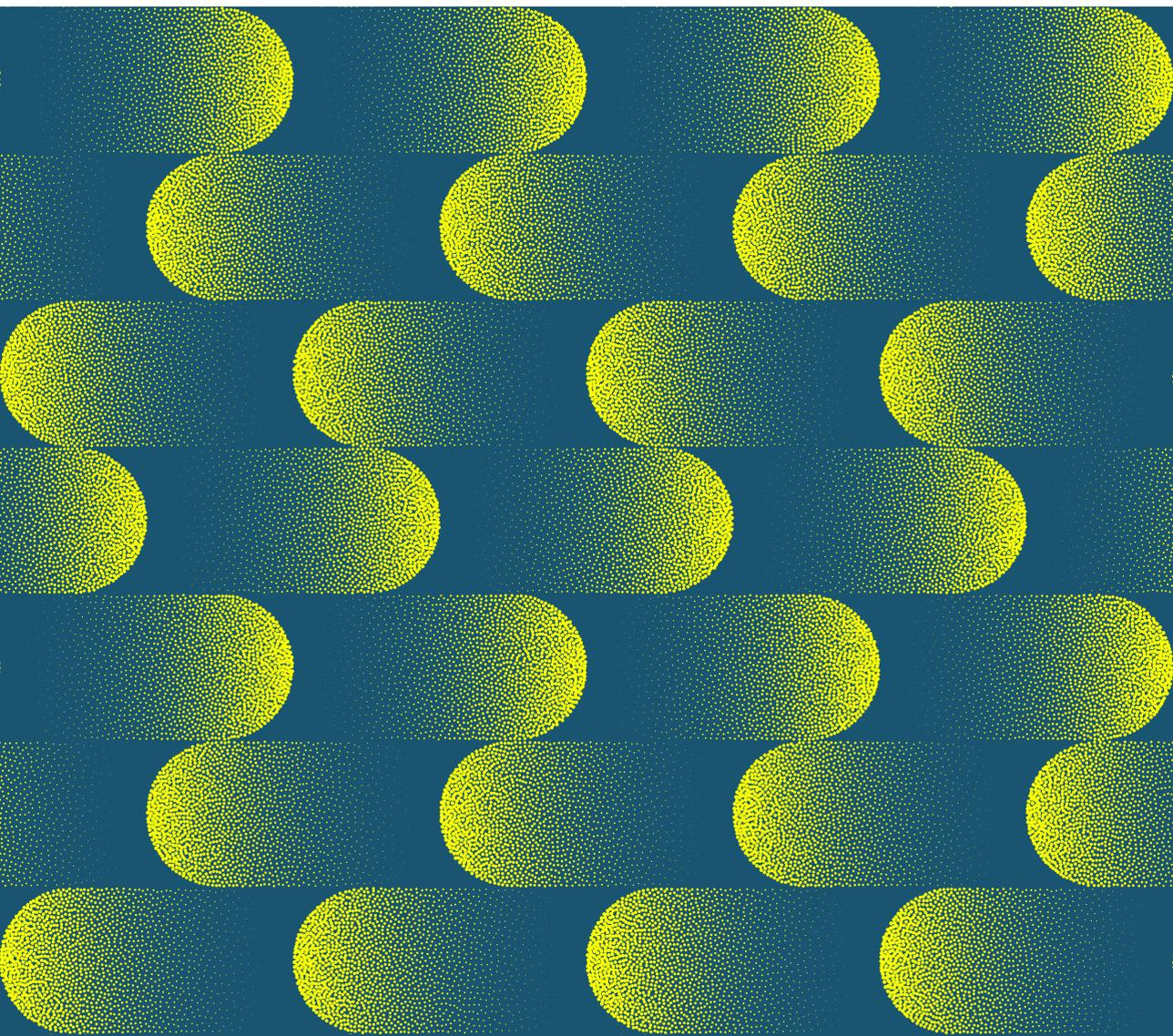


30° Rapporto sulle migrazioni 2024



30° Rapporto sulle migrazioni 2024

Questa pubblicazione è stata realizzata
con il contributo di



Il volume è stato curato da Laura Zanfrini,
*Responsabile Settore Economia, Lavoro
e Welfare* di Fondazione ISMU ETS e
da Nicola Pasini, *Segretario Generale*
di Fondazione ISMU ETS.

Il testo è stato consegnato alla stampa
nel mese di febbraio 2025.

Coordinamento editoriale
a cura di Francesca Locatelli e di Elena Bosetti

Copy editing
a cura di Elena Bosetti

Progetto grafico
di Alexandra Gredler Studio

In copertina @Shutterstock

Copyright © 2025 Fondazione ISMU ETS
ISBN 978-88-314-4337-1

Stampato da GECA SRL



Questo libro è stampato su carta FSC®,
proveniente da foreste gestite secondo
i rigorosi standard ambientali, economici
e sociali, definiti dal Forest Stewardship
Council® e altre fonti controllate.

Indice

	Trent'anni dopo: un'agenda di ricerca (ancora) al servizio della collettività Nicola Pasini e Laura Zanfrini	7
Parte I	Flussi, presenze, acquisizioni della cittadinanza	
Capitolo 1	Il quadro delle presenze e la loro evoluzione Gian Carlo Blangiardo	17
Capitolo 2	Arrivi, sbarchi e richieste d'asilo Livia Elisa Ortensi	31
Capitolo 3	Il quadro normativo e la sua evoluzione Ennio Codini	45
Parte II	I percorsi di inclusione e le pratiche di convivenza	
Capitolo 4	Il lavoro Laura Zanfrini	59
Capitolo 5	La scuola Mariagrazia Santagati	77
Capitolo 6	La salute Nicola Pasini e Veronica Merotta	93
Capitolo 7	Le religioni Giovanni Giulio Valtolina e Alessio Menonna	115

Parte III	L'Italia nello scenario europeo e internazionale	
Capitolo 8	Le migrazioni in Europa Livia Elisa Ortensi e Elena Pons	129
Capitolo 9	Complessità da governare: i dati sui flussi migratori globali Luca Merotta	143
Capitolo 10	Gli orientamenti dell'Unione europea Alessia Di Pascale	151
Capitolo 11	La <i>issue</i> immigrazione nell'opinione pubblica italiana ed europea Marta Regalia e Giovanni Giulio Valtolina	159
Capitolo 12	Modelli di esternalizzazione dell'asilo. La scelta italiana Ennio Codini, Marina D'Odorico e Sara Morlotti	171
Capitolo 13	Il posto dell'immigrazione nelle ultime elezioni europee Nicola Pasini e Marta Regalia	183
Capitolo 14	Immigrazione e integrazione in Europa. La centralità dei diritti e delle culture Vincenzo Cesareo	197
Capitolo 15	Muri di confine, migrazioni e mobilità internazionale Antonio Zotti	207

Parte IV	Tra differenze e disuguaglianze: gli immigrati non sono tutti uguali	
Capitolo 16	La narrazione sulle migrazioni e il ruolo di media Paola Barretta, Cecilia Lindenberg e Vittorio Longhi	223
Capitolo 17	Doppiamente invisibili: le persone con disabilità e background migratorio Laura Zanfrini, Chiara Formichi e Maria Giulia Pascariello	237
Capitolo 18	Le rimesse degli emigranti Maurizio Ambrosini	247
Capitolo 19	L'intelligenza artificiale come vettore di discriminazione: gli effetti sulle persone migranti Emanuela Bonini	257
Capitolo 20	Welfare e nuovi strumenti per migliorare i servizi Daniela Carrillo e Marina D'Odorico	267

Trent'anni dopo: un'agenda di ricerca (ancora) al servizio della collettività

Nicola Pasini e Laura Zanfrini

Descrivere, comprendere, interpretare, spiegare il fenomeno migratorio. Questo è stato l'intento, o se vogliamo la missione, di Fondazione ISMU ETS nel corso degli ultimi trent'anni attraverso il *Rapporto sulle Migrazioni in Italia*. Un volume multi e interdisciplinare che ha raccontato e analizzato, innanzitutto, l'evoluzione empirica dei processi migratori e di inclusione nei diversi ambiti in cui si disegna il presente e il futuro della società; e, quindi, una politica pubblica complessa che per di più ha dovuto, nel tempo, fare i conti con una profonda trasformazione della società italiana che, piaccia o meno, è inserita in un contesto planetario sempre più interdipendente dal punto di vista economico, tecnologico, comunicativo, sociale, culturale e finanche politico.

A proposito di quest'ultimo aspetto, chiunque si occupi di politiche pubbliche o, nello specifico, di politiche migratorie, inevitabilmente sentirà la necessità di mettere ordine nell'universo che osserva per elaborare la complessità. A distanza di tre decenni dalla pubblicazione del nostro *Primo Rapporto*, la domanda da porsi – e che fa da filo rosso a molti dei contributi qui raccolti – è se siamo di fronte a delle tendenze o regolarità di lungo periodo o, al contrario, se sia possibile cogliere alcune discontinuità che segnano altrettante fasi della storia migratoria dell'Italia. Possiamo dire, in particolare, che dopo un primo periodo che va dalla

fine degli anni Ottanta del secolo scorso fino agli inizi del nuovo millennio, ne è iniziato un secondo che si estende fino alla cosiddetta “crisi dei rifugiati” in Europa del 2015 e che ora, nel nuovo quadro geo-politico internazionale, se ne stia affermando un terzo?

Dal punto di vista empirico, il sistematico monitoraggio assicurato dal nostro Rapporto annuale – e, in particolare, i volumi pubblicati in occasione degli “anniversari” che ne hanno costellato la storia¹ – sembrerebbe suffragare l’ipotesi di una continuità; ovvero, per essere più precisi, l’idea di una “naturale” e progressiva “sedimentazione” della presenza immigrata sul territorio nazionale, semmai scandita da alcuni eventi – come il progressivo allargamento dell’Unione Europea con l’ingresso di nuovi Paesi a forte pressione migratoria diretta verso l’Italia, i provvedimenti di regolarizzazione o, ancora, le crisi economiche e non da ultimo la pandemia – che hanno favorito l’accelerazione di alcuni fenomeni e ne hanno generati di nuovi. Al tempo stesso, però, l’evoluzione dei processi migratori, di inclusione e integrazione – ricostruita ogni anno nei capitoli “istituzionali” del Rapporto, dedicati ai principali ambiti in cui si disegna la trasformazione dell’Italia in un Paese di immigrazione e in una società multietnica (la composizione demografica della popolazione innanzitutto e poi il quadro normativo, il mercato del lavoro, la scuola, la salute, ma anche la religione e gli atteggiamenti dell’opinione pubblica) ci consegna una società profondamente mutata nel corso di questi tre decenni e che sta progressivamente – non senza fatiche e conflitti, oggi sempre più spesso cristallizzati attorno alla questione “seconde generazioni” – completando la metabolizzazione della sua evoluzione in una società multietnica e multireligiosa.

Quanto alle risposte istituzionali, la narrazione delle forze in campo, amplificata dai media, insiste soprattutto sul codice della discontinuità, con l’inflazione di termini come “svolta”, “sterzata”, “cambio di rotta” che inevitabilmente accompagnano l’avvicinarsi delle diverse forze politiche al governo del Paese. E tuttavia, le analisi proposte all’interno di questo e dei precedenti rapporti annuali confermano che siamo di fronte a uno stile decisionale incrementale che produce soluzioni spesso simili indipendentemente dalle forze di governo; o, addirittura, a un processo instabile, se non addirittura frammentato, che genera applicazioni e soluzioni disomogenee tra i territori che compongono il complesso quadro nazionale.

Quanto si è appena affermato sembrerebbe, a prima vista, contraddire la stessa essenza della politica pubblica che, prendendo a prestito la nota definizione di Theodore Lowi², può essere descritta come una norma “che esprime una intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini, individualmente o

collettivamente, attraverso l’uso di sanzioni positive o negative”. Una definizione che suggerisce come le scelte – e le non-scelte, giacché anche il non-fare è una decisione che comporta conseguenze – non sono mai “neutre”, ma si basano sempre su presupposti valoriali (condivisi o meno) e, come tutte le procedure atte a implementare le politiche, sono finalizzate a raggiungere gli obiettivi cui tali scelte si ispirano. Una volta che ci si ponga in tale prospettiva, le politiche migratorie e per le immigrate e gli immigrati costituiscono un ottimo banco di prova della volontà e capacità di tradurre in azioni concrete i valori e gli obiettivi che si dichiara ispirino l’azione di governo.

Intendendo la società come uno luogo di cooperazione e conflitto tra soggetti (individuali e collettivi) che la compongono, i programmi relativi alle politiche espressi da ogni comunità politica sono sempre proiettati verso il futuro, sebbene il passato e la storia, continuo, eccome. È proprio il peso del passato e della storia a emergere dalle analisi proposte all’interno del nostro Rapporto, che confermano come, sebbene i “problemi da risolvere” possano mutare nel tempo, nella sostanza e soprattutto nella consapevolezza che di essi hanno gli attori coinvolti – come affiora da una lettura longitudinale dei capitoli tematici replicati nelle varie edizioni del Rapporto –, le soluzioni proposte dalla politica spesso risultano poco innovative; complici i fenomeni di isomorfismo oltre che, evidentemente, l’“insidiosità” del tema immigrazione e l’ipersensibilità di un’opinione pubblica non sempre adeguatamente consapevole e informata.

Per di più, come di nuovo ricorrentemente trova conferma nelle analisi proposte all’interno del Rapporto ISMU – tanto quelle di carattere generale quanto quelle riferite a specifici ambiti di vita collettiva – la costruzione sociale della questione migratoria e la governance dei fenomeni/problemi ad essa correlati non sono solo appannaggio delle autorità politiche (Parlamento, Governo, organismi di livello regionale e comunale...) e degli apparati amministrativi, bensì di un insieme di attori, istituzionali e non, portatori di specifici interessi e in grado di influire, con le loro azioni e le loro pressioni, sullo stesso processo decisionale, concorrendo a renderlo ancor più complesso, non necessariamente lineare, spesso poco coerente. È l’interazione – talvolta strategica, spesso casuale – tra attori differenti e lo scambio di risorse (economiche, comunicative, simboliche...) mobilitabili per la soluzione di una esigenza collettiva, dentro un contesto di volta in volta più o meno cooperativo o conflittuale, che produce una soluzione – ovvero, una rimozione del problema adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento³. In ogni caso, tra le risorse utili – o per meglio dire indispensabili – che servono ad affrontare ogni problema collettivo, la conoscenza ricopre un ruolo fondamentale.

È alla luce di questa consapevolezza – e coerentemente coi propri fini statuari – che Fondazione ISMU, da trent’anni a questa parte, propone attraverso le pagine del suo Rapporto annuale un’analisi scientifica dei processi migratori e di inclusione e una sistematizzazione delle risposte politiche e istituzionali. L’obiet-

³ Cfr. Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: il Mulino.

¹ Fondazione ISMU (2005). *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004*. Milano: FrancoAngeli; Fondazione ISMU (2014). *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 1994-2014*. Milano: FrancoAngeli; Fondazione ISMU (2020). *Venticinquesimo rapporto sulle migrazioni 2019*. Milano: FrancoAngeli.

² Lowi. T. (1999). *La scienza delle politiche* (p. 201). Bologna: il Mulino.

tivo – o, se vogliamo, l’ambizione – è di offrire un prodotto della ricerca applicata al servizio della collettività, dei decisori pubblici e di tutti gli attori e i portatori di interessi implicati nella governance di questi processi.

Siamo convinti, in un contesto di ricerca sempre più iper-specialistico (dove la specializzazione ha il suo valore scientifico proprio perché approfondisce l’oggetto di ricerca), che l’interdisciplinarietà e la multidisciplinarietà di un rapporto basato su evidenze empiriche siano gli approcci più appropriati per cercare di capire fenomeni complessi, tanto più quando si tratta di temi tanto controversi quanto “scivolosi” come appunto sono le migrazioni. Se pretendessimo di leggere le questioni migratorie solo con le lenti degli occhiali cui siamo affezionati, rischieremo di abbandonarci a uno sguardo parziale o, spesso, di parte, che inavvertitamente potrebbe riprodurre i medesimi stereotipi che dichiariamo di voler contrastare. Pur nella consapevolezza di come la descrizione del nostro oggetto di ricerca (come il mondo è) finisca spesso col risentire della prescrizione (come vorremmo che il mondo fosse), lo sforzo di Fondazione ISMU è, da sempre, cercare di osservare e interpretare la questione migratoria con la maggior obiettività scientifica possibile.

In particolare, l’intento di tutte/i coloro che hanno contribuito a questa edizione è porsi anche buone domande di ricerca anziché arrivare a suggerire soluzioni improvvisate (con l’ausilio di scorciatoie cognitive) che spesso non tengono conto della complessità del fenomeno, sia per la natura stessa del problema, sia per la difficoltà di trattarlo come un problema “normale” di natura collettiva. Sappiamo, infatti, che l’interpretazione di questo fenomeno deve fare i conti coi pregiudizi di cui è “naturalmente” intriso, e sappiamo che si tratta di un fenomeno estremamente divisivo. È sufficiente guardare alle vicende politiche ed elettorali europee e statunitensi del 2024 per prendere atto di come il tema migratorio stia diventando sempre più centrale nell’agenda politica internazionale, nazionale e locale: sulle migrazioni una parte consistente della popolazione è molto sensibile e spesso recepisce messaggi sui quali produce a sua volta comunicazione, a prescindere dall’attendibilità dei fatti. Peraltro, come non sfuggirà al lettore e alla lettrice, il volume si avvale del contributo di autori e autrici che esprimono un pluralismo anche dal punto di vista dei loro orientamenti politico-valoriali: riteniamo che questo costituisca un motivo di ricchezza in un panorama editoriale – quello appunto sulle migrazioni – affollato da studiosi e organizzazioni “militanti”.

Il 30° Rapporto sulle Migrazioni si articola in quattro parti.

La prima, *Flussi, presenza, acquisizioni della cittadinanza*, oltre ad offrire la consueta panoramica statistico-demografica dell’immigrazione in Italia, ripercorre l’andamento dei flussi migratori e dei processi di stabilizzazione negli ultimi trent’anni e si arricchisce di una ricostruzione storica del fenomeno che evidenzia le trasformazioni avvenute e l’impatto che l’integrazione della popolazione con background migratorio ha avuto sulla nostra società, anche attraverso l’analisi dell’evoluzione del quadro normativo.

La seconda parte, *I percorsi di inclusione e le pratiche di convivenza*, passa in rassegna le principali aree in cui si gioca l’integrazione della popolazione con background migratorio: la partecipazione al mercato del lavoro, al welfare e ai sistemi formativi, le condizioni di salute e le appartenenze religiose. Insieme alla discussione dei dati disponibili, ogni capitolo offre una lettura delle risposte istituzionali e da parte dei principali stakeholder di volta in volta coinvolti, per poi concludere delineando le sfide da affrontare e le prospettive da valorizzare.

La terza parte, *L’Italia nello scenario europeo e internazionale*, offre un’analisi statistica delle migrazioni in Europa e della mobilità umana a livello globale, insieme all’approfondimento di alcuni fenomeni cruciali rispetto al modo in cui le migrazioni si costruiscono socialmente e politicamente.

Infine, nella quarta parte, *Tra differenze e diseguaglianze: gli immigrati non sono tutti uguali*, l’attenzione si rivolge ad alcune tematiche emergenti oggetto di altrettanti progetti realizzati da Fondazione ISMU: la narrazione delle migrazioni e il ruolo dei media, la condizione delle persone con disabilità e background migratorio, la capacità di reddito e l’invio delle rimesse, i possibili impatti dell’intelligenza artificiale, la capacità di progettare un welfare di precisione.

I lettori e le lettrici del volume potranno facilmente scorgere, tra le righe di ogni contributo, la classica funzione di “specchio” che l’immigrazione svolge nel riflettere i più significativi processi di mutamento sociale insieme alle sfide e alle straordinarie opportunità che si profilano all’orizzonte; sfide che chiamano in causa tanto la politica quanto gli attori privati e della società civile. Ciò vale, in particolare, per i contributi che compongono la prima e la seconda parte. Così, ad esempio, la folta quota di “già stranieri” acquisiti alla cittadinanza italiana (Cap. 1) ci parla dell’irreversibilità del processo di trasformazione demografica, ma anche di un’integrazione nei fatti più significativa di quanto spesso non venga rappresentato. Il calo degli sbarchi – e degli stessi ingressi via terra – (Cap. 2) racconta, di nuovo, una storia diversa da quella percepita. Gli affondi sugli aspetti normativi ci rammentano come la sicurezza di un Paese dipenda innanzitutto dalla capacità di tutela dei diritti umani per tutti (Cap. 3). L’analisi dei processi di inclusione occupazionale ci restituisce la consapevolezza di come ogni lavoratrice e ogni lavoratore, italiana/o o straniera/o, quand’anche solo potenziale, che resta ai margini del mercato del lavoro dovrebbe suonare come un *alert* per un’economia che dovrà, nei prossimi due decenni, affrontare un turnover generazionale di dimensioni imponenti (Cap. 4). Quella della scuola “multiculturale” ci parla di giovani generazioni che richiedono spazi di riconoscimento ed esprimono voglia di partecipazione (Cap. 5), ancora una volta in antitesi con molte rappresentazioni correnti. La salute delle immigrate e degli immigrati e la loro capacità di accesso alle cure documentano il peso delle diseguaglianze e la loro influenza tanto sui comportamenti individuali quanto sull’esigibilità dei diritti (Cap. 6), suonando come un monito in questa fase particolarmente critica del nostro sistema sanitario. Il focus sul tema “insidioso” delle religioni delle e dei migranti ci incoraggia, infine, a lasciarci interpellare dal carattere sia universale

sia specifico di ogni esperienza religiosa, compiendo così un importante passo per ripensare il rapporto tra cittadini europei e immigrati (Cap. 7), tra società europee e religione/i.

A loro volta, i contributi raccolti nella terza parte spostano l'attenzione dal contesto italiano a quello europeo e internazionale, ricostruendo la trama delle migrazioni in Europa (Cap. 8) e nel mondo (Cap. 9) e approfondendo in chiave politologica il tema dei confini reali e simbolici (Cap. 15). All'interno di questa stessa sezione si discutono le prospettive aperte dal nuovo Patto europeo in un contesto caratterizzato da visioni e interessi contrastanti (Cap. 10) e si analizzano ragioni e criticità dei diversi modelli di esternalizzazione dell'asilo con un approfondimento sul caso dell'*hub* albanese realizzato per volontà del governo italiano (Cap. 12). Infine, sono proposte l'analisi dell'evoluzione, anche in chiave comparata, degli orientamenti delle opinioni pubbliche italiana ed europea (Cap. 11), del ruolo della issue immigrazione nella campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo (Cap. 13) e del "non" diritto a migrare nell'Europa dei diritti (Cap. 14). Altrettanti temi e questioni che rinsaldano la consapevolezza di come la gestione della mobilità umana costituisca una cartina di tornasole della qualità dei sistemi di governance globale e dello stesso progetto europeo.

Infine, i capitoli della quarta parte ci parlano della (s)correttezza delle pratiche narrative e dell'agenda mediatica ma anche del loro potenziale "deterrente" rispetto al dilagare dell'allarmismo sociale (Cap. 16), di come la capacità di garantire anche ai gruppi più invisibili l'accesso ai diritti e alle opportunità sia la chiave di volta per la sostenibilità dei nostri modelli sociali e la qualità della democrazia (Cap. 17), del modo in cui le migrazioni "retroagiscono" nei Paesi d'origine (Cap. 18) accrescendone le risorse ma anche producendo nuove diseguaglianze, dei nuovi rischi di discriminazione collegati alla diffusione dell'intelligenza artificiale (Cap. 19), della necessità di ridisegnare i sistemi di welfare secondo una logica non di mera eguaglianza ma di effettiva equità (Cap. 20). In una parola, ci incoraggiano a considerare le e i migranti, le immigrate e gli immigrati come una realtà sociale e umana che, per quanto ampia e variegata al proprio interno, è paradigmatica delle trasformazioni portate da un mondo sempre più interconnesso, ma al tempo stesso sempre più diseguale. Invero, siamo di fronte a sfide straordinarie tanto per la ricerca scientifica quanto per la politica. Una politica che, appunto, ci auguriamo, possa trarre insegnamento dal passato per progettare e governare al meglio il futuro.

Parte I

Flussi, presenze,
acquisizioni
della cittadinanza

Capitolo 1

Il quadro delle presenze e la loro evoluzione

Gian Carlo Blangiardo

"Nel corso dell'anno è andata consolidandosi la tendenza volta a rafforzare il peso della componente in costante progresso lungo la via della stabilizzazione e della piena integrazione, con una folta quota di "già stranieri" che hanno acquisito la nostra cittadinanza."

1. Una presenza complessivamente più stabile

In occasione del censimento 2023 (di fatto al 1° gennaio 2024) la popolazione straniera con stabile dimora in Italia (i residenti) ha registrato un nuovo massimo con 5 milioni e 254mila unità (8,9% del totale dei censiti), di cui circa il 70% cittadini non comunitari.

Se però si considera il complesso degli stranieri presenti nel nostro Paese – regolarmente e non – il dato al 1° gennaio 2024 segnala, rispetto all'anno precedente, un leggero calo (-0,3%) assecondando una tendenza al ribasso che prosegue ininterrottamente dal 2019.

La moderata contrazione del totale dei presenti (20mila in meno) deriva dalla combinazione tra la consistente crescita della componente più stabile (+113mila residenti), la sostanziale stazionarietà dei regolari non iscritti all'anagrafe (+4mila) e il persistente calo degli irregolari (-137mila). Una presenza, quest'ultima, che va costantemente riducendosi, anch'essa con continuità dal 2019, e che viene attualmente stimata poco al di sopra delle 300mila unità (pari al 5,6% del totale dei presenti).

Tabella 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2021-2024 per tipo di presenza (valori in migliaia)

Tipologia	1.1.2021	1.1.2022	1.1.2023	1.1.2024
Residenti*	5.172	5.031	5.141	5.254
% sul totale dei residenti	8,7	8,5	8,7	8,9
Regolari non residenti	224	293	176	180
Irregolari	519	506	458	321
Totale presenti	5.915	5.830	5.775	5.755

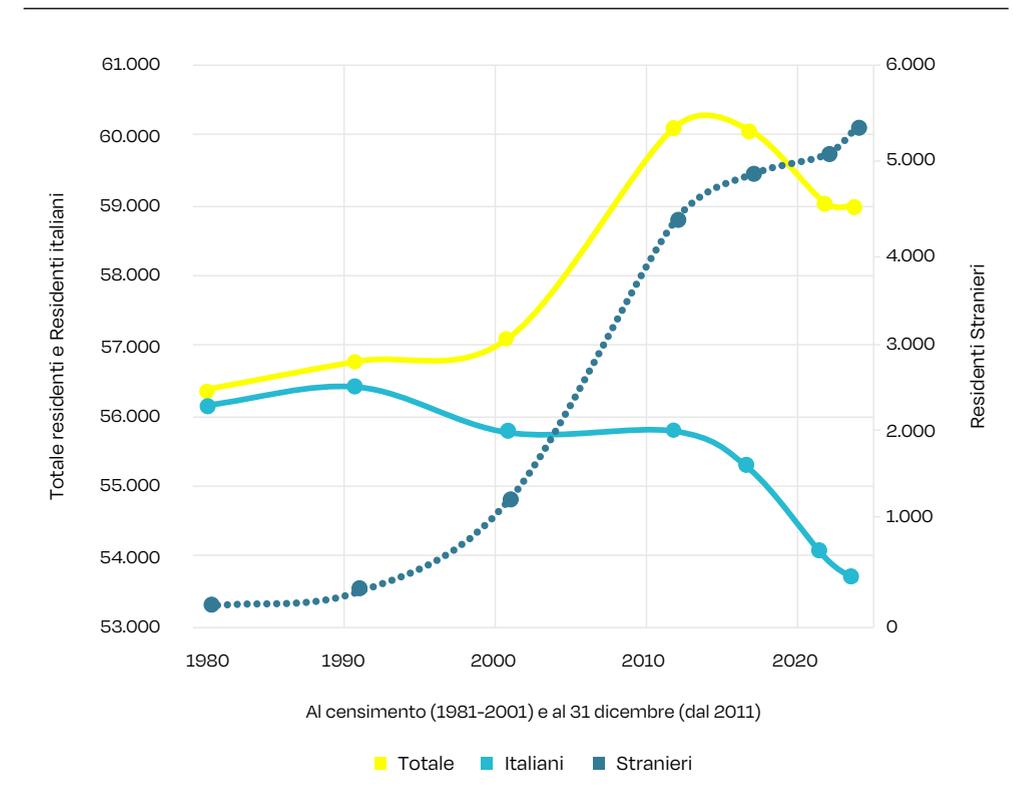
* Valori modificati sulla base delle successive revisioni ISTAT in relazione al ricalcolo della popolazione residente in occasione dei censimenti annuali avviati a partire dal 2018.
Fonte: elaborazioni e stime ISMU ETS su dati ISTAT

I quasi 6 milioni di cittadini stranieri che oggi si trovano sul territorio italiano testimoniano un percorso complesso e multiforme che ha avuto inizio circa cinquant'anni fa e che da allora ha recepito e reagito agli effetti delle importanti vicende storiche del nostro tempo – dal crollo del muro di Berlino e dell'impero sovietico sino al recente conflitto russo-ucraino (passando per l'epoca della drammatica crisi nei Balcani) – che hanno via via profondamente cambiato l'intensità e le motivazioni dei flussi migratori. Nel corso degli anni si sono modificate le caratteristiche strutturali della popolazione straniera, con tratti di differenziazione sia rispetto alle aree di provenienza, sia riguardo ai diversi contesti territoriali di insediamento. Col tempo, alle prime generazioni sono andate affiancandosi tanto le seconde generazioni – sempre più consistenti e oggi ormai adulte (già avviate a dar vita alle terze generazioni) – quanto le numerose acquisizioni di cittadinanza che hanno prodotto un collettivo di quasi due milioni di “nuovi italiani”.

2. Un consolidamento che ha lasciato il segno

Nel ripercorrere i tratti del fenomeno migratorio entro la società italiana non si può dimenticare il significativo contributo che esso ha fornito all'evoluzione demografica dell'ultimo cinquantennio. La popolazione straniera è infatti stata parte integrante del cambiamento demografico e sociale vissuto dal nostro Paese, un cambiamento che essa stessa ha influenzato e di cui ha, nel contempo, subito gli effetti.

Grafico 1. Popolazione residente in Italia per cittadinanza. Anni 1981-2024 (valori in migliaia)



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT

In particolare, va ricordato che negli anni Duemila si è aperto il periodo di crescita più rapida dell'immigrazione nel nostro Paese. Una fase che si è esaurita alla fine del primo decennio del nuovo secolo allorché, con il rallentamento dei flussi di ingresso si è accelerato il processo di invecchiamento demografico dei residenti in Italia, dando luogo altresì al loro ridimensionamento in termini numerici (un calo ininterrotto a partire dal 2014).

Di fatto tra il censimento 2001 e il 31 dicembre 2011 gli stranieri residenti in Italia hanno contribuito integralmente all'incremento demografico, essendosi accresciuti di 2 milioni e 984mila unità nel quadro di un aumento del complesso della popolazione residente di 3 milioni e 5mila. Quando però negli anni successivi l'apporto migratorio netto è stato decisamente più modesto (circa 700mila unità tra il 1° gennaio 2012 e il 1° gennaio 2022), si è rivelato insufficiente a compensare la persistente dinamica di un saldo naturale sempre più negativo. La popolazione residente in Italia ha così iniziato a ridursi (dal 2014) a seguito del continuo decremento della componente con cittadinanza italiana; nonostante

quest'ultima abbia beneficiato – come si vedrà nel seguito – di un consistente flusso di ingressi per acquisizione di nuovi cittadini.

3. La complessa dinamica dei fattori di crescita

Il consistente e continuo aumento della popolazione straniera residente in Italia è un fenomeno riconducibile a diverse dinamiche che agiscono in direzioni opposte. Il contributo in ingresso non è dovuto ai soli flussi di mobilità territoriale (le immigrazioni), ma anche alle nascite da genitori stranieri (se entrambi tali). Sul fronte opposto i flussi in uscita sono ascrivibili ai decessi, per altro ancora numericamente ridotti, e alle emigrazioni – con problemi di sottostima/ritardi per le frequenti mancate cancellazioni – ma soprattutto vanno ricondotti alle acquisizioni di cittadinanza italiana. Un fenomeno di crescente importanza che modifica la composizione per cittadinanza dei residenti nel Paese senza tuttavia alterarne il numero complessivo.

Ciò premesso, se si va a vedere la consistenza dei flussi che alimentano la componente straniera residente in Italia, si può notare come, pur con la variabilità indotta dalle frequenti regolarizzazioni, le iscrizioni anagrafiche dall'estero (immigrazioni) siano state la componente predominante nel primo decennio del nuovo secolo. Dopo il 2010 è però iniziato un periodo di calo degli ingressi – anche per via delle difficoltà sul piano economico e per il freno agli ingressi per lavoro – che la più recente ripresa nell'epoca post-COVID non è ancora valsa a compensare pienamente.

Riguardo alle nascite i dati statistici segnalano un significativo andamento crescente dal 2001 fino al picco del 2012, allorché con circa 80mila nati si stabilì il record storico. Da allora il numero di nati stranieri in Italia è diminuito progressivamente – nonostante la crescita della corrispondente popolazione – sino a scendere ai 50mila nati del 2023. Al calo ha certamente contribuito la contrazione dei livelli di fecondità delle donne straniere, in un percorso di allineamento a quelli (bassi) delle donne italiane, ma può aver agito anche l'acquisizione di cittadinanza da parte di potenziali genitori stranieri – quelli per altro più radicati e forse anche più propensi a progetti di fecondità – le cui eventuali nascite sono state correttamente ascritte tra quelle italiane.

Il fenomeno delle acquisizioni di cittadinanza può aver esercitato effetti anche sulla caratterizzazione dei flussi in uscita dal nostro Paese. Non va infatti ignorato che molti di coloro che, entrati da stranieri, sono divenuti cittadini italiani hanno poi scelto di emigrare “con passaporto europeo” verso altri Stati, dando vita nelle statistiche ufficiali (ISTAT) alla cancellazione in anagrafe di residenti italiani per trasferimento all'estero (ed eventuale iscrizione in AIRE).

4. I nuovi cittadini: quanti e come

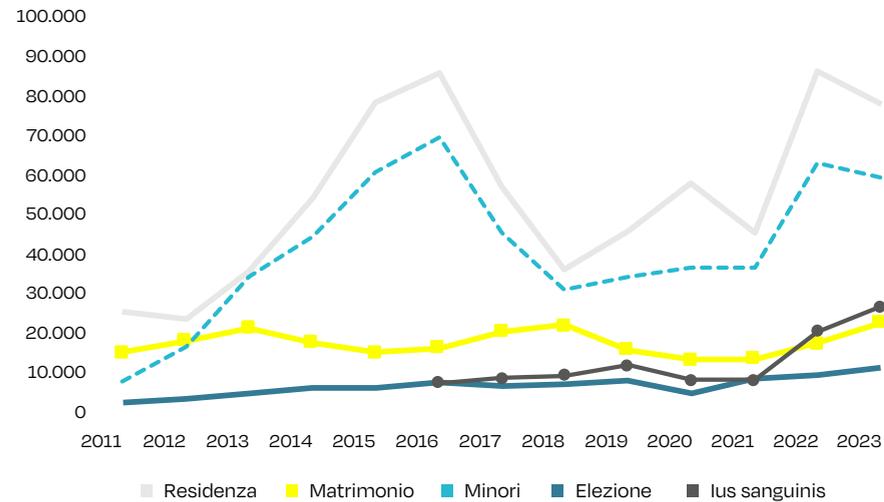
Nell'intervallo 2011-2023 si sono avute complessivamente circa un milione e 700mila acquisizioni di cittadinanza. Lo scorso anno (2023) i nuovi cittadini italiani sono stati 214mila, la quasi totalità (92%) ha riguardato non comunitari. Nel biennio 2022-2023 i nuovi cittadini provenienti da Paesi non UE sono stati in media quasi 200mila all'anno, avvicinando il picco precedente del 2016, allorché si erano manifestati gli effetti di naturalizzazione – dopo una presenza ultradecennale – dei numerosi migranti, e relativi minori a carico, che avevano beneficiato della regolarizzazione c.d. “Bossi-Fini” (2003). Va anche detto che la crescita più recente non è solo indotta dalle naturalizzazioni, ma ad essa contribuiscono anche le acquisizioni per *ius sanguinis*. Vale a dire quelle richieste che provengono dai discendenti di avi italiani a suo tempo emigrati in Paesi tradizionalmente meta delle nostre emigrazioni come, ad esempio, Brasile e Argentina. Occorre osservare che i dati statistici ufficiali sottostimano tale fenomeno, in quanto conteggiano unicamente le acquisizioni relative a soggetti residenti in Italia e sono dunque escluse tutte le acquisizioni avvenute all'estero. Nonostante ciò, negli ultimi anni questi nuovi cittadini per discendenza hanno registrato una crescita straordinaria: +160% tra il 2021 e il 2022 e ancora +30% tra il 2022 e 2023.

In merito alle naturalizzazioni (le tradizionali acquisizioni per residenza) dei cittadini non UE, va notato che, dopo essersi molto accresciute e aver raggiunto nel 2022 il record di 86mila casi, esse sono diminuite nel 2023 pur restando a livelli molto elevati, tra i più alti mai registrati. Nel 2023 si osserva anche una modesta ripresa delle acquisizioni per matrimonio (poco più di 20mila), mentre restano importanti (circa 60mila casi annui) quelle per trasmissione ai minori a seguito della cittadinanza acquisita dai genitori, ai sensi dell'art. 14 dell'attuale legge sulla cittadinanza (legge n. 91/1992)¹.

A livello territoriale nel 2023 un quarto delle acquisizioni di cittadinanza è stato concesso in Lombardia (25,1%) e poco più di una su dieci in Emilia-Romagna (12,6%) e Veneto (11,6%). Per quanto si possa ritenere che non tutti i nuovi cittadini si siano stabilizzati in Italia, si valuta che sino al 31 dicembre 2023 i flussi di acquisizione abbiano via via introdotto nel collettivo degli italiani complessivamente circa un milione 912mila residenti di origine straniera, dei quali l'85% di origine non comunitaria (un milione e 625mila). I principali Paesi da cui provengono i nuovi cittadini sono Albania e Marocco, rispettivamente con un'incidenza di 74 e 61 nuovi cittadini italiani ogni 100 stranieri (tuttora) della stessa origine.

¹ Si veda anche il capitolo 3 in questo Rapporto.

Grafico 2. Acquisizioni di cittadinanza italiana di cittadini non UE per motivo. Anni 2011-2023



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT

5. Un universo variegato: oltre la tradizionale dicotomia italiani/stranieri

Al censimento del 2021 – quello a tutt’oggi più recente ai fini del dettaglio che si intende considerare nel seguito – la popolazione censita in Italia era di 59 milioni e 30mila residenti di cui 54 milioni cittadini italiani (91,5%) e 5 milioni e 30mila stranieri (8,5%). La conta censuaria ha avuto modo di cogliere altri due elementi che consentono di valutare con più accuratezza la varietà dell’insieme dei residenti nel nostro Paese: la cittadinanza al momento della nascita che, insieme a quella posseduta alla data di riferimento, permette di individuare eventuali cambi di status, e il luogo di nascita, attraverso cui distinguere chi è immigrato (nato altrove) e chi no. Un dettaglio, quest’ultimo, fondamentale per identificare i molti cittadini stranieri residenti in Italia che sono nati e cresciuti nel nostro Paese, senza aver mai sperimentato una migrazione.

Incrociando i suddetti elementi è possibile classificare, e quantificare, l’insieme dell’intera popolazione residente nei seguenti sei sottogruppi (con accanto riportata la consistenza numerica al censimento 2021 e la corrispondente incidenza relativa):

- i cittadini italiani dalla nascita e nati in Italia: 51 milioni e 693mila (87,6%);
- i cittadini italiani dalla nascita e nati all’estero: 899mila (1,5%);
- il gruppo ancora modesto, ma crescente in prospettiva, formato dai nati in Italia con cittadinanza straniera che hanno successivamente acquisito quella italiana: 323mila (0,5%);
- il gruppo dei nati all’estero con cittadinanza straniera che sono immigrati e hanno acquisito la cittadinanza italiana: un milione e 84mila (1,8%);
- i nati in Italia e tuttora cittadini stranieri: 853mila (1,4%);
- gli immigrati cittadini stranieri nati all’estero: 4 milioni e 178mila (7,1%).

Nel complesso i cinque gruppi contrassegnati con le lettere da b) a f) sommano il 12,4% del totale dei residenti censiti.

Se si analizzano nel dettaglio territoriale le sotto-popolazioni così definite si osserva che l’87,7% degli italiani acquisiti risiede nel Centro-Nord – area il cui peso demografico (se si fa riferimento al totale dei censiti) è solo del 66,2% – e si rileva come la concentrazione in tale ambito sia ancora più marcata allorché si considerano gli italiani per acquisizione che sono nati in Italia: il 94% di essi risiede al Centro-Nord.

Tabella 2. Popolazione residente per cittadinanza attuale e alla nascita, per luogo di nascita e per ripartizione di residenza al censimento 2021 (valori in migliaia)

	Totale	Popolazione italiana						Popolazione straniera			
		Tot.	Italiani dalla nascita			Italiani acquisiti			Tot.	StNI (5)	StNE (6)
			Tot.	ItNI (1)	ItNE (2)	Tot.	IANI (3)	IANE (4)			
Italia	59.030	53.999	52.592	51.693	899	1.407	323	1.084	5.031	853	4.178
Nord-Ovest	15.832	14.112	13.598	13.376	223	513	135	378	1.720	316	1.404
Nord-Est	11.541	10.288	9.860	9.660	200	428	107	320	1.253	219	1.035
Centro	11.724	10.483	10.190	10.014	176	293	61	231	1.241	203	1.038
Sud	13.512	12.929	12.806	12.604	202	123	13	110	583	81	502
Isole	6.421	6.188	6.137	6.039	98	51	6	45	233	34	199

Legenda: (1) Italiani dalla nascita nati in Italia; (2) Italiani dalla nascita nati all’estero; (3) Italiani acquisiti nati in Italia; (4) Italiani acquisiti nati all’estero; (5) Stranieri nati in Italia; (6) Stranieri nati all’estero. Fonte: ISTAT

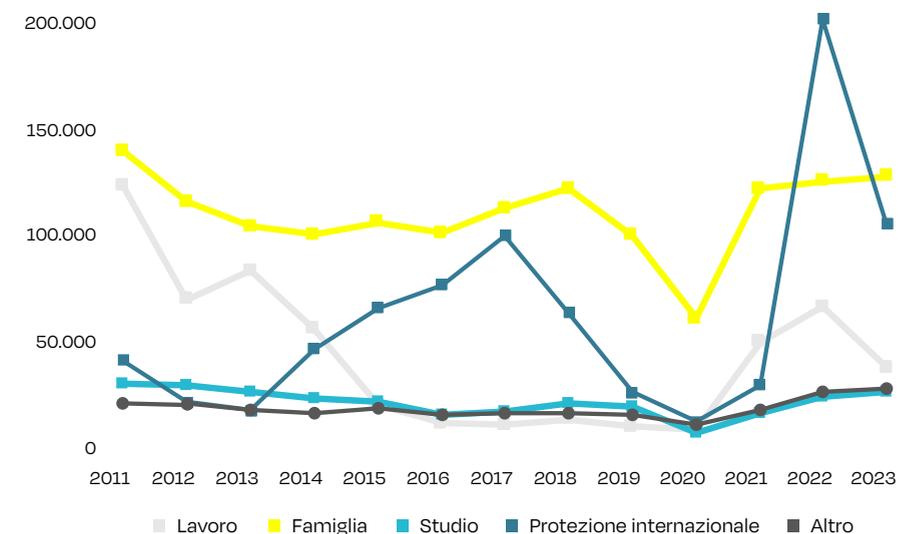
Significativa è anche la presenza al Centro-Nord dell’86,5% degli stranieri nati in Italia, quindi figli di coppie straniere, che non hanno acquisito (o non ancora acquisito) la cittadinanza italiana. Tutti questi dati supportano la convinzione che nei percorsi migratori di chi vive nel Centro-Nord vi sia un progetto di ra-

dicamento spesso solido, in quanto basato su una presenza familiare – da cui i figli nati in Italia – e su una diffusa prospettiva di passaggio alla cittadinanza italiana. Viceversa, nel Mezzogiorno il fenomeno migratorio non solo è più contenuto, ma sembra fondarsi su un modello migratorio meno stabile o meno radicato sul territorio.

6. I flussi e le motivazioni della presenza extra comunitaria

Come è noto, dal 2007 i dati sui permessi di soggiorno consentono non solo di misurare la consistenza numerica dello stock e dei flussi di migranti provenienti da Paesi terzi (extra UE), ma di evidenziarne le motivazioni di presenza sul territorio italiano. Le corrispondenti analisi mettono chiaramente in luce come almeno fino al 2010 – anche per il frequente ricorso alle pratiche di regolarizzazione (nelle quali il lavoro era uno dei fattori trainanti) – i flussi in entrata erano prevalentemente indotti da motivazioni di lavoro. Tuttavia, negli anni seguenti, per la sostanziale mancanza di decreti flussi e per una minor forza attrattiva del sistema economico, gli ingressi legati al lavoro hanno subito un forte ridimensionamento, tanto che solo a seguito della regolarizzazione avviata nel 2020, durante la pandemia, i relativi permessi hanno superato nel 2021 il 20% del totale delle nuove autorizzazioni e nel 2022 si sono attestati al 15%. Il dato del 2023 ha però messo in luce una nuova importante caduta nel numero di permessi per lavoro (-42,2% rispetto al 2022), un calo che troverebbe giustificazione nell'esaurimento degli effetti precedentemente prodotti dai permessi per emersione, una componente che nel 2022 copriva il 72,6% dei permessi per lavoro. Di fatto va constatato che a partire dal 2011 gli ingressi regolari di cittadini non comunitari in Italia sono avvenuti prevalentemente per ricongiungimento familiare, una motivazione che è arrivata a coprire, nel quadriennio 2018-2021, oltre la metà dei nuovi flussi. Va poi tenuto conto che si è assistito, in corrispondenza di diverse crisi nell'area mediterranea, a un significativo accrescimento dei flussi per motivi di asilo e richiesta di protezione internazionale. Dal 2015 al 2020 questa è stata infatti la seconda motivazione di ingresso, con un'incidenza sul totale dei permessi che ha raggiunto punte superiori al 34%. In proposito occorre sottolineare come nel 2022 la guerra in Ucraina abbia fatto assurgere la protezione internazionale a prima motivazione di ingresso in Italia, con oltre il 45% dei permessi, di cui la stragrande maggioranza (33% del totale) proprio per protezione umanitaria conseguente alla crisi ucraina.

Grafico 3. Cittadini non comunitari entrati in Italia per motivo del permesso. Anni 2011-2023 (V.a.)



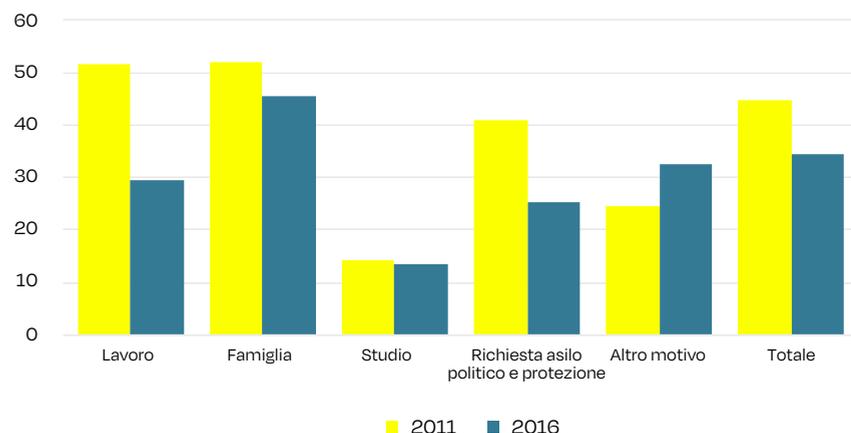
Fonte: ISTAT

Riguardo agli ingressi per motivi di studio, sebbene nel corso del 2023 i nuovi permessi siano aumentati (+9,4% rispetto al 2022) e abbiano superato quota 27mila (l'8,3% del totale), l'Italia resta poco attrattiva per gli studenti stranieri. Va per altro rilevato che la presenza di studenti extra comunitari si configura in modo assai diverso rispetto ai tradizionali ingressi per lavoro o famiglia. Lo dimostra la distribuzione delle corrispondenti provenienze che nel 2023 vede al primo posto Iran (4.209 permessi per motivi di studio), seguito da Cina (3.779), Turchia (2.074), India (1.785), Federazione Russa (1.241) e Stati Uniti (1.091). Un insieme di Paesi che, come è facile osservare se si esclude la Cina, non sono certo tra i più interessati dall'immigrazione verso l'Italia.

In generale si può quindi affermare che negli ultimi anni l'Italia sia stata poco attrattiva rispetto alle nuove migrazioni per lavoro e per motivi di studio, mentre ha dimostrato una maggiore capacità di richiamo sia sul fronte dei ricongiungimenti familiari, per effetto di processi di stabilizzazione di migrazioni pregresse, sia nei riguardi dei flussi di persone alla ricerca di protezione. A partire da ciò conviene dunque riflettere sulle modalità con cui valorizzare questi flussi di capitale umano – con particolare attenzione anche alle componenti che sono al seguito (i più giovani) – orientando meglio la capacità attrattiva del nostro Paese, specialmente rispetto a lavoratori sempre più necessari per compensare il calo di manodopera autoctona, e migliorando i percorsi di stabilità e di integrazione.

A tale proposito, i dati sui permessi di soggiorno consentono di osservare che negli ultimi anni l'Italia non solo ha attratto in misura minore migranti rispetto al decennio precedente, ma ha anche perso la capacità di trattenerli. L'impressione è che i flussi in arrivo nel nostro Paese vadano radicandosi assai meno che in passato. ISTAT stima infatti che, mentre tra i cittadini extra UE nuovi arrivati tra il 2011 e il 2014 oltre il 40% aveva ancora un valido permesso di soggiorno a cinque anni dall'ingresso in Italia, tale quota si ridimensiona nel tempo: tra gli entrati nel 2015 solo il 32,3% ha un permesso valido dopo cinque anni, la quota è al 34,3% tra chi è arrivato nel 2016 e del 32,2% tra chi è giunto nel 2017. Sicuramente sulla diminuzione delle stabilizzazioni influisce l'aumento, a partire dal 2015, degli ingressi per richiesta di protezione², ma va detto che anche i permessi per lavoro hanno evidenziato, negli anni di ingresso considerati, una minore tendenza alla stabilizzazione. Ciò sembra spiegabile considerando che, anche per la specifica limitazione nei decreti flussi, tali ingressi hanno riguardato soprattutto lavoratori stagionali.

Grafico 4. Quota percentuale di stranieri regolarmente ammessi in Italia negli anni 2011 e 2016 e ancora presenti a 5 anni di distanza specificati per motivo del permesso di soggiorno



Fonte: ISTAT

² In parte ciò si deve al fatto che molte domande di asilo vengono rigettate cosicché gli interessati cessano di avere diritto a un permesso di soggiorno valido. In ogni caso i dati evidenziano che, negli anni, la quota di coloro che si stabilizzano tra i richiedenti asilo è notevolmente diminuita e che, più in generale, tutte le motivazioni del permesso registrano una minore propensione verso la stabilizzazione degli interessati.

Se è vero che quanto osservato vale indubbiamente per i flussi più recenti, è altrettanto vero che esiste una numerosa comunità straniera ormai stabile e presente sul territorio italiano da molti anni. I cittadini non comunitari con un permesso di soggiorno di lungo periodo – titolo concesso a chi soggiorna regolarmente nel Paese da oltre 5 anni – sono 2 milioni e 139mila al 1° gennaio 2024, pari al 59,3% di coloro che a quella stessa data hanno un documento di soggiorno valido. Si deve però sottolineare che nel corso del 2023 la loro incidenza si è leggermente ridotta rispetto al 60,1% registrato alla fine del 2022 e al 65,8% del 2021. Ma ciò sembra dovuto sia alla crescita dei nuovi permessi con scadenza, sia (soprattutto) al forte aumento delle acquisizioni di cittadinanza registrato negli ultimi due anni. Un punto di arrivo rispetto al quale il permesso di soggiorno di lungo periodo rappresenta una sorta di naturale premessa.

La quota dei lungo soggiornanti, sul totale dei regolarmente presenti, è particolarmente elevata tra i moldavi (86%), tra gli ecuadoriani (78,8%), i serbi (78,1%), i macedoni (76,4%) e i bosniaci (75,9%). Ancora una volta si rileva chiaramente che la presenza straniera è assai più stabilizzata al Centro-Nord. Nel Mezzogiorno solo il 51,9% dei cittadini non comunitari regolarmente presenti ha un permesso di lungo periodo, contro il 58,9% del Nord-Ovest, il 61,3% del Nord-Est e il 62,9% del Centro.

7. Conclusioni

Una popolazione straniera che si avvicina a 6 milioni di presenze sul territorio italiano testimonia il punto di arrivo di un percorso complesso e multiforme, iniziato mezzo secolo fa, che ha recepito e reagito agli effetti delle importanti vicende storiche che si sono succedute e che hanno profondamente orientato l'origine e le motivazioni dei movimenti migratori verso il nostro Paese. Nel tempo sono cambiate le caratteristiche strutturali dei migranti e agli originali flussi alimentati dai così detti "apripista" sono andate via via affiancandosi le provenienze indotte dalle catene migratorie e dai ricongiungimenti familiari. Ciò ha dato vita al vivace mondo delle seconde generazioni, spesso nate in Italia, in molti casi oggi adulte e avviate a produrre, a loro volta, le terze generazioni.

Il resoconto dei dati statistici di quest'anno (2023) ci consegna la visione di una popolazione straniera che ha sensibilmente frenato il calo del totale dei presenti – un fenomeno che proseguiva ininterrottamente dal 2019 – e ha nel contempo aumentato in modo significativo la consistenza numerica dei residenti. Nel corso dell'anno è andata consolidandosi la tendenza, già evidenziata nel precedente Rapporto, volta a rafforzare il peso della componente in costante progresso lungo la via della stabilizzazione e della piena integrazione, con una folta quota di "già stranieri" che hanno acquisito la nostra cittadinanza.

Di fatto oggi in Italia, secondo i più recenti dati censuari, un residente su otto (12,4% del totale) appartiene a un multiforme collettivo che associa gli italiani nati

all'estero e gli stranieri nati in Italia al complesso degli "acquisiti" alla cittadinanza (nati dentro e fuori dai nostri confini) e agli stranieri veri e propri immigrati (nati all'estero). Con molti di questi ultimi, circa sei ogni dieci tra i cittadini non comunitari, che dispongono di un permesso di soggiorno di lungo periodo: spesso naturale "anticamera" per la successiva acquisizione di cittadinanza.

In conclusione, se possiamo dare ormai per assodata la presenza dell'immigrazione in Italia e il suo progresso verso il radicamento e la "normalità" nella comune percezione entro il sistema-Paese, si deve tuttavia tenere conto che ancora non mancano le occasioni per cogliere, in alcuni segnali di criticità, la necessità di favorire nei migranti regolarmente presenti un migliore e più rapido accesso ai percorsi di piena integrazione. Sia a garanzia dei diritti fondamentali della persona che stanno alla base delle norme del nostro vivere sociale, sia per consentire la valorizzazione di una componente straniera che svolge, e avrà modo di svolgere sempre più in futuro, un ruolo determinante per la conservazione di alcuni importanti equilibri, nell'offerta di lavoro così come nel welfare, che rischiano di venir sconvolti da una dinamica demografica dai toni notoriamente preoccupanti come è quella che stiamo vivendo e che verosimilmente vivremo nei prossimi anni.

Capitolo 2

Arrivi, sbarchi e richieste d'asilo

Livia Elisa Ortensi

"È evidente come la pressione migratoria esercitata da sbarchi e ingressi via terra sia in calo, sia per quanto riguarda gli ingressi dal mare che da terra."

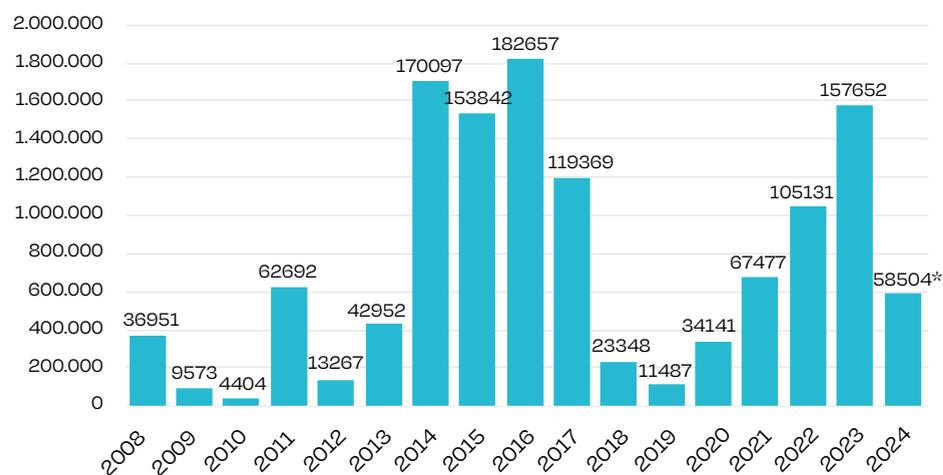
1. Una generale flessione degli ingressi via mare e via terra

Gli ingressi non autorizzati di richiedenti asilo e migranti economici dalle frontiere marittime e terrestri sono la componente più dinamica e scarsamente prevedibile dei flussi migratori verso il nostro Paese. Tra il 2019 e il 2023 la pressione migratoria alle frontiere marittime è stata in costante crescita, nonostante il rallentamento della mobilità indotto dalla pandemia, ed è stata successivamente alimentata dal deterioramento delle condizioni economiche e sociali nei Paesi di transito. Tale crescita ha portato il numero di arrivi nel 2023 a raggiungere una dimensione pari a oltre 13 volte quelli osservati nel 2019. Il 2024 segna, tuttavia, una prima inversione di questa tendenza che riporta il volume del flusso ai livelli osservati nel 2021¹, anno terminato con circa 67mila arrivi (Graf. 1). Al 15 novembre 2024 gli sbarchi segnano una riduzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente del 60%, mentre gli arrivi mensili sono in ogni mese inferiori a quelli osservati nel 2023. Se la tendenza dovesse rimanere tale, ci si potrebbe aspet-

¹ I dati sono osservati al 15 novembre 2024 e sono in linea con quelli alla stessa data del 2021 quando gli sbarchi osservati erano 59.135 (Ministero dell'interno, 2024).

tare un bilancio finale per il 2024 di poco inferiore o in linea con quello del 2021, conclusosi con oltre 9mila sbarchi in novembre (un livello che sembra difficile raggiungere nel 2024) e poco più di 4mila in dicembre. Come era già avvenuto nel 2017 a seguito del memorandum di intesa tra Italia e Libia, tale dinamica non è il risultato di un miglioramento nelle condizioni dei Paesi di transito o di partenza. È invece – almeno in larga parte – l'effetto di nuovi accordi, in questo caso con la Tunisia, che hanno determinato un ulteriore peggioramento delle condizioni di vita degli stranieri nel Paese, con segnalazioni relative a deportazioni e violenze in particolare nei confronti delle persone provenienti dall'Africa Sub-sahariana (Villa, 2024; Goethals, 2024).

Grafico 1. Numero di sbarchi registrati in Italia. Anni 2008-2024*. V.a.

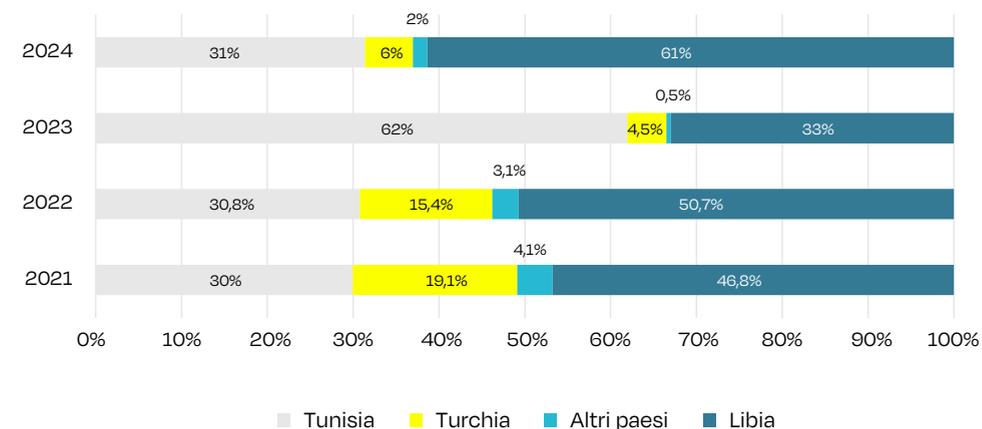


* Per l'anno 2024 si fa riferimento agli arrivi al 15 novembre 2024.
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati del Ministero dell'Interno (2024)

La flessione in termini assoluti del numero di sbarchi originati dalla Tunisia (-81,3%) si inserisce in un quadro più generale che vede una riduzione degli arrivi anche dalla Libia (-31,2%) e dalla Turchia (-54,4%), rotta quest'ultima lungo la quale era avvenuto il naufragio di Cutro. Se nel 2023 oltre due persone su tre approdate in Italia erano partite dalla Tunisia, nel 2024 la proporzione tra i due Paesi è di fatto invertita (Graf. 2). Il dettaglio rispetto al 2023 messo a disposizione da IOM-UNHCR (2024) mostra che le cittadinanze di chi sbarca sono molto diversificate sulla base del luogo di imbarco. Ad arrivare lungo la rotta tunisina sono state prevalentemente persone originarie dell'Africa Sub-sahariana – Guinea (18,4%), Costa d'Avorio (16,0%), Burkina Faso (8,5%) e Mali (5,8%) tra le principali provenienze – oltre che dalla Tunisia stessa (17,9%). Dalla Libia, invece, a partire

sono prevalentemente persone che arrivano dall'Asia e dal Medio Oriente – Bangladesh (23,7%), Pakistan (14,5%) e Siria (17,4%) in testa – e dall'Egitto (21,3%).

Grafico 2. Arrivi via mare per luogo di partenza. Anni 2021-2024*. %



* Per l'anno 2024 si fa riferimento ai primi 10 mesi.
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati IOM-UNHCR (2024a) e UNHCR (2024a)

Il ritorno della Libia quale principale Paese di partenza si traduce nella maggiore presenza relativa di bangladesi e siriani tra gli sbarcati in Italia (Tab. 1). In particolare, il Bangladesh si colloca per la prima volta al primo posto con una crescita degli arrivi del 9% rispetto allo stesso periodo del 2023². Studi qualitativi hanno mostrato come molti tra i bangladesi che attraversano il Mediterraneo centrale arrivino prima in un Paese mediorientale con un visto turistico per poi trasferirsi in Libia, da dove intraprendono la traversata per raggiungere l'Italia (Morad, 2024). Nonostante il perdurare di condizioni economicamente critiche nel loro Paese (Liga, 2024), calano del 63,2% gli arrivi di cittadini dall'Egitto, Paese dal quale si era osservato un picco delle partenze nel 2022 (Melcangi, 2023) con oltre 20mila arrivi.

² Il numero di persone originarie dal Bangladesh sbarcate in Italia al 15 novembre 2023 si attestava a 10.853 unità a fronte di 11.799 al 15 novembre 2024.

Tabella 1. Prime 5 nazionalità dichiarate al momento dello sbarco e peso percentuale sul totale degli sbarcati. Anni 2019-2024*

2019	Tunisia 23,1	Pakistan 10,3	Costa d'Avorio 9,9	Algeria 8,8	Iraq 8,5
2020	Tunisia 37,7	Bangladesh 12,1	Costa d'Avorio 5,7	Algeria 4,3	Egitto 3,7
2021	Tunisia 23,4	Egitto 12,5	Bangladesh 11,7	Iran 5,8	Costa d'Avorio 5,7
2022	Egitto 19,5	Tunisia 17,3	Bangladesh 14,3	Siria 8,2	Afghanistan 6,9
2023	Guinea 11,6	Tunisia 11,0	Costa d'Avorio 10,2	Bangladesh 7,7	Egitto 7,7
2024*	Bangladesh 19,8	Siria 18,7	Tunisia 12,8	Egitto 6,5	Guinea 5,5

* Il dato del 2024 si riferisce al 15 novembre 2024.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Interno (2024)

Non è possibile, come era avvenuto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto, valutare la relazione tra la mortalità nota lungo la rotta del Mediterraneo centrale³ e il numero di tentati attraversamenti (Tab. 2). È ragionevole pensare che, a seguito dell'accresciuta attività della guardia costiera tunisina, sia aumentato il numero di tentati attraversamenti sfociati in un respingimento. Tuttavia, a fronte di un numero di sbarchi inferiore, il rapporto tra deceduti e persone approdate in Italia per i primi 11 mesi del 2024 è superiore a quello misurato a novembre 2023 (che era pari a 15,6 decessi ogni 1.000 sbarchi). In analogia a quanto osservato per la frontiera marittima, anche gli arrivi via terra appaiono in flessione, pur con le consuete difficoltà nel reperimento dei dati relativi a questi ingressi. L'UNHCR segnala un numero stimato di 3.400 arrivi nei primi 6 mesi del 2024 (UNHCR, 2024b), in flessione rispetto allo stesso periodo del 2023, quando ne erano stati rilevati 5.600 (-39,3%). Ad entrare dalla frontiera con la Slovenia sono prevalentemente cittadini originari da Bangladesh, Siria, Turchia, Marocco e Afghanistan. Anche lungo questa rotta sono riportati, ormai da anni, abusi sistematici nei confronti delle persone in transito e respingimenti violenti da parte delle guardie di frontiera (Ibid.).

³ È sempre bene ricordare che il numero di morti e dispersi di cui si ha notizia è una sottostima del dato reale.

Tabella 2. Tentati attraversamenti, persone intercettate, morti e dispersi lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Anni 2016-2024*

	Tentati attraversamenti	Morti e dispersi	Minorenni morti e dispersi	Morti ogni 1.000 tentati attraversamenti	Morti ogni 1.000 sbarchi
2016	201.445	4.574	75	22,7	25,0
2017	144.253	2.853	52	19,8	23,9
2018	45.648	1.314	48	28,8	56,3
2019	18.594	1.262	40	67,9	109,9
2020	62.795	1.000	39	15,9	29,3
2021	127.963	1.553	48	12,1	23,0
2022	165.047	1.417	69	8,6	13,5
2023	212.100	2.526	91	11,9	16,0
2024*	n.a.	1.351	63	n.a.	23,1

* Il dato del 2024 si riferisce al 15 novembre 2024.

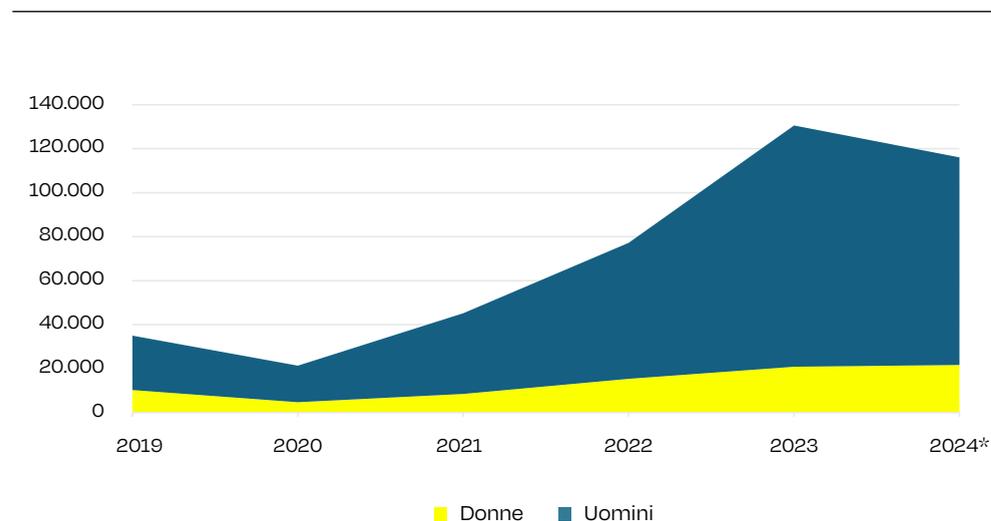
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati IOM (2024)

In ulteriore flessione rispetto alla tendenza già osservata nel 2023 è anche il flusso di beneficiari di protezione temporanea dall'Ucraina. Nei primi 10 mesi del 2024 sono state registrate poco meno di 16mila nuove domande a fronte di circa 21mila nell'intero 2023. Il numero complessivo di permessi rilasciati dall'inizio del conflitto è di 197mila, di cui circa 60mila rilasciati a minori. La popolazione adulta beneficiaria del permesso di protezione temporanea è formata nel 79% dei casi da donne, un fattore di grande differenziazione rispetto al resto della popolazione richiedente asilo (Protezione civile, 2024).

2. Le richieste d'asilo

Anche se solo una parte delle persone che entrano irregolarmente in Italia presenta una richiesta d'asilo, l'elevato numero di sbarchi e ingressi terrestri nell'ultimo biennio ha indubbiamente contribuito alla crescita complessiva di queste pratiche. Nel 2023 le domande d'asilo presentate in Italia sono state circa 130mila (di cui l'84% da parte di uomini); nei primi 9 mesi del 2024 il numero di nuove pratiche è stato invece di 116mila (Graf. 3) con una crescita del 27,1% rispetto a quanto osservato nel corrispondente lasso di tempo del 2023 (Eurostat, 2024).

Grafico 3. Numero di prime richieste d'asilo ricevute dall'Italia. Anni 2019-2024* per genere del richiedente



* Il dato del 2024 si riferisce ai primi 9 mesi.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) migr_asyappctza e migr_asyappctzm aggiornati al 02/10/2024

Coerentemente con i dati osservati relativi a ingressi marittimi e terrestri la prima cittadinanza osservata tra i richiedenti asilo nel biennio 2023/2024 è quella bangladesa, per la quale il numero di richiedenti asilo è in netta crescita (Tab. 3). Nei primi 9 mesi del 2024 si osserva anche un deciso aumento delle domande da Cina (+882%), Sri Lanka (+335%), Marocco (+115%), India (+137%) e Perù (+119%). Nel 2023 si erano osservate forti crescite anche per Burkina Faso (+2.164%), Guinea (416%), Mali (+283%), Camerun (+264%), Gambia (+259%), Senegal (+153%) ed Egitto (105%).

L'analisi delle richieste d'asilo nel 2023 per le provenienze che maggiormente entrano in Italia mediante la frontiera marittima ripropone una dinamica già osservata nelle precedenti edizioni di questo Rapporto (Tab. 4). Per i cittadini provenienti da Bangladesh e Pakistan l'Italia è spesso Paese di arrivo; inoltre per queste cittadinanze la rotta attraverso il Mediterraneo centrale coesiste con quella che attraversa i Balcani; per questo motivo le richieste di asilo sono superiori agli ingressi via mare. Per la prima volta si osserva un surplus di richieste di asilo rispetto agli sbarchi anche per l'Egitto, Paese relativamente al quale un report del 2022 a cura dell'EUAA (2022) segnalava la crescente importanza delle partenze verso la Turchia e attraverso la rotta balcanica.

Tabella 3. Prime 20 cittadinanze per richieste d'asilo. Anni 2023-2024* e variazione percentuale rispetto all'anno precedente

	Primi 20 Paesi	2024	Var. % primi 9 mesi 2023-primi 9 mesi 2024	Primi 20 Paesi	2023	Var. % 2022/2023
1	Bangladesh	25.610	56,8	Bangladesh	23.195	59,0%
2	Perù	11.420	119,4	Egitto	18.175	105,7
3	Egitto	9.305	-34,1	Pakistan	16.685	46,7
4	Pakistan	9.010	-28,1	Tunisia	7.515	40,1
5	Marocco	7.360	114,9	Perù	7.485	149,5
6	Tunisia	7.045	50,4	Costa d'Avorio	7.040	345,6
7	Burkina Faso	3.720	30,3	Burkina Faso	5.660	2.164,0
8	Sri Lanka	3.305	334,9	Morocco	5.085	82,6
9	India	3.080	136,9	Guinea	3.305	416,4
10	Mali	2.645	57,0	Mali	3.050	283,6
11	Colombia	2.495	70,3	Georgia	3.040	-6,2
12	Georgia	2.270	-4,4	Camerun	2.130	264,1
13	Costa d'Avorio	2.075	-58,2	Colombia	2.080	17,8
14	Guinea	1.795	-18,2	Nigeria	1.960	8,6
15	Venezuela	1.785	79,4	Afghanistan	1.900	-9,5
16	Cina	1.660	822,2	India	1.780	232,7
17	Nigeria	1.655	33,5	Gambia	1.655	259,8
18	Senegal	1.610	56,3	Senegal	1.545	153,3
19	Afghanistan	1.610	7,3	Albania	1.485	16,0
20	Gambia	1.475	43,2	Turchia	1.415	20,9
	Altri	15.140	32,5	Altri	14.380	-0,4

* Il dato del 2024 si riferisce ai primi 9 mesi.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) migr_asyappctza e migr_asyappctzm aggiornati al 02/10/2024

Tutte le altre provenienze confermano una più limitata propensione a presentare domanda d'asilo in Italia, suggerendo che il nostro Paese viene considerato in molti casi una tappa di transito. Un rapporto particolarmente basso tra ingressi via mare e domande d'asilo si osserva per i cittadini originari da Sudan (4,3 domande ogni 100 sbarchi), Siria (4,9) e Guinea (18,1) – prima cittadinanza quest'ultima tra gli sbarcati nel 2023 – nonostante, per questi ultimi, il numero delle domande

d'asilo sia effettivamente più che quintuplicato rispetto al 2022. Tipicamente l'Italia non è la meta finale per i guineiani che chiedono asilo prevalentemente in Francia e in secondo luogo in Germania, Belgio e Spagna. Ad alimentare la recente ripresa degli arrivi dalla Guinea (dopo una precedente crescita nel biennio 2016/2017) è l'afflusso di giovani con un'età molto bassa compresa fra i 14 e i 20 anni che lasciano il Paese perlopiù per raggiungere familiari già in Europa e migliorare le proprie condizioni di vita. Le donne segnalano spesso di essere in fuga da matrimoni forzati. La ripresa dei transiti lungo la rotta attraverso la Libia – che per i guineiani coesiste con quella verso la Spagna via mare e via terra tramite Mali e Algeria, o tramite il Marocco e la Tunisia raggiunte in aereo – è motivata dalla difficoltà a superare i controlli aeroportuali e dalle espulsioni messe in atto dalla Tunisia (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023: 22).

Tabella 4. Rapporto tra richieste d'asilo e sbarchi. Prime 10 nazionalità per numero di sbarcati in Italia. Anno 2023

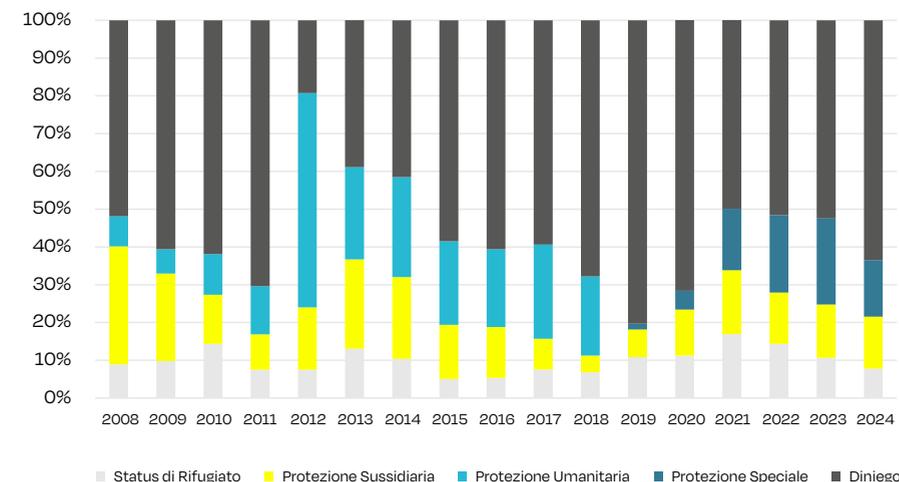
	Richieste d'asilo	Sbarchi	Richieste d'asilo ogni 100 sbarchi
Guinea	3.305	18.211	18,1
Tunisia	7.515	17.322	43,4
Costa d'Avorio	7.040	16.005	44,0
Bangladesh	23.195	12.169	190,6
Egitto	18.175	11.072	164,2
Siria	465	9.547	4,9
Burkina Faso	5.660	8.414	67,3
Pakistan	16.685	7.642	218,3
Mali	3.050	5.938	51,4
Sudan	250	5.834	4,3

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) e Ministero dell'Interno (2024). I dati di fonte Eurostat sono arrotondati ai multipli di 5

A causa della maggiore pressione sul sistema di asilo derivante dai flussi di terra e soprattutto via mare del biennio 2022/2023 le domande in attesa di esito sono andate crescendo. Queste erano 80mila a fine 2022, 147mila a fine 2023 e hanno raggiunto la quota di 195mila al 30 settembre 2024 (Eurostat, 2024). Il numero di persone presenti nei centri di accoglienza è di circa 139mila a novembre 2024, a fronte di 141mila alla stessa data del 2023 (Ministero dell'Interno, 2024). Per quanto riguarda, invece, le decisioni relative alle richieste di asilo, nei primi 9 mesi del 2024 si osserva una risalita nella proporzione di dinieghi, esito che ha riguardato il 63% delle domande a fronte del 52% nel 2023. In particolare, si osserva una riduzione del peso della protezione speciale (dal

23% al 15%) verosimilmente anche per effetto della legge 5 maggio 2023, n. 50 (conversione con modifiche del c.d. Decreto Cutro), norma che ha ristretto la possibilità di rilasciare la protezione speciale.

