

## CONTENUTI DI QUESTO SPECIALE

### Introduzione

#### 1. Come favorire l'integrazione

##### 1.1 Un'Agenda europea per l'integrazione

##### *La strada da seguire*

##### 1.1.1 Integrazione e partecipazione

##### 1.1.2. Azione a locale

##### 1.1.3 Coinvolgimento dei Paesi di origine

#### 2. Difficoltà e realtà nell'integrazione in Italia

##### 2.1 Immigrazione e integrazione necessarie

##### 2.2 Un piano per l'integrazione nella sicurezza

##### *L'accordo di integrazione*

##### 2.3. Integrazione dal basso

##### *Rete G2-: Integrazione e diritti delle seconde generazioni*

#### 3. Migrazioni una rappresentazione distorta

**Speciale realizzato da**  
Ufficio Pastorale Migranti Torino  
[migranti@diocesi.torino.it](mailto:migranti@diocesi.torino.it)

**Coordinatore quaderni**  
Don Fredo Olivero

#### **Redazione**

Enrico Panero

Cristina Rowinski

Giovanni Mangione

Marina Marchisio

**INTRODUZIONE**

Immigrazione e integrazione: il futuro di un Paese sereno e accogliente

Bisogna avere coraggio, saper guardare alla realtà senza paura per costruire un presente di accoglienza ed un futuro di convivenza pacifica, ricca delle diversità.

Gli ultimi dieci anni hanno segnato profondamente l'Italia guidata da politici incapaci e corrotti, che hanno governato guidati dalla paura del diverso che hanno camuffato con piani di emergenza costosi e dannosi.

In Italia "ci vuole una politica non emergenziale" (dice il nuovo Ministro all'Integrazione, Andrea Riccardi), invitando a superare le politiche di contrasto all'immigrazione che hanno costi quattro volte superiori a quelli dedicati all'integrazione di 5 milioni di immigrati.

L'Europa ci critica a ragione, ma poi collabora ai piani di respingimento degli immigrati del Nord Africa, del Corno d'Africa, dell'Afganistan, rendendo il Mar Mediterraneo un cimitero e non un collegamento tra l'Africa, il Medio Oriente e l'Europa.

La paura è quella che domina la scarsa intelligenza politica ed economica.

Vi sono segni di speranza oltre l'Italia insieme a chiusure razziste.

L'integrazione che viene dal dialogo e dall'accoglienza si perde nella nebbia dei respingimenti. Si preferisce vivere "soli" in un'Europa vecchia, invece di rinnovarla con forze giovani, colte, con la voglia di vivere ed operare verso un futuro migliore.

E le "seconde generazioni"? E il futuro di chi nasce in Italia o in UE, si sente italiano ed Europeo?

Coraggio vecchio continente, pensa al tuo futuro!



**16 aprile 2012**

**Fredo Olivero**  
**Migrantes Piemonte e Valle d'Aosta**

## 1. COME FAVORIRE L'INTEGRAZIONE

### 1.1 Un'Agenda europea per l'integrazione

«Ad oggi, l'integrazione dei migranti in Europa ha avuto scarso successo. Ognuno di noi deve fare di più: nell'interesse delle persone che arrivano qui, ma anche in considerazione del fatto che i migranti bene integrati sono una risorsa per l'Unione Europea, poiché arricchiscono le nostre società dal punto di vista culturale ed economico. Per la riuscita dell'integrazione occorre che i migranti abbiano la possibilità di partecipare pienamente alle loro nuove comunità. Imparare la lingua del Paese di accoglienza, poter accedere all'occupazione e all'istruzione e disporre della capacità socioeconomica di autosostentarsi sono elementi fondamentali di un'integrazione riuscita». Così la commissaria europea responsabile per gli Affari Interni, Cecilia Malmström, ha presentato l'iniziativa presa dalla Commissione Europea nel luglio 2011 con l'adozione di una rinnovata Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi.

L'iniziativa risponde ad una richiesta del Programma di Stoccolma in materia di libertà, sicurezza e giustizia, in cui si invitava la Commissione a rafforzare il coordinamento e migliorare gli strumenti e le strutture per lo scambio di conoscenze in materia di integrazione. Tale Programma e la Strategia Europa 2020 per una crescita sostenibile e solidale riconoscono tutte le potenzialità dell'immigrazione ai fini di un'economia sostenibile e competitiva e individuano come chiaro obiettivo politico la reale integrazione degli immigrati regolari, sostenuta dal rispetto e dalla promozione dei diritti umani.

Gli Stati membri dell'UE hanno poi riconfermato in sede di Consiglio l'impegno a elaborare l'idea chiave dell'integrazione come motore dello sviluppo economico e della coesione sociale, affinché gli immigrati possano contribuire ulteriormente alla crescita economica e alla ricchezza culturale.

Esiste già un quadro in cui iscrivere la cooperazione dell'Unione in materia di integrazione: i principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'UE, concordati dal Consiglio nel 2004, secondo cui l'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco degli immigrati e delle società ospiti. Nel 2005 fu adottata una prima Agenda comune per l'integrazione le cui azioni previste sono state attuate, tuttavia, osserva la stessa Commissione, «con il mutare del contesto sociale, economico e politico, non tutte le misure disposte per l'integrazione hanno centrato gli obiettivi».

Restano così varie e pressanti le sfide irrisolte in materia di integrazione dei cittadini stranieri immigrati: i livelli occupazionali tuttora bassi della forza lavoro immigrata, soprattutto femminile; la crescente disoccupazione e gli alti tassi di forza lavoro immigrata sovra-qualificata; il rischio crescente di esclusione sociale; le disparità in termini di rendimento scolastico; l'apprensione pubblica per la scarsa integrazione.

Da qui deriva l'esigenza di una rinnovata Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, che intende fornire un contributo al dibattito su come capire e sostenere meglio l'integrazione. Il testo illustra una varietà di approcci possibili, propone raccomandazioni e ambiti di intervento per un'Europa che, costruita sul rispetto reciproco tra culture e tradizioni diverse, «deve assumere un atteggiamento positivo verso la diversità e dare solide garanzie in tema di diritti fondamentali e parità di trattamento» sottolinea la Commissione.

### Gestire al meglio le trasformazioni

Negli ultimi decenni, il fenomeno migratorio si è intensificato nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea (UE) e gli immigrati provenienti da Paesi terzi costituiscono ormai circa il 4% della popolazione totale dell'UE: secondo i dati forniti da Eurostat, nel 2010 gli stranieri residenti nei 27 Stati membri dell'UE erano 32,4 milioni (6,5% della popolazione totale), 12,3 milioni dei quali erano cittadini comunitari residenti in un altro Stato membro mentre 20,1 milioni erano cittadini di Paesi non comunitari (appunto il 4% della popolazione totale).

La composizione demografica dell'UE sta cambiando e le società europee si trovano alle prese con una crescente diversità e con una popolazione che invecchia, che ha una più lunga speranza di vita e accusa un calo delle fasce in età lavorativa. Anche se l'evoluzione demografica varia sensibilmente tra le regioni europee e va affrontata con soluzioni specifiche, è indubbio che un rimedio può venire dall'immigrazione legale che, come osserva la Commissione Europea, «per giunta ottimizza l'uso della forza lavoro e delle competenze già disponibili nell'Unione e accresce la produttività dell'economia europea».

La diversità introdotta dalle migrazioni, se ben gestita, può infatti costituire un vantaggio concorrenziale e un volano per le economie europee. Se l'UE vuole raggiungere l'obiettivo di portare il tasso di occupazione al 75% entro il 2020, è fondamentale eliminare le barriere che ostacolano l'accesso dei migranti all'occupazione, tanto più che la forza lavoro europea è in calo per motivi demografici e si prevede una diminuzione di circa 50 milioni di persone entro il 2060 rispetto al 2008. Così, se nel 2010 vi erano 3,5 persone in età lavorativa (20-64) per ogni persona di 65 anni o più, le previsioni per il 2060 indicano un rapporto di 1,7 a 1. A titolo d'esempio, la Commissione stima entro il 2020 una carenza di circa un milione di operatori professionali nel settore della sanità (2 milioni se si considera il personale sanitario ausiliario).

Per godere a pieno dei benefici dell'immigrazione, però, l'Europa dovrà saper gestire la diversità e il multiculturalismo che caratterizzano le sue società tramite un'integrazione più efficace degli immigrati. Questione delicata di cui sono ben consapevoli le istituzioni dell'UE, che non a caso sollecitano iniziative e azioni per favorire i processi di integrazione dei cittadini immigrati e di interazione tra questi e i cittadini autoctoni.

#### **Uguali diritti e responsabilità**

La nuova Agenda europea per l'integrazione adottata dalla Commissione si basa sul principio secondo cui assicurarsi che i migranti godano degli stessi diritti e abbiano le stesse responsabilità dei cittadini dell'UE è un elemento centrale del processo di integrazione. Così come la discriminazione e il mancato riconoscimento dell'istruzione e dell'esperienza acquisite al di fuori dell'UE costituiscono alcuni degli ostacoli che pongono i migranti a rischio di disoccupazione, sottoccupazione e sfruttamento.

L'integrazione deve quindi iniziare nei luoghi in cui le persone si incontrano ogni giorno, sostiene l'Agenda europea, cioè il posto di lavoro, la scuola, gli spazi pubblici, ecc; mentre le misure volte a rafforzare la partecipazione democratica potrebbero comprendere la formazione, l'agevolazione del voto degli immigrati in occasione delle elezioni comunali, la creazione di organismi consultivi locali, regionali e nazionali o anche la promozione dell'imprenditorialità, della creatività e dell'innovazione.

Le competenze linguistiche, poi, aprono le porte a migliori opportunità di lavoro, favoriscono i contatti sociali e assicurano indipendenza ai migranti, un aspetto particolarmente importante per le donne immigrate che altrimenti possono ritrovarsi relativamente isolate: l'Agenda europea per l'integrazione sottolinea che la formazione linguistica e i programmi di accoglienza devono essere accessibili finanziariamente e geograficamente.

Il processo di integrazione richiede però una stretta collaborazione tra i governi nazionali, che rimangono responsabili della definizione delle loro politiche di integrazione, e le autorità locali o regionali e gli attori non statali, che spesso sono competenti per l'attuazione concreta delle misure di integrazione. L'UE sostiene tali misure attraverso i suoi strumenti, e la Commissione dichiara che i prossimi finanziamenti europei potrebbero riguardare in modo più specifico la promozione dell'integrazione a livello locale.

