

LABORATORIO
DATI, INFORMAZIONI, TESTI

I MIGRANTI IN ITALIA TRA “DENTRO” E “FUORI”

FEDERICO BARBARISI | ANTONINO CARBONELLO | ALICE CIUTI
ALESSIA FRANZOSO | FRANCESCO PIETRONIRO | ZAIRA PONTIDA
A CURA DI GIOVANNI MORO



DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

I MIGRANTI IN ITALIA TRA “DENTRO” E “FUORI”

FEDERICO BARBARISI | ANTONINO CARBONELLO | ALICE CIUTI
ALESSIA FRANZOSO | FRANCESCO PIETRONIRO | ZAIRA PONTIDA
A CURA DI GIOVANNI MORO

Editore: ATPLC - Associazione di teoria politica
Lorella Cedroni, in co-edizione con il Dipartimento
di scienze politiche – Sapienza Università di Roma. 2024.
Collana: Laboratorio “Dati, Informazioni, Testi”.

Copyright © 2024
ISBN: 978-88-942704-1-9

Elaborazione grafica copertina a cura di: Aldo Federico Moro
Immagine di copertina: ©fabrice-villard/unsplash
Composizione grafica: a cura di Edizioni Nuova Cultura
Revisione a cura dell’Autore



Questo libro è stampato su carta FSC amica delle foreste. Il logo FSC identifica prodotti che contengono carta proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Introduzione

Giovanni Moro 7

PRIMA PARTE – Dentro i confini

1. Presenza nel territorio: rapporti con l'amministrazione, salute, istruzione, condizione delle donne

Zaira Pontida 12

Introduzione 12

1. Fattori di integrazione 12

1.1. Il permesso di soggiorno e l'iscrizione all'anagrafe 12

1.2. L'assistenza sanitaria e le condizioni di salute dei migranti 14

1.3. La scuola e i livelli di istruzione 16

1.4. Le donne straniere nel territorio 17

2. Fattori di esclusione 19

2.1. Difficoltà e discriminazioni amministrative 19

2.2. L'utilizzo dei servizi sanitari 21

2.3. I percorsi degli studenti 22

2.4. La condizione delle donne 24

Conclusioni 24

2. Partecipazione

Alice Ciuti 26

Introduzione 26

1. Fattori di integrazione 27

1.1. Le associazioni di volontariato come strumento di partecipazione 27

1.2. Le forme di partecipazione istituzionale a livello locale 28

1.3. I sindacati come spazi di partecipazione dei migranti 30

2. Fattori di esclusione 30

2.1. I limiti della partecipazione: dalle difficoltà materiali
alle condizioni giuridiche e sociali 30

2.2. Le relazioni conflittuali tra le associazioni di migranti
e le associazioni italiane 32

2.3. L'esclusione dei migranti dalla partecipazione politica 33

Conclusioni 34

3. Lavoro

Federico Barbarisi 36

Introduzione 36

1. Fattori di integrazione 37

1.1. I dati generali 37

1.2. Migranti e imprese 40

1.3. Migranti e previdenza sociale 41

2. Fattori di esclusione	43
2.1. Segregazione occupazionale, lavoro sovraqualificato e povertà	43
2.2. Lavoro in nero	45
2.3. Caporalato	45
Conclusioni	47
SECONDA PARTE – Al confine dei confini	
4. Le politiche sui rifugiati	
<i>Antonino Carbonello</i>	50
Introduzione	50
1. Fattori di esclusione	54
1.1. I rifugiati: una risorsa per l'Italia?	54
1.2. I Decreti sicurezza o in-sicurezza	55
1.3. Le responsabilità dei media	56
2. Fattori di integrazione	57
2.1. L'accoglienza in Europa e in Italia.....	57
2.2. Il funzionamento dei sistemi di accoglienza in Italia	59
2.3. Il ruolo delle organizzazioni non governative e della società civile	60
Conclusioni	61
5. Gli stranieri detenuti	
<i>Francesco Pietroniro</i>	63
Introduzione	63
1. Fattori di esclusione	65
1.1. La sovra-rappresentazione dei detenuti stranieri	65
1.2. Il mancato riconoscimento di diritti fondamentali	67
2. Fattori di integrazione	69
2.1. Le <i>best practices</i> che riducono il fenomeno della sovra rappresentazione	69
2.2. Gli interventi che migliorano le condizioni dei detenuti	71
Conclusioni	73
6. Covid-19 e rifugiati	
<i>Alessia Franzoso</i>	75
Introduzione	75
1. Fattori di esclusione	76
1.1. Le richieste di asilo e le narrazioni sui rifugiati	76
1.2. La condizione delle strutture di accoglienza	78
2. Fattori di integrazione	79
2.1. Il sistema di accoglienza	70
2.2. Il ruolo delle organizzazioni della società civile	81
Conclusioni	83
Conclusioni generali	85

Introduzione

Giovanni Moro

Questo rapporto è il prodotto dell'attività del Laboratorio "Dati, informazioni, testi" che il Dipartimento di Scienze politiche della Università Sapienza riserva da tre anni a un numero limitato di studenti (sei in questa occasione) dei suoi corsi di laurea magistrale. Scopo del Laboratorio è quello di mettere gli studenti in contatto con la dimensione "artigianale" del lavoro intellettuale e scientifico attraverso la realizzazione di un percorso di ricerca e scrittura che, pur nei limiti di tempo e di spazio concessi, non è affatto una simulazione.

Lo stesso tema che è stato scelto, quello della condizione delle persone di origine straniera che arrivano o vivono in Italia, è tutt'altro che fuori della realtà, costituendo un fenomeno della massima rilevanza, che ha inciso ed è destinato a incidere sempre di più sulla vita, sul funzionamento e sulla stessa identità della comunità politica italiana. Non si può infatti ignorare che i migranti regolarmente residenti nel nostro Paese sono (a fine 2022) poco più di 5 milioni, per due terzi non comunitari, e rappresentano l'8,7% circa della popolazione; che sempre nel 2022 sono nati più di 55.000 bambini con almeno un genitore straniero; che nel 2021 sono stati concessi più di 240.000 nuovi permessi di soggiorno, senza contare naturalmente le persone di origine straniera che acquisiscono la cittadinanza italiana per naturalizzazione (più di un milione e 300mila negli ultimi 15 anni) e che in quanto tali escono dai radar delle statistiche. Quanto a coloro che arrivano nel nostro Paese per richiedere la protezione internazionale, sempre nel 2021 essi sono stati in totale circa 196.700, di cui circa 144.900 rifugiati e 51.800 richiedenti asilo, benché le domande di asilo rappresentino solo l'8% del totale di quelle presentate nella Unione europea.