Grafico 4. Esiti delle richieste d'asilo. Anni 2008-2024*. %



* Il dato provvisorio relativo al 2024 si riferisce ai primi tre trimestri sulla base dei dati di fonte Eurostat (2024)

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Interno (2024) e Eurostat (2024)

Nel 2023 i tassi di diniego⁴ più elevati sono stati osservati per Egitto (83%), Algeria (78%), Tunisia, Marocco (entrambi 76%) e Senegal (69%), mentre i più bassi si sono osservati per Burkina Faso (2%), Somalia (4%), Afghanistan, Venezuela e Ucraina (tutti intorno al 5%). Nel 2024, invece, i Paesi con la più alta probabilità di insuccesso sono stati Kosovo (93%), Marocco (90%), Egitto, Senegal e Cina (87%), mentre i dinieghi sono stati i più bassi tra i cittadini di Burkina Faso (1%), Palestina (4%), Mali (6%), Somalia (7%) e Venezuela (10%). Nel 2024 i tassi di diniego appaiono in crescita per tutte le principali cittadinanze con l'eccezione di Mali, Iraq, Sudan, Burkina Faso e Cuba. Tra il 2023 e il 2024 la crescita maggiore nei tassi di diniego si è osservata per Serbia, Brasile, Albania e Sierra Leone, Paesi dove la proporzione di persone che hanno ottenuto un diniego è aumentata di 26-28 punti percentuali.

Alla luce di queste enormi differenze tra Paesi relativamente ai livelli del tasso di diniego, per valutare correttamente le variazioni nella propensione del nostro Paese a concedere o rigettare le richieste d'asilo è necessario depurare il dato

⁴ Vale a dire la percentuale di dinieghi sul totale delle richieste per Paese.

dell'effetto della composizione per Paese d'origine dei richiedenti⁵. Per valutare i tassi di diniego delle domande d'asilo tra il 2021 e il 2024 si è costruita la serie dei tassi di diniego standardizzati sulla base del metodo della popolazione tipo⁶. Nel grafico 5 si mostra il tasso di diniego reale a fronte del tasso che si sarebbe osservato se tutte le cittadinanze che hanno presentato domanda d'asilo fossero state equamente rappresentate nella popolazione. Dal grafico osserviamo che, mentre la leggera crescita nei dinieghi osservata tra il 2021 e il 2022 è il risultato di un effetto di composizione (maggiore presenza di persone originarie da Paesi con un alto tasso di diniego) a fronte, invece, di una maggiore propensione a concedere una qualsiasi forma di protezione, la crescita osservata tra il 2023 e i primi nove mesi del 2024 è dovuta ad una effettiva minore propensione a concedere asilo.

Se i tassi di rigetto specifici per Paese si mantenessero costanti ai livelli osservati nei primi nove mesi del 2024, data la composizione per Paese dei richiedenti, le domande pendenti a settembre 2024 (più recente dato disponibile) darebbero luogo a 124mila dinieghi in prima istanza (65,1% delle domande). Le stesse domande valutate sulla base dei tassi di diniego osservati nel 2023 darebbero invece luogo a 102mila dinieghi (56,5% delle domande).

3. Conclusioni

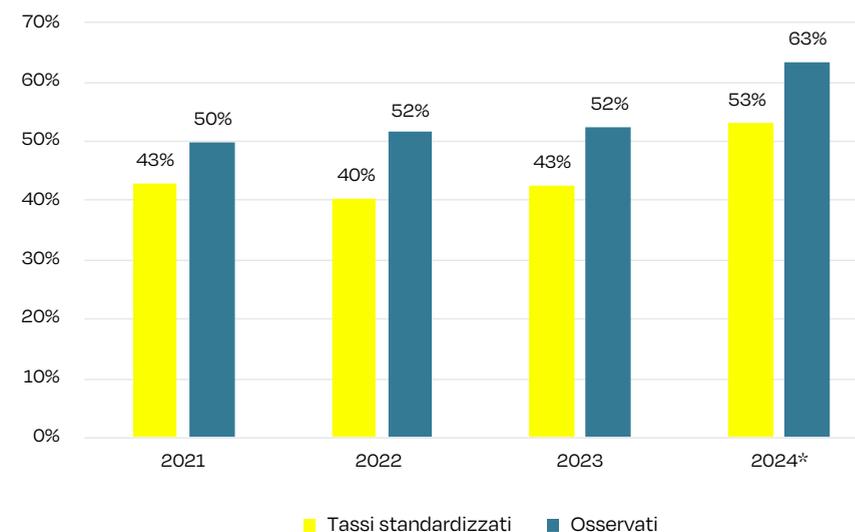
Pur in assenza dei dati relativi all'intero anno 2024, è evidente come la pressione migratoria esercitata da sbarchi e ingressi via terra sia in calo, sia per quanto riguarda gli ingressi dal mare che da terra. Se, indubbiamente, gli accordi con la Tunisia hanno portato ad un netto calo delle partenze da questo Paese, è vero che anche gli arrivi tramite le altre rotte si riducono, in particolare dalla Libia che torna ad essere il principale Stato di provenienza di chi approda in Italia via mare. Si osserva, inoltre, un ulteriore rallentamento dei flussi dall'Ucraina. Al contrario, a seguito della dinamica migratoria del biennio 2022/2024, il numero di richieste di asilo è in aumento. Sono in crescita anche i tassi di diniego delle domande d'asilo come risultato della riduzione della proporzione di permessi speciali concessi e, anche se in misura inferiore, dello status di rifugiato. Se i tassi di diniego osservati nei primi nove mesi del 2024 dovessero rimanere costanti nel prossimo periodo le attuali domande in attesa di esito darebbero luogo a circa 124mila nuovi dinieghi di cui una parte destinati, se oggetto di ricorso e di decisione definitiva negativa, ad alimentare la presenza di popolazione irregolare, qualora queste persone

⁵ Il tasso complessivo osservato è, infatti, la media dei tassi di diniego osservati per le singole nazionalità ponderata per il peso di ogni provenienza nell'anno analizzato. Una crescita di richieste da parte di applicanti da Paesi con un elevato tasso di accettazione può determinare una flessione nel numero dei dinieghi anche in mancanza di un cambiamento nella propensione complessiva a concedere una qualche forma di protezione.

⁶ La popolazione tipo utilizzata è di 500 applicanti per ogni Paese di provenienza, sono stati utilizzati i tassi di rigetto di tutte le cittadinanze per le quali siano state presentate almeno 10 domande ogni anno, le altre sono state cumulate in una categoria residua.

decidessero di rimanere sul territorio italiano. Si sottolinea come l'effetto degli sbarchi sulla dinamica della popolazione irregolare non sia immediato. Infatti, per la componente che decide di fare richiesta d'asilo in Italia, l'impatto dei dinieghi è diluito in base ai tempi di valutazione delle domande, dei ricorsi e mediato dalle eventuali variazioni nella legislazione italiana e nella valutazione delle condizioni di rischio nei Paesi d'origine.

Grafico 5. Andamento dei tassi di diniego totali e standardizzati. Anni 2021-2024*, %



* Il dato provvisorio relativo al 2024 si riferisce ai primi tre trimestri sulla base dei dati di fonte Eurostat (2024).

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024)

Riferimenti bibliografici

EUAA (European Union Agency for Asylum). (2022). *Egypt as a Country of Origin. Migration Drivers Report*, luglio. Disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-08/2022_07_MDR_Egypt_Origin_EN.pdf.

Eurostat. (2024). *Database*. Disponibile in: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Goethals, K. (2024). *The Tunisia Experiment: A Strategy with Few Exportable Lessons*. *ISPI90*, 30 settembre. Disponibile in: <https://www.ispionline.it/en/publication/the-tunisia-experiment-a-strategy-with-few-exportable-lessons-184884>.

IOM. (2024). *Missing migrants project*. Disponibile in: <https://missingmigrants.iom.int/>.

IOM-UNHCR. (2024). *Migrant and Refugee Movements through the Central Mediterranean Sea in 2023*. Disponibile in: <https://dtm.iom.int/reports/migrant-and-refugee-movements-through-central-mediterranean-sea-joint-annual-overview-2023>.

Liga, A. (2024). Egitto: tutti in soccorso del gigante fragile. *ISPI90*, 90 maggio. Disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/egitto-tutti-in-soccorso-del-gigante-fragile-172751>.

Melcangi, A. (2023). Egitto: troppo grande per fallire, o per resistere. *ISPI90*, 11 luglio. Disponibile in: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/egitto-troppo-grande-per-fallire-o-per-resistere-135074>.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023). *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*. Disponibile in: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/rapporto-semestrale-msna-30-giugno>.

Ministero dell'Interno. (2024). *Cruscotto statistico*. Disponibile in: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

Morad, M. (2024). *Il Bangladesh è tra i primi sei Paesi al mondo per numero di emigranti. Anche se il Regno Unito rappresenta da sempre la principale meta per i bangladesi, negli ultimi tempi l'Italia è diventata una destinazione molto ambita*. Fondazione Oasis, 20 marzo. Disponibile in: <https://www.oasiscenter.eu/it/l-emigrazione-dei-bangladesi-in-italia-storia-cause-e-rotte>.

Protezione Civile. (2024). *Emergenza Ucraina. Dashboard richieste di protezione temporanea*. Disponibile in: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea/>.

UNHCR. (2024a). *Italy Weekly Snapshot (04 Nov-10 Nov 2024)*. Disponibile in: <https://data.unhcr.org/fr/documents/download/112404>.

UNHCR. (2024b). *Fact sheet > Italy/June*. Disponibile in: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/110840>.

Villa, M. (2024). *Irregular Migration in the Mediterranean: Down, but for How Long?* *ISPI90*, 30 settembre. Disponibile in: <https://www.ispionline.it/en/publication/irregular-migration-in-the-mediterranean-down-but-for-how-long-184880>.

Capitolo 3

Il quadro normativo e la sua evoluzione

Ennio Codini

"È difficile, se non impossibile, considerare sicuro per le minoranze come per gli oppositori politici un Paese nel quale non viga un'effettiva tutela dei diritti umani."

Parlare del quadro normativo e della sua evoluzione nell'arco degli ultimi trent'anni e poi in particolare nel 2024, in riferimento ai flussi migratori, alle presenze e all'acquisizione della cittadinanza, implica, anzitutto, delineare sommariamente lo scenario iniziale, ossia quello degli anni Novanta, per poi mettere in evidenza i principali, successivi sviluppi e, infine, soffermarsi sulle novità introdotte o annunciate nel 2024.

1. Gli anni Novanta

Il riferimento ai flussi (dal punto di vista giuridico si parla di ingressi), alle presenze (dal punto di vista giuridico si parla di soggiorno), e all'acquisizione della cittadinanza comporta la considerazione di tre discipline distinte seppur connesse: quella dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri; quella della protezione internazionale, ovvero dell'asilo; e infine quella dei modi d'acquisto della cittadinanza. A proposito del soggiorno non vanno poi trascurate eventuali normative di carattere generale tali da prevedere per gli immigrati o una parte di essi trattamenti differenziati, ossia particolari tutele o discriminazioni.

Ciò premesso, per quel che riguarda la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri, alla fine degli anni Novanta c'è stato un radicale mutamento del quadro normativo con la legge n. 40 del 6 marzo 1998, c.d. Turco-Napolitano, poi confluita nel decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998: *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione*.

Per quel che riguarda la protezione internazionale invece negli anni Novanta ha continuato a persistere la mancanza di una disciplina specifica.

Quanto, infine, ai modi d'acquisto della cittadinanza, con la legge n. 91 del 5 febbraio 1992 è stata introdotta una nuova disciplina che si è posta peraltro nel solco della tradizione legislativa a riguardo, seppur con alcune soluzioni più restrittive come prevedere, salvo eccezioni, non più cinque ma dieci anni d'attesa per la naturalizzazione sulla base della residenza continuativa.

Nella normativa del '98 sull'immigrazione troviamo fundamentalmente due canali d'ingresso: per lavoro e per ricongiungimento familiare. L'ingresso per lavoro è, di regola, subordinato a quote annuali, nonché alla previa disponibilità di un datore all'assunzione, salvo la possibilità di prevedere specifiche quote per ricerca di lavoro. Quello per ricongiungimento, invece, è un diritto se sussistono determinati requisiti. In tale normativa troviamo, inoltre, una tendenziale equiparazione dello straniero immigrato al cittadino italiano nei rapporti di lavoro e in generale in quelli civili e anche nell'accesso alle prestazioni dello Stato sociale, salvo una tutela ridotta per gli immigrati non in regola con le disposizioni sul soggiorno, c.d. irregolari.

2. I principali sviluppi nel trentennio

Nel tempo sono state introdotte diverse modifiche alla disciplina del Testo unico. Impossibile qui anche solo menzionarle tutte. Le più rilevanti sono state quelle di cui alla legge n. 189 del 30 luglio 2002, c.d. Bossi-Fini, che ha modificato soprattutto la disciplina dell'ingresso per lavoro, tra l'altro cancellando quello "per ricerca". A fronte del fenomeno dell'immigrazione irregolare è stata spesso rivista la disciplina dei rimpatri. Sempre a proposito di tale fenomeno è emersa, inoltre, una particolare risposta normativa: più volte sono state varate campagne di regolarizzazione; di fatto, si noti, anche delle quote annuali d'ingresso hanno spesso beneficiato lavoratori immigrati già presenti nel nostro Paese senza permesso di soggiorno. Invero, i flussi per lavoro sono sempre stati di fatto in prevalenza irregolari, per la tendenza del mercato a vedere l'incontro tra domanda e offerta nel territorio; di conseguenza, risultando la disciplina dei rimpatri scarsamente efficace, processi di regolarizzazione su larga scala sono risultati inevitabili.

Col decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007 è stata poi definita una disciplina ad hoc per l'immigrazione dei c.d. comunitari in relazione alla quale non sono emerse particolari criticità.

Quanto all'asilo, in attuazione di direttive europee, nel primo decennio di

questo secolo si è sviluppata finalmente una disciplina specifica con le seguenti caratteristiche: il richiedente può ottenere due tipi di status – rifugiato e protezione sussidiaria – salvo la possibilità di ottenere, in alternativa, in casi particolari, un qualche altro permesso; l'esame delle domande è affidato a speciali organi amministrativi, le commissioni territoriali; l'accoglienza deve avvenire in strutture dedicate che dovrebbero essere essenzialmente quelle dello specifico sistema di centri sviluppatosi su iniziativa dei Comuni (originariamente denominato SPRAR, da ultimo SAI), anche se di fatto hanno assunto un notevole rilievo strutture straordinarie¹. È rimasta una lacuna, grave: la mancanza di vie legali d'ingresso in Italia per chiedere protezione (o eventualmente per chiederla alle autorità italiane dall'estero), anche per l'inerzia a riguardo dell'Unione europea. Tale lacuna, si noti, ha contribuito alla formazione di rilevanti flussi irregolari di richiedenti asilo che si sono mescolati con quelli per lavoro (di cui si è detto sopra) alimentando drammaticamente quella rotta del Mediterraneo centrale che ha significato, e significa, per decine di migliaia di persone ogni anno, speranza ma anche rischio di morte e, ancor di più, di violenza e sfruttamento.

Con la legge n. 47 del 7 aprile 2017, c.d. Zampa, per lo più attraverso una riscrittura o integrazione di disposizioni del Testo unico è stata meglio definita la disciplina ad hoc per i minori stranieri non accompagnati, richiedenti o anche non richiedenti asilo.

Va osservato che la disciplina del Testo unico e anche quella dell'asilo sono state spesso modificate nel tempo non con strumenti ordinari – la legge, il decreto legislativo – ma con lo strumento straordinario del decreto-legge, sulla base dell'assunto infondato o della finzione che l'immigrazione sarebbe appunto un fenomeno straordinario. Nel 2023 sono stati adottati addirittura quattro decreti-legge in materia: il n. 1 del 2 gennaio, il n. 20 del 10 marzo (c.d. Cutro), il n. 124 del 19 settembre e il n. 133 del 5 ottobre.

Alla disciplina della cittadinanza, dopo il 1992, sono stati invece apportati solo ritocchi; vi è stato invero a riguardo un susseguirsi di progetti di riforma talora vagliati dal Parlamento senza però che si giungesse all'approvazione.

Quanto, infine, alle eventuali normative di carattere generale tali da prevedere per gli immigrati, o una parte di essi, trattamenti differenziati, a livello statale così come regionale e locale, è emerso nel tempo il tentativo di escludere o rendere più difficile l'accesso degli immigrati regolarmente soggiornanti o di una parte di essi ad alcune prestazioni dello Stato sociale. Tale tentativo è stato però sistematicamente contrastato dalla Corte costituzionale che ha negato la legittimità di discriminazioni in relazione a bisogni analoghi e non connesse alla generale ratio della prestazione. La legge n. 388 del 2000, ad esempio, aveva previsto per gli immigrati il requisito del permesso permanente per beneficiare delle prov-

¹ Per una più analitica disamina degli sviluppi normativi in tema di ingresso e soggiorno e di protezione internazionale fino al 2014 si rinvia al capitolo *Gli aspetti normativi* del *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni: 1994-2014* (Codini, 2014).

videnze economiche non previdenziali erogate dall'INPS, ma con una serie di pronunce (a partire dalla n. 306 del 2008) la Corte ha azzerato la portata di tale previsione. Né miglior fortuna in generale ha avuto il tentativo di discriminare indirettamente una parte degli immigrati prevedendo per questa o quella prestazione, quale requisito o titolo di preferenza, un previo, protratto soggiorno nel territorio (cfr. tra le più recenti decisioni contrarie la n. 44 del 2020). Solo nel caso del reddito di cittadinanza la Corte (con la decisione n. 19 del 2022) ha ritenuto legittimo il requisito del permesso permanente ravvisando nella disciplina una finalità primaria di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro e dunque una logica di medio-lungo periodo rispetto alla quale potrebbe interferire negativamente l'assenza di quella garanzia legale sine die quanto al soggiorno data dal permesso permanente.

3. Il 2024: cambiamenti nella sostanziale inerzia

Se, alla luce della ricostruzione di cui sopra, si considerano gli sviluppi normativi nel 2024 si nota, da un lato, come già nel 2023, una continua propensione al cambiamento, e però, dall'altro, una sostanziale inerzia per quel che riguarda i nodi fondamentali manifestatisi nel trentennio.

La propensione al cambiamento è immediatamente segnalata dai diversi provvedimenti adottati a livello legislativo. In particolare, alla legge n. 14 del 21 febbraio di ratifica dell'accordo tra Italia e Albania del 6 novembre 2023 hanno fatto seguito due decreti-legge, il n. 158 del 23 ottobre, concernente l'individuazione dei Paesi c.d. sicuri ai fini dell'applicazione delle norme sull'asilo, e il n. 145 dell'11 ottobre, con varie disposizioni in materia d'immigrazione volte anzitutto a contrastare una specifica criticità emersa negli ultimi anni in sede di applicazione della normativa sugli ingressi per lavoro, costituita dal fatto che le quote vengono impropriamente utilizzate non più solo in funzione di regolarizzazione ma anche per ingressi senza effettiva assunzione (si veda il capitolo 4 in questo Rapporto).

Dei due decreti-legge il più discusso è stato, senza dubbio, il n. 158 che è andato ad inserirsi nel travagliato processo di attuazione dell'accordo di cui sopra. Quest'ultimo prevede il trasferimento di richiedenti asilo nel Paese balcanico, con relativo trattenimento, qualora la persona che sia stata soccorsa in acque internazionali da navi della marina italiana, non rientri in categorie meritevoli di speciale tutela (donne, minori ecc.) e provenga da un Paese "sicuro", dal che viene fatta derivare una presunzione d'infondatezza della domanda di protezione. Il processo di attuazione dell'accordo si è rivelato (ed è anche nel periodo di redazione del presente capitolo) travagliato perché, una volta approntate alla fine dell'estate le relative strutture in territorio albanese, con riferimento ai pochi migranti inizialmente selezionati dall'amministrazione per essere trattenuti nel Paese balcanico, è intervenuta l'autorità giudiziaria non convalidando il tratte-

nimento, con conseguente trasferimento in Italia di tali persone, in regime di libertà, anche facendo riferimento alla sentenza della Corte di giustizia UE del 4 ottobre (causa C 406/22) che ha escluso la possibilità di considerare sicuro un Paese nel quale parti del territorio di fatto non lo sono. In tale contesto è stato adottato il decreto n. 158 che ha escluso dal novero dei "sicuri" alcuni Stati in precedenza invece inclusi nel relativo decreto ministeriale, come nel caso della Nigeria, proponendo un nuovo elenco. Ma successivamente diversi giudici hanno messo in discussione che tutti i Paesi di cui al nuovo elenco debbano ritenersi sicuri perché, se anche dovesse ritenersi vero che non presentano parti del territorio specificamente non sicure, comunque si tratterebbe di Stati non sicuri per determinate minoranze o per chi si oppone al governo (si pensi al caso dell'Egitto, incluso nell'elenco). Invero si può in generale osservare che è difficile, se non impossibile, considerare sicuro per le minoranze come per gli oppositori politici un Paese nel quale non viga un'effettiva tutela dei diritti umani anche grazie alla divisione dei poteri e allo Stato di diritto, ma allora, considerate le condizioni in cui si trovano i Paesi dai quali in concreto provengono i richiedenti asilo in arrivo in Italia, quali possono ritenersi davvero sicuri? Persino la Tunisia è per lo meno in bilico da questo punto di vista (Carlino, 2024)².

Di un certo rilievo, comunque, è stato anche il decreto-legge n. 145. Quanto al problema degli ingressi senza assunzione, tale decreto ha modificato le disposizioni del Testo unico in materia di nulla-osta e contratti di soggiorno e, per il 2025, bloccato i nulla-osta per lavoratori provenienti dal Bangladesh, dal Pakistan e dallo Sri Lanka. Il decreto, peraltro, ha introdotto anche altre disposizioni. E accanto alle ennesime restrizioni per l'attività di soccorso delle ONG e alle ennesime misure contro lo sfruttamento lavorativo troviamo una previsione che, seppur timidamente, va nella direzione di un riconoscimento della tendenza del mercato del lavoro a vedere l'incontro tra domanda e offerta nel territorio: quella che consente in generale e senza il limite delle quote il passaggio dello straniero dalla condizione di lavoratore stagionale a quella di lavoratore immigrato attraverso la stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato grazie appunto all'incontro nel territorio tra domanda e offerta.

Comunque, in generale, i cambiamenti di cui all'accordo tra Italia e Albania e ai due decreti sopra citati non sono certo andati a colmare le lacune o comunque ad affrontare le criticità di cui si è detto e sono destinati ad avere una portata ridotta.

L'accordo, in particolare, anche al di là delle incertezze su come affrontare la questione dei Paesi sicuri, che comunque come si diceva, si ritiene non potranno essere molti, se anche non emergeranno nelle aule di giustizia altre criticità

² Per una più ampia riflessione sulla politica di esternalizzazione di cui all'accordo tra Italia e Albania si rinvia in ogni caso al capitolo 12 di questo Rapporto specificamente dedicato al tema, oltre che a diversi approfondimenti dove emergono posizioni in parte differenziate sulla giurisprudenza (Mentasti, 2024; Savino, 2024).

di carattere generale (lungo una linea già analizzata nel capitolo dedicato a // *quadro normativo* del Rapporto dello scorso anno, Codini, 2024), porterà all'effettivo trattenimento nel Paese balcanico di *pochi* richiedenti asilo considerata la composizione dei flussi. Perché molti provengono da Paesi non considerati sicuri nemmeno dal decreto n. 158 oppure appartengono a categorie comunque escluse dal trasferimento, e poi perché non pochi migranti approdano sulle nostre coste sfuggendo ai controlli e molti richiedenti asilo comunque approdano autonomamente o beneficiando di forme di soccorso "altre" rispetto a quelle della nostra marina in acque internazionali.

Quanto poi al decreto n. 145, va osservato che, se pure può essere ragionevole contrastare il fenomeno degli ingressi per lavoro secondo le quote e le procedure ai quali non segue un'effettiva assunzione, anche al di là delle criticità ravvisabili nelle soluzioni adottate (ASGI, 2024) resta il fatto che una tale linea di contrasto, come molte delle altre adottate contro la violazione o l'elusione delle norme sull'immigrazione (a partire dal rimpatrio) sconta un limite generale di efficacia derivante dall'essere la violazione e l'elusione *troppo* diffuse per la carenza di cui si è detto di adeguate vie legali per l'ingresso dei lavoratori e l'arrivo dei richiedenti asilo.

D'altra parte, le nuove disposizioni non vanno a colmare le lacune o comunque ad affrontare le criticità a riguardo. Nulla è stato previsto per superare radicalmente l'assenza di meccanismi d'ingresso coerenti con la tendenza del mercato a vedere l'incontro tra domanda e offerta nel territorio. Così come nulla è stato previsto per dar vita a un canale legale per l'arrivo di chi chiede protezione. Circa quest'ultimo punto si è invero sviluppata negli ultimi anni, e anche nel 2024, l'esperienza dei c.d. corridoi umanitari che ha però mantenuto i suoi tratti di occasionalità senza divenire, per ora, riferimento per definire una disciplina ordinaria tale da consentire in generale agli interessati di chiedere asilo alle autorità italiane senza dover ricorrere a canali illegali.

Per quel che riguarda, invece, i tentativi a livello statale e regionale d'introdurre normative di carattere generale tali da escludere o rendere più difficile l'accesso degli immigrati regolari o di una parte di essi ad alcune prestazioni dello Stato sociale, la Corte costituzionale ha confermato anche nel 2024 la propria linea tendenzialmente preclusiva (cfr. le decisioni n. 53, n. 67 e n. 147). È rimasto così saldo quell'argine che ha finora impedito a forze politiche talora tentate in tal senso, di sviluppare quanto allo Stato sociale una linea riconducibile allo slogan "prima gli italiani" o comunque nel segno della discriminazione di una parte degli immigrati regolari³.

³ Per approfondimenti sulla giurisprudenza della Corte si rinvia ai due paper ISMU ETS dedicati al tema del dicembre 2022 e del luglio 2024 (Codini, 2022a e Codini, 2024).

4. Prospettive quanto alla cittadinanza

Di fatto, anche se solo a livello di progetti di legge, l'unico ambito nel quale si è manifestata nel 2024 una qualche propensione a introdurre cambiamenti sostanziali è stato quello dei modi d'acquisto della cittadinanza.

A riguardo, Forza Italia ha prima annunciato e poi presentato un progetto di riforma (depositato il 9 ottobre). In parallelo, anche il Partito democratico ne ha presentato uno (depositato il 12 settembre). Entrambi hanno tratti specifici che li differenziano nettamente l'uno dall'altro, in particolare: nel primo, l'idea di modificare in chiave restrittiva il tradizionale meccanismo a favore dei discendenti degli emigrati che rende possibile senza limiti la trasmissione di generazione in generazione della cittadinanza; nel secondo, l'idea, tradizionalmente cara al Partito democratico, d'introdurre una forma di *ius soli* c.d. temperato, ossia la possibilità a vantaggio dei figli di stranieri nati nel territorio di acquistare la cittadinanza laddove almeno uno dei genitori sia regolarmente soggiornante da almeno un anno, senza ulteriori requisiti sostanziali. Va anche osservato che entrambi i progetti mirano a ridurre i tempi d'attesa per la naturalizzazione ma con soluzioni diverse. Ma, al di là di questo, in entrambi i progetti troviamo soprattutto il c.d. *ius scholae*, ossia la possibilità di ottenere la cittadinanza prima della maggiore età per i figli di stranieri nati in Italia o giunti per ricongiungimento familiare (o eventualmente anche come minori non accompagnati) in relazione alla frequenza scolastica (un'ipotesi di riforma già emersa in passato e analizzata in un paper di questa Fondazione del maggio 2022, Codini, 2022b).

L'introduzione di tale possibilità colmerebbe quella che ben può apparire una lacuna della disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza. Tale disciplina consente ai figli di stranieri nati in Italia o giunti per ricongiungimento familiare di ottenere la cittadinanza. Però l'acquisto *prima* della maggiore età può avvenire solo per trasmissione da parte di un genitore divenuto nel frattempo cittadino; ipotesi di rilevanza non trascurabile ma che in molti casi non si realizza, anche per i tempi complessivamente lunghi se non lunghissimi d'attesa per la naturalizzazione (di fatto, per lo più, 15-20 anni dall'arrivo della persona in Italia). Altrimenti avverrà necessariamente *dopo*. Ma l'acquisto dopo la maggiore età (che si tratti di quello semi-automatico previsto per i nati in Italia o ancor più della naturalizzazione prevista per i "ricongiunti") non risponde nel modo migliore ai processi d'integrazione che richiederebbero invece una chance d'acquisto a quindici-se-dici anni, se non prima, quando la persona s'interroga sulla propria appartenenza civica e anche emerge la rilevanza di particolari diritti, come quelli legati alla mobilità transfrontaliera, connessi alla cittadinanza; acquisto che eviterebbe altresì le criticità connesse al divenire maggiorenne, e dunque non più legittimato al soggiorno dal permesso dei genitori, senza essere ancora cittadino. Lo *ius scholae*, come sopra evidenziato, per sua natura valorizzerebbe poi proprio la scuola come luogo d'integrazione, lungo una linea antica (presente dall'unità d'Italia) ed emersa in questi anni anche con la valorizzazione dell'educazione civica; e

potrebbe persino avere una qualche efficacia di contrasto del fenomeno della dispersione scolastica. Esso, d'altra parte, non avrebbe presumibilmente impatti problematici sui flussi migratori (non vi sono in letteratura studi che mostrino una capacità attrattiva di siffatta previsione quale quella riscontrabile invece per lo *ius soli* puro); né sarebbe contrario ai principi della nostra disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza, che non vedrebbe, in particolare, sostanzialmente ridotta la propria, invero limitata, capacità di selezionare i "meritevoli" della cittadinanza – essendo gli interessati per lo più destinati ad ottenere comunque la cittadinanza anche secondo la disciplina attuale – e già contempla situazioni, quali quelle che andrebbero a crearsi con la nuova normativa, in cui i membri della famiglia hanno cittadinanza diversa.

I due progetti, invero, al di là della fondamentale analogia propongono per lo *ius scholae* due discipline diverse per un aspetto non trascurabile: in quello di Forza Italia si parla di dieci anni di frequenza scolastica, corrispondenti all'arco che va dell'inizio della primaria al biennio della secondaria di secondo grado, ossia all'obbligo scolastico; in quello del Partito Democratico, invece, si parla di almeno cinque anni consecutivi di frequenza scolastica. Si può cogliere immediatamente in relazione a ciò una differenza quanto alla portata, maggiore nel caso del progetto del Partito Democratico, che include anche i minori giunti a un'età tale da escludere dieci anni di frequenza scolastica nel percorso obbligatorio (e del resto in tale progetto si richiede che il minore, se non nato in Italia, sia giunto entro il compimento del dodicesimo anno d'età, laddove nella proposta di Forza Italia si richiede invece l'ingresso entro il compimento del quinto anno). Va aggiunto che nel progetto del Partito democratico si considera frequenza scolastica anche quella della scuola dell'infanzia, non così in quello di Forza Italia. Si può vedere immediatamente in relazione a questo, e considerata anche la differenza di cui sopra quanto al numero di anni di scuola richiesti, una differenza sostanziale quanto ai tempi dell'acquisto, essendo quest'ultimo possibile secondo il progetto del Partito Democratico negli anni della scuola primaria laddove invece quello di Forza Italia lo prevede solo nella secondaria di secondo grado. Tale differenza potrebbe ricollegarsi a una diversa valutazione relativamente alle esigenze degli interessati, potendosi ravvisare nel retroterra della proposta di Forza Italia, l'idea che i diritti connessi alla cittadinanza, così come gli interrogativi quanto all'appartenenza civica, assumano rilevanza intorno ai sedici anni e in quella del Partito Democratico l'idea che invece essi assumano rilevanza ben prima. Ma va messa in evidenza anche una differenza circa l'importanza della scuola che emerge dal tipo di percorso legittimante l'acquisto: nella proposta del Partito Democratico includendosi anche quella dell'infanzia si valorizza la scuola come *luogo di relazioni* significative più che come luogo di apprendimento, non essendo decisivo il livello di istruzione; in quella di Forza Italia, invece, essendo decisivo il livello di istruzione, si valorizza la scuola anzitutto come *luogo di apprendimento*. Ciò si dice fermo restando che in sostanza non muterebbero i criteri di selezione dei "meritevoli", trattandosi come già osservato di persone

in ogni caso per lo più destinate ad ottenere la cittadinanza anche secondo la disciplina attuale.

Un altro evento concernente la cittadinanza è stato l'avvio, su iniziativa di Più Europa, della procedura per addivenire a un referendum di abrogazione parziale della legge del '92. In questo caso il riferimento non è all'acquisto da parte delle c.d. seconde generazioni bensì da parte degli immigrati adulti. L'abrogazione riguarderebbe, infatti, la disposizione dell'art. 9 della legge che richiede dieci anni di previo regolare soggiorno per avviare la procedura di naturalizzazione, sul presupposto che abrogandola tornerebbe in vigore la precedente disciplina che, come sopra accennato, richiedeva solo cinque anni di previo regolare soggiorno. Peraltro, la riduzione netta dei tempi per la naturalizzazione di fatto anticiperebbe l'acquisto della cittadinanza anche per molti figli di immigrati nati in Italia o giunti per ricongiungimento, accrescendo così il numero dei beneficiari del vigente meccanismo di trasmissione della cittadinanza da parte di un genitore divenuto nel frattempo cittadino la cui portata, come sopra accennato, è oggi assai ridotta dai tempi complessivamente lunghi, se non lunghissimi, d'attesa per la naturalizzazione. Si valorizzerebbe così la tradizionale linea del nostro ordinamento a considerare l'importanza della famiglia nei processi di acquisizione della cittadinanza.

L'elevato numero di sottoscrizioni della richiesta, raccolte in breve tempo, oltre a garantire il superamento della soglia prescritta, ha confermato che molti cittadini desiderano che cambi la disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza e ritengono in particolare dieci anni d'attesa un tempo inutilmente lungo rispetto ai processi reali dell'integrazione. Il successo dell'iniziativa referendaria, peraltro, presuppone anzitutto il via libera da parte della Corte costituzionale – chiamata a valutare in particolare se effettivamente l'abrogazione riporterebbe in vigore la precedente disciplina – che dovrebbe pronunciarsi all'inizio del 2025.

5. Conclusioni

Lo scenario sopra tratteggiato della nostra normativa e della sua evoluzione nell'arco degli ultimi trent'anni e con particolare riferimento al 2024 conduce, come già si è osservato, a ravvisare una sostanziale staticità del quadro dagli anni Novanta ad oggi, persistendo una serie di drammatiche criticità. Solo con riguardo ai modi d'acquisto della cittadinanza nel 2024 – così come invero anche negli anni precedenti – si è manifestata a livello politico una significativa propensione a introdurre novità volte ad apportare sostanziali miglioramenti. A riguardo, peraltro, sussistono incognite: difficile dire se l'iniziativa referendaria supererà il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale e, nel caso, la soglia del quorum; è probabile, d'altra parte, considerati i precedenti, e considerati anche gli equilibri politici, che quel che resta della legislatura si rivelerà un tempo troppo breve per arrivare all'approvazione dello *ius scholae*. Le relative proposte

resteranno comunque, a parere di chi scrive, un punto di riferimento utile per il dibattito futuro.

Quanto alla disciplina dell'immigrazione per lavoro, la speranza è che i timidi segnali positivi emersi possano preludere a una riforma in linea con le necessità del mercato del lavoro. Già si è accennato alla possibilità di recente introdotta di un passaggio, senza il limite delle quote, dello straniero dalla condizione di lavoratore stagionale a quella di lavoratore immigrato; un'apertura, seppur timida, ad un approccio realista, appunto, al tema dell'incontro tra domanda e offerta. Si può aggiungere che nel 2024 si sono sviluppate esperienze volte a far crescere quel canale, previsto dalla normativa ma sin qui poco utilizzato, che consente l'ingresso per lavoro di persone appositamente formatesi all'estero in deroga al vincolo delle quote. Invero, in questi anni, tale vincolo ha di fatto contribuito al malfunzionamento della disciplina degli ingressi per lavoro. Perciò sviluppare ragionevoli eccezioni può essere positivo fermo restando che il modello stesso della programmazione degli ingressi di lavoratori sulla base del mix oggi previsto di valutazione tecnica dei fabbisogni e scelta politica dovrebbe, a parere di chi scrive, essere complessivamente ripensato alla luce dell'esperienza.

Anche a proposito dell'asilo la speranza è che i timidi segnali positivi emersi in questi anni possano costituire la base di riforme in linea con le necessità. Già si è accennato all'esperienza, che continua, dei corridoi umanitari. Va aggiunto che è proseguita nel 2024 – e non avrebbe potuto essere altrimenti – anche l'accoglienza degli ucraini, sviluppatasi per molti versi in deroga al regime ordinario e per la quale il bilancio sembra positivo. Anch'essa, a parere di chi scrive, potrebbe essere un punto di riferimento per innovare la disciplina⁴.

⁴ Al riguardo si veda il capitolo *Il quadro normativo del Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022* di questa Fondazione (Codini, 2023).

Riferimenti bibliografici

ASGI. (2024, 24 ottobre). Audizione ASGI in Commissione Affari Costituzionali sul decreto-legge 145/2024. Disponibile in: <https://www.asgi.it>.

Carlino, V. (2024). La Tunisia, tra crisi interna e pressioni europee. Messa in discussione della presunta sicurezza di un Paese al crocevia. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 1-50.

Codini, E. (2014). Gli aspetti normativi. In Fondazione ISMU, *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 1994-2014*. Milano: FrancoAngeli.

Codini, E. (2022a, dicembre). *Principio d'eguaglianza e accesso degli immigrati alle prestazioni sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riflessioni in occasione di due recenti pronunce in tema di reddito di cittadinanza e di assegni di natalità*. Paper ISMU. Disponibile in: <https://www.ismu.org/principio-deguaglianza-e-accesso-degli-immigrati-alle-prestazioni-sociali-nella-giurisprudenza-della-corte-costituzionale/>.

Codini, E. (2022b, maggio). *Ius Scholae. Luci e ombre di un progetto*. Paper ISMU. Disponibile in: <https://www.ismu.org/ius-scholae-luci-e-ombre-di-un-progetto/>.

Codini, E. (2023). Il quadro normativo. In Fondazione ISMU ETS, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022* (pp. 89-98). Milano: FrancoAngeli.

Codini, E. (2024, luglio). *Recenti sviluppi nella giurisprudenza della Corte costituzionale sulla discriminazione degli immigrati nelle politiche abitative. Conferme, precisazioni, incertezze sulla rilevanza della previa residenza*. Paper ISMU ETS. Disponibile in: <https://www.ismu.org/recenti-sviluppi-nella-giurisprudenza-della-corte-costituzionale-sulla-discriminazione-degli-immigrati-nelle-politiche-abitative/>.

Mentasti, G. (2024). Trattenimento dei richiedenti asilo in Albania: tra mancate convalide, ricorsi e decretazione d'urgenza. *Sistema penale*, 10, 41-47.

Savino, M. (2024, ottobre). La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma. *ADIM BLOG*, 1-12. Disponibile in: <https://www.adimblog.com>.

Parte II

I percorsi di
inclusione e
le pratiche
di convivenza

Capitolo 4

Il lavoro

Laura Zanfrini

"Ogni lavoratore e ogni lavoratrice, italiano/a o straniero/a, quand'anche solo potenziale, che resta ai margini del mercato del lavoro dovrebbe suonare come un *alert* per un'economia che dovrà, nei prossimi due decenni, affrontare un turnover generazionale di dimensioni imponenti."

Nell'agosto del 1989, l'assassinio di Jerry Masslo, profugo africano impiegato come bracciante a Villa Literno, segnò l'irruzione della questione migratoria nel dibattito pubblico italiano, pochi mesi prima dell'approvazione della c.d. "Legge Martelli"¹, che molti migranti di vecchia data citano ancor oggi come uno spartiacque che li trasse fuori dall'invisibilità. Trentacinque anni dopo, la morte – altrettanto irragionevole e se possibile ancor più atroce – di Satnam Singh, il 20 giugno 2024, parrebbe suggerire che nulla è cambiato quanto al degrado delle condizioni di impiego di molti lavoratori stranieri in Italia. Ma cosa si può dire riguardo ai caratteri complessivi dell'inclusione occupazionale degli immigrati?

¹ Fu anzi anche "grazie" al sacrificio di J. Masslo se la legge fu approvata e con essa abolita la riserva geografica che limitava ai richiedenti provenienti dai Paesi dell'Est Europa la possibilità di ottenere rifugio politico. Lo stesso Masslo era infatti stato riconosciuto come rifugiato dalle Nazioni Unite ma non dall'Italia.

1. Il “peso” dell’immigrazione secondo i principali indicatori del mercato del lavoro

Nel 2023 gli occupati stranieri in Italia 15-64enni censiti da Eurostat sono 2 milioni e 317mila², esito di una crescita, interrotta solo in alcuni anni (il Primo Rapporto ISMU ne stimava, sulla base dei versamenti INPS, circa 160mila all’inizio degli anni Novanta!), proseguita perfino durante gli anni bui della crisi del debito sovrano (tra il 2007 e il 2010 gli occupati stranieri passano da circa 1 milione e mezzo a oltre 2 milioni) e poi ancora fino a raggiungere l’apice negli anni pre-pandemia (in particolare nel 2017: 2.387mila), per poi calare nel 2020. Superata l'emergenza sanitaria, il volume dell'occupazione straniera ha subito ripreso ad aumentare raggiungendo, nel 2022, la cifra di 2 milioni e 330mila, pari a poco più del 10% dell'occupazione complessiva. Questa percentuale, sostanzialmente stabile da diversi anni, corrisponde a quella sulla popolazione tra i 15 e i 64 anni (convenzionalmente considerata l'età attiva); il peso effettivo degli occupati con background migratorio risulta però inevitabilmente sottostimato, a causa del rilevante numero di residenti stranieri che ogni anno acquistano la cittadinanza italiana (si veda il capitolo 1 in questo Rapporto), “scomparendo” dalle statistiche sull'occupazione. Per converso, l'incidenza degli stranieri sul totale dei rapporti di lavoro (incluso tutti i tipi di contratto) attivati nel 2023 è quasi doppia (19,3%); pressoché identica quella sui rapporti di lavoro cessati.

Tabella 1. Popolazione in età compresa fra i 15 e i 64 anni, per condizione professionale e cittadinanza. Anno 2023 (valori in migliaia)

	Stranieri UE	Stranieri extra-UE	Totale stranieri	Italiani	Totale	% stranieri sul totale
Popolazione in età attiva (15-64enni) + Inattivi, di cui:	1.096,3	2.665,1	3.761,4	33.379,4	37.142,6	10,1
Forze di lavoro, di cui:	789,1	1.827,3	2.616,4	22.148,9	24.766,1	10,6
Occupati	699,1	1.617,6	2.316,7	20.517,7	22.834,9	10,1
Disoccupati	90,0	209,7	299,7	1.631,3	1.931,2	15,5
Inattivi	307,2	837,8	1.145,0	11.230,5	12.376,5	9,3

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat, *Population by sex, age, citizenship and labour status (1 000)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_pganws/default/table?lang=en (ultimo accesso: 25 ottobre 2024)

² Si segnala che le statistiche diffuse da ISTAT e riprese dal *Rapporto sul mercato del lavoro degli immigrati* della Direzione generale Immigrazione considerano anche gli ultra65enni, arrivando così a una cifra superiore di 57mila unità.

Passando a considerare i tassi di attività e occupazione, nella tabella 2 proponiamo un confronto tra il primo e l'ultimo anno delle serie storiche disponibili (2005 e 2023), riportando anche i dati relativi al 2012 (post-crisi del debito sovrano) e al 2019 (ultimo anno pre-COVID). Si può rilevare come il tasso di attività degli italiani è cresciuto costantemente, guadagnando alla fine del periodo 4,5 p.p.; nello stesso lasso di tempo, la componente straniera ne ha persi 3,8. Questi andamenti di segno opposto riguardano sia i maschi sia le femmine.

Analogo il trend del tasso di occupazione, cresciuto di 4,3 p.p. per la componente italiana, ma diminuito di 4,2 per quella straniera, con un crollo addirittura di 6,4 punti per gli uomini il cui differenziale positivo nei confronti degli italiani, che nel 2005 era pari addirittura a 12,7 p.p., si è ridotto a 5,7; le donne, a loro volta, passano da un differenziale positivo di 5 p.p. a uno negativo di 4,3, a causa della significativa crescita dei livelli occupazionali delle donne italiane.

L'incidenza degli stranieri sul totale dei disoccupati è invece pari al 15,5%, quasi 6 punti percentuali in più rispetto al loro peso sulle forze di lavoro, nonostante il numero di disoccupati stranieri sia significativamente più basso rispetto ad alcuni anni fa – quelli in cui la popolazione straniera, e dunque l'offerta di lavoro immigrato, cresceva rapidamente – quando arrivò a sfiorare il mezzo milione. Ciò è peraltro in linea con la situazione della maggior parte dei Paesi europei d'immigrazione, dove anzi lo svantaggio collegato al background migratorio è ancor più marcato di quanto non sia in Italia³. Tuttavia, anche in Italia, nonostante la riduzione dopo i picchi toccati nel 2014 e nel 2021 (16,9 e 14,4), il tasso di disoccupazione degli stranieri si è sempre mantenuto al di sopra di quello degli italiani, con un gap rimasto nella maggior parte degli anni intorno a 4 p.p. Particolarmente critica la situazione delle donne straniere: la riduzione di un solo punto tra il 2005 e il 2023 si è infatti accompagnata a un ampliamento del divario con le italiane, passato da 5,5 p.p. a 5,9.

³ Nel corso dell'ultimo decennio, nella media dei Paesi dell'Europa a 27, il tasso di disoccupazione degli stranieri è risultato circa il doppio di quello dei nazionali (in alcuni anni anche significativamente di più) e il gap negativo addirittura si amplifica per la componente extra-UE, particolarmente colpita dalla pandemia (nel 2020 il tasso di disoccupazione dei 15-64enni extra-UE ha raggiunto il 17,1%, rispetto al 6,6% di chi ha cittadinanza del Paese in cui risiede). Nel 2023, fra i 15-64enni, il tasso di disoccupazione nell'Europa a 27 va dal 5,7% di chi ha cittadinanza del Paese in cui risiede al 7,1% degli stranieri UE, fino al 12,5% degli extra-UE (Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and citizenship (%)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_urgan__custom_13475111/default/table?lang=en ultimo accesso: 25.10.2024).

Tabella 2. Tassi di attività, occupazione e disoccupazione, per genere e cittadinanza della popolazione in età compresa fra i 15 e i 64 anni. Alcuni anni dal 2005 al 2023

	2005		2012		2019		2023			
	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran. Extra-UE	Stran. UE	Totale Stran.	Ital.
<i>Tasso di attività</i>										
Totale	73,4	61,9	70,6	62,8	70,9	65,2	68,6	72,0	69,6	66,4
Uomini	88,1	74,0	82,0	73,0	84,1	74,1	83,3	84,1	83,5	74,8
Donne	59,1	50,0	60,8	52,7	59,4	56,2	53,1	64,0	56,8	57,8
<i>Tasso di occupazione</i>										
Totale	65,8	57,2	60,6	56,3	61,1	58,9	60,7	63,8	61,6	61,5
Uomini	82,0	69,3	71,5	65,9	74,2	67,4	75,1	77,3	75,6	69,9
Donne	50,1	45,1	51,3	46,6	49,6	50,3	45,6	54,8	48,7	53,0
<i>Tasso di disoccupazione</i>										
Totale	10,3	7,7	14,1	10,4	13,9	9,6	11,5	11,4	11,5	7,4
Uomini	6,9	6,2	12,8	9,7	11,8	9,0	9,9	8,1	9,4	6,7
Donne	15,3	9,8	15,7	11,5	16,5	10,5	14,1	14,3	14,2	8,3

Fonte: Eurostat, *Activity rates by sex, age and citizenship (%)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan_custom_13475007/default/table?lang=en, (ultimo accesso: 25.10.2024); Eurostat, *Employment rates by sex, age and citizenship (%)* https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan/default/table?lang=en&category=labour.employ.lfsa.lfsa_emprt (ultimo accesso: 25.10.2024); Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and citizenship (%)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan_custom_13475111/default/table?lang=en (ultimo accesso: 25.10.2024)

2. I (soliti?) lavori degli immigrati e delle immigrate

La trasformazione multietnica e multireligiosa della società e del mercato del lavoro sembrerebbe aver lasciato quasi immutati i tratti caratterizzanti i processi di inclusione occupazionale, se si eccettuano i cambiamenti dovuti all'avvicinarsi di flussi di diversa provenienza e alla transizione all'età attiva delle seconde generazioni, capaci di penetrare in segmenti e profili occupazionali poco accessibili ai loro genitori. I percorsi individuali di successo e progressione professionale certamente non mancano; la loro rilevanza dal punto di vista quantitativo non è però tale da incidere sulla composizione dell'occupazione straniera, ovvero su quello che può essere definito il mercato del lavoro degli immigrati.

In particolare, così come avveniva trent'anni fa, le famiglie continuano a

rappresentare il principale datore di lavoro degli stranieri/e, e questi/e ultimi/e a costituire la quota maggioritaria (69,5%) dei poco meno di 900mila addetti regolarmente assunti: una cifra imponente, che ribadisce il ruolo insostituibile dell'immigrazione, ma lascia in ombra l'elevatissimo numero di rapporti di lavoro non contrattualizzati (pari, secondo le stime, al 51,8% del totale) che anzi sarebbe tornato a crescere tra il 2021 e il 2022 (Domina, 2023), sconfessando i trend di emersione dovuti all'emergenza pandemica (quando per poter recarsi sul luogo di lavoro era necessario disporre di un regolare contratto).

Se nel complesso dei servizi personali e collettivi il 30,4% degli occupati è straniero, in agricoltura il peso degli stranieri è pari al 18%⁴. Seguono, per incidenza di occupati stranieri sul totale, il comparto ristorazione e turismo (17,4%) e le costruzioni (16,4%).

Ancora oggi, quasi 9 lavoratori stranieri su 10 (86,7%) sono occupati come dipendenti, rispetto al 77,7% degli italiani; specularmente, gli stranieri sono meno rappresentati tra i lavoratori autonomi, sebbene in tutti questi anni i processi di creazione imprenditoriale abbiano registrato un particolare attivismo da parte degli immigrati. Le imprese gestite da questi ultimi (qui convenzionalmente considerate come quelle col titolare nato in un Paese extra-UE) hanno raggiunto la cifra di 392.489, pari al 13% del totale, che sale al 22,4% nel settore dei servizi di supporto alle imprese e al 20,4% nelle costruzioni. Nel 75% circa dei casi si tratta di ditte individuali; in oltre l'80% dei casi, di aziende con al massimo un addetto, dunque con un potenziale di creazione di ricchezza e posti di lavoro limitato, ma ciò non di meno essenziali nei processi di riproduzione della microimprenditorialità: emblematico il caso del comune di Milano, dove quasi un'azienda individuale artigiana su due (46%) è a titolarità straniera⁵.

Relativamente ai livelli di inquadramento, le statistiche disponibili (distinte in questo caso non per nazionalità ma per Paese di nascita) non ci consentono di ricostruire la serie storica. Esse tuttavia documentano come gli immigrati restano concentrati nei livelli considerati più bassi della gerarchia professionale, costituiti dalle professioni non qualificate – con un'incidenza che è oltre tre volte tanto quella dei nati in Italia –, dagli addetti alle vendite e servizi commerciali e, per quanto riguarda gli uomini, dai profili operai e artigianali. Per converso, più di 4 nati in Italia su 10 si collocano nelle tre posizioni all'apice della distribuzione, rispetto al 17,5% dei nati all'estero. Al di là dei limiti di questa fonte – che verosimilmente sottostima l'occupazione in settori come l'agricoltura e il lavoro domestico – si può dunque concludere che, pur in presenza di qualche signi-

⁴ La rilevanza del lavoro immigrato in questo settore – o, per essere più precisi, la sua dipendenza strutturale dall'immigrazione – è dimostrata dal fatto che, pur a fronte di gravi e diffusi problemi di irregolarità e sfruttamento, quelli relativi al settore agricolo coprono circa il 90% dei contratti di lavoro stagionale e oltre il 60% del totale dei contratti sottoscritti nel quadro del sistema di programmazione degli ingressi tramite i decreti flussi (Ero Straniero, 2024).

⁵ Unione Artigiani della Provincia di Milano e della Provincia di Monza e della Brianza (2024), *Dal mondo alla città. Strategie di successo per gli imprenditori artigiani di origine straniera*, disponibile in: <https://unioneartigiani.it/notizie/incontro-dal-mondo-alla-citta/>

ficativo segnale di *upgrading* per una certa componente dell'immigrazione⁶, la distribuzione presentata nella tabella 3 ci dice della "imbarazzante" salienza di alcuni caratteri ascritti (come l'origine etnico-nazionale) nell'allocatione delle opportunità occupazionali.

Tabella 3. Occupati per luogo di nascita, professione e genere. Anno 2023 (composizioni %)

	Nati all'estero			Nati in Italia		
	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne
Dirigenti	2,2	2,4	1,8	4,0	5,0	2,6
Professionisti	6,5	5,5	7,7	17,2	13,6	22,1
Tecnici e professioni assimilate	8,7	8,6	8,8	19,4	20,4	17,9
Impiegati	6,0	3,7	9,0	13,9	8,9	20,8
Addetti alle vendite e ai servizi commerciali	23,7	13,2	37,5	16,2	11,8	22,2
Lavoratori qualificati agricoltura, foreste e pesca	1,8	2,5	1,0	2,3	3,1	1,1
Lavoratori artigianali e assimilati	18,0	28,6	4,1	12,0	18,6	2,9
Conduttori di impianti e assimilati	8,8	12,3	4,3	6,2	8,9	2,5
Professioni non qualificate	24,1	22,9	25,7	7,9	7,9	7,8
Forze armate	0,2	0,3	n.d.	1,1	1,8	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat, *Employment by sex, age, migration status, occupation and educational attainment level*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_egaisedm_custom_13475483/default/table?lang=en (ultimo accesso: 11.11.2024)

Peraltro, si tratta di una salienza del tutto coerente coi caratteri tanto dell'offerta quanto della domanda di lavoro immigrato. La prima, forgiata da fattori di tipo espulsivo ma anche dalle opportunità accessibili, ha col passare del tempo addirittura accentuato le sue caratteristiche di debolezza dal punto di vista della

⁶ Ciò si può ricavare considerando i dati, relativi al 2006, riportati a suo tempo nel *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, (https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf, p. 207), purtroppo però presentati in forma aggregata e tale da non consentire un puntuale raffronto con quelli del 2023.

dotazione di capitali formativi e dei livelli di qualificazione: nel 2023, la quota di popolazione tra i 25 e i 64 anni con almeno un titolo secondario superiore, pari al 66,9% tra i cittadini italiani, scende al 53,3% tra gli stranieri; la quota di laureati è rispettivamente pari a 22,7% e 12,4% (ISTAT, 2024b). La seconda – ossia la domanda – continua a dimostrarsi soprattutto interessata a reclutare profili di tipo manuale a nulla, bassa o al più media qualificazione. Eloquente la distribuzione per professione dei rapporti di lavoro attivati nel corso del 2023 che vede, quando si tratta di stranieri, nettamente prevalenti i braccianti agricoli (con quasi 551mila attivazioni), seguiti dagli addetti all'assistenza personale (quasi 200mila) e poi, via via, camerieri, manovali, personale non qualificato nei servizi di ristorazione, collaboratori domestici, facchini, addetti alle pulizie ecc. Anche uno studio ad hoc realizzato dall'ISTAT (2024c) conferma come i lavori svolti dagli immigrati richiedono soprattutto impegno fisico – mentre in rarissimi casi implicano competenze e abilità di tipo tecnologico, cognitivo e relazionale – oltre a caratterizzarsi per un basso livello di autonomia.

Per di più, le indagini previsionali ci dicono che la domanda di lavoro continuerà anche nei prossimi anni a sovrapporsi in buona misura ai classici lavori da immigrato/a. Secondo uno studio realizzato nell'ambito del "Family (Net) Work"⁷, ammonta a 2 milioni 288mila il fabbisogno di personale domestico nel 2025, di cui oltre un milione e mezzo destinato a essere coperto da personale straniero⁸. Quanto alle imprese, i dati raccolti col sistema previsionale Excelsior (Unioncamere & Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2024) consentono di rilevare che, mentre l'incidenza delle assunzioni di immigrati (1.082.170 in valore assoluto, il numero più elevato mai registrato) sul totale di quelle programmate per il 2024 è pari al 19,6% (il valore più alto degli ultimi anni), tale quota sale al 32,3% nel comparto dei servizi operativi e al 30,5% in quello della logistica e trasporti. Inoltre, l'incidenza va dal 29,8% per le professioni non qualificate al 9,1% per quelle dirigenziali, di impiegati con elevata specializzazione e tecnici, passando per il 24,3% di operai specializzati e conduttori di impianti e macchine e il 16,7% di impiegati e professioni commerciali e nei servizi.

Questo scenario presenta numerose implicazioni, che chiamano in causa il processo di costruzione del mercato del lavoro degli immigrati.

3. Come si costruisce il mercato del lavoro degli immigrati

Guardando innanzitutto all'offerta, gli immigrati ci appaiono per un verso iper-occupabili, se si considerano le loro caratteristiche di adattabilità, flessibi-

⁷ Centro studi e ricerche Idos (2024).

⁸ La cifra include il personale già assunto, quello non regolarmente contrattualizzato e il fabbisogno aggiuntivo che ancora non ha dato vita a rapporti di lavoro anche per l'incapacità di alcune famiglie di sostenerne il costo.

lità e il loro basso salario di riserva. E tuttavia, anche per tale ragione, rischiano più degli altri di essere discriminati quando, ad esempio, chiedono un lavoro conciliabile con le responsabilità familiari o maggiormente in linea coi propri capitali formativi, producendo fenomeni di inattività (specie femminile), disoccupazione, sottoccupazione.

Sugli elevatissimi livelli di inattività femminile che caratterizzano alcune comunità immigrate – e sulle loro cause, non riducibili ai regimi di genere di stampo patriarcale – ci siamo ampiamente soffermati in altre edizioni del Rapporto. Qui possiamo limitarci a considerare la componente più giovane dell’offerta di lavoro potenziale, costituita dai 15-29enni in condizione di *NEET*, *Neither in Employment nor in Education and Training*, per osservare come il forte gap che separa gli stranieri dagli italiani (l’incidenza di NEET è rispettivamente del 25,2% e del 15,1%) è quasi interamente ascrivibile alla componente femminile, spesso già interessata dal ruolo di moglie e madre: la quota di NEET straniera (35,8%) è infatti di quasi 20 p.p. più elevata di quella delle italiane (16,0%), laddove la distanza si riduce a 1,4 p.p. tra gli uomini (15,7% e 14,3% rispettivamente per stranieri e italiani).

Passando a un altro esempio, i (pochi) immigrati in possesso di un’istruzione terziaria scontano un “premio occupazionale dell’istruzione” particolarmente basso: nel 2023, il tasso di occupazione degli stranieri laureati (69,6%) è inferiore di 15,7 p.p. rispetto a quello dei laureati italiani (85,3%) ed è simile a quello degli stranieri diplomati (ISTAT, 2024b). Per converso, è significativo come i giovani stranieri che hanno abbandonato precocemente la scuola (*ELET*, *Early Leavers from Education and Training*, che sono il 26,9% dei 15-29enni con cittadinanza straniera, tre volte tanto gli italiani) registrino un tasso di occupazione di quasi 16 p.p. superiore a quello degli ELET italiani: 57,1% vs. 41,2% (Ibid.), quasi a confermare che la loro occupabilità ha a che vedere soprattutto con l’adattabilità a svolgere lavori a bassa qualificazione. Un destino condiviso da molti immigrati con un elevato livello di istruzione, per ragioni molteplici, ma certamente anche per l’incapacità dei datori di lavoro di riconoscere il valore dei capitali formativi, specie se acquisiti altrove e tanto più se attraverso percorsi non standardizzati. Secondo quanto riportato nell’ultimo Rapporto ISTAT (2024a), in Italia circa due milioni di persone sono sovra-istruite rispetto all’occupazione svolta. Il fenomeno è davvero singolare se si considera che il Paese possiede una quota di lavoratori a elevata istruzione significativamente inferiore ai valori medi europei. Per di più, il problema dell’*overqualification* colpisce soprattutto i giovani, specie di sesso femminile (il 34,5% degli uomini e il 39,8% delle donne 25-34enni) e gli stranieri (il 52% dei 25-34enni, rispetto al 36,9% degli italiani), così che il gruppo maggiormente svantaggiato è come sempre quello delle donne straniere. Per apprezzare la misura dello sperpero di capitali umani – e dello svantaggio di essere immigrati – si può considerare come solo poco più del 20% dei nati all’estero con una laurea (acquisita all’estero) svolge un lavoro ad alta qualificazione rispetto al 70% dei nati in Italia (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2024). Temi e problemi che rischiano di essere ulteriormente accentuati col passaggio all’era

digitale nella gestione dei processi di reclutamento, come viene discusso nel capitolo 19 di questo Rapporto.

È quasi superfluo ricordare come ogni lavoratore e ogni lavoratrice, italiano/a o straniero/a, quand’anche solo potenziale, che resta ai margini del mercato del lavoro dovrebbe suonare come un *alert* per un’economia che dovrà, nei prossimi due decenni, affrontare un turnover generazionale di dimensioni imponenti⁹, solo in parte gestibile con l’impiego di tecnologie *labour saving*, non fosse altro perché buona parte del fabbisogno riguarderà settori e mansioni che è improbabile – e forse nemmeno auspicabile – mantenere in vita attraverso il massiccio ricorso alla robotizzazione. Si pensi al comparto della ristorazione, ormai divenuto emblema della difficoltà nel reclutare e trattenere personale. E si pensi soprattutto al settore sanitario e della cura: già oggi si stima, ad esempio, che manchino all’appello oltre 60mila infermieri¹⁰, deficit che, nei prossimi anni, entro il 2030, potrebbe arrivare ad addirittura 100mila (De Caro, 2021). Di fronte a simili scenari, se è pur vero che molteplici sono le leve azionabili, quasi più nessuno nega che tra esse debba rientrare anche un ricorso mirato all’immigrazione, tanto quella già presente in Italia – ma inoccupata o sottoccupata – quanto quella che potrà giungervi attraverso i diversi canali di ingresso – innanzitutto, ma non solo, attraverso gli schemi per la migrazione economica –. L’auspicio a “guardare in alto” – o anche solo al di là del proprio naso – è dunque quanto mai attuale, per ragioni di sostenibilità ancor prima che di giustizia sociale. Tuttavia, a dispetto dei passi in avanti che si sono fatti sul fronte dell’inclusione e dello sviluppo occupazionale, tanto la gestione delle risorse umane immigrate, quanto il processo di reclutamento all’estero continuano a presentare forti criticità.

La prima di esse riguarda il volto più oscuro del lavoro degli immigrati, quello dello sfruttamento (e spesso dello sfruttamento grave), emerso dall’oscurità “grazie” alla serie di incidenti, spesso mortali, occorsi negli ultimi mesi, e che non può più essere liquidato come un segmento marginale del mercato del lavoro. Sia perché le sue dimensioni sono tutt’altro che piccole, sia perché – come l’incidente di Firenze nel cantiere di costruzione di un supermercato, a febbraio 2024, ha reso plateale – è strettamente intrecciato al comparto “pulito” dell’economia. L’impiego in condizioni sub-standard di personale (straniero ma naturalmente non solo), spesso inquadrato attraverso pratiche di esternalizzazione e sub-appalto è un fenomeno trasversale alla società e all’economia, che coinvolge le stesse aziende “socialmente responsabili” che esibiscono nella propria home page bilanci sociali e di sostenibilità, insieme peraltro alle imprese gestite

⁹ Le previsioni formulate da Eurostat (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2024) segnalano, per l’Italia (secondo lo scenario mediano), una riduzione di 8,5 p.p. dei 15-64enni e una crescita pari addirittura a 24,2 p.p. (dal 57,5% all’81,7%) dell’indice di dipendenza strutturale tra il 2023 e il 2050. In un ipotetico scenario “zero immigrazione”, l’incidenza della popolazione in età attiva diminuirà di ben 11,8 p.p. mentre l’incremento dell’indice sarebbe pari a 35,9 punti, arrivando al 93,4%!

¹⁰ La FNOPi parla di un fabbisogno di oltre 63.000 (<https://www.fnopi.it/aree-tematiche/carenza-infermieristica-al-23-agosto-2022/>) e la stessa Corte dei conti, nella sua memoria al NADEF 2022, ha ufficializzato la carenza in 65.000 unità.

dagli stessi immigrati, a organizzazioni di terzo settore, ospedali e case di riposo, università, famiglie. Altrettanti attori accomunati, per esigenze di contenimento dei costi o sostenibilità economica (come quelle che costringono i gestori delle case di riposo a trovare la quadra tra risorse inadeguate e bisogni di assistenza crescenti) da pratiche che finiscono col sacrificare i diritti dei lavoratori, troppo spesso anche la loro dignità e la loro incolumità. Producendo talvolta veri e propri nuovi schiavi (come nel caso del bracciante che abbiamo ricordato all'inizio del capitolo) e un folto numero di lavoratori irregolari – la cui incidenza è impressionante proprio nei settori più marcatamente etnicizzati come quello dei servizi alle persone, agricolo e delle costruzioni – o solo parzialmente regolari, ovvero coinvolti nel c.d. “lavoro grigio” (Forlani, Scialdone 2024).

Ma anche generando, in forme assai più estese e socialmente accettabili (o comunque accettate) un esercito di lavoratori poveri, incapaci di provvedere, attraverso il loro reddito, alle necessità basilari, con tutte le conseguenze che abbiamo avuto modo di approfondire nelle precedenti edizioni di questo Rapporto, inclusa la compressione della capacità di consumo e di contribuzione fiscale.

La seconda criticità riguarda appunto i livelli retributivi che influiscono non solo sulla (in)capacità attrattiva nei confronti dell'immigrazione “haute de game”, ma più generalmente sulla sostenibilità in senso lato dei processi di integrazione. Tra il 2013 e il 2023, l'aumento delle retribuzioni lorde annue, pari al 16%, è stato in Italia circa la metà di quello registrato nella media dei Paesi dell'UE27; tuttavia, se si considerano le retribuzioni in termini reali, il gap si fa ancora più ampio e l'Italia è l'unico Paese ad avere registrato un decremento del potere d'acquisto, pari addirittura al 4,5%. Unitamente alla bassa intensità lavorativa e alla diffusione dei contratti atipici, questa dinamica salariale asfittica spiega il costante aumento della quota di occupati a rischio di povertà, arrivata nel 2022 all'11,5%, ma molto più alta proprio nel caso degli stranieri che scontano un differenziale di ben 15 punti rispetto agli italiani, che diventano 18 per gli stranieri extra-UE (ISTAT, 2024a). Questo dato, da solo, dovrebbe essere sufficiente a decretare l'insostenibilità di molti percorsi di inclusione occupazionale, indipendentemente dal canale attraverso il quale sono avvenuti l'ingresso in Italia e l'accesso al mercato del lavoro.

Ciò ci conduce alla terza criticità, che riguarda la violazione, se non sistematica sicuramente diffusa, del principio delle pari opportunità, spesso (involontariamente?) trascurato in nome di una interpretazione distorta della diversità tributaria del background migratorio e del suo valore, ridotto all'adattabilità. Emblematici, al riguardo, i risultati dell'indagine sulla *job satisfaction* presentati nell'ultimo Rapporto ISTAT (2024a) che illustrano come gli stranieri riportino livelli di soddisfazione inferiori agli italiani in corrispondenza di tutte le dimensioni considerate (guadagno, opportunità di carriera, stabilità); uno svantaggio che oltretutto tende sì a ridursi, ma senza sparire, tra coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana. In questa stessa direzione vanno i risultati emersi da un nostro studio (ancora in corso) sul personale infermieristico con un background

migratorio¹¹, proprio perché parliamo di un settore in cui competenze e professionalità dovrebbero contare più delle visioni stereotipate. Nel quadro complessivo di insoddisfazione che serpeggia tra gli operatori del settore, gli infermieri d'origine straniera avvertono spesso la sensazione di essere discriminati nell'assegnazione delle mansioni e delle responsabilità, nell'opportunità di frequentare corsi di aggiornamento, nella relazione coi medici e gli infermieri italiani, talvolta perfino nelle forme di inquadramento. Un esempio fra i tanti, ma che ci avverte di come le criticità sul fronte della gestione delle risorse umane immigrate potrebbero compromettere il futuro posizionamento dell'Italia nel mercato globale del lavoro. Proprio nel momento in cui la competizione per assicurarsi risorse umane sempre più scarse si farà più agguerrita.

La quarta criticità riguarda il processo di reclutamento all'estero, del quale ci occupiamo nel prossimo paragrafo.

4. Il governo delle migrazioni economiche: oltre il disallineamento tra legge e realtà?

Superato lo shock della pandemia, i mercati del lavoro europei sono immediatamente tornati a confrontarsi con la necessità di garantirsi l'approvvigionamento di risorse umane dotate dei profili di competenza richiesti e in numero sufficiente ad assicurare il turnover delle folte generazioni dei *boomers* in uscita dall'età attiva. Non soltanto le istituzioni dell'Unione – da almeno un quarto di secolo impegnate a incoraggiare una maggiore “audacia” nella gestione delle migrazioni economiche – ma anche diversi Stati membri sembrano ormai essersi lasciati alle spalle quella ortodossia restrittiva che ha così profondamente permeato il rapporto tra l'Europa e l'immigrazione.

A livello comunitario, dopo l'adozione del nuovo regolamento sulla Carta Blu, sono proseguite le iniziative per favorire l'attrazione di immigrati in possesso di specifiche professionalità; tra di esse, l'istituzione di un Talent Pool per favorire il matching tra la domanda di lavoro e i possibili candidati residenti nei Paesi terzi (si veda il capitolo 10 in questo Rapporto) e una Raccomandazione per rendere più semplici e veloci le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche; oltre, naturalmente, al processo in corso che dovrebbe condurre alla revisione della Direttiva sul permesso unico e al lancio della Labour Migration Platform¹².

A livello dei singoli Stati, le iniziative hanno riguardato la semplificazione delle procedure di ingresso e accesso al mercato del lavoro (grazie anche alla digitalizzazione), l'estensione delle liste dei profili professionali autorizzati all'ingresso (con un'attenzione particolare agli esperti di tecnologie e digitalizzazione), l'at-

¹¹ Il rapporto di ricerca sarà disponibile nei primi mesi del 2025.

¹² https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/labour-migration-platform_en.

trazione e la *retention* di studenti universitari, il lancio di partnership coi Paesi d'origine (in particolare del Nord Africa, oltre a Pakistan e Bangladesh), l'attrazione di lavoratori autonomi e investitori (ma anche la prevenzione dei frequenti abusi che si registrano nell'utilizzo di questi canali di ingresso). Diversamente da quanto avveniva fino a un recente passato, quando le politiche migratorie attive erano volte quasi esclusivamente ai professionisti altamente qualificati, sempre più diffuso è l'interesse a reclutare, attraverso la *front door*¹³, anche lavoratori a media e bassa qualificazione, in risposta a un fabbisogno trasversale a molti profili e settori occupazionali, non solo di carattere stagionale. Alcuni Paesi, ad esempio, hanno "ammorbidito" le richieste relative ai livelli di qualificazione/titoli di studio per l'esercizio di professioni regolamentate e/o ai livelli di competenza linguistica che è necessario possedere per ottenere un permesso di soggiorno. Accanto a queste misure, si segnalano quelle a sostegno dell'inclusione occupazionale (specie dei titolari di protezione internazionale) e quelle per combattere il fenomeno dello sfruttamento lavorativo degli immigrati e il loro impiego irregolare, anche per prevenire i problemi di dumping sociale, attraverso il rafforzamento delle sanzioni per i datori di lavoro e l'inasprimento delle misure di contrasto al traffico di migranti¹⁴.

In questo quadro, si inserisce l'attivismo del Governo italiano. Oltre all'adozione di una programmazione triennale e alla fissazione di un numero di ingressi autorizzabili significativamente più alto rispetto alla media degli anni precedenti, nonché riferibili a un più ampio numero di settori produttivi (con anche la possibilità, prevista dal decreto-legge 145/2024, di lanciare ulteriori click day nel corso dell'anno e con l'introduzione di un canale sperimentale per il reclutamento del personale per l'assistenza ad anziani e disabili), è stata estesa la categoria dei c.d. ingressi fuori quota, ampliandone la fruibilità da parte di quanti partecipano a programmi di formazione all'estero ed estendendo la possibilità di rilascio della Carta Blu oltre i vincoli della direttiva europea di riferimento¹⁵, nonché prevedendo la possibilità, in qualsiasi momento e senza limiti numerici, di convertire il permesso per studio in permesso di lavoro e il permesso per lavoro a tempo determinato in lavoro a tempo indeterminato. Completano il quadro gli interventi di semplificazione e digitalizzazione delle procedure autorizzative, funzionali anche ad accorciare i tempi e dunque a rispondere più velocemente alle esigenze di personale, e le nuove misure in favore delle vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, alle quali il decreto 145/2024 ha esteso l'ambito applicativo del programma unico di emersione, assistenza, integrazione sociale previsto

¹³ Con tale espressione ci riferiamo agli schemi che regolano gli accessi dei migranti economici, laddove l'ingresso di immigrati da impiegare in lavori a bassa/nulla qualificazione avviene spesso attraverso la c.d. *side door* (ricongiungimenti familiari e richiesta di protezione internazionale) o la *back door* (migrazione irregolare).

¹⁴ Per una disamina delle misure adottate a livello europeo e dei singoli Paesi si rimanda a EMN (2024a).

¹⁵ In particolare, sono stati estesi i profili definibili come altamente qualificati ed è stata riconosciuta ai possessori la possibilità di svolgere un lavoro autonomo.

dall'art. 18-ter del Testo unico sull'immigrazione. Si può affermare che, nel loro complesso, queste novità vanno perfino oltre quanto ci si poteva aspettare da un governo di centro-destra (o di *destra-centro*) con una significativa componente securitaria e protezionistica. Il punto che vale la pena attenzionare, in ogni caso, è soprattutto l'esito che ci si può attendere da questi provvedimenti. Vale la pena, al riguardo, riflettere su alcuni aspetti.