Per rafforzare il coordinamento e lo scambio di conoscenze, la Commissione sta mettendo a punto un insieme flessibile di strumenti europei, costituito da moduli d'integrazione per sostenere le politiche e le prassi esistenti negli Stati membri in base alle esperienze di ciò che funziona o non funziona per favorire l'integrazione, ad esempio organizzare corsi introduttivi e di lingua, garantire un impegno solido da parte della società di accoglienza e promuovere la partecipazione degli immigrati. Questi moduli possono essere adattati alle esigenze degli Stati membri, delle regioni e

delle città. Inoltre sono stati individuati indicatori europei comuni per il controllo dei risultati delle politiche di integrazione.

Complessivamente, le azioni proposte dalla nuova Agenda europea per l'integrazione riguardano i seguenti settori chiave:

- l'integrazione tramite la partecipazione;
- una maggiore azione a livello locale;
- il coinvolgimento dei Paesi di origine dei migranti.

### La strada da seguire secondo l'Agenda per l'integrazione

Secondo la Commissione Europea «gestire l'integrazione è cosa essenziale se l'obiettivo è che migranti e Unione pervengano insieme a sfruttare al massimo il potenziale dell'immigrazione». Per conciliare la crescita economica e la coesione sociale e far fronte alla diversità crescente delle società europee, quindi, «urgono politiche di integrazione efficaci». Tale processo presuppone un dibattito strutturato e informato e servono strategie coerenti per ottenere una partecipazione migliore degli immigrati alle società che li ospitano.

#### Cooperazione, consultazione e coordinamento

La Commissione Europea ritiene che, per rispondere alle sfide dell'integrazione, i governi nazionali e le collettività regionali e locali debbano agire di concerto, garantendo il dialogo con le parti interessate a tutti i livelli di governance. Occorre inoltre intensificare la cooperazione con i Paesi di origine e sviluppare un processo trilaterale tra migranti, società di accoglienza e Paesi d'origine. L'Unione dovrebbe fornire il sostegno necessario a questo processo.

La Commissione svolge un ruolo importante nel favorire il dialogo tra le parti coinvolte sulle principali sfide dell'integrazione. Lo scambio di conoscenze e di buone pratiche tra Stati membri avviene nell'ambito della rete dei Punti nazionali di contatto per l'integrazione, che potrebbe svolgere un ruolo ancor più centrale organizzando riunioni mirate e valutazioni comparate. Politiche di integrazione più efficaci ed efficienti possono nascere dal coordinamento e dal monitoraggio dei progressi politici, nell'ambito delle strutture di intervento esistenti, tra le istituzioni dell'Unione Europea e in stretta collaborazione con gli Stati membri.

Il Forum Europeo sull'Integrazione, istituito dalla Commissione in cooperazione con il Comitato Economico e Sociale Europeo, è il luogo d'incontro dei rappresentanti dalla società civile a livello nazionale e dell'UE. Secondo la Commissione, il processo di consultazione andrebbe potenziato con riunioni strategiche, la partecipazione del Comitato delle Regioni e delle associazioni di comuni. Il Forum potrebbe avvalersi del sostegno di forum nazionali, regionali o locali. Il sito web europeo sull'integrazione, che divulga informazioni utili provenienti da diverse categorie di interessati, è uno strumento interattivo che favorisce lo scambio di informazioni e che va ulteriormente sviluppato tramite profili on line.

#### Un pacchetto adattabile di provvedimenti europei

Per intensificare il coordinamento e lo scambio di conoscenze, l'UE sta mettendo a punto un pacchetto di provvedimenti adattabile, da cui le autorità degli Stati membri potranno scegliere le misure più adeguate in funzione del contesto nazionale. I cosiddetti "moduli europei", concepiti a sostegno di politiche e prassi partendo dalle esperienze degli Stati membri e di altri attori, possono essere adattati alle necessità di singoli Stati membri, regioni e città e possono costituire un quadro europeo di riferimento per elaborare e attuare prassi di integrazione negli Stati membri. I moduli si articolano intorno a tre aree tematiche: 1) corsi di introduzione e di lingua; 2) forte impegno da parte della società ospite; 3) partecipazione attiva dei migranti a tutti gli aspetti della vita collettiva.

### Monitoraggio dei risultati

Per formulare le politiche di immigrazione e di integrazione e verificarne i risultati, «occorrono dati statistici molto attendibili» sostiene la Commissione Europea, secondo la quale le istituzioni e gli

Stati membri dell'UE devono lavorare fianco a fianco a un quadro per un uso razionale delle statistiche sulla migrazione e per potenziare la capacità di raccogliere e pubblicare dati statistici sui migranti e sulle loro condizioni socio-economiche.

In quattro settori di rilevanza per l'integrazione – occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva – sono stati individuati "indicatori" europei comuni, che verranno utilizzati per monitorare i risultati delle politiche di integrazione allo scopo di rendere i dati più comparabili e rafforzare il processo di apprendimento europeo. Gli indicatori comuni permetteranno di valutare gli sforzi a sostegno dell'integrazione, alla luce degli obiettivi europei per l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale, permettendo così di coordinare di più le politiche nazionali e dell'Unione. La Commissione si farà poi carico di monitorare gli sviluppi e formulare raccomandazioni, dialogando con gli Stati membri.

### Raccomandazioni

Secondo l'Agenda europea per l'integrazione, la Commissione Europea dovrebbe:

- usare e coordinare meglio le piattaforme europee per la consultazione e lo scambio di conoscenze (tra cui i Punti nazionali di contatto per l'integrazione, il Forum Europeo sull'Integrazione e il sito web europeo sull'integrazione), affinché possano contribuire maggiormente al processo decisionale, al monitoraggio e al coordinamento delle politiche;
- provvedere allo sviluppo di un pacchetto adattabile di provvedimenti, tra cui i "modelli europei", per sostenere le politiche e le prassi nazionali e locali. Sarà compito delle autorità nazionali, regionali e locali e della società civile attuare il pacchetto, in collaborazione strategica con il Comitato delle regioni;
- sostenere l'elaborazione di "indicatori" europei comuni in materia di occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva, che aiuteranno a monitorare i risultati delle politiche di integrazione e serviranno da base per un follow-up sistematico.

#### 1.1.1 Integrazione e partecipazione

L'Agenda europea sottolinea che l'integrazione è un processo che comincia dalla base, per questo le politiche di integrazione vanno elaborate secondo un autentico approccio dal basso, a contatto con la realtà locale, in modo da sostenere l'apprendimento della lingua, i percorsi introduttivi, l'accesso all'impiego, all'istruzione e alla formazione professionale e la lotta alla discriminazione, tutti fattori che mirano a incrementare la partecipazione dei migranti alla società.

L'integrazione implica che la società ospite si impegni a dare una sistemazione agli immigrati, a rispettarne i diritti e la cultura e a informarli dei loro obblighi. Nel contempo, gli immigrati devono dar prova di voler integrarsi e rispettare le regole e i valori della società in cui vivono.

### Il contributo socio-economico degli immigrati

#### • *Apprendimento della lingua*

L'apprendimento della lingua è ampiamente riconosciuto come un fattore essenziale ai fini dell'integrazione. Sviluppare le competenze linguistiche significa avere migliori opportunità di lavoro, maggiore indipendenza e maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

Le formazioni linguistiche e i programmi introduttivi devono essere finanziariamente e geograficamente accessibili. È importante offrire corsi di lingua il cui livello sia modulato in funzione delle conoscenze dei partecipanti e delle condizioni di apprendimento. Il Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (CEFR - Common European Framework of Reference for Languages), strumento di base elaborato dal Consiglio d'Europa per il reciproco



riconoscimento delle qualifiche linguistiche, può rivelarsi utile per determinare il livello di competenza linguistica.

#### • **Partecipazione al mercato del lavoro**

In molti Stati membri sono notevoli le discrepanze occupazionali tra cittadini di Paesi terzi e cittadini dell'UE. Nel 2010 il tasso occupazionale dei cittadini di Paesi terzi di età compresa tra i 20 e i 64 anni (58,5%) era di dieci punti percentuali inferiore rispetto alla popolazione totale dell'UE dello stesso gruppo di età (68,6%). In particolare, il tasso di occupazione delle donne immigrate risulta sostanzialmente più basso sia del tasso medio femminile (addirittura 20 punti percentuali in meno) che del tasso occupazionale degli immigrati uomini. Posto che partecipare al mercato del lavoro è un mezzo fra i più efficaci e concreti per integrarsi nella società, l'impegno per colmare tali divari va indirizzato tanto ai lavoratori migranti che a coloro che immigrano nell'Unione Europea per ricongiungersi alle famiglie o per beneficiare di protezione internazionale

In tutti gli Stati membri in cui sono raccolti dati, tra i cittadini di Paesi terzi, soprattutto donne, si registrano livelli di sovra-qualificazione rispetto ai lavori che svolgono. Gli immigrati disoccupati o gli immigrati che svolgono lavori per i quali sono sovra-qualificati rappresentano una risorsa inutilizzata e uno spreco di capitale umano, senza contare che l'esperienza può risultare per loro degradante. L'Agenda rileva così la necessità di istituire servizi che permettano il riconoscimento di qualifiche e competenze acquisite nel Paese d'origine, in modo da offrire agli immigrati maggiori opportunità di trovare un impiego per cui sono adeguatamente qualificati.

Un primo passo consisterebbe nell'affinare gli strumenti per verificare il percorso formativo e le precedenti esperienze lavorative, paragonare diplomi e qualifiche e individuare eventuali bisogni di formazione.

In seconda battuta, ma altrettanto importanti, vengono la trasparenza delle informazioni sui posti disponibili e il sostegno dei servizi pubblici per l'impiego. I datori di lavoro e le parti sociali svolgono un ruolo decisivo nel promuovere la diversità e combattere le discriminazioni. Occorre poi rafforzare l'importante ruolo imprenditoriale degli immigrati, la loro creatività e capacità innovativa, con il sostegno di autorità chiamate a informare il pubblico sulla creazione d'impresa (secondo l'Unioncamere Lombardia, ad esempio, gli immigrati stranieri contribuiscono nel 60% dei casi a creare nuove imprese nella regione).

In terzo luogo occorre poi predisporre programmi introduttivi che aiutino i nuovi arrivati a inserirsi nel mondo del lavoro e in altri gangli vitali della società ospite. Le misure introduttive potrebbero far parte di un accordo contrattuale che suggelli l'impegno e definisca diritti e doveri di entrambe le parti.