Sul fenomeno migratorio con riguardo all'Italia sono quindi disponibili una quantità di dati, ricerche, inchieste, risultati di monitoraggi, report di istituzioni, enti della società civile e organizzazioni di cittadini. Questo lavoro non ha la pretesa di aggiungere nulla a un così ricco patrimonio di informazioni, ma piuttosto di utilizzarlo per proporre una prospettiva di lettura del fenomeno che potrebbe essere di qualche utilità.

Quale punto di partenza possono essere richiamati i risultati di molte ricerche che, su base empirica, hanno messo in discussione il tradizionale paradigma binario per cui la posizione dei migranti nelle società di arrivo è e non può che essere del tipo "dentro o fuori", cioè di piena inclusione o al contrario di completa esclusione.

Ciò che emerge da queste ricerche è piuttosto che la posizione dei migranti si colloca lungo un continuum che lega queste due condizioni, cosicché il mancato rico-

noscimento dello status legale di cittadino non preclude altre forme di integrazione nella vita della comunità, come, ad esempio, quelle del lavoro, delle relazioni sociali, della partecipazione alla vita pubblica. Ciò riguarda non solo le persone di origine straniera regolarmente residenti nel Paese, ma anche gli stranieri richiedenti asilo e i migranti “irregolari”. In altre parole, si può affermare che quelli della cittadinanza sono *soft border*¹.

D’altro canto, il fatto di essere legalmente parte da lungo tempo della comunità italiana o di essere presenti nel Paese in ottemperanza a norme internazionali come quelle che regolano il diritto di asilo, non impedisce che abbiano luogo discorsi e atti di discriminazione, ostacoli nell’accesso a beni e servizi, mancata tutela di diritti, atteggiamenti e consuetudini che, a parità di condizione, negano alle persone di origine straniera rilevanti opportunità di sviluppo.

In sintesi, la situazione che si può osservare anche in Italia non appare guidata da una logica da *dentro o fuori*, ma piuttosto da una del tipo *dentro e fuori*, mettendo in luce una realtà ambivalente, che il consueto paradigma binario coglie con difficoltà.

Questa metafora del “dentro e fuori” ha due principali significati che hanno guidato il lavoro e la stessa organizzazione di questo testo. Anzitutto essa aiuta a cogliere una differenza di condizione tra le persone di origine straniera residenti di lungo periodo in Italia, da una parte, e quelle che entrano nel nostro Paese in nome del diritto di asilo e per richiedere la protezione internazionale, dall’altra. Seppure in senso relativo, si può dire che i primi sono “dentro” rispetto ai secondi, che sono invece “fuori”, o meglio al confine dei confini.

La metafora dentro/fuori, tuttavia, suggerisce di fare un passo ulteriore. A ben guardare, infatti, anche gli stranieri che sono stabilmente residenti nel nostro Paese vivono situazioni e condizioni di estraneità e di marginalità; e, al contrario, quelli che vi giungono seguendo percorsi tortuosi nella speranza che venga accordata loro la protezione internazionale sperimentano, oltre che esclusione, anche forme di accoglienza e riconoscimento che vanno al di là del loro status giuridico. “Dentro e fuori”, quindi, è una metafora utile a osservare la realtà dei fenomeni migratori oggi nella loro complessità e articolazione.

Utilizzando come riferimento il doppio significato della metafora, il report è articolato in due parti.

Nella prima parte vengono trattati temi che investono la condizione dei migranti regolarmente residenti. Il primo è quello della presenza nel territorio e nel tessuto sociale, con particolare attenzione a quanto si può rilevare nell’accesso all’amministrazione, nella salute, nella istruzione e nella condizione delle donne straniere

¹ Gonzales R.G., Sigona N., “Mapping the soft borders of citizenship. An introduction”, in *Within and Beyond Citizenship*, a cura di R.G. Gonzales e N. Sigona, Routledge, London and New York, 2017, pp. 1-16.

(capitolo di Zaira Pontida). Il secondo tema è quello della partecipazione dei migranti alla vita pubblica che, se vede chiuso loro l'accesso all'esercizio del voto politico, presenta anche opportunità di partecipazione in altre forme (Alice Ciuti). Il terzo tema è quello del lavoro, nel quale la massiccia presenza di lavoratori, ma anche di imprenditori, stranieri si accompagna a situazioni e condizioni di diseguaglianza tra pari (Federico Barbarisi).

Nella seconda parte del report l'attenzione è invece concentrata sulla condizione di migranti che non hanno una presenza stabile, pienamente legittimata e di lungo periodo, che sono in attesa di risposta alla loro domanda di protezione internazionale o che sono di fatto presenti nel territorio italiano. Nel primo dei tre capitoli di questa parte vengono messe a fuoco le politiche governative sui migranti e i richiedenti protezione internazionale e i loro effetti di inclusione ed esclusione (capitolo di Antonino Carbonello). Nel secondo viene presa in considerazione la realtà degli stranieri detenuti, rappresentati da una rilevante quota di persone in condizione di irregolarità, e in cui a situazioni e misure di supporto e di facilitazione si associano trattamenti discriminatori sia in sede processuale che nella vita carceraria (Francesco Pietroniro). Nel terzo capitolo viene presa in considerazione la emergenza da Covid-19, e in particolare la fase del lockdown, che ha investito i rifugiati e i migranti informali sia in termini di restrizioni e situazioni di rischio aumentato, sia in termini di solidarietà, anche per iniziativa dei migranti stessi (Alessia Franzoso).

Per le ragioni illustrate sopra, ciascun capitolo è a sua volta diviso in due parti: una dedicata a situazioni che si possono considerare emblematiche di processi di esclusione, e l'altra a situazioni che si riferiscono a fenomeni di segno opposto, cioè di integrazione.

Il rapporto si conclude con alcune riflessioni comuni, maturate a seguito di questa esperienza di ricerca, elaborazione e scrittura.