In primo luogo, il significativo innalzamento delle possibilità di ingresso legale non è servito né a soddisfare le richieste dei datori di lavoro, né a colmare l'imbarazzante disallineamento tra il piano legale e quello reale che costituisce il filo conduttore della vicenda italiana, indelebile a tutte le riforme normative e procedurali che si sono succedute negli ultimi trent'anni¹⁶. Basti considerare, da un lato, come il volume delle domande presentate in occasione dei fatidici click day sia sistematicamente molto più alto di quello degli ingressi programmati (da 3 a 6 volte tanto, o addirittura 10, nel caso del lavoro domestico, dove è molto facile simulare rapporti di lavoro inesistenti); ma, dall'altro lato, anche la "singolare" distribuzione geografica delle domande (solo per fare un esempio, in occasione della "finestra" di marzo 2024, 24.414 le domande presentate nella provincia di Milano e 198.547 in quella di Napoli¹⁷). Soprattutto, a sconcertare è il rapporto straordinariamente basso tra quote/domande e rapporti di lavoro effettivamente sottoscritti, come denunciato da uno studio condotto nell'ambito della campagna "Ero straniero" (2024), in cui si discutono una serie di evidenze sulla base dei dati relativi agli anni 2022 e 2023 (dunque riferibili ai decreti del 2021 e 2022): per l'anno 2023, ad esempio, solo il 23,52% (e addirittura solo il 16,43% per il canale non stagionale). Decine di migliaia sono dunque le persone destinate a scivolare nell'irregolarità anche dopo avere utilizzato – almeno formalmente – un canale di ingresso legale, penalizzati dai tempi eccessivamente lunghi della procedura (pochissimi sono infatti i permessi per attesa occupazione rilasciati a coloro che non sono riusciti a ottenere un contratto di lavoro¹⁸) e dal carattere fittizio, o per meglio dire fraudolento, di una cospicua percentuale di richieste di nullaosta presentate. Quest'ultimo fenomeno, che ha indotto la stessa presidenza del Consiglio dei Ministri a presentare un esposto alla magistratura, porta a domandarsi se più incisive modifiche normative basterebbero a ricomporre il disallineamento tra il piano legale e il piano reale.

¹⁶ Per un'analisi dettagliata si rimanda alla ricostruzione contenuta nel *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Report ISMU, settembre 2021, capitolo 1.3, disponibile in: <https://www.ismu.org/libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche/>.

¹⁷ <https://www.ilsole24ore.com/art/migranti-e-decreto-flussi-ecco-come-nascono-irregolarita-e-truffe-AG3u3oP>.

¹⁸ Le dimensioni del problema hanno indotto numerose organizzazioni della società civile a sottoscrivere una Lettera aperta al Ministro degli Interni, sollecitando il rilascio dei permessi per attesa occupazione (<https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2024/03/Lettera-al-ministro-Piantedosi-attesa-occupazione.pdf>).

Gli spazi di innovazione normativa e procedurale certo non mancano¹⁹. Le stesse significative novità legislative introdotte negli ultimi mesi lasciano inalterate le parti più discusse della normativa in vigore – in particolare, la mancanza di un canale di ingresso per la ricerca di lavoro, da molti e da molti anni auspicata – e non recepiscono le richieste di una regolarizzazione per quanti già soggiornano in Italia e lavorano in modo irregolare. Va però detto, alla luce dell'esperienza di questi trent'anni, che un maggiore livello di compliance per il rispetto della legalità da parte di tutti gli attori e gli stakeholder implicati è una condizione sine qua non per l'implementazione di un sistema in grado di garantire l'approvvigionamento delle risorse umane in tempi rapidi, il contrasto alle truffe, il rispetto dei diritti dei lavoratori immigrati, la sostenibilità dei processi di inclusione occupazionale. Condizione che continua, palesemente, a essere assente. Si considerino, al riguardo, le regole, in vigore dal 2022, per l'istruttoria delle domande, il rilascio del nulla osta e relative alla possibilità di iniziare a lavorare nelle more della sottoscrizione del contratto di soggiorno. Pensate, anche sulla scorta di indicazioni di esperti e rappresentanti delle parti sociali, per migliorare l'operatività del sistema (con risultati tangibili in termini di tempi e tasso di successo), le nuove procedure hanno però consentito l'ingresso in Italia di decine di migliaia di immigrati che poi non hanno mai ottenuto un contratto di lavoro. Tra di essi, ad esempio, parenti o connazionali di stranieri regolarmente soggiornanti che hanno simulato una chiamata per ragioni di lavoro. Ma anche, purtroppo, molti lavoratori destinati all'impiego irregolare e allo sfruttamento.

Peraltro, niente di nuovo sotto il sole. Già una ventina di anni fa, una ricerca ISMU sugli esiti della "grande regolarizzazione" nelle regioni del Sud (Zanfrini, 2006) registrò infatti, accanto all'indubbio tasso di successo della procedura, tutta una serie di risvolti poco virtuosi, di cui sono emblema aneddoti quali la costituzione, da parte della prefettura di Caserta, di una "black list" coi nomi dei datori di lavoro sospetti e persino il caso di un cittadino, ufficialmente disoccupato, che aveva fatto domanda di assunzione per una decina di collaboratori familiari! Le ragioni della criminalità impegnata in pratiche estorsive ai danni degli immigrati si mischiavano a quelle dei datori di lavoro privi di scrupoli alla ricerca di "nuovi schiavi", così come a quelle di attori mossi da fini solidaristici e umanitari (fino al caso dei sindacati che incoraggiavano i propri iscritti a simulare l'assunzione di un collaboratore domestico attraverso quelli eufemisticamente definiti "contratti solidali"), arrivando a "imporre" alle amministrazioni un'estensione della regolarizzazione anche a soggetti che non avevano i requisiti inizialmente previsti dalla legge. Tanti anni dopo parrebbe che nulla sia cambiato. E se è pur vero che gli schemi migratori sono fisiologicamente esposti al rischio di un utilizzo improprio e anche truffaldino – lo conferma l'esperienza di molte altre nazioni –, altrettanto vero è che quella che si è sedimentata nelle culture migratorie (e non solo) è l'immagine di un Paese in cui la distanza tra la legge e la prassi è un fenomeno "normale" e socialmente accettato.

¹⁹ Si rimanda, al proposito, all'analisi e alle proposte contenute nel nostro *Libro Bianco* (Zanfrini, 2023).

Significativamente, sebbene ogni innovazione del quadro normativo e procedurale sia stata invariabilmente accompagnata dalla promessa di favorire l'immigrazione regolare contrastando quella irregolare, mai era successo che venisse enfatizzato in maniera tanto esplicita, dalle stesse autorità di governo, l'obiettivo di combattere l'utilizzo improprio dei canali regolari. Ciò è ad esempio avvenuto in occasione della conferenza stampa di presentazione del già citato decreto 145/2024 che, oltre alle novità sopra ricordate, ha anche introdotto una serie di misure finalizzate al ripristino della legalità, inclusa la sanzione per i datori di lavoro che, dopo avere inoltrato la domanda, non procedono con la firma del contratto di lavoro²⁰. I prossimi mesi ci diranno se e in che misura questi provvedimenti saranno in grado di rendere le procedure d'ingresso meno malleabili agli interessi della *migration industry* e più coerenti con le reali necessità del mercato del lavoro.

A tale riguardo vi è però un ulteriore aspetto sul quale è opportuno portare l'attenzione. I dati raccolti grazie all'ultima indagine Excelsior, che per la prima volta ha inserito questo tipo di quesito, ci dicono che per oltre il 90% delle assunzioni previste di immigrati le aziende richiedono che questi ultimi siano già residenti in Italia²¹, così dimostrando di credere poco – a dispetto delle possibilità di reclutamento a distanza aperte dalla rivoluzione digitale – nell'opportunità di utilizzare in maniera "corretta" gli schemi migratori esistenti. Ciò significa che è del tutto improprio pensare che i volumi dei fabbisogni professionali possano fornire la misura delle quote di ingressi da programmare, come spesso si sente affermare. E, dunque, ciò significa che il processo di ridisegno degli schemi migratori esistenti – e la stessa ipotesi di ingresso per ricerca di lavoro – ha senso solo attraverso il coinvolgimento e la corresponsabilizzazione degli stakeholder coinvolti, a partire dai datori di lavoro e dalle loro associazioni. E significa che ha senso procedendo di pari passo con quegli interventi che, sul fronte delle politiche attive del lavoro e per l'attivazione, del ricorso alla leva fiscale, della governance complessiva dei mercati del lavoro, rendano possibile mettere a valore l'immenso potenziale di lavoro inutilizzato e garantire a tutti un lavoro decente e dignitoso.

²⁰ Per un'analisi delle novità introdotte dal decreto 145/2024 si rimanda al commento pubblicato sul sito della nostra Fondazione: <https://www.ismu.org/2-ottobre-2024-approvato-il-decreto-legge-sullingresso-di-lavoratori-stranieri/>.

²¹ Unioncamere & Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior (2024).

Riferimenti bibliografici

Centro Studi e Ricerche Idos. (a cura di). (2024). *Il fabbisogno di manodopera italiana e straniera nel comparto del lavoro domestico in Italia. Stima 2023-2025 per regioni.* 3° Paper del Rapporto 2024 “Family (Net) Work – Laboratorio su casa, famiglia e lavoro domestico”, Assindatcolf e Idos, Roma. Disponibile in: <https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2024/07/3-Paper-Family-Net-Work-Idos-Assindatcolf.pdf>.

De Caro, W. (2021). La necessità di investire nella professione infermieristica: se non ora quando? *Professioni Infermieristiche – EJNS*, 74(2).

Domina. (2023). *5° Rapporto Annuale sul lavoro domestico. Edizione 2023. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali.* Osservatorio Domina sul lavoro domestico. Disponibile in: <https://www.osservatoriolavorodomestico.it/rapporto-annuale-lavoro-domestico-2023>.

EMN (European Migration Network). (2024a). *Annual Report on Migration and Asylum 2023.* Luglio.

EMN (European Migration Network). (2024b). *Migrazione e Asilo in Italia.* Rapporto 2023. Giugno.

Ero Straniero. (2024). *I veri numeri del decreto flussi: un sistema che continua a creare irregolarità.* Disponibile in: https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2024/05/Rapporto-Flussi_2024-1.pdf.

Fornali, N., & Scialdone, A. (2024). Riflettori sul lavoro sommerso e sottopagato di molti immigrati. Un quadro introduttivo. *Economia & lavoro*, 2 (maggio-agosto), 9-12.

ISTAT. (2024a). *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese.* Disponibile in: <https://www.istat.it/it/files/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf>.

ISTAT. (2024b). Resta fondamentale il livello di istruzione dei genitori per i percorsi di studio dei figli. *Statistiche Report.* Disponibile in: <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/REPORT-livelli-istruzione.pdf>.

ISTAT. (2024c). Le competenze professionali nel mercato del lavoro italiano. *Statistiche Focus.* 7 giugno. Disponibile in: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/06/Stat_Focus_Compетенze-professionali.pdf.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024). *XIV Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia.* Disponibile in: <https://www.lavoro.gov.it/documenti/xiv-rapporto-gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-italia-2024>

Unioncamere & Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior. (2024). *Lavoratori Immigrati. I fabbisogni professionali indagine 2024.* Roma.

Zanfrini, L. (2006). L'utilizzo da parte dei datori di lavoro delle regolarizzazioni tra legalità e illegalità. In Bichi, R., Zanfrini, L., & Zucchetti, E. (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. La domanda di lavoro immigrato e il ruolo degli attori locali* (pp. 125-170). Milano: FrancoAngeli.

Zanfrini, L. (2023). *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera.* Fondazione ISMU, Milano. Disponibile in: <https://www.ismu.org/libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche/>.

Capitolo 5

La scuola

Mariagrazia Santagati

"Le nuove generazioni appartenenti a minoranze politicamente razzializzate o etnicizzate in Italia stanno esprimendo appieno il loro protagonismo, cambiando egregiamente le cose, chiedendo maggiori spazi di voce, di riconoscimento, di partecipazione e di cittadinanza."

Durante gli ultimi trent'anni della storia italiana, la scuola ha ricoperto un ruolo di primo piano come osservatorio delle trasformazioni multiculturali della popolazione, derivanti dalle migrazioni internazionali, e come ambito principale di inclusione dei figli degli immigrati nel contesto italiano (Besozzi, 2005; Santagati, 2014). In particolare, dal 2011 il Settore Educazione di Fondazione ISMU ETS, grazie a protocolli d'intesa e collaborazioni con il Ministero dell'Istruzione, ha dedicato larga parte delle proprie attività di ricerca all'analisi delle presenze e dei percorsi scolastico-formativi degli alunni di origine immigrata, producendo numerosi Report annuali e tematici: a partire dal Rapporto nazionale *Alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2010/11. Verso l'adolescenza* per giungere al Report del 2022, *Alunni con background migratorio in Italia. Famiglia, scuola, società*¹.

È da questi studi che prende le mosse la riflessione proposta di seguito.

¹ Per consultare i Rapporti, si veda: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-famiglia-scuola-societa/>.

1. Trent'anni di scuole multiculturali in Italia

Benché si sia trattato di analisi descrittive del fenomeno, nei sottotitoli di molti dei testi pubblicati (*Difficoltà e successi, Emergenze e traguardi, Le opportunità oltre gli ostacoli, Generazioni competenti, ecc.*) è stata esplicitata la prospettiva interpretativa che ci ha ispirato negli anni, volta a considerare nello stesso tempo ombre e luci dell'inclusione scolastica di questi minori. Da un lato, infatti, difficoltà e disuguaglianze persistono negli itinerari scolastici degli stranieri, seppur nel quadro problematico della scolarizzazione di tutti gli allievi e, in particolare, dei soggetti più svantaggiati. Dall'altro, il trend dei dati consente di identificare anche buoni risultati e traguardi scolastici raggiunti dagli studenti con background migratorio, che hanno portato alcuni – sostenuti da insegnanti e famiglie – a investire in percorsi formativi di medio-lungo periodo. Come emerge da diversi studi e ricerche, gli studenti di origine immigrata che giungono al successo scolastico risultano essere particolarmente motivati, caratterizzati da competenze plurilingue e pluriculturali, oltre che spinti nelle loro traiettorie da una grande fiducia nei contesti socioeducativi e nelle opportunità offerte dal sistema formativo, dalle istituzioni scolastiche e dalle comunità locali (Santagati, 2019).

Leggere i dati dell'ultimo trentennio in questa prospettiva permette dunque di rintracciare problematiche e miglioramenti nell'esperienza scolastica delle nuove generazioni multiculturali, esaminando vulnerabilità e possibilità come aspetti complementari e compresenti nelle loro traiettorie biografiche e formative.

2. Gli alunni con background migratorio dal 1992/93 al 2022/23. Un quadro descrittivo

Dopo la crescita rallentata degli ultimi anni, i dati indicano per l'a.s. 2022/23 un incremento di oltre 40mila presenze nel numero di alunni con background migratorio, ovvero alunni con cittadinanza non italiana (con CNI) di prima e seconda generazione, cioè, anche nati in Italia. Il gruppo si attesta a 914.860 presenze, corrispondenti all'11,2% sul totale degli iscritti nelle scuole italiane (8.158.138), dall'infanzia alle secondarie di secondo grado (cfr. Tab. 1; MIM, 2024). Questo dato va decisamente oltre le stime del Ministero che, ogni anno, sono comunicate all'inizio dell'anno scolastico e si fermavano a 869.336 alunni non italiani all'avvio del 2023/2024 e a 864.425 nel 2024/25.

Tabella 1. Alunni con CNI nel sistema scolastico italiano. A.s. 1992/93-2022/23

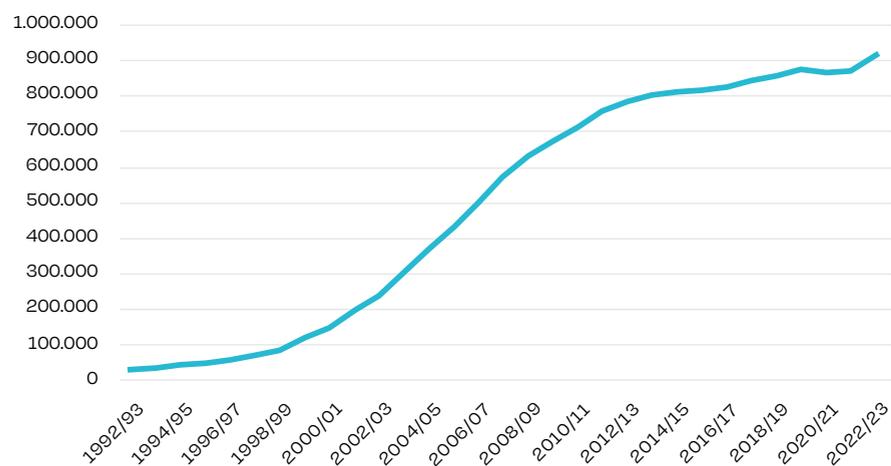
Anno scolastico	Totale	Per 100 alunni	Variazione in v.a.
1992/93	31.367	0,3	-
1993/94	37.478	0,4	+5.841
1994/95	42.816	0,4	+5.338
1995/96	50.322	0,5	+7.506
1996/97	57.595	0,6	+7.273
1997/98	70.657	0,8	+13.062
1998/99	85.522	1,0	+14.865
1999/00	119.679	1,4	+34.157
2000/01	147.406	1,8	+27.727
2001/02	196.414	2,2	+49.008
2002/03	239.808	2,7	+43.394
2003/04	307.141	3,5	+67.333
2004/05	370.803	4,2	+63.662
2005/06	431.211	4,8	+60.408
2006/07	501.420	5,6	+70.209
2007/08	574.133	6,4	+72.713
2008/09	629.360	7,0	+55.227
2009/10	673.592	7,5	+44.232
2010/11	711.046	7,9	+37.454
2011/12	755.939	8,4	+44.893
2012/13	786.630	8,9	+30.691
2013/14	803.053	9,0	+16.423
2014/15	814.208	9,2	+11.155
2015/16	814.851	9,2	+643
2016/17	826.091	9,4	+11.240
2017/18	841.719	9,7	+15.628
2018/19	857.729	10,0	+16.010
2019/20	876.801	10,3	+19.072
2020/21	865.388	10,3	-11.413
2021/22	872.360	10,6	+6.972
2022/23	914.860	11,2	+42.500

Fonte: Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Nel complesso, la serie storica delle presenze degli allievi con CNI nell'arco dell'ultimo trentennio tratteggia una curva in cui sono distinguibili almeno quattro fasi (Graf. 1):

1. una *fase di avvio* che porta a 70mila presenze nel 1997/98 pari ad un'incidenza percentuale inferiore all'1%;
2. una *fase di accelerazione esponenziale* (fino al 2012/13) che si contraddistingue per un aumento netto e veloce, con un totale di iscritti con background migratorio decuplicato in circa 15 anni, che supera le 700mila unità e l'8% di incidenza sulla popolazione scolastica totale;
3. una *fase di stasi* (fino al 2019/20), con un rallentamento nei ritmi di crescita (per molteplici e svariate cause, tra cui: calo della pressione migratoria, crisi economica e rientri in patria, diminuzione dei tassi di natalità fra le straniere, acquisizioni di cittadinanza, ecc.), che si attesta in media sui +12mila all'anno, nonostante la "crescita zero" del 2015/16 (+641), una percentuale media oscillante tra i 9 e 10 studenti di origine immigrata ogni 100 durante tutto il periodo;
4. Infine, l'attuale *fase oscillante* (2020/21-2022/23), in cui si registra il primo a.s. caratterizzato dal "segno meno", con la perdita di oltre 11mila alunni di origine immigrata (2020/21) nella fase pandemica, così come la grande crescita del 2022/23 (+42.500 presenze), con l'inserimento scolastico dei profughi ucraini e il superamento della soglia del 10%.

Grafico 1. Alunni con CNI, serie storica. A.s. 1992/93-2022/23. V.a.



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Contemporaneamente, continua a diminuire la popolazione scolastica nel suo complesso, a causa del calo costante degli studenti italiani che negli ultimi anni non è più compensato dall'aumento degli studenti con CNI. Se guardiamo all'andamento delle ultime tre decadi degli iscritti nei diversi livelli scolastici (Tab. 2), il trend di crescita rallenta nell'ultimo decennio, con una flessione nel numero di bimbi e bimbe di origine immigrata inseriti nella scuola dell'infanzia – e un tasso di scolarità che rimane ancora nel 2022/23 più basso per i non italiani nella fascia 3-5 anni (84,1 vs 95,0 degli italiani) e 17-18 anni (74,8 vs 81,6 degli italiani: MIM, 2024).

Tabella 2. Alunni con CNI per ordine e grado di istruzione. A.s. 1992/93-2022/23. V.a.

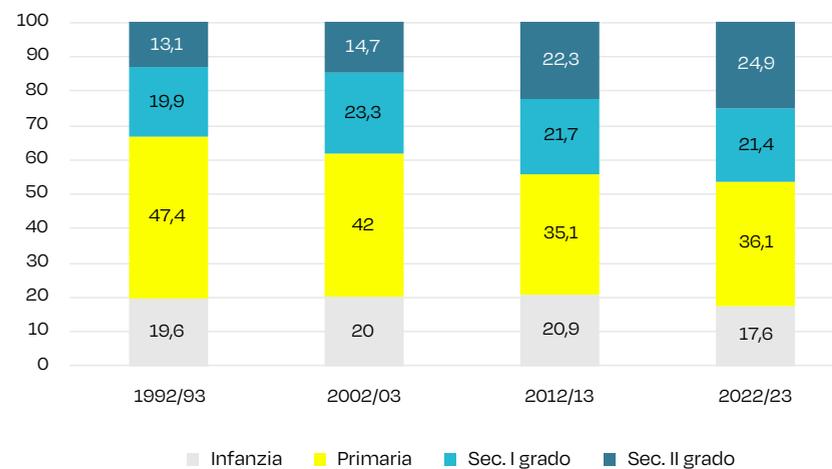
Anno scolastico	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
1992/93	6.202	15.025	6.320	4.090
2002/03	48.072	100.939	55.907	34.890
2012/13	164.589	276.129	170.792	175.120
2022/23	161.238	330.143	195.782	227.697

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

L'analisi della distribuzione percentuale degli studenti nei diversi livelli scolastici nell'ultimo trentennio (Graf. 2) evidenzia due importanti trasformazioni nella popolazione scolastica straniera: da un lato, la riduzione del peso percentuale di stranieri nella primaria (di circa 10 punti) rispetto al totale degli iscritti non italiani nel sistema scolastico; dall'altro, l'espansione di questo gruppo nelle scuole secondarie di secondo grado (+10 p.p.). Questi due movimenti in direzione opposta segnalano la rilevanza sempre maggiore degli adolescenti con CNI nel secondo ciclo di istruzione, con nuove questioni e sfide che si pongono per le istituzioni scolastiche in termini di riuscita e scelte scolastiche di breve e lungo periodo (Santagati & Bertozzi, 2023).

Rispetto alla provenienza, gli studenti sono originari di circa 200 Paesi differenti e si conferma nel tempo l'estrema diversificazione delle cittadinanze: il 44% circa di essi, come in passato, è di origine europea, più di ¼ è di origine africana, mentre coloro che hanno origine asiatica si attestano attorno al 20% e a quasi l'8% dell'America latina. Esaminando le cittadinanze più numerose nelle scuole italiane, al primo posto troviamo la rumena con quasi 149mila studenti, nonostante i ritmi di crescita oscillanti e ridotti dell'ultimo decennio; segue la provenienza albanese, con quasi 118mila presenze. Del Marocco sono originari circa 114mila studenti, che insieme a rumeni e albanesi rappresentano oltre il 40% degli alunni con CNI. La prima fra le comunità asiatiche, invece, è quella cinese, in continua contrazione nel sistema scolastico, con 48mila unità presenti nell'a.s. 2022/23.

Grafico 2. Alunni con CNI per livello scolastico nell'ultimo trentennio. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Tabella 3. Le cittadinanze non italiane più numerose nelle scuole. A.s. 1995/96-2022/23. V.a.

Anno scolastico	1995/96	2002/03	2012/13	2022/23
Romania	885	15.509	148.602	148.826
Albania	4.141	40.482	104.710	117.745
Marocco	7.655	33.774	98.106	114.097
Cina	2.941	13.447	36.043	48.223

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Se si considerano gli ultimi trent'anni, le quattro cittadinanze più diffuse sono una costante, con la cittadinanza marocchina al primo posto nel secolo scorso, sostituita dalla provenienza albanese dal 1999/2000 e, successivamente scalzata nella prima posizione dalla comunità romena a partire dal 2007/08 fino ad oggi. La quinta cittadinanza per numerosità, invece, è variata nel tempo: negli anni '90 e 2000, in graduatoria si trovano alunni provenienti dall'ex Jugoslavia, nel 2012/13 gli alunni della Moldavia si collocano al quinto posto in valore assoluto, sostituiti nel 2022/23 dagli alunni ucraini (con 43.357 presenze), una popolazione di studenti già presente e consolidata nel sistema scolastico italiano ma cresciuta con ritmi rilevanti dopo lo scoppio del conflitto russo-ucraino dal febbraio 2022.

Per quanto riguarda la distribuzione regionale degli alunni, la situazione rimane stabile: anche i dati del 2022/23 confermano che la maggioranza degli

studenti con CNI si concentra nelle regioni settentrionali, a seguire nelle regioni del Centro e infine nel Mezzogiorno. La Lombardia accoglie nel 2022/23 nelle proprie scuole un quarto di questa tipologia di alunni sul totale in Italia, ovvero 231.819, seguita a distanza da Emilia-Romagna (111.811 alunni con CNI), Veneto (99.604), Lazio (83.716) e Piemonte (81.762). In Emilia-Romagna, d'altro canto, gli studenti con CNI rappresentano, in rapporto alla popolazione scolastica regionale, il 18,4%, il valore più elevato a livello nazionale, cui segue la Lombardia con il 17,1% di alunni con CNI ogni 100 iscritti nelle scuole di diverso ordine e grado.

Rispetto alle province (Tab. 4), la graduatoria dei territori per numero di alunni con CNI rimane simile nel tempo, con la provincia di Milano al primo posto, seguita dalle province di Roma, Torino e Brescia. Se si osserva il rapporto degli alunni con CNI sulla popolazione scolastica locale, al primo posto nel 2022/23 si trova Prato dove gli alunni di origine migratoria rappresentano il 28% del totale. Seguono le province di Piacenza (25,2%) e, a seguire, Parma, Mantova, Cremona, Imperia, Asti, Lodi, tutte province non capoluoghi di regione con percentuali superiori ai 20 alunni con CNI ogni 100.

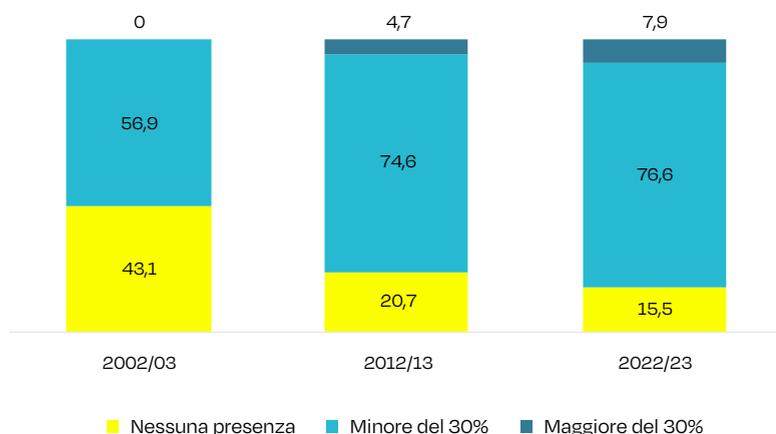
Tabella 4. Prime province per numerosità degli alunni con background migratorio in Italia. A.s. 2002/03-2022/23. V.a.

Provincia	2002/03	2012/13	2022/23
Milano	24.498	73.288	82.396
Roma	12.990	59.147	66.385
Torino	10.710	36.836	40.605
Brescia	8.923	32.720	33.362

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Per quanto riguarda le scuole con elevate percentuali di alunni stranieri (Graf. 3), nelle ultime tre decadi si osservano due movimenti opposti, ovvero la diminuzione della percentuale di quelle senza allievi con CNI e l'incremento del numero di scuole con percentuali rilevanti di questa tipologia di utenza. Nello specifico, dal 2002/03 al 2022/23, si è passati dal 43,1% del totale di istituti in cui gli alunni con CNI erano assenti al 15,5%. Al contrario, le scuole caratterizzate da una percentuale di alunni di origine immigrata inferiore al 30% sono cresciute nello stesso periodo di tempo dal 56,9% al 73,3%. Infine, un aumento più contenuto ha riguardato le scuole con oltre il 30% di alunni con CNI, inesistenti nel 2002/03 e arrivate a rappresentare nel 2022/23 il 7,9% del totale delle scuole italiane. Questo dato, seppur residuale, risulta essere preoccupante per gli alunni inseriti nelle scuole di specifici territori, plessi e classi, in cui si concentrano molteplici svantaggi (sul fronte dell'utenza e del background familiare, così come sul versante delle caratteristiche degli insegnanti, più precari e con meno esperienza nell'insegnamento: Antonini et al., 2025).

Grafico 3. Scuole italiane per fasce di incidenza percentuale di alunni con CNI sul totale degli alunni. A.s. 2002/03-2022/23. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Rispetto alla composizione degli alunni con background migratorio, osserviamo come da quando il dato è rilevato dal Ministero dell'Istruzione (2007/08), i nati in Italia figli di immigrati inseriti nel sistema scolastico si sono triplicati, passando da 200mila circa ai quasi 600mila del 2022/23, rappresentando il 65,4% degli alunni con CNI (Tab. 5).

Tabella 5. Alunni con CNI nati in Italia per ordine di scuola. A.s. 2007/08, 2012/13 e 2022/23. V.a. e incidenza %

	V.a.			Nati in Italia ogni 100 con CNI		
	2007/08	2012/13	2022/23	2007/08	2012/13	2022/23
Infanzia	79.113	131.503	130.526	71,2	79,9	81,0
Primaria	89.421	164.050	228.284	41,1	59,4	69,1
Sec. I grado	22.474	54.331	124.804	17,8	31,8	63,7
Sec. II grado	8.111	21.448	115.131	6,8	12,2	50,6
Totale	199.119	371.332	598.745	34,7	47,2	65,4

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Istruzione - Ufficio Statistica

Più dei due terzi degli alunni censiti come non italiani sono costituiti dalle cosiddette seconde generazioni. In tutti i livelli scolastici, l'incidenza percentuale di

questo gruppo sul totale degli alunni con CNI cresce e ne costituisce attualmente la maggioranza: nelle scuole dell'infanzia, 81 sono i nati in Italia ogni 100 alunni con background migratorio, 69 alla primaria, 63 alle secondarie di primo grado e 50 in quelle di secondo grado.

Per quanto riguarda gli alunni neoentrati nel sistema scolastico italiano, dal 2007/08 al 2022/23 la numerosità di questo gruppo ha avuto un andamento oscillante, diminuendo di quasi 17mila unità: attualmente è composto da 29.186 minori neoarrivati a scuola corrispondenti al 2,7% degli alunni con CNI. È opportuno rilevare che rispetto al 2021/22, i neoentrati sono aumentati di 9.972 presenze, crescita riconducibile all'aumento dei minori stranieri non accompagnati nell'ultimo anno, così come ai flussi di minori ucraini provenienti dalle zone belliche.

3. Accesso, scelte e apprendimenti degli alunni di origine immigrata: il diritto all'istruzione alla prova

Al di là del quadro descrittivo sulle presenze, un punto di attenzione del capitolo dedicato alla scuola riguarda, come di consueto, la ricostruzione delle traiettorie degli alunni con background migratorio, considerando difficoltà e disuguaglianze che essi sperimentano. Esaminiamo alcuni indicatori utili a delineare progressi e punti critici delle scuole multiculturali.

È già stato messo in evidenza, nel paragrafo precedente, come le disparità nei tassi di scolarizzazione degli stranieri e degli italiani (all'infanzia come nel triennio delle secondarie di secondo grado) segnalino una scuola in cui accesso e abbandono precoce sono tratti distintivi degli alunni con CNI in entrata e uscita dal sistema scolastico. Il caso "estremo" dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), ricostruito negli studi di Fondazione ISMU ETS (Santagati et al., 2024) ci mostra come, all'interno di un campione di circa 3.400 MSNA censiti sul territorio italiano tra il 2020 e il 2022, solo un minore su cinque ha avuto accesso al sistema scolastico italiano (21%), ovvero a percorsi frequentati da coetanei nativi e che offrono la possibilità di acquisire un titolo di studio. Anche considerando i corsi di primo livello (corrispondenti alla secondaria di primo grado) e secondo livello (secondaria di secondo grado) attivati per un'utenza adulta presso i CPIA, solo il 18% del campione risulta inserito. La maggioranza (cioè il 55%) si trova a frequentare un corso di alfabetizzazione in lingua italiana, prevalentemente presso il centro di accoglienza in cui vive o all'interno di un CPIA, frequentando cioè ambienti formativi segregati con soli MSNA o stranieri e senza poter ottenere un titolo di studio. Non trascurabile (6%) è infine la quota di MSNA non coinvolti in alcuna delle attività educativo-formative e dunque fuori da qualsiasi tipo di programma di apprendimento. Citando il nostro studio, l'ECRI – la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa – formula la seguente raccomandazione:

“Le autorità dovrebbero adottare misure volte ad incrementare il sostegno ai bambini con background migratorio nel campo dell’istruzione, in particolare, garantendo un numero sufficiente di posti nelle scuole situate vicino ai centri di accoglienza e ad altri luoghi di residenza degli stranieri, nonché disposizioni adeguate che consentano ai bambini di recarsi a scuola (ECRI, 2024: 6)”.

Un indicatore di grave disparità è rappresentato dal ritardo scolastico degli alunni con CNI. Dall’a.s. 2005/06, cioè da quando sono pubblicati i dati a riguardo, il ritardo si è ridotto progressivamente, con un miglioramento soprattutto alle scuole secondarie di primo grado (con una diminuzione della distanza tra italiani e stranieri di circa 25 p.p.), seguite dalle secondarie di secondo grado e dalle primarie (Tab. 6). Nel complesso, tuttavia, il ritardo fra i non italiani rimane ancora elevato, soprattutto nelle secondarie di secondo grado in cui quasi la metà degli studenti di origine immigrata è in ritardo di uno o più anni (48,0%).

Tabella 6. Alunni italiani e non in ritardo (per 100 studenti) per livello scolastico. A.s. 2005/06, 2012/13 e 2022/23. %

	2005/06			2012/13			2022/23		
	Italiani	Str.	Diff.	Italiani	Str.	Diff.	Italiani	Str.	Diff.
	(a)	(b)	b-a	(a)	(b)	b-a	(a)	(b)	b-a
Primaria	1,8	22,5	-20,7	2,0	16,3	-14,3	1,7	11,6	-9,9
Sec. I gr.	7,2	54,4	-47,2	8,0	44,1	-36,1	3,7	26,1	-22,4
Sec. II gr.	24,1	72,6	-48,5	23,9	67,1	-43,2	16,0	48,0	-32
Totale	11,3	49,8	-38,5	11,6	38,2	-26,6	7,9	26,1	-18,2

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell’Istruzione

Rispetto all’abbandono precoce degli studi e alla lontananza dal sistema formativo e lavorativo, i dati dell’Eurostat su *Early Leavers from Education and Training* (ELET), ovvero i giovani che si sono fermati alla scuola secondaria di primo grado, mostrano che nonostante la riduzione del divario tra nativi e non nell’ultimo decennio, nel 2022 gli ELET nati all’estero sono ancora il 28,7% dei 18-24enni stranieri, ovvero il triplo degli autoctoni, che scendono al 9,7%. Per quanto concerne i “giovani in condizione di NEET”, il trend mostra stabilità, con una quota di NEET nati all’estero che si attesta al 29% del totale di tali giovani fra i 15 e i 29 anni, residenti in Italia, circa il doppio degli italiani (17,9%). Lo svantaggio a sfavore degli stranieri è peggiorato in una decade di circa un punto percentuale.

Guardando alle scelte scolastiche nel passaggio tra secondarie di primo e secondo grado, nel tempo gli alunni con background migratorio hanno sempre più somiglianze con gli autoctoni, anche se alcune distanze permangono. Nelle ultime decadi (Tab. 7), i dati mostrano che gli studenti di origine immigrata sono

rimasti una componente stabile degli istituti tecnici (+4,4 p.p. dal 2002/03 al 2022/23), mentre contemporaneamente si è ridotta la quota negli istituti professionali (-15,9 p.p.) ed è cresciuta quasi in eguale misura la presenza nei licei (+11,5 p.p.).

Nell’a.s. 2022/23, il 33,4% degli iscritti non italiani nel secondo ciclo di istruzione sono liceali a fronte, tuttavia, del 53,7% di iscritti fra gli italiani, con una sovra-rappresentazione di questi ultimi: tali dati, come diversi studi quantitativi e qualitativi mettono in luce, rivelano quanto i consigli orientativi e le scelte scolastiche tendano a essere influenzati dal background migratorio e dallo status socioeconomico degli studenti, più che dalle loro effettive capacità.

Ciò significa che gli studenti, figli di immigrati e/o provenienti da famiglie svantaggiate, hanno maggiori probabilità di essere indirizzati verso l’istruzione e formazione professionale (Manzella & Argentin, 2024; Santagati & Bertozzi, 2023; Santagati & Colussi, 2024).

Tabella 7. Studenti con CNI nei diversi indirizzi di scuola secondaria di secondo grado. A.s. 2002/03, 2012/13 e 2022/23. %

	Stranieri			Italiani		
	2002/03	2012/13	2022/23	2002/03	2012/13	2022/23
Licei	21,9	22,9	33,4	41,8	47,5	53,7
Istituti tecnici	35,5	38,5	39,9	36,8	33,4	31
Istituti professionali	42,6	38,6	26,7	21,4	19,2	15,3
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell’Istruzione

Infine, sul fronte dell’analisi degli apprendimenti, dall’indagine internazionale OECD-PISA, che rileva le competenze dei quindicenni, si evince che dal 2000 al 2022 la percentuale di studenti di origine immigrata è ampiamente aumentata, passando dallo 0,8% del 2000 al 7,5% del 2012 fino all’11% nel 2022 (OECD, 2023). Si segnala che gli studenti con background immigrato in Italia tendono ad avere un profilo socioeconomico più svantaggiato rispetto agli studenti italiani: mentre il 25% di tutti gli studenti è considerato svantaggiato a livello socioeconomico, la quota corrispondente tra gli studenti con un background immigrato sale al 52%. Per quanto riguarda le disparità, si nota che – seppur non si tratti di una differenza significativa a parità di status socioeconomico – in Matematica la differenza media di rendimento tra studenti immigrati e non è di 30 punti a favore degli studenti italiani, in Lettura è di 31 punti sempre a favore degli studenti non immigrati.

Se però si guardano i dati dell’ultimo Rapporto INVALSI 2024, la situazione al termine del secondo ciclo di istruzione, ovvero nella classe V secondaria di secondo grado, appare più sfumata e meno problematica su alcune materie. Nelle

analisi delle prove, INVALSI isola il peso associato al background migratorio sugli esiti, stimando l'effetto a parità di tutte le altre condizioni. Nella tabella 8 si nota come nell'ultimo triennio, in Italiano, gli allievi stranieri di prima generazione conseguono in media un esito significativamente più basso di uno studente tipo² di circa -9 punti (precisamente -9,3 nel 2024), mentre la distanza tra gli studenti di seconda generazione e gli italiani si attesta su livelli inferiori (-7,6 nel 2024), anche se permane una situazione di svantaggio linguistico. In Matematica, invece, le prime generazioni conseguono mediamente un esito più basso dello studente tipo di meno 2 punti, mentre le seconde generazioni hanno un esito più basso di 3 punti (il dato è costante negli ultimi due anni). Lo svantaggio in Matematica risulta dunque meno problematico e la prima generazione va ancora meglio della seconda.

Tabella 8. Il peso del background migratorio sugli esiti in Italiano, Matematica e Inglese (*reading e listening*) nella classe V secondaria di secondo grado. Prove INVALSI 2022, 2023 e 2024

	2022		2023		2024	
	Prima gen.	Seconda gen.	Prima gen.	Seconda gen.	Prima gen.	Seconda gen.
Italiano	-9,2	-8,6	-9,5	-8,1	-9,3	-7,6
Matematica	-2,3	-4,7	-2	-3	-2	-3
Inglese reading	+7,7	+2,7	+9,2	+5,3	+8,2	+5,5
Inglese listening	+10	+5,6	+11,1	+8,1	+13,2	+9,8

Fonte: INVALSI (2022, 2023, 2024)

Infine, in Inglese il background migratorio continua a mostrare un'influenza positiva e quindi di segno opposto rispetto a quanto osservato in precedenza. Nel 2024, gli allievi di prima generazione conseguono un esito più elevato dello studente tipo, nella lettura (circa +8,2 punti) e molto di più nell'ascolto (+13,2 punti). Anche i risultati delle seconde generazioni sono migliori di quelli dello studente tipo (seppur su livelli inferiori dei nati all'estero), con 5,5 punti in più nella prova di *reading* e 9,8 in quella di *listening*. Al termine del secondo ciclo di istruzione, lo svantaggio in Italiano e Matematica rimane, anche se più alto in Italiano e notevolmente più basso in Matematica, e si attesta su livelli simili per le prime e le seconde generazioni. Per i nati all'estero, però, l'origine immigrata pare influenzare, ancor più che per le seconde generazioni, le performance positive nella principale lingua straniera.

² Definito nelle analisi INVALSI come un allievo di sesso maschile, in regola con gli studi, che frequenta un istituto tecnico nel Centro Italia, italiano, di condizione socioeconomica e culturale pari alla media nazionale.

4. Riflessioni conclusive

Dopo trent'anni di ricerche, studi e pubblicazioni sulle scuole multiculturali, i traguardi raggiunti ci rincuorano ma le disuguaglianze persistenti continuano a preoccuparci. Nonostante da tempo siamo in ascolto e proviamo a fungere da cassa di risonanza per le storie e le esperienze autobiografiche degli studenti e delle studentesse con background migratorio tra difficoltà e successi³, oggi si sta vivendo, senza dubbio, un tempo nuovo e di grande cambiamento, sia sul fronte degli studenti sia sul versante dei docenti. Come afferma la scrittrice Espérance Hakuzwimana nell'introduzione del suo recente libro, *Tra i bianchi di scuola* (2024), le nuove generazioni appartenenti a minoranze politicamente razzializzate o etnicizzate in Italia stanno esprimendo appieno il loro protagonismo, cambiando egregiamente le cose, chiedendo maggiori spazi di voce, di riconoscimento, di partecipazione e di cittadinanza.

“Quando ho scritto il mio primo romanzo l'ho fatto pensando alle seconde, terze generazioni di ragazze e ragazzi italiani con background migratorio... I loro vissuti sono anche il mio; ... il mio desiderio di essere vista per quella che sono è il loro stesso desiderio di essere visti e basta, non trasformati in dati o interviste, messi al centro di una discussione perché diversi, testimoni di qualcosa di lontano o, peggio ancora, esotico... La scuola italiana è fatta anche di alunni italiani con background migratorio. Pure se non ci avete visti siamo esistiti, continuiamo a esserci e non abbiamo intenzione di smettere (Hakuzwimana, 2024: IX; XIV; XXI).”

Il quadro è in cambiamento, anche per quanto riguarda i docenti. L'invito di Rahma Nur (2024), poetessa e scrittrice, insegnante razzializzata e figura paradigmatica di questa nuova era, è una provocazione per l'indifferenza e la minimizzazione di molti:

“Quindi per quegli insegnanti che sono ancora fermi ad un modo di fare scuola che non ha ragione d'essere, per quelli che non vedono la ricchezza identitaria dei “nuovi”, per quelli che riportano sempre le stesse vecchie e stantie

³ Questo orientamento emerge, prendendo ispirazione dal progetto *Su.Per.* sul successo scolastico degli studenti di origine immigrata (Santagati, 2019) e dalla ampia esperienza di Fondazione ISMU ETS nell'accompagnamento dei progetti *Interculture*, *POP*, ecc., solo per citarne alcuni promossi da Fondazione Cariplo nell'ultimo ventennio. In tempi più recenti, il focus sul successo formativo degli studenti di origine immigrata nella transizione tra primo e secondo ciclo di istruzione, si vince in particolare nel progetto *Ponti per il futuro* (<https://www.ismu.org/progetto-ponti-per-il-futuro>; con l'associazione Guardavanti: Biella, Colussi, 2023), nel progetto *PONTI - Pari opportunità nelle traiettorie di istruzione* (Fondazione di Comunità Milano, Impresa sociale Con i bambini, 2024-2028) e nel progetto *Bussola. Promuovere l'accesso agli studi superiori per studenti con background migratorio* (avviato il 1° dicembre 2024, con l'associazione Guardavanti capofila, di durata triennale, su finanziamento del Fondo di beneficenza di Intesa San Paolo).

riproduzioni suprematiste, patriarcali, bianco centriche ed eurocentriche, vorrei dire che è arrivato il momento di svecchiarsi e aprire gli occhi (Nur, 2024: 56).”

Costruire alleanze a lato dei più giovani nel loro quotidiano impegno per la giustizia sociale, analizzare le condizioni ostacolanti o facilitanti il loro successo formativo, sperimentare interventi e misure a favore della piena inclusione socioeducativa di ogni minore e di tutti i minori, soprattutto quelli estremamente svantaggiati, favorire la differenziazione del corpo docente: questa le sfide per i prossimi anni, su cui ancora dovremo cimentarci, come adulti e privilegiati, impegnandoci ad apprendere con le parole e i fatti.

Riferimenti bibliografici

Antonini, G., Argentin, G., & Santagati, M. (2025). L'altra faccia della segregazione scolastica: Gli insegnanti nelle classi con alta concentrazione di studenti con background migratorio. *Scuola Democratica* (in corso di stampa).

Besozzi, E. (2005). La scuola. In Fondazione ISMU, *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004: Dieci anni di immigrazione in Italia* (pp. 143–168). Milano: FrancoAngeli.

Biella, P., & Colussi, E. (a cura di). (2023). *Il mio racconto attraversando Ponti*. Venezia: Guardavanti per il Futuro dei Bambini.

ECRI – European Commission against Racism and Intolerance. (2024). *Rapporto dell'ECRI sull'Italia*. Consiglio d'Europa.

Hakuzwimana, E. (2024). *Tra i bianchi di scuola. Voci per un'educazione accogliente*. Torino: Einaudi.

INVALSI. (2024). *Rapporto INVALSI 2024*. Disponibile in: https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2024/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202024.pdf.

Manzella, E., & Argentin, G. (2024). La valutazione sperimentale del progetto “Orientare alla scelta”: Esiti di un RCT sulla riduzione degli effetti terziari nel consiglio orientativo. *CRC, Vita e Pensiero, Working Paper* (27). Disponibile in: https://centridiricerca.unicatt.it/crc-WP%20CRC_27_Digitale_DEF.pdf.

Ministero dell'Istruzione e del Merito. (2024). *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2022/2023*. Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica. Disponibile in: https://www.mim.gov.it/documents/20182/8426729/NOTIZIARIO_Stranieri_2223.pdf/d5e2aa0c-cbde-b756-646d-a5279e2b980d?version=1.0&t=1723104803484.

Nur, R. (2024). La lente intersezionale a scuola. *DWF - DonnaWomanFemme*, 141(1), 52–57.

OECD. (2023). *PISA 2022 Results: Factsheets - Italy*. Disponibile in: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-results-2022-volume-iii-factsheet-s_041a90f1-en/italy_2df25dd8-en.html.

Santagati, M. (2014). La scuola. In Fondazione ISMU, *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni: 1994-2014* (pp. 117–136). Milano: FrancoAngeli.

Santagati, M. (2019). *Autobiografie di una generazione Su.Per: Il successo scolastico degli studenti di origine immigrata*. Milano: Vita e Pensiero.

Santagati, M., Barzaghi, A., & Ferrari, C. (a cura di). (2024). *Minori stranieri non accompagnati a scuola: Se l'improbabile diventa possibile*. Milano: FrancoAngeli. Disponibile in: <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/1267>.

Santagati, M., & Bertozzi, R. (2023). Rethinking interculturalism: Deconstructing discrimination in Italian schools. *International Migration, 00*, 1–24. Disponibile in: <https://doi.org/10.1111/imig.13175>.

Santagati, M., & Colussi, E. (2024). Muri o scale? Contraddizioni e sfide nel rapporto tra scuole e famiglie migranti. *Educazione interculturale*, 22(2), 42–54. Disponibile in: <https://doi.org/10.6092/issn.2420-8175/19402>.

Capitolo 6

La salute

Nicola Pasini e Veronica Merotta

"Si riscontra un rapporto diretto tra una maggiore acculturazione e l'aumento della prevenzione di comportamenti a rischio per la salute (fumo, abuso di sostanze, dieta squilibrata e mancanza di esercizio fisico), con effetti positivi anche sulla conoscenza e l'utilizzo dei servizi di assistenza sanitaria territoriale."

Scopo di questo capitolo del Rapporto è delineare un quadro generale sullo stato di salute degli stranieri in Italia. In particolare, si è adottato un approccio diacronico che analizza e confronta i dati su un periodo che va, in alcuni casi, dal 2018 al 2022 e, in altri, dal 2016 al 2023. L'analisi, inoltre, ha permesso di confrontare non solo gli stranieri secondo il loro continente di origine – e, in alcuni casi, laddove è possibile, alcune nazionalità selezionate – ma anche gli stranieri e gli italiani. I dati considerati provengono dai database statistici dell'ISTAT e del Ministero della Salute sulle condizioni di salute (a partire dagli stili di vita), le ospedalizzazioni e la maternità, i tre ambiti oggetto del nostro approfondimento.

Nella seconda parte del capitolo si illustrano le principali criticità emerse nel rapporto immigrazione e salute nel corso del tempo, per poi suggerire qualche proposta in termini di policy al fine di rendere il diritto alla salute pienamente soddisfatto nell'ambito di una società che tenda auspicabilmente a una effettiva integrazione.

1. Dati sulla salute dei migranti

Stato di salute

Un'importante fonte di dati per indagare lo stato di salute della popolazione migrante è rappresentata dal monitoraggio PASSI (Progressi delle Aziende Sanitarie per la Salute in Italia), un meccanismo avviato nel 2006 dal Ministero della Salute con l'obiettivo di effettuare monitoraggio a 360 gradi sullo stato di salute della popolazione adulta in Italia attraverso un costante campionamento. Di conseguenza, le percentuali contenute in questo capitolo sono da intendersi sul totale dei cittadini italiani e stranieri nel campione rappresentativo. La sorveglianza PASSI si caratterizza come una sorveglianza in sanità pubblica che raccoglie, in continuo e attraverso indagini campionarie, informazioni dalla popolazione italiana adulta (18-69 anni) sugli stili di vita e i fattori di rischio comportamentali connessi all'insorgenza delle malattie croniche non trasmissibili e sul grado di conoscenza e adesione ai programmi di intervento che il Paese sta realizzando per la loro prevenzione.

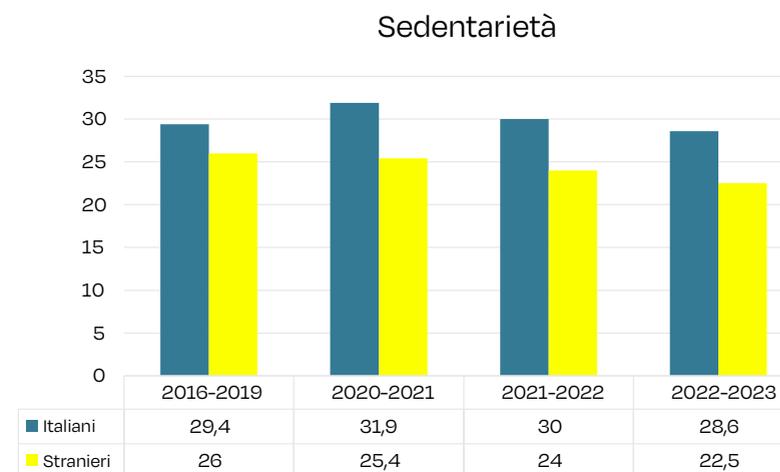
I temi indagati sono il fumo, l'inattività fisica, l'eccesso ponderale, il consumo di alcol, la dieta povera di frutta e verdura, ma anche il controllo del rischio cardiovascolare, l'adesione agli screening oncologici e l'adozione di misure di sicurezza per la prevenzione degli incidenti stradali, o in ambienti di vita e di lavoro, la copertura vaccinale antinfluenzale e lo stato di benessere fisico e psicologico, e ancora alcuni aspetti inerenti la qualità della vita connessa alla salute¹.

La seguente analisi considera i dati del monitoraggio riferito al periodo 2016-2023 e organizzati nei seguenti segmenti temporali: 2016-2019, 2020-2021, 2021-2022, 2022-2023 (Ministero della Salute, 2024).

Si evidenzia una generale diminuzione della sedentarietà nel periodo 2016-2023. La percentuale di stranieri considerati come sedentari (Graf. 1) è infatti passata dal 26% del triennio 2016-2019 al 22,2% del biennio 2022-2023. Tale diminuzione (-13,5%) è stata più importante rispetto agli italiani (-2,7%) che restano più sedentari (28,6%). L'obesità (Graf. 2), al contrario, colpisce maggiormente gli stranieri (11,1%) rispetto agli italiani (10,4%). Tuttavia, la tendenza relativa merita di essere analizzata, in quanto la percentuale di italiani obesi è scesa (dal 10,8% nel 2016-2019 al 10,3% nel 2020-2021) per poi stabilizzarsi, mentre tra gli stranieri lo stesso dato è aumentato fortemente (dal 10,7% nel 2019-2019 all'11,9% nel 2020-2021) per poi scendere gradualmente ma stabilmente (11,4% nel 2021-2022 e 11,1% nel 2022-2023). La stessa tendenza non è riscontrabile in termini di persone sovrappeso (Graf. 3) in quanto questo dato è aumentato per entrambi i gruppi, in modo più marcato tra gli stranieri (+11,6% contro +3,7%). Nel biennio 2022-2023 oltre uno straniero su tre (34,6%) era considerato sovrappeso, in linea con la percentuale relativa agli italiani (32,6%)

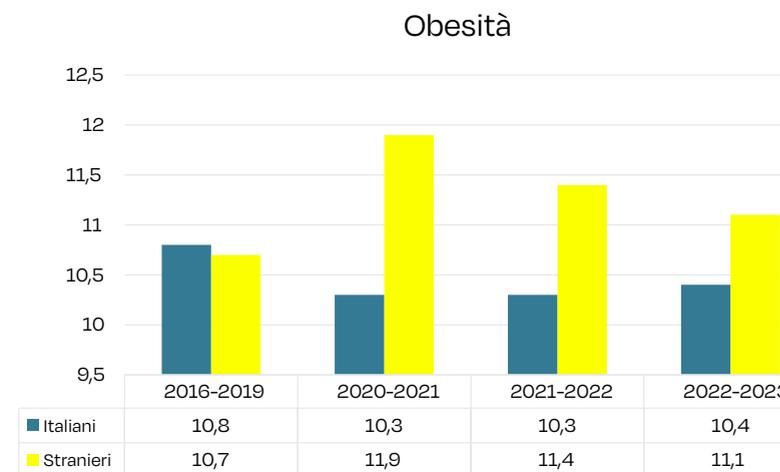
¹ Un limite del monitoraggio PASSI da segnalare è la mancanza di granularità dei dati rispetto alle nazionalità specifiche rappresentate nella popolazione straniera.

Grafico 1. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri sedentari. Anni 2016-2023. %



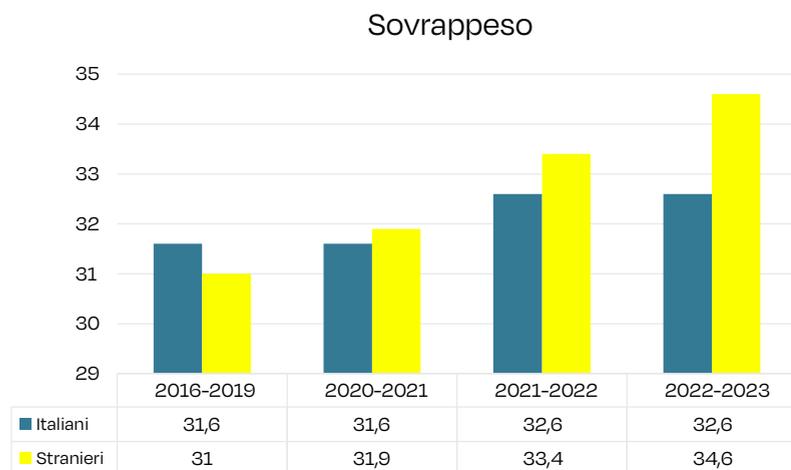
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

Grafico 2. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri obesi. Anni 2016-2023. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

Grafico 3. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri sovrappeso. Anni 2016-2023. %

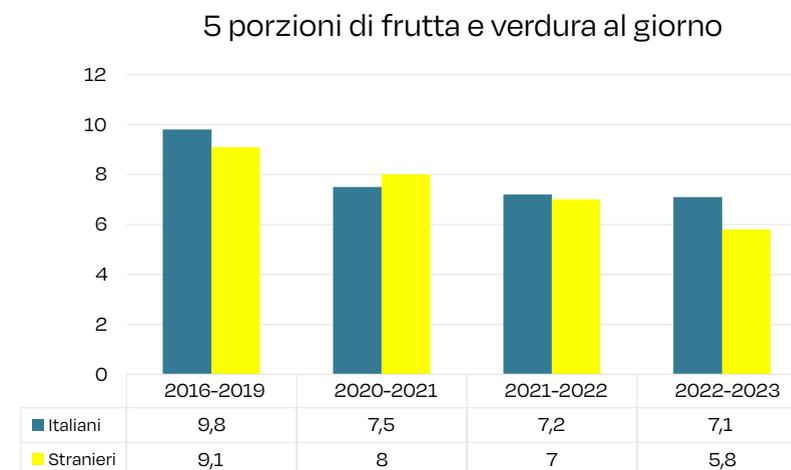


Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

I dati PASSI permettono di analizzare anche le abitudini che influenzano positivamente o negativamente le condizioni di salute. Per quanto riguarda l'alimentazione sana (Graf. 4), nel biennio 2022-2023 la percentuale di persone che assumeva 5 porzioni di frutta e verdura al giorno era più alta tra gli italiani (7,1% contro 5,8%). Nonostante questo dato sia in flessione per entrambi i gruppi, è importante sottolineare che, in termini temporali, il divario tra italiani e stranieri è quasi raddoppiato, passando da 0,7% nel 2016-2019 a 1,3% nel 2022-2023.

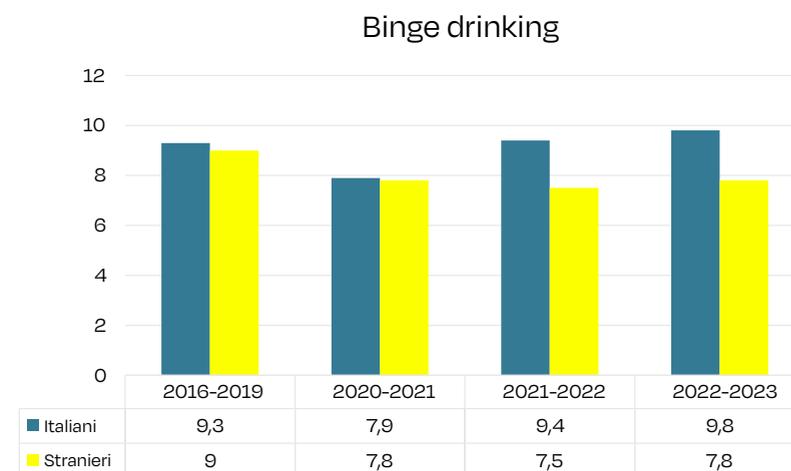
In termini di consumo di alcool (Graf. 5), la percentuale di stranieri che assume alcool secondo il *binge drinking* è il 7,8%, un valore minore rispetto agli italiani (9,8%) e in diminuzione rispetto al 2016-2019 (-36,3%). Al contrario, tra gli italiani il *binge drinking* è aumentato del 5,4%. Il tabagismo (Graf. 6) tra gli stranieri è diminuito in modo più importante rispetto agli italiani (-5,5% contro -2,8%). Nel 2022-2023 quasi una persona su 4 fumava sia tra gli stranieri (24,2%) sia tra gli italiani (24,6%).

Grafico 4. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri che consumano almeno 5 porzioni di frutta e verdura al giorno. Anni 2016-2023. %



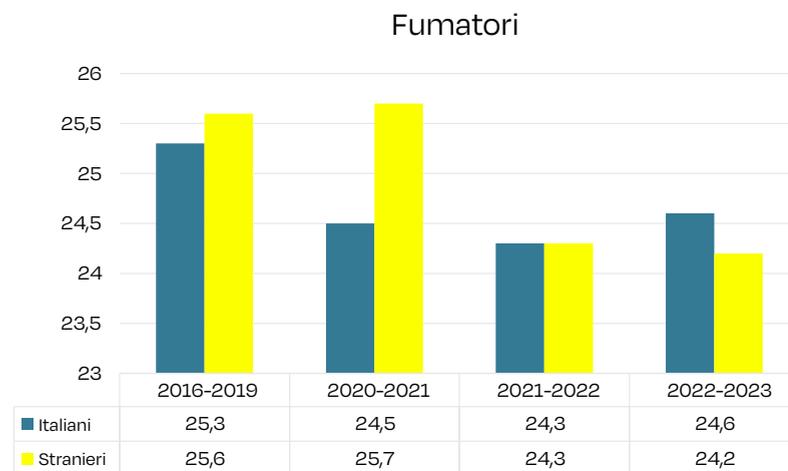
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

Grafico 5. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri che praticano il *binge drinking*. Anni 2016-2023. %



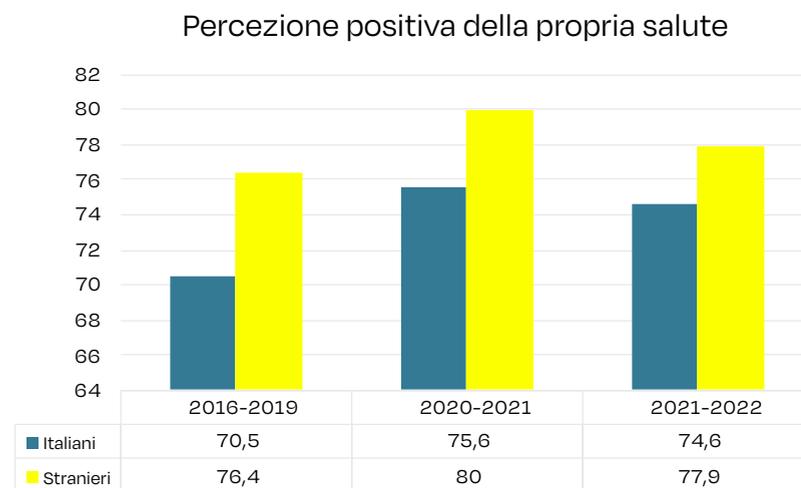
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

Grafico 6. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri fumatori. Anni 2016-2023. %



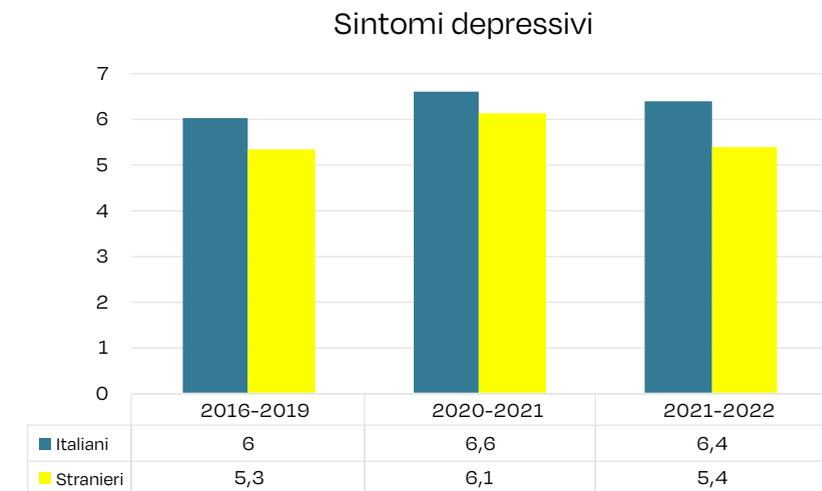
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

Grafico 7. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri con una percezione positiva della propria salute. Anni 2016-2023. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

Grafico 8. Incidenza dei cittadini italiani e stranieri che dichiarano sintomi depressivi. Anni 2016-2023. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024b)

Infine, gli stranieri hanno una percezione della propria salute (Graf. 7) più positiva rispetto agli italiani (77,9% contro 74,6%). In entrambi i gruppi analizzati, questo dato ha raggiunto un picco nel 2020-2021. Tuttavia, tra il 2016-2019 e il 2021-2022 l'aumento tra gli italiani (+5,8%) ha rappresentato quasi il triplo di quello tra gli stranieri (2%). Per quanto riguarda la salute mentale (Graf. 8), la percentuale di stranieri con sintomi depressivi è inferiore a quella degli italiani (5,4% contro 6,4%). Si può osservare un picco tra entrambi i gruppi nel 2020-2021 che, successivamente, si è ridotto più rapidamente tra gli stranieri.

Ospedalizzazioni

Le ospedalizzazioni sono un aspetto fondamentale nell'analisi del rapporto tra migrazione e salute. I dati ISTAT (2024a)² includono le ospedalizzazioni in regime ordinario, una forma di ricovero la cui durata dipende dal tipo di patologia e di cure necessarie, o in regime di day hospital, una forma di ricovero programmato senza pernottamento che consente ai pazienti di ricevere cure mediche e terapie specialistiche durante il giorno senza la necessità di un ricovero ospedaliero not-

² I dati ISTAT disponibili si riferiscono ai continenti di riferimento delle nazionalità, suddivisi in: Europa, Africa, Asia, America, Oceania. Per una lista esaustiva dei Paesi inclusi in ogni continente si veda: ISTAT, (2023). Nel periodo considerato, i cittadini con nazionalità di un Paese dell'Oceania hanno rappresentato una parte molto ridotta delle ospedalizzazioni (0,01%). Pertanto, l'analisi non si sofferma su questo gruppo di nazionalità salvo in casi particolarmente rilevanti.

turno. I dati (Graf. 9) evidenziano come, nel 2022, i pazienti provenienti dal continente europeo (esclusa l'Italia) rappresentassero la maggior parte dei ricoveri (3,32% del totale), seguiti dai pazienti africani (1,52%), asiatici (1,04%) e americani (0,65%). Nonostante nel quinquennio 2018-2022 il numero di pazienti si sia mantenuto pressoché invariato per quanto riguarda l'area Europa (esclusa l'Italia), si registra una leggera flessione nell'area dell'Africa (-2,6%) e un importante aumento nell'area dell'Asia (+8,3%) e dell'America (+10,2%). Le ospedalizzazioni dei pazienti asiatici, in particolare, sono aumentate (con un picco a 1,07%) nel 2020 per poi ridursi. Viceversa, i pazienti europei hanno raggiunto il valore minimo della serie nel biennio 2020-2021.

Grafico 9. Provenienza dei pazienti stranieri in regime ordinario e regime day hospital. Anni 2018-2022, per continente. %



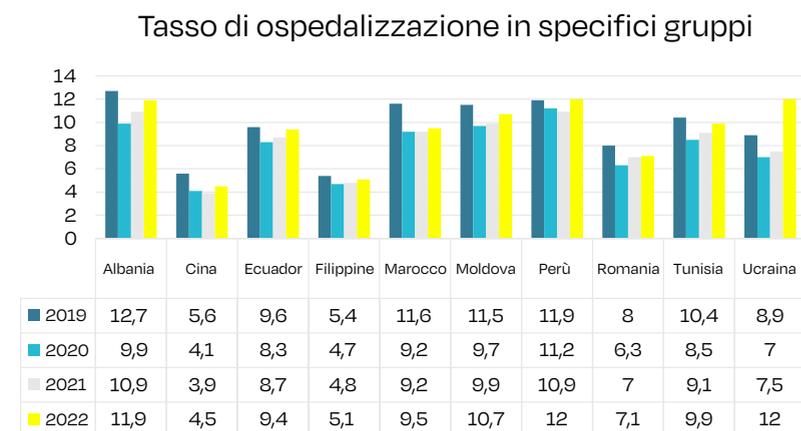
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

I dati ISTAT offrono un approfondimento statistico su un gruppo selezionato di nazionalità particolarmente rilevanti vista la loro presenza in Italia³. L'analisi di questi dati (Graf. 10) evidenzia come le ospedalizzazioni siano diminuite tra tutti i gruppi in questione nel 2020, anno centrale dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19, per poi aumentare gradualmente. Tale aumento ha caratterizzato in particolare i cittadini ucraini nel 2022, anno dell'invasione russa dell'Ucraina. Nel periodo 2019-2022, in generale, le ospedalizzazioni sono diminuite tra tutti i

³ I Paesi di riferimento presi in considerazione dall'ISTAT sono: Albania, Cina, Ecuador, Filippine, Marocco, Moldova, Peru, Romania, Tunisia e Ucraina.

gruppi, in particolare di cinesi (-25,6%) e marocchini (-22%), sono rimaste pressoché invariate tra i peruviani e sono aumentate tra gli ucraini (+26,3%).

Grafico 10. Tasso di ospedalizzazione per specifici gruppi nazionali (numero di ospedalizzazioni/numero di stranieri). Anni 2019-2022, per nazionalità. %

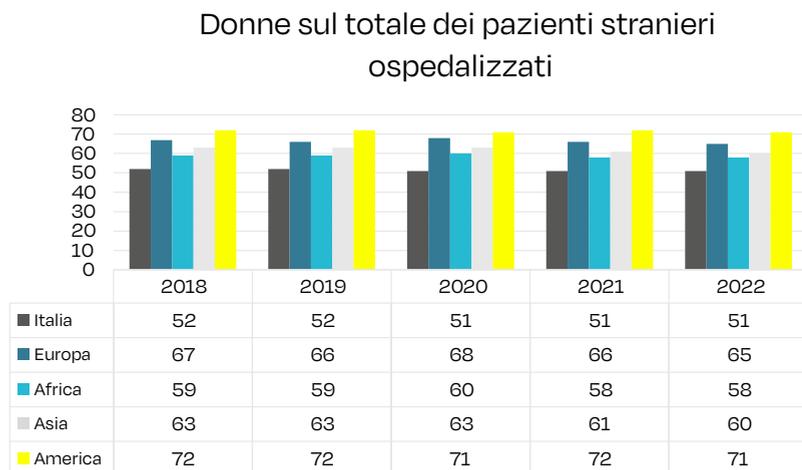


Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT (2024a; 2024b)

In termini di genere (Graf. 11), nel 2022 le donne sembrano essere largamente sovra-rappresentate tra i pazienti provenienti dall'America (71%), dall'Europa (esclusa l'Italia, 65%), dall'Asia (60%) e dall'Africa (58%). Un maggiore equilibrio può invece essere osservato tra i gruppi di pazienti italiani (51%). Nel quinquennio di riferimento i valori si sono mantenuti generalmente stabili, a eccezione dell'Asia (-4,8%). Tuttavia, per ottenere un quadro reale sulla possibile sovra o sotto-rappresentazione delle donne tra i pazienti, è necessario scorporare il numero di diagnosi per complicazioni gravi della gravidanza, parto e puerperio (Graf. 16) in quanto queste diagnosi sono collegabili a eventi fisiologici, la gravidanza e il parto, che obbligano esclusivamente le donne a interfacciarsi con il sistema sanitario. È inoltre interessante paragonare questi dati con la componente femminile degli stranieri presenti in Italia al 1/01/2023 (ISTAT, 2024b). Da questa ulteriore analisi emerge in realtà un dato opposto, ovvero che le pazienti di tutte le nazionalità sono sottorappresentate rispetto alla controparte maschile, soprattutto le pazienti sudamericane ed europee (escluse le italiane) (-14 punti rispetto alla componente femminile delle rispettive comunità residenti), asiatiche (-13 punti) e africane (-10 punti). Lo scarto tra le pazienti e i pazienti italiani è solo di 7 punti. Per quanto riguarda le nazionalità approfondite dai dati ISTAT (2024a), le pazienti straniere sono sottorappresentate rispetto alla loro presenza nelle ri-

spettive comunità tra tutte le nazionalità analizzate, con un valore medio di -14 punti che oscilla tra le ecuadoriane (-8 punti) e le ucraine (-19 punti).

Grafico 11. Donne straniere sul totale dei pazienti stranieri in regime ordinario e regime day hospital. Anni 2018-2022, per continente. %

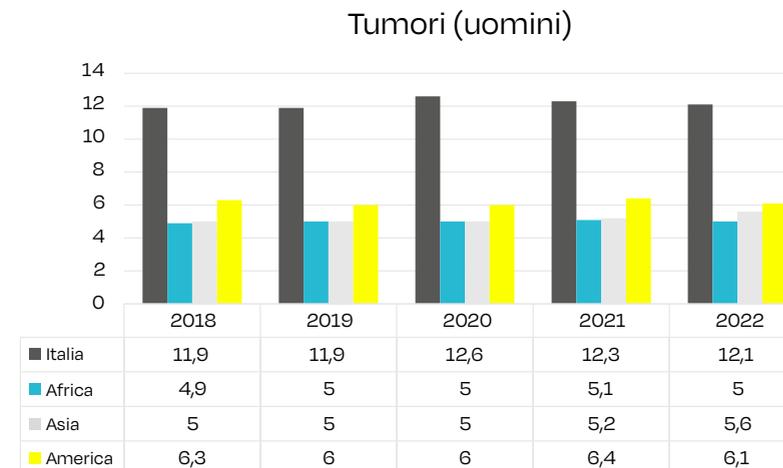


Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

L'analisi dei dati sui principali motivi di dimissione (ovvero le diagnosi) fa emergere delle importanti differenze tra gli uomini italiani e stranieri ospedalizzati, da un lato, e tra le diverse nazionalità di cittadini stranieri, dall'altro. Per quanto riguarda i tumori (Graf. 12), ad esempio, la distribuzione rispetto al numero totale di diagnosi tra i cittadini stranieri era relativamente omogenea nel 2022 e oscillava tra il 5% (Africa) e il 6,1% (America). Tuttavia, nel periodo di riferimento le diagnosi tra i cittadini asiatici sono aumentate del 12%. È interessante constatare che, in ogni caso, la percentuale di diagnosi per tumori tra gli stranieri resta ben al di sotto di quella relativa alle diagnosi degli italiani (12,1% nel 2022).

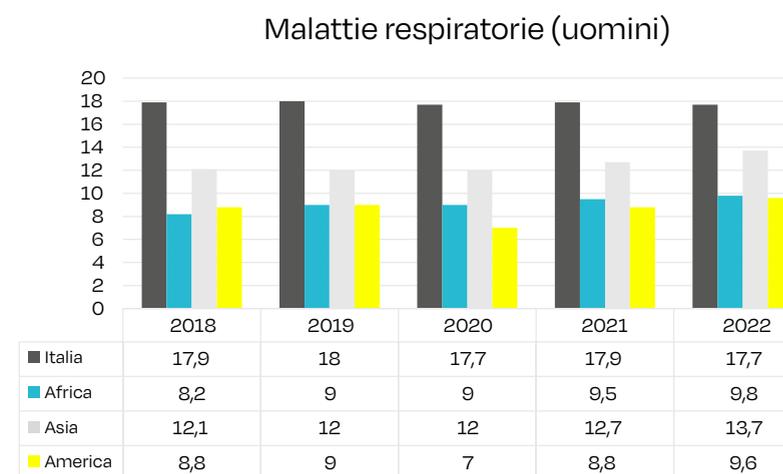
Le diagnosi per malattie respiratorie emesse nel 2022 (Graf. 13) hanno coinvolto principalmente cittadini asiatici (13,3%). In termini temporali, le diagnosi sono aumentate considerevolmente tra i cittadini africani (+19,5%) e asiatici (13,2%). Lo scarto rispetto al valore tra i cittadini italiani (17,7%) resta importante. Una situazione diametralmente opposta caratterizza invece le diagnosi per malattie dell'apparato digerente (Graf. 14) in quanto la percentuale tra i cittadini americani (15,9%) e asiatici (13,3%) risulta superiore a quella dei cittadini italiani (11,4%). In particolare, una tendenza importante coinvolge i pazienti americani (+7,4% in cinque anni).