#### • **Sforzi nel settore dell'istruzione**

Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE cresce la percentuale di studenti con un passato di immigrazione (la percentuale di cittadini di Paesi terzi tra i 6 e i 17 anni nell'UE è del 5,7% e del 7,9% per quelli tra i 18 e i 24 anni, ma in alcuni Paesi i minori di età compresa tra i 6 e i 17 anni raggiungono percentuali molto più elevate: superiori al 9% in Germania e Austria, all'11% in Spagna e Irlanda e al 45% in Lussemburgo). Per garantire a tutti un insegnamento di qualità e mettere a frutto il potenziale della diversità, i sistemi scolastici devono adeguarsi alla crescente diversificazione della popolazione studentesca. Per garantire l'apprendimento delle lingue sarebbe poi opportuno intervenire in una primissima fase, già prima dell'età scolare.

Il livello medio di istruzione dei cittadini dei Paesi terzi è inferiore rispetto a quello dei cittadini dell'UE. I giovani con un passato di immigrazione sono più esposti al rischio di lasciare il sistema scolastico senza aver conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore. Occorrono dunque nuovi sforzi per prevenire l'abbandono scolastico tra i giovani immigrati, osserva l'Agenda europea per l'integrazione.

Inoltre, gli insegnanti e il personale scolastico andrebbero formati per gestire la diversità. Il reclutamento di insegnanti o di puericultori immigrati può rivelarsi peraltro utile per stimolare l'apprendimento nelle classi con un'elevata partecipazione di immigrati e per consentire l'ulteriore apertura dei sistemi scolastici nazionali ad altre culture, europee e non. Azioni utili sarebbero ad

esempio corsi di lingua per i genitori in parallelo ad iniziative di guida, affiancamento e tutoraggio alla scolarizzazione dei figli. Le scuole in zone particolarmente svantaggiate con un'alta concentrazione di giovani immigrati potrebbero mettere a punto programmi specializzati, sistemi di tutoraggio e consentire l'accesso alla formazione per garantirsi un vantaggio competitivo.

#### • **Garantire condizioni di vita migliori**

Le misure di inclusione sociale rivolte agli immigrati dovrebbero mirare a rimuovere eventuali ostacoli ad una effettiva fruizione dei servizi sociali e sanitari e combattere la povertà e l'esclusione dei più vulnerabili, sostiene l'Agenda europea. L'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale richiede un'attenzione particolare e le esperienze traumatiche che spesso hanno vissuto richiedono particolare assistenza sociale e psicologica. Servono quindi politiche concepite per ridurre l'isolamento dei beneficiari di protezione internazionale e le restrizioni poste ai loro diritti, garantendo formazioni linguistiche efficaci e l'accesso all'alloggio e a cure mediche nell'ambito di sistemi sanitari che promuovano l'integrazione e di programmi di sensibilizzazione sanitaria culturalmente mirati. Le politiche dovrebbero inoltre mirare alla formazione professionale e all'assistenza nella ricerca di lavoro.

L'Agenda per l'integrazione aggiunge poi che occorre prestare particolare attenzione alla situazione dei cittadini di Paesi terzi di etnia rom in posizione regolare nell'UE.

#### • **Usa più efficace dei fondi europei**

La partecipazione degli immigrati e l'attuazione di strategie di integrazione dal basso vanno sostenute usando meglio gli strumenti europei esistenti, osserva la Commissione Europea. Il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi e il Fondo europeo per i rifugiati sovvenzionano misure di accoglienza, percorsi introduttivi, provvedimenti mirati alla partecipazione alla vita civile e sociale, alla parità di accesso ai servizi ecc. A questi si aggiungono il Fondo sociale europeo, che sovvenziona misure intese ad agevolare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, e il Fondo europeo di sviluppo regionale, che finanzia un'ampia gamma di misure di integrazione nel contesto dello sviluppo regionale.

#### **Raccomandazioni**

Secondo l'Agenda europea per l'integrazione, gli Stati membri dovrebbero:

- organizzare corsi di lingua che rispondano alle esigenze evolutive degli immigrati nelle diverse fasi del processo di integrazione;
- predisporre programmi introduttivi per i nuovi arrivati, come corsi di lingua e di educazione civica (questi programmi dovrebbero tener conto dei bisogni specifici delle immigrate per promuoverne la partecipazione al mercato del lavoro e l'indipendenza economica);
- prendere provvedimenti diretti a rilevare e valutare le esigenze dei singoli e a convalidare qualifiche ed esperienze professionali;
- favorire la partecipazione degli immigrati con politiche attive del mercato del lavoro;
- concentrare gli sforzi nei sistemi educativi conferendo a insegnanti e dirigenti scolastici le competenze necessarie per gestire la diversità, assumendo insegnanti con un passato di immigrazione e favorendo la partecipazione dei figli di immigrati all'educazione e assistenza della prima infanzia;
- considerare le particolari esigenze dei gruppi di immigrati vulnerabili.

La Commissione dovrebbe:

- favorire lo scambio delle pratiche e il coordinamento delle politiche del lavoro, dell'istruzione e sociali;
- provvedere a un uso migliore degli strumenti finanziari di cui dispone l'Unione per sostenere la partecipazione degli immigrati.

#### **Diritti e doveri: parità di trattamento e senso di appartenenza**



La tutela dei valori universali e dei diritti umani fondamentali è sancita dal Trattato dell'UE. L'Agenda per l'integrazione sottolinea come sia fondamentale intensificare gli sforzi per lottare contro la discriminazione e dare agli immigrati gli strumenti per conoscere i valori fondamentali dell'Unione e degli Stati membri.

Partecipare al processo democratico è la condizione per integrarsi, afferma la Commissione, secondo cui nella misura del possibile vanno rimossi gli ostacoli legislativi e strutturali che impediscono la partecipazione degli immigrati alla vita politica. Bisogna favorire il coinvolgimento dei rappresentanti degli immigrati, donne comprese, nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione.

Programmi di sensibilizzazione e stage possono anch'essi contribuire a potenziare la capacità delle organizzazioni di immigrati, incoraggiando e sostenendone la partecipazione a livello locale, ad esempio nei consigli di istituto, negli enti che amministrano gli alloggi ecc.

Le misure volte a promuovere la partecipazione democratica comprendono corsi e tutoraggio, il diritto di voto alle elezioni locali, la creazione di organi consultivi locali, regionali e nazionali, incentivi all'imprenditoria, alla creatività e all'innovazione.

### **Raccomandazioni**

Gli Stati membri dovrebbero:

- predisporre misure per attuare nella pratica il principio della parità di trattamento e prevenire la discriminazione istituzionale e forme quotidiane di discriminazione;
- rimuovere gli ostacoli alla partecipazione politica degli immigrati e coinvolgere di più i rappresentanti degli immigrati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione.

La Commissione dovrebbe:

- garantire la piena e corretta attuazione delle direttive vigenti in materia di non discriminazione nel settore dell'immigrazione legale.

#### **1.1.2. Azione a livello locale**

Le politiche di integrazione vanno formulate e attuate con il coinvolgimento attivo delle autorità locali, afferma l'Agenda europea, rilevando che gli enti locali, responsabili di un'ampia gamma di servizi e attività, svolgono un ruolo importante nel modulare l'interazione tra gli immigrati e la società ospite.

#### **Aree urbane particolarmente svantaggiate**

Molti immigrati vanno a vivere nelle aree urbane dove l'integrazione è particolarmente problematica. Perché i centri urbani possano stimolare l'attività economica e culturale e contribuire alla coesione sociale, le politiche di integrazione devono affrontare i problemi specifici dei quartieri disagiati. Per sostenere lo sviluppo urbano, diversi Stati membri ricorrono con successo a intese o accordi tra autorità nazionali, regionali e locali. In tal senso è fondamentale il coinvolgimento dei rappresentanti delle organizzazioni e della popolazione locali. Un'integrazione effettiva presuppone poi misure di sostegno a favore delle infrastrutture sociali e della rivitalizzazione urbana, improntate a un approccio integrato contro la segregazione.

#### **Cooperazione a più livelli**

Sebbene le misure di integrazione siano per lo più competenza degli enti locali, per il buon coordinamento dei servizi, del loro finanziamento e della loro valutazione è importante intensificare la cooperazione tra i diversi livelli di governance. Una reale integrazione, sottolinea l'Agenda, può realizzarsi solo di concerto tra una vasta gamma di parti interessate, prime fra tutte le istituzioni europee, gli Stati membri e le parti in causa a livello nazionale, regionale e locale. L'Unione Europea può delineare il quadro per il monitoraggio, la definizione di indicatori e lo scambio di

buone pratiche tra i vari livelli di governance, creando al tempo stesso gli incentivi per promuovere modelli validi a livello locale e regionale.

I "patti territoriali" tra le parti interessate ai diversi livelli dovrebbero garantire a tutti i partecipanti la necessaria flessibilità di mezzi per realizzare determinati obiettivi politici, provvedendo nel contempo a un uso razionale degli strumenti politici e dei canali e procedure di finanziamento. In tal senso il Comitato delle regioni avrebbe un ruolo da svolgere.

### **Esempi**

Il progetto INTI-Cities, elaborato per valutare, in base ad un indicatore, politiche e pratiche di integrazione e accordi di governance a livello locale, è stato sperimentato con successo nei comuni di Helsinki, Rotterdam, Malmö, Düsseldorf, Genova e Lione. Il progetto DIVE intendeva invece valutare come i comuni sfruttano la diversità e i principi di uguaglianza quando agiscono come datori di lavoro, acquirenti di beni e servizi, decisori politici e fornitori di servizi. L'indicatore DIVE è stato applicato sul campo ad Amsterdam, Leeds, Berlino e Roma; le città partecipanti hanno sottoscritto la Carta EUROCITIES per l'integrazione nelle città (<http://www.integratingcities.eu>).

La Regione spagnola di Valencia ha predisposto un quadro normativo per regolare la cooperazione attiva tra una varietà di attori dell'integrazione dei nuovi arrivati. Fra il governo regionale, i sindacati e l'associazione dei datori di lavoro è stato poi concluso un "patto per l'immigrazione" imperniato sulla gestione della diversità sul luogo di lavoro e diretto a incoraggiare la partecipazione attiva dei lavoratori migranti, mentre un "patto locale per l'integrazione" riunisce le autorità pubbliche locali, provinciali e regionali nell'intento di dinamizzarne la cooperazione e assicurare la coerenza delle azioni svolte nei diversi settori a sostegno dell'integrazione.