Come già accennato, questo testo non ha la pretesa di portare alla luce nuove situazioni e fenomeni. Tuttavia, esso può essere utile per cogliere la compresenza di fattori e situazioni di segno diverso e contrastante, che fanno degli stranieri presenti in Italia nello stesso tempo degli insider e degli outsider per una molteplicità di ragioni. A questa situazione dovrebbe essere dedicata la massima attenzione da parte di tutti. Non solo perché alla complessa condizione dei migranti corrisponde un atteggiamento nello stesso tempo inclusivo ed escludente della società italiana, ma anche perché questi fenomeni concorrono a dare forma alla vita comune. È a tale fine che il presente rapporto mira a concorrere.

Non va d'altra parte dimenticato che questo testo è prima di ogni altra cosa il prodotto di un percorso di formazione, che è consistito in 12 incontri che si sono tenuti tra marzo e maggio 2023, nel corso dei quali il percorso di ricerca e produzione è stato impostato, i materiali condivisi, i dubbi discussi e chiariti insieme; e in un'attività di scrittura, revisione e verifica che è stata svolta attraverso il lavoro individuale nei mesi successivi. Il passaggio da una prima stesura a quella defini-

tiva del testo, che ho curato come editor, è avvenuto sulla base del confronto e della riflessione comuni. Gli specifici obiettivi di apprendimento erano connessi alla definizione di un oggetto, alla raccolta e alla selezione di dati e alla loro trasformazione in informazioni, alla progettazione del testo, alla sua scrittura e alla sua revisione per arrivare alla versione finale.

È necessario infine dare al lettore alcune avvertenze. La prima è di carattere linguistico: nel testo, al fine di non appesantirlo con eccessive ripetizioni, vengono usate le parole “migrante” e “straniero/a” in modo intercambiabile. Si è inoltre scelto di privilegiare “integrazione” anziché “inclusione” perché nel discutere criticamente i due termini la letteratura scientifica sembra preferire il primo, anche se entrambi presentano limiti e ambivalenze. Si è in ogni caso inteso riferirsi a un processo bilaterale, di reciproca contaminazione, e non all’abbandono da parte delle persone di origine straniera della propria identità e del proprio background e l’adesione a un insieme ben definito e immutabile di norme, valori, interpretazioni della storia ecc., a cui allude la policy della “integrazione civica” praticata in diversi Paesi europei.

La seconda avvertenza riguarda la individuazione del fenomeno utilizzata in questo lavoro. Si è scelto di mettere in rilievo la condizione di due insiemi di migranti: quelli di lungo periodo, residenti nel nostro Paese per ragioni di lavoro o familiari, e quelli che arrivano in Italia per richiedere la protezione internazionale. Questo “ritaglio” del fenomeno non tiene conto di differenti situazioni, egualmente esistenti: i migranti di lungo periodo possono essere comunitari o non comunitari, e questo fa una differenza; i richiedenti protezione internazionale, una volta che questa venga accordata, acquisiscono il permesso di soggiorno e godono delle prerogative dei migranti di lungo periodo; coloro che ottengono la cittadinanza italiana (come si è ricordato, si tratta di un milione e 300mila persone) vivono spesso una condizione del tutto simile a quella di coloro che, pur risiedendo nel nostro Paese, sono *denizen*, ma a differenza di questi non risultano più nelle statistiche. Questa situazione, ben nota a chi fa ricerca sul tema, non impedisce di mettere a fuoco due diverse situazioni, con i vantaggi e i limiti di questa scelta metodologica.

L’ultima avvertenza riguarda i dati. Si è cercato di utilizzare i più recenti dati disponibili, pur nella consapevolezza che i fenomeni oggetto di questo lavoro sono di lungo periodo. Questa consapevolezza ha permesso di usare anche fonti meno recenti, lì dove necessario, senza mettere in discussione l’impianto del lavoro. Va subito aggiunto, però, che i dati più recenti coprono il periodo della pandemia, quello cioè in cui si sono verificate situazioni del tutto anomale senza che il Paese abbia ancora raggiunto una condizione di nuova normalità. Questa circostanza incide in particolare sui dati riguardanti la salute, per i quali si è cercato per quanto possibile di prendere come riferimento gli anni immediatamente precedenti alla pandemia.

Buona lettura.

PRIMA PARTE
Dentro i confini

CAPITOLO 1

Presenza nel territorio: rapporti con l'amministrazione, salute, istruzione, condizione delle donne

Zaira Pontida

Introduzione

In Italia la popolazione di origine straniera costituisce una presenza stabile e con positivi incrementi di soggetti regolari e neocittadini. La lettura del fenomeno migratorio ha prodotto negli anni dati, informazioni e prospettive di analisi, in grado di monitorarne lo sviluppo. In questo capitolo vengono prese in considerazione informazioni riguardanti specificamente i soggetti titolari di un regolare permesso di soggiorno. La loro presenza nel territorio viene presa in considerazione ponendo l'attenzione su quattro ambiti in particolare, ovvero il rapporto con l'amministrazione, la salute, l'istruzione e la condizione delle donne.

L'obiettivo di questo capitolo, come di tutto il report, è quello di andare oltre il tradizionale assunto per cui la posizione dei migranti all'interno di una società è, e non può che essere, del tipo "dentro o fuori", cioè o di piena inclusione o al contrario di completa esclusione, mostrando una situazione più complessa e articolata. Il mancato riconoscimento a uno straniero dello status legale di cittadino, infatti, non genera automaticamente una sua esclusione e, allo stesso tempo, la sua permanenza regolare su un territorio non ne garantisce la totale inclusione. Il capitolo è quindi articolato in due paragrafi: il primo intitolato "Fattori di integrazione" e il secondo "Fattori di esclusione".

1. Fattori di integrazione

L'intensificarsi dei fenomeni migratori connessi alla globalizzazione ha reso più complesso e articolato il processo giuridico e amministrativo che permette a uno straniero di stanziarsi in un Paese come l'Italia. È il caso di partire da qui.

1.1 *Il permesso di soggiorno e l'iscrizione all'anagrafe*

Lo strumento fondamentale di questo processo è anche in Italia il permesso di soggiorno, un documento tramite il quale uno straniero si stabilisce formalmente

in un territorio, accedendo così ad una serie di diritti, tutele e doveri. Il permesso di soggiorno, previsto e disciplinato dall'articolo 5 del Testo unico sull'immigrazione (TUI)¹, è un documento amministrativo, rilasciato dalla Questura, che autorizza gli stranieri extracomunitari a soggiornare liberamente e regolarmente in Italia. La durata del permesso varia in base alla motivazione e può essere estesa, garantendo una regolare permanenza sul territorio. In Italia, ad esempio, secondo l'ultimo report pubblicato dell'ISMU², le due cause principali di rilascio di permessi di soggiorno sono i motivi familiari e quelli lavorativi.