Grafico 12. Incidenza delle diagnosi di tumori sul totale dei motivi di dimissione tra gli uomini stranieri e italiani in regime ordinario e regime day hospital. Anni 2018-2022, per continente. %



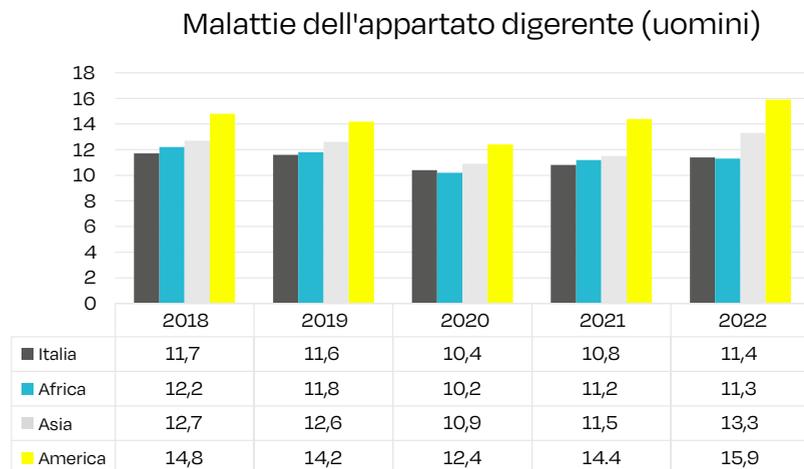
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

Grafico 13. Incidenza delle diagnosi di malattie respiratorie sul totale dei motivi di dimissione tra gli uomini stranieri e italiani in regime ordinario e regime day hospital. Anni 2018-2022 per continente. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

Grafico 14. Incidenza delle diagnosi di malattie dell'apparato digerente sul totale dei motivi di dimissione tra gli uomini stranieri e italiani in regime ordinario e regime day hospital. Anni 2018-2022, per continente. %

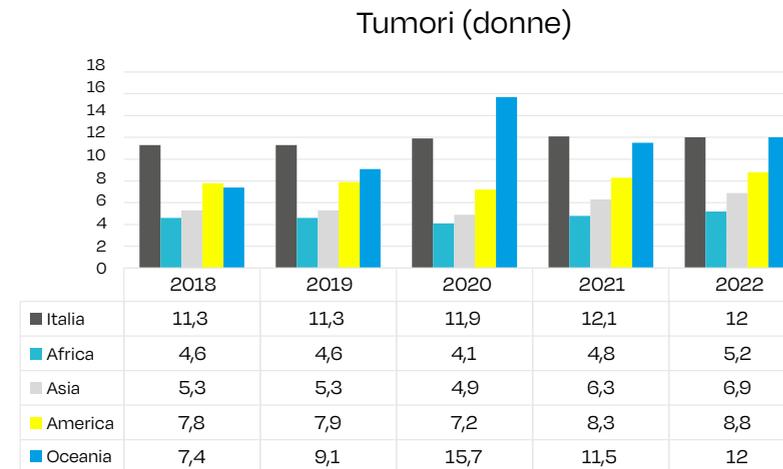


Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

I dati sui principali motivi di dimissione possono essere analizzati anche per quanto riguarda le donne italiane e straniere ospedalizzate. Le diagnosi di tumori (Graf. 15) nel 2022 hanno coinvolto soprattutto le cittadine oceaniche (12%) seguite dalle cittadine americane (8,8%). Nel corso dei cinque anni considerati le diagnosi sono aumentate tra tutti i gruppi di nazionalità con importanti scarti tra continenti e tra pazienti straniere e italiane. Le pazienti oceaniche, infatti, hanno ricevuto +62% di diagnosi, seguite dalle pazienti asiatiche (+30,8%), americane (+12,8%) e africane (+12,6%). L'aumento tra le pazienti italiane, tuttavia, è stato molto più contenuto (+6,4%). Lo scarto tra le diagnosi tra le donne straniere e tra le donne italiane nel 2022 risultava, comunque, più contenuto rispetto alle diagnosi tra uomini.

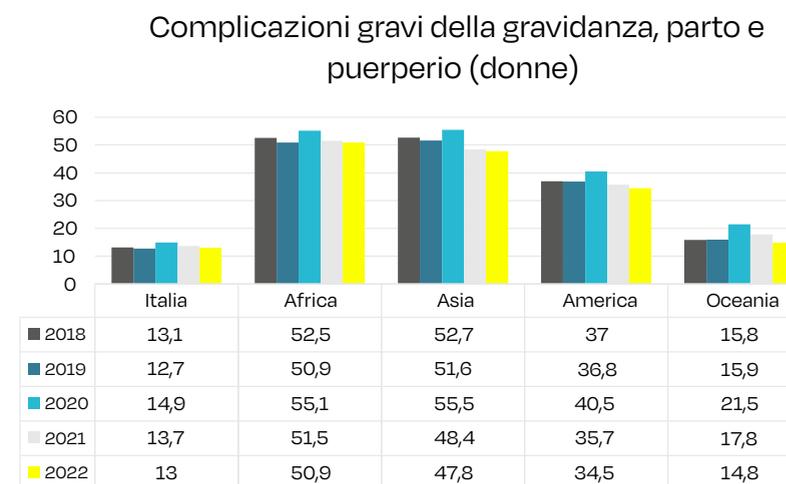
Nel 2023 le diagnosi per complicazioni gravi della gravidanza, del parto e del puerperio (Graf. 16) sono state emesse con maggior frequenza per le pazienti africane (50,9%), asiatiche (47,8%) e americane (34,5%). Nonostante una generale diminuzione di queste diagnosi tra tutte le aree geografiche nel quinquennio precedente, il dato si pone ben al di sopra rispetto a quello delle pazienti italiane (13% nel 2023) a cui solo le pazienti oceaniche riescono ad avvicinarsi (14,8%). Infine, le malattie dell'apparato genito-urinario (Graf. 17) interessano maggiormente le pazienti oceaniche (11,7%) e americane (9,5%). Nel quinquennio di riferimento si rileva un importante aumento di questo tipo di diagnosi tra le cittadine oceaniche (+28,7%) e asiatiche (11,6%). Solo tra le pazienti africane (5,3%) l'incidenza delle diagnosi è inferiore a quella delle pazienti italiane (9%).

Grafico 15. Incidenza delle diagnosi di tumori sul totale dei motivi di dimissione tra le donne straniere e italiane in regime ordinario e regime day hospital. Anni 2018-2022, per continente. %



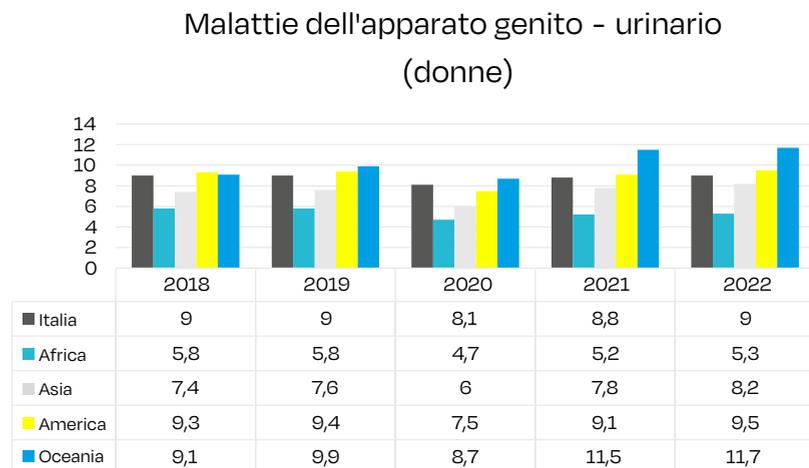
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

Grafico 16. Incidenza delle diagnosi di complicazioni gravi della gravidanza, parto e puerperio sul totale dei motivi di dimissione tra le donne straniere e italiane in regime ordinario e regime day hospital, per continente. Anni 2018-2022. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

Grafico 17. Incidenza delle diagnosi di malattie dell'apparato genito-urinario sul totale dei motivi di dimissione tra le donne straniere e italiane in regime ordinario e regime day hospital. Anni 2018-2022, per continente. %



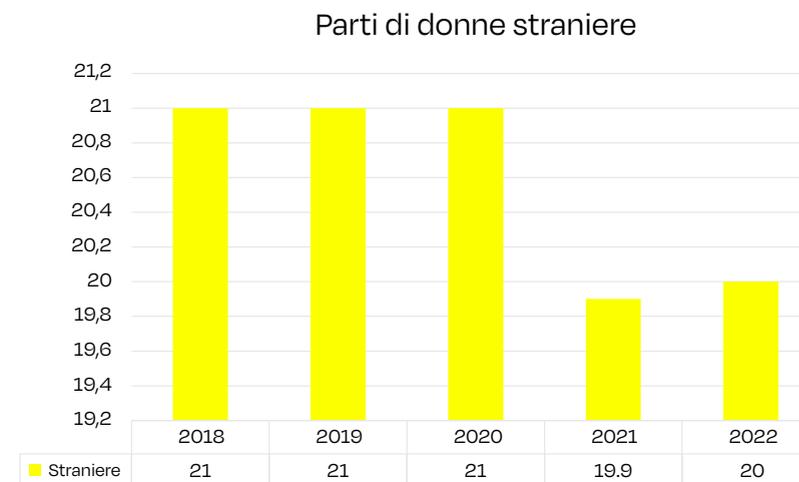
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

Gravidanze, nascite e salute femminile

I dati più recenti disponibili sull'evento nascita (Ministero della Salute, 2024a) integrano quelli già analizzati nelle scorse edizioni del Rapporto ISMU ETS (Ministero della Salute, 2023, 2022, 2021, 2020; Pasini & Merotta, 2023 e 2024), permettendo un'analisi temporale sull'evoluzione di un importante aspetto della salute femminile delle straniere in Italia.

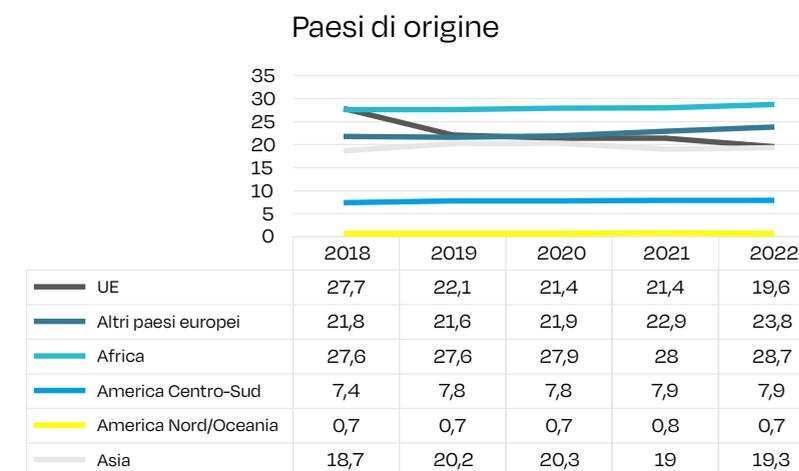
I parti delle donne straniere (Graf. 18) pesano sempre meno sul totale registrato in Italia ogni anno. Nel 2018, infatti, questo valore corrispondeva al 21% e, nonostante sia rimasto stabile per tre anni consecutivi, ha visto una diminuzione nel 2021 (19,9%) per risalire leggermente nel 2022 (20%). In termini relativi, la componente di parti rappresentato dalle donne straniere è diminuito del 4,8% in cinque anni. Tra i continenti di provenienza delle madri (Graf. 19) troviamo in primis l'Africa (28,7%) seguita da Altri Paesi europei (ovvero a esclusione dei Paesi membri dell'UE) (23,8%) e dagli Stati membri UE (19,6%). Nei cinque anni di riferimento i parti di donne provenienti dai Paesi membri dell'UE si sono ridotti fortemente (-29,2%) a beneficio di un aumento tra le donne di altri Paesi europei (+9,2%) e dell'America centrale (+6,8%).

Grafico 18. Parti di donne straniere sul totale dei parti. Anni 2018-2022. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

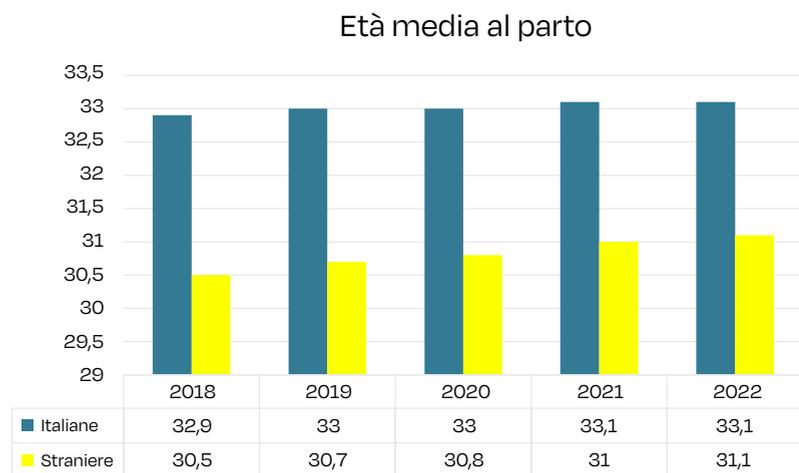
Grafico 19. Nazionalità delle donne straniere al momento del parto, per continente. Anni 2018-2022. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

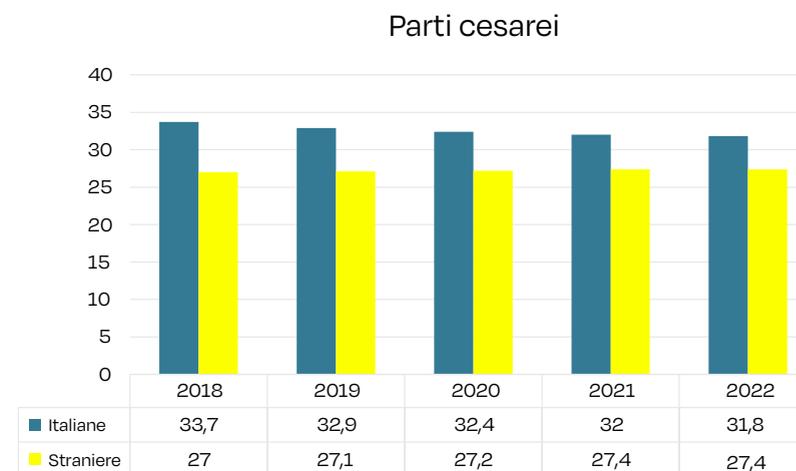
L'età media delle donne al momento del parto (Graf. 20) ha continuato ad aumentare tra le donne straniere nei cinque anni di riferimento, passando da 30,5 a 31,1. Nonostante anche l'età media delle donne italiane sia aumentata (da 32,9 a 33,1), in termini percentuali questo trend è più accelerato tra le donne straniere (+2% contro +0,6%). I parti cesarei (Graf. 21) continuano ad essere praticati più frequentemente tra le donne italiane (31,8% nel 2022) rispetto alle donne straniere (27,4%). Tuttavia, si assiste a una tendenza opposta in quanto, rispetto al 2018, i parti cesarei sono diminuiti tra le donne italiane (-5,6%) e sono aumentati tra le donne straniere (+1,5%). Il numero di donne che effettuano la prima visita oltre il primo trimestre di gravidanza (Graf. 22) è diminuito tra le straniere (-5,4% rispetto al 2018) in modo più debole rispetto alle italiane (17,4%) e restando, comunque, oltre cinque volte più alto (10,5% contro 1,9%).

Grafico 20. Età media al parto delle donne italiane e straniere. Anni 2018-2022



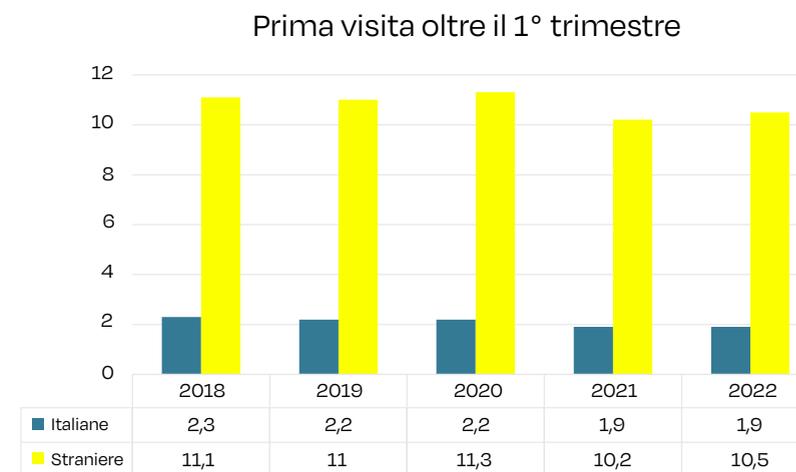
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

Grafico 21. Parti cesarei sul totale dei parti tra le donne italiane e straniere. Anni 2018-2022. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

Grafico 22. Incidenza delle donne italiane e straniere che effettuano la prima visita specialistica dopo il primo trimestre di gravidanza. Anni 2018-2022. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero della Salute (2024a)

2. La salute della popolazione straniera: un quadro complesso e composito

L'analisi sullo stato di salute (2016-2023) ha riportato la complessità di un quadro in cui, da un lato, sovrappeso e abuso di alcool tra gli stranieri sono inferiori o in forte riduzione rispetto agli italiani e, dall'altro, obesità e consumo insufficiente di frutta e verdura caratterizzano maggiormente la popolazione straniera. Gli stranieri continuano inoltre ad avere una percezione della propria salute più positiva e ad avere meno sintomi depressivi rispetto agli italiani, nonostante ci sia stato un picco in entrambi i gruppi all'inizio della pandemia di COVID-19.

I dati sulle ospedalizzazioni (2018-2022) hanno evidenziato un'evoluzione nel profilo dei pazienti che accedono alle strutture sanitarie, con più pazienti americani e asiatici e meno pazienti africani. Mettendo da parte le ospedalizzazioni legate al parto, un evento fisiologico che coinvolge esclusivamente le donne, e considerando la componente femminile della popolazione straniera residente in Italia, emerge che le donne europee (escluse le italiane) e le donne americane sono le più sottorappresentate e, quindi, ricorrono meno frequentemente alle cure erogate dal sistema sanitario. I dati disaggregati su alcune nazionalità hanno dato maggiore profondità alle evidenze sullo stato di salute degli stranieri, mostrando come nel tempo le ospedalizzazioni siano diminuite tra tutti i gruppi nazionali, in particolare cinesi e marocchini, siano rimaste pressoché invariate tra i peruviani e siano aumentate tra gli ucraini, in quest'ultimo caso nel 2022, anno dell'invasione russa dell'Ucraina. In termini di genere, per tutte le nazionalità considerate le pazienti donne erano sottorappresentate, soprattutto le ucraine.

I dati sulle diagnosi sui principali motivi di dimissione hanno indicato che tra il 2018 e il 2022 le diagnosi di tumori tra gli uomini stranieri sono aumentate tra i pazienti asiatici, pur rimanendo molto inferiori rispetto agli uomini italiani. Al contrario, le diagnosi per malattie respiratorie erano superiori rispetto agli italiani e sono aumentate soprattutto tra i cittadini africani, mentre gli uomini americani erano particolarmente toccati dalle malattie all'apparato digerente. Tra le donne straniere, le diagnosi di tumori sono aumentate tra tutti i gruppi e molto più velocemente rispetto alle donne italiane, in particolare tra le pazienti asiatiche. Le diagnosi per complicazioni gravi della gravidanza, del parto e del puerperio sono diminuite tra tutte le donne straniere, ponendosi tuttavia ben al di sopra del dato delle italiane. Le malattie dell'apparato genito-urinario sono aumentate tra le cittadine asiatiche.

Dal punto di vista delle gravidanze (2018-2022), i parti delle donne straniere hanno pesato sempre meno sul totale registrato in Italia ogni anno. La composizione geografica dei parti è cambiata, con un aumento della percentuale di donne provenienti da Paesi europei al di fuori dell'UE e dall'America centrale. L'età media delle donne straniere al momento del parto si è alzata più rapidamente rispetto alle donne italiane. Nonostante le donne straniere che effettuano la prima visita oltre il primo trimestre di gravidanza sia diminuito, questo valore resta oltre cinque volte quello relativo alle donne italiane.

3. La salute e la sua dimensione socio-culturale: qualche raccomandazione per il futuro

Come abbiamo ribadito nel corso delle ricerche trentennali di Fondazione ISMU ETS relative al binomio immigrazione e salute, se è vero che le condizioni dei migranti sono relativamente buone e che la salute, rispetto al lavoro e alla casa, non è mai stata una priorità, è importante tener conto di due effetti di distorsione, che tendono a dare un'immagine della popolazione migrante più sana di quella che è in realtà: da una parte, "l'effetto migrante sano", secondo cui le persone che emigrano sono mediamente più sane dei loro coetanei che rimangono nei Paesi di origine, ma anche di quelli dei Paesi di destinazione; dall'altra, "l'effetto salmone", secondo cui un immigrato in cattive condizioni di salute o in età molto anziana preferisce tornare nel proprio Paese per farsi curare.

Inoltre, a fronte di una situazione tutto sommato positiva, le condizioni di salute della popolazione straniera senza regolare permesso di soggiorno sono difficili da conoscere e misurare, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti legati alla medicina di base. La popolazione straniera irregolare e quella vittima del traffico di esseri umani hanno oggettivamente maggiori difficoltà ad accedere ai servizi sanitari e questo accade in tutti i Paesi dell'area europea.

Dopo circa trent'anni di ricerca sul campo, la letteratura evidenzia i principali problemi che gli immigrati trovano nel Paese di accoglienza, legati prevalentemente alle condizioni di svantaggio economico e sociale in cui vivono una volta arrivati, ma anche correlati all'assunzione di stili di vita simili a quelli della popolazione della società ospitante (Pasini & Merotta, 2018). Rispetto a quest'ultimo tema si riscontra un rapporto diretto tra una maggiore acculturazione e l'aumento della prevenzione di comportamenti a rischio per la salute (fumo, abuso di sostanze, dieta squilibrata e mancanza di esercizio fisico), con effetti positivi anche sulla conoscenza e l'utilizzo dei servizi di assistenza sanitaria territoriale. Inoltre, le condizioni socioeconomiche, insieme ad altri fattori legati alla sfera sociale, hanno un forte impatto sulla salute delle persone, sia fisica che mentale: svantaggio economico, sociale e/o deprivazione materiale, reti di relazioni poco estese, bassi livelli di sostegno percepito e scarsa partecipazione sociale sono spesso associati sia a condizioni di salute fisica precarie sia a sintomi depressivi.

Proprio per questo, le azioni di politica socio-sanitaria dovrebbero concentrarsi maggiormente sui programmi volti sia all'educazione alla salute e alla prevenzione, sia alla promozione della salute coinvolgendo anche altri attori fondamentali come la famiglia, la scuola, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali, le associazioni sportive e culturali ecc.

In termini diacronici, i Rapporti ISMU degli ultimi anni hanno inoltre evidenziato i fattori di rischio per la salute presenti in entrambe le popolazioni, correlati alle variabili relative alle condizioni socio-economiche e culturali. Se si considerano queste variabili, infatti, la differenza tra le componenti più o meno disagiate risultano essere molto significative. Per esempio, per quanto riguarda

le patologie cronico-degenerative, il cui aumento nella popolazione generale è dovuto al progressivo invecchiamento della popolazione, le differenze tra la popolazione italiana e straniera stanno via via diminuendo a causa del progressivo invecchiamento anche di quest'ultima, secondo una naturale correlazione con la composizione per età della popolazione immigrata. È, quindi, importante monitorare quei fattori di rischio insiti nelle due popolazioni e relativi alle condizioni socio-economiche e culturali che rappresentano una differenza simmetricamente significativa sia nella popolazione italiana sia in quella straniera immigrata.

Proprio alla luce di tali mutamenti, si deve cercare di comprendere quali sono le nuove sfide della cittadinanza sanitaria, soprattutto in un contesto economico-sociale completamente nuovo rispetto al passato (già prima, ma soprattutto dopo la pandemia di COVID-19). Le principali priorità e criticità fanno riferimento a due fattori: innanzitutto a questioni di natura istituzionale e politica, come l'adozione di nuovi modelli di solidarietà e di inclusione sociale, l'evoluzione della cittadinanza e dei diritti sociali, cominciando proprio dal diritto alla salute; la governance multi-livello nelle politiche socio-sanitarie per gli immigrati (chi decide che cosa e a quale livello istituzionale spesso è il problema e non solo in merito alle politiche sanitarie, ma in generale in relazione a tutte le politiche riguardanti gli immigrati). In secondo luogo, vi sono questioni più inerenti l'area medico-sanitaria e le diverse concezioni di salute e di malattia in contesti globali, nonché il mutamento della domanda e offerta dei servizi, in particolare quelli socio-sanitari rivolti alla persona; il monitoraggio delle condizioni di salute degli immigrati, attraverso l'analisi comparativa di alcuni indicatori socio-sanitari; la condizione di salute della donna immigrata, soprattutto nella sfera riproduttiva (in particolare l'area materno-infantile); l'analisi dettagliata di alcune patologie come le malattie infettive (tubercolosi, Hiv, malattie sessualmente trasmesse, COVID-19 ecc.); le malattie psichiatriche (soprattutto, ma non solo, in riferimento ai rifugiati e richiedenti asilo), i tumori, i traumi (da lavoro, in ambiente domestico, da violenza altrui, da autolesionismo, da incidenti stradali). Concentrandosi su tali criticità e definendo alcune priorità per la soluzione delle stesse, gli attori che operano in ambito sanitario in un'ottica multi-livello possono decisamente contribuire a ridurre (almeno in parte) la vulnerabilità che contraddistingue i migranti.

Si auspica, quindi, un nuovo modo di intendere la salvaguardia della salute che, naturalmente, tenga in considerazione la definizione stessa del concetto da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS): salute intesa non solo come assenza di malattia o di infermità, ma soprattutto come "stato di completo benessere fisico, psichico e sociale", anche se sarebbe più opportuno riferirsi a una "situazione dinamica di equilibrio che interagisce con l'ambiente" piuttosto che a una condizione o "stato" dell'individuo.

Riferimenti bibliografici

Fondazione ISMU. (2018). La salute. In N. Pasini & V. Merotta, *Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2017* (pp. 139–149). Milano: FrancoAngeli.

Fondazione ISMU ETS. (2023). La salute. In N. Pasini & V. Merotta, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022* (pp. 137–147). Milano: FrancoAngeli.

Fondazione ISMU ETS. (2024). La salute. In N. Pasini & V. Merotta, *Ventovesimo Rapporto sulle migrazioni 2023* (pp. 106–114). Milano: FrancoAngeli.

ISTAT. (2023). *I codici delle unità territoriali estere* [aggiornato il 31/12/2023]. Disponibile in: <https://www.istat.it/classificazione/classificazione-degli-stati-esteri/>.

ISTAT. (2024a). *Dati su servizi sanitari e loro ricorso – Ricoveri ospedalieri e soddisfazione* [database]. Disponibile in: <http://dati.istat.it/> (ultimo accesso: 1/10/2024).

ISTAT. (2024b). *Dati su stranieri e immigrati – Stranieri residenti al 1° gennaio* [database]. Disponibile in: <http://dati.istat.it/> (ultimo accesso: 1/10/2024).

Ministero della Salute. (2020). *Certificato di assistenza al parto (CeDAP): Analisi dell'evento nascita - Anno 2018*. Disponibile in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3034_allegato.pdf.

Ministero della Salute. (2021). *Certificato di assistenza al parto (CeDAP): Analisi dell'evento nascita - Anno 2019*. Disponibile in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3076_allegato.pdf.

Ministero della Salute. (2022). *Certificato di assistenza al parto (CeDAP): Analisi dell'evento nascita - Anno 2020*. Disponibile in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3149_allegato.pdf.

Ministero della Salute. (2023). *Certificato di assistenza al parto (CeDAP): Analisi dell'evento nascita - Anno 2021*. Disponibile in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3264_allegato.pdf.

Ministero della Salute. (2024a). *Certificato di assistenza al parto (CeDAP): Analisi dell'evento nascita - Anno 2022*. Disponibile in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3346_allegato.pdf.

Ministero della Salute. (2024b). *Sorveglianza PASSI* [database]. Disponibile in: <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/attivita-oms> (ultimo accesso: 1/10/2024).

Capitolo 7

Le religioni

Giovanni Giulio Valtolina e Alessio Menonna

"Lasciarsi interpellare dal carattere sia universale sia specifico di ogni esperienza religiosa è il primo passo per ripensare il rapporto tra cittadini europei e immigrati."

Tra le dinamiche che oggi investono la relazione tra i membri di una società e l'appartenenza religiosa, ve ne sono due che meritano particolare attenzione. La prima riguarda il rapporto tra culture e religioni diverse, che in Italia significa soprattutto rapporto tra Cattolicesimo, da una parte, e cultura laica o culture religiose non cattoliche dall'altra. La seconda, che è comunque strettamente connessa alla prima, interessa la cosiddetta identità multipla, che, a livello religioso, viene solitamente definita "sincretismo" (DeMarinis, 2020).

La novità che caratterizza l'attuale momento storico sta nel fatto che il dialogo tra culture e religioni diverse non è più una prerogativa di una élite competente e consapevole, ma si impone a fronte di una necessità concreta, che nasce dall'esperienza quotidiana di incontro con i migranti e le loro comunità di appartenenza: la necessità della reciprocità, cioè del fare concessioni reciproche, per non trasformare l'incontro in uno scontro. Vivere in una società plurale significa, infatti, vivere insieme con le differenze, dove c'è sia un acquisire, sia un concedere (Sartori, 2000).

A fronte di questo scenario contemporaneo, il peso sempre maggiore che hanno le persone con background migratorio sul vecchio continente ha generato una realtà di convivenza interreligiosa senza precedenti. E se da un lato molti cit-

tadini europei considerano il pluralismo religioso come una fonte di arricchimento culturale, dall'altro esso viene interpretato come causa di possibili conflitti, se non addirittura come minaccia all'identità, soprattutto in riferimento all'Islam – una religione che, seppur non maggioritaria tra gli immigrati che vivono in molti Paesi, ha visto una crescente diffusione e visibilità a seguito dei flussi migratori –. E le difficoltà di conciliare visioni del mondo e modi di vivere radicalmente diversi arrivano spesso, attraverso i media, al dibattito pubblico: l'uso del velo, la rimozione del crocifisso, la possibilità di costruire moschee, per esempio, possono divenire oggetto di spettacolarizzazione della religiosità. In questo modo, però, tali questioni assumono un ruolo cruciale nel dare forma ai processi di integrazione dei migranti, orientando atteggiamenti e comportamenti nei confronti degli immigrati, che si traducono poi in scelte di voto anti-immigrazione.

Come è ormai tradizione, in questo capitolo del Rapporto, andremo a presentare le stime elaborate da Fondazione ISMU ETS sulle appartenenze religiose dei migranti presenti oggi in Italia. Come già nel precedente Rapporto 2023 (Fondazione ISMU ETS, 2024), anche quest'anno daremo conto delle stime per singola cittadinanza dei residenti stranieri, escludendo dal conteggio coloro i quali non sono iscritti in anagrafe, ma includendo anche tutta la popolazione minorenni. È chiaro, quindi, che si tratta di una proiezione conservativa, che non tiene conto di possibili conversioni o di differenti profili di appartenenze religiose, in particolare tra prime e seconde generazioni di migranti.

1. Le dimensioni del fenomeno

Dal punto di vista metodologico, come già si è accennato, escludendo dal conteggio coloro i quali non sono iscritti in anagrafe (irregolari nel soggiorno o non residenti, di cui non si hanno le quantificazioni numeriche per singola nazionalità) ma includendo anche tutta la popolazione minorenni (per cui, in assenza di informazioni, si ipotizzano profili religiosi nazionali uguali a quelli delle rispettive componenti maggiorenni) è possibile stimare il numero di fedeli per singola cittadinanza al 1° luglio 2024 in Italia moltiplicando il numero dei residenti stranieri per nazionalità (secondo i più recenti dati dell'ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2023) per le incidenze delle varie appartenenze religiose (rilevate l'ultima volta sul campo, in Lombardia, dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità) e successivamente – conoscendo solamente il numero di stranieri complessivi ad inizio 2024 – aggiornando i risultati alla data più recente tramite una regressione lineare decennale nell'ipotesi di conservazione delle importanze

quantitative dei gruppi nazionali nei diciotto mesi più recenti¹. Con queste premesse si può stimare che al 1° luglio 2024 la maggioranza assoluta della popolazione straniera residente in Italia sia ancora una volta di religione cristiana, ma con un'incidenza che è scesa per la prima volta negli ultimi tempi al di sotto del 53%, seppure di pochissimo. E questo si verifica nonostante il notevole flusso di migranti proveniente dall'Ucraina – quasi tutto di religione ortodossa – che abbiamo visto negli anni recenti, a seguito dell'invasione russa.

I cristiani ortodossi, anzi, perdono quote percentuali negli ultimi dodici mesi ed evidenziano un'incidenza appena superiore al 29%, mentre i cattolici si fermano al 17%; gli evangelici, i copti e gli altri cristiani sono complessivamente circa il 7%.

I musulmani crescono, invece, d'incidenza di un decimo di punto percentuale rispetto al 1° luglio 2023 e di mezzo punto percentuale rispetto alla rilevazione di due anni fa, sfiorando ora il 30% sul totale degli stranieri e rafforzando peraltro il proprio primato in Italia, davanti ai cristiano-ortodossi, se si considerano questi ultimi disgiuntamente dai cristiani nel loro complesso.

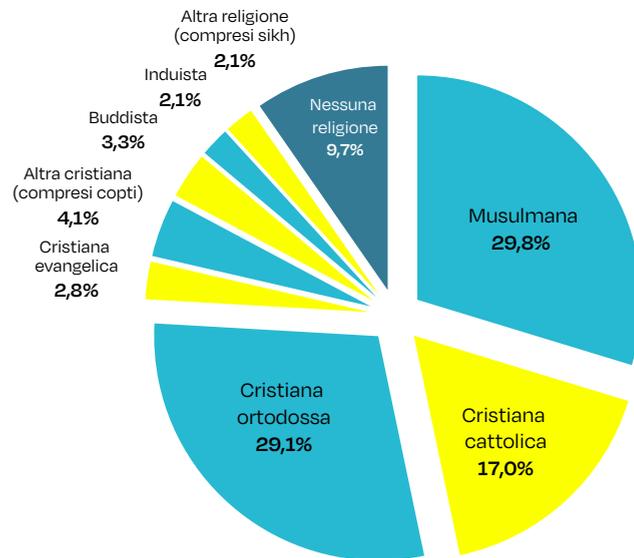
Infine, sempre poco meno del 10% risultano al 1° luglio 2024 gli atei o agnostici, più numerosi di buddisti (3%), induisti (2%) o altri (2%, soprattutto sikh) e senza nessuna variazione di rilievo nemmeno a livello di decimi di punto percentuale rispetto all'anno scorso.

L'unica tendenza rilevabile nel tempo – peraltro debole – è dunque quella di un lieve aumento del numero di musulmani e di una piccola diminuzione quantitativa dei cristiani.

A livello assoluto, i musulmani nei dodici mesi più recenti crescono di quasi 50mila unità, avvicinandosi al valore complessivo di 1,6 milioni contro i circa 1,5 milioni di cristiani ortodossi. Anche questi ultimi risultano in crescita, ma solamente di poco più di 30mila unità nello stesso lasso di tempo. Con variazioni minori, i cattolici si possono stimare in 894mila, mentre gli altri cristiani in 362mila (145mila evangelici e 84mila copti). Sempre al 1° luglio 2024, i buddisti sono 175mila, gli induisti 111mila, i sikh 89mila, gli altri immigrati con una diversa fede religiosa sono complessivamente 22mila, mentre gli atei o agnostici superano il mezzo milione (508mila).

¹ I più recenti dati sul numero di residenti per cittadinanza sono in ISTAT (2024a), aggiornati al 1° gennaio 2023. Nel momento in cui si redige il presente testo al 1° gennaio 2024 è disponibile solamente il valore complessivo di stranieri residenti (5.307.598, cfr. ISTAT, 2024b). Per i dettagli sulla survey si rimanda invece alla nota 2 di pag. 114 del precedente Rapporto (Menonna & Valtolina, 2024). Infine, per ricostruire la serie storica decennale dei residenti si è utilizzato anche ISTAT (2024c), per cui l'estrapolazione lineare di stranieri complessivamente residenti in Italia al 1° luglio 2024 risulta di 5.259.889 unità. Ancora una volta si è ritenuto meno distorsivo utilizzare i dati delle religioni rilevate solamente in Lombardia – regione che peraltro accentra da sola il 23% degli stranieri complessivi residenti sul territorio nazionale (ISTAT, 2024b) – che non quelli delle appartenenze nei Paesi d'origine, proprio perché talvolta la discriminante religiosa è causa o concausa delle migrazioni stesse da uno Stato all'altro senza peraltro particolari predilizioni per una specifica regione d'Italia.

Grafico 1. Distribuzione percentuale degli stranieri residenti in Italia (maschi + femmine) per appartenenza religiosa al 1° luglio 2024



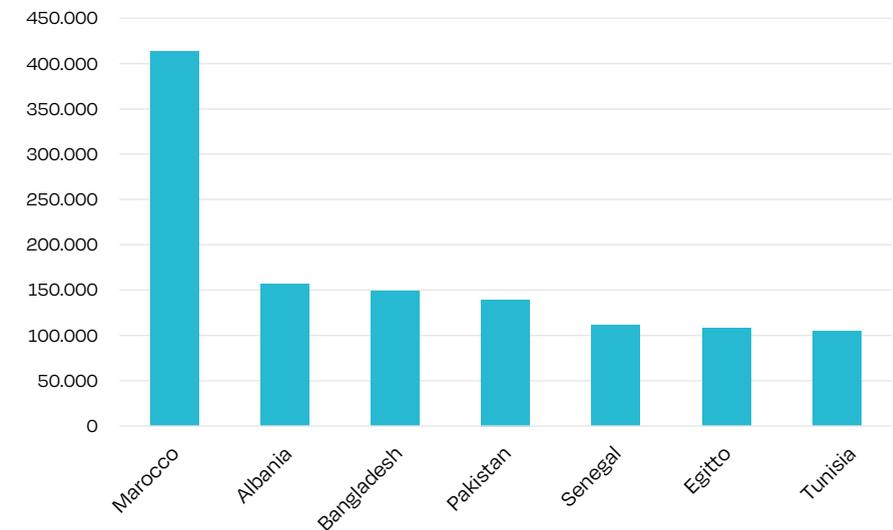
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT, Eurostat ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

2. Le principali nazionalità tra i musulmani

Il gruppo nazionale più numeroso tra i musulmani residenti in Italia al 1° luglio 2024 si conferma – come negli ultimi anni – quello marocchino (414mila unità), la cui numerosità scende però di un punto percentuale rispetto all'anno precedente, probabilmente in conseguenza del rallentamento dei nuovi flussi in ingresso e delle crescenti acquisizioni di cittadinanza italiana, dovuti, questi ultimi, all'ormai elevata anzianità migratoria di tale collettivo nazionale.

In ogni caso, più di un quarto dei musulmani stranieri in Italia sono marocchini (il 26%), oltre due volte e mezzo gli albanesi (il 10%, e 156mila in valore assoluto), anch'essi in diminuzione, verosimilmente per le medesime ragioni relative agli immigrati marocchini. In crescita, invece, risultano i bangladeshi (149mila), 14mila in più negli ultimi dodici mesi, a sfiorare ormai anch'essi il 10% del totale degli islamici stranieri presenti sul territorio nazionale, i pakistani (139mila, 9%), con 10mila presenze in più in un anno, i senegalesi (111mila, 7%), gli egiziani (108mila), con 6mila presenze in più, e i tunisini (105mila), con 4mila presenze in più.

Grafico 2. Principali Paesi per numero di musulmani (maschi + femmine) residenti in Italia al 1° luglio 2024



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT, Eurostat ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

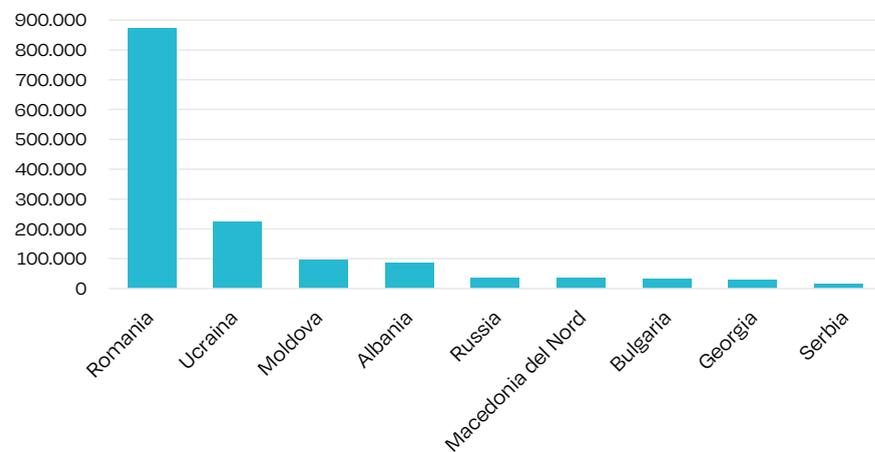
Dietro questi primi sette Paesi, che rappresentano sempre complessivamente più di tre quarti delle presenze islamiche in Italia – come sottolineato con una diminuzione dei primi due gruppi nazionali, dall'immigrazione più storica, a vantaggio degli altri cinque – molto a distanza si collocano tutti gli altri collettivi: kosovari (23mila), gambiani (23mila, in crescita), maliani (22mila), turchi (21mila), algerini (19mila), cittadini della Bosnia-Erzegovina (18mila), srilankesi (18mila, in crescita) e afgani (17mila).

Ancora una volta si nota come nelle prime tre posizioni in graduatoria siano rappresentati tre diversi continenti e scendendo fino alla quinta posizione le aree di provenienza diventano addirittura quattro, se si distingue tra Africa del Nord e Africa Sub-sahariana, a testimonianza di un'ampia varietà territoriale delle diverse provenienze musulmane, con la sola eccezione dell'America.

3. Le principali nazionalità tra i cristiani ortodossi

Il quadro delle differenti cittadinanze tra gli stranieri di religione cristiano-ortodossa è, come nei precedenti anni, meno variegato rispetto a quello islamico. Gli ortodossi, infatti, continuano a provenire in maggioranza assoluta dalla Romania, nel 57% dei casi, seppure – come per i marocchini sul totale degli islamici – anche in questo caso con una diminuzione d'incidenza relativa di un punto percentuale.

Grafico 3. Principali Paesi per numero di cristiani ortodossi (maschi + femmine) residenti in Italia al 1° luglio 2024



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT, Eurostat ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

La Romania conta comunque 874mila fedeli ortodossi in Italia al 1° luglio 2024. Seguono, a molta distanza, gli ucraini, con 225mila unità (il 15% del totale con tale appartenenza religiosa), in forte crescita (23mila) a seguito del flusso causato dal protrarsi della guerra in patria, i moldovi (96mila, 6%), gli albanesi (85mila, 6%), e, a molta più distanza, altri Paesi dell'Europa orientale, con incidenze del 2%, quali Russia (34mila, in leggero aumento), Macedonia del Nord (34mila, in diminuzione), Bulgaria (33mila) e Georgia (30mila).

Infine, più staccata e con un'incidenza di un singolo punto percentuale, troviamo la Serbia (16mila unità).

Si tratta complessivamente di sette Paesi non comunitari e due – la Romania e la Bulgaria – entrati relativamente di recente nell'Unione europea.

4. Le principali nazionalità tra i cristiani cattolici

Come terzo gruppo religioso più numeroso in Italia tra gli stranieri si collocano i cattolici, che – come noto – risultano anche rappresentare quello maggiormente eterogeneo dal punto di vista delle provenienze nazionali, esattamente al contrario degli ortodossi, con cui peraltro condividono invece l'afferenza alla cristianità.

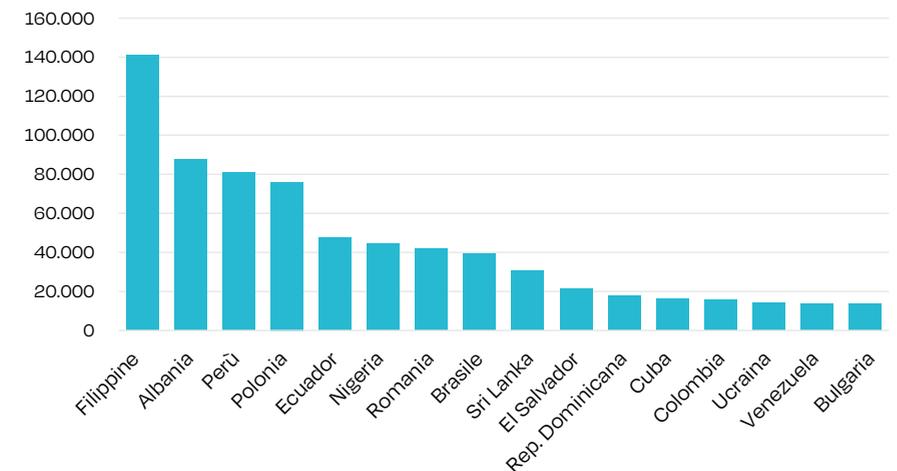
Tra i cattolici al primo posto per numerosità troviamo, anche nel 2024, i filippini (141mila con tale appartenenza religiosa, quanti l'anno precedente e pari al 16%

degli immigrati cattolici), seguiti dagli albanesi, anch'essi costanti per numerosità negli ultimi dodici mesi (88mila e 10% dei cattolici), dai peruviani (81mila; 9%), dai polacchi (76mila; 9%), dagli ecuadoriani (48mila; 5%), dai nigeriani (44mila; 5%, in aumento), dai rumeni (42mila; 5%), dai brasiliani (39mila; il 4%) e dagli srilankesi (31mila; il 3%).

Infine, con incidenze di circa il 2% ciascuna, si segnalano le collettività nazionali dei salvadoregni (21mila), dei dominicani (18mila), dei cubani (16mila), dei colombiani (16mila), degli ucraini (14mila), dei venezuelani (14mila) e dei bulgari (14mila).

In totale, per rappresentare solamente metà del fenomeno migratorio cattolico sono necessarie, come gli scorsi anni, sei nazionalità e per raggiungere i tre quarti ben quattordici: una situazione da questo punto di vista opposta, come si diceva, rispetto a quella degli ortodossi. Nel caso dei cattolici, inoltre, le provenienze sono da tutto il mondo, con una nazione asiatica al primo posto, una europea al secondo, una latinoamericana al terzo, una africana in sesta posizione, mentre tutti i principali nove collettivi nazionali ortodossi provengono dall'Europa orientale, senza eccezioni.

Grafico 4. Principali Paesi per numero di cristiani cattolici (maschi + femmine) residenti in Italia al 1° luglio 2024



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT, Eurostat ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

5. Un'analisi differenziale delle appartenenze religiose tra maschi e femmine

Al 1° luglio 2024 la componente femminile tra gli stranieri residenti in Italia si può stimare complessivamente al 51%. Tuttavia, essendo superiore in alcune nazionalità (molto alta, ad esempio, tra i georgiani, i russi e gli ucraini, con un'incidenza femminile rispettivamente dell'85%, dell'81% e del 77%) e molto minore in altre (il 4% tra i gambiani, il 5% tra i maliani, il 14% tra i guineani), anche le diverse appartenenze religiose risultano complessivamente ben differenziate dal punto di vista del genere. In particolare, le donne e le bambine rappresentano il 61% degli ortodossi e il 57% dei cattolici, ma solamente il 39% dei musulmani. Per quanto riguarda i collettivi induista e sikh, tra i quali gli indiani rappresentano peraltro da soli rispettivamente il 67% e il 92% del totale, la componente femminile raggiunge poi il 43%.

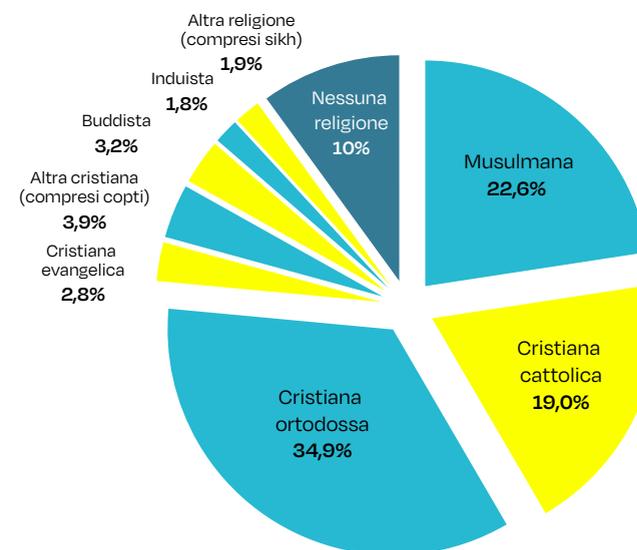
Con oscillazioni di pochi punti percentuali dalla media, si collocano invece le incidenze di tutte le altre appartenenze religiose: le bambine e le donne rappresentano il 53% sia degli atei o agnostici, sia di chi è seguace di religioni minori; il 51% degli evangelici; il 49% dei buddisti; e, infine, il 47% dei seguaci delle religioni cristiane né cattoliche, né ortodosse, né evangeliche, né copte.

In particolare, possiamo notare come al 1° luglio 2024 le 936mila donne e bambine ortodosse risultino essere il 35% dell'immigrazione femminile in Italia e siano quantitativamente oltre una volta e mezzo le 606mila musulmane, che a loro volta incidono solamente per il 23% sulla componente femminile straniera complessiva. Le medesime percentuali risultano quasi perfettamente ribaltate al maschile, con i 595mila ortodossi che rappresentano solamente il 23% del totale dei residenti stranieri uomini e bambini in Italia al 1° luglio 2024 e i 961mila musulmani, pari al 37%.

Peraltro, la differenza in termini numerici tra immigrate cattoliche (510mila, pari al 19% della componente straniera femminile complessiva) e immigrate musulmane è inferiore alle 100mila unità e i due valori numerici sono tendenzialmente simili, mentre – considerando i maschi – i 386mila cattolici sono quasi 600mila in meno rispetto ai musulmani.

Infine, sempre in un'ottica di genere, un'ultima notazione si può fare anche considerando i copti (soprattutto rumeni ed egiziani) e i sikh (quasi tutti indiani, come detto sopra), con una maggiore presenza dei primi tra le donne e le bambine (41mila unità contro 38mila) e invece dei secondi tra i maschi (51mila contro 43mila).

Grafico 5. Distribuzione percentuale di donne e bambine residenti in Italia per appartenenza religiosa al 1° luglio 2024



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT, Eurostat ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

6. Osservazioni conclusive

La religione dei migranti è una sfida decisiva per la società contemporanea, multietnica e globalizzata. La strada attraverso cui l'Italia e l'Europa possono riscoprire e rivitalizzare le loro radici, di contro alla tendenza a ridurle a un inutile vessillo identitario, passa necessariamente dal mettere al centro i valori condivisi anche dalle altre principali tradizioni religiose degli immigrati e dalla loro "inculturazione" nella società, dalle scelte attraverso le quali, come avviene con le politiche migratorie, tali valori trovano espressione (Zanfrini, 2020). Lasciarsi interpellare dal carattere sia universale – in quanto dimensione costitutiva dell'umano – sia specifico – in quanto proprio di momenti storico-culturali – di ogni esperienza religiosa è il primo passo per ripensare il rapporto tra cittadini europei e immigrati (Valtolina, 2024). Solo in questo modo sarà possibile affrontare la sfida forse più impegnativa per le religioni del nostro tempo, ovvero far riconoscere la loro valenza pubblica e il loro fondamentale contributo alla costruzione del bene comune.

Riferimenti bibliografici

Allodi, L. (2009). Secolarizzazione ed Exclusive Humanism. *Sociologia e politiche sociali*, 2, 1-18.

DeMarinis, V. (2020). Syncretism. In D. A. Leeming (a cura di), *Encyclopedia of Psychology and Religion* (pp. 2324-2327). Cham: Springer International Publishing.

Fondazione ISMU ETS. (2023). *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni*. Milano: FrancoAngeli.

Fondazione ISMU ETS. (2024). *Ventinovesimo Rapporto sulle migrazioni*. Milano: FrancoAngeli.

ISTAT. (2024a). Popolazione residente per cittadinanza o paese di nascita. *Popolazione residente al 1° gennaio per sesso, comune e singola cittadinanza o paese di nascita dal 2002*. Disponibile in <https://demo.istat.it/app/?i=RCS&l=it> (ultimo accesso: 3 settembre 2024).

ISTAT. (2024b). Popolazione straniera residente per sesso ed età al 1° gennaio 2024. Disponibile in <https://demo.istat.it/app/?i=STR&l=it> (ultimo accesso: 3 settembre 2024).

ISTAT. (2024c). Ricostruzione bilancio 2001-2018. *Ricostruzione del bilancio demografico 2001-2018*. Disponibile in <https://demo.istat.it/app/?i=RBD&l=it> (ultimo accesso: 3 settembre 2024).

Menonna, A., & Valtolina, G. G. (2024). Le religioni. In *Fondazione ISMU ETS, Ventinovesimo Rapporto sulle migrazioni* (pp. 113-126). Milano: FrancoAngeli.

Sartori, G. (2000). *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multietnica*. Milano: RCS Libri.

Valtolina, G. G. (2024). Quale futuro per i valori religiosi in Europa? In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e scelte* (pp. 130-140). Milano: FrancoAngeli.

Zanfrini, L. (a cura di). (2020). *Migrants and Religion: Paths, Issues, and Lenses: A Multi-disciplinary and Multi-sited Study on the Role of Religious Belongings in Migratory and Integration Processes*. Leiden: Brill.

Parte III

L'Italia nello scenario europeo e internazionale

Capitolo 8

Le migrazioni in Europa

Livia Elisa Ortensi e Elena Pons

"I movimenti migratori si adattano alle misure di controllo, seguendo principi analoghi a quelli della dinamica dei fluidi e dei vasi comunicanti: quando una rotta è soggetta a maggior controllo o a crescenti ostacoli dati da insicurezza o limitazioni alla mobilità, l'attività aumenta lungo le rotte adiacenti in un processo continuo e resiliente."

1. Il quadro delle presenze: riprende la crescita della popolazione con background migratorio

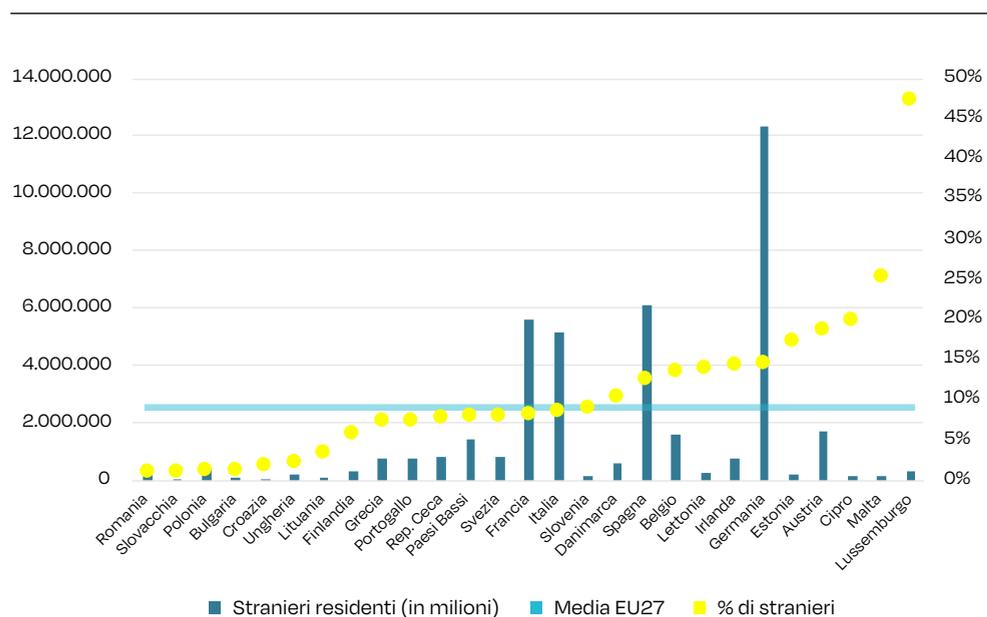
Secondo i più recenti dati Eurostat (2024) aggiornati al 1° gennaio 2023, sono 59,9 milioni (il 13,3% della popolazione residente) i cittadini nati in un Paese diverso da quello di residenza, che risiedono in uno dei 27 Stati dell'Unione europea, un dato che rappresenta una valida misura dei cosiddetti migranti di prima generazione.

Alla stessa data sono invece 41,3 milioni coloro che, indipendentemente dal luogo di nascita, hanno cittadinanza diversa da quella dello Stato di residenza (il 9,2% della popolazione). Entrambi questi contingenti hanno mostrato per la prima volta una crescita rilevante rispetto alla stessa data dell'anno precedente dopo un periodo di stagnazione negli anni caratterizzati dalla pandemia, marcando un aumento rispettivamente del 7,3% e del 10,4%.

A seguito dei ben noti differenziali economici e della recente storia politica e migratoria dei Paesi che la compongono, la distribuzione della popolazione straniera residente all'interno dell'Unione presenta una variazione significativa nei diversi Stati membri. La Germania è di gran lunga il Paese demograficamente più

ampio dell'Unione europea (vi vive il 20% della popolazione dell'UE27), ma la sua importanza relativa cresce se ci si focalizza sulla rilevanza della sua popolazione straniera che, con oltre 12milioni di persone, è pari al 29,8% del totale dell'UE27. Segue, a distanza, la Spagna con circa 6 milioni di presenze regolari (14,7% della popolazione straniera UE27), la Francia con 5,6 milioni (13,6%) e l'Italia con 5,1 milioni (12,4%). Questi quattro Paesi costituiscono il fulcro della popolazione straniera ospitandone da soli oltre il 70% grazie alle loro economie avanzate e alla loro capacità di attrarre un gran numero di migranti.

Grafico 1. Presenza di stranieri e relativa incidenza percentuale sulla popolazione residente al 1° gennaio 2023. V.a. e %

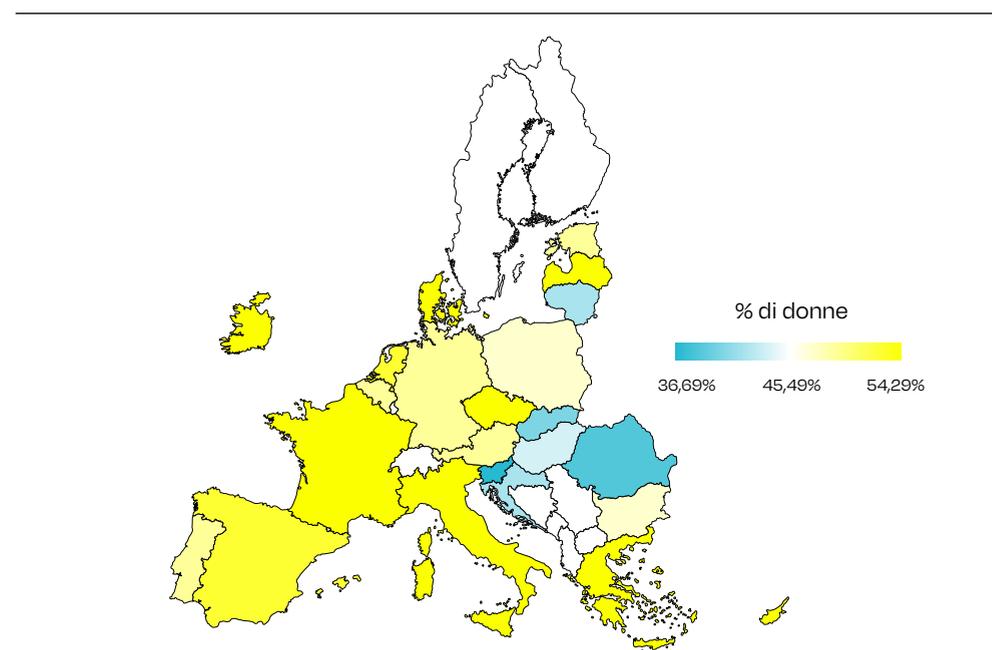


Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) [migr_pop1ctz] ultimo aggiornamento 16/10/2024

Per quel che riguarda la presenza relativa di popolazione straniera all'interno dei vari Stati membri, come spesso accade, i Paesi demograficamente più piccoli si caratterizzano per le loro più ampie variazioni dal dato complessivo: in Lussemburgo in particolare la percentuale raggiunge il 47,4% della popolazione, pari a circa 313mila persone per lo più cittadini di altri Paesi UE27. Malta e Cipro, seppur meno popolosi, hanno parimenti una percentuale di stranieri rispettivamente del 25,3% e del 19,9%, che è il risultato della loro posizione geografica – che li rende Paesi di primo approdo lungo le rotte migratorie mediterranee – ma anche della loro spiccata attrattività per i cittadini di altri Paesi dell'Unione e britannici. Paesi che si configurano ancora marcatamente anche come emissari di flussi migratori

come la Slovacchia (1,1% di popolazione straniera) e la Romania (1,1%), mostrano invece volumi di stranieri significativamente inferiori. Tra questi la Polonia, pur essendo, come si vedrà in seguito, il Paese che negli anni più recenti ha emesso il maggior numero di primi permessi di soggiorno nell'ambito dell'Unione, mantiene una percentuale di residenti stranieri molto ridotta e pari solo all'1,2%, confermando una limitata capacità di trasformare tali flussi in presenze stabili rispetto ai Paesi dell'Europa occidentale.

Grafico 2. Percentuale di donne nell'ambito della popolazione straniera residente al 1° gennaio 2023



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) [migr_pop1ctz] ultimo aggiornamento 16/10/2024

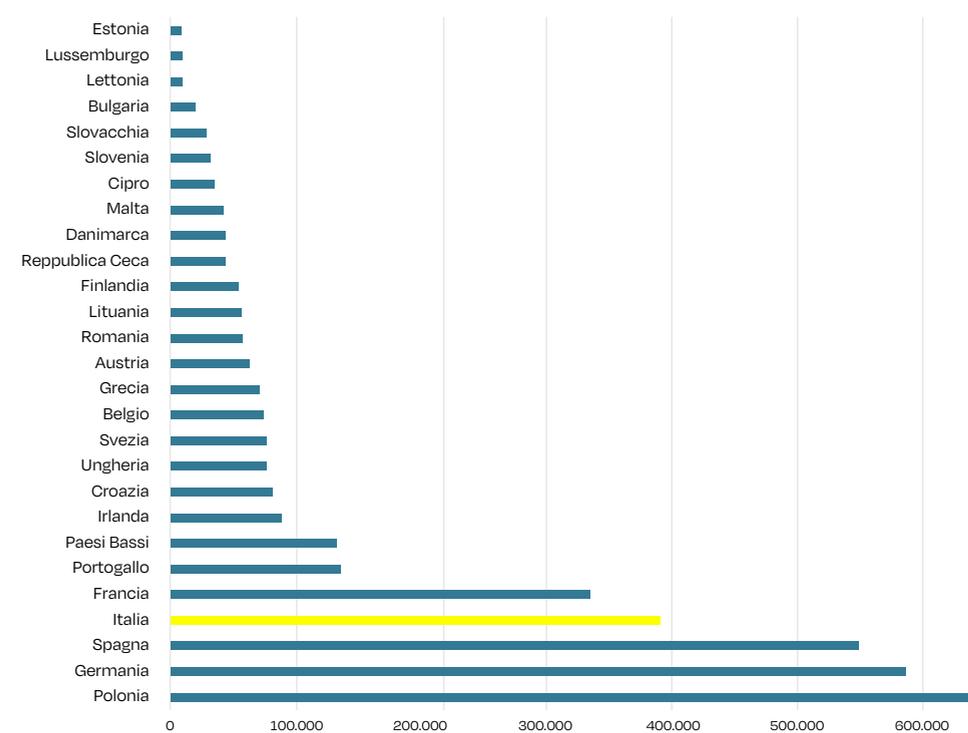
In ambito europeo si osservano anche alcune differenze rispetto alla distribuzione di genere. La percentuale di donne tra i residenti in Paesi come Francia (50,19%), Spagna (50,02%) e Paesi Bassi (50,61%), si avvicina molto al 50%, indicando una proporzione di genere equilibrata, tipica di Paesi caratterizzati da tempo da una migrazione fortemente connotata dai ricongiungimenti familiari. Vi sono poi Stati, come l'Italia (51,03%) e Cipro (54,29%), in cui la percentuale di donne residenti straniere è la più alta tra quelli elencati. Una possibile spiegazione è legata all'aspettativa di vita in essi molto alta – rispettivamente 83 e 82 anni secondo i dati World Bank Group (2024) – da cui consegue una forte domanda di lavoro nei cosiddetti “lavori di cura” che rappresentano un importante fattore

di attrazione rispetto ai flussi femminili di primomigranti. Proporzioni significativamente più basse si osservano in Lituania (41,7%), Slovenia, (36,7%) e Romania (38,5%) Paesi non ancora considerati vere e proprie mete di migrazione stabile, caratterizzati da flussi recenti e fortemente connotati dalla presenza di uomini impiegati nei settori industriali o agricoli.

2. Il dato di flusso: i primi ingressi di cittadini non comunitari nel 2023

Il monitoraggio dei primi permessi di soggiorno è cruciale per comprendere le tendenze più recenti negli ingressi legali da Paesi esterni all'Unione europea. La lettura di dati di flusso concorre così a integrare e aggiornare i dati di stock fin qui analizzati. Nel 2023 si sono registrati 3,7 milioni di ingressi da Paesi terzi.

Grafico 3. Numero di primi permessi di soggiorno per Paese di rilascio. Anno 2023. V.a.



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) [migr_resfirst] ultimo aggiornamento 12/09/2024

Tabella 1. Primi permessi di soggiorno rilasciati da Paesi dell'UE27 per motivazione. Anno 2023. V.a. e %

Paese	Famiglia	Istruzione	Lavoro	Altro (incluso asilo)	Totale	% permessi emessi su totale UE 27	% permessi per lavoro su totale	% permessi per famiglia su totale	% permessi di durata inferiore a 12 mesi
UE27	986.453	534.558	1.263.358	956.646	3.741.015	100,0	33,8	26,4	35,1
Austria	18.156	6.275	7.166	31.293	62.890	1,7	11,4	28,9	19,3
Belgio	33.774	9.523	8.631	22.438	74.366	2,0	11,6	45,4	27,0
Bulgaria	6.160	2.306	6.466	4.443	19.375	0,5	33,4	31,8	40,1
Cipro	8.564	2.810	16.874	6.446	34.694	0,9	48,6	24,7	45,4
Croazia	2.461	377	77.541	968	81.347	2,2	95,3	3,0	89,0
Danimarca	12.146	13.049	13.935	3.675	42.805	1,1	32,6	28,4	27,9
Estonia	1.838	449	2.065	4.107	8.459	0,2	24,4	21,7	2,2
Finlandia	22.115	12.914	15.410	3.739	54.178	1,4	28,4	40,8	12,9
Francia	92.082	111.719	58.221	73.052	335.074	9,0	17,4	27,5	37,7
Germania	207.057	77.341	91.095	210.651	586.144	15,7	15,5	35,3	33,6
Grecia	17.366	676	11.838	41.041	70.921	1,9	16,7	24,5	0,0
Irlanda	4.461	39.847	23.918	20.369	88.595	2,4	27,0	5,0	57,6
Italia	135.734	27.951	38.103	187.754	389.542	10,4	9,8	34,8	41,3
Lettonia	2.249	3.243	3.838	863	10.193	0,3	37,7	22,1	40,0
Lituania	2.502	4.565	46.920	2.086	56.073	1,5	83,7	4,5	2,7
Lussemburgo	4.630	786	3.151	1.173	9.740	0,3	32,4	47,5	6,9
Malta	3.154	7.280	27.808	3.685	41.927	1,1	66,3	7,5	20,9
Paesi Bassi	45.339	22.922	27.439	36.085	131.785	3,5	20,8	34,4	12,4
Polonia	19.259	30.926	427.162	165.442	642.789	17,2	66,5	3,0	71,4
Portogallo	44.617	23.878	55.161	12.251	135.907	3,6	40,6	32,8	0,5
Rep. Ceca	12.492	9.764	13.688	7.848	43.792	1,2	31,3	28,5	16,6
Romania	5.109	5.110	44.662	2.039	56.920	1,5	78,5	9,0	14,4
Slovacchia	3.740	4.160	20.042	808	28.750	0,8	69,7	13,0	17,0
Slovenia	8.299	2.579	20.714	263	31.855	0,9	65,0	26,1	32,3
Spagna	230.138	90.922	128.844	98.793	548.697	14,7	23,5	41,9	13,1
Svezia	34.938	11.611	19.124	11.045	76.718	2,1	24,9	45,5	31,0
Ungheria	8.073	11.575	53.542	4.289	77.479	2,1	69,1	10,4	18,5

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) [migr_resfirst] ultimo aggiornamento 12/09/2024

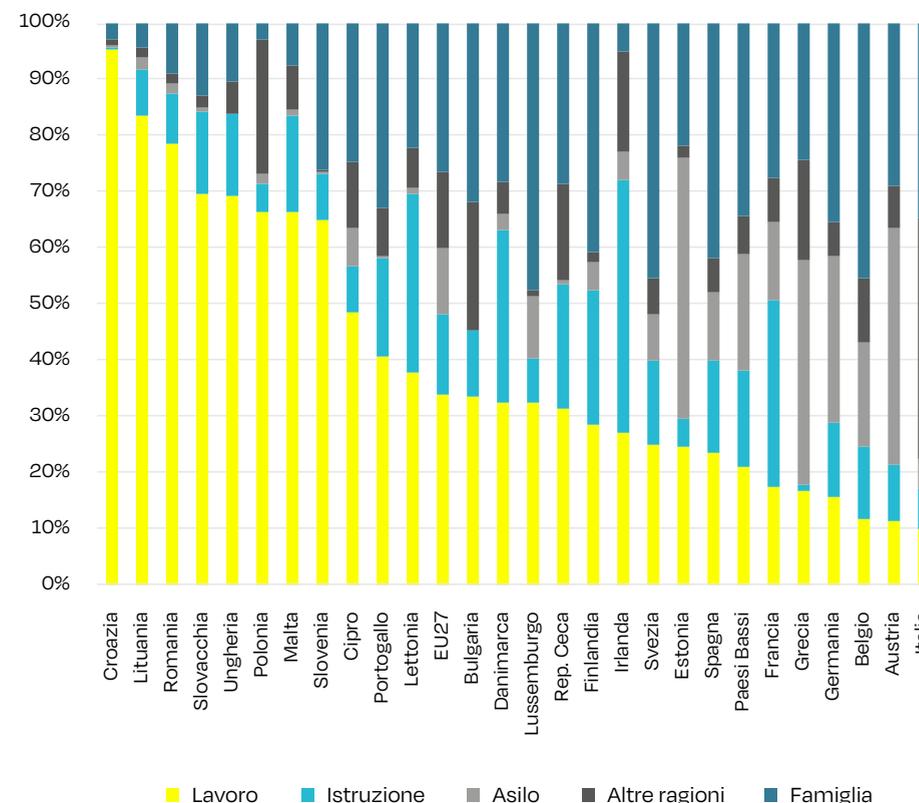
Di questi, un terzo è da attribuirsi a ragioni di lavoro (1,26 milioni), poco più un quarto è legata a processi di ricongiungimento familiare – 986 mila – mentre poco più di 534,5mila sono i permessi concessi per ragioni di studio. Nell'ambito della categoria residuale “altre ragioni” (circa 957mila permessi), 443mila permessi sono stati emessi per motivi legati all’asilo, mentre ulteriori 12mila a favore di minori non accompagnati o vittime di trafficking.

Come avviene da alcuni anni, anche nel 2023, è stata la Polonia a rilasciare il maggior numero di primi permessi di soggiorno (642.789, pari al 17,2% del totale), seguita dalla Germania con 586.144 (15,7%) e dalla Spagna con 548.697 primi permessi (14,7%). L'Italia, con 389.542 si posiziona al quarto posto avendo emesso il 10,4% dei permessi europei, seguita dalla Francia con 335.074 (9%).

Il primato della Polonia quale principale attrattore di flussi migratori è caratterizzato però da permessi di tipo temporaneo: il 71,4% di essi ha una durata inferiore ai 12 mesi. Solo la Croazia presenta una percentuale più alta di permessi temporanei (89%). Si tratta quindi di ingressi di tipo stagionale che non a caso non si sono tradotti fin qui in una crescita della popolazione straniera stabilmente insediata nel Paese. Il dato polacco è espressione di una politica di apertura alla migrazione di tipo economico orientata prevalentemente ad un bacino migratorio di prossimità (prevalentemente Ucraina, e in maniera minore Bielorussia, Russia) e temporaneo. Per i cittadini di questi Paesi è più semplice ottenere un visto per lavoro che lo status di rifugiato (Eyre & Goillandeau, 2019). Un ulteriore aumento del volume di questi permessi di soggiorno potrebbe derivare dalla possibile futura temporanea revoca del diritto d’asilo in Polonia. Tra i principali Paesi di ingresso dove si ha una rilevante incidenza di permessi brevi vi sono anche Irlanda (57,6%), Italia (41,3%) e Francia (37,7%). La Germania (33,6%) si colloca di poco sotto la media EU27 pari al 35%.

Il grafico 4 mostra la composizione delle motivazioni di ingresso ordinate per la proporzione di ingressi per lavoro. I dati confermano, anche per il 2023, la netta prevalenza di permessi di soggiorno legati a ragioni lavorative nei Paesi dell’Europa orientale, un indicatore tipico di una storia migratoria recente. Tra questi è relativamente più bassa la proporzione osservata per la Polonia (66,5%) dove, dall’inizio della guerra nella confinante Ucraina, è stabilmente elevata la proporzione di ingressi per altri motivi (tra i quali è compreso l’asilo). L’elevata percentuale di permessi per famiglia è, invece, un tipico indicatore del consolidamento della presenza migratoria (che da temporanea si fa stabile) ed è spesso concomitante a forti limitazioni poste agli ingressi per lavoro. Paesi dove è elevata la proporzione di primi ingressi per motivi di famiglia sono Spagna (41,9%), Belgio (45,4%) e Svezia (45,5%). L’Irlanda vanta il primato per permessi di soggiorno rilasciati per ragioni di studio – con il 45% dei permessi totali – seguita dalla Francia che ne rilascia uno su 3 per questa ragione (33,3%). L’ultima tipologia di permessi, denominata “altri motivi”, tra cui è incluso l’asilo, è più frequentemente rilasciata da quegli Stati che si trovano lungo le rotte migratorie come la Grecia (57,9%), l’Austria (49,8%) e l’Italia (48,2%).

Grafico 4. Composizione percentuale dei primi permessi di soggiorno per motivo di emissione. Anno 2023. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2024) [migr_resfirst] ultimo aggiornamento 12/09/2024

3. Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell’asilo

Come consuetudine dagli anni della crisi migratoria europea tra il 2014 e il 2017, questo Rapporto dedica una sezione all’aggiornamento delle più recenti evidenze riguardo le rotte migratorie lungo le quali si muovono i flussi misti di richiedenti asilo e migranti economici che non possono beneficiare di un ingresso legale nell’Unione (Tab. 2).

Tabella 2. Arrivi alle frontiere europee marittime e terrestri per tipo di rotta. Anni 2016-2024. V.a.