### **Finanziamenti europei a sostegno dell'azione locale**

Il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi sostiene validamente gli sforzi degli Stati membri intesi a permettere a questi cittadini di soddisfare le condizioni di soggiorno e integrarsi più facilmente nelle società europee (concepito nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, tale Fondo per il periodo 2007-2013 ha una copertura finanziaria di 825 milioni di euro.).

Per il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione Europea propone di semplificare la struttura degli strumenti di spesa, riducendo il numero di programmi a una struttura a due pilastri comprensiva di un Fondo per la migrazione e l'asilo. Una componente del Fondo saranno le azioni a sostegno dell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. I finanziamenti avranno anche una dimensione esterna a copertura delle azioni sia nei Paesi dell'UE che nei Paesi terzi.

In futuro è previsto che i finanziamenti del Fondo si concentrino su un approccio locale più mirato, a sostegno di strategie coerenti volte a promuovere l'integrazione su scala locale e attuate essenzialmente da enti locali o regionali e da attori non statali, tenendo conto delle loro specificità. I risultati saranno valutati in termini di contributo alla realizzazione dell'obiettivo generale di estendere la partecipazione, sulla base dei seguenti parametri: un più alto tasso occupazionale; un maggior livello di istruzione; una migliore inclusione sociale; una cittadinanza attiva.

### **Raccomandazioni**

In merito alle azioni da svolgere a livello locale, l'Agenda europea per l'integrazione ritiene che gli Stati membri dovrebbero:

- elaborare strategie globali di integrazione da attuare con la partecipazione effettiva di tutte le parti interessate, locali e regionali, secondo un approccio "dal basso".

Le parti interessate a tutti i livelli di governance dovrebbero:

- sostenere i "patti territoriali", come quadro di cooperazione tra le parti interessate ai diversi livelli, per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche di integrazione.

La Commissione dovrebbe:

- coinvolgere gli attori locali e regionali nel processo di elaborazione delle politiche di integrazione nell'ambito dei programmi dell'UE, tramite un partenariato strategico con il Comitato delle regioni e le reti europee di città e regioni;
- promuovere una programmazione più coordinata degli strumenti finanziari dell'UE esistenti che miri agli interventi locali, soprattutto tramite il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale.

### 1.1.3. Coinvolgimento dei Paesi d'origine

Anche i Paesi d'origine dei migranti, osserva l'Agenda europea, hanno un ruolo da svolgere a sostegno del processo di integrazione: gettando le basi dell'integrazione già prima della partenza dei migranti; sostenendo i migranti una volta giunti nell'UE, ad esempio tramite le ambasciate; preparando il rimpatrio temporaneo o definitivo dei migranti che hanno fatto tesoro di esperienze e conoscenze.

#### Misure a sostegno dell'integrazione prima della partenza

Prima della partenza, i Paesi d'origine possono aiutare i migranti informandoli, ad esempio, sui visti necessari o sui permessi di soggiorno e offrendo loro corsi di lingua o formazioni professionali che ne sviluppino le competenze. A tal fine occorre aiutare i Paesi terzi a predisporre misure di preparazione alla partenza, migliorando al tempo stesso i metodi per il riconoscimento di qualifiche e competenze dei migranti.

La Commissione Europea ha lanciato un portale europeo dell'immigrazione, dove chi intende immigrare nell'UE può trovare informazioni su come presentare la domanda (<http://ec.europa.eu/immigration/>).

#### Contatti costruttivi tra diaspore e Paesi d'origine

Le rimesse e il trasferimento di competenze, innovazione e conoscenze possono incentivare investimenti sostenibili nei Paesi d'origine favorendone lo sviluppo.

Promuovendo una strategia più dinamica a favore dell'imprenditoria transnazionale si otterrà di agevolare gli imprenditori attivi tanto negli Stati membri quanto nei Paesi partner. Questo tipo di imprese può creare posti di lavoro nei Paesi di origine e costituire un vantaggio sia per l'integrazione degli immigrati che per lo sviluppo degli scambi tra Paesi.

#### Migrazione circolare e sviluppo dei Paesi d'origine

Secondo l'Agenda europea bisogna definire un quadro di diritti per incentivare la migrazione temporanea e circolare, che garantisca uno status giuridico chiaro e faciliti la mobilità. I partenariati per la mobilità con i Paesi terzi potrebbero diventare l'ambito in cui promuovere iniziative di integrazione negli Stati membri intese a beneficio anche dei Paesi d'origine. Messaggi politici positivi da entrambi i lati potrebbero far nascere un clima più propizio all'integrazione agevolando al tempo stesso la migrazione temporanea e circolare.

#### Raccomandazioni

La Commissione Europea ritiene quindi che gli Stati membri e i Paesi d'origine dovrebbero fare in modo che il sostegno ai migranti prima della partenza, diretto a facilitare il processo d'integrazione, si iscriva nel dialogo e nella cooperazione tra l'UE e i Paesi partner.

È fondamentale in tal senso, osserva l'Agenda, perfezionare i metodi per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze dei migranti.

Fonte e Informazioni: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

## 2. DIFFICOLTÀ E REALTÀ NELLA SITUAZIONE ITALIANA

### 2.1 Immigrazione e integrazione necessarie

«Gli immigrati contribuiranno al futuro del nostro Paese in modo determinante. L'integrazione è un passaggio importante, che va curato con attenzione. È una grande chance per il domani. Per tutti i cittadini italiani. L'Italia ha bisogno di una visione strategica, di cui l'integrazione degli immigrati è un capitolo importante». Con queste parole, il neo-ministro italiano della Cooperazione internazionale e dell'integrazione, Andrea Riccardi, pochi giorni dopo la sua nomina avvenuta a metà novembre 2011 ha voluto sottolineare l'importanza dell'immigrazione per l'Italia e, con essa, della necessaria integrazione dei cittadini stranieri immigrati, riprendendo così l'opinione espressa negli stessi giorni dal presidente della Repubblica Giorgio Napolitano secondo il quale «non comprendere la portata del fenomeno migratorio e non capire quanto sia necessario, sia stato e sia necessario il contributo dell'immigrazione per il nostro Paese, significa semplicemente non saper guardare alla realtà e al futuro». Lo stesso ministro Riccardi ha poi riaffermato, a inizio 2012, l'importanza che l'integrazione riveste sia per i cittadini stranieri immigrati sia per quelli italiani autoctoni, perché solo una convivenza solidale può contribuire al superamento della crisi che colpisce l'Europa e l'Italia in particolare. Serve però un approccio «non emergenziale» nei confronti dell'immigrazione, ha sottolineato Riccardi criticando decisamente il fatto che in Italia le risorse impiegate nel contrasto dell'immigrazione siano circa quattro volte superiori a quelle dedicate alle politiche di integrazione.

Quello dell'integrazione dei cittadini stranieri è un tema di estrema attualità in Europa e in Italia, soprattutto in un momento di crisi economica e sociale che, senza adeguati interventi, può inasprire i rapporti sociali innescando conflittualità in primo luogo tra gli strati meno abbienti della popolazione, con cittadini stranieri che potrebbero essere sempre più esclusi secondo un approccio del «si salvi chi può». Per fronteggiare un simile rischio servirebbero dunque politiche e azioni di ampio respiro, lungimiranti, che riuscissero a garantire diritti e doveri di tutti i cittadini facendo comprendere allo stesso tempo il valore aggiunto dell'immigrazione e l'importante apporto che i cittadini immigrati possono dare al Paese.

Purtroppo, anche se miopi e controproducenti, continuano a persistere approcci politici e sociali di rifiuto dell'immigrazione che compromettono seriamente ogni tentativo di corretta gestione del fenomeno e i necessari interventi a favore dell'integrazione. Approcci che, tra l'altro, non accettano l'evidente inevitabilità dell'immigrazione.

Infatti, come ricorda opportunamente un appello del dicembre 2011 intitolato «Ripensare il modello di cittadinanza, di società e di contratto sociale» (G. Casucci, C. Hein, F. Molina), «oggi in Italia vivono quasi 5 milioni di cittadini nati all'estero, pari a circa l'8% della popolazione complessiva e producono quasi l'11% del PIL. Come dire che, senza gli stranieri, saremmo oggi 55,6 milioni di abitanti italiani e che il rapporto tra stranieri e italiani è in effetti di 1 a 11. A causa del gap demografico, in futuro le cose non sembrano destinate a cambiare: oggi il tasso di fecondità è pari a 2,4 figli per le donne straniere, rispetto a 1,3 per quelle italiane. Senza i cittadini immigrati, dunque, saremmo destinati ad un rapido declino. Secondo uno studio del ministero del Lavoro, il calo demografico tra il 2010 e il 2020 sarà di almeno altri 1,7 milioni di cittadini, il che porterebbe il rapporto stranieri italiani ad 1 a 8. Secondo il Fondo sulle Popolazioni Mondiali (Nazioni Unite), tra oggi e il 2050 l'Europa perderà altri 103 milioni di abitanti, di cui forse 8 milioni di italiani. Infatti attualmente l'Italia registra la terza età mediana più alta del mondo, dopo Giappone e Germania (43 anni, contro i 15 del Niger o i 16,7 dell'Afghanistan). Non c'è dubbio che il futuro demografico e di sviluppo del nostro Paese dipenderà in gran parte dai flussi migratori e dai nuovi nati stranieri in Italia. Nel 2010, in effetti, sono nati circa 78.000 bambini stranieri, il 13,9% del totale dei nati nel nostro Paese. In quanto ai minori stranieri, essi sono destinati ad un aumento percentuale notevolmente superiore al trend complessivo migratorio: nel 2010 c'erano quasi un milione di

minori stranieri, di cui oltre 650.000 nati in Italia; nel 2020 la previsione è che essi supereranno quota 1,5 milioni».

Dunque, come sottolineano gli estensori di questo appello, «un nuovo contratto sociale sui diritti di cittadinanza premierà non solo gli stranieri, ma l'insieme della società italiana che cerca un approccio nuovo per rispondere alle sfide del presente e del futuro».