Anche l'Unione europea riconosce ai migranti che permangono su un territorio comunitario per un tempo congruo un ulteriore titolo di soggiorno, di durata illimitata, permettendo loro di acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo.

Dunque, il permesso di soggiorno assicura allo straniero uno status legale ben definito, ovvero quello di un "cittadino-straniero" a cui sono riconosciuti diritti civili e sociali. Secondo l'assunto tradizionale, che porrebbe gli stranieri in una condizione o di piena inclusione o di piena esclusione, il permesso di soggiorno renderebbe effettiva l'inclusione di questi soggetti sul territorio. Tale affermazione è per certi versi indiscutibile: oggi nelle società democratiche occidentali, tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti godono infatti dei diritti fondamentali come quello alla vita, quello alla libertà individuale, quello all'autodeterminazione, quello a un giusto processo, quello ad un'esistenza dignitosa, ecc. Allo stesso tempo in Italia, così come in altri Paesi democratici, molti altri diritti civili e sociali vengono garantiti a coloro che per mezzo del permesso di soggiorno si stabilizzano regolarmente sul territorio, diminuendo il divario tra cittadini e stranieri. Tuttavia, il processo di inclusione o integrazione è differenziato, comunque graduale e non privo di difficoltà. Alcune di queste vengono affrontate più avanti nel capitolo.

Anche la possibilità di iscriversi all'anagrafe rappresenta per i migranti un tassello fondamentale nel processo di inclusione: la registrazione comporta infatti il riconoscimento della residenza abituale e trasferisce in capo allo straniero una serie di diritti e doveri. La procedura di iscrizione richiede il possesso di alcuni requisiti, la produzione di una serie di documenti e il soddisfacimento di ulteriori condizioni (come nel caso in cui il richiedente abbia in carico minorenni).

L'iscrizione all'anagrafe è obbligatoria sia per gli italiani sia per gli stranieri che intendono stabilire la loro dimora abituale in un Comune. Per gli stranieri, tuttavia, l'iscrizione deve essere rinnovata ogni anno. Essa è essenziale per accedere a molti servizi, come l'acquisizione della carta di identità e del codice fiscale, il rilascio della patente di guida e del permesso di soggiorno di lungo periodo,

¹Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

²Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, Milano, FrancoAngeli, 2023, pag. 61.

l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, l'attivazione dello SPID, l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica, fino all'acquisizione della cittadinanza.

Permessi di soggiorno e iscrizione all'anagrafe sono quindi gli strumenti che le amministrazioni approntano per gli stranieri, affinché il processo di inclusione nel nostro Paese abbia inizio. Con questi strumenti, i migranti "ufficializzano" la loro presenza all'interno di un territorio. Tuttavia, la pratica di questo processo di inclusione si gioca soprattutto nella vita quotidiana, nella quale prerogative e responsabilità trovano un riscontro concreto. È a queste che occorre rivolgersi ora.

1.2 *L'assistenza sanitaria e le condizioni di salute degli stranieri*

Anche in Italia, il diritto alla salute è riconosciuto a tutti gli stranieri e agli apolidi, a prescindere dalla loro condizione giuridica. Gli stessi stranieri irregolari possono usufruire dell'assistenza sanitaria nelle forme di cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o essenziali e di programmi di medicina preventiva. Mentre coloro che soggiornano regolarmente nel territorio italiano possono accedere all'assistenza sanitaria assicurata dal Servizio sanitario nazionale su un piano di parità rispetto agli italiani, ad esempio in termini di visite ed esami specialistici, ricoveri, assistenza farmaceutica.

Per focalizzare l'attenzione sulla salute dei migranti si può fare ricorso al rapporto Osservasalute curato dall'Università cattolica e da Vihtali, in particolare alla edizione del 2021. Il rapporto, nel capitolo dedicato alla salute degli stranieri, si riferisce a coloro che provengono da "Paesi a forte pressione migratoria" (PFPM), cioè dai Paesi centro-orientali della Unione europea, dall'Africa e dall'Asia escludendo da questo insieme Israele e Giappone e includendovi gli apolidi³.

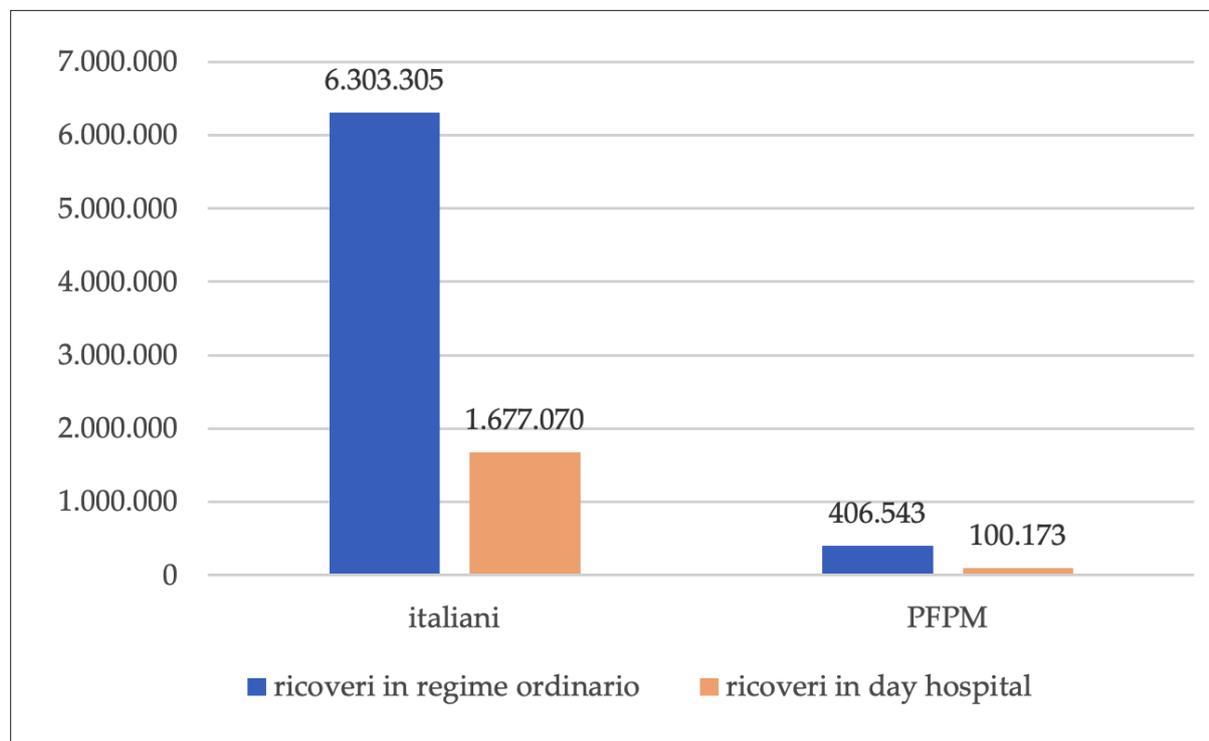
Nel 2019, ultimo anno precedente alla emergenza da Covid-19, i ricoveri dei cittadini provenienti dai Paesi PFPM sono stati il 6% del totale in regime ordinario e il 5,6% in regime di day hospital, in entrambi i casi con una netta prevalenza delle donne sugli uomini. I dati assoluti sono riportati nel grafico 1.1.