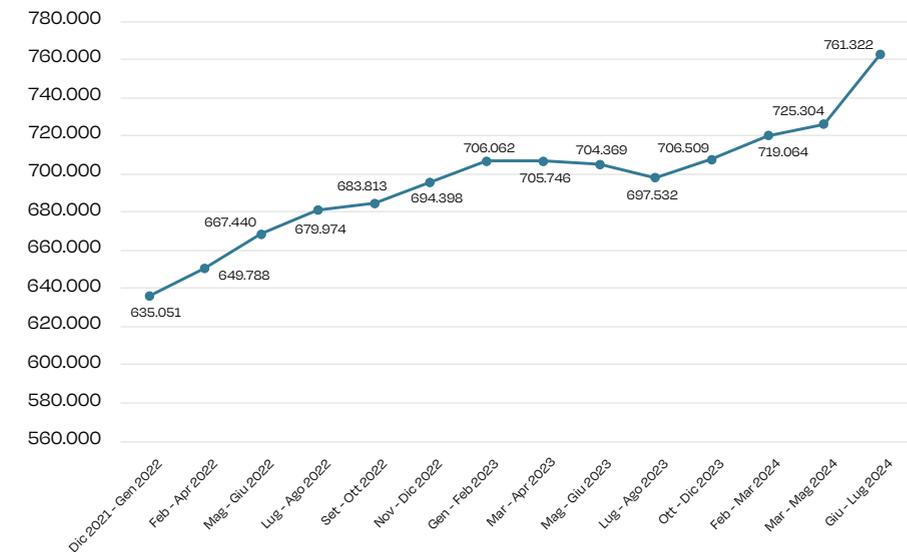
Anno	Italia (CMR)		Grecia (EMR)		Spagna (WMR)		Canarie (WAAR)		Cipro (EMR)		Malta (CMR)
	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina								
2024*	49.788	33.579	3.614	9.188	2.088	30.697	5.080	0	96		
2023	157.652	41.768	6.162	15.791	1.234	39.827	11.617	0	380		
2022	105.131	12.556	6.219	13.230	2.289	15.675	2.543	14.741	444		
2021	67.477	4.184	4.842	17.784	10.845	22.316	1.676	10.656	838		
2020	34.154	9.238	5.547	17.083	1.755	23.023	30	2.965	2.281		
2019	11.471	62.445	8.941	23.416	6.346	2.687	412	7.409	3.405		
2018	23.370	32.742	17.473	56.191	6.800	1.307	344	4.451	1.445		
2017	119.369	29.501	5.551	21.546	5.863	425	976	1.686	20		
2016	181.062	78.606	3.292	7.490	5.916	672	-	-	24		

*Dati all'8/10/2024. Note: CMR = rotta del Mediterraneo centrale, EMR = rotta del Mediterraneo orientale, WMR = rotta del Mediterraneo occidentale. WAAR = Western African Atlantic Route. Fonte: IOM (2024b)

L'Italia è stata costantemente il principale approdo nell'Unione europea per i migranti che attraversano il Mediterraneo via mare lungo la cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale (CMR). Dopo le vicende della crisi migratoria, il successivo calo determinato dagli effetti del memorandum Italia-Libia del 2017 e il rallentamento della mobilità complessiva indotto dalla pandemia, gli arrivi hanno ricominciato a crescere fino al picco del 2023 (157.652 arrivi). Nel 2024, anche a seguito di una serie di nuovi accordi stipulati con la Tunisia, i flussi sono calati drasticamente. Lungo la rotta del Mediterraneo orientale (EMR), invece, la Grecia è stata ricorrentemente caratterizzata da un elevato numero di ingressi via terra e via mare; nel 2024, ha registrato numeri in linea con l'anno precedente caratterizzato dalla ripresa dei flussi via mare. Lungo questa rotta marittima troviamo anche Cipro dove si osserva un picco nel 2023 con 11.617 arrivi. Infine, per quanto riguarda la rotta del Mediterraneo occidentale (WMR), dopo il precedente picco del 2020 (23.023), dal 2023 sono aumenti nuovamente i transiti lungo la rotta delle isole Canarie (39.827). Se durante il biennio 2020/2021 la ripresa della rotta era stata letta come una reazione alle difficoltà a raggiungere Paesi come Libia e Tunisia a causa della pandemia, la recente crescita di arrivi sembra essere determinata dal peggioramento delle condizioni economiche e sociali in Senegal e in altri Paesi dell'area (Frontex, 2024a). La dinamica osservata nei numeri degli arrivi

in Spagna, suddivisi tra due rotte migratorie, dimostra come i movimenti migratori si adattino alle misure di controllo, seguendo principi analoghi a quelli della dinamica dei fluidi e dei vasi comunicanti: quando una rotta è soggetta a maggior controllo o a crescenti ostacoli dati da insicurezza o limitazioni alla mobilità, l'attività aumenta lungo le rotte adiacenti in un processo continuo e resiliente. Quando non vi sono rotte alternative, quello che si verifica è un aumento degli stranieri nei Paesi di transito, come dimostrano i dati IOM raccolti in Libia¹ tra il 2022 ed il 2024 (Graf. 5), che mostrano la crescente presenza di stranieri in quel Paese dove peraltro sono largamente documentate violazioni dei diritti umani².

Grafico 5. Numero di immigrati (stime di minimo) presenti in Libia secondo le stime IOM metodo DTM (Displacement Tracking Matrix). Anni 2022-2024



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati IOM (2024b)

¹ Per avere un quadro più completo, quest'analisi si sarebbe dovuta replicare anche per la Tunisia, ma non è stato possibile perché l'iniziativa OIM attiva in Libia è stata interrotta nel 2020 in quel Paese.

² A titolo di esempio citiamo *Nowhere but back: Assisted return, reintegration and the protection of the human rights of migrants in Libya (Da nessuna parte, tranne che indietro: ritorno assistito, reintegrazione e protezione dei diritti umani dei migranti in Libia)*, UN Human Rights Office, disponibile in: <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/nowhere-back-assisted-return-reintegration-and-human-rights-protection-migrants>.

Un altro aspetto drammatico inerente alle diverse rotte del Mar Mediterraneo è quello legato al persistente numero di morti e dispersi in mare. Come sottolinea IOM (2024a), che si occupa di raccogliere i dati all'interno del progetto Missing Migrants, "le cifre riportate sono da intendersi come una stima minima del numero reale di vite umane perse durante la migrazione"³. Dal 2014, le morti e/o i dispersi nel Mediterraneo sono almeno 30.491. Nei primi 9 mesi del 2024, il totale di vittime note e disperse raggiunge la cifra di 2.393, corrispondente ad un tasso di 16,6 migranti su 1.000 ingressi. Di questi, la maggior parte, 1.253, ha perso la vita o risulta dispersa sulla rotta del Mediterraneo centrale, la più pericolosa per chi tenta la traversata marittima. La seconda rotta più rischiosa è quella dell'Africa occidentale atlantica, dove si registrano 808 vittime. Seguono la rotta del Mediterraneo occidentale con 254 morti e dispersi, e infine quella del Mediterraneo orientale, con 78 vittime note o risultanti disperse.

Tabella 3. Arrivi alle frontiere europee marittime e terrestri, morti e dispersi noti. Anni 2016-2024

Anno	Arrivi V.a.	Morti e dispersi noti V.a.	Prime 3 nazionalità	Morti e dispersi noti ogni 1.000 ingressi
2024*	144.458	2.393	Siria, Mali, Afghanistan	16,6
2023	292.985	4.114	Siria, Marocco, Senegal	14,0
2022	189.620	2.970	Egitto, Siria, Tunisia	15,7
2021	151.417	3.188	Tunisia, Marocco, Algeria	21,1
2020	99.907	2.325	Marocco, Tunisia, Algeria	23,3
2019	128.663	2.087	Afghanistan, Siria, Marocco	16,2
2018	146.949	2.380	Marocco, Afghanistan, Siria	16,2
2017	187.499	3.140	Nigeria, Siria, Guinea	16,7
2016	389.976	5.305	Siria, Afghanistan, Nigeria	13,6

* Dati al 13/10/2024.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati disponibili IOM (DTM) aggiornati al periodo gennaio-giugno 2024

³ Il Progetto Missing Migrants è un'iniziativa attuata dal 2014 dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) per documentare le morti e le sparizioni di persone nel processo di migrazione verso una destinazione internazionale.

Tabella 4. Ingressi irregolari alle frontiere terrestri lungo la rotta balcanica. Anni 2016-2024. V.a.

Paese	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Nord Macedonia	89.771	547	3.132	19.716	9.873	17.919	22.379	11.795	3.770
Serbia	98.975	5.435	8.857	17.611	39.648	63.535	120.883	106.886	15.226
Albania	831	752	3.399	3.067	3.628	18.496	12.216	4.802	1.075
Kosovo	279	150	594	2.038	3.001	1.487	957	642	688
Bosnia-Erzegovina	143	1.116	23.848	29.196	16.150	15.740	27.429	34.409	22.069
Montenegro	308	807	4.645	8.695	2.904	3.336	8.318	4.987	2.443
Romania	n.d.	2.512	867	946	2.070	2.816	2.770	3.954	737
Croazia	102.275	2.479	8.092	19.683	29.110	17.404	50.624	63.787	14.499
Bulgaria	17.187	2.562	2.576	1.940	3.413	10.799	16.767	18.554	6.395
Slovenia	n.d.	1.934	8.477	16.099	14.117	17.816	31.161	60.587	31.961

* Dati al 22/10/2024.

Fonte: IOM (2024b)

Al di fuori del Mediterraneo i primi 9 mesi del 2024 segnalano un calo negli attraversamenti lungo la rotta balcanica (Frontex, 2024b; Tab. 4). Se nel biennio 2022/2023 gran parte dei transiti era confluito lungo la rotta che passava per la Serbia, parte della pressione a partire dal 2023 si è spostata ai confini della Bosnia Erzegovina, della Croazia e della Slovenia (Frontex, 2024a), un dato coerente con l'aumentata pressione migratoria osservata al confine con l'Austria. Infine, i mesi immediatamente antecedenti all'inizio della guerra in Ucraina avevano evidenziato l'apertura della cosiddetta rotta baltica, tratta che si configurava come un chiaro esempio di uso politico dei flussi migratori da parte dei Paesi di transito⁴. Nel 2021 a percorrerla erano prevalentemente cittadini da Iraq, Siria e Iran. L'inizio della guerra ha trasformato profondamente la natura di tale rotta, con l'Ucraina che emerge come il principale Paese d'origine dei migranti. Nei primi 9 mesi del 2024, su un totale di oltre 13mila casi, l'84% proveniva dall'Ucraina. Si noti come il dato del 2024, sebbene aggiornato solo al mese di agosto, è più alto del 130% rispetto all'intero 2023, un dato che riflette il peggioramento della crisi in Ucraina, con il protrarsi del conflitto e il deterioramento delle condizioni di vita della popolazione.

⁴ Si veda l'edizione precedente di questo Rapporto per maggiori dettagli (Fondazione ISMU ETS, 2024).

Tabella 5. Attraversamenti lungo la rotta baltica. Anni 2020-2024

Anno	Totale	Prime 3 cittadinanze
2020	615	Russia, Turchia, Ucraina
2021	8.075	Iraq, Siria, Iran
2022	6.632	Ucraina (77%), Iraq, Bielorussia
2023	5.716	Ucraina (76%), Afghanistan, Siria
2024*	13.195	Ucraina (84%), Somalia, Siria

* Dati aggiornati ad agosto 2024 (estratti 22/10/2024).

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Frontex (2024a). Nella precedente edizione del Rapporto sono contenuti i dati relativi agli anni 2009-2019

Infine, con il protrarsi della guerra in Ucraina, il numero di rifugiati nell'area europea si è assestato intorno ai 6,1 milioni di presenze secondo i dati più recenti aggiornati a ottobre 2024, mentre si attesta a 6,7 milioni il numero di rifugiati complessivo dal Paese (UNHCR, 2024). Nell'ambito dell'Unione europea i principali Paesi di destinazione sono la Germania (1,2 milioni), la Polonia (981mila) e la Repubblica Ceca (380mila).

4. Conclusioni

I dati più recenti relativi alla presenza straniera nell'Unione europea sono coerenti con il quadro generale osservato negli ultimi anni. Dopo lo stop determinato dalla pandemia, riprende a crescere il numero di persone con un background migratorio. L'Europa delle migrazioni mantiene il suo profilo duale dove i Paesi dell'area orientale si configurano ancora come meno attrattivi rispetto al resto dei Paesi membri. Tra questi ultimi spicca la Polonia quale Paese in grado di attrarre forti flussi stagionali e fortemente protagonista nel processo di accoglienza dei rifugiati ucraini. Tra gli Stati dell'Europa centrale invece è la Germania a configurarsi come principale attrattore di flussi. Il panorama degli ingressi non autorizzati, tra cui quelli di richiedenti asilo, mostra un generale rallentamento della pressione migratoria con alcune eccezioni come sulla rotta del Mediterraneo occidentale (verso le isole Canarie) e sulla rotta baltica che perde però la sua configurazione quale canale di uscita dall'Ucraina.

Riferimenti bibliografici

Eyre, M., & Goillandeu, M. (2019). *Poland's two-faced immigration strategy*. Disponibile in: <https://www.politico.eu/article/poland-two-faced-immigration-strategy-ukraine-migrants/>.

Eurostat. (2024). *Database*. Disponibile in: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Fondazione ISMU ETS. (2024). *Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2023*. Milano: FrancoAngeli.

Frontex. (2024a). *Migratory routes*. Disponibile in: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>.

Frontex. (2024b). *EU external borders: Detections down 42% in first 9 months of 2024*. Disponibile in: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-detections-down-42-in-first-9-months-of-2024-xETglg>.

IOM. (2024a). *Missing Migrants Project*. Disponibile in: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

IOM. (2024b). *Displacement Tracking Matrix*. Disponibile in: <https://dtm.iom.int/>.

UNHCR. (2023). *Global Report 2023*. Disponibile in: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2024-07/Europe-regional-overview_GR23_0.pdf.

UNHCR. (2024). *Ukraine refugee situation*. Disponibile in: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

World Bank Group. (2024). *DataBank*. Disponibile in: <https://databank.worldbank.org/>.

Capitolo 9

Complessità da governare: i dati sui flussi migratori globali

Luca Merotta

"Uno dei grandi compiti del nuovo Parlamento e della nuova Commissione europea sarà gestire la complessità dei flussi migratori attraverso politiche che possano trovare un equilibrio tra le diverse facce del fenomeno."

Gli importanti cambiamenti che l'Unione europea ha attraversato nel 2024 a livello istituzionale, con un nuovo Parlamento e una nuova Commissione, e a livello di *policy*, con l'approvazione del nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo, hanno visto al centro del dibattito la gestione dei flussi migratori. Nello specifico, come analizzato nel capitolo 10 di questo Rapporto, i policymakers hanno provato a governare un fenomeno complesso come la migrazione attraverso iniziative focalizzate su diverse dimensioni quali la protezione internazionale, il contrasto alla migrazione irregolare, la promozione di canali legali e la cooperazione con i Paesi di origine e di transito. Nel tentativo di favorire una migliore comprensione delle ragioni e delle logiche alla base di questi importanti cambiamenti, questo capitolo intende ricostruire parte della complessità delle migrazioni fornendo un quadro statistico a livello mondiale, con particolare attenzione ai flussi in direzione dell'Unione europea. A questo fine, elabora i dati più recenti forniti da organizzazioni e agenzie europee ed internazionali.

1. Stock di migranti nel mondo

I dati più recenti sullo stock di migranti (UNDESA, 2020) evidenziano che, sebbene il numero stimato di migranti internazionali sia aumentato negli ultimi 50 anni, la maggioranza delle persone continua a non spostarsi e a vivere proprio Paese di origine. Secondo le ultime stime, quasi 281 milioni di persone vivevano in un Paese diverso da quello di nascita – 128 milioni in più rispetto al 1990 (153 milioni) e oltre il triplo rispetto al 1970 (84 milioni). La percentuale di migranti internazionali rispetto alla popolazione globale è aumentata stabilmente ma, comunque, in modo contenuto, passando dal 2,3% (1970) al 2,9% (1990) e al 3,6% (2020).

Secondo i dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO, 2021), quasi il 61% di tutti i lavoratori migranti internazionali risiedevano in tre regioni: Nord America, Paesi arabi ed Europa settentrionale, meridionale e occidentale. Tra i 21 principali corridoi migratori internazionali¹ solo due rappresentano un Paese di destinazione membro dell'UE (UNDESA, 2021; UNHCR, 2023): il corridoio Algeria-Francia e il corridoio Ucraina-Polonia, rispettivamente in terzultima e ultima posizione.

In Unione europea nel 2023 (Eurostat, 2024a) vivevano 27.383.515 cittadini non UE², pari al 6,1%, in aumento rispetto ai due anni precedenti (5,3%). In termini assoluti, la maggioranza dei cittadini non UE viveva in Germania (7.725.593), Spagna (4.398.888) Francia (4.074.573) e Italia (3.747.559), mentre in termini percentuali Malta è il Paese con la maggiore presenza di cittadini non UE (17,5%) seguito da Estonia (15,6%) e Lettonia (13,6%).

2. Migrazione irregolare

Nel 2023 si è assistito a un aumento della migrazione irregolare dovuto, in parte, alla sempre più complicata situazione geopolitica nel vicinato europeo. Secondo i dati Frontex (2024a), nel 2023 sono stati rilevati oltre 442.000 attraversamenti irregolari delle frontiere, nello specifico alla frontiera esterna europea (circa 380.000 in entrata e 62.000 in uscita). Gli attraversamenti in entrata sono aumentati per il terzo anno consecutivo, segnando un +17% rispetto al 2022 registrando il valore annuale più alto dalla cosiddetta “crisi migratoria” del 2015-2016.

L'aumento degli attraversamenti irregolari registrati nel 2023 è stato principalmente trainato dagli arrivi alle frontiere marittime, ovvero lungo la rotta del Mediterraneo centrale (oltre +50.000 rispetto al 2022, +49%) e lungo la rotta dell'Africa occidentale verso le Isole Canarie, in cui è stato registrato il valore

¹ I corridoi migratori si riferiscono, per definizione, a due Paesi: un Paese di origine e uno di destinazione.

² Cittadini di Paesi terzi, ovvero coloro che non sono cittadini dell'Unione europea secondo l'Art. 20(1) del TFEU e che non godono del diritto alla libera circolazione nell'UE secondo l'Art. 2(5) del Regolamento europeo 2016/399.

annuale più alto di sempre (+25.000 rispetto al 2022, +161%) come conseguenza all'instabilità nella regione africana. Importanti aumenti si sono avuti anche lungo la rotta del Mediterraneo orientale (+33.000, +55%) e del Mediterraneo occidentale (+1.800, +12%). In tutte le altre rotte migratorie gli attraversamenti irregolari registrati sono diminuiti tra il 2022 e il 2023.

I dati parziali relativi al periodo gennaio-agosto 2024 (Frontex, 2024b) evidenziano come i flussi irregolari si stiano fortemente ridimensionando. Rispetto all'anno precedente, infatti, gli attraversamenti irregolari sono diminuiti drasticamente sulla rotta dei Balcani occidentali (-85%, già in forte calo nell'anno precedente) e del Mediterraneo centrale (-74%). Al contrario, i flussi irregolari sono raddoppiati sulla rotta terrestre dell'Europa orientale.

Per quanto riguarda i movimenti secondari (Frontex, 2023), nei primi undici mesi del 2023 gli Stati membri hanno segnalato oltre 410.000 persone irregolarmente presenti sul loro territorio nazionale diretti in un altro Stato membro. Questo valore rappresenta un incremento del 32% rispetto ai primi undici mesi del 2022.

In termini di rimpatri di cittadini stranieri irregolarmente presenti negli Stati membri (Ibid.), il gap tra le decisioni e i rimpatri effettivi rimane importante nonostante un miglioramento generale. Se, infatti, nel 2022 erano stati eseguiti 86.000 rimpatri rispetto a 515.000 decisioni di rimpatrio (16,7% di rimpatri rispetto alle decisioni), nei primi undici mesi del 2023 i Paesi membri hanno effettuato 90.000 rimpatri effettivi rispetto a 420.000 decisioni di rimpatrio (21,4% di rimpatri rispetto alle decisioni).

3. Permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri

Secondo i dati Eurostat (2024a; 2024b; 2023c) il numero di permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri è, in generale, in aumento e ha raggiunto i 3.482.829 nel 2022 (pari al 7,7 ‰ sulla popolazione europea). I permessi rilasciati erano 2.957.804 nel 2021 (6,5 ‰) e 2.311.707 nel 2020 (5,1‰). I cittadini ucraini rappresentavano la nazionalità maggiormente coinvolta nel rilascio del primo permesso nel triennio 2020-2022 (374.846 permessi rilasciati nel 2022, pari al 10,8% del totale) seguiti dai cittadini marocchini³.

La maggioranza dei permessi nel 2022 è stata rilasciata per ragioni di lavoro (35,8%), motivi familiari (26,1%), istruzione (13,3%) e “altri motivi” (24,9%). Disaggregando i permessi rilasciati per “altri motivi” troviamo principalmente lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria (30,1%) seguito dalla protezione umanitaria (17,6%), sebbene la sottocategoria “altro”, che include minori non accompagnati, vittime di tratta o motivi non specificati, rappresenti il 40,1%.

³ I cittadini marocchini si sono attestati in seconda posizione nel biennio 2020-2021, mentre nel 2023 la seconda posizione era dei cittadini bielorussi.

Per quanto riguarda i motivi di lavoro, solo una parte degli stranieri risulta incluso in un percorso di migrazione qualificata, in quanto i permessi destinati ai beneficiari della Carta Blu europea, ai ricercatori e ai lavoratori altamente qualificati non superano, insieme, il 10%. Al contrario, i permessi per lavoro stagionale pesano per il 17%. Il resto (73%) è legato ad altre ragioni di lavoro.

4. Sfolati interni e reinsediamento

Secondo i dati dell'International Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2024), alla fine del 2023 ben 75,9 milioni di persone nel mondo risultavano sfollate all'interno dei Paesi in cui vivevano. Questo dato è da anni in continuo aumento (nel 2022, ad esempio, ammontava a 71,1 milioni) ed è la conseguenza di disastri naturali o conflitti che spingono le persone a spostarsi diventando, in caso di fattori di instabilità protratti nel tempo e di mancanza di soluzioni sostenibili, sfollati interni.

In particolare, gli sfollati interni per conflitti hanno raggiunto i 68,3 milioni. Questo dato è aumentato del 49% in cinque anni ed è dovuto al protrarsi dei conflitti in Etiopia, RDC, Sudan e Ucraina. Quasi la metà degli sfollati interni del mondo per conflitti sono ospitati in Sudan, Siria, Repubblica Democratica del Congo, Colombia e Yemen. A contribuire in parte a questo aumento, inoltre, sono stati i 20,5 milioni di nuovi spostamenti registrati in 45 Paesi, tra cui Sudan, RDC e Palestina, che hanno pesato per quasi due terzi sul numero di nuovi spostamenti.

Gli sfollati per disastri ambientali hanno invece raggiunto i 7,7 milioni. Nel 2023 sono stati registrati 26,4 milioni di nuovi spostamenti in 148 Paesi del mondo, un terzo dei quali si sono verificati in Cina e in Turchia a causa di gravi eventi meteorologici e terremoti molto violenti. In particolare, gli spostamenti dovuti a disastri legati alle condizioni meteorologiche sono diminuiti di un terzo rispetto al 2022, in parte per via dell'esaurirsi dei fenomeni climatici La Niña a El Niño. Tuttavia, le stesse condizioni hanno portato a importanti danni nei Paesi del Corno d'Africa.

Il reinsediamento offre un'opportunità importante per le persone sfollate che ottengono protezione internazionale e cercano di costruire un futuro positivo per sé e per i propri familiari. Secondo i dati dell'UNHCR (2024a) nel 2025 saranno oltre 2,4 milioni i rifugiati che avranno bisogno di essere reinsediati, un fabbisogno in aumento del 20% rispetto al 2023. Quasi un terzo del fabbisogno globale del 2025 riguarda i 730.000 rifugiati presenti in Asia. Tra i rifugiati siriani continua a esserci il maggior fabbisogno di reinsediamento per l'ottavo anno consecutivo a causa della combinazione tra la guerra civile, in corso tra tredici anni, il devastante terremoto nella Siria occidentale e nord-occidentale, avvenuto nel febbraio 2023, il continuo deterioramento dell'economia e, più recentemente, gli scontri tra le milizie e il governo centrale iniziati a fine novembre 2024. Oltre ai siriani, i rifugiati col maggior bisogno di reinsediamento provengono dall'Afghanistan, dal Sud Sudan, dal Myanmar e dalla Repubblica Democratica del Congo. Secondo

l'ultimo Global Compact on Refugees Indicator Report (UNHCR, 2024b), a luglio 2023 più di 43.600 rifugiati erano partiti per essere reinsediati in un Paese terzo, mentre tra gennaio e settembre 2023 oltre 112.000 rifugiati hanno iniziato il percorso di reinsediamento, di cui l'80% erano donne e bambini.

5. Rimesse

Secondo i dati della Banca Mondiale (2024), nel 2023 le rimesse inviate dai migranti internazionali ai Paesi a basso e medio reddito hanno raggiunto i 656 miliardi di dollari, con un aumento annuale (0,7%) in rallentamento rispetto al periodo di forte crescita osservato nel 2021-2022⁴. La modesta crescita riflette trend diversi tra le regioni mondiali, con un aumento considerevole dei flussi di rimesse verso l'America latina e i Caraibi (7,7%), verso l'Asia meridionale (5,2%) e verso l'Asia orientale e il Pacifico (4,8%, esclusa la Cina), un leggero calo dei flussi verso l'Africa subsahariana (-0,3%) e un crollo dei flussi verso il Medio Oriente e il Nord Africa (-15%) e verso l'Europa e l'Asia centrale (-10,3%).

Nonostante queste importanti variazioni, le rimesse sono rimaste una fonte finanziaria essenziale per i Paesi in via di sviluppo nel 2023, rafforzando i bilanci pubblici di Paesi afflitti da insicurezza alimentare e debito. In termini assoluti, tra i primi 10 Stati beneficiari di rimesse figurano le Filippine (39 miliardi di dollari), il Pakistan (27 miliardi di dollari), il Bangladesh (22 miliardi di dollari), la Nigeria (20 miliardi di dollari) e l'Ucraina (15 miliardi di dollari). In termini percentuali, tra i primi 10, in termini di peso delle rimesse sul PIL, troviamo il Libano (31%), il Salvador (24%) e il Gambia (23%). Nel 2023, le rimesse hanno superato gli investimenti diretti esteri (IDE) e l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

Guardando al 2024, la Banca Mondiale ha previsto che le rimesse verso i Paesi a basso e medio reddito sarebbero cresciute a un tasso più rapido, ovvero del 2,3%, anche se questa crescita poteva non essere omogenea tra le regioni mondiali. In linea con le analisi passate, potenziali rischi di rivedere queste proiezioni al ribasso includono una crescita economica più debole del previsto nei Paesi ad alto reddito che ospitano migranti e la volatilità dei prezzi del petrolio e dei tassi di cambio. L'invio di rimesse rimane inoltre troppo costoso; nel quarto trimestre del 2023 il costo medio globale per l'invio di 200 dollari era il 6,4% dell'importo inviato, in leggero aumento rispetto al 6,2% dell'anno precedente e ben al di sopra dell'obiettivo SDG del 3%.

⁴ Per approfondire si veda anche il capitolo 18 in questo Rapporto.

6. Riflessioni conclusive

Attraverso l'analisi di dati disponibili a livello europeo e internazionale, il presente capitolo ha delineato un quadro generale riguardante i principali flussi migratori. Ne emerge come l'Europa continui ad essere un importante continente di immigrazione, come testimoniato dai crescenti permessi per lavoro e per protezione internazionale. Tale quadro è in costante evoluzione; si pensi per esempio agli spostamenti irregolari intercettati alla frontiera esterna, con i flussi sulle rotte marittime mediterranee in diminuzione tra il 2023 e il 2024 e quelli sulla rotta terrestre dell'Europa orientale in aumento. I Paesi membri e i nuovi esponenti delle istituzioni europee si trovano inoltre davanti a sfide importanti, come il basso tasso di migrazione qualificata e un aumento dei movimenti secondari tra Paesi. Le dinamiche nei Paesi di origine e di transito continuano ad essere interconnesse con la realtà e le sfide migratorie dell'Unione, come evidenziato dalla resilienza delle rimesse nel mondo post-pandemico, dal crescente numero di persone sfollate nei singoli Paesi a causa di violenze ed eventi naturali estremi, e dal crescente fabbisogno di reinsediamento dei rifugiati a livello globale.

Uno dei grandi compiti del nuovo Parlamento e della nuova Commissione europea sarà gestire la complessità dei flussi migratori attraverso politiche che possano trovare un equilibrio tra le diverse facce del fenomeno: tra promozione della migrazione legale e contrasto alla migrazione irregolare, tra lavoratori altamente specializzati e lavoratori con profili più comuni ma altrettanto strategici, tra contrasto ai movimenti secondari all'interno dell'Unione e reinsediamento dai Paesi di primo asilo, tra politica interna e politica estera. In questo senso, i dati sui flussi nei prossimi anni e l'implementazione del Patto sull'immigrazione e l'asilo e di iniziative di *policy* approvate nel 2024 meritano di essere monitorati attentamente per evidenziare l'impatto e le criticità del nuovo orientamento europeo.

Riferimenti bibliografici

Banca Mondiale. (2024). *Remittances Slowed in 2023, Expected to Grow Faster in 2024*. Migration and Development Brief 40.

Eurostat. (2024a). Population on 1 January by age group, sex and citizenship [database]. *migr_pop1ctz*. Aggiornato al 04/09/2024.

Eurostat. (2024b). First permits by reason, length of validity and citizenship [database]. *migr_resfirst*. Aggiornato al 04/09/2024.

Eurostat. (2024c). First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship [database]. *migr_resoth*. Aggiornato al 04/09/2024.

Frontex. (2024a). *Annual brief 2023*. Disponibile in: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Annual_Brief_2023.pdf.

Frontex. (2024b). Migratory Map. In *Monitoring and risk analysis*. Disponibile in: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>.

IDMC. (2024). *Global Report on Internal Displacement*. Ginevra: IDMC.

International Labour Organization (ILO). (2021). *Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology* (3^a ed.). Ginevra: UNHCR.

UNDESA. (2020). *International Migrant Stock 2020* [database]. Aggiornato al 2020. Disponibile in: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>.

UNHCR. (2023). *Global Trends: Forced Displacement in 2022*. Ginevra: UNHCR.

UNHCR. (2024a). *Projected Global Resettlement Needs*. Ginevra: UNHCR.

UNHCR. (2024b). *Global Compact on Refugees Indicator Report 2023*. Ginevra: UNHCR.

Capitolo 10

Gli orientamenti dell'Unione europea

Alessia Di Pascale

"Nonostante l'inattesa, forte convergenza politica che ha consentito l'approvazione del nuovo Patto, l'immigrazione rimane, un ambito politico contrastato, in cui si contrappongono visioni e interessi diversi."

1. L'adozione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Dopo oltre tre anni di negoziati, nella primavera del 2024 è stato approvato il nuovo "Patto sulla migrazione e l'asilo", che aveva costituito uno dei pilastri del programma politico della presidente Von der Leyen, fin dalla sua designazione nel 2019. La presentazione delle proposte, ritardata dalla pandemia, era avvenuta nel settembre 2020 ed era stata definita dalla stessa presidente "un nuovo inizio". Pur se all'esito di un laborioso processo negoziale (sulla base della *road-map* iniziale era stata ipotizzata l'approvazione entro il 2021), gli atti sono stati adottati, con un'accelerazione, dovuta alla forte pressione politica, tra aprile e maggio, solo poche settimane prima della fine della legislatura europea. Oltre ai regolamenti presentati formalmente nell'ambito del Patto¹, il pacchetto include il nuovo regolamento sulle qualifiche per la protezione internazionale, la direttiva rivista sulle condizioni di accoglienza e il nuovo regolamento che definisce un

¹ Si tratta dei seguenti regolamenti: c.d. regolamento procedure, c.d. regolamento eurodac, regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Per un'analisi più dettagliata si rinvia ai precedenti Rapporti ISMU e ai contributi pubblicati sul sito www.ismu.org.

quadro europeo per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria (proposti nel 2016). Per ragioni tecniche sono stati frazionati alcuni testi, dando origine ad un regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera (da applicarsi ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nel contesto della procedura di asilo alla frontiera di cui al regolamento (UE) 2024/1348), e due separati regolamenti relativi agli accertamenti alle frontiere esterne. Infine, la proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore ha incorporato anche le ipotesi di strumentalizzazione dei migranti (originariamente contenute in un'apposita proposta presentata dalla Commissione europea nel dicembre 2021, nel contesto della situazione verificatasi alle frontiere orientali dell'UE con la Bielorussia), alle quali il Consiglio teneva particolarmente.

Il concetto stesso di patto evoca un impegno convenuto tra diversi soggetti. Pur ascrivibile al potere di iniziativa legislativa spettante alla Commissione europea, la scelta di qualificare questo pacchetto come "patto", esprimendo l'intenzione di definire un quadro europeo comune e una migliore governance della gestione della migrazione e dell'asilo, nonché un nuovo meccanismo di solidarietà, può probabilmente essere ricondotto ad una volontà di impegnare almeno politicamente gli Stati membri ad una riforma del sistema, di cui la Commissione si è appunto fatta promotrice e portavoce.

Il richiamo ad un impegno condiviso appare quanto mai necessario, dato il permanere di visioni contrastanti sul tema dell'immigrazione, emerse in maniera netta nel corso dei negoziati (anche con il ricorso a un linguaggio acceso da parte di alcuni Stati membri riconducibili al gruppo di Visegrád), e non sempre compatibili con gli obblighi discendenti dal sistema comune europeo di asilo. Dimostrazione ne è la condanna ad una sanzione pecuniaria di 200 milioni di euro (oltre a 1 milione di euro per ogni giorno di ritardo) pronunciata dalla Corte di giustizia il 13 giugno, all'esito di una procedura di infrazione promossa dalla Commissione nei confronti dell'Ungheria², per non essersi conformata ad una precedente sentenza del 2020, in cui era stato constatato il mancato rispetto delle norme del diritto dell'Unione in materia, segnatamente, di procedure relative al riconoscimento della protezione internazionale e al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. E si tratta proprio dello Stato membro che, detenendo la presidenza dell'Unione dal 1° luglio 2024, ha guidato la prima fase di attuazione del nuovo Patto, seguito poi dalla Polonia (parimenti ostile in particolare ai meccanismi di solidarietà obbligatoria) e dalla Danimarca, che non partecipa all'attuazione di queste politiche a norma degli artt. 1 e 2 del protocollo n. 22, allegato ai trattati.

² Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 2024, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-123/22.

2. L'attenzione verso modelli che prevedono il coinvolgimento dei Paesi terzi nella gestione della migrazione

La gestione dell'immigrazione ha costituito uno dei temi chiave dei programmi elettorali dei diversi gruppi politici europei in vista delle elezioni appena svoltesi e che hanno visto un avanzamento dei partiti propugnatori di un approccio marcatamente ostile all'immigrazione e favorevole ad un inasprimento dei controlli alle frontiere (si veda il capitolo 11 in questo Rapporto). In particolare, in qualche programma, è stata affermata l'intenzione di consentire la "valutazione al di fuori dell'UE della maggior parte delle domande di protezione internazionale", evocando così processi di esternalizzazione ed implicitamente il "modello Rwanda" adottato nel Regno Unito, un'analoga proposta danese e il memorandum concluso dall'Italia con l'Albania (si veda il capitolo 12 in questo Rapporto). Temi ripresi in una lettera inviata ai capi di Stato e di governo, in vista del Consiglio europeo del 27 giugno, dalla Presidente della Commissione europea. Nel ribadire l'importanza storica del Patto, Ursula von der Leyen ha affermato che questo non esaurisce la riflessione sugli strumenti disponibili e che le strategie innovative per prevenire l'immigrazione irregolare, affrontando le domande di asilo più lontane dai confini esterni dell'UE e rafforzando la collaborazione con i Paesi terzi, che molti Stati membri stanno valutando, "meriteranno la nostra attenzione quando sarà in corso il nostro prossimo ciclo istituzionale"³.

Facendo seguito ad una lettera inviata alla Commissione ad ottobre da quattordici Stati membri oltre a Norvegia, Svizzera e Liechtenstein, in cui veniva sollecitato un "cambio di paradigma" nella politica migratoria dell'Unione europea al fine di garantire che i richiedenti asilo, le cui domande siano state respinte, vengano rimpatriati in modo efficace e rapido nei loro Paesi di origine, prima del Consiglio europeo del 17 ottobre, la presidente della Commissione ha proposto l'istituzione di "centri di rimpatrio" nei Paesi terzi per combattere l'immigrazione irregolare, indicando il protocollo Italia-Albania come esempio⁴. Tuttavia la pronuncia resa il 4 ottobre dalla Corte di giustizia in un rinvio pregiudiziale promosso da un giudice ceco⁵, che ha messo in discussione la portata della designazione del concetto di Paese di origine sicuro di cui all'art. 37 direttiva 2013/32 e il ruolo spettante al giudice nell'accertamento concreto circa i rischi ai quali il migrante sarebbe esposto in caso di rimpatrio, ha posto in luce le notevoli problematiche giuridiche associate a queste modalità di gestione delle migrazioni. Anche in ragione delle osservazioni della Corte, la Commissione, parallelamente

³ La lettera del 25 giugno 2024 è disponibile in: <https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2024/06/Letter-from-President-von-der-Leyen-to-EU-leaders-on-migration-EUCO-June-2024.pdf>.

⁴ La lettera del 14 giugno è disponibile in: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf>.

⁵ Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, Causa C-406/22.

alla revisione dell'attuale direttiva sui rimpatri, ha promesso di rivedere il concetto di "Paesi terzi sicuri" e di utilizzare strumenti aggiuntivi (rilascio di visti, politica commerciale, aiuti allo sviluppo) come leva per convincere i Paesi di origine a cooperare.

3. I canali di accesso legale per l'immigrazione

Sebbene il Patto risponda soprattutto alle preoccupazioni legate al contrasto e al contenimento dei flussi irregolari, esso evoca per converso la necessità di identificare dei canali di accesso legale. In proposito, il nuovo regolamento istitutivo di un quadro dell'Unione europea per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria⁶ è finalizzato ad ammettere cittadini di Paesi terzi o apolidi nel territorio degli Stati membri per accordare loro protezione internazionale o umanitaria, stabilendo norme di ammissione. Pur senza intaccare la natura volontaria della partecipazione degli Stati membri, che ha da sempre caratterizzato i programmi di reinsediamento promossi nell'Unione europea, si introduce un quadro permanente, con una procedura armonizzata, che prevede l'adozione da parte del Consiglio (su proposta della Commissione) di un apposito piano biennale, in cui sarà definito il numero totale di persone ammissibili, la partecipazione dei singoli Stati membri e le priorità geografiche.

Per quanto attiene alla migrazione per lavoro, occorre ricordare che le condizioni di ingresso nell'Unione europea restano definite dagli Stati membri, i quali ai sensi dell'art. 79, par. 5, sono gli unici a poter determinare i volumi di ingressi per motivi di lavoro. Nel Patto il tema era stato affrontato in maniera più marginale, nell'ambito del paragrafo rubricato "attirare competenze e talenti nell'UE", avvalorando l'approccio degli Stati membri più favorevole verso l'immigrazione qualificata e relativa ai profili in cui si ravvisano le maggiori carenze. Così, nel 2021 era stata completata la riforma della direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, c.d. Carta Blu (direttiva 2021/1883), che gli Stati membri hanno dovuto recepire entro la fine del 2023, mentre il 6 giugno il Consiglio ha concordato la propria posizione con riferimento alla proposta di regolamento che istituisce un bacino di talenti dell'UE, presentata dalla Commissione nel novembre 2023⁷. Il c.d. bacino per i talenti prevede la creazione di una piattaforma online dell'Unione europea che abbinerà i profili dei richiedenti lavoro provenienti da Paesi terzi con le offerte di lavoro, per le occupazioni carenti, dei datori di lavoro dell'UE. In linea con la proposta della Commissione, la partecipazione al Talent Pool sarà

⁶ Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147.

⁷ COM(2023) 716 finale del 15.11.2023. La proposta è accompagnata da una comunicazione in cui la Commissione ha puntualizzato la struttura e le finalità di questi programmi incentrati su mobilità e talenti: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sulla mobilità delle competenze e dei talenti*, COM(2023) del 15.11.2023.

volontaria per gli Stati membri (si veda anche il capitolo 4 in questo Rapporto). La Commissione ha, inoltre, proseguito il programma di partenariati per i talenti, intesi a favorire la mobilità internazionale soprattutto di studenti, laureati e lavoratori qualificati, avviando a luglio 2024, un nuovo programma con il Bangladesh per promuovere la mobilità del lavoro e intensificare la cooperazione in materia di migrazione. La Commissione sta attualmente sviluppando partenariati per i talenti con altri quattro Paesi partner (Egitto, Marocco, Pakistan e Tunisia).

Per quanto attiene, infine, allo status degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea, ad aprile 2024, è stata approvata la direttiva c.d. sul permesso unico⁸. La revisione prevede tempi più brevi per il rilascio del permesso (entro tre mesi dal ricevimento della domanda completata) e mira a rafforzare i diritti dei lavoratori di Paesi terzi, consentendo il cambio di datore di lavoro e un periodo limitato di disoccupazione. Le divergenze nelle posizioni degli Stati membri sono, invece, apparse inconciliabili in relazione alla riforma della direttiva sui soggiornanti di lunga durata. Tra i profili di maggiore contrasto figurano la possibilità di ridurre il tempo minimo per l'accesso allo status (rispetto agli attuali 5 anni di soggiorno legale e ininterrotto) e la possibilità di cumulare i periodi di soggiorno in diversi Stati europei, anche nell'intento di facilitare la circolazione dei cittadini non UE. Entro la fine del 2024, la Commissione dovrebbe, inoltre, presentare un rapporto di medio termine sull'attuazione del Piano d'azione sull'integrazione e l'inclusione 2021-2027 ed a tal fine a maggio ha promosso una consultazione pubblica rivolta a tutte le parti interessate per raccogliere commenti e considerazione in merito ai risultati conseguiti nel primo triennio di attuazione del piano.

4. Le prospettive per i prossimi anni

Assai numerose sono state le voci critiche che hanno posto in luce il complessivo approccio restrittivo sotteso al nuovo sistema, volto a prevenire l'ingresso sul territorio dell'UE, tra l'altro mediante il rafforzamento del ricorso alle c.d. procedure di frontiera e accelerate e l'introduzione della "finzione di non ingresso"⁹, l'indeterminatezza di diverse disposizioni (il concetto di crisi e di forza maggiore ad esempio), la previsione di una solidarietà obbligatoria, ma di pari valore quanto alle diverse forme che può assumere e comunque di limitato impatto (30.000 ricollocamenti all'anno) rispetto all'entità dei flussi (oltre 250.000 gli arrivi irregolari nella UE nel 2023, sulla base dei dati forniti dal Consiglio), il rischio di compressione dei diritti fondamentali. Le modalità operative del nuovo sistema (e la

⁸ Direttiva (UE) 2024/1233 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (rifusione).

⁹ Pur essendo fisicamente presenti, i migranti non saranno considerati entrati legalmente nel territorio ufficiale del Paese fino a quando non saranno stati autorizzati.

sua effettività), soprattutto per quanto attiene alla ripartizione degli oneri e all'attuazione della tanto invocata solidarietà europea, si chiariranno progressivamente nel corso dei prossimi due anni, allorché i nuovi strumenti saranno pienamente applicabili, in quanto sono previsti una serie di adempimenti successivi spettanti agli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione, la quale ha da subito avviato il processo preliminare per l'effettiva applicazione nel 2026. In particolare, conformemente a quanto previsto nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (art. 84, par. 3, reg. (UE) 2024/1351), il 12 giugno 2024 la Commissione ha presentato un piano comune di attuazione¹⁰, in cui sono stabilite le azioni chiave necessarie per tradurre in pratica le nuove norme sulla migrazione entro la fine del periodo di transizione di due anni. Sulla base di tale piano, i Paesi dell'UE devono predisporre i rispettivi piani nazionali entro dicembre 2024, potendo contare sul supporto operativo, tecnico e finanziario della stessa Commissione e delle agenzie dell'UE. Il 27 giugno, anche l'Irlanda ha comunicato alla Commissione la volontà di aderire a sette atti che compongono il Patto¹¹.

Le politiche europee di immigrazione e asilo restano cionondimeno caratterizzate da contraddizioni e divergenze. Quasi contemporaneamente all'adozione del Patto, a giugno, l'UE ha inaspettatamente reso pubblica l'intenzione di prorogare l'applicazione della protezione temporanea al 4 marzo 2026, promuovendo una lettura inattesa della direttiva 2001/55/CE. Il termine massimo di estensione della protezione temporanea è sempre stato ritenuto di tre anni¹². Indubbiamente un elemento positivo, stante il protrarsi del conflitto e la prevedibile insussistenza di condizioni idonee a garantire, nel prossimo futuro, il rientro in patria degli oltre quattro milioni di Ucraini che beneficiano attualmente dello status nell'Unione europea. Ma che conferma la profonda diversità di volontà politica e di conseguente approccio alle migrazioni in funzione della loro origine.

Una diversità di approccio alle diverse migrazioni che presumibilmente non potrà che accentuarsi nel prossimo quinquennio. Nella nuova Commissione europea, la gestione dell'immigrazione è stata affidata al commissario austriaco Brunner, designato da un Paese da sempre ostile ai flussi migratori e all'attuazione di meccanismi di solidarietà. A lui, la Presidente ha conferito anzitutto il mandato di dare attuazione al Patto, ma anche di rafforzare i confini¹³. Ma, il nuovo ciclo istituzionale prende avvio in uno scenario politico complessivo di sempre

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2024) 251 finale, del 12.6.2024.

¹¹ Ai sensi del Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 4, l'Irlanda non partecipa al Titolo V Tfeue, ma può notificare la propria adesione. Su questa base il 31 luglio sono state adottate le decisioni della Commissione che confermano la partecipazione dell'Irlanda ai suddetti atti.

¹² Decisione di esecuzione (UE) 2024/1836 del Consiglio del 25 giugno 2024 che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382.

¹³ Lettera di missione della Presidente della Commissione europea, disponibile in: <https://commission.europa.eu/>.

maggior avversione alla presenza di stranieri. Il 16 settembre, la Germania ha notificato (conformemente alla procedura definita nel codice frontiere Schengen) alla Commissione il ripristino dei controlli alle frontiere interne, per sei mesi, con Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Danimarca in ragione dei "rischi per la sicurezza correlati all'immigrazione irregolare, compreso il traffico di migranti, alle frontiere esterne dell'UE, che continuano a causare un aumento degli ingressi irregolari, aggravando la già tesa situazione di accoglienza dei rifugiati, soprattutto nel contesto dell'ammissione di cittadini ucraini"¹⁴. Quasi contemporaneamente, il 18 settembre il nuovo governo olandese ha inviato una lettera alla Commissione in cui, in ragione dell'obiettivo di ridurre drasticamente il volume dell'immigrazione nei Paesi Bassi, ha comunicato l'intenzione di "chiedere l'opting-out dall'acquis europeo in materia di asilo e migrazione in caso di modifica del Trattato". Alla richiesta si è immediatamente associata l'Ungheria. Il segnale politico inviato all'Unione europea è chiaro.

5. Conclusioni

Il processo di riforma delle politiche europee di asilo e immigrazione si è appena concluso, ma l'attuazione completa del Patto avverrà solo nell'estate del 2026 e garantire la transizione al nuovo quadro normativo sarà una priorità comune fondamentale nei prossimi due anni. I nuovi strumenti definiscono infatti la cornice, rinviando alla successiva adozione di atti di esecuzione. Nuovi e ampi compiti spetteranno alla Commissione, ma sarà cruciale il ruolo e la partecipazione effettiva degli Stati membri, ai quali spetta dare attuazione, con atto del Consiglio, alle proposte della Commissione (anche per l'istituzione della riserva annuale di solidarietà). Pertanto, nell'esplicazione concreta, i nuovi meccanismi di solidarietà saranno sempre soggetti alla necessità di raggiungere un compromesso politico tra posizioni divergenti. E le posizioni espresse nelle diverse lettere formali inviate alla Commissione nei mesi scorsi, e dalla presidente della stessa Commissione in risposta, lasciano trasparire che, ancor prima del completamento dell'attuazione della recente riforma, si guardi già a nuove ed ulteriori modalità di contenimento dei flussi migratori. L'immigrazione rimane, insomma, un ambito politico contrastato, in cui si contrappongono visioni ed interessi diversi. Si vedrà nel prossimo biennio se permarrà la comunanza di volontà, che ha fortemente caratterizzato la fase finale di completamento della riforma, consentendo la sintesi tra i differenti approcci, o riemergeranno le contraddizioni sottostanti.

¹⁴ La Germania aveva già comunicato il ripristino dei controlli alle altre frontiere, pertanto tutti i confini interni sono attualmente soggetti a controlli all'ingresso. Per un elenco si veda: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

Capitolo 11

La *issue* immigrazione nell'opinione pubblica italiana ed europea

Marta Regalia e Giovanni Giulio Valtolina

"L'immigrazione continua a essere percepita come un problema nonostante la maggioranza degli intervistati, in Italia e in Europa, ritenga che i migranti siano una risorsa."

All'interno di un dibattito politico particolarmente acceso sulla proposta di riforma della cittadinanza – *ius soli, ius scholae, ius culturae*¹ –, il tema degli atteggiamenti degli italiani nei confronti dei migranti diviene di particolare attualità. Le politiche migratorie e per i migranti – spesso ridotte nel dibattito pubblico ai loro aspetti tecnici e procedurali – sono infatti, o dovrebbero essere, espressione in primo luogo di un pensiero condiviso, in ordine al ruolo dell'immigrazione nel presente e nel futuro di una società. I dati che emergono dalle indagini sugli orientamenti dei cittadini italiani nei confronti dell'immigrazione sintetizzano vissuti e sentimenti della popolazione, rivelando sia il suo grado di disponibilità e apertura rispetto all'inclusione di nuovi soggetti nel corpo sociale, sia le sue ansie e le sue preoccupazioni nei confronti di un fenomeno che costituisce uno dei principali fattori di innovazione e di mutamento sociale. Atteggiamenti, ansie e preoccupazioni che le politiche non devono certo recepire in maniera acritica e deterministica, ma che devono comunque essere ben presenti ai *policy makers*, per promuovere soluzioni legislative sostenute dal necessario livello di consenso.

¹ Si veda il capitolo 3 in questo Rapporto.

Nella prima parte del presente capitolo verranno presentate una ricerca, condotta in ambito nazionale, sugli orientamenti degli italiani nei confronti di questioni di particolare rilevanza relative al fenomeno dell'immigrazione e un'indagine su un campione significativo di adolescenti italiani, relativamente a immigrazione, diversità culturale e discriminazione. Successivamente, verranno analizzati i dati resi disponibili da Eurobarometro, lo strumento di sondaggio utilizzato dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e da altre istituzioni e agenzie dell'UE per monitorare regolarmente lo stato dell'opinione pubblica in Europa su questioni relative all'Unione, nonché gli orientamenti dei suoi cittadini su argomenti di natura politica o sociale.

1. La motivazione a migrare e l'integrazione dei migranti in Italia

Un sondaggio condotto da SWG, nel maggio 2024², ha evidenziato come, secondo gli italiani intervistati, la ricerca di una vita migliore sia la motivazione principale che spinge i migranti a lasciare il proprio Paese d'origine: tale opinione è condivisa infatti da più della metà degli intervistati (Graf. 1)

Grafico. 1. "Secondo lei, per quale motivo, principalmente (gli immigrati), hanno lasciato il loro Paese?"



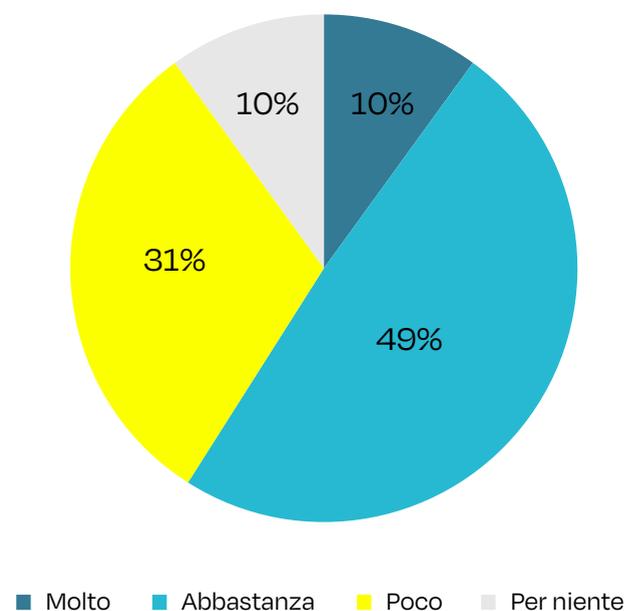
Fonte: SWG, 2024

Per quanto riguarda, invece, le prospettive di integrazione nel nostro Paese, i ricercatori hanno rilevato una battuta d'arresto nelle credenze degli italiani re-

² Metodo di rilevazione: sondaggio CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

lative alle prospettive di integrazione delle seconde generazioni. Alla domanda riguardante il confronto tra le difficoltà sperimentate dai genitori primomigranti e quelle che sperimenteranno i loro figli, il 41% degli intervistati ha affermato che l'integrazione dei figli non sarà per niente più facile o che sarà solo poco più facile di quella che hanno sperimentato i loro genitori. Coloro che invece ritengono che l'integrazione dei figli degli immigrati sarà "abbastanza" più facile sono quasi la metà del campione, il 49%, segnalando un'incertezza riguardo a quelle che potranno essere le possibilità di una reale inclusione delle nuove generazioni. Tale battuta d'arresto, fanno rilevare i ricercatori, potrebbe essere una conseguenza delle difficoltà politiche e sociali di cui è teatro lo scenario europeo contemporaneo.

Grafico 2. "Secondo lei, per i figli degli immigrati sarà molto, abbastanza, poco o per niente più facile vivere in Italia rispetto a quanto non lo sia per i genitori?"



Fonte: SWG, 2024

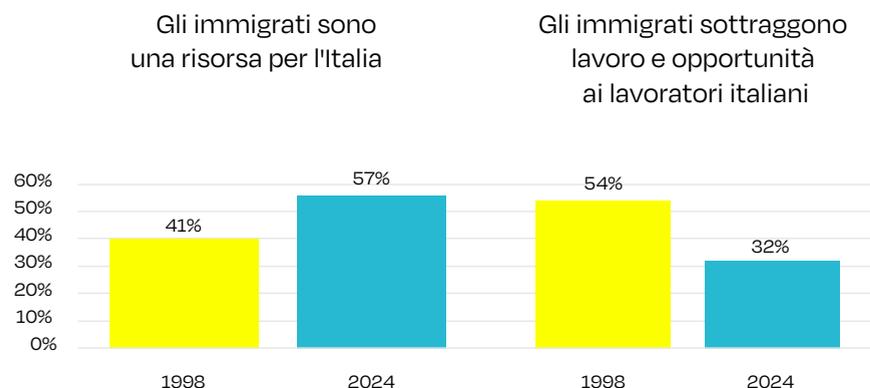
Solo il 10% degli intervistati ritiene che l'integrazione dei figli sarà molto più facile di quella dei genitori primomigranti. Un dato questo che sembra evidenziare, negli intervistati, una propensione alla sfiducia nel processo di trasformazione dell'immigrazione in fattore strutturale della popolazione italiana.

L'opinione, invece, che gli immigrati siano una risorsa per il nostro Paese e non sottraggano lavoro e opportunità agli italiani caratterizza più della metà del cam-

pione intervistato (57%), staccando decisamente coloro che ritengono il contrario. A questo riguardo, i ricercatori fanno notare come, rispetto al 1998, le percentuali risultino rovesciate: nel 1998, infatti, il 54% degli intervistati riteneva gli immigrati un temibile competitor degli italiani in ambito lavorativo, mentre solo il 41% li riteneva una risorsa per il Paese, come si rileva dal grafico 3.

È interessante notare, però, come, per gli intervistati, la formazione professionale potrebbe risultare importante per gestire efficacemente il fenomeno migratorio: il 72% degli intervistati, infatti, ritiene che, organizzando percorsi di formazione professionale per gli immigrati, la situazione sarebbe meno problematica e si avrebbe una migliore gestione del fenomeno.

Grafico 3. "Gli immigrati: risorsa o concorrenza?"



Fonte: SWG, 2024

2. Gli adolescenti italiani e l'immigrazione

Un recente studio, condotto dall'Università di Genova e Helpcode onlus³, sulle opinioni degli studenti a riguardo di immigrazione, diversità culturale e discriminazione, evidenzia un quadro tendenzialmente positivo per quanto riguarda l'apertura dei ragazzi italiani nei confronti dei compagni stranieri, all'interno del contesto scolastico. Le domande riguardano soprattutto le relazioni con i compagni con un background migratorio e l'esperienza personale di episodi di di-

³ Il campione è composto da 40 scuole, 252 classi e 4.552 studenti, di età compresa fra i 15 e i 19 anni. (Si veda <https://lavoce.info/archives/104775/i-pregiudizi-sullimmigrazione-contagiano-anche-i-giovani/>).

scriminazione, la percezione degli immigrati da parte degli studenti italiani, gli atteggiamenti e i comportamenti nei loro confronti.

La gran parte degli studenti italiani intervistati – il 92% – dichiara che l'avere un amico italiano o straniero non fa alcuna differenza e il 55% segnala di avere almeno un caro amico di origini non italiane. Più in generale, il 72% degli adolescenti intervistati si dichiara favorevole a estendere il diritto alla cittadinanza italiana agli studenti con background migratorio che abbiano completato almeno cinque anni di scuola in Italia.

Per quanto riguarda, invece, la percezione e gli atteggiamenti degli studenti intervistati rispetto al fenomeno dell'immigrazione in generale, il quadro emerso risulta piuttosto controverso. Gli adolescenti del campione riportano, infatti, una percezione significativamente distorta delle dimensioni e delle caratteristiche della popolazione immigrata residente in Italia, confermando un trend nazionale già noto da diversi anni (Valtolina, 2019). Gli adolescenti intervistati, in media, sovrastimano la percentuale di residenti stranieri in Italia di circa 22 punti percentuali, anche tenendo conto delle caratteristiche degli studenti in termini di età, genere e background familiare. La sovrastima è però maggiore soltanto di 5 punti percentuali tra gli intervistati nelle classi con una percentuale di studenti stranieri più elevata, cioè superiore alla mediana del campione. Segno che un contatto più intenso e frequente con i compagni stranieri aumenta una percezione più realistica del fenomeno. In termini generali, gli adolescenti italiani manifestano un certo grado di preoccupazione nei confronti della presenza di stranieri nel nostro Paese. Circa il 30% del campione, infatti, considera troppo elevato il numero di residenti stranieri in Italia e quasi il 40% ritiene che gli immigrati aumentino il livello di criminalità nelle aree nelle quali risiedono.

Nel complesso, i ricercatori fanno anche rilevare che ciò che emerge dall'indagine è in linea con l'idea che gli atteggiamenti ostili verso gli immigrati siano influenzati non tanto da situazioni o esperienze personali negative, quanto da un pregiudizio che deriva dal contesto, dalla scarsa informazione e dal dibattito pubblico spesso stereotipato. Per far sì che la scuola sia potenzialmente il luogo privilegiato per la costruzione di percorsi di integrazione e inclusione – proseguono i ricercatori – occorre fornire agli studenti strumenti per decostruire ogni forma di pregiudizio e combattere stereotipi, paure e forme di discriminazione. In questi anni di così profondo cambiamento, sarebbe necessario che la scuola fosse in grado di fornire alle nuove generazioni le competenze e la coscienza critica per costruire comunità inclusive e solidali, capaci di valorizzare la diversità, il dialogo e la coesione sociale.

3. Gli europei e l'immigrazione: priorità, atteggiamenti, policy

L'Eurobarometro (EB – Standard Eurobarometer) rappresenta la migliore fonte di informazioni relative alle opinioni dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. Costruito intervistando campioni significativi di cittadini dei 27 Stati, l'EB monitora regolarmente lo stato dell'opinione pubblica in Europa su questioni relative all'Unione europea, nonché gli orientamenti su argomenti di natura politica o sociale. Dal suo avvio, nel 1974, si è evoluto e ampliato in modo significativo con diversi strumenti di indagine. L'ampia gamma di argomenti trattati costantemente per un lungo periodo, la regolarità delle rilevazioni e la copertura geografica rendono l'EB una fonte unica di conoscenza e informazione nella e sull'Unione europea.

Senza alcuna pretesa di sistematicità, in questo paragrafo riporteremo alcuni dei risultati dell'ultima versione disponibile, e cioè l'Eurobarometro 101, pubblicato nel maggio 2024, con interviste condotte nell'aprile dello stesso anno. Inizieremo analizzando la priorità che i cittadini europei danno alla *issue* immigrazione, sia a livello europeo che di singoli Stati membri; presenteremo poi alcuni dati sugli orientamenti nei confronti dell'immigrazione e del contributo che i cittadini ritengono i migranti possano dare alla vita dei Paesi che li accolgono; vedremo infine cosa pensano gli europei in merito alla "comunitarizzazione" delle politiche migratorie.

Analizzando i dati (Standard Eurobarometer 2024a: 22-27), l'immigrazione risulta al secondo posto tra le questioni più importanti che gli intervistati ritengono l'UE debba affrontare e al terzo tra quelle che ritengono il proprio Paese debba affrontare. Gli italiani la collocano però, in entrambi i casi, al quinto posto. Se guardiamo al medio periodo (2024b: 8-9), gli intervistati posizionano l'immigrazione al quarto posto (al quinto gli italiani), insieme all'economia e dopo sicurezza e difesa, clima e ambiente, e salute, con circa un quarto degli intervistati che inserisce l'immigrazione tra le tre priorità che l'UE dovrà affrontare nel medio periodo (i prossimi 5 anni). I valori maggiori si riscontrano a Cipro (61%) e in Olanda (41%), quelli minori in Estonia, Lettonia, Lituania, Portogallo e Romania (11%). Cipro e Slovenia sono inoltre i Paesi in cui l'immigrazione costituisce la principale preoccupazione degli intervistati.

La gestione dell'immigrazione è anche al terzo posto, insieme al lavoro, tra le politiche a livello europeo che potrebbero avere il miglior impatto positivo sulle vite degli intervistati nel breve periodo (1 anno): con il 26% degli intervistati (e ben il 33% degli italiani) che la cita tra le due principali questioni dopo pace e stabilità (46%), cibo, salute e industria (27%) (Ibid.: 11-12). Anche in questo caso gli intervistati ciprioti citano le questioni migratorie più frequentemente delle altre (50%), mentre in Lettonia (9%), Portogallo e Romania (12%) il problema è meno sentito. In generale, gli intervistati che hanno una visione negativa dell'Unione europea sono anche quelli che tendono a considerare l'immigrazione come maggiormente problematica (Ibid.: 13).

Passiamo ora brevemente ad analizzare gli atteggiamenti degli europei nei confronti delle questioni migratorie. Secondo i dati Eurobarometro (Ibid.: 74), metà degli intervistati vede negativamente l'immigrazione da Paesi esterni all'UE. In ben 18 Paesi la percezione negativa è maggioritaria. Gli Stati membri i cui intervistati si sono dichiarati più contrari al fenomeno sono Cipro (76%), Repubblica Ceca (75%) e Malta (74%). Al contrario, i Paesi con le percentuali inferiori sono il Lussemburgo (25%), la Spagna (30%) e l'Irlanda (31%). L'Italia si colloca al settimo posto con il 48% degli intervistati che ritiene l'immigrazione extra-UE come un fenomeno negativo. Le persone più anziane, meno istruite, meno abbienti, che vivono in zone rurali e che non vedono positivamente l'UE tendono ad avere opinioni maggiormente negative rispetto al fenomeno migratorio (Ibid.: 76). Tuttavia, più di metà degli intervistati (56%) a livello aggregato (e il 48% degli italiani) pensa che gli immigrati contribuiscano positivamente alla vita del proprio Paese (Ibid.: 77). La maggioranza degli intervistati in 15 Stati membri pensa che il contributo dei migranti sia positivo. I Paesi maggiormente positivi sono Svezia (87%), Lussemburgo (86%) e Irlanda (78%). Al contrario, in 10 Stati membri la maggioranza pensa che il contributo dei migranti non sia positivo. Tra questi, le percentuali maggiori si raggiungono a Cipro (70%), in Estonia e Lettonia (65%) e in Bulgaria (64%) (Ibid.: 78). Anche in questo caso, le visioni maggiormente negative si riscontrano tra i meno istruiti, i meno abbienti e tra coloro che condividono una visione negativa dell'UE (Ibid.: 80).

Per quanto concerne, infine, l'inquadramento della policy, due terzi degli intervistati (67%) (Ibid.: 65) sono favorevoli a una politica comune su immigrazione e asilo. Le percentuali maggiori si registrano in Spagna e Olanda (83%), seguite dal Lussemburgo (81%), mentre le percentuali minori in Ungheria (43%) e Repubblica Ceca (40%). L'Italia si colloca al quarto posto, con il 78% degli intervistati favorevoli ad una gestione europea del fenomeno migratorio.

4. Quello che pensano i cittadini europei: problema collettivo o individuale?

Nonostante, come abbiamo visto, la maggioranza degli intervistati da SWG nel nostro Paese e da Eurobarometro nei 27 Stati membri ritenga che gli immigrati siano una risorsa, la *issue* immigrazione viene ancora inquadrata in termini problematici. Analizziamo quindi in questo paragrafo lo iato tra la percezione dell'immigrazione a livello di questione collettiva e la percezione dell'immigrazione a livello di questione individuale.

Tabella 1. Importanza della *issue* immigrazione. Anni 2023 e 2024. % e Δ 2024-2023

Paese	L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che deve affrontare il mio Paese			L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che devo affrontare personalmente		
	2023	2024	Δ 2024-2023	2023	2024	Δ 2024-2023
Austria	21	20	-1	4	5	+1
Belgio	15	18	+3	6	6	0
Bulgaria	8	12	+4	2	4	+2
Cipro	45	59	+14	13	25	+12
Croazia	6	10	+4	1	1	0
Danimarca	7	7	0	3	2	-1
Estonia	9	8	-1	3	3	0
Finlandia	6	6	0	1	2	+1
Francia	11	13	+2	3	4	+1
Germania	24	30	+6	5	8	+3
Grecia	13	8	-5	2	2	0
Irlanda	14	20	+6	3	5	+2
Italia	15	12	-3	7	8	+1
Lettonia	4	4	0	1	0	-1
Lituania	5	6	+1	1	1	0
Lussemburgo	10	11	+1	3	5	+2
Malta	35	29	-6	5	13	+8
Olanda	30	34	+4	4	8	+4
Polonia	7	9	+2	3	4	+1
Portogallo	5	6	+1	1	2	+1
Repubblica Ceca	7	14	+7	3	4	+1
Romania	6	5	-1	6	3	-3
Slovacchia	6	6	0	2	2	0
Slovenia	8	27	+19	1	3	+2
Spagna	8	14	+6	2	6	+4
Svezia	9	8	-1	5	4	-1
Ungheria	8	10	+2	2	4	+2

Fonte: Standard Eurobarometer 99 e 101, 2023 e 2024

Come fatto in passato in questo Rapporto (Pasini & Regalia, 2024, 2020), anche per il 2024, confrontando i dati con quelli dell'anno precedente (Standard Eurobarometer, 2023), abbiamo cercato di capire quanto il tema immigrazione sia percepito dai cittadini europei dal punto di vista della salienza individuale e collettiva. Prenderemo anche qui in considerazione l'ultima versione disponibile, e cioè l'EB101, e lo confronteremo con l'EB99, pubblicato nel luglio 2023 con interviste risalenti alla primavera 2023.

Nella tabella 1 possiamo vedere l'importanza accordata alla *issue* immigrazione come problema collettivo dai cittadini degli Stati membri nel 2023 (colonna 2), nel 2024 (colonna 3) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 4) e come problema individuale nel 2023 (colonna 5), nel 2024 (colonna 6) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 7).

Cipro e Olanda sono i tra Paesi europei in cui è più alta la percentuale di cittadini che indica l'immigrazione come uno dei due maggiori problemi che il Paese deve affrontare, rispettivamente con il 59% e il 34% degli intervistati. Seguono Germania (30%), Malta (29%), Slovenia (27%), Austria e Irlanda (20%), Belgio (18%), Repubblica Ceca e Spagna (14%), Francia (13%), Bulgaria e Italia (12%), Lussemburgo (11%) e Croazia e Ungheria (10%). All'estremo opposto Lettonia (4%), Romania (5%), Finlandia, Lituania, Portogallo e Slovacchia (6%), Danimarca (7%), Estonia, Grecia e Svezia (8%), e Polonia (9%).

Per quanto riguarda invece la salienza a livello individuale, solo i cittadini ciprioti e maltesi raggiungono la doppia cifra: rispettivamente il 25% e il 13% degli intervistati dichiara che l'immigrazione è uno dei due maggiori problemi da affrontare personalmente. Al terzo posto Germania, Italia e Olanda, con l'8%. Seguono tutti gli altri: Belgio e Spagna (6%), Austria, Irlanda e Lussemburgo (5%), Bulgaria, Francia, Polonia, Repubblica Ceca, Svezia e Ungheria (4%), Estonia, Romania e Slovenia (3%), Danimarca, Finlandia, Grecia, Portogallo e Slovacchia (2%), Croazia e Lituania (1%), Lettonia (0%).

È evidente come nel corso dell'ultimo anno le questioni legate all'immigrazione abbiano in generale acquisito salienza politica sia se inquadrate come problemi collettivi, sia se considerate come problemi individuali. Gli unici Paesi in cui i cittadini inseriscono con molta minor frequenza rispetto all'anno precedente l'immigrazione tra le due questioni più rilevanti che il proprio Paese deve affrontare sono Malta (-6 punti percentuali), Grecia (-5 p.p.) e Italia (-3 p.p.). All'incirca stabili Austria, Estonia, Romania, Svezia (-1 p.p.), Danimarca, Finlandia, Lettonia, Slovacchia (0 p.p.), Lituania, Lussemburgo, Portogallo (+1 p.p.). In tutti gli altri Stati membri la percentuale di cittadini che ritengono l'immigrazione uno dei due maggiori problemi è aumentata da due punti percentuali (Francia, Polonia e Ungheria) fino alle doppie cifre di Cipro (+14 p.p.) e Slovenia (+19 p.p.). L'Italia è dunque uno dei Paesi che ha visto la maggior diminuzione: dal 15% del 2023 al 12% del 2024.

La situazione è invece più stabile per la salienza a livello individuale: in 6 Paesi la situazione non è cambiata rispetto al 2023 (Belgio, Croazia, Estonia, Grecia, Lituania, Slovacchia), in altri 10, tra cui l'Italia, è aumentata o diminuita marginalmente

(+/-1 punto percentuale), mentre in 11 Paesi, le differenze sono più marcate. La Romania fa registrare il maggior decremento (-3 p.p.), mentre a Cipro e Malta la questione migratoria ha aumentato maggiormente la propria salienza a livello individuale (rispettivamente +12 e +8 punti percentuali).

5. Considerazioni conclusive: tra realtà e percezione

Il presente capitolo ha utilizzato dati di sondaggio per indagare le percezioni, le preferenze e gli orientamenti dei cittadini italiani ed europei nei confronti dei fenomeni migratori. Un'evidenza, più di altre, sembra emergere dai dati presentati: l'immigrazione continua a essere percepita come un problema nonostante la maggioranza degli intervistati, in Italia e in Europa, ritenga che i migranti siano una risorsa. Cosa può spiegare tale stridente contraddizione? Da un lato, il modo in cui mass media e politici inquadrano il fenomeno. I media, per loro intrinseche modalità di funzionamento, tendono a mostrare gli eventi negativi, che spesso suscitano più interesse delle storie a lieto fine, sovra-enfatizzando crimini e malefatte di cui a volte si macchiano le persone con background migratorio. I politici, per interesse, tendono a cavalcare i sensazionalismi e a farne punti programmatici attorno a cui giocare il proprio ruolo nell'agone politico. Dall'altro, le risposte di policy sono spesso insufficienti. Nonostante il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo adottato dal Consiglio dell'UE nel maggio 2024, gli Stati membri continuano a custodire gelosamente la propria sovranità in materia di migrazioni e cittadinanza, faticando a ricomporre un puzzle che, come abbiamo visto, due terzi degli intervistati da Eurobarometro vorrebbero vedere ricomposto a livello europeo.

Problemi di inquadramento della *issue* e carenti risposte di *policy* possono quindi forse spiegare lo iato che porta i cittadini dell'Unione europea a percepire l'immigrazione maggiormente come un problema collettivo e solo in minor misura come una questione che coinvolge fortemente la sfera personale.

Riferimenti bibliografici

Pasini, N., & Regalia, M. (2020). Le elezioni europee. In Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019* (pp. 227-240). Milano: FrancoAngeli.

Pasini, N., & Regalia, M. (2024). La issue immigrazione nell'opinione pubblica europea e nei programmi delle elezioni regionali italiane. In Fondazione ISMU ETS, *Ventovesimo Rapporto sulle migrazioni 2023* (pp. 127-143). Milano: FrancoAngeli.

Standard Eurobarometer 99. (2023). *Public opinion in the European Union*. Disponibile in: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052> (ultimo accesso: 26 ottobre 2023).

Standard Eurobarometer 101. (2024a). *Public opinion in the European Union*. Disponibile in: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216> (ultimo accesso: 3 ottobre 2024).

Standard Eurobarometer 101. (2024b). *Europeans' opinions about the European Union's priorities*. Disponibile in: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216> (ultimo accesso: 3 ottobre 2024).

SWG. (2024). Africa e immigrazione. In *Radar. Valori, comportamenti, gusti, consumi e scelte politiche*. 24-30 giugno. Disponibile in: https://www.swg.it/pa/attachment/6683c18318760/Radar_24%20-%2030%20giugno%202024.pdf.

Valtolina, G.G. (2019). Atteggiamenti e orientamenti degli italiani. In Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019* (pp. 211-220). Milano: FrancoAngeli.

Capitolo 12

Modelli di esternalizzazione dell'asilo. La scelta italiana

Ennio Codini, Marina D'Odorico e Sara Morlotti

"C'è, senza dubbio, nel progetto italiano l'intenzione di fare qualcosa di simbolico allontanando comunque in qualche modo i migranti dal territorio; e poi, e forse prima ancora, l'idea che di fronte a flussi percepiti come insostenibili si debba tentare qualcosa di diverso quasi a prescindere dalla sostanza."

Coloro che lasciano il proprio Paese in cerca d'asilo si stabiliscono per lo più in Stati confinanti. Così hanno fatto, ad esempio, i molti siriani fuggiti negli anni scorsi in Libano o in Giordania. Non pochi, però, si mettono invece in viaggio verso Paesi lontani per chiedervi asilo, alla ricerca di migliori opportunità sul piano della tutela giuridica e più in generale delle prospettive di vita. Negli ultimi decenni, ad esempio, milioni di persone dal Sudamerica si sono dirette verso gli USA e dall'Africa Sub-sahariana e dall'Asia verso gli Stati dell'Unione europea.

Se è vero che i richiedenti asilo possono essere considerati una risorsa, accade spesso che essi siano visti invece come un grave problema. Ma quando il Paese di destinazione ha principi giuridici a tutela dell'asilo e più ampiamente dei diritti umani, la volontà di contrastare l'ingresso di chi è arrivato può confliggere con essi; spesso, innanzitutto, le autorità non possono legittimamente respingere i richiedenti asilo per il principio di diritto internazionale di *non-refoulement*.

Per questo motivo si adottano politiche per disincentivare i viaggi a scopo migratorio. Tra le misure di contrasto spesso vi è quella di stringere accordi coi Paesi di provenienza o di transito, i quali si impegnano a contrastare l'uscita dal proprio territorio di possibili richiedenti asilo. Anche l'Unione europea ha intrapreso azioni simili. Si pensi, ad esempio, all'accordo con la Turchia sui profughi

siriani o, più recentemente, all'accordo con il Libano per frenare gli arrivi di profughi siriani a Cipro.

1. La scelta di esternalizzare l'asilo

Una politica che alcuni Paesi hanno adottato in questi anni è stata quella di prevedere una qualche forma di trasferimento dei richiedenti asilo in un Paese terzo, col presupposto che ciò determini un peggioramento delle condizioni o comunque delle prospettive tale da scoraggiare i viaggi. Si parla, a riguardo, di esternalizzazione dell'asilo¹. Il termine, di derivazione anglosassone (*externalization*), è – emblematicamente – prestato dal linguaggio economico dove indica la procedura con cui un'azienda conferisce ad un'altra azienda esterna, in tutto o in parte, la lavorazione di un suo prodotto o la fornitura di un suo servizio.

Tale politica è da tempo, seppur con discontinuità, adottata ad esempio dall'Australia. La logica dell'esternalizzazione è emersa anche in un programma elaborato nel Regno Unito.

L'Italia si è mossa in tal senso attraverso l'accordo con l'Albania del 6 novembre 2023², al quale ha fatto seguito la legge di ratifica ed esecuzione del 21 febbraio 2024, n. 14. L'esternalizzazione in questo caso è prevista per i richiedenti asilo soccorsi o comunque intercettati da navi della marina italiana all'esterno delle acque territoriali (essa, invero, si applica anche laddove il migrante soccorso o intercettato non chieda asilo, ma questa ipotesi non sarà qui considerata). Per tali persone si prevede il trasferimento in apposite strutture in territorio albanese, gestite dal Ministero dell'Interno italiano, dove saranno trattenute in attesa della decisione delle nostre autorità sulla domanda d'asilo. In caso di accoglimento della domanda le persone godranno di protezione in Italia.

L'esternalizzazione avviata dal nostro Paese è l'oggetto specifico di questo capitolo. Essa peraltro sarà considerata in termini di raffronto col programma sopra citato del Regno Unito e con l'esperienza australiana.

2. La strategia elaborata nel Regno Unito

Il programma di esternalizzazione del Regno Unito, fortemente voluto dal premier conservatore Sunak, è stato abbandonato, prima che iniziassero i trasferimenti, dopo le elezioni del 4 luglio 2024 che hanno visto la vittoria dei laburisti. Esso re-

¹ In letteratura talvolta il termine "esternalizzazione" viene utilizzato anche con riferimento ad accordi volti a "bloccare" le persone in cerca di asilo in un Paese diverso da quello altrimenti per loro scelta di destinazione, impedendone così l'arrivo in quest'ultimo. In questa sede si è preferito utilizzare una nozione più stretta riferita solo a *trasferimenti* dei richiedenti asilo in un Paese terzo.