### 2.2 Piano per l'integrazione nella sicurezza

L'integrazione dei cittadini stranieri immigrati in Italia, riconosciuta dall'attuale governo che all'integrazione ha dedicato un apposito ministero, era stata oggetto di alcune iniziative anche da parte del precedente governo. Nel giugno 2010, infatti, il governo di allora aveva approvato un "Piano per l'integrazione nella sicurezza" accompagnato da uno strumento operativo denominato "Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato", nel tentativo di individuare «le principali linee di azione e gli strumenti da adottare al fine di promuovere un efficace percorso di integrazione delle persone immigrate, in grado di coniugare accoglienza e sicurezza». Tale Piano riassumeva la strategia di quel governo in materia di integrazione, adottata alla luce del "Libro Bianco sul futuro del modello sociale".

Promosso dai ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali, dell'Interno e dell'Istruzione, il "Piano per l'integrazione nella sicurezza" era basato su cinque principi basilari di integrazione:

- Educazione e apprendimento – La scuola come primario luogo di intervento, con tetti di alunni stranieri nelle classi per favorire l'integrazione attraverso la formazione linguistica e la conoscenza della Costituzione tramite l'educazione civica.
- Lavoro – Con l'idea di legare la programmazione dei flussi alle effettive capacità di assorbimento della forza lavoro, secondo un percorso da iniziare già nei Paesi di origine dei migranti.
- Alloggio e governo del territorio – Al fine di creare un patto sociale nel rispetto delle regole di convivenza civile, evitando il binomio immigrazione-criminalità spesso dovuto alla nascita di enclavi monoetniche.
- Accesso ai servizi essenziali – Favorire il rapporto con la burocrazia e con l'accesso ai servizi sanitari e socio-assistenziali, un percorso che può essere facilitato da un'opportuna formazione specifica di operatori e mediatori.
- Minori e seconde generazioni – Priorità all'integrazione dei minori stranieri presenti sul territorio e loro tutela piena e incondizionata.

Presentando l'iniziativa, il governo aveva esplicitato il quadro di riferimento: «Nell'età contemporanea si registrano pressioni e flussi migratori sempre più robusti e difficilmente comprimibili. L'Italia ha sperimentato uno dei tassi maggiori di incremento della popolazione straniera, che ha raggiunto 5 milioni di presenze, pari all'8% della popolazione. Gli stranieri sono impiegati prevalentemente nel Nord e nel Centro Italia, in settori a bassa qualificazione. Evidente è la forte interdipendenza con le comunità di origine, quantificata da Banca d'Italia in 6 miliardi di rimesse. La presenza sempre più consistente di minori pone inoltre il problema delle "seconde generazioni". La sfida è dunque costruire un sistema di inclusione, ma anche di supporto al rientro in patria, composto di aiuti diretti allo sviluppo dei Paesi di origine, di regolamentazione della politiche di ingresso e di integrazione sul territorio».

Inoltre, gli estensori del Piano ponevano l'accento sul cosiddetto «modello italiano di integrazione», basato sulla «responsabilità di ciascuno dell'essere protagonista nell'incontro con l'altro» e le cui parole chiave sarebbero «identità, incontro ed educazione». In considerazione delle diverse fattispecie di immigrazione, sottolineavano però gli autori dell'iniziativa, «è indispensabile combattere la clandestinità e passare da un'immigrazione subita ad una programmata, ponendo le basi per un autentico incontro fondato sul rispetto e sulla conoscenza di ciò che siamo, al di sopra delle determinazioni culturali particolari».

Come detto in precedenza, il Piano per l'integrazione dovrebbe essere supportato da un "Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato", il cui regolamento è stato pubblicato sulla Gazzetta



Ufficiale l'11 novembre 2011 ed è entrata in vigore il 10 marzo 2012. In pratica, ogni cittadino straniero di età superiore ai 16 anni che fa ingresso per la prima volta in territorio italiano e presenta domanda per ottenere un permesso di soggiorno è tenuto a sottoscrivere tale Accordo con lo Stato italiano (vedi box). Secondo i suoi ideatori e redattori, l'Accordo dovrebbe costituire «un importante strumento che garantisce il giusto equilibrio tra la promozione dell'integrazione di chi arriva legalmente nel nostro Paese e il contrasto all'immigrazione illegale».

#### L'Accordo di integrazione

Il Regolamento concernente la disciplina dell'Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, contenuto nel Decreto del Presidente della Repubblica n. 179 del 14 settembre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 novembre 2011 e in vigore dal 10 marzo 2012, fissa i criteri e le modalità per la sottoscrizione dell'Accordo da parte dello straniero e ne disciplina i contenuti, le modalità e gli esiti delle verifiche ai quali l'Accordo è soggetto.

«L'integrazione, intesa come processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, si fonda sul reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società. In particolare, per i cittadini stranieri integrarsi in Italia presuppone l'apprendimento della lingua italiana e richiede il rispetto, l'adesione e la promozione dei valori democratici di libertà, di eguaglianza e di solidarietà posti a fondamento della Repubblica italiana» si legge nel preambolo dell'Accordo.

#### In cosa consiste l'Accordo

Il testo di legge prevede che il cittadino extracomunitario che presenta un'istanza di rilascio di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nel momento dell'ingresso in Italia per la prima volta, se maggiore di 16 anni, sottoscriva con lo Stato allo Sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura, o alla questura, contestualmente alla presentazione della istanza, un Accordo di integrazione. L'Accordo è costituito da un apposito modello che lo straniero deve compilare e sottoscrivere, nel caso in cui sia sottoscritto e compilato da un minore compreso tra i 16 e i 18 anni è sottoscritto anche dai genitori regolarmente soggiornanti.

Con la sottoscrizione dell'Accordo il cittadino extracomunitario si impegna a:

- acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata (equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa);
- acquisire una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni pubbliche in Italia;
- acquisire una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e agli obblighi fiscali;
- garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori.

Il cittadino straniero non comunitario si impegna inoltre ad aderire alla Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione (Decreto ministro dell'Interno del 23 aprile 2007) ed a rispettarne i principi in essa contenuti.

La sottoscrittore dell'Accordo di integrazione pone degli obblighi anche allo Stato italiano, che deve assicurare il godimento dei diritti fondamentali e la pari dignità sociale delle persone senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali, prevenendo ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione. Inoltre, lo Stato deve sostenere il processo di integrazione dello straniero e assicurargli la formazione civica e un adeguato sostegno all'informazione sulla vita in Italia.



### La formazione civica e civile

Entro tre mesi dalla sottoscrizione dell'Accordo, il cittadino extracomunitario che ha fatto ingresso in Italia è obbligato a partecipare a corsi informativi sulla cultura civica e civile italiana con i quali gli vengono fornite:

- informazioni sulla Costituzione italiana e sul funzionamento delle Istituzioni Pubbliche, sulla vita civile in Italia e, in particolare, riguardo ai settori della sanità, scuola, servizi sociali, lavoro ed obblighi fiscali;
- informazioni circa i diritti e i doveri in Italia, sulle facoltà e gli obblighi relativi al soggiorno, sui diritti e doveri reciproci dei coniugi e dei doveri dei genitori verso i figli secondo l'ordinamento giuridico italiano, anche con riferimento all'obbligo di istruzione.

La partecipazione è gratuita e lo straniero è aiutato nella comprensione di quanto detto nel corso di formazione mediante materiali tradotti.

**I crediti** - Il grado di conoscenza e di integrazione all'interno dell'Italia è indicato da un certo numero di crediti: di partenza sono 16, attribuiti all'atto della sottoscrizione dell'Accordo e corrispondenti al livello A1 della conoscenza della lingua italiana e della cultura civica e vita civile in Italia.

Più è alto il numero di crediti più è alto il livello di integrazione, mentre più è basso più lo straniero non è considerato integrato.

Ai crediti assegnati al momento della sottoscrizione dell'Accordo possono successivamente sommarsene altri: un'apposita tabella prevede che ad un determinato grado di conoscenza della lingua italiana, ad una buona conoscenza della cultura civica, così come nel caso di frequenza di corsi di istruzione o formazione, consegua il riconoscimento di un certo numero di crediti.

Ulteriori crediti possono essere assegnati per la frequenza di corsi universitari.

I crediti sono riconosciuti anche in casi particolari, ad esempio per lo svolgimento di attività imprenditoriali, per la scelta del medico di base, per lo svolgimento di attività di volontariato, nel caso di locazione, acquisto o accensione di un mutuo per l'acquisto di un immobile destinato ad uso abitativo.

I crediti possono però anche essere diminuiti: ad esempio, la mancata partecipazione al corso di formazione comporta la decurtazione di 15 crediti; nel caso di condanne, anche non definitive, per la commissione di reati i crediti saranno diminuiti in modo direttamente proporzionale alla gravità del reato; stesso discorso vale per quanto riguarda illeciti amministrativi e fiscali, con una decurtazione di crediti prevista per sanzioni pecuniarie pari o superiori a 10.000 euro.

**Durata dell'Accordo e verifica dei crediti** - L'Accordo sottoscritto dal cittadino extracomunitario ha una durata di due anni.

Un mese prima della scadenza, lo Sportello Unico invia una comunicazione allo straniero per invitarlo a produrre la documentazione attestante l'aggiunta di nuovi crediti.

Nel caso in cui lo straniero non sia in possesso di tale documentazione, dovrà presentare i documenti che dimostrino che ha almeno iniziato o si è adoperato per l'adempimento di quanto previsto nell'Accordo. In assenza della documentazione, lo straniero può svolgere un test di verifica gratuito presso lo Sportello Unico.

Se il permesso di soggiorno ha durata inferiore a due anni, un mese prima della scadenza del permesso lo Sportello Unico procede alla verifica della partecipazione alla sessione di formazione civica e di informazione e se lo straniero non vi ha partecipato gli decurta 15 crediti.

Prodotta la documentazione necessaria ed eventualmente effettuati i test di verifica, lo Sportello Unico procede ad assegnare o decurtare i crediti.

Importante attenzione viene data dal Regolamento all'obbligatorietà, da parte dei genitori, dell'istruzione dei figli soggiornanti in Italia. Infatti, il mancato adempimento a tale obbligo comporta, salva la dimostrazione di essersi effettivamente adoperati a tal fine, l'integrale decurtazione di tutti i crediti ricevuti in partenza e anche di quelli successivamente acquisiti, con la conseguenza più grave che consiste nella risoluzione dell'Accordo.