Le cittadinanze maggiormente rappresentate nei ricoveri del 2019 erano quella rumena (99.573 ricoveri), quella albanese (59.555) e quella marocchina (53.695).

La distribuzione territoriale dei ricoveri nel triennio 2017-19 riflette quella della presenza di stranieri nel territorio italiano. Le regioni con la maggiore frequenza di ricoveri sono infatti l'Emilia-Romagna (8,5% di tutti i ricoveri di persone provenienti da Paesi a forte pressione migratoria), il Veneto e la Lombardia (7,7% in entrambi i casi), il Piemonte (7,1%). Umbria (7,2%), Toscana (7%) e Lazio (6,9%) sono invece le regioni del Centro con la più alta percentuale di ricoveri. Al Sud le percentuali vanno dal 2,8% della Calabria all'1,6% della Sicilia.

³ Università cattolica del Sacro Cuore, Vihtali, *Osservasalute 2021. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*, COM, Roma 2022.

Grafico 1.1 - Numero di ricoveri di italiani e stranieri PFPM in regime ordinario e in day hospital, anno 2019



Fonte: Elaborazione da Università cattolica e Vithali, Osservasalute 2021

Prendendo in considerazione il triennio 2017-19 precedente al Covid, le principali diagnosi dei ricoveri ospedalieri dei cittadini stranieri erano per gli uomini malattie del sistema circolatorio (19,94 per 1.000 contro il 25,62 degli italiani), tumori (9,16 contro 12,96), malattie dell'apparato respiratorio (9,94 contro 11,73), malattie dell'apparato digerente (9,79 contro 12,19). Per le donne, invece, le principali diagnosi erano le complicazioni della gravidanza, il parto e il puerperio (38,17 per 1.000 contro 23,96 delle italiane), le malattie del sistema circolatorio (11,22 contro 13,63), le malattie dell'apparato digerente (8,73 contro 9) e i tumori (8,68 contro 11,97).

Oltre all'assistenza sanitaria prestata in ospedali e day hospital, va ricordata quella offerta dai presidi residenziali socioassistenziali e sociosanitari. Si tratta delle strutture in cui vengono accolti anziani soli o con problemi di salute, persone con disabilità, minori sprovvisti di tutela, giovani donne in difficoltà, stranieri o cittadini italiani con problemi economici e in condizioni di disagio sociale. Nel 2020, secondo quanto riportato dai dataset ISTAT, il totale degli ospiti registrati in queste strutture era di 341.800, di cui 16.381 stranieri, pari al 4,8% del totale⁴.

⁴ISTAT, *Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari (2020)*, 2023, <http://dati.istat.it>.

1.3 La scuola e i livelli di istruzione

È evidente che la scuola rappresenta una fondamentale infrastruttura sociale, “in grado di far incontrare mondi e culture diverse, di creare i presupposti per la comprensione reciproca e per un percorso di apprendimento che arricchisce tutta la società”⁵. I minorenni stranieri hanno diritto ad un’istruzione così come è previsto per i cittadini italiani ed è loro garantita anche se privi di documentazione o permesso di soggiorno; allo stesso modo i maggiorenni possono accedere alle scuole di ogni grado. Inoltre, in Italia sono previsti una serie di servizi, come ad esempio l’erogazione di borse di studio o la fornitura gratuita dei libri di testo, per supportare gli studenti in condizioni meno abbienti e contrastare la dispersione scolastica.

Più di 865mila sono gli alunni con cittadinanza non italiana iscritti nelle scuole nel 2020-21, con una flessione di 11.413 unità rispetto all’anno scolastico precedente. Un numero, dunque, in calo, che in termini percentuali resta però stabile intorno al 10,3% del totale degli iscritti⁶.

Quanto al grado di istruzione degli stranieri, esso nel 2022 era ancora inferiore a quello degli italiani, malgrado i miglioramenti dell’ultimo biennio. I relativi dati sono riportati nella tabella 1.1.

Tabella 1.1 - Grado di istruzione di italiani e stranieri 15-64 anni, anno 2022, %

	Italiani	Stranieri
Diploma di licenza media	37,7	52,3
Diploma di scuola superiore	43,2	37,4
Laurea	19	10,2

Fonte: ISTAT⁷

Per quanto riguarda la diffusione degli alunni stranieri sul territorio nazionale, la situazione rimane stabile⁸: secondo il Ministero dell’Istruzione e del merito, nell’anno scolastico 2020-21 “il 65,3% delle studentesse e degli studenti con cittadinanza non italiana risulta concentrato al Nord, seguono il Centro, con il 22,2%, e il Sud con il

it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PRESIDI1, ultima consultazione 18/08/2023.

⁵ Openpolis, *I minori stranieri in Italia*, 2021, <https://www.openpolis.it/esercizi/i-minori-stranieri-in-italia/>, ultima consultazione 18/06/2023.

⁶ Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit., pag. 121.

⁷ ISTAT, *Noitalia2023, Popolazione e società > Stranieri*, 2023, <https://noi-italia.ISTAT.it/pagina.php?id=3&categoria=4&action=show&L=0#:~:text=Il%2052%2C3%25%20degli%20stranieri,del%20stessa%20fascia%20d%27et%20C3%A0>, ultima consultazione 18/06/2023.