² Si veda la sezione dedicata sul sito di Fondazione ISMU ETS disponibile in: <https://www.ismu.org/laccordo-italia-albania-sui-migranti/>.

sta tuttavia un riferimento importante³. Tale programma era stato approvato con una legge dell'aprile 2024, malgrado nel novembre del 2023 la Corte suprema del Paese ne avesse giudicato uno precedente, nella sostanza analogo, incompatibile coi principi dell'ordinamento del Regno Unito⁴.

L'esternalizzazione avrebbe dovuto riguardare i richiedenti asilo giunti "illegalmemente" attraverso la Manica. Almeno una parte di essi avrebbe dovuto essere trasferita in Ruanda, dichiarato ex lege Paese "sicuro", sulla base di un accordo tra le autorità ruandesi e quelle britanniche. Nello Stato africano la loro domanda d'asilo sarebbe stata esaminata dalle autorità locali con eventuale concessione di protezione nel Paese. Questo anche se nella citata pronuncia la Corte suprema aveva specificamente affermato che non si poteva dare il via libera a un simile progetto semplicemente dichiarando con legge il Ruanda un Paese "sicuro", ossia rispettoso dei diritti umani e, *in primis*, del diritto d'asilo.

Come già detto, dopo le elezioni del 4 luglio scorso il programma è stato abbandonato. La vicenda resta comunque un riferimento importante per la riflessione per almeno due ragioni. In primo luogo, perché ci propone un programma di esternalizzazione per così dire *integrale* dove, sulla base di un accordo, *tutta* la gestione dell'asilo viene affidata al Paese terzo: accoglienza, valutazione della domanda di protezione, successiva attribuzione di uno status o, in caso di rigetto, adozione di misure di allontanamento. In seconda battuta perché in tale vicenda sono emerse con chiarezza possibili criticità a livello di principi giuridici per quel che riguarda l'esternalizzazione: la Corte suprema non ha escluso la legittimità del ricorso a un tale strumento, ma ha messo in evidenza che si ha solo se c'è la garanzia che nel Paese terzo saranno effettivamente rispettati i diritti umani, a partire da quello d'asilo, delle persone coinvolte.

L'UNHCR ha espresso più radicali riserve sulla compatibilità col diritto internazionale della dismissione da parte di uno Stato delle proprie responsabilità in materia d'asilo affidando ad altri in toto la protezione⁵.

3. L'esperienza australiana

Anche se talvolta si parla di un "modello" australiano, l'esperienza di quel Paese, volta a disincentivare gli arrivi di richiedenti asilo anche attraverso l'esternalizzazione, è stata caratterizzata dal susseguirsi di approcci almeno in parte diversi, e per certi aspetti importanti.

Anzitutto, l'esternalizzazione non si è sviluppata con continuità nel tempo. Dal 2001 al 2008 i richiedenti asilo intercettati in mare sono stati effettivamente

³ Si veda Morlotti (2024) e Codini (2024).

⁴ Si veda Codini (2023).

⁵ Cfr. UNHCR, Recommendations to the UK Government, *UK-Rwanda Asylum Partnership*, disponibile in: <https://www.unhcr.org/uk/what-we-do/uk-asylum-policy-and-illegal-migration-act/uk-rwanda-asylum-partnership>.

trasferiti in Paesi terzi. Successivamente, invece, ha prevalso la linea di contrasto consistente nel mero respingimento fuori dalle acque territoriali, salvo che in qualche periodo, fino a una ripresa dei trasferimenti a partire dal 2023.

Ciò premesso, per quel che riguarda l'esternalizzazione, sulla base di accordi con i relativi governi, i luoghi di destinazione-soggiorno dei richiedenti asilo sono stati due: Nauru e Manus Island in Papua Nuova Guinea (fino al 2021). In tali luoghi, i richiedenti asilo sono stati confinati all'interno di strutture gestite da società private ingaggiate dall'Australia, per periodi di tempo anche assai lunghi durante i quali si espletavano le procedure d'esame delle domande di protezione.

Per coloro che hanno visto la propria domanda finalmente accolta (l'80-90% dei casi) sono state poi adottate soluzioni variabili: per lo più le persone sono rimaste "bloccate" nelle strutture o comunque nei territori dov'erano state inviate; solo in qualche caso hanno avuto la possibilità di raggiungere l'Australia; vi sono poi stati progetti di *resettlement*, in particolare nel 2014 quando la Cambogia si è impegnata, dietro la promessa di alcune decine di milioni di dollari, ad accogliere un certo numero di profughi esternalizzati, ma pochissimi rifugiati hanno aderito alla proposta di andare a vivere in quel Paese. Se confrontiamo la disciplina australiana col programma elaborato nel Regno Unito notiamo immediatamente delle differenze. In particolare, l'Australia non ha mai optato per quell'esternalizzazione che si è sopra definita *integrale* programmata dal governo Sunak, mantenendo invece un ruolo importante nella gestione del sistema d'asilo. Si può perciò parlare di una sorta di estensione al di fuori dei confini del sistema d'asilo australiano, quindi, rispetto al programma del Regno Unito, di una esternalizzazione *parziale*. Tuttavia, tale modello prevede l'esclusione, di regola, della possibilità di accedere al territorio del Paese, anche una volta vistosi riconoscere il diritto alla protezione internazionale. Inoltre, i tempi lunghi, le condizioni di trattenimento e dei contesti esterni hanno dato luogo di fatto a situazioni assai lontane da quelle che sarebbero state presumibilmente garantite in Australia e da quelli che dovrebbero essere gli standard dell'accoglienza dei richiedenti asilo in un Paese civile.

4. Il programma italiano

Passando a considerare il programma di esternalizzazione che sta cercando di realizzare l'Italia, vediamo emergere tratti che lo differenziano dal "modello" australiano e ancor più dal programma elaborato - ma non attuato - dal Regno Unito.

La via italiana all'esternalizzazione presenta, infatti, le seguenti caratteristiche. Come già accennato nel paragrafo 1, se è vero che alcuni richiedenti asilo sono portati in territorio albanese, le strutture dove sono trattenuti sono gestite dal Ministero dell'Interno italiano (con la costruzione di un centro hot-spot e un centro di trattenimento), la valutazione della domanda d'asilo è di competenze delle au-

torità italiane, e in caso di accoglimento, la persona godrà di protezione in Italia. Più in generale, si prevede che tutto il percorso del migrante si sviluppi secondo il diritto italiano ed europeo e sia gestito dalle autorità italiane, analogamente a quel che si avrebbe se la persona venisse accolta entro i nostri confini. Emerge solo la peculiarità di una gestione extra-territoriale dell'accoglienza e della valutazione della domanda.

In linea di principio, quindi, l'Italia mantiene le sue responsabilità in materia di asilo. Le richieste di protezione sono registrate dalla Questura di Roma ed esaminate da una sezione della Commissione territoriale appositamente creata, mentre la competenza per l'impugnazione è in capo al Tribunale della capitale. Il Protocollo configura l'Albania come un mero Stato di appoggio, funzionale a fornire solo le "aree" ove "mantenere i richiedenti asilo" la cui domanda sarà esaminata dalle autorità italiane, competenti altresì per l'eventuale rimpatrio degli stranieri (Celoria, De Leo, 2024).

Se a proposito del programma elaborato dal governo Sunak si è parlato di esternalizzazione integrale, e per il "modello" australiano di esternalizzazione parziale, nel caso dell'Italia emerge dunque un'esternalizzazione meramente *territoriale*, oltre che *temporanea*.

5. Un'esternalizzazione del diritto europeo?

Le procedure, dunque, si svolgeranno semplicemente "altrove", in particolare in un Paese terzo rispetto all'Unione europea, in un territorio del tutto esterno al suolo nazionale, ma equiparato dalla legge a zona di frontiera (Savino, Virzi, 2023). Ciò pone non pochi problemi giuridici. Non dimentichiamoci, infatti, che la disciplina dell'asilo è retta da normative comunitarie, soprattutto dalle regole di distribuzione dei richiedenti asilo che devono essere accolti nel primo Paese di approdo in attesa dell'esito, seguendo il cosiddetto sistema "Dublino", a causa del quale spesso il Governo italiano ha lamentato la mancanza di solidarietà da parte degli altri Stati membri. Solidarietà, appunto, che il Protocollo vorrebbe instaurare con l'Albania, Paese candidato a fare parte dell'Unione, ma per ora terzo.

Si è posta fin da subito la questione della compatibilità dell'accordo con il Sistema comune di asilo europeo, anche perché la disciplina di quest'ultimo non prevede la possibilità di applicare le norme sulla protezione dei rifugiati al di fuori del territorio dell'Unione. L'impatto in termini di riconoscimento dei diritti e di coordinamento tra le norme italiane e quelle sovranazionali, ed in particolare con il diritto dell'UE in materia di asilo, potrebbe essere molto significativo (per non parlare dei profili problematici delle norme penalistiche previste all'interno della legge di ratifica (si veda Masera, 2023). Ma d'altra parte, la Commissione europea, come si accennerà nelle conclusioni, ha scelto almeno inizialmente un atteggiamento di tolleranza verso il progetto italiano di esternalizzazione (se non apprezzamento, definendolo un "modello" alternativo di risoluzione dei problemi

connessi all'immigrazione⁶), visto come strumento-esperimento idoneo ad alleggerire la pressione migratoria alle frontiere esterne dell'Unione.

6. Il nodo della tutela dei diritti e l'individuazione delle vulnerabilità

Al di là delle considerazioni di cui sopra, la maggiore preoccupazione legata all'attuazione dell'accordo è per l'effettiva tutela dei diritti umani delle persone migranti. A riguardo sono sorti interrogativi su aspetti delicati, anzitutto, su *quali* persone effettivamente possano essere sottoposte alla misura dell'esternalizzazione. La legge di ratifica ha chiarito solo in parte questo punto, parlando di "persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso". È opportuno evidenziare in particolare che - nonostante i diversi emendamenti proposti durante i lavori del Senato - la legge di ratifica non contiene alcuna distinzione, né prevede alcun accorgimento al fine di evitare il trasporto in Albania dei soggetti vulnerabili; dunque, si poteva paventare il rischio che tutte le persone imbarcate - anche donne, donne in gravidanza, minori non accompagnati, persone con disabilità - fossero trasportate nelle aree oggetto del Protocollo (Siccardi, 2024). Questo punto è stato affrontato con l'implementazione del Protocollo: il primo viaggio navale ha reso evidente che i soggetti destinatari della misura possono essere esclusivamente uomini soli provenienti da Paesi considerati "di origine sicura". Ciò anche in conseguenza del fatto che i luoghi dove si sviluppa il percorso esternalizzato sono dalla legge equiparati a zone di frontiera, quindi la presentazione delle domande comporta il ricorso alla procedura accelerata. La legge stabilisce, d'altra parte, l'esclusione dalle procedure accelerate dei "vulnerabili" e dei minori; tali persone, quindi, non possono essere soggette ai trasferimenti. Ma va aggiunto che la legge di fatto non pone regole né sostanziali né procedurali di individuazione dei "vulnerabili" come dei minori, che dovrebbero in teoria essere indentificati direttamente sulle navi, auspicabilmente prima del trasferimento in Albania. Tale identificazione però rischia di non essere efficace, dal momento che, come è noto, l'individuazione delle vulnerabilità non è cosa immediata ed è spesso soggetta ad errori (per esempio nel caso di un giovane adolescente la cui età sia incerta, o di malattie mentali non diagnosticate, traumi psicologici derivanti dal percorso migratorio non immediatamente visibili, ecc.).

Si pongono poi anche altre questioni quali l'ambiguità della legge sui casi e

⁶ In una lettera indirizzata agli Stati membri del dicembre 2023, la Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen ha definito il Protocollo italiano come un esempio di pensiero fuori dagli schemi (*example of out-of-the-box thinking*), basato su un'equa condivisione delle responsabilità con i Paesi terzi.

le modalità previste per il trattenimento, la detenzione e l'eventuale rimpatrio, a carico delle autorità italiane, e la forte contrazione dell'accesso al patrocinio legale per i richiedenti asilo ai quali il conferimento con l'avvocato italiano risulterà piuttosto difficoltoso (seppure nella legge siano previste norme di coordinamento coi mezzi di tele-lavoro e sia previsto un rimborso spese per le trasferte degli avvocati).

Le recenti condanne dell'Italia da parte della Corte europea dei Diritti dell'Uomo⁷ a causa delle condizioni materiali nei centri di trattenimento situati sul territorio italiano non sono certo un ottimo precedente per la politica migratoria dell'accoglienza che si sviluppa attraverso l'implementazione del Protocollo, con la gestione, per molti versi più complessa, di strutture in territorio albanese e trasferendo il personale di polizia necessario alle operazioni. Nella sostanza, dal punto di vista pratico, se non cambierà molto per quanto riguarda le normative applicate, è lecito pensare che molto possa cambiare, e non in meglio, per quanto riguarda le modalità attuative: è innegabile che la lontananza fisica sarà di ostacolo a un'applicazione ordinata e controllata di norme che già in Italia sono soggette a carenze nell'applicazione e a un elevato contenzioso.

7. Il controllo giurisdizionale

Come prevedibile, i primi trasferimenti hanno messo a dura prova l'attuazione del Protocollo, scatenando un ampio dibattito giuridico-politico intorno alla misura. D'altra parte, anche nel Regno Unito la Suprema Corte aveva interrotto il trasferimento dei richiedenti asilo poco prima che partisse il primo aereo, contestando la validità della procedura messa in atto dal Governo britannico e mettendo in discussione la scelta del Ruanda come Paese terzo sicuro.

Il primo viaggio della nave della Marina militare italiana ha trasportato in Albania sedici persone, di nazionalità egiziana e bengalese. Quattro di loro sono stati riportati subito a bordo della nave, con destinazione Italia: due si sono infatti dichiarati minorenni e altri due hanno riferito problemi di salute. Nel frattempo, la Commissione territoriale, applicando la procedura accelerata, ha respinto le domande di asilo dei dodici rimasti in Albania. Il trattenimento dei richiedenti asilo è una privazione temporanea della libertà personale e deve dunque essere vagliata da un giudice. Il Tribunale di Roma non ha convalidato, dichiarando illegittimo il trattenimento, e statuendo il diritto dei soggetti coinvolti di essere condotti in Italia. Il diniego della convalida dei trattenimenti nelle strutture albanesi, si legge nel comunicato stampa della Corte⁸, è dovuto "all'impossibilità di riconoscere come

⁷ Cfr. C. EDU, I Sez., J.A. and others c. Italia, (21329/18), del 23/03/2023; C. EDU, V Sez., A.b. c. Italia (13755/18), C. EDU, V Sez., M.A. c. Italia (13110/18), C. EDU, A.S. c. Italia (20860/20), del 19/10/2023.

⁸ Comunicato stampa del Tribunale Ordinario di Roma, Sezione 18^a Civile, Sezione per i diritti della persona e immigrazione, 18 ottobre 2024.

‘Paesi sicuri’ gli Stati di provenienza delle persone trattenute, con la conseguenza dell’inapplicabilità della procedura di frontiera e, come previsto dal Protocollo, del trasferimento al di fuori del territorio albanese delle persone migranti”. Nel ragionamento della Corte romana è presente il riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea del 4 ottobre 2024 (C-406/22), che statuisce il dovere per il giudice nazionale di controllare la validità delle condizioni materiali di designazione del Paese di origine come “sicuro”. In breve, secondo il provvedimento, poiché sia in Egitto sia in Bangladesh, secondo le stesse fonti del Ministero degli Esteri, sono presenti violazioni sistematiche dei diritti umani per alcuni gruppi di persone (ad esempio, per l’Egitto, gli oppositori politici, e per il Bangladesh la comunità LGBTQ+), la designazione di sicurezza per quei Paesi non rispetta i criteri dettati dalla normativa europea, che prescrive che i Paesi di origine siano “generalmente e costantemente” considerati sicuri (All. 1 Direttiva 2013/32/UE). Invero, il caso di specie analizzato dalla Corte di Giustizia si riferiva alla invalidità di eccezioni sulla sicurezza per alcune porzioni di territorio. Il Tribunale di Roma ha ragionato in questo caso per analogia (argomento contestato infatti dalla Avvocatura dello Stato, che ha impugnato il provvedimento). Pochi giorni dopo, il Governo ha emesso il Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, che ridefinisce la lista dei Paesi di origine sicuri, escludendo quelli per cui si prevedevano eccezioni per la sicurezza di alcune parti di territorio, ma comunque mantenendo ferma la valutazione di sicurezza sia per l’Egitto sia per il Bangladesh. Il dibattito giuridico è poi culminato con il rinvio pregiudiziale⁹ del Tribunale di Bologna, il quale, sulla scia di un precedente rinvio pregiudiziale di Firenze (C-388/24), ha interrogato la Corte di Giustizia sui criteri applicabili per la valutazione di sicurezza di Paesi nei quali sono comprovate persecuzioni contro gruppi individuati di persone (evidenziando, tra l’altro, proprio il caso del trattamento riservato ad alcune minoranze in Bangladesh). La partita, dunque, è ancora aperta¹⁰ e tutta da giocare sul piano giurisdizionale. Un gioco molto delicato considerando che la misura può pregiudicare la protezione di diritti umani fondamentali.

8. Considerazioni conclusive

La pur necessariamente sommaria analisi sviluppata ha consentito di mettere in evidenza, anzitutto, le differenze tra le diverse strategie dei Paesi considerati. Si può parlare di esternalizzazione, ma è anche ragionevole parlare di *esternalizzazioni* in quanto varia, in particolare, la misura di deresponsabilizzazione, per così dire, dello Stato che le attua. Da questo punto di vista, il progetto italiano propo-

⁹ Rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, Tribunale Ordinario di Bologna, nella causa civile n. R.G. 14572/2024.

¹⁰ Il presente capitolo, per ragioni redazionali, analizza la situazione a novembre 2024. Eventuali aggiornamenti ed evoluzioni del caso si troveranno all’interno della pagina del Settore Legislazione di ISMU ETS (<https://www.ismu.org/chi-siamo/settore-legislazione/>).

ne una sorta di livello zero: regole e gestione sembrano disegnate per realizzare, se pure all’esterno, la stessa tutela da parte delle stesse autorità (italiane).

Questo può essere in linea di principio apprezzato sul versante della tutela dei diritti. Al punto che ci si potrebbe interrogare sul senso di un’esternalizzazione tanto garantista da venire meno alla *ratio* di cui si è detto in apertura di scoraggiare i viaggi peggiorando le condizioni e comunque le prospettive dei richiedenti asilo; e oltretutto in quanto tale foriera di un accrescimento dei costi dell’accoglienza.

A riguardo va osservato che c’è, senza dubbio, nel progetto italiano, così come c’era, evidente, in quello britannico, l’intenzione di fare qualcosa di simbolico allontanando comunque in qualche modo i migranti dal territorio; e poi, e forse prima ancora, l’idea che di fronte a flussi percepiti come insostenibili si debba tentare qualcosa di diverso (*an example of out-of-the-box thinking*, ha definito il progetto la Presidente von der Leyen) quasi a prescindere dalla sostanza.

Ma potrebbe anche esserci altro. Le carenze nella disciplina cui si è fatto cenno, cui si sommeranno le inevitabili difficoltà, alle quali pure si è accennato, a fare bene al di fuori del nostro territorio quello che non si riesce spesso a fare bene nemmeno in Italia, potrebbero portare, al di là delle garanzie di principio, a una caduta di fatto della qualità dell’accoglienza e in particolare del livello di tutela dei diritti. A riguardo l’attuazione andrà attentamente monitorata, e non solo dai giudici. Ad esempio, appare grave il fatto che ci siano diverse lacune nel Protocollo e nella legge d’attuazione che potrebbero lasciare spazio a significative carenze appunto nella tutela dei diritti, non certo colmabili in modo adeguato attraverso linee guida o istruzioni ministeriali.

Sui fatti accaduti in conseguenza all’attuazione del modello italiano di esternalizzazione, le riflessioni sono molteplici. Al di là del (prevedibile) dibattito politico conseguente alla vicenda, dominato purtroppo più da istanze propagandistiche che da validi argomenti giuridici, il rischio di collisione tra poteri dello Stato, esecutivo e giurisdizionale, è quello che preoccupa di più. Invero, potrebbe dirsi indice di un sano sistema giurisdizionale che le misure del Governo possano essere scrutinate dal potere giudiziario attraverso l’interpretazione e l’applicazione dell’insieme delle disposizioni e dei principi. Vi è da chiedersi, però, quanto sia sano per il sistema democratico in questo contesto il continuo riferimento alle regole europee, in una sorta di scarico di responsabilità dalle sfumature politiche più che giuridiche. Troppo spesso tali norme sono tutt’altro che chiare, citate solo in alcuni contesti, interpretate vuoi a favore vuoi contro l’applicazione delle misure volute dal Governo o contestate dai provvedimenti giudiziari.

A tale proposito va osservato, infine, che, come indirettamente segnalato relativamente all’applicazione delle regole europee, il progetto italiano sconta un’ambivalenza. Da un lato, l’Italia invoca da tempo un maggiore intervento dell’Europa in materia di asilo, chiedendo “più Europa.” Dall’altro lato, però, il nostro Paese ha scelto una strada differente rispetto, ad esempio, alla Germania, la quale ha voluto l’accordo con la Turchia, di cui si è accennato in apertura, come

un'iniziativa europea condivisa. Il nostro Paese, forse immaginandosi apripista, si è avventurato lungo la via di un accordo non europeo ma nazionale, con le relative criticità cui si è accennato, e forse sottovalutando invece la pervasività nel nostro ordinamento delle norme europee. Difficile dire, allo stato attuale, se sarà l'inizio di un'esperienza in qualche modo valida o un tentativo velleitario.

Riferimenti bibliografici

Borraccetti, M. (2024). Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro. *Rivista Eurojus*, 4, novembre. ISSN 2384-9169.

Celoria, E., & De Leo, A. (2024). Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.

Codini, E. (2023). *La Corte suprema britannica dichiara illegittimo l'accordo Regno Unito-Ruanda*. Fondazione ISMU ETS, Milano. Disponibile in: <https://www.ismu.org/la-corte-suprema-britannica-dichiara-illegittimo-accordo-regno-unito-ruanda/>.

Codini, E. (2024). *Il Parlamento britannico approva la legge per trasferire in Ruanda i richiedenti asilo*. Fondazione ISMU ETS, Milano. Disponibile in: <https://www.ismu.org/il-parlamento-britannico-approva-la-legge-per-trasferire-in-ruanda-i-richiedenti-asilo/>.

Feith Tan, N. (2022). Externalisation of asylum in Europe: Unpacking the UK-Rwanda Asylum Partnership Agreement. Maggio, *Odysseus Network*. Disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/externalisation-of-asylum-in-europe-unpacking-the-uk-rwanda-asylum-partnership-agreement/>.

Maia, C., & Bahadur Nagar, S. (2024). UK's Policy of Externalization of Asylum Claims to Rwanda ruled Unlawful by Supreme Court. *Journal du droit transnational*, gennaio.

Masera, L. (2023). Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità. *Sistema Penale, Scheda*, 2704-8098, dicembre.

Morlotti, S. (2024). *Regno Unito e Italia: politiche di esternalizzazione della procedura di asilo*. Fondazione ISMU ETS, Milano. Disponibile in: <https://www.ismu.org/regno-unito-e-italia-politiche-di-esternalizzazione-della-procedura-di-asilo/>.

Ruozzi, E. (2024). Il protocollo tra Italia e Albania come fondamento di un regime di territorial lease. *ADiM Blog*, settembre. Disponibile in: https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/10/Ruozzi_AO_DEF.pdf.

Saenz Perez, C. (2023). The securitization of asylum: A review of UK asylum laws post-Brexit. *International Journal of Refugee Law*, 35(3), 304-321.

Savino, M., & Virzi, F. V. (2023). Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità. *ADiM Blog, Editoriale*, novembre.

Siccardi, C. (2024). La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali. *Osservatorio Costituzionale*, 2/2024, 2 aprile. ISSN 2283-7515.

Philips, J. (2012). The 'Pacific Solution' revisited: A statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island. *Parliament of Australia, Parliamentary Library*, 4 settembre. Disponibile in: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/1893669/upload_binary/1893669.pdf.

Refugee Council in Australia. (2024). *Australia's asylum policies*. 27 marzo. Disponibile in: <https://www.refugeecouncil.org.au/asylum-policies/7/>.

Capitolo 13

Il posto dell'immigrazione nelle ultime elezioni europee

Nicola Pasini e Marta Regalia

"Nel dibattito pubblico, nel rapporto tra opinione pubblica e offerta politica e nelle dinamiche competitive tra i partiti, sono ormai messi in discussione alcuni valori un tempo condivisi dalle liberal-democrazie europee contemporanee."

Il presente capitolo del Rapporto si inserisce all'interno di una riflessione politologica che Fondazione ISMU ETS da anni porta avanti sulla relazione tra immigrazione e politica. Tra il 6 e 9 giugno 2024 i cittadini dei 27 Stati membri dell'Unione europea si sono recati alle urne per eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo. Come già emerso da studi e analisi – precedentemente realizzati dalla nostra Fondazione su scala nazionale, regionale e locale – dell'intreccio Europa, politica, immigrazione, anche in questa ultima tornata elettorale il tema "immigrazione" si è rivelato particolarmente divisivo. Nel dibattito pubblico, nel rapporto tra opinione pubblica e offerta politica e nelle dinamiche competitive tra i partiti, sono ormai messi in discussione alcuni valori un tempo condivisi dalle liberal-democrazie europee contemporanee¹. In effetti, da tempo, sull'immigrazione, e di conseguenza anche sull'identità dell'Unione europea, emerge la difficoltà di condividere un orizzonte culturale comune. È certamente difficile fare un bilancio complessivo del voto del 6-9 giugno 2024 nei 27 Stati membri (Fasano et al., 2024) perché le elezioni europee, essendo "di second'ordine", riflettono spesso dinamiche interne

¹ Si veda a tal proposito il recente volume di Cesareo (2024) dedicato ai valori e alle nuove sfide dell'Unione europea.

a ciascun Paese più che trend sovranazionali. Ancora più complicato è mettere in relazione i risultati del voto con l'importanza che l'elettorato ha accordato alla *issue* immigrazione. Tuttavia, nelle pagine che seguono abbiamo cercato di descrivere e interpretare, attraverso l'analisi dei programmi elettorali, il mutamento del quadro politico che emerge nel Vecchio continente, proprio a partire dal rapporto, spesso di tensione, tra Europa e immigrazione.

1. Le principali famiglie politiche europee e le loro proposte

Stein Rokkan, nel suo ormai classico contributo del 1970 intitolato *Citizens, Elections, Parties: Approches to the Comparative Study of the Process of Development*, propone una spiegazione della genesi dei sistemi di partito basata su due "rivoluzioni", quella che ha portato alla creazione dello Stato-nazione e quella industriale, che hanno a loro volta dato vita a due fratture (o *cleavages*: centro-periferia e Stato-Chiesa; città-campagna e lavoratori-datori di lavoro). Attorno a tali fratture si sarebbero strutturati (e congelati) gli interessi che hanno modellato le principali famiglie politiche della recente storia europea. Ha tuttavia senso chiedersi se tale teoria, pur mantenendo la sua innegabile capacità esplicativa, soprattutto per quanto riguarda la formazione degli attuali sistemi di partito, non necessiti in qualche modo di una revisione, alla luce dei più recenti fenomeni politici e sociali (globalizzazione, nascita della società dei servizi, post-materialismo, ecc.).

Il cambiamento dei valori, della struttura economica, il superamento – in varie forme – dei confini nazionali, hanno portato a una diversa strutturazione delle preferenze degli elettori e dei conseguenti comportamenti elettorali. Comportamenti elettorali che sono, nel corso degli ultimi decenni, divenuti sempre più instabili proprio a causa del venir meno del cosiddetto voto di appartenenza che era espressione di una fidelizzazione dell'elettore nei confronti del partito o quantomeno dello schieramento scelto. Ancora più grave dal punto di vista del funzionamento democratico, la de-fidelizzazione dell'elettorato non è avvenuta solo nei confronti dei partiti di appartenenza, ma anche dell'esercizio del voto in quanto tale. I crescenti livelli di astensionismo sono infatti un altro indicatore dello scongelamento, o quanto meno della perdita di salienza politica, delle fratture storiche.

Nuove *issue*, irrilevanti fino a pochi decenni fa, acquisiscono salienza politica a causa del mutamento dei valori di riferimento e vengono quindi politicizzate entrando nell'agenda politica e nei programmi elettorali. Si tratta, per citarne alcuni, delle *gender issues*, degli stili di vita e anche dell'immigrazione. Ciò ha causato un aumento di complessità nella definizione dello spazio partitico: alle dimensioni ereditate dal passato si sono aggiunte quelle determinate dalle trasformazioni economiche e sociali avvenute negli ultimi decenni che hanno portato ad una ridefinizione delle auto-collocazioni politiche dei cittadini non tanto lungo le tradizionali divisioni di classe, ma lungo fratture nuove, marcate dal genere, dal

livello di istruzione e dall'incidenza dell'immigrazione e della globalizzazione sulla vita professionale (Fasano et al., 2024).

Rilevante, per questo Rapporto, è il ruolo dell'immigrazione, incoraggiata o subita, nella definizione dello spazio dell'offerta politica. Come mostrato da Regalia e Valtolina nel capitolo 11 di questo volume, dal lato della domanda di policy si assiste ormai da molti anni ad un paradosso: l'immigrazione, largamente percepita come un problema collettivo a cui gli Stati membri devono dare risposta, non sembra avere priorità a livello individuale. La spiegazione che i due autori ipotizzano riguarda il sistema dei media e la politicizzazione della *issue*: la notiziabilità dei fatti di cronaca, unita alla necessità dei partiti (prevalentemente di destra) di attirare consensi su questioni identitarie, fanno sì che i cittadini europei percepiscano l'immigrazione come un problema collettivamente rilevante, mostrando poi scarso interesse a livello individuale, nella vita di tutti i giorni. Il tema, che riguarda ormai quasi tutti i Paesi europei, sta dando vita a una frattura sempre più profonda, quella tra chi è favorevole all'immigrazione – una risorsa, un investimento sul futuro, un elisir di giovinezza per società che stanno invecchiando – e chi è contrario – per semplice xenofobia, per una visione pessimistica sulle possibilità di integrazione o per una reale esperienza di convivenza problematica. Come rilevato in passato nelle pagine di questo Rapporto (Pasini & Regalia, 2023), l'immigrazione continua ad essere centrale e fortemente divisiva sia nell'opinione pubblica sia nell'offerta politica dei partiti a tutti i livelli, dal livello locale a quello europeo. Di seguito si presenta l'offerta dei principali raggruppamenti politici del Parlamento europeo per comprendere come l'immigrazione venga inquadrata – se prevalentemente in prospettiva securitaria o integrazionista – attraverso uno studio dettagliato dei loro programmi elettorali. Sono stati quindi analizzati i programmi politici presentati dai diversi raggruppamenti per le elezioni del Parlamento europeo del 6-9 giugno 2024, nello specifico:

- *European Elections Manifesto 2024* per la Sinistra (The Left);
- *Programmatic Resolution adopted by the European Greens at the 7th Extended Congress*, Lyon, 4th February 2024 per i Verdi;
- *L'Europa che vogliamo: sociale, democratica, sostenibile. Manifesto del PSE per le elezioni europee 2024 adottato al Congresso elettorale del PSE 2024*, Roma, 2 marzo 2024 per l'Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici;
- *Reinventare l'Europa. Manifesto 2024 dell'European Democratic Party* per Renew Europe – Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa;
- *Our Europe, a safe and good home for the people. EPP 2024 Manifesto* per il Partito popolare europeo;
- *ECR Party Manifesto 2024* per il Partito dei conservatori e dei riformisti europei;
- *Le priorità comuni del Gruppo Identità e Democrazia* per il raggruppamento Identità e Democrazia.

Tali documenti sono stati reperiti sui siti ufficiali dei rispettivi raggruppamenti politici europei. L'analisi procede, quindi, lungo l'ipotetico *continuum* da sinistra verso destra.

La Sinistra o The Left

In precedenza denominata *Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL)*, attualmente riunisce i partiti socialcomunisti ed eco-socialisti. Formata da partiti che conquistano consensi soprattutto fra persone con elevato livello di istruzione, che manifestano una maggiore sensibilità nei confronti dei valori postmaterialisti e un non celato euroscetticismo, sono favorevoli all'apertura dei confini alle migrazioni. Nel loro programma, infatti, chiedono di eliminare Frontex, l'esternalizzazione del controllo dei confini e la dislocazione dei centri di detenzione nei Paesi extra-EU, sostituendoli con un sistema di accoglienza europeo basato su criteri di solidarietà tra Paesi membri e sul rispetto dei diritti dei migranti e dei rifugiati. Chiedono inoltre l'eliminazione del Patto per la migrazione e l'asilo sostenendo che esso condanni i migranti e i rifugiati alla detenzione e, in molti casi, alla deportazione. La Sinistra è invece favorevole alla creazione di canali migratori sicuri, legali e regolari per combattere il traffico di esseri umani e fermare le morti in mare; al miglioramento della protezione, dei diritti e dell'assistenza ai migranti e ai richiedenti asilo; allo sviluppo di una politica per le migrazioni e l'asilo davvero europea, basata sulla responsabilità e sulla solidarietà obbligatoria tra gli Stati membri.

I Verdi o Greens

In precedenza denominati *Verdi/Alleanza libera europea, Greens/EFA*, riunisce i partiti di orientamento ambientalista, ecologista, eco-progressista, taluni dei quali di stampo regionalista. Tali partiti si contraddistinguono per un'attenzione privilegiata verso le questioni ambientali, spesso poste in contrapposizione/alternativa alla crescita economica e al modello dell'economia sociale di mercato. I Verdi esprimono soprattutto le idee e i valori postmaterialisti della classe media con livello di istruzione medio-alto, coniugando tutela dell'ambiente e affermazione dei diritti civili. Al contrario della Sinistra, in anni recenti questi partiti hanno maturato un orientamento favorevole all'integrazione europea e al suo consolidamento in chiave federalista. In tema di migrazioni, il loro programma elettorale riconosce la rotta mediterranea come una delle più pericolose al mondo, portando le persone in cerca di sicurezza e protezione ad affrontare detenzioni, respingimenti brutali e violenze di vario genere. Accusano le destre estreme di sfruttare a fini di consenso le sofferenze dei migranti, rendendo più restrittive le politiche migratorie (un esempio ne è, a loro avviso, il Patto per la migrazione e l'asilo). Al contrario, i Verdi propongono politiche che riconoscano il contributo che i migranti portano alla società europea, un sistema di asilo conforme ai diritti

e alla dignità umani, con procedure veloci e decentralizzate, con meccanismi di ricollocamento obbligatori. Al Patto per la migrazione e l'asilo preferiscono la Direttiva sulla protezione temporanea in vigore in risposta alla situazione dei rifugiati Ucraini. Si dichiarano infine contrari all'esternalizzazione dei controlli delle frontiere in cui Paesi terzi bloccano i migranti senza sufficienti controlli sul rispetto dei diritti umani.

L'Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici, S&D

In precedenza denominato *Partito del socialismo europeo (PSE)*, riunisce i partiti di orientamento socialdemocratico e socialista insieme ai partiti democratici di orientamento progressista. Il loro elettorato è trasversale, tipico dei partiti pigliatutto (*catch-all*), ma particolarmente concentrato nelle classi medie istruite. La loro proposta politica mostra una crescente sensibilità verso le libertà civili, mentre in economia sono andati progressivamente assumendo posizioni più favorevoli al mercato. Sono, insieme ai liberaldemocratici, la famiglia politica più favorevole a forme di integrazione europea più avanzata. A causa dei consistenti flussi migratori degli ultimi anni, molti partiti di questa famiglia, soprattutto nei Paesi dell'Europa orientale, hanno subito le pressioni delle opinioni pubbliche nazionali e si sono spostati su posizioni più restrittive rispetto all'emergenza rifugiati. Propongono, tuttavia, politiche per la gestione di flussi migratori e rifugiati solidali e inclusive, considerando le migrazioni come opportunità e punti di forza. Se quindi, da un lato, riconoscono la necessità di rafforzare, gestire e controllare in maniera efficace le frontiere esterne dell'Unione, anche attraverso missioni europee di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo, dall'altro lato propongono la costruzione di un sistema comune e coordinato per la migrazione e l'asilo basato sulla solidarietà e sulla responsabilità condivisa, partenariati responsabili e trasparenti con i Paesi di origine e di transito, lotta a trafficanti, contrabbandieri, e alla violenza e sfruttamento sessuali, percorsi sicuri e legali per i migranti, diritto all'asilo e alla protezione, procedure eque e rispettose e condizioni di accoglienza umane e dignitose.

Renew Europe

In precedenza denominata *Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa (ALDE)*, riunisce i partiti accomunati da un'ispirazione liberale e liberaldemocratica. Costituiti da un elettorato caratterizzato da un elevato livello di istruzione e di reddito, con una significativa presenza nei ceti medio-alti e fra imprenditori, professionisti e lavoratori autonomi, si contraddistinguono per l'adesione ai principi del libero mercato e per l'importanza assegnata alle libertà civili. Favorevoli a una crescente integrazione europea, caldeggiavano l'armonizzazione delle politiche di asilo e di gestione dei flussi migratori. Storicamente favorevoli all'immigrazione, a causa del consistente aumento dei flussi migratori hanno rivisto le loro posi-

zioni verso politiche più orientate al rafforzamento dei confini per contrastare gli ingressi irregolari. Propongono infatti una politica di asilo e immigrazione che sia umana e giusta, rispetti i diritti fondamentali e garantisca la sicurezza e l'integrazione efficace dei migranti, mettendo sempre in primo piano l'integrazione sociale, economica e culturale, in particolare per i minori non accompagnati e i giovani. Chiedono l'introduzione di "quote europee" per controllare i flussi economici, garantendo così l'arrivo ordinato di persone e propongono che il compito di sorvegliare vasti tratti di frontiera marittima non venga lasciato esclusivamente agli Stati membri meridionali, ma che vi sia maggiore solidarietà tra gli Stati dell'Unione, anche per sostenere le iniziative volte ad affrontare le cause profonde delle migrazioni forzate, per sviluppare programmi di investimento economico nei Paesi di origine dei migranti e per attuare il nuovo partenariato tra Paesi europei e africani.

Il Partito popolare europeo, PPE

Riunisce i partiti di ispirazione cristiano-democratica, ai quali se ne aggiungono taluni conservatori e liberali di centrodestra. Storicamente costituita da partiti pigliatutto (*catch-all*), la famiglia cristiano-democratica si colloca in posizione mediana su gran parte delle dimensioni rilevanti, anche per quanto riguarda la visione del processo di integrazione europea e l'atteggiamento verso l'immigrazione. Sono fortemente rappresentati nell'elettorato caratterizzato da un'ispirazione confessionale, senza distinzioni di reddito e di istruzione. La collocazione mediana di questa famiglia politica risulta da sempre strategica rispetto alla costruzione di possibili alleanze e coalizioni nell'arena parlamentare dell'UE. Nel programma per le recenti elezioni europee risulta centrale il contrasto dell'immigrazione irregolare e la protezione dei confini, nella convinzione che siano gli Stati membri, non i trafficanti, a decidere chi possa entrare in Europa e chi no, escludendo così forme di ricollocamento obbligatorie. Pur proponendo confini esterni più forti e sicuri, con controlli più severi sugli arrivi e non escludendo quelli sui confini interni, il PPE ribadisce che i propri principi guida rimangono umanità e ordine. Il controllo sull'immigrazione deve essere portato avanti nel rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani, specialmente delle persone più vulnerabili, e così da permettere alle società europee di integrare i migranti regolari (che, a loro volta, hanno il dovere di integrarsi apprendendo lingua e valori dei Paesi ospitanti). Le migrazioni irregolari sono però viste come strumento di guerra ibrida e ricatto, rendendo quindi cruciale ogni misura contro i trafficanti di esseri umani. Nello specifico, il PPE propone di triplicare l'organico di Frontex (da 10.000 a 30.000 unità) e di dotarlo di nuovi mezzi finanziari e strumentali, trasformandolo in una vera polizia costiera e di frontiera; di cambiare le leggi sull'asilo, dando la possibilità di trasferire i richiedenti asilo in "Paesi terzi sicuri" che potranno offrire protezione (sempre nel rispetto della Convenzione di Ginevra e della Convenzione europea per i diritti umani, che non prevedono la possibilità

di scegliere il Paese di asilo), con lo scopo di offrire asilo ad una quota di aventi diritto particolarmente vulnerabili; di puntare molto sui rimpatri, con la cooperazione dei Paesi terzi (Ucraina esclusa) tramite patti con i Paesi africani.

Il Partito dei conservatori e dei riformisti europei, ECR

In precedenza denominato *Alleanza dei conservatori e dei riformisti europei (AEER)*, riunisce i partiti della destra conservatrice avversi a un processo di integrazione europea ispirato a impostazioni federaliste o comunque sovranazionali, insieme a taluni di estrema destra di impronta euroscettica. Fra i partiti di questa famiglia, l'euroscetticismo si coniuga a una forte avversione all'immigrazione, considerata un fattore di contaminazione delle culture e delle identità nazionali dei Paesi europei. Originariamente legati alle classi benestanti, questi partiti hanno recentemente conquistato il consenso di quote consistenti di elettori dei ceti più bassi e tradizionalisti. Il programma elettorale di ECR auspica la costruzione di una politica di controllo e regolazione dei flussi migratori che passi attraverso un più efficace presidio delle frontiere, soprattutto per ragioni securitarie. Questi partiti chiedono all'Unione europea di non forzare i cittadini ad accogliere i migranti irregolari, ma di aiutare gli Stati membri a gestire i flussi migratori tramite una strategia onnicomprensiva di controllo alle frontiere di terra, aria e mare. Propongono di bloccare le partenze con operazioni navali comuni, di rafforzare Frontex ed Europol per aiutare gli Stati europei a rafforzare i confini esterni allo scopo di meglio garantire la sicurezza dei cittadini, di combattere il traffico di esseri umani, aumentare i rimpatri e collaborare coi Paesi terzi per esternalizzare il controllo delle migrazioni. L'obiettivo dichiarato è quello di gestire la maggioranza delle richieste di protezione internazionale al di fuori dell'Unione europea. Internamente vorrebbero invece garantire una vera integrazione che rispetti i valori e gli stili di vita europei.

Le Destre identitarie e sovraniste

In precedenza denominate *Identità e Democrazia* e prima ancora *Movimento per un'Europa delle nazioni e della libertà (MENL)*, riuniscono i partiti di destra e di estrema destra, nazionalisti e sovranisti, euroscettici (propongono infatti di impedire all'Unione europea ogni tipo di interferenza negli affari interni degli Stati membri e di contrastare qualsiasi percorso di integrazione che vada in direzione di un'Europa più unita), antiglobalisti, spesso populistici, caratterizzati inoltre da posizioni paternaliste e illiberali che si traducono in atteggiamenti in contrasto con l'affermazione delle libertà civili, spesso molto critici nei confronti dell'alleanza atlantica e più accomodanti rispetto alla Federazione russa. Questi partiti rappresentano prevalentemente i ceti medio-bassi, i lavoratori dipendenti scarsamente qualificati e i lavoratori autonomi nel piccolo commercio e artigianato, mentre sono sottorappresentati fra gli elettori con elevato titolo di studio. Tra le

loro priorità vi è il contrasto all'immigrazione di massa, proponendo che l'Unione europea si impegni per il rimpatrio immediato di "clandestini e criminali" nei rispettivi Paesi di origine e il riconoscimento del diritto di ogni Stato membro di proteggere e controllare le proprie frontiere in assoluta autonomia.

2. Immigrazione tra proposte di policy e spazio politico: una raffigurazione schematica

Tabella 1. Posizione dei partiti in merito alle principali questioni riguardanti l'immigrazione

	La Sinistra	I Verdi	S&D	Renew Europe	PPE	ECR	Destre
Patto per le migrazioni e l'asilo	Contrario	Contrario	Assente	Assente	Assente	Assente	Assente
Apertura dei confini tramite canali migratori sicuri e legali	Favorevole	Favorevole	Favorevole	Assente	Contrario	Contrario	Contrario
Frontex	Contrario	Assente	Assente	Favorevole	Favorevole	Favorevole	Assente
Esternalizzazione del controllo dei confini	Contrario	Contrario	Favorevole	Assente	Favorevole	Favorevole	Assente
Dislocazione dei centri di detenzione nei Paesi extra-EU	Contrario	Contrario	Assente	Assente	Favorevole	Assente	Assente
Sistema di accoglienza europeo basato sulla solidarietà obbligatoria tra gli Stati membri	Favorevole	Favorevole	Favorevole	Assente	Contrario	Contrario	Contrario
Maggiori protezioni per i migranti e le migrazioni viste come un'opportunità	Favorevole	Favorevole	Favorevole	Favorevole	Contrario	Contrario	Contrario
Contrasto alle migrazioni irregolari	Assente	Assente	Favorevole	Favorevole	Favorevole	Favorevole	Favorevole

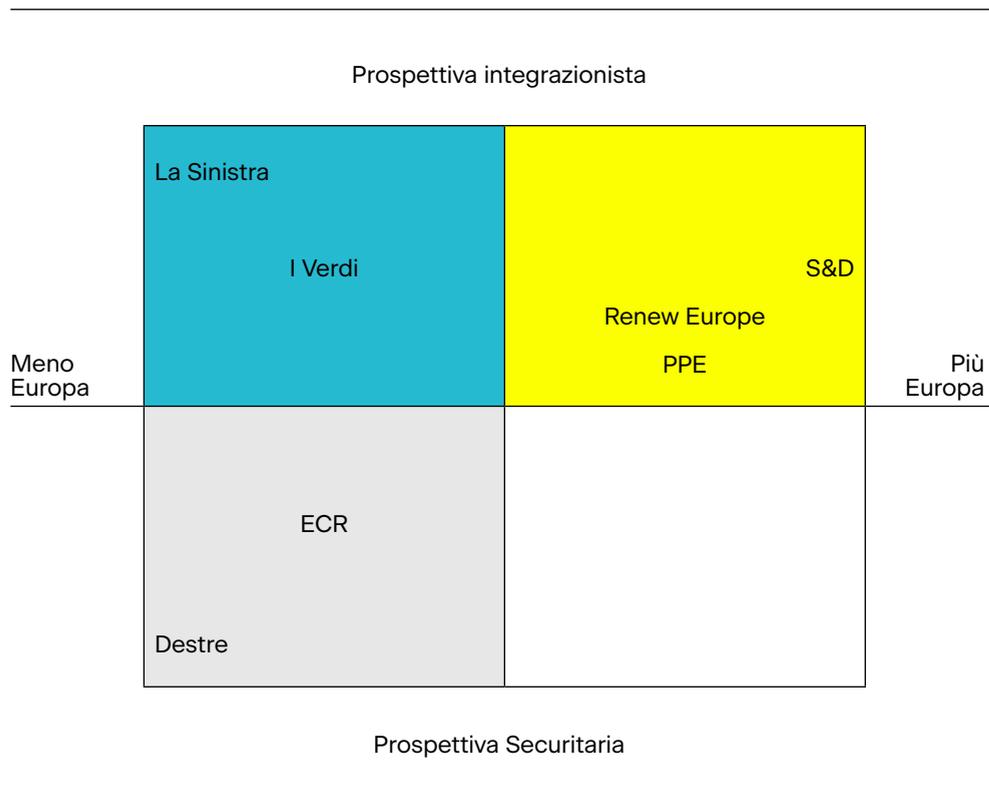
Come si evince dalla tabella 1, abbiamo identificato i principali temi riguardanti l'immigrazione presenti nei programmi elettorali dei raggruppamenti al Parlamento europeo e le posizioni in merito alle diverse policy di tali raggruppa-

menti. Semplificando molto, i partiti possono essere favorevoli, contrari o non menzionare una *issue* o una proposta di policy. Dalla tabella, che colloca i partiti sull'asse sinistra-destra, risulta evidente come la frattura destra/sinistra converga e riproduca anche la frattura sui temi migratori. Il tradizionale *cleavage* destra/sinistra viene affiancato e reso più profondo e divisivo dalle questioni sollevate dalle migrazioni.

Come delineare le proposte dei vari partiti presenti nel Parlamento europeo attraverso lo spazio politico che li vede in competizione? Alla luce dell'analisi dei programmi elettorali in riferimento alla *issue* immigrazione da parte dei raggruppamenti partitici che si sono presentati alle elezioni europee e che hanno trovato rappresentanza al Parlamento, abbiamo cercato di delineare una nuova configurazione grafica dello spazio politico europeo (Fig. 1) che racchiude i diversi partiti in rapporto a due principali dimensioni: la prima (orizzontale) è riconducibile alla maggiore o minore propensione nei confronti di un sentimento europeista attraverso due distinte polarità, più Europa da un lato e meno Europa dall'altro lato. La seconda dimensione (verticale) si riferisce invece, sempre attraverso due polarità, alla dicotomia fra una prospettiva integrazionista da un lato e una prospettiva securitaria dall'altro.

Nella figura abbiamo quindi cercato di rappresentare le diverse famiglie politiche europee per come sono posizionate all'interno del loro spazio di competizione in merito alle due questioni finora prese in considerazione: immigrazione ed europeismo. Come è possibile osservare, le collocazioni sia dei Verdi, sia della Sinistra (The Left), dislocati nel primo quadrante, sono abbastanza nette: critici nei confronti dell'Unione europea, ma sensibili – sia pur in modo diverso – a una prospettiva integrazionista. Le tradizioni *popolare*, *socialista* e *liberaldemocratica* si collocano, con sfumature differenti, nel secondo quadrante, fortemente europeisti e integrazionisti "pragmatici" sulla *issue* migratoria. Da ultimo, nel terzo quadrante troviamo i *Conservatori* e *reformisti* connotati in ragione della loro propensione tradizionalista, securitaria e nazionalista, mentre le *destre identitarie sovraniste* si caratterizzano soprattutto per il loro orientamento nazionalista e per l'identificazione in valori tradizionalisti e fortemente anti-immigrazione. Il quarto quadrante rimane vuoto, poiché non vi sono partiti allo stesso tempo europeisti e securitari.

Figura 1. Una nuova configurazione dello spazio politico



3. Riflessioni conclusive

Le azioni delle forze politiche che siedono nel Parlamento europeo riflettono spesso dinamiche peculiari che non sono riproducibili trasversalmente in ogni contesto nazionale; tuttavia, è possibile delineare tendenze significative che segnano le politiche migratorie sia su scala nazionale sia su scala europea. Sebbene la crescente rilevanza dell'agenda politica europea rispetto a quella nazionale stia in qualche modo spingendo i partiti accomunati dalla medesima appartenenza sovranazionale verso una convergenza delle proposte di policy, è possibile ancora rintracciare prospettive comuni a partiti appartenenti a diversi raggruppamenti europei, ma uniti dallo stesso interesse nazionale. Ciò rende complicato applicare e utilizzare strumenti che si è soliti adottare per lo studio delle dinamiche dei partiti e sistemi di partiti nazionali anche al livello del sistema partitico europeo.

Dopo aver passato al setaccio i programmi elettorali dei raggruppamenti partitici, ci siamo posti la seguente domanda: il nuovo Parlamento europeo –

alla luce della sua composizione e dei gruppi che si sono costituiti proprio sulla *issue* immigrazione (si vedano la Tab. 1 e la Fig. 1), a differenza che nelle elezioni europee del 2014 e del 2019 dove le rispettive competizioni elettorali riflettevano maggiormente dinamiche nazionali che faticavano ad aggregarsi in esiti comunitari passibili di una lettura complessiva – rappresenta una nuova configurazione dello spazio politico europeo dove si inserisce la nuova frattura tra una prospettiva integrazionista e una securitaria? I consensi, nella tornata elettorale europea del 2024, ai partiti variamente definiti “sovraniisti”, “populisti”, “nazionalisti” e “antieuropeisti” (si veda anche la loro posizione nei confronti della guerra Russia-Ucraina), sia pur non maggioritari, condizioneranno fortemente l'agenda politica dei prossimi cinque anni proprio sui temi relativi alla politica pubblica dell'immigrazione e sulla sorte dell'Unione europea stessa. Tutto ciò si rifletterà anche sulla tenuta dell'architettura istituzionale e dello stesso sistema politico europeo.

Possiamo, quindi, rimarcare che le elezioni del 6-9 giugno 2024 confermano ciò che si intravede da almeno venticinque anni, cioè che Europa e immigrazione – nella loro connotazione negativa – sono fortemente rappresentate da forze partitiche che occupano la scena politica con un consenso elettorale che in alcuni Paesi (non marginali, tra l'altro) è molto significativo. Questo inevitabilmente costringerà attori istituzionali come Commissione europea e Parlamento europeo, già dall'inizio di questa legislatura, a fare i conti con un equilibrio precario e fragile nella formulazione dell'agenda politica migratoria, tema oggetto di pressioni da parte di governi nazionali e di partiti fortemente euroscettici.

Riferimenti bibliografici

Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa. (2024). *Reinventare l'Europa. Manifesto 2024 dell'European Democratic Party*. Disponibile in: <https://2024.democrats.eu/it/> (ultimo accesso: 30 giugno 2024).

Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici (PSE). (2024). *L'Europa che vogliamo: sociale, democratica, sostenibile. Manifesto del PSE per le elezioni europee 2024*. Adottato al Congresso elettorale del PSE 2024, Roma, 2 marzo. Disponibile in: https://pes.eu/wp-content/uploads/2024/03/2024_PES_Manifesto_IT.pdf (ultimo accesso: 30 giugno 2024).

Cesareo, V. (a cura di). (2024). *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide, scelte*. Milano: FrancoAngeli.

Fasano, L. M., Pasini, N., & Regalia, M. (2024). Partiti ed elettori fra culture politiche, orientamenti valoriali e voto alle elezioni 2024. In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide, scelte* (pp. 261-302). Milano: FrancoAngeli.

Identità e Democrazia (I&D). (2024). *Le priorità comuni del Gruppo Identità e Democrazia*. Disponibile in: <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20190712STO56963/parliament-group-priorities-identity-and-democracy> (ultimo accesso: 30 giugno 2024).

I Verdi (Greens). (2024). *Programmatic Resolution adopted by the European Greens at the 7th Extended Congress*. Lione, 4 febbraio. Disponibile in: <https://europeangreens.eu/adopted-documents/> (ultimo accesso: 30 giugno 2024).

La Sinistra (The Left). (2024). *European Elections Manifesto 2024*. Disponibile in: <https://www.european-left.org/2024-eu-election-manifesto/> (ultimo accesso: 30 giugno 2024).

Partito dei conservatori e dei riformisti europei (ECR). (2024). *ECR Party Manifesto 2024*. Disponibile in: <https://www.europaportalen.se/sites/default/files/dokument/ECR%20valmanifest%202024.pdf> (ultimo accesso: 30 giugno 2024).

Partito popolare europeo (PPE). (2024). *Our Europe, a safe and good home for the people. EPP 2024 Manifesto*. Disponibile in: <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024> (ultimo accesso: 30 giugno 2024).

Pasini, N., & Regalia, M. (2023). La issue immigrazione nelle elezioni politiche italiane. In Fondazione ISMU ETS, *Ventottesimo rapporto sulle migrazioni 2022* (pp. 167-178). Milano: FrancoAngeli.

Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.

Capitolo 14

Immigrazione e integrazione in Europa. La centralità dei diritti e delle culture

Vincenzo Cesareo

"Molti sono i diritti fondamentali, a partire da tutte le forme di libertà fino ai diritti sociali. Non rientra in tale ambito il diritto di migrare."

1. Uno sguardo ai diritti degli immigrati nei Paesi dell'Unione

Per prendere in considerazione l'immigrazione nel contesto europeo è opportuno partire dall'analizzare la cultura giuridica che si è sviluppata in Europa a riguardo, prima di affrontare gli altri aspetti riguardanti il rapporto tra le culture degli immigrati e le culture storiche europee. Ciò premesso, il primo valore chiaramente riscontrabile nelle costituzioni degli Stati membri (Codini, 2024), così come nei trattati e negli altri atti fondamentali dell'Unione (Nascimbene, 2024), è quello del rispetto dei diritti umani. Va sottolineato, come del resto fanno da sempre le Supreme Corti, il riferimento agli *esseri umani*. I diritti umani non sono quindi riservati al cittadino, ma sono propri della persona e perciò anche dello straniero migrante-immigrato, qualunque sia la sua posizione rispetto alle regole riguardanti l'ingresso e il soggiorno. Di tali regole gode pertanto anche lo straniero "irregolare", benché la sua condizione possa comportare dei limiti relativamente alle modalità di tutela.

Molti sono i diritti fondamentali, a partire da tutte le forme di libertà fino ai diritti sociali. Non rientra in tale ambito il diritto di migrare (e di immigrare), mentre vi rientra il diritto d'asilo, con le sue implicazioni: diritto di essere accolto, diritto di

vedere la propria domanda adeguatamente valutata, diritto di ricevere assistenza nelle more anche, in caso di accogliimento, ai fini del processo di integrazione. Quanto ai diritti politici, essi sono ottenuti a seguito dell'acquisizione della cittadinanza per il loro intrinseco legame con quest'ultima (salvo parziali eccezioni) che, a sua volta, richiede l'adesione ai valori fondamentali europei.

Un'altra significativa rilevanza giuridica, strettamente connessa alla questione dei diritti, è quella dell'eguaglianza. Anche quest'ultimo principio vale non solo per i cittadini ma anche per gli stranieri immigrati. Costoro godono non solo dei diritti umani, ma anche dei diritti propri dei cittadini, motivo per cui non devono essere oggetto di forme di discriminazione. Al pari dei cittadini, anche gli stranieri possono talora trovarsi in condizione di svantaggio sul piano giuridico, ma ciò è legittimo solo se si tratta di una discriminazione ragionevole, cioè coerente con un fine lecito. Al pari dei cittadini, gli stranieri godono delle posizioni di vantaggio sul piano giuridico previste per compensare svantaggi economici e sociali: gli stranieri immigrati, così come i cittadini, devono poter beneficiare, ad esempio, delle quote rosa, come di quelle riservate alle persone disabili. Come i cittadini, gli stranieri immigrati beneficiano, tra l'altro, delle provvidenze proprie dello stato sociale, fatte salve discriminazioni ragionevoli che possono talora colpire gli "irregolari" o anche i privi di permesso permanente o soggiornati da poco tempo. Come i cittadini, gli stranieri immigrati beneficiano anche di quanto prevede lo stato di diritto; infatti, in caso di lesione dei propri interessi, essi possono accedere a tribunali indipendenti, che garantiscono l'effettiva tutela dei diritti umani.

Il quadro sopra esposto corrisponde alla realtà degli ordinamenti europei o costituisce solo un'astrazione senza concreto riscontro? Tale quadro corrisponde formalmente alla realtà, ma vi sono tensioni e forti orientamenti, anche politici, contrari a riconoscere davvero agli immigrati stranieri i diritti fondamentali e in generale delle condizioni di effettiva eguaglianza. Ciò è testimoniato dall'elevatissimo numero di pronunce giurisprudenziali in tema di discriminazione riguardanti queste persone. La contrarietà emerge in modo rilevante se l'immigrazione è vissuta come un'emergenza – il che porta spesso a invocare "blocchi", soluzioni sbrigative in tema di espulsioni – e in presenza di risorse scarse, per cui si discriminano gli stranieri immigrati nell'accesso a determinate prestazioni dello stato sociale invocando una priorità da riservare ai cittadini.

Con riferimento allo stato di diritto, se ne rileva un suo indebolimento soprattutto in alcuni contesti dove si annunciano o addirittura si realizzano riforme volte a ridurre l'indipendenza delle Corti. A riguardo sono state avviate delle procedure di infrazione da parte dell'Unione.

2. La rilevanza delle culture

Dopo il richiamo agli aspetti giuridici riguardanti gli immigrati, con specifico riferimento ai valori, riscontrabili nelle culture dei Paesi dell'Unione europea e anche

in quella di quest'ultima, è doveroso un secondo rapido cenno per spiegare l'attenzione che Fondazione ISMU ETS dedica al tema della cultura. Sin da quando ha cominciato le sue attività nel 1992 (in origine denominata Fondazione Cariplo-ISMU Iniziative e Studi sulla Multietnicità) ISMU ha riservato un ampio spazio di studio agli aspetti culturali dell'Europa, nella convinzione che la diffusione di conoscenza al riguardo potesse contribuire alla costruzione dell'Unione. Di qui, una serie di attività formative ed editoriali, particolarmente rivolte alle nuove generazioni di europei¹.

Negli anni successivi il forte aumento del fenomeno migratorio ha sempre più impegnato ISMU a occuparsene, realizzando progetti per facilitare l'inserimento dei nuovi arrivati nel nostro Paese ma anche in altri Paesi europei. L'attenzione per la cultura, in particolare per i valori, non è però mai venuta meno, anzi ha assunto ancora più rilevanza e un duplice rilievo perché si è trattato di prendere in considerazione le culture degli immigrati ma in rapporto a quelle storiche europee. La cultura, infatti, è intrinsecamente legata ai processi migratori, in quanto questi producono l'incontro tra le culture di cui sono portatori gli immigrati e quelle dei Paesi di approdo.

Il concetto di cultura adottato in questo capitolo è quello antropologico, per cui essa viene intesa come l'insieme di conoscenze, credenze, morali, valori, modelli di comportamento, norme, abitudini che viene acquisito, ma anche modificato, dagli esseri umani appartenenti a una determinata società. Tra i molteplici elementi costitutivi della cultura assumono un particolare rilievo i valori, che consistono in idee in base alle quali viene definito ciò che è da ritenersi buono, giusto e desiderabile e cosa no. I valori sono inoltre importanti perché spesso incidono sui contenuti delle norme che, a loro volta, definiscono delle regole di comportamento riguardanti alcune categorie di persone. Qualsiasi aggregazione di esseri umani – un gruppo, una comunità o una società – per mantenersi stabile non può fare a meno di possedere, di alimentare, di consolidare ma anche di modificare, in tutto o in parte, il proprio patrimonio culturale al fine di assicurare l'organizzazione interna, le pratiche da adottare, la comunicazione e l'interazione tra i propri appartenenti. Inoltre, la cultura può essere la risultante di un'elaborazione che avviene prevalentemente, o addirittura totalmente, all'interno di una specifica aggregazione umana, ma può anche essere l'esito di una contaminazione con altre culture o dell'imposizione dall'esterno di una cultura differente. La scelta di concentrare l'attenzione sulla cultura – in particolare sui suoi valori – declinandola a livello europeo, diventa quindi non solo opportuna ma anche necessaria poiché essa ha delle conseguenze e dei riflessi, diretti e indiretti, su numerose questioni in merito alle quali l'Europa deve necessariamente prendere delle decisioni che chiamano in causa i valori. Porre al centro dell'attenzione la dimensione culturale

¹ Tra i diversi prodotti realizzati in quegli anni, si ricordano: AA.VV. (1992); Marazzi (1996); Fondazione Cariplo-ISMU, in collaborazione con Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles (1998); De Finis, Zanfrini (1996); Marazzi (2000).

necessità di prendere atto dell'esistenza di una molteplicità di culture presenti storicamente nei Paesi dell'Unione, mettendo in evidenza sia dei tratti comuni sia dei tratti divergenti, riguardanti spesso i valori, i quali possono anche provocare contrapposizioni e conflitti. L'attenzione rivolta alle culture storicamente presenti in Europa è quindi finalizzata a individuare dei tratti culturali auspicabilmente condivisibili dalla maggior parte della popolazione e quindi proponibili quali riferimenti valoriali per una nuova Europa. Benché non manchino criticità all'interno dell'Unione, quest'ultima continua a essere una delle parti del nostro pianeta in cui si vive meglio, sono garantiti i diritti umani, è assicurata la libertà personale e essa tende a configurarsi come una "società aperta", caratteristica propria di una liberaldemocrazia. Ciò viene confermato da quanto emerge dalle interviste svolte nell'ambito del progetto *Europe in a Changing World* riguardante alcuni Paesi di tutti i continenti. Quasi la metà degli intervistati non europei prevedono grandi difficoltà per la tenuta dell'Unione ma, nello stesso tempo, la maggioranza di essi ritiene che l'Europa o gli Stati Uniti sarebbero i luoghi migliori dove vivere se dovessero cambiare località di residenza, mentre meno del 10% indica la Cina e quasi nessuno aspira a trasferirsi in Russia.

Richiamato il concetto di cultura, soffermiamo l'attenzione su uno dei principali elementi distintivi di essa, cioè i valori, facendo riferimento a quelli ascrivibili rispettivamente all'Unione europea, ai molteplici gruppi etnici e ai singoli immigrati presenti sul territorio dell'Unione. Fra i valori europei, evidenziati in un recente studio a essi dedicato (Cesareo, 2024), e quelli dei diversi gruppi si può riscontrare una maggiore o minore vicinanza, così come condivisione o contrapposizione.

Analogamente il singolo immigrato è probabile che si senta vicino, sotto il profilo valoriale, al proprio gruppo etnico o nazionale ma può anche verificarsi che si orienti via via verso valori caratteristici di altre aggregazioni etniche oppure anche a quelli europei. Pertanto, a livello sia individuale sia collettivo i valori appaiono all'osservatore spesso relativamente stabili ma possono anche mutare in modo più o meno rapido, più o meno rilevante, più o meno evidente. Col riferimento a quelli europei può quindi verificarsi che gruppi etnici e nazionali o singoli immigrati si avvicinino oppure si allontanino da alcuni valori europei, dando luogo a quella che viene definita *distanza culturale* (per un approfondimento si veda Cesareo, 2008). Tale distanza si può anche manifestare nei movimenti e nei gruppi politici aderenti all'Unione europea mettendo in evidenza come i valori europei siano assunti e condivisi a livello collettivo e a livello individuale. Facendo riferimento agli esiti delle elezioni tenutesi nel mese di giugno 2024 e ai riscontri di sondaggi sugli elettori si può rilevare che alcuni partiti prendono più o meno esplicitamente le distanze da uno o più valori fondamentali dell'Unione (si veda il capitolo 13 in questo Rapporto).

Di conseguenza la distanza culturale diventa anch'essa rilevante se si considerano ad esempio le riserve nei confronti della liberaldemocrazia, alla quale viene contrapposta la "democrazia illiberale" (si veda per esempio la posizione

di Orbán), che è ovviamente un ossimoro, perché la democrazia è inscindibile dalla libertà e viceversa. Distanze più o meno significative si riscontrano nei partiti euroscettici, sia sovranisti sia populistici, che costituiscono complessivamente circa il 29% dei parlamentari europei: tre gruppi ECR, Pf ed ENS, oltre ad alcuni altri raggruppamenti e a una rilevante parte dei non iscritti (Fasano et al., 2024).

Uno sguardo complessivo ai cittadini europei consente di stimare che la popolazione euroscettica (che presenta una più o meno elevata distanza dai valori dell'UE) in età di voto oscilla tra il 15% e il 20% nei ventisette Paesi dell'Unione (Survey Euro IPSOS, marzo 2024), mentre tale dato è di circa il 25% in Italia (Polimero IPSOS, luglio 2024).

Il nuovo raggruppamento politico (terzo per importanza) costituitosi nel Parlamento europeo, quello dei "patrioti per l'Europa", è fortemente critico nei confronti dell'UE, di cui farebbe a meno. Nel contempo, questa nuova forza politica si dimostra sempre più palesemente pro Putin, l'autocrate che odia la democrazia e la libertà, il quale è sotto accusa dalla Corte penale internazionale per numerosi efferati crimini di guerra commessi in Ucraina ed è interessato a estendere il proprio dominio, mentre reprime duramente ogni forma di opposizione in Russia che, come sostengono alcuni dissidenti, si configura sempre più come una "prigione a cielo aperto". Non va dimenticato che da tempo Mosca conduce una guerra ibrida che si è molto intensificata in occasione delle elezioni europee tenutesi nel 2024, facendo ampio ricorso a messaggi antieuropeisti e addirittura apertamente filorussi allo scopo di delegittimare le istituzioni dell'Unione, di invitare all'astensionismo e al voto di protesta, nonché di sostenere le forze politiche euroscettiche e antisistema². Inoltre, un ruolo rilevante di "collegamento" tra Putin e l'Europa democratica è stato assunto da Viktor Orbán, che dal 2010 governa l'Ungheria ed è chiamato "piccolo Putin" per il suo forte legame con l'autocrate di Mosca. Il premier ungherese, infatti, ostacola la presa di decisioni all'interno dell'UE, ricorrendo al veto e osteggiando il sostegno all'Ucraina. Non a caso è stato proprio Orbán a promuovere la costituzione del gruppo estremista dei "Patrioti".

Dopo aver illustrato i diritti degli immigrati e sottolineata l'importanza degli aspetti culturali, non si può prescindere dal prendere in considerazione i processi di integrazione, che chiamano direttamente in causa in particolare appunto le culture.

3. Quale integrazione?

La *distanza culturale* costituisce un elemento essenziale per qualificare l'integrazione, ma lo è anche l'*etnocentrismo* che si manifesta quando un gruppo etnico

² Come rilevato da numerose fonti, la Federazione russa è la principale produttrice e anche la più efficace distributrice di *fake news* in tutto il pianeta (Iashchenko, 2023).

o nazionale ritiene la propria cultura superiore ad altre. Si è già avuto modo di evidenziare l'esistenza di un nesso tra distanza culturale e *integrazione*, poiché quanto più le culture degli immigrati sono diverse da quelle presenti all'interno dell'Unione tanto più l'integrazione diventa difficile. La stessa considerazione è riferibile anche all'etnocentrismo. In merito alla socializzazione anticipatoria non è scontato che essa conduca sempre all'integrazione. Non va infatti escluso che le aspettative maturate prima di giungere in un Paese europeo possano venire deluse dalla realtà incontrata in esso, e ciò può indurre a non integrarsi. Inoltre gli immigrati che dovessero incontrare notevoli difficoltà a inserirsi nel nuovo contesto, potrebbero reagire costituendo dei gruppi etnico-culturali che scelgono di auto-segregarsi. Non mancano casi di operatori di istituzioni pubbliche o private, che dovrebbero agevolare l'accoglienza degli immigrati, ma che a volte agiscono in modo contrario, ostacolando e di conseguenza impedendo il processo di integrazione.

È invece alquanto generalizzabile che in ogni Paese dell'Unione il prolungamento della residenzialità faciliti l'integrazione, benché non sempre questo nesso si verifichi in modo automatico. In tutti i Paesi si riscontra anche, come è ormai ben noto, una più rapida integrazione delle donne rispetto agli uomini, mentre è probabile che esistano dei gruppi etnici, i quali, proprio per la loro cultura, stentano a integrarsi rischiando anch'essi di auto-segregarsi. Non va infine dimenticato che anche in Europa l'integrazione si configura come un processo multidimensionale, in quanto si concretizza a livello economico, culturale, sociale e politico. Di conseguenza può verificarsi che una persona raggiunga una elevata integrazione economica ma scarsa, se non nulla, integrazione politica o culturale. Sotto il profilo temporale è ampiamente dimostrato che queste quattro dimensioni non si sviluppano in modo sincronico, ma prevalentemente diacronico.

Anche da quanto fin qui esposto in merito all'integrazione, c'è ragione di ritenere che la realtà migratoria nei Paesi dell'UE stia diventando sempre più articolata, sebbene venga spesso erroneamente percepita come una realtà omogenea per effetto di stereotipi che permangono nei suoi confronti. È ormai del tutto evidente, infatti, che la crescente eterogeneità degli immigrati induce a ritenere che non pochi di essi possano essere più integrati nell'Unione rispetto agli stessi europei nativi (Rovati & Lomazzi, 2024). Va inoltre sottolineato che l'integrazione è sempre necessariamente bidirezionale perché non riguarda, come spesso si tende a sostenere, i soli immigrati, ma anche tutti i cittadini di un determinato Paese e quindi della stessa Unione europea (Mezzetti, 2024). Ciò diventa particolarmente rilevante se si tende a un'integrazione finalizzata alla costruzione di una "casa comune europea", che diventi coesa, forte e sicura, per la quale sono chiamati a collaborare ugualmente gli autoctoni e gli immigrati. Gli uni e gli altri devono quindi riconoscersi e rispettarsi reciprocamente in quanto persone, con la dignità propria degli esseri umani, con la loro unicità, la loro storia, la loro cultura, le loro relazionalità: sono tutti elementi distintivi che assumono un rilievo notevole per favorire o per ostacolare i processi di integrazione.

Si è appena messo in evidenza che siamo tutti, nativi e immigrati, chiamati a impegnarci nel percorso di integrazione europea, nella consapevolezza che vi sono opinioni diverse e contrastanti riguardanti il futuro del nostro continente e il posizionamento dell'UE a livello globale. Con la sottolineatura concernente i soggetti chiamati a costruire la nuova Unione, terminiamo questo capitolo del 30° Rapporto ISMU ponendo un interrogativo ai lettori che ci hanno seguiti fin qui. Nel secondo paragrafo sono state prese in considerazione le possibili distanze culturali riscontrabili sia tra le comunità etnico-nazionali degli immigrati e gli stessi immigrati considerati individualmente, sia tra i partiti politici presenti nel nuovo Parlamento europeo e gli orientamenti della popolazione dell'Unione. Il riferimento a queste due realtà – il mondo dell'immigrazione e quello della politica – induce a domandarsi: per procedere nella costruzione di una "casa comune europea" che sia coesa, forte e sicura sono più pericolose le distanze culturali riscontrate tra immigrati oppure quelle dei politici e degli europei euroscettici?

Lasciando ai lettori decidere in merito a tale quesito, è comunque necessario mettere in atto un efficiente governo delle migrazioni (delle quali avremo sempre più bisogno), assicurando a tutti il rispetto dei diritti umani e riservando particolare attenzione a quelle distanze culturali che sono incompatibili con tali diritti e quindi con la democrazia, come nel caso dell'estremismo islamista o del neo-nazismo. Nel contempo, l'Unione europea deve essere in grado di dimostrare, in particolare ai politici e alla popolazione euroscettica, che soltanto lo sviluppo di un'Europa coesa, forte e sicura può garantire di collocarsi con autorevolezza a livello planetario, anche per essere in grado di contrapporsi alle mire espansionistiche dei regimi autocratici interessati a porre sotto il proprio controllo i Paesi appartenenti all'UE. Tra le tante sfide che l'Unione europea è chiamata ad affrontare assumono dunque particolare rilievo le due qui evidenziate, cioè quella dell'immigrazione e quella del contrasto all'euroscetticismo, che, sebbene distinte, possono avere delle connessioni, come si è verificato già nel recente passato, quando una parte di euroscettici ha chiesto che gli immigrati restino "a casa loro".

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1992). *Crescere in...* Milano: ISMU - Fondazione Opere Sociali Cariplo.
- Cesareo, V. (2008). *Sociologia. Teorie e problemi*. Milano: Vita e Pensiero.
- Cesareo, V. (a cura di). (2024). *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e decisioni*. Milano: FrancoAngeli.
- Cesareo, V., & Blangiardo, G. (a cura di). (2010). *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà immigrata italiana*. Milano: FrancoAngeli.

Codini, E. (2024). I valori costituzionali degli Stati. In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e decisioni* (pp. 153-169). Milano: FrancoAngeli.

De Finis, G., & Zanfrini, L. (a cura di). (1996). *Cultura locale e migrazioni in Europa*. Milano: Fondazione Cariplo-ISMU.

Fasano, L., Pasini, N., & Regalia, M. (2024). I cittadini europei, i partiti e la politica. La trasformazione delle famiglie politiche e il voto per il nuovo Parlamento europeo. In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e decisioni* (pp. 261-302). Milano: FrancoAngeli.

Fondazione Cariplo-ISMU & Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles. (1998). *Viaggio nell'Europa delle culture / Voyage dans l'Europe des cultures*. Milano: Fondazione Cariplo-ISMU.

Iashchenko, I. (2023). Understanding Russian disinformation strategies inside and outside the country. *ASPENIA*. Disponibile in: <https://aspeniaonline.it/understanding-russian-disinformation-strategies-inside-and-outside-the-country/> (ultimo accesso: 9 settembre 2024).

Marazzi, A. (a cura di). (1996). *L'Europa delle culture*. Milano: Fondazione Cariplo-ISMU.

Marazzi, A. (a cura di). (2000). *Una bussola per l'Europa*. Milano: Fondazione Cariplo-ISMU.

McLung Lee, A. (1967). *L'uomo polivalente*. Torino: Einaudi.

Mezzetti, G. (2024). Immigrazione e cittadinanza in UE. L'universalismo dei valori alla prova in un'Europa sempre più diversa. In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e decisioni* (pp. 204-221). Milano: FrancoAngeli.

Nascimbene, B. (2024). I valori dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa. In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e decisioni* (pp. 141-152). Milano: FrancoAngeli.

Rovati, G., & Lomazzi, V. (2024). Il valore della democrazia nella percezione dei cittadini europei. In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e decisioni* (pp. 222-243). Milano: FrancoAngeli.