**Esito della verifica** - Al termine della verifica, a seconda del numero di crediti acquisiti o decurtati si potranno avere diverse conseguenze:

- Nel caso in cui lo straniero abbia raggiunto la soglia di adempimento (30 crediti) e la conoscenza della lingua italiana e della cultura civica e vita civile sia al livello A2, lo straniero riceverà un attestato e l'Accordo si considererà sciolto.
- Nel caso del raggiungimento di 40 o più crediti lo straniero può accedere con agevolazioni ad attività formative e culturali.
- Se lo straniero non ha raggiunto la soglia di adempimento ma il numero di crediti è superiore a zero, oppure se il livello di conoscenza della lingua italiana e della cultura civica e vita civile non è al livello A2, l'Accordo è prorogato per un anno.
- Se il numero dei crediti è pari o inferiore a zero, l'Accordo viene risolto e ciò comporta la revoca del permesso di soggiorno o il rifiuto del suo rinnovo e l'espulsione dello straniero dal territorio nazionale, previa comunicazione, con modalità informatiche, dello Sportello Unico alla questura. Nel caso in cui lo straniero si trovi in condizioni per cui è previsto il divieto di espulsione, tenendo conto dell'inadempimento l'Amministrazione adotterà altri provvedimenti.

L'Accordo può essere sospeso o prorogato per causa di forza maggiore o per un legittimo impedimento al suo rispetto, attestato attraverso idonea documentazione, derivante da gravi motivi di salute o di famiglia, da motivi di lavoro, dalla frequenza di corsi o tirocini di formazione, aggiornamento od orientamento professionale ovvero da motivi di studio all'estero.

È prevista l'istituzione di un'anagrafe nazionale per gli intestatari degli Accordi di integrazione dove saranno inseriti, per ciascuno straniero, i dati anagrafici e quelli dei familiari, gli estremi dell'Accordo, i crediti di volta in volta assegnati o decurtati, i crediti finali riconosciuti al termine di ciascuna verifica e, più in generale, tutte le vicende modificative ed estintive dell'Accordo.

Fonte: <http://www.stranierinitalia.it>

### 2.3 Un'integrazione dal basso

«L'idea di integrazione si fonda sulla valorizzazione di un dialogo e di un confronto rispettosi tra culture diverse. Più questi sono autentici, più tendono a un reciproco arricchimento, a una crescita comune, alla prospettiva di una società nuova che sta già crescendo. In essa le diversità convivono e si affermano condizioni nuove di coesione, nel presupposto, ovviamente, della condivisione e del rigoroso rispetto dei valori della nostra Costituzione». È quanto scrive il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) che nel febbraio 2012 ha pubblicato l'VIII Rapporto sugli "Indici di integrazione sociale degli immigrati in Italia" in collaborazione con il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'obiettivo del dialogo e del confronto, sottolinea il CNEL in questo ultimo Rapporto e nel precedente, è più complesso in una fase di crescente insicurezza dovuta alla crisi economico-finanziaria, alla globalizzazione, alle tensioni religiose e tra culture, ma «c'è da auspicare che questo punto di chiarezza sulla condivisione del modello di integrazione liberi la politica

governativa sull'immigrazione da una logica di identificazione con l'emergenza sociale e la sicurezza pubblica».

Il Rapporto del CNEL è stato scritto quando l'allora governo italiano presentava la sua strategia sulle politiche d'integrazione contenuta nel Piano per l'integrazione nella sicurezza, di cui si è detto in precedenza (*vedi paragrafo 2.2*).

Secondo il CNEL il documento governativo presentava due limiti di impostazione, togliendo alle misure previste «quella valenza generale che fa delle politiche di integrazione una straordinaria opportunità riformatrice della nuova società italiana»:

- il primo limite attiene al fatto che il quadro di riferimento della presenza straniera in Italia «misconosce totalmente le ragioni strutturali, demografiche ed economiche, per cui l'immigrazione è fattore decisivo del nostro sviluppo».
- l'altro limite, invece, è che nell'individuare e affrontare i punti di difficoltà dei processi di integrazione, «essi non vengono riconosciuti come criticità dell'organizzazione sociale già esistenti che condizionano pesantemente gli stessi cittadini italiani».

Alla luce di tali valutazioni, il CNEL sostiene invece la necessità di politiche che possono essere efficaci solo se «organiche», cioè «devono includere i problemi dei cittadini immigrati nelle politiche generali dei diversi settori, dove le questioni sono comuni a italiani e immigrati». Non solo, anche le politiche mirate alle specifiche esigenze dei cittadini immigrati, come la promozione dell'apprendimento dell'italiano, la formazione degli operatori dei servizi, l'impiego dei mediatori culturali ecc., «promuovono o rafforzano una cultura di efficacia sociale della pubblica amministrazione, di umanizzazione e personalizzazione dei servizi sociali pubblici e privati, richieste dalla società per tutti i cittadini».

### **Fattori che possono favorire l'integrazione**

Il CNEL individua nel lavoro, nell'alloggio, nella scuola per i figli e nell'accesso ai servizi, almeno su un piano di parità con gli autoctoni che vivono nello stesso territorio, elementi basilari di integrazione, ma non meno importanti sono anche certe condizioni esistenziali (come, ad esempio, l'aver costituito – o ricostituito, attraverso il ricongiungimento – la propria famiglia) o la piena partecipazione al sistema di diritti e di doveri dello Stato (ad esempio, con la cittadinanza).

Si tratta di fattori oggettivi, strutturali, tuttavia è possibile che gli immigrati non si sentano o non siano integrati nonostante i buoni livelli raggiunti negli ambiti di cui si è detto. Infatti, spiegano gli autori del lavoro del CNEL sugli indici di integrazione sociale, «l'integrazione è un fenomeno multidimensionale, che passa anche attraverso fattori soggettivi, individuali, che riguardano – ad esempio – l'impatto psicologico con il contesto d'arrivo, la qualità delle relazioni sociali e intersoggettive che si instaurano nel luogo in cui si viene a vivere e, soprattutto, il grado di corrispondenza tra la realtà che si trova e le aspettative di integrazione che ciascun immigrato nutre». Data l'importanza e la mutevolezza di questi fattori soggettivi, è dunque difficile definire l'integrazione in maniera univoca, cioè in un modo valido per tutti, in ogni tempo e luogo. Ad esempio, problemi legati soprattutto alle seconde generazioni spesso nascono proprio da un «conflitto di aspettative» sull'integrazione rispetto agli immigrati di prima generazione, «conflitto spesso pagato in termini di coesione sociale e/o familiare».

Fattori oggettivi e soggettivi, caratteristiche e tipologie dell'immigrazione condizionano dunque l'integrazione che, per questo, è un fenomeno complesso difficilmente inquadrabile perché caratterizzato da vari fattori di variabilità, condizionati poi ulteriormente dai cosiddetti “modelli di integrazione” differenti sviluppati da ogni Paese, basati su un'idea molto diversa di ciò che essa è o sarebbe dovuta essere. «Ciò rende assai difficile assumere un metro unitario di misurazione per un fenomeno che richiede, piuttosto, di essere di volta in volta riparametrato in rapporto alla particolare popolazione immigrata e alla specifica società di accoglienza a cui ci si riferisce, in una determinata fase della storia migratoria del Paese considerato» osserva il CNEL.

Il processo di integrazione, spiegano gli autori dei Rapporti del CNEL, si svolge così nella concretezza dei rapporti umani, sociali, e coinvolge le parti della società civile (gli immigrati, da un

lato, e gli autoctoni, dall'altro) come poli di una relazione di scambio reciproco (correlazione) che si svolge nel tempo e che mira a costruire un'identità comune in cui tutte le parti in gioco possano riconoscersi, "sentendosi a casa propria". «La coesione sociale, infatti, è garantita dal riconoscersi in un patrimonio identitario comune che sia il frutto della reciproca compenetrazione dei portati culturali di partenza propri di ciascun polo – si legge in merito nel Rapporto 2010 – all'interno di un processo in cui le identità si aprono alla sfida (letterale) dell'altro e, dialogando, si vengono ridefinendo in una nuova identità condivisa (una nuova italianità, nel caso specifico dell'Italia) che le ricomprende e le supera al tempo stesso».

Risultati quantitativi e qualitativi dell'integrazione possono quindi intrecciarsi in vario modo: così come a fattori oggettivi buoni possono corrispondere sensazioni di scarsa integrazione, viceversa può succedere che in luoghi dove l'inserimento sociale e occupazionale degli immigrati risulti più problematico gli immigrati stessi si dichiarino effettivamente integrati alla luce di una buona interazione con il territorio e con la popolazione locale.

In generale però, sottolinea il CNEL, dato che i processi di integrazione si svolgono nella «concretezza delle relazioni sociali, intersoggettive, in cui gli attori sono le persone stesse che fanno parte della società civile», le politiche di integrazione dovrebbero sancire e soprattutto garantire il riconoscimento della pari dignità tra immigrati e autoctoni, riconoscimento che deve necessariamente trovare una concreta traduzione in una serie di ambiti oggettivi della vita sociale. Secondo il CNEL «è molto difficile, infatti, che gli immigrati possano entrare, come soggetti a pieno titolo e interlocutori di eguale livello con gli italiani, in un rapporto di correlazione e scambio reciproco come sono i processi di integrazione, quando nella realtà non si danno le condizioni di una sostanziale parità con i cittadini italiani in dimensioni fondamentali della vita sociale, sperimentando così uno stato di inferiorità di fatto (se non, addirittura, anche di diritto)».

In sostanza, sostengono gli autori dei vari Rapporti CNEL sull'integrazione degli stranieri immigrati, attraverso adeguate politiche di integrazione «lo Stato ha l'obbligo di adoperarsi per mettere gli immigrati nella condizione di partecipare ai processi di integrazione in una situazione di reale equiparazione con gli autoctoni, nell'interesse superiore di tutelare quel bene comune che è, appunto, la coesione sociale del Paese».

In una simile prospettiva, allora, «le politiche di integrazione sono forse chiamate a impegnarsi innanzitutto sul piano culturale, promuovendo iniziative che, per un verso, mirino ad abbattere barriere, pregiudizi o steccati ideologici che impediscano o addirittura osteggino il riconoscimento reciproco di cui sopra (in quanto sviscerano l'altro, negandogli – di diritto e/o di fatto – un ruolo paritario nella relazione e abolendo, così, la reciprocità); e, per altro verso, che forniscano gli strumenti di base (a partire, ad esempio, dalla conoscenza della lingua, da una parte, e della cultura, dall'altra) per abilitare gli attori in gioco a una piena partecipazione alle dinamiche di costruzione di un'identità comune, nella quale tutti possano liberamente riconoscersi».