⁸ Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit. pag. 122.

12,5%. La regione con la presenza maggiore è la Lombardia, che nello scorso anno scolastico ha ospitato 220.771 studenti con cittadinanza non italiana, oltre un quarto del totale presente nel nostro Paese (25,5%)⁹.

Secondo i dati riportati dall'ISTAT¹⁰, analizzando i livelli di istruzione per aree geografiche, nel Mezzogiorno si registra una concentrazione maggiore di stranieri con massimo la licenza media, pari al 64,4%, rispetto alle regioni del Nord-Est in cui la percentuale di stranieri con la licenza media è minore, pari al 46,6%. Le percentuali si invertono per quanto riguarda il conseguimento del diploma, dove si registra una concentrazione maggiore nelle regioni del Nord-Est, pari al 42,2% e una minore nel Mezzogiorno, pari al 28,9%. Seguono la stessa tendenza le percentuali di laureati, con valori decisamente inferiori (intorno al 10% o meno) in tutta Italia. Secondo l'ISMU¹¹, inoltre, nell'anno scolastico 2020-21 in Italia il 18,5% delle scuole non aveva alunni di origine immigrata, il 74,6% delle scuole ne aveva meno del 30% e il 6,9% ne aveva una percentuale maggiore al 30%.

Nel 2022 sono state aggiornate dal Ministero dell'Istruzione e del merito le "Linee guida per l'integrazione degli alunni stranieri" del 2014, in una logica di inclusione di ogni studente e studentessa e di sviluppo di una dimensione interculturale in ogni istituto¹².

1.4 Le donne straniere nel territorio

Il 49% della popolazione straniera, in Italia, è costituito da donne¹³. Le donne migrano per diversi motivi: per ricongiungimento familiare, per necessità economica o per calamità naturali, per fuggire da guerre e/o da persecuzioni, violenze e stigmatizzazioni sessiste. Sin dagli anni '70 la tendenza principale per le donne straniere è stata quella di migrare da sole per inserirsi nel mercato del lavoro ed essere indipendenti: le loro professioni principali sono nei settori dell'assistenza domestica e della cura degli ambienti (case o uffici), anche se

⁹ Ministero dell'Istruzione e del merito, *Scuola, pubblicati i dati sugli studenti con cittadinanza non italiana Aumentano i nati in Italia, sono il 66,7%. Cala il totale generale, 2022*, <https://www.miur.gov.it/-/scuola-pubblicati-i-dati-sugli-studenti-con-cittadinanza-non-italiana-aumentano-i-nati-in-italia-sono-il-66-7-cala-il-totale-generale>, ultima consultazione 18/08/2023.

¹⁰ ISTAT, *Noitalia2023, Popolazione e società > Stranieri*, cit.

¹¹ Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit., pag. 124.

¹² Ministero dell'Istruzione e del merito, "Scuola, presentati gli Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunne e alunni provenienti da contesti migratori. Bianchi: 'Documento di grande attualità. La scuola si sta dimostrando ancora una volta luogo di solidarietà'", 2022, <https://www.miur.gov.it/-/scuola-presentati-gli-orientamenti-interculturali-idee-e-proposte-per-l-integrazione-di-alunne-e-alunni-provenienti-da-contesti-migratori-bianchi-docu>, ultima consultazione 18/08/2023.

¹³ Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit. pag. 62.

resta elevato il tasso di disoccupazione e il gap tra uomini e donne immigrate, e tra donne italiane e straniere¹⁴.

Nonostante le difficoltà in ambito lavorativo, le donne straniere ottengono risultati migliori nell'istruzione rispetto agli uomini, più di quanto non accada per gli italiani. La percentuale di maschi stranieri laureati è infatti pari al 6,9% contro il 12,8% delle donne straniere, una percentuale di casi più prossima a quella dei maschi italiani, che è pari al 15,1%.

Oltre alle forme di assistenza sanitaria citate precedentemente, le donne straniere hanno accesso ad altre tutele, come ad esempio nel caso in cui siano in stato interessante ma prive di permesso di soggiorno: esse hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o essenziali in modo continuativo durante la gravidanza ed il parto, presso gli ospedali pubblici o convenzionati. Inoltre, godono di assistenza anche dopo il parto, finché risiedono nel territorio, con precise garanzie contro i procedimenti di espulsione.

Le informazioni disponibili circa le donne straniere in stato interessante permettono di avere un quadro più ampio delle condizioni di salute delle donne e del loro approccio al sistema sanitario. Innanzitutto, i dati più recenti relativi alle nascite in Italia indicano che, nel 2022, il 20% dei parti è relativo a madri di cittadinanza non italiana¹⁵. L'età media alla nascita del primo figlio delle donne straniere è di 29 anni circa ed è inferiore rispetto ai 31 anni delle donne italiane. Secondo l'ISMU, "il monitoraggio delle prescrizioni farmaceutiche prima e durante la gravidanza così come dopo il parto, è fondamentale per avere un'idea del rapporto che le donne straniere instaurano (o meno) con il sistema sanitario e con le cure farmacologiche prescritte dai medici di vari livelli"¹⁶. Secondo uno studio citato dall'ISMU, "le prescrizioni farmaceutiche tra le donne straniere sono meno frequenti rispetto alle donne di cittadinanza italiana prima (51,0% contro il 58,6%) e dopo la gravidanza (55,1% contro il 60,3%). Durante la gravidanza, invece, le straniere ricevono un numero leggermente superiore di prescrizioni farmaceutiche (74,9% contro il 72,8%)".

Le diagnosi principali per le donne risultano essere le complicazioni legate alla gravidanza, al parto e al puerperio (17,3%), seguite dai tumori (7%) e dalle malattie dell'apparato genito-urinario (6,9%); queste complicazioni sono maggiori per le donne straniere, rispetto alle italiane (+298%)¹⁷.

¹⁴ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Donne migranti protagoniste, ma svilite. Lo studio*, 2023, <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3076/Donne-migranti-protagoniste-ma-svilite-Lo-studio>, ultima consultazione 18/08/2023

¹⁵ Ministero della Salute, *Rapporto sulle nascite in Italia, i dati del 2022*, 2023, <https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioNotizieDonna.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministro&id=6315>, ultima consultazione 22/10/2023.