Vaccarini, I. (2024). Due deformazioni della democrazia: populismo e sovranismo. In V. Cesareo (a cura di), *Per un'Unione europea coesa, forte e sicura. Valori, sfide e decisioni* (pp. 185-203). Milano: FrancoAngeli.

Capitolo 15

Muri di confine, migrazioni e mobilità internazionale

Antonio Zotti

"Più che bloccare i flussi migratori indesiderati, le barriere li reindirizzano verso altri percorsi, rendendoli più difficili da monitorare."

Fra le eccessive semplificazioni con cui viene frequentemente trattato il fenomeno migratorio, quelle relative alle modalità dell'ingresso, regolare e non, di popolazione straniera all'interno di un territorio risultano particolarmente eloquenti nella loro distanza rispetto ai caratteri effettivi della mobilità internazionale. Ad esempio, da tempo gli esperti rilevano come l'immigrazione irregolare verso l'Unione europea sia dovuta per lo più alla permanenza oltre la scadenza dei visti di stranieri entrati regolarmente nel territorio (sovra) nazionale, o, nel caso degli Stati Uniti, alla disponibilità di voli dal Centro America offerti da compagnie aeree senza la richiesta di visti. Nonostante questa evidenza empirica, il discorso pubblico e le misure di politica migratoria paiono largamente basate sull'idea (espressa in maniera più o meno esplicita e consapevole) che l'attraversamento clandestino di un confine fisico sia tuttora la modalità "normale" d'ingresso dei migranti. Al di là della sua scarsa accuratezza, l'assunto indica la presenza di narrazioni che riproducono l'idea e le pratiche del confine territoriale come elemento cruciale nella gestione dell'ingresso e dell'insediamento di non-membri all'interno di una comunità politica. Se questo è vero, la ricomparsa di uno strumento apparentemente obsoleto come i muri di confine può essere osservata come espressione non

di mera irrazionalità, bensì di processi sociali e politici profondi, come discuteremo in questo capitolo del Rapporto.

1. L'inattesa proliferazione delle barriere di confine

Fatti salvi casi eccezionali quali i confini inter-statali all'interno dell'Area Schengen, aperti e completamente incustoditi (ad eccezione di sospensioni, motivate da ragioni relative alla sicurezza interna di ciascun Paese membro e/o da finalità di costruzione di consenso politico¹), la grande maggioranza dei confini tra Paesi è soggetta a un certo grado di controllo e può essere attraversata in maniera regolare solo presso posti di blocco designati. Le misure ordinarie adottate dalle autorità governative al fine di supervisionare i flussi in transito attraverso i confini del proprio territorio vanno dall'applicazione di norme doganali, sanitarie e fitosanitarie o di biosicurezza fino ai provvedimenti destinati più o meno esplicitamente alla selezione, limitazione e blocco delle migrazioni. L'applicazione di tali misure avviene in proporzione sempre maggiore attraverso complessi sistemi di documentazione, visti, e raccolta e gestione di dati.

Allo stesso tempo, il terzo millennio ha visto un aumento vertiginoso dell'uso di tecnologie di controllo dei confini vecchie di secoli: muri e fortificazioni. Alla fine della Seconda guerra mondiale i muri di confine erano praticamente inesistenti, e nemmeno gli intenti di controllo dei movimenti della popolazione che avevano caratterizzato il periodo della Guerra fredda ne fecero crescere il numero oltre una mera dozzina. Il temporaneo trionfo (effettivo e "percepito") dell'ordine internazionale liberale, dei regimi liberal-democratici e dell'economia capitalista globalizza(n)te nell'ultimo decennio del Ventesimo secolo rese le barriere fisiche una soluzione ancor più inadeguata agli occhi delle autorità pubbliche, date le trasformazioni che il concetto, e in qualche misura anche la pratica effettiva, del confine stava subendo. Per un breve periodo, quest'ultimo sarebbe passato dall'essere barriera e luogo di attrito, nonché simbolo di fissità obsoleta e irrazionale rinuncia ai benefici del libero scambio, a linea di demarcazione relativamente flessibile e permeabile, in linea con gli intenti di apertura degli spazi nazionali a sempre più intensi flussi di persone, merci, capitali e informazioni. Nonostante la globalizzazione dello spazio mondiale si realizzasse solo entro limiti notevoli, e in maniera tutt'altro che uniforme, lo *Zeitgeist* del periodo post-Guerra fredda fu tale da generare enormi aspettative e speranze presso opinioni pubbliche elettorali e attori economici, nonché politiche nazionali e internazionali finalizzate a creare le condizioni per un mondo più aperto e interconnesso. Tuttavia,

¹ Nel 2024 diversi Paesi dell'Area Schengen hanno temporaneamente reintrodotti controlli alle proprie frontiere. Germania, Austria, Danimarca, Norvegia, Francia, Italia, Slovenia e Svezia hanno sospeso la libera circolazione degli individui. Le motivazioni addotte, singolarmente o combinate, sono la necessità di ridurre l'immigrazione irregolare, alleviare la pressione sui propri sistemi d'asilo nonché proteggersi dal rischio di infiltrazioni terroristiche.

trasformazioni strutturali come la redistribuzione della ricchezza a livello globale e i mutamenti delle dinamiche demografiche, come pure eventi traumatici quali gli attacchi terroristici o le crisi economiche, generarono presto una altrettanto diffusa e intensa disillusione rispetto alle sorti del mondo globalizzato. Movimenti e leader politici di vario orientamento ideologico cominciarono a offrire rappresentanza alle frustrazioni e soluzioni (più o meno plausibili) alle paure provocate dalle promesse tradite della globalizzazione, nonché in alcuni casi ad alimentare attivamente tali sentimenti al fine di costruire consenso politico.

È in questo contesto che i muri di confine tornarono ad apparire convincenti strumenti di contrasto di fenomeni quali il terrorismo transnazionale, i traffici illeciti condotti da organizzazioni criminali, i conflitti inter- e trans-statali e le migrazioni irregolari, il cui ostacolo è oggi la principale finalità dell'adozione di questo strumento. Le proporzioni fra il numero di muri destinati a ciascuna finalità indicate in questa sezione vanno intese come puramente indicative, poiché in realtà i fenomeni appena menzionati possono essere effettivamente sovrapposti e anzi rafforzarsi reciprocamente (basti pensare alle migrazioni e ai traffici umani, o al contrabbando in presenza di condizioni di instabilità politica in un Paese vicino appena uscito da un conflitto armato). Inoltre, le politiche attuate dai governi e gli schemi interpretativi presentati da commentatori, personale politico e media molto spesso li presentano come tali al pubblico.

La fortificazione dei confini può dunque essere vista come una delle manifestazioni più evidenti dell'intento perseguito dalle autorità politiche di esercitare controllo sul proprio territorio, attraverso l'intervento attivo sulle strutture costitutive dello spazio geografico delle comunità, al fine di proteggere da (e, in molti casi, paradossalmente, alimentare) i timori generati da fenomeni variamente identificati come effetti indesiderati della globalizzazione.

2. I muri di confine oggi

Il carattere decisamente "contemporaneo" dei timori che hanno portato alla diffusione dei muri di confine non esclude che questi ultimi svolgano tuttora (anche) funzioni di difesa territoriale analoghe alle fortificazioni militari del passato. Vi sono muri che dividono l'uno dall'altro Paesi coinvolti, attualmente o in passato, in dispute militari (ad esempio le due Coree, Cipro e Cipro Nord, Kuwait e Iraq, Israele e Libano), o in vista di possibili ostilità future (è il caso delle fortificazioni poste dai governi finlandese ed estone lungo i loro confini con la Russia, o di quelle esistenti fra India e Pakistan). A questa funzione tradizionale di difesa territoriale da minacce originanti da uno specifico attore governativo ostile se ne affianca un'altra legata a una questione tipica del contesto di sicurezza contemporaneo, caratterizzato dalla frammentazione della minaccia e da rischi sistemici che rendono i pericoli non solo più difficili da

identificare, ma anche endemici, e dunque non più semplicemente eliminabili².

A tal proposito, è significativo che circa un quinto dei muri oggi esistenti sia stato eretto per garantire sicurezza rispetto a uno dei rischi più tipici affrontati dalle politiche della sicurezza contemporanea: l'instabilità prodotta da situazioni di (post-)conflitto in aree confinanti. Esempi di questa categoria sono le fortificazioni costruite dai governi di Turchia e di Israele, e quelle in corso di realizzazione da parte dell'Iraq lungo i rispettivi confini con la Siria in seguito allo scoppio della guerra civile nel 2011, o ancora quelle realizzate dalla Tunisia lungo la frontiera con la Libia, e quelle fra Pakistan e Afghanistan. Poco meno di un quarto dei muri di confine esistenti svolgono ufficialmente una funzione di protezione da fenomeni che le autorità nazionali identificano (sulla base di criteri più o meno problematici) come terrorismo internazionale: è il caso delle barriere erette dall'India ai suoi confini con il Pakistan, il Myanmar e il Nepal, delle protezioni in corso di realizzazione da parte del governo iraniano lungo le frontiere con l'Afghanistan e il Pakistan (nonché quelle esistenti fra questi due ultimi Paesi) o, ancora, le barriere erette da Israele lungo le sue frontiere con la Cisgiordania e Gaza, dall'Arabia Saudita sul confine con lo Yemen, o quelle costruite nella valle del Ferghana fra Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan. Un ulteriore quarto dei muri di confine esistenti sono poi dichiaratamente destinati (anche) al contenimento o all'interruzione di flussi irregolari di merci (contrabbando e traffici illeciti, soprattutto di stupefacenti).

È questa una delle funzioni svolte dalle barriere erette dalle autorità indiane sul confine con il Bangladesh e il Myanmar, o di quelle esistenti fra Turchia e Iran, fra il Sud Africa e lo Zimbabwe e intorno all'Afghanistan. Infine, più del 30% dei muri di confine esistenti è stato realizzato allo scopo esplicito di contenere e bloccare i flussi migratori. Gli esempi includono casi oggetto di ampia discussione pubblica, anche a livello internazionale, e altri molto meno noti e discussi. Fra i primi vi sono senz'altro il muro realizzato dal governo statunitense lungo alcuni tratti del confine con il Messico (si veda il box 1) – divenuto oggetto di dibattiti a volte surreali non solo sulla sua efficacia, ma anche sulla sua mera esistenza, che testimoniano il valore simbolico di questo tipo di strumenti – come pure le famose reti di filo spinato installate a partire dal 2015 dal governo ungherese sulla frontiera con la Serbia e lungo i brevi tratti di confine con la Croazia non protetti dalla barriera naturale offerta dal fiume Drava (si veda il box 2).

² Sui tipi e la distribuzione dei muri di confine, si veda Vallet (2022); Gülzau & Mau. (2021).

Box 1. La barriera di separazione tra Stati Uniti d'America e Messico

Realizzata per ridurre l'immigrazione irregolare dal Messico verso gli Stati Uniti, la barriera consiste in una serie discontinua di ostacoli (recinti e muri di varia altezza e configurazione) e, negli intervalli fra le strutture fisiche, in una "recinzione virtuale" di sensori, telecamere e altre apparecchiature di sorveglianza con cui la United States Border Patrol controlla il confine. Dei 3.145 km di confine, di cui circa 2.000 segnati dal corso del Rio Grande (in gran parte lungo il confine texano) e 1.125 terrestri, circa 1.100 km sono dotati di ostacoli fisici. Divenuta particolarmente nota a livello internazionale per l'enfasi posta dall'amministrazione Trump sul suo rafforzamento e ampliamento (assommante in realtà a meno di 70 km), la struttura cominciò a essere realizzata durante l'amministrazione Clinton e ha continuato a crescere per tutte quelle successive, accompagnata da un costante inasprimento delle misure di prevenzione e perseguimento dell'immigrazione illegale, incluse massicce deportazioni. Nell'anno fiscale 2024, la US Border and Custom Protection ha registrato a livello nazionale un totale di circa 3.000.000 "incontri", che includono gli arresti di individui colpevoli di attraversare il confine senza permessi validi, le dichiarazioni di inammissibilità dello status di rifugiato o di protezione internazionale, e, tra marzo 2020 e maggio 2023, le espulsioni di migranti al fine di bloccare la diffusione del COVID-19 (l'attivazione del Title 42, misura di protezione sanitaria risalente al 1944, che non prevede peraltro la possibilità di presentare richiesta d'asilo, ha costituito lo strumento più efficace di respingimento e deportazione durante l'amministrazione Trump). Di questi "incontri", 2.135.000 sono avvenuti nell'area del confine sud-occidentale (quello corrispondente alla fortificazione), in calo rispetto al 2023 (2.475.000), quando nella seconda metà dell'anno era stato registrato un marcato aumento³.

³ U.S. Custom and Border Protection, Stats and Summaries, disponibile in: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>.

Box 2. La barriera di separazione tra l'Ungheria, la Serbia e la Croazia

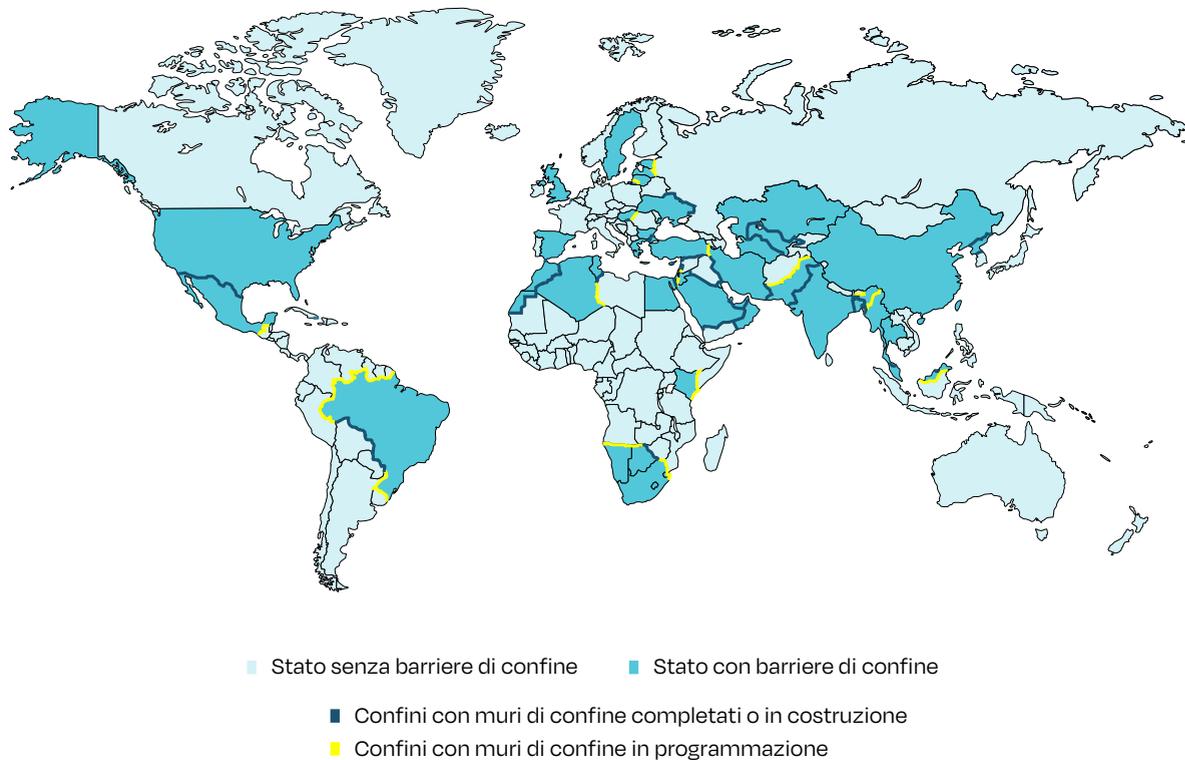
L'avvio della costruzione della barriera risale al giugno 2015, quando le autorità ungheresi decisero di bloccare il crescente afflusso di migranti (umanitari e non) nell'Area Schengen, la maggior parte dei quali non erano intenzionati a presentare le proprie richieste di asilo o di visti in Ungheria, bensì in Paesi dell'Europa occidentale. Il governo ungherese accusava l'Unione europea di reagire troppo lentamente all'eccezionale aumento di arrivi, e interpretava in senso deliberatamente limitato gli obblighi imposti dal regolamento di Dublino sui Paesi di primo arrivo. La barriera, realizzata velocemente nel 2015 insieme a due campi di raccolta dei richiedenti asilo nelle sue adiacenze, è stata negli anni successivi ampliata e rinforzata, fino a raggiungere la sua attuale configurazione, che consiste in una doppia recinzione sormontata da spirali di filo spinato e dotata di rilevatori di movimento, megafoni, punti di osservazione e, in alcuni tratti, elettrificata (anche a compensazione di una progressiva diminuzione dell'intensità dei costosi pattugliamenti della polizia di frontiera). Nel 2023, anno dell'ingresso della Croazia nell'Area Schengen, il governo ungherese annunciò la propria intenzione di smantellare i 348 km di barriera installati lungo il confine con il Paese; al momento, tuttavia, la recinzione risulta ancora presente, e costituisce ancora un'unica struttura insieme con i 175 km di fortificazione a ridosso del territorio della Serbia. I dati ufficiali disponibili per l'anno 2023 riportano circa 71.000 casi di attraversamento illegale impedito dalla barriera, 1.800 arresti nonché più di 100.000 fermi di migranti irregolari che sono riusciti ad attraversare le reti. Anche nel caso della barriera ungherese, le variazioni nel numero di ingressi di immigrati irregolari sembra dipendere più dalle azioni della polizia ungherese e ancor più di quella serba contro i trafficanti che gestiscono i flussi sulla tratta balcanica, e contro i migranti stessi, che dall'efficacia della barriera nel prevenire l'accesso al territorio nazionale – i cui effetti più rilevanti paiono piuttosto il reindirizzamento dei flussi verso la Slovacchia, nonché l'indebolimento dei legami comunitari e dei processi economici transfrontalieri locali.

Collegata al caso ungherese, vi è poi la serie di barriere anti-immigrazione realizzate da numerosi Paesi i cui territori sono stati attraversati dalla "tratta balcanica" durante la famigerata "crisi" migratoria del 2015-2016: quelle innalzate dalle autorità greche e bulgare al confine con la Turchia, quelle poste dal governo nord macedone al confine con la Grecia, cui si aggiungono le strutture fisiche poste da diversi governi di Paesi appartenenti all'Area Schengen a restrizione della libertà di movimento garantita dal corrispondente accordo internazionale (il quale

prevede la sua parziale sospensione solo per periodi limitati e in risposta a specifiche situazioni di emergenza), come nel caso dell'Austria nei confronti di Italia e Slovenia e della Slovenia e dell'Ungheria nei confronti della Croazia. Le fortificazioni intorno alle enclave spagnole di Ceuta e Melilla, quelle installate di recente dal governo polacco ai confini con la Bielorussia (si veda il box 3), le recinzioni intorno a Calais e le barriere erette dal governo saudita a contenimento dei flussi migratori provenienti dallo Yemen sono state anch'esse oggetto dell'attenzione del pubblico e dei decisori politici, seppure in misura e tempi diversi, perché legate a flussi migratori macroscopici, condizionati da eventi e circostanze di ampia portata mediatica e rilevanza politica. A queste si affiancano una miriade di barriere anti-immigrazione di cui si discute molto più sporadicamente, a conferma della persistenza inerziale delle gerarchie internazionali. È il caso, per nominarne alcune, delle barriere realizzate dal Botswana ai confini con lo Zimbabwe, dall'Etiopia nei confronti dell'Eritrea, dalla Repubblica Popolare Cinese lungo la frontiera con il Vietnam e il Myanmar, quelle che proteggono Santo Domingo dai migranti haitiani, o ancora quelle proposte in alcuni circoli politici della Repubblica Democratica del Congo per fermare l'"invasione" proveniente dal Rwanda e dall'Uganda. La ridefinizione degli equilibri di potenza internazionali non pare per il momento sortire effetti significativi in termini di de-periferizzazione dei movimenti migratori Sud-Sud e delle politiche di riasserzione (spesso violenta) da parte delle autorità del controllo del proprio territorio. L'ascesa delle cosiddette potenze emergenti (si veda il dinamismo e l'espansione del club BRICS) avviene in gran parte sulla base del paradigma della sovranità, che notoriamente dà ampia precedenza alla sicurezza territoriale dello Stato rispetto alla sicurezza umana dei migranti.

La proliferazione dei muri di confine è stata in molti casi accompagnata non solo dall'utilizzo di tecnologie di sorveglianza e di raccolta di informazioni, ma anche dallo sviluppo di pratiche di esternalizzazione finalizzate a bloccare i flussi migratori quanto più possibile in prossimità dei loro luoghi di origine. Un esempio di queste pratiche è la militarizzazione della frontiera messicana con il Guatemala, attuata con infrastrutture difensive fornite dagli Stati Uniti attraverso il programma Frontera Sud, al fine di scoraggiare/prevenire i flussi migratori diretti verso il Nord America. Anche la collaborazione tra Unione europea e Turchia per la gestione (ovvero il contenimento) dei flussi provenienti dalla Siria e dalla regione medio-orientale può essere letta in questa chiave, nonostante l'utilizzo reiterato da parte delle autorità turche di una possibile apertura delle barriere di confine con la Siria come leva diplomatica. Va inoltre tenuto conto dell'effetto della pandemia di COVID-19 sulla tendenza all'incremento e alla diffusione a livello planetario della fortificazione dei confini. L'emergenza sanitaria ha non solo fornito un pretesto per erigere nuove barriere, ma ha anche permesso ai governi nazionali di testare e incrementare la propria capacità effettiva di chiudere ermeticamente il proprio territorio, nonché di normalizzare presso il pubblico l'idea che una tale pratica potesse essere applicata anche ad altri fenomeni "esterni" indesiderati quali le migrazioni.

Mappa 1. Muri e barriere di confine nel mondo



Fonte: The Economist

3. La (in)efficacia strumentale e l'adeguatezza simbolica dei muri di confine

La desuetudine delle fortificazioni di confine prima del loro relativamente recente ritorno in auge non era certo solo dovuta alla diffusione di sentimenti internazionalisti o di regimi regolativi che favorivano l'apertura ai flussi transnazionali, ma anche e soprattutto alla loro scarsa utilità pratica. Perfino in periodi caratterizzati dalla diffusione di ideologie e politiche fortemente nazionaliste, i muri sono stati in gran parte considerati soluzioni poco pratiche e troppo onerose in termini non solo finanziari, ma anche organizzativi e politici (si pensi allo stigma associato al muro di Berlino) rispetto ai benefici che effettivamente garantivano. I muri odierni possono certamente avvalersi di più avanzate soluzioni ingegneri-

Box 3. La barriera di confine fra Polonia e Bielorussia

Il governo polacco avviò la realizzazione della barriera al fine di bloccare l'ingresso di migranti irregolari ritenuto essere stato deliberatamente indirizzato e alimentato dalla Bielorussia alla fine dell'estate del 2021, nell'ambito di una calcolata crisi di confine che ha coinvolto anche la Lituania e la Lettonia. La barriera, completata nel giugno 2022, consiste in un muro d'acciaio di 187 km sormontato da filo spinato, cui si aggiunge una barriera elettronica lunga 206 km, dotata di 3.000 telecamere con visione notturna e sensori di movimento nonché attività di pattugliamento. Il numero di tentativi di attraversamento riportati dalle autorità polacche nell'anno 2023 è di circa 22.000 unità, in crescita rispetto alle circa 16.000 dell'anno precedente. Nonostante le autorità polacche non abbiano mai ufficialmente bloccato l'ingresso dei migranti, quest'ultimo è stato drasticamente ridotto per effetto delle fortificazioni. La situazione potrebbe ulteriormente risentire del progetto del governo polacco inteso a realizzare un ancor più esteso e massiccio sistema di fortificazioni, lungo circa 700 km sui confini con l'exclave russa di Kaliningrad e la Bielorussia, a difesa da azioni ostili provenienti da Paesi terzi (compresa un'eventuale aggressione da parte della Russia). Il programma, noto come Shield-East, include centri e sistemi di telecomunicazione in coordinamento con altri alleati orientali della NATO (Finlandia, Estonia, Lettonia e Lituania) e sistemi di sorveglianza elettronica; le autorità polacche contano di poter finanziare in parte tale sistema con fondi dell'UE presentandolo come strumento di difesa non solo nazionale ma dell'intera Unione.

stiche e tecnologie di sorveglianza. Tuttavia, lo sviluppo scientifico e tecnologico giova anche alle strategie per aggirare i muri, permettendo ad esempio maggiore efficienza nella costruzione di tunnel, scale e rampe, l'impiego di droni, di sistemi di navigazione satellitare, di mezzi di comunicazione telematica, nuove tecniche di falsificazione di documenti e modalità di corruzione del personale preposto alla vigilanza non rintracciabili. La capacità dei muri di raggiungere gli obiettivi per cui si dice siano stati eretti rimane nel complesso limitata, specie a fronte della molto più evidente efficacia dimostrata da altre misure, come dimostrato dalla recente diminuzione dei flussi attraverso il confine fra Messico e Stati Uniti "a muro costante", dovuto all'aumento e inasprimento dei controlli da parte delle autorità di entrambi i Paesi.

Più che bloccare i flussi migratori indesiderati, le barriere li reindirizzano verso altri percorsi, rendendoli più difficili da monitorare, e aumentando la domanda – e

il costo – dei “servizi” di aggiramento degli ostacoli offerti dai trafficanti. Posti solitamente in zone periferiche del territorio nazionale, i muri finiscono molto spesso con l'isolare i piccoli centri urbani o rurali, o addirittura le singole abitazioni, presenti nelle aree di frontiera, intrappolando tanto i migranti quanto la popolazione locale in delle enclaves. Inoltre, le barriere di confine portano all'erosione del tessuto economico e sociale delle comunità di confine spezzando le strutture transfrontaliere in cui sono inserite, ad esempio imponendo costi e controlli aggiuntivi agli scambi. L'aumentata viscosità e instabilità dei flussi (economici e sociali, oltre che migratori) e il conseguente declino di queste economie locali possono avvantaggiare ulteriormente la criminalità organizzata, che oltre ai traffici di esseri umani trova nuove opportunità di profitto nella gestione del mercato nero che sorge in queste aree. Nel complesso, interrompendo le strutture transfrontaliere regolari, i muri alterano i canali e i codici di cooperazione e negoziazione di persone e organizzazioni locali, ostacolando la capacità di queste ultime di mitigare le crisi locali, e quelle nazionali e internazionali che ne possono scaturire. A tutto ciò vanno poi aggiunti i rischi ambientali generati dalla presenza di strutture per loro natura rigide e intrusive, con ripercussioni sia sull'ecosistema in quanto tale, sia sulle comunità umane locali e nazionali, in termini di rischio di dissesti idrogeologici.

La ridotta efficacia complessiva dei muri in termini di effettiva limitazione dei flussi ha tuttavia un valore controfattuale solo relativo. Spesso gli aggiramenti o gli attraversamenti delle barriere di confine vengono presentati e percepiti come ulteriore dimostrazione della loro necessità. Anche l'incommensurabilità fra la scala potenzialmente globale della questione migratoria e la dimensione eminentemente locale della fortificazione del confine viene utilizzata dagli imprenditori politici come conferma della necessità di continuare a trattare il tema esclusivamente in termini di ordine pubblico e sicurezza interna e non, ad esempio, come incentivo alla ridefinizione della questione migratoria in quanto tema di politica estera e governance globale.

Alla luce di quanto esposto, si potrebbe pensare che i muri di confine vadano intesi come mera espressione di irrazionalità. Una tale idea è convincente nella misura in cui si assume che gli attori politici (governanti e governati) basino i propri comportamenti esclusivamente su informazioni complete e oggettive. Se invece si tiene conto del ruolo delle rappresentazioni, dei valori e delle narrative, i muri di confine, seppure strumentalmente inefficaci e addirittura dannosi, risultano misure adeguate rispetto alle nozioni diffuse relative al tema, come ad esempio una concezione della globalizzazione – e delle migrazioni come uno degli aspetti più evidenti di quest'ultima – quale fonte di rischi e di esternalità negative. L'adeguatezza dei muri di confine come risposta al fenomeno migratorio va dunque rintracciata nella notevole forza simbolica che tale misura esercita su ampi settori della popolazione, e dunque anche nell'opportunità che essa offre ai decisori di godere dei dividendi politici derivanti dalla narrazione di un territorio originariamente armonioso e coerente, da difendere con barriere che tengano fuori gli elementi esterni e dunque pericolosi. A meno di cambiamenti significa-

tivi in queste idee e narrative, il fenomeno dei confini fortificati pare destinato a permanere, se non addirittura a diffondersi.

Oggi, dunque, i muri di confine paiono diventati una risposta normalizzante (e normalizzata) alla effettiva e/o percepita instabilità generata dalle trasformazioni sia in termini di distribuzione della potenza e della ricchezza, sia di più profondi cambiamenti nella struttura stessa del sistema internazionale, caratterizzato dalla crescente rilevanza di fenomeni sovra- e trans-nazionali che sfuggono alla capacità di intervento delle autorità politiche nazionali e internazionali. A questi mutamenti i sistemi politici rispondono spesso proponendo alle *constituency* di riferimento (che inevitabilmente esistono anche nei sistemi autocratici, i cui governanti rispondono anch'essi a interessi e valori di gruppi, anche se molto concentrati) inquadrando la questione come una minaccia da eliminare grazie a soluzioni puntuali, quali appunto la costruzione di barriere a salvaguardia della sicurezza e dell'ordine interno e degli equilibri internazionali esistenti. In questo senso, le fortificazioni sono l'epitome di atteggiamenti perlomeno problematici non solo in termini di etica globale (si veda il dilemma della difesa dei diritti della comunità politica rispetto a quelli di migranti forzati o volontari), ma anche di adeguatezza rispetto a fenomeni che si presentano piuttosto come rischi che, come tali, possono essere più o meno efficacemente gestiti, ma mai semplicemente eliminati.

Mappa 2. Il muro tra Polonia e Bielorussia



Fonte: The Economist

Riferimenti bibliografici

Benedicto, A. R., Akkerman, M., & Brunet, P. (2020). *World Towards a Global Apartheid*. Centre Delàs d'Estudis per la Pau. Disponibile in: <https://www.tni.org/en/publication/a-walled-world>.

Fülöp, Z. (2024). Hungary: Mixed feelings on both sides. *Balkan Insight*. Reporting Democracy project. Disponibile in: <https://balkaninsight.com/2024/02/29/hungary-mixed-feelings-on-both-sides/>.

Green, E. (2024). Migrants from around the world are trying to reach the U.S. via charter planes. *NPR*. 27 settembre. Disponibile in: <https://www.npr.org/2024/09/27/nx-s1-5108732/migrants-nicaragua-haiti-charter-flights-immigration>.

Gülzau, F., & Mau, S. (2021). Walls, barriers, checkpoints, landmarks, and “no-man’s-land”: A quantitative typology of border control infrastructure. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 46(3), 23-48.

Hansen, F., & Pettersson, J. (2021). Contradictory migration management? Differentiated security approaches to visa overstay and irregular border crossings in the European Union. *European Security*, 31(1), 117-134.

McLennan, M. (2022). *The Global Risks Report 2022, 17th edition*. Cologny, Switzerland: World Economic Forum.

Vallet, É. (2022). The world is witnessing a rapid proliferation of border walls. *Migration Policy Institute*, 2.

Parte IV

Tra differenze
e disuguaglianze:
gli immigrati non
sono tutti uguali

Capitolo 16

La narrazione sulle migrazioni e il ruolo di media

Paola Barretta, Cecilia Lindenberg e Vittorio Longhi

"Tra le sfide poste su scala internazionale rispetto alla correttezza e all'accuratezza dell'informazione sulle migrazioni vi è proprio la selezione delle notizie sulla base di due elementi: la rilevanza, il "cosa" delle notizie e il "come", ovvero le indicazioni di "come" i fatti vengono presentati. È dalla combinazione di questi due elementi che discendono la qualità dell'informazione e la possibilità di arginare un allarmismo sociale ingiustificato attraverso improprie associazioni di notizie con le persone (migranti e rifugiate) protagoniste degli eventi."

La centralità che in questi anni ha assunto il tema delle migrazioni nel dibattito pubblico rafforza ancora di più la missione di Fondazione ISMU ETS a diffondere un'informazione corretta e promuovere una narrazione alternativa a quella predominante, talvolta caratterizzata da stereotipi e strumentalizzazioni anche a fini politici.

In occasione della tavola rotonda *Per un'informazione responsabile*, tenutasi il 13 febbraio 2024 durante la presentazione del Rapporto 2023, ISMU ha avviato una riflessione insieme a giornalisti ed esperti di comunicazione su alcune questioni chiave in tema di narrazione delle migrazioni, quali la scarsa diffusione di informazioni accurate, da un lato, e l'insufficiente consapevolezza da parte dei cittadini su come esercitare la propria azione democratica nell'informazione o, ancora, la mancanza di un'adeguata rappresentanza delle persone con background migratorio nei media e nelle redazioni. La disinformazione sulle migrazioni sfrutta le paure dei cittadini per polarizzare l'opinione pubblica, costruire malcontento e influenzare l'agenda politica di un Paese, agendo sulle insicurezze delle persone.

Alla luce di questo scenario, il presente capitolo si sviluppa in tre parti: la prima tratta il tema dell'invisibilità degli afrodiscendenti in particolare nei media; la

seconda analizza come è stata la rappresentazione dei migranti e dei rifugiati nei mezzi di comunicazione italiani nel 2024 e, infine, la terza parte presenta il progetto *AWAKE - Campagna di sensibilizzazione a contrasto della disinformazione sulla migrazione in Italia*, realizzato da ISMU con lo scopo di promuovere una riflessione condivisa tra giornalisti, storyteller con background diversi e organizzazioni della società civile sulle modalità di narrazione della migrazione e sul ruolo che le questioni migratorie svolgono nell'agenda politica e nel dibattito pubblico, nonché sensibilizzando i cittadini sull'importanza di un'informazione affidabile¹.

1. Afrodiscendenti invisibili: L'impegno delle istituzioni europee e il ruolo dei media contro il razzismo

“Il Parlamento europeo (...) chiede agli Stati membri di desegretare i propri archivi coloniali; (...) di includere forme di riparazione, come porgere scuse pubbliche e come la restituzione di beni sottratti ai Paesi di origine; (...) incoraggia gli Stati membri a fare della storia delle persone di origine africana parte dei propri programmi scolastici e a offrire una prospettiva ampia sul colonialismo e sulla schiavitù che ne riconosca gli effetti negativi, storici e contemporanei, sui discendenti africani².”

Con questa premessa, a marzo 2019, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sui diritti fondamentali delle persone di discendenza africana in Europa. La risoluzione ha fatto seguito al sostegno che il Parlamento aveva già dato alla *International Decade for People of African Descent*³, iniziativa delle Nazioni unite avviata nel 2015 e mirata a contrastare le nuove forme di razzismo e di xenofobia che si stanno diffondendo in modo allarmante nei Paesi di destinazione della migrazione globale.

Una simile decisione da parte dell'istituzione politica europea più rappresentativa era volta a sollevare l'attenzione dei politici di tutto il continente e ad avviare un dibattito nella sfera pubblica di ciascuno Stato membro, soprattutto di quelli che hanno una storia coloniale importante, come la Francia, il Belgio, la Spagna, il Portogallo e l'Italia. Questa esigenza è divenuta ancor più pressante l'anno successivo, il 2020, quando l'omicidio di George Floyd negli Stati Uniti, per mano della polizia, ha innescato una serie di proteste antirazziste in tutto il mondo, portando alla ribalta le ragioni del movimento americano *Black Lives Matter*. Da allora

¹ Il primo paragrafo è di Vittorio Longhi, il secondo paragrafo è di Paola Barretta e il terzo di Cecilia Lindenberg.

² European Parliament 2014-2019; TEXTS ADOPTED; P8_TA(2019) 0239, *Fundamental rights of people of African descent*, European Parliament resolution of 26 March 2019 on fundamental rights of people of African descent in Europe (2018/2899(RSP)).

³ United Nations, *International Decade for People of African Descent 2015-2024*, disponibile in: <https://www.un.org/en/observances/decade-people-african-descent>.

la Commissione europea si è dotata di un vero e proprio Piano d'azione contro il razzismo per il quinquennio 2020-2025. La conferma che il razzismo continua a crescere viene anche dal rapporto più recente (2024) sul Piano (European Commission, 2024). I ricercatori sostengono che la percezione degli afrodiscendenti del livello di discriminazione razziale in Europa nella vita quotidiana, dalla ricerca della casa a quella del lavoro, è aumentata di continuo negli ultimi anni, passando dal 24% del 2016 al 34% del 2022.

Eppure, dopo la risoluzione del Parlamento europeo nel 2019 e dopo l'avvio del Piano d'azione della Commissione non risultano significative proposte politiche né parlamentari negli Stati Membri, né si rilevano tentativi di introdurre il discorso nei programmi scolastici o una minima riflessione su quanto il razzismo e la discriminazione attuali siano inevitabilmente prodotti dalla storia coloniale e dalla sua mancata elaborazione.

Quando gran parte del ceto politico nazionale si dimostra indifferente a un tema di rilevanza storica e sociale di questa portata, per semplice disinteresse o, peggio, per calcolo elettorale, ci si aspetta che i media sollevino l'attenzione e chiedano conto ai partiti e ai rappresentanti del governo, per sapere come accolgono le sollecitazioni comunitarie e internazionali. Anche in questo caso però sembra essere prevalso il disinteresse, lasciando nel silenzio e nella totale invisibilità i discendenti africani.

In Europa vivono tra i 15 e i 20 milioni di afrodiscendenti, neri europei, afroeuropoi o afropei (*Afropei. Viaggio nel cuore dell'Europa Nera* recita il titolo di una pubblicazione manifesto che racconta l'identità degli afroeuropei, Pitts, 2021) (Taylor, 2018). Sono parte integrante della popolazione, sia che vengano da percorsi migratori recenti o che siano nel nostro continente da generazioni, come i figli e i nipoti della storia coloniale. A prescindere dalla loro origine, tutte queste persone hanno contribuito per secoli allo sviluppo economico, sociale e culturale dell'Europa. Tuttavia, è tanto evidente quanto allarmante il fatto che questo contributo non sia neanche percepito dall'opinione pubblica europea, semplicemente perché si tratta di un gruppo sociale non riconosciuto. In molti Paesi europei, ad esempio, non si tiene conto dell'origine etnica dei cittadini neanche a livello formale e burocratico (Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2020). In altre parole, se non possono essere riconosciuti né contattati per la loro origine, questa è destinata a rimanere ulteriormente invisibile.

Diversi studi indipendenti (come per esempio: *Migrants and refugees in Southern Europe beyond the new stories*⁴) dimostrano che i media tendono a dipingere chi ha un'origine africana oppure i migranti, i rifugiati, le persone che vengono dall'Africa in modo quasi sempre stereotipato, oltre che senza voce. A queste persone non è consentito parlare per sé stesse mentre hanno grande spazio i commenti e le opinioni dei politici, di altri giornalisti, di attivisti locali, delle ONG, ecc. Secondo i principali osservatori europei (come per esempio; *Media*

⁴ Disponibile in: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8968596>.

coverage of the “refugee crisis”: A cross-European perspective, 2017⁵, i media conservatori tendono a rappresentare gli africani e i loro discendenti come potenziali minacce alla sicurezza e all'identità locali, ma anche i media progressisti cadono nello stereotipo quando trattano di Africa in tono paternalistico, che finisce per essere altrettanto discriminatorio, nonostante le buone intenzioni.

Simili forme di discriminazione e invisibilizzazione da parte dei media avvengono innanzitutto all'interno delle organizzazioni mediatiche, delle redazioni, dell'industria editoriale.

Nei media *mainstream* europei, specialmente in quelli radiotelevisivi, è piuttosto difficile trovare giornalisti e giornaliste di origine africana o non europei bianchi. È raro vedere conduttori e conduttrici televisive con un potere di voce e capacità di influenza, oppure con ruoli direttivi all'interno delle redazioni, con un ruolo effettivo nella produzione dei contenuti, nel modo in cui i media decidono di rappresentare la società.

La conferma di questo fenomeno viene da uno studio recente del *Reuters Institute for Journalism Research* (Borchardt et al., 2019), che ha preso in esame la composizione delle direzioni editoriali in cento dei maggiori mezzi di informazione, online e di carta stampata, nel Regno Unito, in Germania e in Svezia. Colpiscono i risultati anche dei Paesi che sembrano più sensibili alla diversità culturale. Ad esempio, in nessuno dei media tedeschi e britannici compare un direttore non bianco. In Germania e in Svezia i giornalisti con un passato migratorio sono decisamente sottorappresentati e i motivi, secondo i direttori intervistati, sarebbero la mancanza di abilità linguistiche e un livello di istruzione insufficiente.

Garantire la diversità nelle redazioni e nei media è un problema politico, ha commentato in un'intervista (Brzozowski, 2022) la ex vicepresidente della Commissione europea, Věra Jourová. Pertanto, ha annunciato: “La Commissione sosterrà questi impegni con fondi, ad esempio con il Creative Europe Programme, in cui per la prima volta abbiamo risorse dedicate al pluralismo e alla formazione dei media”. La risoluzione più recente del Parlamento europeo, del 10 novembre 2022, su “Giustizia razziale, non discriminazione e lotta al razzismo nell'UE”, ricorda che

“I media hanno la responsabilità di rispecchiare le società in tutta la loro diversità e si rammarica dell'attuale mancanza di diversità a tutti i livelli; condanna la retorica razzista di alcuni organi di informazione che stigmatizzano le comunità vittime di discriminazione razziale; sottolinea inoltre l'importanza di una partecipazione equilibrata sotto il profilo del genere e della partecipazione delle persone vittime di discriminazione razziale ai media, al fine di garantire un'adeguata rappresentanza e fornire modelli di riferimento positivi per i bambini appartenenti a gruppi oggetto di discriminazione razziale.”

(*Racial justice, non-discrimination and anti-racism in the EU*, 10 November 2022 – Brussels)

⁵ Disponibile in: <https://edoc.coe.int/en/refugees/7367-media-coverage-of-the-refugee-crisis-a-cross-european-perspective.html>.

Infatti, gli stereotipi razziali diffusi dai media non possono che consolidare le molteplici forme di esclusione, le crescenti disuguaglianze sociali ed economiche. Queste ultime riguardano le condizioni materiali e sostanziali delle persone, come l'accesso alla casa, al lavoro dignitoso, all'istruzione e alla salute. È un fatto noto, tanto in Europa quanto negli Stati Uniti, che le persone di origine africana sono costrette a vivere in zone più esposte al degrado ambientale, con scarso accesso a condizioni di vita sane e sicure. La discriminazione razziale ed etnica ha un impatto economico notevole in Europa, secondo il rapporto *The Cost of non-Europe* del 2018, con una perdita di ricchezza stimata tra i due e i dieci miliardi di euro all'anno (Van Ballegooij, Bakowski, 2018).

Se usciamo dal continente e guardiamo allo scenario globale, troviamo la conferma di questa prospettiva discriminatoria anche nel dibattito sulla crisi climatica, nelle forme di razzismo ambientale, con la conseguente riduzione dei diritti umani fondamentali per vasti strati della popolazione di altri continenti. Ad esempio, pochi sottolineano che l'Africa ha contribuito solo al 3% delle emissioni di gas serra e al riscaldamento globale (UNEP, 2024), mentre i Paesi africani sono quelli più esposti agli squilibri ambientali attuali e futuri, con effetti devastanti, dall'ulteriore impoverimento economico alla fuga delle popolazioni da quei territori che determina poi ulteriori pressioni migratorie. Eppure, la percezione di queste forme di ingiustizia climatica è ancora debole in Europa e in buona parte questo è dovuto alla invisibilità degli africani e dei loro discendenti nella sfera pubblica⁶.

“I Paesi europei devono fare della lotta al razzismo e alla discriminazione razziale una priorità assoluta (...) A mancare non sono gli strumenti legali, professionali o finanziari. Quello che manca è la volontà politica (Council of Europe, 2021) ha dichiarato la ex Commissaria per i diritti umani Dunja Mijatović, commentando l'ultimo rapporto sul fenomeno dell'afrofobia, prodotto dallo stesso Consiglio. La ricerca si basa sul lavoro di scambio e confronto che il Consiglio ha avviato con le organizzazioni in difesa dei diritti umani. Da questi incontri è emerso che i governi nazionali e le istituzioni locali continuano a negare il problema e a evitare qualsiasi forma di dibattito pubblico sull'afrofobia. Neanche i parlamenti e i partiti politici sembrano prestare sufficiente attenzione ai tanti casi e alle diverse forme di violazione dei diritti umani contro gli afrodiscendenti.

Pertanto, è chiaro che le principali istituzioni europee come il Parlamento, la Commissione e il Consiglio d'Europa hanno avviato da tempo un lavoro di analisi del fenomeno e sono impegnate nel contrasto di ogni forma di razzismo e discriminazione. Con l'evoluzione della situazione geopolitica internazionale, i conflitti alle porte del Vecchio Continente, la crisi climatica e le nuove spinte migratorie, sarà necessario un impegno delle istituzioni che dovrà essere ancora più tenace se al centro del progetto europeo nel suo insieme restano la coesione sociale, la promozione dei diritti e lo sviluppo sostenibile.

⁶ *Africa Climate Summit: A Call for Resilience, Justice, and Bold Action*, disponibile in: <https://kenya.un.org/en/244636-africa-climate-summit-call-resilience-justice-and-bold-action>.

Tuttavia, oggi emergono nuove sfide da affrontare con urgenza, secondo l'ultimo rapporto sui progressi del Piano d'azione contro il razzismo: una crescente polarizzazione politica, la disinformazione e la rappresentazione stereotipata che favorisce discorsi di intolleranza e odio, da quello verso gli afrodiscendenti a quelli antisemiti o islamofobi.

Per questo motivo le istituzioni internazionali e quelle europee più sensibili dovranno continuare a fare pressione sul mondo della cultura e dell'informazione affinché si offra una degna rappresentazione delle minoranze vittime di discriminazione e discorsi di odio. Nel caso dei media, in particolare, la pressione dovrebbe riguardare sempre più la necessità di contrastare questi fenomeni al proprio interno. Gli editori, i direttori e chi ha più influenza nei media dovrebbero garantire – oltre alla migliore rappresentazione – anche la rappresentanza, per dare voce alle tante, diverse origini degli europei di oggi e di domani.

2. Notizie in bilico: l'informazione sulle migrazioni tra politica e cronaca

In linea con le più recenti iniziative in materia di Diversity Equity & Inclusion (DE&I), i media tradizionali e i nuovi media sono chiamati a promuovere un approccio olistico, che tenga presente “tutte le Diversity a rischio di discriminazione e che consideri non soltanto i contenuti ma anche le strutture organizzative dei media.” (AA.VV., 2024).

L'edizione del XII Rapporto della Carta di Roma Notizie di contrasto (Associazione Carta di Roma, 2024) che fotografa la rappresentazione delle migrazioni, delle persone migranti e rifugiate nei primi dieci mesi del 2024 segnala elementi di continuità e alcune novità rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti. La novità principale è, in generale, un calo di attenzione dei media *mainstream* nei confronti delle migrazioni e dei suoi protagonisti. Nei primi dieci mesi del 2024, la stampa italiana ha prodotto 4.511 titoli sulle migrazioni, registrando una riduzione rispetto al 2023 (-34%), segno dell'assenza di picchi di attenzione rilevanti, a differenza degli anni precedenti (ed è una delle principali novità del 2024).

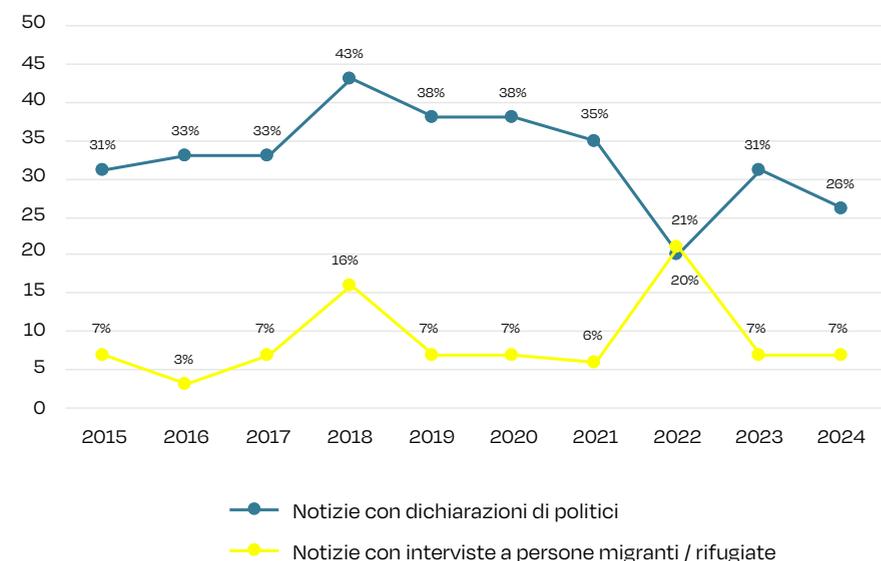
Anche i titoli sulle prime pagine registrano un calo rispetto all'anno precedente: 897 titoli sulle prime pagine rispetto ai 1.536 dell'anno precedente, il 41% in meno.

Infine, si registra una diminuzione anche per l'informazione di prima serata: l'attenzione verso i temi delle migrazioni, del razzismo e dell'inclusione è in calo rispetto all'anno precedente. Se infatti nel 2023 erano 3.076 le notizie pertinenti, nel 2024 nel periodo tra gennaio e ottobre le notizie sono in numero assoluto 1.809, con un calo del 41%, in ragione di una combinazione di elementi: la centralità nell'agenda dell'informazione delle guerre e dei conflitti (Ucraina, Israele, Palestina e Libano), la minore attenzione da parte della politica alle migrazioni e l'assenza di eventi – drammatici com'era avvenuto l'anno precedente con il naufragio di Cutro – che catalizzano l'attenzione dei media.

Uno dei principali elementi di continuità con le edizioni precedenti è la collocazione delle migrazioni come questione politica, con toni polarizzanti e una cornice che enfatizza i contrasti.

Tra le principali linee di continuità, rispetto al tema della “Diversità e Inclusione”, è proprio la sottorappresentazione delle persone rifugiate e migranti: la presenza in voce nei servizi dei telegiornali di prima serata delle 7 reti generaliste rimane limitato anche nel 2024, pari al 7%, lo stesso valore del 2023.

Grafico 1. Notizie con interviste e/o dichiarazioni a esponenti politico-istituzionali e con persone migranti e rifugiate. La voce di migranti e rifugiati nei telegiornali (% di notizie sul totale delle notizie sulle migrazioni). Notiziari di prima serata Rai, Mediaset e La7 (gennaio 2015 - ottobre 2024)*



* Base notizie 2024: 1.809.

Elaborazioni Osservatorio di Pavia (XII Rapporto Carta di Roma, "Notizie di contrasto")

Nelle notizie sulle migrazioni, la voce delle persone migranti e rifugiate tende a rimanere ai margini anche su temi ed eventi che vedono un coinvolgimento diretto dei rappresentanti delle comunità.

Se poi si allarga lo sguardo all'intera agenda dei telegiornali, quindi anche alle notizie che trattano argomenti diversi dalle migrazioni, la presenza in voce delle persone migranti e rifugiate si riduce allo 0,5% dei servizi. Anche nel 2024, si tende ancora a raccogliere raramente l'opinione di persone con background migratorio o a coinvolgerle in qualità di esperte, al di fuori del terreno circoscritto

delle migrazioni. Sono due fatti di cronaca ad avere la presenza più significativa dei soggetti intervistati (circa il 47%): il crollo di una trave in un cantiere a Firenze che ha provocato la morte di cinque persone – Luigi Coclite, 59 anni, di Collesalvetti; Taoufik Haidar, 43, del Marocco; Mohamed El Farhane, suo connazionale di 24 anni; Mohamed Toukabri, tunisino di 54 anni e Bouzekri Rahimi, 56, originario del Marocco – e la morte tragica del bracciante Satnam Singh nelle campagne dell’Agro Pontino (in provincia di Latina). Altri interventi in voce sono, comunque, legati alla cronaca nera (l’omicidio di un ragazzo quattordicenne, Alexandru Ivan a Roma davanti a una stazione della metropolitana, o il processo relativo all’omicidio della ragazza pakistana Saman Abbas). Vi sono poi interviste ai protagonisti del film “Io Capitano”, e interventi relativi ai naufragi e al soccorso in mare.

Sono i telegiornali della Rai, in particolare il TG3 (con il 16,6%) a dare voce alle persone migranti e rifugiate.

Il tema principale del 2024 è l’accordo tra Italia e Albania relativo ai cosiddetti “centri per persone migranti e richiedenti asilo” – centri di accoglienza e trattamento per persone – seguito nelle varie fasi di implementazione (dagli incontri della Presidente del Consiglio Giorgia Meloni con l’omologo albanese Edi Rama, alle ratifiche formali nei due Paesi). Centrale la copertura della campagna elettorale per le europee, delle visite della Presidente Giorgia Meloni in Albania, del trasferimento delle prime persone migranti ad ottobre e della frizione tra governo e magistratura per le sentenze che hanno sospeso il trattenimento delle stesse.

I media pertanto continuano a rappresentare le migrazioni come una “crisi permanente”, con un linguaggio allarmistico che registra una presenza relativamente costante di parole come “emergenza”, “crisi”, “allarme”, e “invasione” (5.728 occorrenze) nel periodo 2013-2024, anche se con una lieve diminuzione nell’ultimo anno.

Una cornice emergenziale che si estende anche all’accoglienza: nei programmi di informazione e di intrattenimento, è il volto negativo, quello problematico e denso di criticità, a prevalere nelle notizie dei TG (48%). Il volto positivo e virtuoso dell’accoglienza emerge nel 32% delle notizie, mentre nel 20% dei casi gli aspetti positivi e negativi sono assenti o compresenti. Il volto positivo si esprime nelle notizie relative ai corridoi umanitari e agli altri ingressi regolari, alle mobilitazioni per l’accoglienza e ai rari casi storie di successo di cittadini di origine straniera accolti in Italia, che danno lustro anche al nostro Paese. Un volto ambivalente caratterizza il sistema di soccorso in mare e di prima accoglienza, che tuttavia mostra in prevalenza le sembianze negative della disorganizzazione, dell’assenza di coordinamento tra gli attori in campo e soprattutto della conflittualità permanente tra istituzioni e ONG di ricerca e soccorso in mare. Al centro delle notizie negative sull’accoglienza vi sono quelle relative al sistema CPR e quelle che denunciano il cosiddetto “business dell’accoglienza” o altre falle e derive del sistema.

Tra le sfide poste su scala internazionale rispetto alla correttezza e alla accuratezza dell’informazione sulle migrazioni vi è proprio la selezione delle notizie

sulla base di due elementi: la rilevanza, il “cosa” delle notizie e il “come”, ovvero le indicazioni di “come” i fatti vengono presentati. È dalla combinazione di questi due elementi che discendono la qualità dell’informazione e la possibilità di arginare un allarmismo sociale ingiustificato attraverso improprie associazioni di notizie con le persone (migranti e rifugiate) protagoniste degli eventi.

3. AWAKE: una campagna di sensibilizzazione a contrasto della disinformazione sulla migrazione in Italia

La impropria rappresentazione, la disinformazione, il razzismo e la diffusione di stereotipi legati al tema delle migrazioni sono elementi emersi anche in occasione della sopracitata tavola rotonda con giornalisti ed esperti di comunicazione durante la presentazione del Rapporto ISMU sulle migrazioni 2023, e confermati dall’Eurobarometro 2024 (si veda il capitolo 11 in questo Rapporto): l’immigrazione è sentita come un problema collettivo, che non tocca nessuno in particolare e del quale le persone si informano tramite motori di ricerca e social media che danno risultati molto parziali.

Considerate queste premesse, Fondazione ISMU ETS ha realizzato, grazie al contributo di ECAS-European Citizen Action Service⁷, un progetto pilota, denominato *AWAKE⁸ - Campagna di sensibilizzazione a contrasto della disinformazione sulla migrazione in Italia*.

La fase iniziale ha previsto un momento di confronto e dibattito con giornalisti, studenti di scuole di giornalismo ed esperti di comunicazione in cui sono emerse alcune questioni chiave rispetto alle narrazioni delle migrazioni da parte dei media. Anzitutto è stato rilevato che la parola migrazioni è molto cercata, ma con una connotazione ancora emergenziale e legata al fenomeno degli arrivi via mare, con i cosiddetti barconi. Di fatto si può notare come non si parla quasi mai della rotta balcanica e della situazione ancora critica di Ventimiglia, o delle precarie condizioni di migliaia di persone in transito che tentano di superare la frontiera con la Francia; così come vi sono poche descrizioni relative alle rotte nel Sahel e a ciò che accade in Libia e in Tunisia. Anche il lessico utilizzato nelle narrazioni delle migrazioni è spesso di tipo emergenziale: se si fa riferimento all’uso delle parole, chi usa termini discriminanti lo fa spesso intenzionalmente, dando una connotazione volutamente negativa; ad esempio, si usa la parola clandestino pur non conoscendo la posizione giuridica della persona. Sempre nel corso del workshop di progetto è emerso che in alcuni media è riscontrabile una tendenza all’eticizzazione della notizia e a inserire alcuni elementi descrittivi non

⁷ Si veda: <https://ecas.org>.

⁸ Si veda: <https://www.ismu.org/progetto-awake-contrasto-della-disinformazione-sulla-migrazione-in-italia/>.

strettamente necessari per la comprensione della notizia, i quali alimentano stereotipi e pregiudizi nei confronti di un determinato gruppo. Al contempo, alcune comunità vengono rappresentate solo in narrazioni, tendenzialmente negative e per questo associate solo a quelle notizie, senza che vengano date delle alternative positive. La migrazione, nei media, è infatti sovente associata a questioni di criminalità e di ordine pubblico, quasi mai, per esempio al tema dello sviluppo che è uno degli obiettivi dell'agenda 2030 dell'ONU. La migrazione è uno dei fenomeni che muovono il lavoro nel mondo ma i migranti non vengono visti né come persone né come attori economici, solo come persone da respingere per paura.

Da quanto emerso nella prima fase del progetto, Fondazione ISMU ETS ha tratto gli elementi per avviare una campagna di sensibilizzazione volta a contrastare la disinformazione sulla migrazione in Italia. Sono stati quindi realizzati quattro reel pubblicati sul social network Instagram. I reel sono stati efficaci nel raggiungere e coinvolgere il pubblico dei social, soprattutto giovani tra i 18 e i 25 anni, su questioni critiche e la diffusione attraverso diversi canali ha garantito che i messaggi del progetto raggiungessero un ampio pubblico e avessero un impatto duraturo.

A partire dall'idea che per creare una corretta informazione sulle migrazioni è necessario coinvolgere le persone direttamente interessate, per co-costruire la campagna di sensibilizzazione sono state individuate due storyteller/giornaliste donne con background migratorio o figlie di immigrati⁹. Far sentire la voce delle due co-creatrici ha permesso di dare un esempio di decostruzione della disinformazione sulla migrazione partendo dalle loro esperienze personali, rafforzando le narrazioni positive e rendendo la campagna più impattante per il pubblico. Inoltre, il lavoro congiunto ha fatto sì che, da un lato, le narratrici potessero esprimere il loro attivismo e portare le loro testimonianze in un contesto protetto come quello scientifico, e che, dall'altro, Fondazione ISMU ETS potesse realizzare la campagna a contrasto della disinformazione sulle migrazioni, attraverso la voce di persone esperte, con un background migratorio/figlie di immigrati, trattando temi divisivi, quale per esempio quello della cittadinanza, o stereotipizzati, come l'immaginario collettivo sulla comunità filippina, o sulla donna mussulmana e l'uso del velo.

Nel complesso, il progetto ha incoraggiato la riflessione e fornito un punto di vista diverso su alcune questioni, e si auspica che possa essere uno strumento utile per un pubblico più informato e consapevole¹⁰.

⁹ Le due co-creatrici sono Sara Lemlem, videomaker fondatrice del progetto editoriale online Dotz. media e la sociologa e scrittrice, Sumaya Abdel Qader.

¹⁰ Sull'importanza di promuovere il pluralismo dell'informazione e di contrastare la disinformazione si veda *European Democracy Action Plan* (EDAP), disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2024). *Il linguaggio della diversità culturale. Prospettive per una comunicazione inclusiva*. Roma: Rai Libri.

Associazione Carta di Roma. (2024). *Notizie di contrasto. XII rapporto Carta di Roma 2024*. Roma: Carta di Roma APS. Disponibile in: https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2024/12/2024.12.13-CdR-Report-2024_B-online.pdf.

Borchardt, A., et al. (2019). *Are journalists today's coal miners? The struggle for talent and diversity in modern newsrooms – A study on journalists in Germany, Sweden, and the United Kingdom*. Reuters Institute for the Study of Journalism and Johannes Gutenberg University.

Brzozowski, A. (2022). Diversity in media sector: Still lots of room for improvement. *Euractiv.com*. Disponibile in: <https://www.euractiv.com/section/non-discrimination/news/diversity-in-the-media-sector-still-with-lots-of-room-for-improvement/>.

Council of Europe Commissioner for Human Rights. (2021). *Opinion: Europe must wake up to racism, Afrophobia*. Disponibile in: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/opinion-europe-must-wake-up-to-racism-afrophobia>.

Council of Europe Commissioner for Human Rights. (2020). *Combating racism and racial discrimination against people of African descent in Europe: Round-table with human rights defenders*. Disponibile in: <https://rm.coe.int/combating-racism-and-racial-discrimination-against-people-of-african-d/1680a1c0b6>.

European Commission. (2024). *Report on the implementation of EU anti-racism action plan 2020-2025 and on national action plans against racism and discrimination*. Disponibile in: https://commission.europa.eu/document/download/4968fa88-5350-48d9-bf36-abd3c0142aa8_en?filename.=Report%20Anti-racism.pdf.

European Parliament. (2019). *Fundamental rights of people of African descent. European Parliament Resolution of 26 March 2019 on Fundamental Rights of People of African Descent in Europe (2018/2899(RSP))*.

Pitts, J. (2021). *Afropoi. Viaggio nel cuore dell'Europa Nera*, Torino: EDT. Disponibile in: <https://griotmag.com/it/europa-nera-afropoi-viaggio-nel-cuore-dell-europa-nera-johnny-pitts/>.

Taylor, K. (2018). EU owes a strategy for inclusion to black people in Europe. *Euractiv.com*. Disponibile in: <https://www.euractiv.com/section/africa/opinion/eu-owes-a-strategy-for-inclusion-to-black-people-in-europe/>.

UNEP. (2024). *Responding to climate change*. Disponibile in: <https://www.unep.org/regions/africa/regional-initiatives/responding-climate-change>.

United nations. (2024). *International Decade for People of African Descent. (2015–2024)*. Disponibile in: <https://www.un.org/en/observances/decade-people-african-descent>.

Van Ballegooij, W., & Bakowski, P. (2018). *The fight against terrorism. Cost of Non-Europe Report*, EPRS. Disponibile in: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU\(2018\)621817_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621817/EPRS_STU(2018)621817_EN.pdf).

Capitolo 17

Doppiamente invisibili: le persone con disabilità e background migratorio

Laura Zanfrini, Chiara Formichi e Maria Giulia Pascariello

Le persone con disabilità e background migratorio rappresentano un esempio paradigmatico di invisibilità. Invisibilità sul piano scientifico, in quanto gruppo sociale tradizionalmente poco indagato dai ricercatori¹. Invisibilità sul piano strettamente statistico, se si considera la generale carenza, a livello internazionale, di informazioni relative a questo eterogeneo gruppo sociale e ai suoi bisogni altrettanto diversificati: come denunciato dall'European Association of Service providers for Persons with Disabilities (EASPD, 2020), l'assenza di procedure formali di raccolta dei dati si traduce in una disponibilità di informazioni circoscritte a livelli locali o sottogruppi specifici, non standardizzati e non disaggregabili in base al tipo di disabilità. E un'invisibilità che inevitabilmente si accentua nel caso dei migranti in condizioni di irregolarità (Scarano, 2023) e che concorre a generare un'invisibilità anche sul piano sociale e istituzionale (Zanfrini, Formichi, 2023).

¹ Sia pure, recentemente, oggetto di alcuni interessanti studi pionieristici quali quelli citati nella bibliografia.

"È proprio partendo dagli "invisibili", tutelando i loro diritti e offrendo loro l'opportunità di realizzare un proprio progetto di vita autonomo e di concorrere al bene comune, che è possibile costruire un modello di sviluppo sostenibile e promuovere la qualità della democrazia."

1. Un'invisibilità statistica che si trasforma in invisibilità sociale e istituzionale

Tuttavia, i pochi dati e studi disponibili, nonché la stessa percezione dei diversi attori e stakeholder da noi interpellati nel quadro della linea di attività promossa da ISMU ETS su questo tema (<https://www.ismu.org/immigrazione-e-disabilita-un-binomio-paradigmatico/>), corroborano la convinzione che il numero di persone con disabilità e background migratorio sia decisamente significativo e comunemente sottostimato. La necessità di sviluppare un sistema istituzionale di raccolta di dati di qualità, disaggregati, aggiornati e accessibili è stata del resto riconosciuta da diversi organismi istituzionali (Filosa et al., 2023), così come la necessità di prestare maggiore attenzione, nella gestione dei processi migratori e di inclusione dei migranti, a questo e agli altri gruppi in condizione di vulnerabilità (Ministero dell'Interno, 2023; UNHCR, 2010; UNDRR, UNHCR, 2024).

Un'analisi di IOM basata sul tasso di presenza della disabilità nella popolazione generale (15%) ha stimato che 12,4 milioni degli 82,4 milioni dei migranti forzati a livello globale nel 2020 fossero persone con disabilità. Col medesimo criterio, in base all'ultima stima del numero complessivo di migranti internazionali diffusa da IOM (2024) - 281 milioni a cui si aggiungono 117 milioni di persone in movimento a causa di conflitti, violenze, disastri - potremmo stimare in quasi 60 milioni quello dei migranti con disabilità. Tuttavia, indagini specifiche relative a determinati contesti migratori suggeriscono che tale percentuale potrebbe essere più elevata (Migration Data Portal, 2023). Ciò vale sicuramente anche per l'Italia dove diversi enti e istituzioni producono set di dati di natura amministrativa che consentono di monitorare la condizione delle persone con disabilità e background migratorio in specifici ambiti della loro vita. Per esempio, i dati riportati nel Rapporto annuale della rete SAI quantificano in 1.039 i beneficiari inseriti nel 2023 in progetti per persone con disagio mentale e/o esigenze di assistenza sanitaria specialistica (ANCI, 2023). Nell'a.s. 2020/21 gli alunni stranieri costituivano il 10,3% della popolazione scolastica complessiva ma ben il 14,3% degli alunni con disabilità (corrispondente a un'incidenza del 5% sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana, rispetto al 3,5% di incidenza per gli alunni italiani) (MI - DGSIS - Ufficio Gestione Patrimonio informativo e Statistica, 2022). L'Osservatorio sugli stranieri dell'INPS, che riporta i dati di coloro che percepiscono trattamenti previdenziali di tipo indennitario o di invalidità, ivi compresi quelli erogati a favore di persone con gravi disabilità fisiche e psichiche, mostra come nel 2022 il numero di stranieri titolari di pensioni indennitarie era di 16.380, 109.824 trattamenti IVS (Invalidità, Vecchiaia e Superstiti) erogati a favore dei cittadini stranieri, mentre le pensioni di tipo assistenziale percepite dai cittadini non italiani erano 153.595 (INPS, 2023).

Se è pur vero che qualcosa si sta muovendo, si è però ancora molto lontani dall'adozione di una prospettiva intersezionale sia nelle fasi di produzione, analisi e interpretazione dei dati (Filosa et al., 2023), sia nelle pratiche di identificazione e sostegno delle persone con disabilità e background migratorio.

2. Un universo complesso ed eterogeneo

L'universo delle persone con disabilità e background migratorio si presenta come particolarmente complesso ed eterogeneo e, anche per tale ragione, come altrettanto sfidante per tutti gli stakeholder implicati nella governance dei processi migratori e di inclusione. Con specifico riguardo alla condizione di disabilità e al momento della sua comparsa si possono distinguere:

a) Le persone con disabilità preesistenti al percorso migratorio che, secondo alcuni esperti (Griffo, 2019), rappresenterebbero il gruppo meno numeroso a causa della difficoltà di intraprendere autonomamente il viaggio, atteso che i corridoi umanitari consentono l'arrivo di un numero molto limitato di persone in situazioni di vulnerabilità. Tuttavia, i sistemi di welfare europei possono costituire un fattore attrattivo, incidendo sulla decisione di emigrare da parte delle famiglie con uno o più componenti con disabilità: ciò è chiaramente emerso anche dalle testimonianze raccolte nell'ambito di un nostro progetto tutt'ora in corso (si veda il paragrafo 4) in base alle quali la consapevolezza della qualità dei servizi territoriali in Lombardia/Italia si starebbe consolidando come una ragione specifica di migrazione.

b) Le persone con menomazioni acquisite durante il percorso migratorio. I processi di migrazione e sfollamento forzato rappresentano fattori di moltiplicazione delle disabilità (IOM's Global Migration Data Analysis Centre, 2016): possono esserne la causa o aggravare quelle esistenti. Secondo i dati raccolti dall'European Union Agency for Fundamental Rights (FRA, 2016), tra la popolazione migrante sono largamente diffuse le disabilità psicosociali, tra cui il disturbo da stress post-traumatico (PTSD) connesso a traumi migratori, torture, abusi o violenze di genere e/o sessuali. Nei centri di accoglienza, l'identificazione della disabilità si basa su caratteristiche "visibili" o su informazioni fornite dagli individui stessi, così che le menomazioni non immediatamente evidenti spesso non vengono rilevate; l'identificazione ha più probabilità di avvenire durante gli screening sanitari, ma le risorse limitate e le tempistiche lunghe spesso impediscono una presa in carico tempestiva.

c) Le persone con menomazioni emerse sul territorio ospitante a causa di condizioni di vita, di lavoro o abitative usuranti. Com'è ampiamente noto, i lavoratori migranti sono più esposti al rischio di precarietà, disoccupazione, impiego irregolare e segregazione nei cosiddetti mestieri delle 3D "dangerous, demanding and demeaning" in cui si rileva una maggiore frequenza di incidenti sul lavoro e che accrescono il rischio di acquisire una disabilità. Tuttavia, rispetto alla popolazione locale, la maggior parte di questi lavoratori non ha la possibilità di accedere a servizi sanitari di qualità, previdenza sociale e sussidi di disabilità (Tofani, 2019).

d) *Le persone anziane*: è stato evidenziato che, se i rischi generali associati all'invecchiamento coinvolgono in egual misura popolazione migrante e autoctona, fattori relativi a determinanti sociali e strutturali possono generare outcome di salute notevolmente differenti (Marceca & Tofani, 2019).

3. Un caso emblematico di discriminazione intersezionale

La *convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* definisce la disabilità come “il risultato dell’interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri”². Alla luce di tale definizione, è facile comprendere perché il rischio di esclusione da ambiti significativi della vita sociale che caratterizza “normalmente” la condizione delle persone con disabilità fisico-motorie, sensoriali e psichiche, nel caso di persone migranti o con background migratorio intersechi ulteriori fattori “disabilitanti” connessi a un modello di immigrazione strutturalmente svantaggiata (Zanfrini, 2019) che si riflette nella sovra rappresentazione delle persone con background migratorio in pressoché tutti i gruppi sociali svantaggiati e vulnerabili. In altre parole, i problemi esperiti dalle persone migranti con disabilità assumono ulteriori e specifiche configurazioni connesse, ad esempio, all’inaccessibilità dei centri di prima accoglienza, alla fragilità dello status socio-economico, all’elevata esposizione al rischio di disoccupazione e occupazione irregolare (Cap. 4), all’alta incidenza di *early school leavers* (Cap. 5), alla frantumazione della rete familiare, alle difficoltà di accesso ai servizi dovute alle barriere linguistico-culturali. Si può dunque affermare che il solo fatto di essere migranti o con un background migratorio costituisca di per sé un elevato fattore di rischio di divenire vittime di discriminazione intersezionale. A maggiore ragione ciò succede nel caso di soggettività particolarmente esposte a condizioni di vulnerabilità.

Riguardo ai bambini, va innanzitutto osservato come lo statuto giuridico del minore migrante con disabilità non è normato da testi specifici ma fa riferimento a leggi e convenzioni che trattano in maniera disgiunta i temi della disabilità, delle migrazioni e della tutela dei diritti dei minori (Griffo & D’Errico, 2022). Durante il percorso migratorio i minori risultano particolarmente esposti a violenze e sfruttamento, come riconosciuto anche a livello istituzionale (European Commission, 2021; Ministero dell’Interno, 2023). Quanto ai minori già presenti sul territorio, il contesto scolastico rappresenta il primo e più accessibile punto di riferimento e spesso assume la funzione di “ponte” tra le famiglie, le opportunità e i servizi territoriali. È stato evidenziato, tuttavia, che l’iter per la certificazione della disabilità

² Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali (2009), disponibile in: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/Convenzione-ONU/Documents/Convenzione%20ONU.pdf>, pag. 5.

di bambini e adolescenti con background migratorio è particolarmente complesso e non di rado gli operatori del settore corrono il rischio di interpretare stili comunicativi differenti come disturbi della relazione o di non riuscire a decodificare nella pratica comunicativa quello che effettivamente appartiene alla sfera della disabilità o della patologia (FISH, 2013; Migliarini 2017). Le studentesse e gli studenti con background migratorio e/o disabilità, inoltre, risultano a forte rischio di abbandono del percorso scolastico (Cfr. Santagati & Colussi, 2020).

Quanto alle donne, ancorché siano pochi gli studi scientifici e carenti i sistemi di monitoraggio dell’impatto dei programmi di accoglienza e inclusione sulla vita delle donne con disabilità nei Paesi di origine, transito e destinazione (IOM’s Global Migration Data Analysis Centre, 2016), unanime è la percezione che esse affrontino una triplice discriminazione, risultato dell’intersezione di più dimensioni sociali. Donne e ragazze con disabilità preesistenti, durante il percorso migratorio sono particolarmente esposte al rischio di abusi sessuali, violenze, trafficking (Bernardini, 2019; European Disability Forum, 2022). Talvolta la condizione di disabilità può addirittura essere acquisita a causa delle violenze subite “in quanto donne” nei Paesi di origine, di transito e di destinazione (Boiano, 2019). Considerando la disabilità come risultato dell’interazione tra menomazione individuale e ambiente sociale e materiale, la condizione delle donne con background migratorio e disabilità varia notevolmente in base al tipo di menomazione, ai contesti di riferimento e alla relativa concezione culturale della disabilità; incidono notevolmente, inoltre, lo status del soggetto migrante, le condizioni socio-economiche, il contesto familiare e sociale di provenienza, le possibilità di accesso all’assistenza sanitaria, all’istruzione e al lavoro. Per di più, la loro invisibilità sul piano sociale, giuridico e istituzionale non rende possibile conoscere i bisogni, aspirazioni e capacità, e ostacola l’implementazione di interventi di supporto³ (Pescetti, 2019). Occorre infine considerare che le violenze e i traumi subiti nel Paese di origine, durante il percorso migratorio o nei centri di accoglienza e detenzione influiscono negativamente sulla salute mentale. A ciò si sommano, all’arrivo, ulteriori fattori come le lunghe procedure di regolarizzazione, la mancanza di informazioni accessibili e la precarietà del proprio status sociale. Le disabilità “non visibili” come quelle di tipo psichico sono più difficili da identificare e richiedono la presenza di mediatori culturali specificatamente formati. Attualmente, a livello europeo, non esistono procedure condivise di intervento e le pratiche di supporto psicologico sono spesso fornite da singole ONG (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016).

Last but not least, l’invisibilità delle persone con disabilità e background migratorio si traduce anche in una insufficiente consapevolezza e preparazione degli operatori dei servizi riguardo alla situazione e ai bisogni specifici di questo

³ Con alcune significative eccezioni quali ad esempio, in Italia, le iniziative promosse da associazioni come Differenza Donna (<https://www.differenzadonna.org/>) e Associazione Verba (<https://www.associazioneverba.org/>).

gruppo sociale, col risultato di esporlo a molteplici processi di discriminazione implicita nelle pratiche istituzionali (Colombo et al., 2022) e perfino in quelle delle organizzazioni solidaristiche e di advocacy. Infatti, anche nei contesti territoriali più attrezzati a rispondere ai bisogni dei migranti e delle persone con disabilità e a riconoscere il loro potenziale, la maggior parte degli interventi sono settorializzati e inseriti all'interno di un modello "satellitare", caratterizzato da una scarsa comunicazione, collaborazione, conoscenza reciproca tra enti e servizi. Nella costruzione di policy nel settore della disabilità sono spesso trascurati elementi quali il background migratorio, la provenienza geografica, le differenze linguistiche e culturali; così come, nell'affollato universo di attori impegnati a sostenere i migranti nei loro percorsi di integrazione, il tema disabilità è poco considerato e trova risposte decisamente insufficienti: emblematica, in tal senso, la grave mancanza di strutture d'accoglienza idonee a ospitare richiedenti asilo con disabilità.