### **Alcuni indicatori di inserimento sociale**

Vari gli indicatori di inserimento sociale analizzati dal Rapporto CNEL, che permettono di comprendere le difficoltà di integrazione a vari livelli dei cittadini stranieri sul territorio nazionale.

Nell'ambito dell'istruzione, ad esempio, spicca il persistente problema delle strategie formative che riguardano gli studenti non italiani, con una percentuale di studenti di origini straniere non ammessi all'esame della scuola secondaria inferiore quasi tripla rispetto agli studenti italiani e un tasso di fallimento scolastico (non ammissione più bocciatura) più che doppio per gli studenti non italiani.

Nell'anno scolastico 2009/2010 poi, osserva il Rapporto, dei 143.224 alunni stranieri iscritti alle scuole secondarie di II grado in tutta Italia, solo il 19,3% – ovvero meno di uno su 5, pari a 27.575 scolari – ha scelto un indirizzo liceale, ovvero un tipo di scuola che non è direttamente orientata all'inserimento nel mondo del lavoro (come invece sono gli istituti tecnici o di formazione professionale) e che, in linea di principio, presuppone la continuazione degli studi a livello universitario, lasciando così ipotizzare un affrancamento dai bisogni primari, legati al sostentamento, da parte delle famiglie di questi ragazzi, che rivela un inserimento sociale e occupazionale di questi nuclei di immigrati già consolidato e avanzato.



Per quanto riguarda la casa e l'accessibilità al mercato immobiliare, poi, mentre mediamente per un lavoratore dipendente italiano l'affitto incide per il 21,5% sulla retribuzione (dati 2008), tale incidenza sale al 35,4% per un lavoratore dipendente straniero non comunitario, una quota che secondo l'analisi del CNEL «rende strutturalmente proibitivo l'accesso al mercato delle locazioni da parte di un dipendente extracomunitario medio».

Altro dato di inserimento sociale è quello relativo alla tenuta stabile dei permessi di soggiorno. A livello nazionale, osserva il Rapporto CNEL, dei 2.521.086 permessi di soggiorno per motivi di lavoro e di famiglia in vigore a fine 2009 (quasi la totalità di quelli registrati a quella data), meno dei due terzi (64,8%, pari a 1.633.623 titoli) sono risultati ancora in essere dopo un anno, alla fine del 2010, mentre il restante 35,2% (quasi 900.000 di tali permessi) non sono stati evidentemente rinnovati alla scadenza. «Questa elevata mortalità di titoli di soggiorno legati a motivi che pure denotano un inserimento stabile mostra la grande precarietà a cui sono esposti, in tempo di crisi occupazionale, i migranti non comunitari che soggiornano in Italia, la cui permanenza regolare sul territorio – come è noto – è strettamente connessa alla continuità di un impiego regolare. Salvo i pochi casi in cui questo mancato rinnovo è riconducibile al passaggio a uno status maggiormente stabile (acquisizione di cittadinanza o permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), esso riguarda persone cadute nell'irregolarità che solo raramente rimpatriano».

C'è poi la molto dibattuta questione della concessione di cittadinanza a cittadini stranieri, materia in cui l'Italia è ancora ben al di sotto della media europea. «Con appena 22.869 casi di naturalizzazione nel 2009, pari a 5,40 ogni 1000 residenti stranieri, l'Italia conferma quanto i canali di acquisizione "fisiologica" della cittadinanza (quale dovrebbe essere, appunto, la naturalizzazione), previsti dall'attuale legge in materia (91/92), finiscano per rappresentare una strettoia oltremodo difficile da superare». Inoltre, la concessione della cittadinanza in Italia è ancora quasi interamente collegata al matrimonio con cittadini italiani più che alla residenza prolungata e continuativa: oltre l'80% delle cittadinanze italiane concesse nel 2007 a cittadini stranieri ha infatti riguardato matrimoni con italiani e meno del 18% è invece avvenuta per naturalizzazione. Così, osserva il Rapporto CNEL, risulta evidente «un ingresso formale nel sistema di diritti e doveri dello Stato fortemente difficoltoso (e quindi una parità di diritto, nelle prerogative della cittadinanza, di fatto frenata)». Persiste poi uno squilibrio di genere in materia di cittadinanza, dal momento che la maggior parte delle acquisizioni per matrimonio riguarda donne (circa l'85% dei casi) mentre tra le naturalizzazioni è preponderante la componente maschile (circa 67%), fatto che «conferma ulteriormente come le concessioni di cittadinanza non conoscano ancora un flusso normalizzato, un regime ordinario, un andamento fisiologico rispetto alla consistenza e alle caratteristiche dell'immigrazione in Italia, soprattutto se si considera che, tra tutti gli stranieri presenti in Italia, si registra invece da qualche anno una sostanziale parità di genere».

In quadro generale della situazione italiana per quanto concerne l'indice di inserimento sociale degli immigrati stranieri (che attiene al grado di accesso a beni e servizi e di radicamento nel tessuto sociale di residenza), il Rapporto CNEL evidenzia infine le differenze a livello territoriale.

Le migliori condizioni complessive di inserimento sociale degli immigrati si registrano significativamente in quattro regioni medio-piccole, di cui due a Statuto speciale: con un indice maggiore di 67 su scala da 1 a 100, si tratta nell'ordine di Friuli Venezia Giulia (71,6), Umbria (70,5), Marche (69,0) e Trentino Alto Adige (67,4); a queste seguono tre grandi regioni, una per ogni grande area nazionale, tutte con un indice maggiore di 60: Veneto (62,8), Toscana (62,3) e Sicilia (61,8). «La situazione tra le province conferma che l'inserimento sociale degli stranieri trova condizioni migliori in contesti socio-urbanistici e amministrativi di ridotta estensione, "a dimensione d'uomo", dove i ritmi di vita sono meno frenetici e competitivi, i rapporti sociali sono meno anonimi, le relazioni umane più immediate e quelli con le strutture meno appesantiti dalla burocrazia e dalla complessità che caratterizza invece i grandi agglomerati metropolitani». Non a caso, nota il Rapporto, i valori più alti dell'indice (intorno a 70) si rilevano a Trieste (69,9), Vicenza (69,8) e Palermo (69,6), unica area metropolitana – quest'ultima – tra i territori che guidano la graduatoria. Seguono, con un indice intorno a 64-66 su scala centesimale, Cuneo (65,7), Rimini (64,4) e Novara (64,3). Le province che fanno capo a capoluoghi di grande ampiezza demografica sono, di contro, concentrate quasi tutte nelle parti basse della graduatoria, con più ridotti indici di inserimento sociale degli immigrati: Napoli al 92° posto (indice di 43,5), Roma al 95° (42,7), Milano al 97° (41,3), Venezia al 98° (40,7) e Torino al 99° (39,9). Fonte: <http://www.cnel.it>

### Rete G2: integrazione e diritti delle seconde generazioni

«I nati in Italia non hanno compiuto alcuna migrazione, e chi è nato all'estero ma cresciuto in Italia non è emigrato volontariamente, ma è stato portato in Italia da genitori o altri parenti»: così si presenta la "Rete G2 – Seconde Generazioni", un'organizzazione nazionale apartitica fondata in Italia nel 2005 da figli di immigrati e rifugiati nati e/o cresciuti in Italia. "G2", spiegano i promotori dell'iniziativa, «non sta quindi per "seconde generazioni di immigrati" ma per "seconde generazioni dell'immigrazione", intendendo l'immigrazione come un processo che trasforma l'Italia, di generazione in generazione».

Nata a Roma, la Rete G2 si è estesa a molte altre città italiane e oggi riunisce ragazzi/e dai 18 ai 35 anni, originari di diversi Paesi: Filippine, Etiopia, Eritrea, Perù, Cina, Cile, Marocco, Libia, Argentina, Bangladesh, Capoverde, Iran, Sri Lanka, Senegal, Albania, Egitto, Brasile, India, Somalia, Ecuador e altri. I membri della Rete si riuniscono in Workshop nazionali organizzati ogni anno e si incontrano anche virtualmente sul Blog G2 ([www.secondegenerazioni.it](http://www.secondegenerazioni.it)), discutendo e confrontandosi sul Forum G2 ([www.secondegenerazioni.it/forum](http://www.secondegenerazioni.it/forum)).

Due sono i punti fondamentali su cui lavora la Rete G2: i diritti negati alle seconde generazioni senza cittadinanza italiana e l'identità come incontro di più culture. Di conseguenza, gli obiettivi della Rete G2 sono:

- Riforma della legge per la concessione della cittadinanza italiana, perché sia più aperta nei confronti delle seconde generazioni. L'accesso alla cittadinanza è l'unica via che consente ai figli di immigrati di essere considerati realmente dei pari, degli eguali, nei diritti e nei doveri, rispetto ai loro coetanei, figli di italiani.
- Trasformazione culturale della società italiana, perché sia più consapevole e si riconosca in tutti i suoi figli, indipendentemente dalle loro origini.

Per raggiungere tali obiettivi la Rete G2 segue un metodo di partecipazione diretta, senza intermediari per un dialogo diretto con le istituzioni. «Un lavoro che sia prevalentemente di analisi collettiva della realtà italiana più che di sola testimonianza di singoli percorsi dei figli dell'immigrazione. G2 ha un approccio trasversale alle forze politiche, è una Rete che usa gli strumenti della politica ma si definisce apartitica, ossia non dipende da nessun partito».

Oltre a una serie di video e varie iniziative realizzate per sensibilizzare l'opinione pubblica, La Rete G2 ha partecipato tra il 2006 e il 2007, su invito dei ministri dell'Interno e della Solidarietà Sociale, agli incontri convocati sulla riforma del Testo Unico sull'immigrazione (Leggi n. 189 del 2002 e n. 286 del 1998) ed è stata ricevuta in commissione Affari costituzionali della Camera per esprimere un proprio parere sia sulla riforma della legge sulla cittadinanza (Legge n. 91 del 1992) che sul Testo Unico. Sempre nel 2007 la Rete G2 è entrata a far parte della Consulta nazionale del ministero della Solidarietà sociale "per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie" e della Consulta dell'"Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale" presso il ministero della Pubblica Istruzione.