¹⁶ Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit., pag. 139.

¹⁷ *Ibidem*.

2. Fattori di esclusione

Fino a questo punto sono stati presi in considerazione ambiti nei quali è possibile cogliere la integrazione delle persone di origine straniera nella società italiana. Nei medesimi ambiti, tuttavia, è possibile osservare anche le difficoltà e gli ostacoli che un migrante di lungo periodo incontra.

2.1 Difficoltà e discriminazioni amministrative

Un primo ostacolo riguarda il rinnovo del permesso di soggiorno, una procedura che può essere svolta in diversi modi ed è disciplinata dall'art. 5 del Testo unico sull'immigrazione. Questo prevede tra l'altro che la concessione o il rinnovo del permesso possano essere rifiutati se mancano o vengono a mancare i requisiti per l'ingresso e il soggiorno in Italia; se il richiedente costituisce una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza; o se, nel caso di permesso per motivi di famiglia, viene accertato che l'adozione o il matrimonio hanno avuto luogo solo allo scopo di aggirare la legge¹⁸.

Tuttavia, l'ostacolo si manifesta soprattutto nelle procedure delle amministrazioni. Ciò riguarda in particolare la valutazione da parte delle Questure della pericolosità del richiedente, con riferimento a "precedenti condanne di particolare rilievo, una condotta recidivante abituale o professionalità nel reato, in ogni caso una accertata tendenza a delinquere"¹⁹. Tuttavia, come è stato notato, "tale valutazione è spesso effettuata fuori dai parametri di legge, per alcune prassi di alcuni Uffici immigrazione ... che rigettano istanze di rinnovo o di rilascio del permesso di soggiorno anche in base ad una sola denuncia, magari risalente nel tempo. (...) Non può l'amministrazione limitarsi a richiamare, nei propri provvedimenti di rigetto o di rifiuto, le condanne subite (e le segnalazioni di polizia) senza compiere alcun giudizio sull'essere lo straniero attualmente un pericolo per la sicurezza"²⁰.

Un'altra complicazione riguarda i ritardi burocratici, con procedure che si protraggono per molti mesi e mettono a rischio la permanenza dei migranti sul territorio. Diversi sono sia gli articoli di giornale che riportano tali problematiche (ad esempio: "Questure in difficoltà, a rilento anche il rilascio dei permessi di soggiorno. Gli extracomunitari che arrivano o risiedono da anni nel nostro Paese e vogliono lavorare o trovare una casa in affitto lamentano grossi disagi per i tempi lunghi della burocrazia nelle questure e nelle prefetture"²¹); sia le

¹⁸ Lombardini F., "Rifiuto, rigetto, revoca, diniego e annullamento del permesso di soggiorno", <https://www.avvocatofrancescolombardini.it/cosa-fare-contro-il-rifiuto-del-permesso-di-soggiorno/>, ultima consultazione 18/06/2023.

¹⁹ Art. 203 c.p.

²⁰ Antonelli F., "Immigrazione: permesso di soggiorno e valutazioni di pericolosità sociale", *Altalex*, 2021, <https://www.altalex.com/documents/news/2021/05/13/immigrazione-permesso-di-soggiorno-e-valutazione-di-pericolosita-sociale>, ultima consultazione 18/06/2023.

²¹ Montalto Monella L., "Questure in difficoltà, a rilento anche il rilascio dei permessi di soggiorno"

azioni realizzate dalle associazioni a tutela dei migranti, come ad esempio l'ASGI che all'inizio del 2023 ha organizzato un presidio presso la Questura di Torino "per denunciare pubblicamente le inefficienze e le illegalità che da tempo affliggono questo ufficio"²².

Tra le difficoltà si annoverano anche forme di discriminazione presenti nei regolamenti comunali sull'assegnazione degli alloggi pubblici. Va ricordato che agli stranieri è riconosciuta la possibilità, se in possesso di un permesso di soggiorno e regolarmente occupati in un'attività lavorativa oppure iscritti nelle liste di collocamento, di accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), al credito agevolato per l'acquisto o l'affitto della prima casa, al fondo sociale per l'affitto, ai centri di accoglienza predisposti e gestiti dalle Regioni in collaborazione con i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato.

La partecipazione degli stranieri ai bandi per l'assegnazione di case popolari è molto più alta rispetto a quella degli italiani: questo perché la popolazione straniera vive condizioni economiche e sociali più critiche degli autoctoni. Ma, nonostante l'alto tasso di partecipazione, le reali percentuali di assegnazione sono modeste²³. Secondo una ricerca di Federcasa del 2019 su dati 2016, solo il 12,8% di stranieri viveva nelle case popolari²⁴.

In proposito, alcuni Comuni hanno fissato requisiti di accesso considerati discriminatori²⁵. Tra questi: gli anni di residenza nel comune stesso (la c.d. anzianità abitativa) e una documentazione aggiuntiva per dimostrare di non possedere immobili nel Paese di origine. Ciò ha comportato l'intervento dei Tribunali e della Corte costituzionale stessa²⁶, che si sono pronunciati a favore degli stranieri, considerando illegittime e irragionevoli le disposizioni presenti nei regolamenti comunali e confermando la parità di trattamento nell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Anche l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) della Pre-

no", *TGR Friuli Venezia Giulia*, 2023, <https://www.rainews.it/tgr/fvg/video/2023/02/questure-in-difficolt-a-rilento-anche-il-rilascio-dei-permessi-di-soggiorno-968f5ca6-6c49-4e60-8aaa-629ce505c0dc.html>, ultima consultazione 18/08/2023.

²² "Presidio davanti alla Questura di Torino contro le prassi illegittime verso gli stranieri", 20 aprile 2023, <https://www.asgi.it/notizie/stranieri-torino-questura-presidio/>, ultima consultazione 18/08/2023.

²³ Di Pasquale E., Stuppini A., Tronchin C., "Immigrati e case popolari: i numeri contro i miti", *lavoce.info*, 2017, <https://lavoce.info/archives/49269/immigrati-case-popolari-numeri-miti/>, ultima consultazione 18/06/2023.

²⁴ Franco M., "Le case popolari ci sono ma rimangono vuote", *Internazionale - L'essenziale*, 3 ottobre 2022, <https://www.internazionale.it/essenziale/notizie/maurizio-franco/2022/10/03/case-popolari-vuote>, ultima consultazione 18/08/2023.