4. Eppure "CiSiamo"!

In Italia così come in molti altri Paesi, le persone con disabilità e background migratorio sono dunque vittime di una condizione di invisibilità che concorre a oscurarne i bisogni, limitarne l'accesso ai servizi, ostacolare la segnalazione degli episodi di discriminazione, inibire la valorizzazione del loro potenziale. Destinate predestinate di varie forme di discriminazione intersezionale, scontano altresì le conseguenze delle logiche settorializzate e satellitari che presiedono al funzionamento dei servizi di supporto e advocacy. E, tuttavia, *ci sono*, e compongono un gruppo, ancora una volta, paradigmatico per la sua capacità di sollecitare risposte innovative e sinergiche, costruite dal basso a partire da esperienze e situazioni concrete, in grado di trasformare la stessa vulnerabilità in valore aggiunto per la costruzione di società più inclusive.

Tali sono gli obiettivi che hanno ispirato il nostro progetto *Ci Siamo - Competenze e Integrazione tra Servizi per Incoraggiare l'Accesso e Migliorare le Opportunità delle persone con disabilità e con background migratori* (<https://www.ismu.org/progetto-ci-siamo/>), costruito a partire dalla convinzione che superare le criticità di un sistema nell'intercettare gruppi sociali interstiziali e rispondere ai loro bisogni sia la strada giusta per promuovere un complessivo "salto di qualità" nella capacità di corrispondere ai caratteri di una società sempre più eterogenea nella sua composizione. E nella convinzione che tanto gli operatori delle agenzie pubbliche e del privato sociale quanto gli stessi "beneficiari" del progetto e i loro stakeholder di riferimento siano depositari di conoscenze, competenze e sensibilità che è opportuno fare emergere, riconoscere, condividere, mettere a valore.

Se, come spesso si sente affermare – e come gli scenari demografici rendono perentorio – "non possiamo lasciare indietro nessuno", è proprio partendo dagli "invisibili", tutelando i loro diritti e offrendo loro l'opportunità di realizzare un proprio progetto di vita autonomo e di concorrere al bene comune, che è

possibile costruire un modello di sviluppo sostenibile e promuovere la qualità della democrazia.

Riferimenti bibliografici

ANCI. (2023). *22° Rapporto annuale del Sistema di Accoglienza e Integrazione*. Disponibile in: <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2024/07/Rapporto-SAI-2023-XXII-edizione.pdf>.

Bernardini, M. G. (2019). Intersezione critiche. Un'introduzione. In M. G. Bernardini (a cura di), *Migranti con disabilità e vulnerabilità. Rappresentazioni, politiche, diritti* (pp. 7-36). Napoli: Jovene Editore.

Boiano, I. (2019). La disabilità nell'esperienza delle donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate. In M. G. Bernardini (a cura di), *Migranti con disabilità e vulnerabilità. Rappresentazioni, politiche, diritti* (pp. 117-132). Napoli: Jovene Editore.

Colombo, M., Tarantino, C., & Boccagni, P. (2022). Introduzione. Disabilità e migrazione. Gli studi in Italia. In M. Colombo, C. Tarantino & P. Boccagni (a cura di), *Disabilità e migrazione. Gli studi in Italia*, in *Mondi Migranti*, 3, 9-24.

Conte, C. (2016). What about Refugees with Disabilities? The interplay between EU Asylum Law and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *European Journal of Migration and Law*, 18(3), 327-439.

EASPD - European Association of Service providers for Persons with Disabilities. (2020). *Migrants with Disabilities: Ensuring access to quality support*, Position Paper. Disponibile in: https://easpd.eu/fileadmin/user_upload/Publications/EASPD_-_Position_Paper_on_Migrants_with_Disabilities_DEC2020.pdf.

European Commission. (2021). *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*. Disponibile in: https://www.edf-feph.org/content/uploads/2021/03/KE0221257ENN_002-proof-2.pdf.

European Disability Forum. (2022). *Combatting trafficking in persons with disabilities*, Position Paper, March. Disponibile in: <https://www.edf-feph.org/content/uploads/2022/03/EDF-position-on-combatting-human-trafficking-%E2%80%93-review-of-EU-rules-1.pdf>.

Filosa, G., Chiurco, L., Giuliano, G., & Rosano, A. (2023). Le persone di origine straniera con disabilità: questioni emergenti e principali fonti statistiche di riferimento. In L. Zanfrini & C. Formichi (a cura di), *Immigrazione e disabilità: conoscenze, politiche e (buone) pratiche. A che punto siamo?*, Collana Ce.Doc., Fondazione ISMU ETS. Disponibile in: <https://www.ismu.org/immigrazione-e-disabilita-conoscenze-politiche-e-buone-pratiche-a-che-punto-siamo/>.

FISH - Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap. (2013). *Migranti con disabilità. Conoscere il fenomeno per tutelare i diritti*. Disponibile in: https://www.fishonlus.it/allegati/ReportMigranti_383.pdf.

European Union Agency for Fundamental Rights - FRA. (2016). *Thematic focus: Migrants with disabilities*, Report. Disponibile in: <https://fra.europa.eu/it/content/thematic-focus-migrants-disabilities>.

Griffo, G. (2019). I corridoi umanitari. In G. Griffo & L. D'Errico (a cura di), *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità in Italia* (pp. 87-94). Milano: Mimesis.

Griffo, G., & D'Errico, L. (a cura di). (2019). *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità in Italia*. Milano: Mimesis.

Griffo, G., & D'Errico, L. (2022). I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità in Italia. La difficile emersione di un tema largamente invisibile. In M. Colombo, C. Tarantino, & P. Boccagni, *Disabilità e migrazione. Gli studi in Italia, Mondi Migranti*, 3, 25-44.

INPS. (2023). *Osservatorio sugli stranieri*. Disponibile in: <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1064>.

IOM's Global Migration Data Analysis Centre - GMDAC. (2016). *Disability and unsafe migration: Data and policy, understanding the evidence*, Issue n. 7, December. Report. Disponibile in: https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_7.pdf.

IOM. (2024). *World Migration Report*. Disponibile in: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

Marceca, M., & Tofani, M. (2019). Considerazioni di Sanità Pubblica sull'invecchiamento degli immigrati in Italia. In *Atti del XIII Convegno "Il contributo dei Centri per i Disturbi Cognitivi e le Demenze nella gestione integrata dei pazienti"*, ISS, 14-15 novembre.

Migliarini, V. (2017). Subjectivation, agency and the schooling of raced and disabled asylum-seeking children in the Italian context. *Intercultural Education*, 28(2), 182-195.

Migration Data Portal. (2023). *Migration & vulnerability. Disability and human mobility*, Report. Disponibile in: <https://www.migrationdataportal.org/themes/disability-and-human-mobility#foot>.

Ministero dell'Interno. (2023). *Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e accoglienza*. Disponibile in: <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-06/vademecum.pdf>.

MI – DGSIS - Ufficio Gestione Patrimonio informativo e Statistica. (2022). *I principali dati relativi agli alunni con disabilità, aa. ss. 2019/2020 – 2020/2021*. Disponibile in: https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Gli+alunni+con+disabilit%C3%A0+aa.ss.2019-2020_2020-2021.pdf/.

Pavesi, N. (2017). *Disabilità e welfare nella società multietnica*. Milano: FrancoAngeli.

Pescetti, V. (2019). Donne migranti con disabilità: ipotesi per un'accoglienza capace di restituire dignità e creare innovazione. In G. Griffo & L. D'Errico (a cura di), *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità in Italia* (pp. 113-124). Milano: Mimesis.

Pisani, M., & Grech, S. (2015). Disability and Forced Migration: Critical Intersectionalities. *Disability and the Global South*, 2(1), 421-441.

Santagati, M., & Colussi, E. (2020). *Alunni con background migratorio in Italia. Le opportunità oltre gli ostacoli*. Report Nazionale ISMU 2/2020. Milano: Fondazione ISMU ETS. Disponibile in: <https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-le-opportunita-oltre-gli-ostacoli>.

Scarano, F. (2023). Migrazioni e disabilità: Lo scenario europeo. In L. Zanfrini & C. Formichi (a cura di), *Immigrazione e disabilità: conoscenze, politiche e (buone) pratiche. A che punto siamo?*, Collana Ce.Doc., Fondazione ISMU ETS. Disponibile in: <https://www.ismu.org/immigrazione-e-disabilita-conoscenze-politiche-e-buone-pratiche-a-che-punto-siamo/>.

Tofani, M. (2019). Needs Assessment Tool. In G. Griffo & L. D'Errico (a cura di), *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità in Italia* (pp. 77-86). Milano: Mimesis.

UNDRR - UNHCR. (2024). *Disability, displacement and disaster resilience: ensuring the rights of persons with disabilities in situations of forced displacement and statelessness*. Geneva, Switzerland. Disponibile in: <https://www.unhcr.org/media/disability-displacement-and-disaster-resilience-ensuring-rights-persons-disabilities>.

UNHCR. (2010). *Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR*, No. 110 (LXI). Disponibile in: <https://www.unhcr.org/publications/conclusion-refugees-disabilities-and-other-persons-disabilities-protected-and-assisted>.

Zanfrini, L. (2019). *The Challenge of Migration in a Janus-Faced Europe*. London: Palgrave Pivot.

Zanfrini, L., & Formichi, C. (a cura di). (2023). *Immigrazione e disabilità: conoscenze, politiche e (buone) pratiche. A che punto siamo?*, Collana Ce.Doc., Fondazione ISMU ETS. Disponibile in: <https://www.ismu.org/immigrazione-e-disabilita-conoscenze-politiche-e-buone-pratiche-a-che-punto-siamo/>.

Capitolo 18

Le rimesse degli emigranti

Maurizio Ambrosini

"Volutamente o meno, insieme alle rimesse arrivano nei luoghi di origine anche nuovi stili di vita, valori politici e sociali, pratiche di consumo: gli emigranti sono un fattore di cambiamento nelle società di provenienza."

Nel dibattito sul rapporto tra migrazioni e sviluppo del Paese di origine, manca spesso un'adeguata considerazione di una seria ragione che mantiene le persone all'estero e ne spinge altre a partire: l'importanza delle rimesse economiche degli emigranti, ossia del denaro e dei doni che mandano in patria, per migliorare le condizioni di vita di famiglie e comunità locali. In altri termini, sono gli emigranti ad aiutare casa loro, molto di più di quanto facciano le istituzioni internazionali o i governi dei Paesi sviluppati. In questo capitolo ne esploreremo l'importanza, i significati, le dimensioni quantitative.

1. Le funzioni delle rimesse

Gli studi sull'argomento hanno da tempo rilevato che le rimesse aiutano a migliorare l'alimentazione e le condizioni abitative dei familiari rimasti in patria, consentono ai figli di accedere all'istruzione di qualità, che in gran parte del mondo è privata, permettono di ottenere cure mediche se necessarie, anch'esse perlopiù private. Integrano o rimpiazzano le pensioni degli anziani. Elevano l'immagine e lo status sociale delle famiglie che le ricevono nell'ambito delle comunità locali:

in Messico Smith (2006) ha studiato la “remittance bourgeoisie”, una borghesia basata non su attività economiche o professionali, ma sulle rimesse mandate dai parenti emigrati negli Stati Uniti.

L'invio di denaro segue degli andamenti condizionati dal periodo, dal ciclo di vita familiare, dai rapporti di parentela, dai ruoli di genere. Gli invii sono particolarmente consistenti quando gli emigranti partono da soli, lasciando in patria la/il coniuge, e soprattutto i figli (Ambrosini, 2014). La partenza è anzi motivata principalmente dall'aspirazione a offrire loro una vita migliore, o più drammaticamente dalla necessità di provvedere ai loro bisogni essenziali: tipicamente nel caso di madri sole, che si separano dai figli per amore nei loro confronti. Quando poi con il tempo avvengono i ricongiungimenti familiari, i flussi di rimesse diminuiscono: la famiglia riunificata necessita di spese molto maggiori, mentre diminuisce il numero di coloro che in patria si attendono aiuti dalla persona emigrata, o diminuisce la loro titolarità a riceverne, trattandosi di parenti verso cui gli obblighi sono meno cogenti: sorelle, fratelli, nipoti ecc. Il fattore tempo influisce a sua volta sul ciclo di vita familiare: i genitori che invecchiano sono tipicamente i destinatari di aiuti da parte dei figli emigrati (in parecchi sistemi culturali, soprattutto i maschi: per il caso bangladesi si veda Della Puppa & Ambrosini, 2021), che si trovano soggetti anche all'obbligo morale di sovvenzionare sorelle, fratelli o altri parenti che li accudiscono. Quando i genitori vengono a mancare, diminuiscono i flussi anche verso la rete parentale di sostegno.

Inoltre, quando le donne emigrano da sole dispongono di solito di una certa autonomia nelle decisioni relative alle rimesse: sono impegnate a sostenere soprattutto i figli, a ricompensare chi eventualmente li accudisce (principalmente le loro madri), ma per il resto hanno la possibilità di scegliere, almeno in una certa misura, chi aiutare tra i loro parenti. Nelle famiglie ricongiunte invece di solito i flussi di rimesse vanno nella direzione della famiglia del marito. Sul lato femminile, si riducono a invii occasionali, sotto forma soprattutto di doni, oppure di piccole somme che le mogli riescono a risparmiare e a destinare soprattutto alle loro madri (cfr., per il caso albanese, King et al., 2006). Questa complessa e variegata mappa delle modalità e motivazioni degli invii rivela i significati sottostanti alle rimesse: queste sono concepite principalmente come restituzioni, quando destinate a chi sostituisce i genitori lontani occupandosi dei figli degli emigranti. Si connotano come obbligazioni morali, quando sono indirizzate ai genitori anziani (Baldassar et al., 2007), e prima di tutto alle madri (Akersson, 2011). Sono viste come doni quando hanno un carattere più occasionale e legato a qualche evento (un matrimonio, la nascita di un bambino) o a una festa (il Natale, la fine del Ramadan) (Carling, 2014). Possono anche assumere il senso di un investimento, quando gli emigranti inviano denaro destinato all'acquisto di un'abitazione, la più tipica forma d'impiego dei loro risparmi (Boccagni, 2017; Dalakoglou, 2010).

Possono sorgere anche delle tensioni, tra chi invia e chi riceve o vorrebbe ricevere degli aiuti. Gli emigranti non di rado lamentano che i parenti in patria misconoscono la fatica richiesta dall'accantonamento di somme da spedire, fanno

richieste esorbitanti, inventano persino storie di malattie o eventi catastrofici per farsi inviare denaro: si sentono considerati dai familiari come “l'albero dei soldi” (Singh et al., 2010). Sull'altro versante i parenti invece spesso tendono ad accusare gli emigranti, che vedono aver raggiunto un certo benessere, di avarizia, di insensibilità, di egoismo. I congiunti all'estero, agli occhi di chi rimane in patria, sarebbero riluttanti a condividere il successo che hanno acquisito. I parenti giustificano quindi le esagerazioni, e anche le storie raccontate, come un modo legittimo per sollecitare questi familiari ingenerosi a renderli partecipi della loro agiatezza.

2. Oltre l'invio di denaro: rimesse sociali, rimesse collettive, rimesse inverse

Un altro aspetto rilevante delle rimesse consiste negli effetti sociali che esse producono. Gli emigranti non trasferiscono verso la madrepatria soltanto denaro o doni, ma anche fotografie, racconti, esempi di ciò che hanno incontrato, appreso, subito, vivendo all'estero. Anche soltanto il modo di vestire, di acconciarsi, di parlare, di entrare in relazione con gli altri, può trasmettere un cambiamento di mentalità. Levitt (1998) parlava in proposito di “rimesse sociali”, mentre Carling (2014) ha in seguito precisato che anche le rimesse economiche hanno molteplici effetti sociali. Solari (2018) a sua volta ha approfondito come doni, consumi, presentazione di sé, nel suo caso riferendosi alle donne ucraine emigrate nell'Europa occidentale, esercitino un'influenza anche nella società di provenienza.

Nella tipologia delle rimesse sociali proposta da Levitt, un primo filone di influenze sui contesti di origine si riferisce alle *strutture normative*, ossia nuove idee sul mondo, visioni politiche, valori etici. Per esempio, una diversa concezione della donna, del suo ruolo, dei suoi diritti. Oppure una nuova configurazione della paternità e del rapporto tra padri e figli.

Una seconda dimensione delle rimesse sociali riguarda le *pratiche sociali*, cioè la traduzione delle nuove idee acquisite in comportamenti effettivi. Dunque, per stare agli esempi introdotti, più condivisione dei compiti domestici, più tempo trascorso con i figli da parte dei padri.

Una terza ricaduta delle rimesse coinvolge il prestigio e la posizione delle famiglie che le ricevono nei contesti locali. Come già accennato, avere parenti all'estero e ricevere rimesse innalza la reputazione, consente di accedere a circuiti di relazioni più qualificate, può persino facilitare l'accesso a cariche pubbliche locali o permettere di combinare matrimoni con partner di un livello sociale ed economico più elevato.

Quest'ultimo punto chiama in causa le ambivalenze e anche gli effetti negativi delle rimesse. Ricevere denaro dall'estero finanzia i consumi, ma raramente si traduce in investimenti produttivi, in grado di generare posti di lavoro e sviluppo locale. Tralasciando la discussione su ciò che è produttivo e ciò che non lo è, di

fatto si viene a creare una fascia di popolazione dipendente dagli aiuti esterni e quindi dotata di scarsa autonomia economica e sociale. In Messico la preoccupazione costante di molte famiglie in cui il padre è emigrato negli Stati Uniti è di essere abbandonate, di non vedere più arrivare denaro dal Nord (Burton & Gammage, 2004). La storia delle migrazioni, già in passato e a maggior ragione oggi, è densa di vicende familiari travagliate, in cui talvolta chi emigra costituisce una nuova famiglia nel luogo di destinazione, e per scelta o per necessità si trova a dover trascurare e in certi casi ad abbandonare la moglie e i figli rimasti in patria. Se questo è un rischio, praticamente certo è invece l'inasprimento delle disuguaglianze nel Paese di origine: chi riceve le rimesse aumenta i consumi, contribuisce ad alimentare alcuni settori dell'economia locale, ma induce anche un aumento dei prezzi. Se gli emigranti si costruiscono una casa, fanno lavorare l'industria edilizia, ma fanno lievitare i costi dei materiali, dei terreni, della manodopera. Cresce dunque il divario tra chi può accedere alle rimesse e chi ne rimane escluso, con l'effetto tra l'altro di incentivare nuove partenze.

Va poi considerato l'altro versante delle rimesse, spesso lasciato in ombra da chi parte, ma ben presente e anzi enfatizzato da chi rimane: ciò che gli emigranti ricevono dai familiari rimasti in patria. Si parla in questo caso di "rimesse inverse" (Mazzucato, 2011). Queste hanno componenti materiali e altre simboliche. Anzitutto chi emigra viene spesso aiutato a partire grazie ai finanziamenti raccolti nell'ambito familiare, talvolta allargato a più ampie reti di parentela. Certi emigranti, come gli studenti, continuano a ricevere aiuti economici anche in seguito. Altri ne sollecitano e ottengono in momenti di difficoltà.

Un'altra forma di rimessa inversa consiste nella cura dei componenti della famiglia lasciati in patria e bisognosi di assistenza: i bambini, nel caso delle madri transnazionali, e sempre più spesso i parenti anziani. Chi se ne occupa al posto degli emigranti, consentendo loro di partire, di cercare lavoro e di tentare di costruirsi una vita migliore all'estero, attua un trasferimento di energie emotive, tempo e lavoro a loro favore.

Per altri aspetti le rimesse inverse hanno invece soprattutto un valore simbolico. Si traducono nell'invio di fotografie, piccoli doni, cibi e bevande della madrepatria, immagini sacre: oggetti che richiamano gli assenti, fanno sentire ricordato e amato chi è lontano, mantengono viva la relazione malgrado il tempo e la distanza.

Un ultimo fenomeno da ricordare è quello delle rimesse collettive: ossia la raccolta di denaro o di materiali, per esempio medicinali, da mandare in patria. A volte sono gli Stati a cercare di organizzare le loro diaspore all'estero e a promuovere la raccolta e l'invio di rimesse collettive. Più di frequente ne sono protagoniste soprattutto associazioni di immigrati e comunità religiose (Galstyan & Ambrosini, 2023): attori in grado di aggregare le persone, di generare fiducia, di canalizzare il desiderio di aiutare la propria comunità di provenienza con il finanziamento di progetti socialmente utili. Ci sono poi i leader spontanei, sorti informalmente dal basso, perché dotati di credibilità personale, e circuiti informali di

raccolta e invio di rimesse collettive. Soprattutto in caso di calamità o di conflitti, la raccolta di aiuti tra gli emigrati è una pratica diffusa e attuata con generosità.

3. Le dimensioni del fenomeno

Secondo la Banca mondiale, nel 2022 le rimesse degli emigranti hanno prodotto a livello planetario un flusso di 647 miliardi di dollari verso i Paesi a basso e medio reddito (+8% rispetto all'anno precedente), mentre per il 2023 la previsione è di una cifra di 656 miliardi e per il 2024 di 666, cifra condizionata dalle incertezze economiche dovute principalmente all'invasione dell'Ucraina e al rallentamento dell'economia cinese (Luatti, 2023). Per di più queste cifre riguardano soltanto i canali ufficiali, non le somme che gli emigranti spediscono informalmente mediante corrieri o altri mezzi, oppure portano con sé quando rientrano in patria per una visita o un periodo di vacanza.

Le rimesse hanno confermato il loro carattere anticiclico aumentando nei periodi di difficoltà o comunque resistendo meglio del previsto alle contingenze avverse, come nel periodo del COVID: nel 2021 le rimesse hanno registrato un incremento superiore al 10%. Gli analisti della Banca Mondiale osservano, con un certo stupore, che le rimesse appaiono "audaci" e "resilienti" (Ibid.). Sono gli emigranti i primi ad aiutare "a casa loro": nei Paesi a basso e medio reddito, i fondi inviati dagli emigranti superano il valore combinato dell'aiuto pubblico allo sviluppo e degli investimenti diretti esteri. La Banca Mondiale ha approfondito inoltre il ruolo che le rimesse potrebbero assumere nell'aiutare i beneficiari a fronteggiare gli effetti del cambiamento climatico, soprattutto nelle zone più povere e più a rischio: sia costruendo abitazioni più resistenti, sia spostandosi verso luoghi più sicuri (World Bank Group-Knomad, 2022). Questo rinnovato apprezzamento per la capacità degli emigranti di risparmiare e sovvenire alle necessità delle comunità di provenienza solleva tuttavia il dubbio di un implicito schema neo-liberista: il messaggio sembra essere che spetta alle popolazioni colpite doversi organizzare, grazie anche alle rimesse, per rispondere ai danni del riscaldamento globale, causato principalmente dai Paesi di antico o più recente sviluppo.

Un altro problema da menzionare è quello del costo dell'invio di rimesse mediante i canali ufficiali: malgrado molteplici sollecitazioni da parte delle istituzioni internazionali e impegni assunti, anche nel Global Compact, i costi non scendono. Secondo il database mondiale dei prezzi delle rimesse di World Bank, il costo medio dell'invio di 200 dollari verso Paesi a basso o medio reddito è il 6,2% nel quarto trimestre del 2022, più del doppio rispetto all'Obiettivo di sviluppo sostenibile, fissato al 3% (Luatti, 2023).

Per quanto riguarda il nostro Paese, secondo i dati forniti dalla Banca d'Italia, nel 2023 sono stati inviati 8,2 miliardi di euro, in lieve diminuzione rispetto al 2021 e 2022. Considerando le rimesse informali il volume complessivo delle rimesse è

stimato tra 9,4 e 11,9 miliardi di euro¹. Il Bangladesh è da alcuni anni la prima destinazione delle rimesse dall'Italia, con 1,2 miliardi di euro, pari al 14,3% del totale. Seguono Pakistan e Filippine. Nell'ultimo anno sono in calo quasi tutti i principali Paesi, ad eccezione di Georgia, India, Sri Lanka, Perù e Tunisia.

Va notato che la graduatoria degli invii non coincide con quella della numerosità delle componenti nazionali della popolazione immigrata, in cui occupano i primi posti nell'ordine Romania, Marocco, Albania, Ucraina, Cina, India, mentre il Bangladesh si colloca in settima posizione, il Pakistan in decima. Sono componenti immigrate di arrivo relativamente recente, solo in parte raggiunte dalle famiglie (i bangladesi hanno un tasso di femminilizzazione del 28%, i pakistani del 26,5%), con lunghe distanze da percorrere e quindi con una presumibile bassa frequenza di visite in patria, a occupare le prime posizioni in graduatoria.

Immigrati da più tempo insediati e raggiunti dalle loro famiglie tendono a diminuire gli invii di rimesse, come abbiamo notato in precedenza. La possibilità di raggiungere la madrepatria con viaggi relativamente brevi e poco costosi favorisce inoltre i trasferimenti informali di rimesse, senza passare attraverso i canali ufficiali. Sono queste le spiegazioni più probabili del calo drastico dei flussi di rimesse verso la Romania, diminuiti del 56,1% nell'arco di dieci anni. Oggi i rumeni, presenti in Italia con 1.200.000 cittadini, quasi il triplo della seconda componente nazionale, sono soltanto sesti nella graduatoria degli invii di rimesse. Anche marocchini e soprattutto albanesi si trovano abbastanza indietro nella graduatoria degli invii, rispettivamente al quarto e tredicesimo posto. Fanno parzialmente eccezione gli immigrati filippini: arrivati in Italia ormai da parecchi anni, in buona parte raggiunti dalle famiglie (il tasso di femminilizzazione, un tempo molto alto, è ora attestato al 57,5%), continuano a mandare un volume consistente di rimesse, collocandosi al terzo posto in graduatoria.

Guardando invece alle regioni da cui partono le rimesse, non desta sorprese il primo posto della Lombardia, seguita dal Lazio e dall'Emilia-Romagna. È intuitiva la correlazione con il volume della popolazione immigrata residente.

4. Conclusioni. Perché le rimesse rimangono cruciali

L'invio di rimesse è una pratica sociale che collega gli emigranti con i luoghi di origine e mantiene vivi i vincoli familiari e sociali. Testimonia la persistenza degli obblighi di aiuto nei confronti di familiari, figli, coniugi e genitori in primo luogo, assumendo diversi significati e sfumature. Rende presenti gli emigrati nei luoghi di origine e li motiva nel loro impegno lavorativo, nei sacrifici che devono affrontare, nella solitudine che sperimentano quando si trovano all'estero.

¹ Elaborazioni di Fondazione Leone Moressa, disponibile in: <https://stranieriinitalia.it/attualita/rimesse-oltre-8-miliardi-inviati-in-patria-dai-migranti-lanalisi-della-fondazione-moressa-sui-da-ti-di-bankitalia/> (ultimo accesso: 22 agosto 2024).

Volutamente o meno, insieme alle rimesse arrivano nei luoghi di origine anche nuovi stili di vita, valori politici e sociali, pratiche di consumo: gli emigranti sono un fattore di cambiamento nelle società di provenienza.

Oltre a inviare denaro ai familiari, a volte gli emigranti s'impegnano in forme collettive di aiuto alle comunità di provenienza, specialmente in occasione di calamità ed eventi bellici. Le rimesse accrescono quindi la resilienza non solo delle famiglie, ma anche delle comunità locali.

Per chi le riceve, esse consentono di migliorare le condizioni di vita e attutiscono, almeno sul piano materiale, la perdita affettiva dovuta alla separazione da chi è partito. Inoltre, meno visibili in ambito economico e alle istituzioni, fluiscono anche varie forme di rimesse inverse, dai familiari in patria verso gli emigrati.

Le rimesse sono però anche un fattore di tensione, di recriminazioni reciproche, di produzione di disuguaglianze. Come si diceva sopra, incentivano economie basate sui consumi e sulla dipendenza dall'estero. Fanno aumentare i prezzi in loco, il valore dei terreni, dei materiali edili, delle abitazioni. Aggravano i divari tra chi le riceve e chi non le riceve, suscitando nuove migrazioni e separazioni tra genitori e figli. Il benessere che comportano per le famiglie che le ricevono ha dei costi, sul piano affettivo ed educativo. E tuttavia questi costi sono considerati dalle famiglie migranti un prezzo da pagare per accedere a un relativo benessere.

Di certo l'evidenza mostra come gli aiuti pubblici e i sostegni allo sviluppo non sempre rappresentano un'alternativa efficace e altrettanto tempestiva al denaro inviato direttamente dagli emigranti alle loro famiglie. Ciò significa fra l'altro che quando si contrappone, come oggi sta avvenendo, la promozione dello sviluppo dei Paesi di origine all'accettazione degli immigrati, si ignora il fatto che le famiglie rimaste in patria accedono a una vita dignitosa, possono far studiare i figli e curare gli ammalati grazie al denaro immediatamente spendibile che ricevono ogni mese. Le rimesse sono un fattore che incentiva nuove partenze e permanenze all'estero, difficilmente sostituibile dal punto di vista dell'economia domestica delle famiglie. Le politiche dello sviluppo, ammesso che siano efficaci e non vengano dirottate da errori, sprechi e corruzione, agiscono nel medio-lungo periodo. Senza negarne il potenziale valore, nell'immediato, interventi come la riduzione del costo dei trasferimenti di denaro servirebbero di più a sostenere il benessere delle famiglie transnazionali.

Riferimenti bibliografici

- Akesson, L. (2011). Remittances and relationships: Exchange in Cape Verdean transnational families. *Ethnos*, 76(3), 326-347.
- Ambrosini, M. (2014). Migration and transnational commitment: Some evidence from the Italian case. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(4), 619-637.
- Ambrosini, M. (2019). *Famiglie nonostante. Come gli affetti sfidano i confini*. Bologna: Il Mulino.
- Baldassar, L., Baldock, C., & Wilding, R. (2007). *Families caring across borders: Migration, ageing and transnational caregiving*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boccagni, P. (2017). *Migration and the search for home: Mapping domestic space in migrants' everyday lives*. Cham: Palgrave.
- Burton, B., & Gammage, S. (2004). El Envío: An interdisciplinary analysis of remittances, rights, and associations among Central American immigrants in Greater Washington, D.C. *Destination D.C. Working Papers*, (1).
- Carling, J. (2014). Scripting remittances: Making sense of money transfers in transnational relationships. *International Migration Review*, 48(S1), 218-262.
- Dalakoglou, D. (2010). Migrating-remitting-'building'-dwelling: House-making as 'proxy' presence in postsocialist Albania. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 16(4), 761-777.
- Della Puppa, F., & Ambrosini, M. (2021). 'Implicit' remittances in family relationships: The case of Bangladeshis in Italy and beyond. *Global Networks*, 22(1), 134-149.
- Galstyan, N., & Ambrosini, M. (2023). Diasporas and collective remittances: From state-driven to unofficial forms of diaspora engagement. *International Migration Review*, 57(2), 652-680.
- King, R., Dalipaj, M., & Mai, N. (2006). Gendering migration and remittances: Evidence from London and Northern Albania. *Population, Space and Place*, 12(6), 409-434.
- Levitt, P. (1998). Social remittances: Migration driven local-level forms of cultural diffusion. *International Migration Review*, 32(4), 926-948.
- Luatti, L. (2023). Le rimesse nel 2022: "audaci" e "resilienti," malgrado i "venti" sfavorevoli. In IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2023* (pp. 86-92). Roma: Idos.
- Mazzucato, V. (2011). Reverse remittances in the migration-development nexus: Two-way flows between Ghana and the Netherlands. *Population, Space and Place*, 17(5), 454-468.

- Singh, S., Cabraal, A., & Robertson, S. (2010). Remittances as a currency of care: A focus on "twice migrants" among the Indian diaspora in Australia. *Journal of Comparative Family Studies*, 41(2), 245-263.
- Smith, R. C. (2006). *Mexican New York: Transnational lives of new immigrants*. Berkeley: University of California Press.
- Solari, C. D. (2018). Transnational moral economies: The value of monetary and social remittances in transnational families. *Current Sociology*, 67(5), 760-777.
- World Bank Group-Knomad. (2022). *Remittances brave global headwinds. Special focus: Climate migration*. Migration and Development Brief 37, novembre.

Capitolo 19

L'intelligenza artificiale come vettore di discriminazione: gli effetti sulle persone migranti

Emanuela Bonini

1. La costruzione della discriminazione nell'intelligenza artificiale

L'intelligenza artificiale (IA) è entrata ormai a far parte integrante della vita quotidiana, trasformando profondamente molti aspetti della società. Gli ambiti di applicazione dell'IA sono ampissimi – dai sistemi di sorveglianza e sicurezza, alle decisioni riguardanti il lavoro, la finanza, i servizi pubblici, l'intrattenimento, ecc. – così come alto il suo potenziale e numerosi i rischi connessi. Soprattutto negli anni più recenti, il tema dei rischi legati ai bias nei sistemi di IA ha iniziato ad avere una importante risonanza nel dibattito pubblico, tanto da diventare una priorità nelle agende politiche. L'attenzione su questo tema è cresciuta a livello globale e, in Europa, sono nate iniziative normative, come l'AI Act dell'Unione europea del 2021, che ha l'obiettivo di stabilire i principi per garantirne un uso equo, trasparente e responsabile. Ciononostante, rimane molto lavoro da fare per creare sistemi di intelligenza artificiale che siano inclusivi e privi di pregiudizi, e per garantire che l'innovazione tecnologica non perpetui ingiustizie sociali, ma contribuisca alla creazione di una società più equa e giusta.

Per prima cosa è necessario domandarsi di che cosa si parla quando ci rife-

"L'uso dell'intelligenza artificiale per la gestione di aspetti che riguardano le migrazioni presenta numerosi elementi discriminatori e bias, specialmente quando si basa su dati distorti o non considera le differenze culturali e individuali."

riamo ai sistemi di intelligenza artificiale. La risposta può essere complessa ed anche controversa in merito a ciò che possa essere considerato come parte di questo insieme. Per non addentrarsi nel dibattito sulla definizione di IA si decide di adottare in questa sede la definizione dell'UNESCO (2020: 4), per cui

“l'intelligenza artificiale (IA) consiste nell'utilizzo dei computer per classificare, analizzare e trarre previsioni da insiemi di dati attraverso una serie di regole chiamate algoritmi. Gli algoritmi di IA vengono addestrati utilizzando grandi quantità di dati per identificare schemi, fare previsioni, raccomandare azioni e capire cosa fare in situazioni sconosciute, traendo insegnamento da nuovi dati e migliorando così nel tempo”¹.

Questa definizione è funzionale per stabilire il punto di partenza della riflessione proposta in questo capitolo, ovvero quali sono le componenti che concorrono a produrre i sistemi di IA e, di conseguenza quale ruolo giocano queste componenti nella riproduzione di stereotipi e pregiudizi.

Da questa definizione emergono sostanzialmente tre elementi: gli algoritmi, i dati e la componente umana, ovvero coloro che compiono le scelte sui primi due. Partendo dagli algoritmi – e semplificando per economia di spazio e per pertinenza disciplinare – possiamo affermare che questi rappresentano i calcoli effettuati sui dati al fine di individuare schemi di ricorrenze dalle quali trarre delle previsioni. Sulla base di tale descrizione potremmo dedurre una considerazione di sostanziale neutralità dell'algoritmo, poiché esso, non conoscendo il contenuto dell'oggetto che sta trattando, non può – in teoria – agire una discriminazione (Stinson, 2022). Tuttavia, si identificano bias anche nel processo decisionale attuato dall'algoritmo, evidenziando un problema relativo alla mancanza di trasparenza dei sistemi algoritmici, che rendono difficile identificare e correggere questi bias, e ciò in modo particolare quando i dati contengono profili razziali (Benjamin, 2019). In questi casi per migliorarne il livello di equità non è sufficiente una maggiore quantità di dati, anzi un aumento potrebbe rafforzare i pregiudizi se l'algoritmo non viene gestito in modo trasparente. La discriminazione, quindi, si verifica quando i modelli utilizzati per prendere decisioni automatizzate riflettono o amplificano disuguaglianze e pregiudizi esistenti, spesso senza che questo sia immediatamente visibile.

La seconda componente che alimenta i sistemi di IA è rappresentata dai dati, elemento fondamentale ancora di più per i sistemi di IA generativi. Gli algoritmi si nutrono di una enorme quantità di dati, ma se questi dati contengono bias sociali – ad esempio, pregiudizi di genere, razzisti, o legati allo status socio-economico – l'algoritmo riprodurrà e amplificherà tali disuguaglianze. La “qualità” dei dati utilizzati per addestrare le macchine rappresenta un nodo centrale e di difficile risoluzione nell'ambito dell'etica dell'intelligenza artificiale. Il dibattito

¹ Traduzione dell'autrice.

scientifico su questo tema è molto ampio e controverso, con posizioni che vedono nell'opportunità di creare dati artificiali rispondenti a criteri di equità per tutte le categorie sociali una possibile soluzione e altri invece che evidenziano i limiti riscontrati anche in questo approccio che vedrebbe comunque le minoranze sottorappresentate – o per contro sovra-esposte – in una manipolazione sintetica della realtà (Mehrabi et al., 2021).

Infine, la terza componente dei sistemi di IA è l'essere umano pensante, con obiettivi specifici legati alla propria mission lavorativa e con un portato sociale e culturale determinato dalle categorie sociali a cui appartiene. Dati recenti rivelano che nel settore dell'IA sia la componente di genere che etnico/razziale sono poco rappresentate nella loro diversità: nelle principali aziende come Facebook e Google la presenza delle donne oscilla tra il 10 e il 15% e la componente nera tra il 2,5 e il 4%, ma anche a livello accademico la situazione non è troppo diversa dove solo il 18% delle conferenziere sull'IA è donna e l'80% di professori in questi ambiti disciplinari è uomo (West et al. 2019).

Da questa rapida analisi si evince l'impossibilità razionale di attribuire una sorta di “neutralità” ai sistemi di intelligenza artificiale, in tutte le sue componenti, quanto piuttosto sembra opportuno considerare l'IA come co-creata dalla società e come tale con importanti implicazioni politiche e sociali nel rafforzare le relazioni di potere esistenti, le discriminazioni e le disuguaglianze strutturali (Ulnicane, 2024). La stessa UNESCO sottolinea l'importanza di spostare la narrazione dell'IA da qualcosa di tecnologicamente deterministico, a qualcosa che ha a che fare con la sfera umana in quanto creata, diretta e controllata dagli esseri umani e per questo rispondente agli stessi paradigmi della società (UNESCO, 2020).

Le conseguenze della discriminazione nell'IA sono quindi dirette e tangibili, in quanto influenzano le decisioni, ad esempio, in merito all'accesso al credito, all'assunzione di personale, alla concessione di mutui o al monitoraggio della criminalità. In questo scenario, la sottorappresentazione di gruppi sociali marginalizzati nello sviluppo dei sistemi di IA aumenta la possibilità che questi strumenti non tengano conto delle loro esigenze e dei loro diritti, fino a rischiare di agire una criminalizzazione della povertà, come emerso dalle indagini di Virginia Eubanks sull'impatto del data mining, degli algoritmi e dei modelli di rischio predittivo sui poveri e sulla working-class negli Stati Uniti (Eubanks, 2019).

Come molte studiosi hanno ormai dimostrato (Boulamwini & Gebru, 2018; Noble, 2018; Crawford, 2022), le discriminazioni riprodotte dai sistemi di IA riguardano prevalentemente le donne, le persone nere, le persone povere, le persone con disabilità, le persone migranti, ovvero coloro che appartengono ad una minoranza, e ancora di più l'intersezione di queste categorie sociali soggette alle discriminazioni. Alla luce di questa premessa, si intende qui focalizzare l'attenzione sugli effetti che l'utilizzo di sistemi di IA ha sulla popolazione migrante, per comprenderne le dimensioni e le caratteristiche.

2. Effetti dell'IA sulle persone migranti

L'intelligenza artificiale riveste un ruolo crescente nei processi di controllo delle migrazioni, sia rispetto alla gestione delle persone richiedenti asilo sia sulla sorveglianza dei confini, sollevando molte preoccupazioni in merito a casi di discriminazione che sono emersi nei confronti dei migranti.

Gli ambiti in cui sono stati riscontrati effetti e relativi danni a carico delle persone migranti coinvolte sono molteplici e vanno dal riconoscimento facciale per il controllo dei confini, agli algoritmi di profilazione dei richiedenti asilo e bias nei sistemi automatizzati di traduzione, alla sorveglianza predittiva per il controllo delle migrazioni, all'uso dei dati personali per la sorveglianza. Proviamo ad analizzare di seguito ciascuno di questi ambiti per comprendere come concretamente viene agita la discriminazione.

a. Riconoscimento facciale e controllo dei confini

I sistemi di riconoscimento facciale vengono sempre più utilizzati ai confini per identificare i migranti e verificare i loro documenti. La principale argomentazione a sostegno dell'ampio utilizzo di questi sistemi è quello di consentire alle persone di passare più facilmente attraverso i vari punti di controllo e razionalizzare i flussi di ingresso e uscita dai confini europei, attraverso il sistema EES (Entry-exit system) tuttora in sviluppo e dal quale emergono non poche criticità legate soprattutto alla protezione dei dati.

Molti studi (tra i quali il più noto è quello di Boulamwini & Gebru, 2018²) hanno dimostrato che questi sistemi tendono a essere meno accurati nell'identificare le persone con la pelle scura, questo perché i sistemi di riconoscimento facciale erano (ma in parte lo sono ancora adesso) addestrati prevalentemente con immagini di persone bianche.

In Europa (ma anche negli Stati Uniti) sono stati segnalati casi in cui questi sistemi hanno maggiori probabilità di commettere errori o addirittura di identificare erroneamente i migranti rispetto a quanto avviene per i cittadini bianchi, rendendo più complicato per loro superare i controlli e sottoponendoli a ulteriori sorveglianza e verifiche. Diverse organizzazioni, tra cui l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Amnesty International, hanno espresso preoccupazione per le implicazioni sui diritti umani dell'impiego del riconoscimento facciale per il controllo delle frontiere. Queste organizzazioni segnalano che tali tecnologie, senza un'adeguata supervisione, possono portare a risultati distorti e violare i diritti alla privacy, aggravando le vulnerabilità dei migranti (EuroMed

² In Gender shades, le autrici dimostrano come la maggior parte dei sistemi di riconoscimento facciale in uso in quel periodo (prima del 2018), non fossero in grado di riconoscere in maniera efficace le persone nere e in particolare le donne nere, classificandole spesso erroneamente e producendo quindi effetti distorti.

Rights, n.d.; European Digital Rights (EDRi), n.d.; Amnesty International, 2023).

Il tema è così delicato che anche il presidente dell'EDPB (European Data Protection Board) ha dichiarato, in una audizione della primavera del 2024, che

“è importante essere consapevoli che i dati biometrici sono particolarmente sensibili e che il loro trattamento può creare rischi significativi per le persone. La tecnologia di riconoscimento facciale può portare a falsi negativi, pregiudizi e discriminazioni³”.

b. Profilazione dei richiedenti asilo e sistemi di traduzione automatica

I sistemi di IA sono utilizzati in alcuni Paesi europei per valutare le richieste di asilo, intervenendo in modi diversi nel processo decisionale sulle domande. Ad esempio, vengono usati per identificare e verificare la nazionalità dichiarata dalle persone che fanno domanda di asilo, con sistemi di *Automated Speech Recognition* analizzando le trascrizioni automatiche delle interviste: essi però spesso incontrano difficoltà legate ai molteplici dialetti ed inflessioni linguistiche che il sistema stesso non è in grado di riconoscere correttamente, il che può portare ovviamente ad interpretazioni e valutazioni della domanda non adeguate se non proprio errate. Inoltre, nel caso di una persona senza documenti i sistemi di IA vengono utilizzati per attribuire un ranking di probabilità di veridicità di corrispondenza tra il nome e la nazionalità dichiarate dalla persona, sulla base della ricorrenza più frequente di un determinato nome nei vari Paesi. Un altro utilizzo della IA, che si sta diffondendo sempre più nei Paesi europei, è per l'analisi delle conversazioni telefoniche al fine di acquisire informazioni per stabilire se la nazionalità dichiarata sia corretta nonché per classificare i richiedenti asilo in base ad alcuni fattori di rischio⁴.

I casi di discriminazione rilevati da queste procedure sono molti. Ad esempio, nei Paesi Bassi nel 2020 è stato scoperto che l'algoritmo utilizzato per analizzare i richiedenti asilo discriminava in modo sproporzionato i migranti provenienti da alcuni Paesi africani e asiatici con tassi di rifiuto più alti per le/i richiedenti di queste nazionalità. Oppure il caso della Germania, dove sono stati riscontrati errori e discriminazioni nell'algoritmo di riconoscimento linguistico utilizzato per identificare la provenienza dei richiedenti asilo. Così come in Svezia, molte persone richiedenti asilo che non parlano svedese hanno denunciato errori significativi nelle traduzioni automatiche delle loro dichiarazioni, che hanno portato a decisioni negative ingiustificate o ritardi nei processi per l' asilo.

³ https://www.edpb.europa.eu/news/news/2024/facial-recognition-airports-individuals-should-have-maximum-control-over-biometric_it.

⁴ Per approfondimenti sulle modalità di utilizzo da parte dei diversi Paesi europei di sistemi di IA nel processo decisionale delle richieste di asilo si rimanda al report del Algorithmic Fairness for Asylum Seekers and Refugees (AFAR, 2023).

c. Sorveglianza predittiva per il controllo delle migrazioni

Alcuni governi hanno iniziato a utilizzare tecnologie di sorveglianza predittiva basate sull'IA per monitorare i movimenti dei migranti e anticipare possibili "rischi" legati alla criminalità o all'immigrazione irregolare. Questi sistemi spesso si basano su dati o modelli storici che perpetuano il profiling razziale ed etnico, portando a un controllo sproporzionato dei migranti provenienti da Africa e Asia (EDRI, n.d.; Amnesty International, 2023).

Uno dei più discussi è certamente il progetto "iBorderCtrl" finanziato dall'UE con il programma Horizon 2020 per monitorare i migranti ai confini dell'Unione, che si è rivelato fortemente problematico. Questo sistema impiegava l'analisi delle espressioni facciali per determinare se una persona stesse dicendo la verità. Tale tecnologia, già controversa di per sé, è stata criticata per la sua inaffidabilità soprattutto verso persone di cultura e origine maggiormente distanti da quella europea, che possono presentare espressioni facciali diverse rispetto agli standard occidentali sui quali il sistema era addestrato (Molnar, 2019).

d. Uso di dati personali per la sorveglianza dei migranti

In alcuni casi, i governi europei hanno utilizzato algoritmi per analizzare i dati personali dei migranti, inclusi i loro social media, al fine di determinare la veridicità delle loro storie di migrazione o la loro potenziale pericolosità. Questi sistemi sono stati criticati per il rischio di profilazione discriminatoria che può emergere dall'analisi di dati che raccolgono, rispetto ai quali è difficile avere informazioni chiare sulla loro governance da parte delle società che li gestiscono. Spesso i dati provenienti dai social media evidenziano mancanza di trasparenza nell'elaborazione delle informazioni personali e informazioni insufficienti sui modelli utilizzati per classificare gli utenti (Spyratos et al., 2018).

Oltre al problema della mancata trasparenza o affidabilità dei dati raccolti dai social media, si evidenzia un forte problema legato alla privacy in molti sistemi utilizzati per monitorare e sorvegliare le persone migranti. La Germania, ad esempio, ha implementato un sistema che analizza i dati dei telefoni cellulari dei richiedenti asilo per verificare la loro identità e origine. Questo approccio è stato criticato come discriminatorio, poiché i migranti non possono opporsi, e questo implica un trattamento differenziato rispetto ai cittadini europei. Molte organizzazioni, come la Digital Freedom Fund, sostengono che la violazione della privacy è sproporzionata e che i dati raccolti si rivelano spesso inefficaci, considerando anche che solo in una piccola percentuale di casi forniscono informazioni utili. Inoltre, il sistema è soggetto a errori e, lo sottolineiamo ancora, è privo di trasparenza, sollevando preoccupazioni sulla protezione dei dati e sul rischio di profilazione discriminatoria nei confronti dei migranti⁵.

⁵ Per approfondimenti: <https://digitalfreedomfund.org/extraction-of-asylum-seeker-mobile-data-in-germany/>.

3. Riflessioni conclusive

I casi riportati evidenziano come il meccanismo di funzionamento degli algoritmi di intelligenza artificiale fornisca una spiegazione statistica della relazione che intercorre tra più elementi, mostrando una correlazione che non necessariamente implica un effetto di causalità (Forti, 2024). Questo aspetto assume un'importanza centrale nel momento in cui le previsioni che emergono da queste analisi possono essere errate oppure fornire ai decisori politici informazioni non certe. Questo rischio aumenta considerevolmente, come illustrato, per tutti i dati che riguardano gruppi minoritari che per definizione rappresentano un'anomalia statistica per i software di AI.

Nello specifico ambito della gestione della migrazione, il rischio diventa esponenzialmente maggiore ed esperienze come le frontiere digitali possono diventare dei filtri di accesso guidati dai dati che limitano i diritti fondamentali secondo fattori potenzialmente discriminatori come la razza, l'etnia, la lingua, la nazionalità, la religione (Ibid.).

Inoltre, un altro elemento che emerge dagli esempi riportati è che mai, in nessun caso, le persone migranti o richiedenti asilo sono state coinvolte in qualche misura nel processo di implementazione di questi sistemi di controllo, rimanendo di fatto soggetti passivi e destinatari inermi di questi sistemi e delle relative politiche che se ne avvalgono, ponendo un evidente problema di violazione dei diritti umani.

In sintesi, quindi, l'uso dell'intelligenza artificiale per la gestione delle migrazioni presenta numerosi elementi discriminatori e bias, specialmente quando si basa su dati distorti o non considera le differenze culturali e individuali. La mancanza di trasparenza nei sistemi di IA e l'assenza di supervisione umana possono esacerbare questi problemi, compromettendo i diritti dei migranti e il loro accesso a procedure giuste e imparziali.

Da questa riflessione emerge in modo evidente che le discriminazioni nei sistemi di IA non rappresentano semplicemente la riproduzione delle forme di discriminazione agita dagli esseri umani nell'ambito delle loro relazioni di potere, ma aprano a nuove forme e modalità discriminatorie mascherate dalla apparente neutralità dell'algoritmo (Bennato, 2024) e che necessitano di costante analisi e attenta attività di limitazione e riduzione del danno.

Diventa quindi prioritario ipotizzare due livelli distinti di intervento. Da una parte, è fondamentale abbandonare l'idea di un algoritmo intrinsecamente "neutrale", che limita la capacità di individuare e contrastare i pregiudizi integrati nei sistemi. Per evitare che l'IA amplifichi le disuguaglianze esistenti, i sistemi dovrebbero essere progettati per mitigare i bias che colpiscono soprattutto i gruppi più vulnerabili. In questa direzione Leslie (2019) evidenzia come sia fondamentale che i criteri etici per l'IA includano l'identificazione e l'eliminazione dei rischi di discriminazione, al fine di prevenire l'aggravarsi di squilibri sociali preesistenti. Dall'altra sarebbe necessario sviluppare sistemi di regolamentazione e controllo

dell'IA che siano estremamente flessibili e adattabili, così da rispondere con efficacia alla continua evoluzione di queste tecnologie e ai contesti emergenti in cui si manifestano potenziali bias (ibid.). La regolamentazione, quindi, dovrebbe seguire un modello dinamico e adattabile che, data la velocità dello sviluppo tecnologico, riesca ad affrontare la complessità dell'IA attraverso una gestione del rischio piuttosto che tramite norme fisse e statiche.

Riferimenti bibliografici

AFAR (Algorithmic Fairness for Asylum Seekers and Refugees). (2023). *Project report by the Refugee Studies Centre, University of Oxford*. Disponibile in: <https://www.rsc.ox.ac.uk/news/new-afar-report-shows-a-multitude-of-new-technologies-used-in-asylum-and-immigration-governance-in-europe>.

Amnesty International. (2023). *EU: European Parliament adopts ban on facial recognition but leaves migrants, refugees and asylum seekers at risk*. Disponibile in: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/06/eu-european-parliament-adopts-ban-on-facial-recognition-but-leaves-migrants-refugees-and-asylum-seekers-at-risk/>.

Bartoletti, I., & Xenidis, R. (2023). *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*. Council of Europe. Disponibile in: <https://rm.coe.int/study-on-the-impact-of-artificial-intelligence-systems-their-potential/1680ac99e3>.

Benjamin, R. (2019). *Race after Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code*. Cambridge: Polity Press.

Bennato, D. (2024). *La società del XXI secolo (Persone, dati, tecnologie)*. Bari: Laterza.

Buolamwini, J., & Gebru, T. (2018). Gender shades: Intersectional accuracy disparities in commercial gender classification. *Proceedings of Machine Learning Research*. Disponibile in: <https://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html>.

Crawford, K. (2022). *Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*. New Haven: Yale University Press.

Eubanks, V. (2019). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. New York: St. Martin's Press.

EuroMed Rights. (n.d.). *Home*. Disponibile in: <https://euromedrights.org/>.

European Digital Rights (EDRI). (n.d.). *Our work on AI and biometrics*. Disponibile in: <https://edri.org/>.

Forti, M. (2024). Addressing algorithmic errors in data-driven border control procedures. *German Law Journal*. Cambridge University Press.

Leslie, D. (2019). Understanding artificial intelligence ethics and safety: A guide for the responsible design and implementation of AI systems in the public sector. *The Alan Turing Institute*. Disponibile in: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3240529>.

Mehrabi, N., Morstatter, F., Saxena, N., Lerman, K., & Galstyan, A. (2021). A survey on bias and fairness in machine learning. *ACM Computing Surveys (CSUR)*, 54(6), pp. 1-35. Disponibile in: <https://doi.org/10.1145/3457607>.

Molnar, P. (2019). Technological testing grounds: Migration management experiments and reflections from the ground up. *European Digital Rights (EDRI)*.

Noble, S. U. (2018). *Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism*. New York: NYU Press.

Spyratos, S., Vespe, M., Natale, F., Ingmar, W., Zagheni, E., & Rango, M. (2018). Migration data using social media: A European perspective. *EUR 29273 EN, Publications Office of the European Union*, Disponibile in: Luxembourg. <https://doi.org/10.2760/964282, JRC112310>.

Stinson, C. (2022). Algorithms are not neutral. *AI Ethics*, 2, pp. 763–770. Disponibile in: <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00136-w>.

Ulnicane, I. (2024). Intersectionality in artificial intelligence: Framing concerns and recommendations for action. *Social Inclusion*, 12, Article 7543. Disponibile in: <https://doi.org/10.17645/si.7543>.

UNESCO. (2020). *Artificial intelligence and gender equality: Key findings of UNESCO's global dialogue*. Disponibile in: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374174>.

West, S. M., Whittaker, M., & Crawford, K. (2019). Discriminating systems: Gender, race, and power in AI. *AI Now Institute*. Disponibile in: <https://ainowinstitute.org/discriminatingystems.html>.

Capitolo 20

Welfare e nuovi strumenti per migliorare i servizi

Daniela Carrillo e Marina D'Odorico

"A differenza dell'uguaglianza, l'equità tiene conto delle differenze individuali e delle distinte esigenze delle persone ponendosi quindi l'obiettivo di garantire che ognuna/o abbia accesso alle stesse opportunità e risorse."

La rivoluzione digitale che da anni interessa le società umane sta vivendo una forte accelerazione grazie all'introduzione e alla diffusione dell'Intelligenza Artificiale (IA). Questo pone l'Europa, e di conseguenza l'Italia, davanti a una nuova opportunità per rimediare alle diffuse carenze in termini di innovazione e produttività e per ripristinare il suo potenziale produttivo. Il processo si presenta lungo e tortuoso anche a causa degli imprescindibili effetti perversi spesso connessi all'utilizzo delle nuove tecnologie, soprattutto in ambito sociale. Tuttavia, è proprio in quest'ambito che possono essere prodotti quei cambiamenti positivi che permetterebbero di stare al passo con la dinamicità delle società contemporanee, contraddistinte da una progressiva diversificazione della popolazione.

Oggetto del presente Rapporto è analizzare le opportunità che l'IA e l'utilizzo di grandi quantità di dati (big data) possono offrire al sistema di welfare per elaborare risposte più adeguate ai bisogni delle persone presenti sul territorio italiano, in particolare quelle migranti o con background migratorio.

Il welfare di precisione, attraverso l'utilizzo degli strumenti innovativi di cui l'IA è portatrice, è in grado di analizzare più in dettaglio il profilo delle/gli utenti, tenendo conto delle specificità di cui le persone sono portatrici. Questo dovrebbe contribuire a evitare approcci standardizzati spesso incapaci di rispondere ade-

guatamente ai bisogni emergenti e una loro valutazione più accurata consentirebbe di realizzare interventi preventivi e curativi più efficaci.

1. Il welfare italiano e la popolazione migrante

L'Italia, come molti altri Paesi europei, ha vissuto un'evoluzione significativa nelle politiche di inclusione e accesso al welfare dei migranti, influenzata da fattori economici, sociali e politici. Dagli inizi degli anni '70 e '80 del secolo scorso, quando il fenomeno dell'immigrazione ha iniziato a manifestarsi in maniera più consistente, il panorama migratorio è notevolmente cambiato. La descrizione di tali mutamenti non è oggetto di questo capitolo; tuttavia, solo alla fine del secolo scorso e negli anni a cavallo del nuovo millennio si sono realizzate delle reali politiche inclusive con l'obiettivo di equiparare formalmente la popolazione migrante, presente in maniera regolare, a quella autoctona.

La distanza tra i desiderata e la loro realizzazione è emersa chiaramente durante la pandemia da COVID-19, che ha messo a dura prova i sistemi di accoglienza e integrazione (Pasini & Merotta, 2023; Pasini & Merotta, 2022) mostrando chiaramente le disuguaglianze di trattamento e le fragilità del sistema, che impattano in maggior misura sulle donne migranti (Carrillo & Farina, 2022). Esempi eclatanti ne sono la digitalizzazione dei servizi e l'utilizzo di piattaforme online per l'erogazione di prestazioni, alcune delle quali sono fondamentali per il benessere psico-fisico delle persone. Il sistema di prestazioni erogate online, pur rappresentando un importante passo avanti per la fruizione dei servizi, pone seri problemi per il forte divario digitale che esiste tra la popolazione autoctona e quella migrante, lasciando quest'ultima ai margini, quando non esclusa, dalla potenziale virtuosità del sistema (Ortiz Cobo & Jeri Levano, 2023).

Le aspirazioni verso un welfare inclusivo e accogliente, con pretese universalistiche, si scontrano quindi con un sistema parcellizzato e poco equo che di fatto risulta essere fortemente discriminatorio (Pasini, 2011). Anni di legiferazioni restrittive hanno segmentato la popolazione straniera presente sul territorio nazionale creando una stratificazione civica, che non solo differenzia le persone sulla base della regolarità del soggiorno, ma anche in base alla tipologia di permesso ottenuto. Questo incide fortemente sulla quantità di diritti esigibili (Perocco, 2022).

Una prima differenziazione riguarda le persone con cittadinanza europea, che hanno quasi sempre gli stessi diritti delle/i cittadine/i italiane/i, da quanti provengono da Paesi extra-europei. Le lavoratrici e i lavoratori provenienti da Paesi extracomunitari e titolari di permesso di soggiorno hanno generalmente accesso ai principali servizi, come la sanità e l'istruzione, ma con forti limitazioni legate soprattutto alla residenza, alla durata del permesso, al reddito. Chi è poi richiedente asilo ha accesso solo ai servizi di base, come l'istruzione per i minori, l'accoglienza e l'assistenza sanitaria. Sono esclusi invece quasi completamente, ad eccezione dell'assistenza sanitaria solo per cure urgenti ed essenziali, le/i mi-

granti irregolari. Il quadro è ulteriormente complicato sia dal tipo di permesso di soggiorno, lavorativo, familiare, per studio, ecc. che può influenzare l'accesso a specifici servizi, sia, come detto, dalla durata della residenza che incide, insieme a requisiti economici, sulla possibilità di esigere alcuni diritti, come per esempio, tra gli altri, l'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare.

La maggior parte delle misure adottate si basa su politiche di welfare differenziate su scala territoriale. Tuttavia, esigenze di riduzione della spesa pubblica danno spesso vita a discriminazioni nei confronti di soggetti titolari di diritti sociali che nei fatti non riescono però a beneficiarne. Tra questi, la popolazione migrante è particolarmente coinvolta.

Al di là di decisioni politiche, che, pur nelle intenzioni, non sempre riescono a cambiare il quadro appena descritto, la capacità di risposta del sistema di welfare potrebbe aumentare tramite l'adozione di due tipologie di interventi. La prima tiene conto delle forme di discriminazione istituzionale che impediscono la fruizione dei diritti. Queste non riguardano soltanto le già citate discriminazioni legali basate sulla tipologia di soggiorno, ma anche l'organizzazione dei servizi e la loro capacità di essere inclusivi. In questo caso si tratterebbe di accettare una visione più ampia di quale sia la composizione della società civile italiana e aumentare la collaborazione tra tutti gli attori coinvolti: dalle/i decisore/i politici, alle operatrici e operatori dei servizi, il terzo settore, le associazioni delle/i migranti e queste/i ultime/i. Sono innegabili i passi avanti compiuti in questa direzione, ma rimangono ancora ampie disparità soprattutto a livello territoriale. Inoltre, della semplificazione delle procedure burocratiche, utile all'utenza in generale, beneficerebbe in maggior misura la popolazione migrante che difficilmente padroneggia la lingua italiana e, ancor meno, si destreggia in un contesto come quello italiano fortemente appesantito da norme giuridiche, direttive e provvedimenti spesso poco coerenti e inefficaci. Sicuramente, una formazione più adeguata delle/gli operatrici/tori in tutti i settori è fondamentale, ma lo è ancor di più la promozione di équipe multietniche, in cui sia garantita la presenza di operatrici e operatori migranti o di origine straniera. La collaborazione diretta con le associazioni rappresentative della popolazione migrante è inoltre un fattore centrale.

La seconda tipologia di interventi, prendendo le mosse dal cosiddetto welfare differenziato (Pasini, 2011) dovrebbe invece considerare le caratteristiche individuali delle persone. A fronte di una forte individualizzazione della domanda di servizi, la complessità dovuta alla molteplicità dei profili della popolazione migrante aggrava enormemente il quadro. Negli ultimi trent'anni, infatti, alle lavoratrici e ai lavoratori sole/i si sono aggiunti coniugi, le figlie e i figli nate/i in Italia o altrove, ricongiunte/i da piccolissime/i o da adolescenti, le e i nuove/i cittadine/i italiane/i con background migratorio, le e gli anziane/i che vivono in Italia da molti anni o appartenenti alla cosiddetta generazione zero. È una popolazione i cui contorni sono sempre più difficili da tracciare, con profili demografici e sociali in continua evoluzione, ma che ha delle richieste puntuali e imprescindibili per il sistema di welfare (Fellini et al., 2023).

Ne deriva la necessità di modalità di rilevazione delle esigenze più duttili e precise, che siano in grado di leggere velocemente i cambiamenti per adattare le risposte dei servizi e valutare gli esiti appropriatamente.

2. Big data e intelligenza artificiale per servizi di welfare mirati

Rilevazioni precise e attendibili, ma non solo, sono tra le numerose potenzialità dell'IA che hanno già investito il welfare, per avviare un miglioramento in termini di efficacia, efficienza e personalizzazione dei servizi sociali. L'utilizzo di questi nuovi strumenti tecnologici non è però immune dal rischio di generare effetti perversi e opposti rispetto agli obiettivi prefissati. È importante rimanere vigili sul rischio di una potenziale sostituzione di diverse figure professionali da parte dei sistemi di IA nonché che il loro utilizzo possa perpetuare o acuire atti discriminatori (si veda su questo il capitolo 19 in questo Rapporto). Tuttavia, senza sottovalutare le conseguenze negative connesse alle nuove tecnologie (Crawford, 2021) vogliamo qui ragionare su come un utilizzo corretto e attento può, invece, rappresentare un valido strumento per la realizzazione di politiche di welfare più efficienti ed efficaci.

La regolamentazione europea in materia di IA

Per garantire uno sviluppo responsabile ed etico dell'IA, l'Unione europea ha introdotto un quadro normativo volto a mitigare i rischi e promuovere l'innovazione responsabile, il cui cuore è rappresentato dall'AI Act. Si tratta di un Regolamento, entrato in vigore nel 2024, che introduce un approccio basato sul rischio e che, per questo, classifica i sistemi di IA in base al livello di pericolo (inaccettabile, alto, limitato, minimo) per i diritti fondamentali e la sicurezza. Nello specifico, l'AI Act si pone cinque obiettivi cardine: 1) la protezione dei diritti fondamentali, attraverso lo sviluppo e l'utilizzo di una IA rispettosa dei diritti umani (es. tutela della privacy, non discriminazione e libertà di espressione); 2) la trasparenza, tramite procedure in grado sia di garantire la consapevolezza da parte delle/gli utenti dei sistemi di IA sia di facilitare la comprensione delle sue implicazioni nel processo decisionale autonomo; 3) la sicurezza, grazie alla riduzione al minimo dei rischi per la salute e la sicurezza delle persone e dei beni; 4) la responsabilità accertata, in caso di danni causati dai sistemi di IA; 5) l'innovazione, tramite la promozione dello sviluppo di sistemi affidabili, etici e nuovi.

Oltre a tale Regolamento, l'UE sta procedendo nel disciplinare l'IA con un approccio multidimensionale. Vi sono infatti norme che prevedono regole specifiche per i diversi settori (sanità, finanza, trasporti, ecc.) e linee guida etiche elaborate ad hoc, sempre per promuovere uno sviluppo e un uso responsabili di questi sistemi. In aggiunta, attraverso la cooperazione internazionale, l'Unione sta attivando collaborazioni con altri Paesi e organizzazioni internazionali, utili a stabilire standard globali.

A febbraio 2024, è stato istituito, in seno alla Commissione, l'Ufficio europeo per l'IA che ha il compito di sovrintendere all'applicazione e all'attuazione della legge sull'IA con gli Stati membri. Obiettivo generale è la promozione di un approccio globale all'IA. L'Ufficio auspica, infatti, la collaborazione tra i vari portatori di interessi, l'innovazione e la ricerca; si impegna nel dialogo e nella cooperazione internazionale sulle questioni relative all'IA, riconoscendo la necessità di un allineamento globale sulla sua governance. Attraverso queste modalità, esso intende posizionare l'Europa come leader nello sviluppo etico e sostenibile delle tecnologie di IA.

A settembre 2024, infine, la Commissione ha firmato la convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'IA e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. Si tratta di un traguardo significativo in quanto, nel diritto internazionale, viene offerto il quadro di riferimento dei principi e dei diritti fondamentali condivisi, utili a regolamentare le nuove tecnologie.

3. Equità nei processi, uguaglianza nei risultati

Un'IA così regolamentata può agire al servizio della comunità e contribuire efficacemente al raggiungimento di un welfare egualitario, che sia maggiormente in grado di attuare misure basate sul concetto di equità piuttosto che su quello di uguaglianza. È l'equità infatti, come insegna il premio Nobel per l'economia Amartya Sen, il principio fondamentale – alla base della filosofia, dell'etica, del diritto, dell'economia, della politica – secondo cui la giustizia sociale non consiste tanto nell'applicazione rigida delle regole quanto nell'importanza di dare risposte secondo le singole specificità. A differenza dell'uguaglianza, che si basa sul concetto del “medesimo trattamento per tutti”, l'equità tiene conto delle differenze individuali e delle distinte esigenze delle persone ponendosi quindi l'obiettivo di garantire che ognuna/o abbia accesso alle stesse opportunità e risorse. Per raggiungere tale risultato, quindi, non è funzionale offrire uguali “punti di partenza” alle persone, quanto piuttosto offrire strumenti rispettosi delle diverse potenzialità e possibilità. Questo diventa ancor più imprescindibile nel terzo millennio, quando alle società iper-diversificate si accompagnano spesso richieste di risposte specifiche e personalizzate.

Investire su processi di equità porta, quindi, a migliori risultati sul lungo periodo anche in termini di crescita economica e benessere sociale *tout court*. Nell'ottica di realizzare misure tese all'equità le nuove tecnologie costituiscono un valido sostegno sia all'elaborazione di un numero elevato di informazioni, per esempio quelli provenienti dai sistemi di welfare, sia di utilizzare fonti di dati alternative quali i social media, a vantaggio della cittadinanza e dei gestori dei servizi.

Metodologie innovative per l'equità nel welfare

L'utilizzo dell'IA per il welfare permetterebbe, quindi, di migliorare l'offerta dei servizi in quanto in grado di analizzare grandi quantità di dati. Si otterrebbero interventi più puntuali sia dal punto di vista temporale sia funzionale, data soprattutto la capacità di intercettare in tempi più rapidi le persone più a rischio di emarginazione sociale. Inoltre, la capacità di questo sistema informativo di analizzare informazioni specifiche sui singoli utenti potrebbe permettere di potenziare i piani di assistenza personalizzati, anche attraverso una valutazione più efficiente, a beneficio tanto della persona quanto dell'ente erogatore dei servizi e dei finanziamenti. Questo aspetto è cruciale nell'assistenza alle persone migranti: a fronte delle difficoltà di fruizione e accesso già discusse, le specificità di cui queste persone sono portatrici difficilmente riescono a essere lette da sistemi spesso sclerotizzati dalle burocrazie, e faticosamente si traducono in interventi specializzati efficaci.

L'adozione di tecnologie più intelligenti permetterebbe di fatto di beneficiare dell'automazione di alcune attività ripetitive, per esempio in ambito amministrativo. Non è trascurabile poi l'apporto che l'IA potrebbe dare nella presa in carico delle e degli utenti, dato che la creazione di algoritmi elaborati ad hoc, con il supporto del personale dei servizi, consentirebbe di prendere decisioni più informate e ponderate.

È innegabile il rischio/timore che i soggetti siano continuamente monitorati, con conseguente violazione della privacy, tuttavia la digitalizzazione ha, da tempo, "colonizzato" quasi tutti gli aspetti della vita quotidiana in modo esplicito e implicito: dai consumi, alle fonti di informazione, alle modalità relazionali. La perdita di libertà e dell'anonimato si associa però anche alla possibilità di mantenere vecchie e nuove relazioni (l'esperienza del COVID è emblematica in questo senso), di creare nuove opportunità lavorative, esperienziali e tanto altro. Si inserisce proprio in questo contesto, di controllo/opportunità il concetto di "welfare di precisione" che, negli ultimi anni, ha assunto un ruolo di rilievo nel dibattito pubblico e politico (Azzone & Caio, 2020). Esso di fatto evoca l'idea di un sistema di protezione sociale avente come qualità principale la personalizzazione delle proprie offerte, in una logica di garanzia di efficacia ed efficienza (Ibid.). A livello operativo le attività progettabili sono plurime: dalla concreta condivisione delle esperienze già realizzate al co-design delle possibili soluzioni metodologiche da implementare coerentemente con obiettivi specifici. La valorizzazione di saperi e conoscenze insieme alla co-progettazione di interventi e alla messa a frutto delle potenzialità dell'intelligenza artificiale e dei big data è, di fatto, un aspetto che non può più essere messo in secondo piano. Soprattutto rispetto alla volontà di sviluppare un welfare di precisione emerge la necessità di valorizzare le fonti conversazionali, accanto a quelle di movimento del target, al fine di raccogliere informazioni provenienti sia dai dati grezzi sia da giudizi di natura personale.

Dal canto loro, le istituzioni, tanto nazionali quanto internazionali, riconoscono

in misura crescente il valore aggiunto del welfare di precisione collocandolo tra gli obiettivi delle agende politiche¹. Anche il settore privato, con organismi filantropici (come Fondazione Cariplo) o enti interessati ai cambiamenti dei fenomeni sociali (come Fondazione ISMU ETS), ha iniziato a riflettere su possibili strategie utili a sostenere lo sviluppo di prestazioni sociali mirate sui bisogni delle e degli utenti e dei territori.

4. Conclusioni

Le recenti e inesorabili innovazioni che interessano l'evoluzione tecnologica del sapere umano possono accompagnare il sistema di welfare nella sua missione di promozione dell'uguaglianza della popolazione presente sul territorio. Se, come descritto, l'obiettivo è promuovere l'equità nell'offerta per ottenere l'uguaglianza nei risultati, le strategie utili per il raggiungimento di questo importante traguardo devono essere in grado di rispondere velocemente agli imperativi provenienti da una società in continua trasformazione. L'inclusione della popolazione migrante, così come i bisogni sollevati da una platea mobile e iper-diversificata richiedono al sistema del welfare coraggio e immaginazione per dar vita a nuovi percorsi. Per questo è fondamentale avvalersi dei nuovi strumenti prodotti dall'avanzamento tecnologico e controllati da specifiche regolamentazioni europee. Si tratta di avviare una proficua sinergia tra attori diversi, istituzioni, accademia, centri di ricerca, per progredire nella scienza applicata al territorio e alle richieste che da esso provengono. Il welfare di precisione rappresenta in questo senso un ottimo passo avanti.

¹ L'Italia ha, per esempio, avviato una discussione sul tema in relazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Riferimenti bibliografici

Azzone, G., & Caio, G. (2020). *In un mare di dati. Quali dati per le politiche quali politiche per i dati*. Milano: Mondadori Università.

Carrillo, D., & Farina, P. (2022). Halting the Process: COVID-19 disrupting migrant women's empowerment. In *COVID-19: Cultural Change and Institutional Adaptations* (pp. 96-111). New York: Routledge.

Crawford, K. (2021). *Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*. New Haven: Yale University Press.

Fellini, I., Strozza, S., & Vittoria, A. (2023). Gli immigrati in Italia: una realtà sempre più radicata, articolata e in trasformazione. Una nota introduttiva. *La Rivista delle Politiche Sociali*, V 1, 7-18.

Ortiz Cobo, M., & Jeri Levano, R. I. (2023). Gender Digital Divide in Migratory Contexts: The Case of Peruvian Migrant Women in Italy and Spain. *Journal of Education Culture and Society*, 14(1), 575-596.

Pasini, N. (2011). Welfare differenziato, multiculturalismo, cittadinanza sanitaria. In N. Pasini (a cura di), *Confini Irregolari. Cittadinanza sanitaria in prospettiva comparata e multilivello* (pp. 35-62). Milano: FrancoAngeli.

Pasini, N., & Merotta, V. (2022). *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*. Milano: FrancoAngeli.

Pasini, N., & Merotta, V. (2023). *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*. Milano: FrancoAngeli.

Perocco, F. (2022). The System of Racial Discrimination in the Italian Welfare State. In *Racism in and for the Welfare State* (pp. 261-298). Cham: Springer International Publishing.

Nel 2025 il Rapporto sulle migrazioni di Fondazione ISMU ETS giunge alla sua trentesima edizione. In occasione di questo importante anniversario, il volume ripercorre l'andamento dei flussi migratori e dei processi di integrazione in Italia e in Europa negli ultimi trent'anni e si arricchisce di una ricostruzione storica del fenomeno che evidenzia le trasformazioni avvenute e l'impatto che l'integrazione della popolazione con background migratorio ha avuto sulla nostra società.

Oltre ad offrire la consueta panoramica statistica delle migrazioni attuali in Italia, il volume analizza anche altri aspetti importanti, come la partecipazione al mercato del lavoro, la scuola multiculturale, le condizioni di salute e le appartenenze religiose. L'analisi dell'evoluzione del quadro normativo quest'anno si arricchisce con un affondo specifico sulla questione dell'esternalizzazione del sistema d'asilo.

Un'attenzione particolare è poi dedicata allo scenario europeo, caratterizzato dall'adozione del Patto sull'immigrazione e l'asilo, con un'analisi del quadro dei flussi migratori europei e globali. Di grande attualità anche una riflessione sui muri e confini reali e simbolici, nel mondo, la questione della narrazione delle migrazioni e del ruolo dei media, l'impatto della issue immigrazione nelle ultime elezioni europee, la condizione delle persone con disabilità e background migratorio. Tra gli approfondimenti di rilevanza l'analisi degli atteggiamenti degli italiani nei confronti dei migranti, la capacità di reddito e l'invio delle rimesse, il welfare e i nuovi strumenti per migliorare i servizi, fino ai pericoli di discriminazione legati all'intelligenza artificiale.

Fondazione ISMU ETS è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.