In occasione del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, avvenuto nei mesi scorsi, su iniziativa dell'ISTAT la Rete G2 ha poi partecipato all'ideazione di un progetto denominato "NOI+10", un'iniziativa culturale che intende fotografare e provare a raccontare l'Italia di oggi e di domani grazie alle testimonianze delle seconde generazioni dell'immigrazione. Attraverso la produzione di video, testi, sms, materiali fotografici o audio, i giovani nati e/o cresciuti in Italia e figli di stranieri sono stati chiamati a immaginare il loro futuro da qui a 10 anni, costruendo uno spaccato sui sogni e sui progetti dei primi veri cittadini cosmopoliti italiani. Così, mentre con la rilevazione censuaria l'ISTAT fotografa l'Italia di oggi, con "NOI+10" prova a immaginare l'Italia del futuro dal punto di vista delle seconde generazioni.

<http://www.secondegenerazioni.it/>



### 3. MIGRAZIONI: UNA RAPPRESENTAZIONE DISTORTA

*Una comunicazione non corretta ed enfatizzata sulle migrazioni e i migranti contribuisce alla creazione di una percezione negativa del fenomeno, osserva il "World Migration Report 2011" dell'International Organization for Migration (IOM)*

Negli ultimi decenni numerosi studi e ricerche empiriche basati su teorie economiche, sociologiche e del mercato del lavoro hanno contribuito ad approfondire la conoscenza del fenomeno immigrazione; tuttavia si può affermare che né le ricerche né le teorie hanno avuto un impatto così forte sulla formulazione di politiche riguardanti l'immigrazione come i discorsi politici, le affermazioni dei media e dell'opinione pubblica.

È su questa considerazione che si focalizza il *World Migration Report 2011* dell'International Organization for Migration (IOM) secondo cui una sfida fondamentale futura nella gestione di questo fenomeno è dar luogo ad una comunicazione efficace riguardo ai migranti e alle politiche sull'immigrazione; un'informazione accurata degli attori coinvolti e dell'opinione pubblica potrebbe infatti essere lo strumento politico più importante in tutte le società che si confrontano con questa questione.

Una comunicazione distorta sulle varie tematiche riguardanti l'immigrazione favorisce invece l'insorgere di sentimenti negativi nei confronti dei migranti: stereotipi dannosi, discriminazione o addirittura xenofobia sono sempre più presenti nelle società dei Paesi toccati dal fenomeno, osserva l'IOM.

L'immigrazione rimane quindi una delle questioni più frastuonanti dei nostri tempi, sebbene sia un fenomeno destinato ad aumentare e nonostante vi sia la consapevolezza crescente che per le società il possesso di un ampio ventaglio di competenze stimola la crescita e che l'immigrazione è uno dei modi per rafforzare lo scambio di competenze, di talenti e di servizi.

Il *World Migration Report* analizza nel dettaglio i fattori che condizionano le percezioni e gli atteggiamenti dell'opinione pubblica.

L'attitudine negativa della popolazione è fortemente influenzata, per esempio, dalle disuguaglianze economiche, dal tasso di disoccupazione e dalla disponibilità di posti di lavoro. In una ricerca realizzata tra il 2005-2006 dal World Values Survey si evidenzia che nei Paesi con maggiori disuguaglianze c'è la tendenza a pensare che la gente del luogo debba avere la precedenza nell'accesso al mercato del lavoro e che i migranti "rubano i posti di lavoro". Al contrario molti studi hanno mostrato che la loro presenza di solito è complementare al mercato del lavoro nel senso che la popolazione immigrata occupa i posti di lavoro che non sono coperti dalla popolazione autoctona, dunque, da un punto di vista lavorativo questa presenza è positiva e può persino portare alla creazione di nuovi posti di lavoro (Wooden et al., 1994).

Il Rapporto evidenzia inoltre che esiste una chiara relazione tra il numero di immigrati presenti in un Paese e gli atteggiamenti negativi nei confronti degli stessi. Tuttavia nei Paesi di accoglienza si tende a sovrastimare in maniera significativa la quantità di popolazione immigrata; per esempio, in uno studio realizzato da Transatlantic Trends emerge che nel 2010 la percentuale di migranti in Italia era del 7% circa mentre i sondaggi mostravano come la percentuale percepita dalla popolazione locale fosse del 25%. Allo stesso modo in Spagna, a fronte di una presenza reale di migranti del 14%, la percentuale percepita era del 21%.

L'IOM evidenzia poi come l'atteggiamento nei confronti dei migranti varia in modo significativo a seconda dello status socio-economico, dell'età e del livello di istruzione e di interazione con la popolazione immigrata.

In una ricerca svolta in Germania, si evidenzia che l'atteggiamento maggiormente favorevole si rileva nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni, e che il 65% dei giovani afferma di avere un

atteggiamento più positivo verso l'immigrazione perché interagisce regolarmente con persone immigrate. I sondaggi effettuati nel Regno Unito evidenziano che, oltre all'età, un fattore di grande influenza è costituito dalla classe sociale di appartenenza e che è la "classe media" quella che esprime pareri più sfavorevoli nei confronti dei migranti.

Le ricerche hanno inoltre rilevato che le opinioni, le percezioni e i comportamenti cambiano nel corso del tempo. Ad esempio, in Germania la percezione dell'immigrazione è fortemente cambiata tra il 1984 e il 2008, con un processo di familiarizzazione nei confronti del fenomeno che ha portato ad una crescente accettazione dell'immigrazione nell'opinione pubblica. Una tendenza simile è stata osservata negli Stati Uniti mentre, al contrario, nel Regno Unito l'ultima decade ha visto l'incremento di atteggiamenti negativi.

La maggior parte delle analisi sugli atteggiamenti nei confronti dell'immigrazione e dei migranti si focalizza sui Paesi di destinazione dell'immigrazione, mentre il fenomeno ha anche un profondo impatto sulla popolazione dei Paesi di origine. Anche le percezioni e i comportamenti verso chi emigra possono giocare un ruolo importante nell'influenzare le politiche e viceversa. Tuttavia sono pochi gli studi realizzati in tal senso. Una ricerca realizzata nel 2002 da Pew Global Attitudes in 44 Paesi di provenienza dei migranti ha messo in evidenza che una parte significativa della popolazione considera l'emigrazione un grande problema, in particolare in America Latina, Sudafrica e Bulgaria. Tuttavia, la percezione dell'opinione pubblica negli Stati di provenienza varia da sentimenti negativi per aver abbandonato il Paese di origine, all'attribuzione dello status di "eroe" nei confronti di chi vive all'estero. Le opinioni, inoltre, sembrano essere influenzate da fattori quali la situazione economica del Paese di origine, l'impatto sulle famiglie o le comunità di provenienza e la durata della permanenza all'estero.

Oltre ad essere fortemente influenzata dalle caratteristiche della popolazione e dal contesto nazionale, l'opinione pubblica è anche condizionata da gruppi di interesse, sindacati, ONG, oltre che dai partiti politici, dal governo e dai media.

### **Il ruolo dei media**

Vista la crescente attenzione che i media hanno posto sulla questione nelle ultime decadi, accordando una crescente enfasi al fenomeno nei dibattiti pubblici, è importante analizzare il loro ruolo poiché da un lato influenza e dall'altro riflette l'opinione pubblica e della politica.

Gli studi che hanno analizzato il comportamento dei media nei confronti di questo fenomeno concludono che raramente questi forniscono una visione equilibrata dell'immigrazione. I mezzi di comunicazione, mettendo in luce alcuni aspetti piuttosto che altri, selezionando le notizie da dare e, usando un certo tipo di linguaggio e retorica, "suggeriscono" come interpretare le informazioni date. Utilizzando, per esempio, l'espressione "marea di persone" riferendosi all'immigrazione si sottintende anche il concetto di "inondazione" e dunque di "invasione". Le questioni che ricevono maggiore e regolare copertura dai media spesso diventano importanti per l'opinione pubblica e influenzano le priorità politiche e sociali. Allo stesso tempo i media, analizzando positivamente o negativamente gli interventi previsti dalle politiche sull'immigrazione, hanno un forte ruolo nell'influenzarne il successo o meno.

In una ricerca del 2009 (Papademetriou and Heuser) sul comportamento dei media in Europa e Nord America, si conclude che questi ostacolano le riforme politiche sulle migrazioni innanzitutto enfatizzando la dimensione dell'illegalità e il ruolo dei migranti in questo ambito, incidendo negativamente sul ruolo che i governi possono giocare.

In generale, osserva l'IOM, si può affermare che il comportamento di gran parte dei media è caratterizzato da:

- Copertura episodica: ipercopertura mediatica di un particolare episodio, di solito negativo, relativo all'immigrazione. Tendenza a focalizzarsi sugli episodi di illegalità.

•

- Esagerazione dei fatti: nel 2008, per esempio, in Australia i richiedenti asilo erano 5020, (cioè l'1,3% del totale dei richiedenti asilo nel mondo) e i media locali quell'anno avevano sbilanciato in modo schiacciante l'informazione mediatica sull'arrivo dei richiedenti asilo via mare.
- Mancanza di contestualizzazione: per esempio negli Stati Uniti i media raramente considerano il ruolo centrale del mercato del lavoro americano nel determinare le caratteristiche e l'entità dei flussi migratori.

I media, le ricerche, i dibattiti politici generano dunque una percezione confusa del fenomeno migratorio mentre sarebbero necessarie analisi chiare ed accurate. Troppo spesso la complessità del fenomeno si perde in discussioni che spesso sono portate avanti per obiettivi elettorali ed interessi politici.

Inoltre la continua rappresentazione negativa dell'immigrazione è un grande rischio sia per la società che per i migranti. Il *World Migration Report 2011* evidenzia il rischio che i migranti, che si vedono perennemente descritti come criminali o come coloro che violano la legge, possano interiorizzare questo ruolo e agire secondo le aspettative della società. Il rischio maggiore è per i migranti di seconda generazione, che spesso continuano ad essere trattati dalla popolazione autoctona come degli estranei pur essendo nati e vissuti nel Paese. Questi rischi potrebbero essere sensibilmente diminuiti se i media facessero attenzione a non cadere in stereotipi e pregiudizi.

Tuttavia, i migranti e le loro comunità non sono rimasti passivi ed hanno cercato spazi di espressione nei media; inoltre, lo sviluppo dei *social media* e del web hanno facilitato l'interazione tra i migranti e le società di destinazione e la rete è diventata uno luogo virtuale in cui discutere le questioni che li coinvolgono; un aspetto positivo è che questo tipo di comunicazione è aperta a tutti, migranti e non, e offre una buona opportunità per lo sviluppo di dibattiti più approfonditi ed inclusivi sui migranti e sull'immigrazione.