²⁵ Di Pasquale E., Stuppini A., Tronchin C., "Immigrati e case popolari ...", cit.

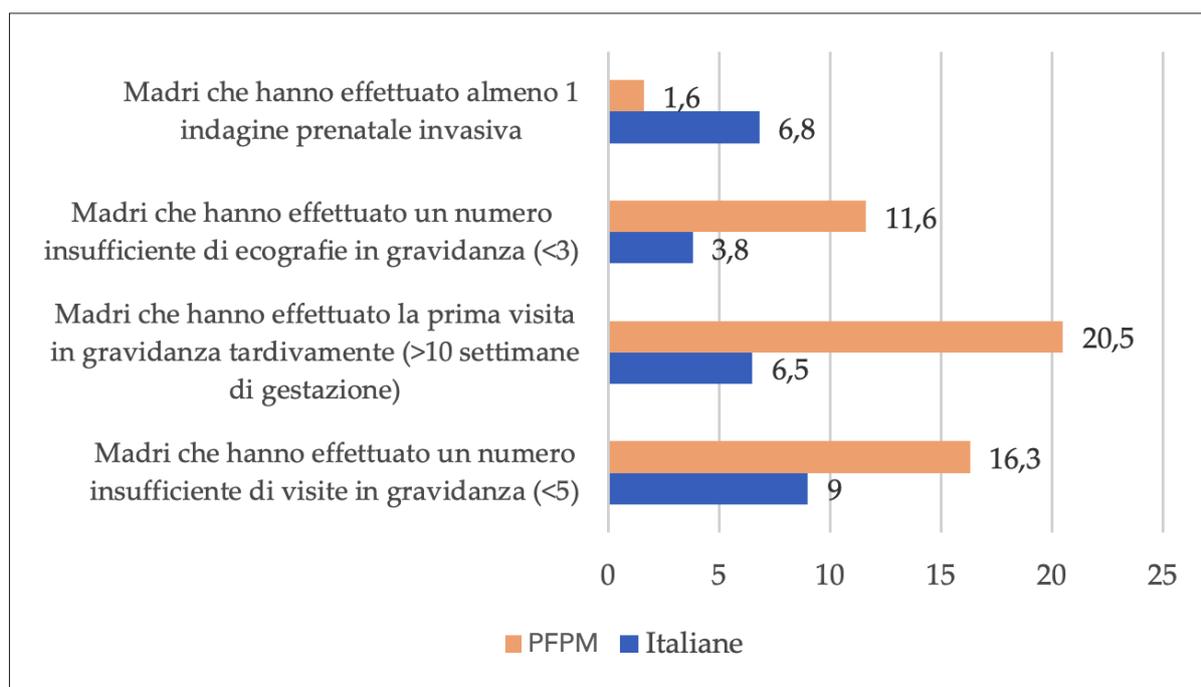
²⁶ Un esempio è la pronuncia n. 9 del 12 gennaio 2021 della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimi, in quanto "discriminatori" e "irragionevoli", due articoli della legge della Regione Abruzzo sull'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

sidenza del Consiglio dei ministri, a seguito delle segnalazioni ricevute in merito, ha prodotto linee guida in materia²⁷.

2.2 L'utilizzo dei servizi sanitari

L'evidente minore ricorso ai servizi sanitari da parte degli stranieri viene spiegato sulla base delle migliori condizioni di salute dei migranti (definito "effetto migrante sano"), ma anche in relazione ad altri fattori: ostacoli burocratici, come i tempi necessari per ottenere i documenti che consentono di utilizzare i servizi; ostacoli organizzativi, come la mancanza di medici donna per le straniere; ostacoli linguistici, come la mancanza di mediatori linguistici nelle strutture sanitarie; ostacoli socio-economici, come la condizione di povertà²⁸. Nel loro complesso questi fenomeni generano un effetto di relativa esclusione dall'esercizio di diritti che in linea di principio i migranti con permesso di soggiorno hanno su un piano di parità con gli italiani.

Grafico 1.2 - Accertamenti in gravidanza per cittadinanza, donne italiane e PFP, % sul numero di parti, anno 2019



Fonte: Università cattolica del Sacro cuore, Vihtali²⁹

²⁷ Presidenza del Consiglio dei ministri, UNAR, *Linee guida in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, 2021, <https://www.unar.it/portale/documents/20125/51616/Linee+guida+in+materia+di+accesso+agli+alloggi+di+edilizia+residenziale+pubblica.pdf/801b59ca-c86c-d3ed-fafa-e842cc5be128?t=1636620808091>, ultima consultazione 18/08/2023.

²⁸ Università cattolica del Sacro cuore, Vihtali, *Osservasalute 2021*, cit., pagg. 373 ss.

²⁹ *Ivi*, pag. 404.

Un caso emblematico di questa disparità è quello degli accertamenti per le donne in gravidanza. Esso è riassunto nel grafico 1.2, che mette a confronto le donne italiane con quelle provenienti da Paesi a forte pressione migratoria (PFPM).

Questa condizione di disparità è tanto più rilevante se si tiene in considerazione il fatto che, seppure con una chiara tendenza ad avvicinarsi ai comportamenti delle donne italiane, le donne straniere hanno un numero medio di figli pari a 1,89 contro l'1,17 delle italiane, con un numero di parti che nel 2020 ha rappresentato un quinto del totale.

Gli stessi dati relativi ai contagi da Covid-19 e ai decessi nel periodo dell'emergenza mostrano come, malgrado il generale migliore stato di salute dei migranti rispetto a quello degli italiani, i tassi di mortalità siano stati molto più elevati, non solo a causa del Covid-19 e dei livelli di vaccinazione decisamente inferiori a quelli degli italiani, ma anche in relazione ad altre patologie, come il diabete. Tra le possibili cause indicate nel Rapporto ISTAT 2022, oltre a quelle specificamente connesse alla pandemia (sovraffollamento abitativo, scarsa sicurezza degli ambienti lavorativi, ritardi nella informazione, difficoltà di accesso ai test diagnostici), vi sono quelle, più generali, legate alla minore stabilità economica, al più alto rischio di marginalizzazione e alla maggiore difficoltà di accesso ai servizi di diagnosi e cura³⁰.

2.3 I percorsi degli studenti

Analizzando il percorso scolastico della popolazione straniera, diversi fenomeni appaiono preoccupanti. Il primo riguarda l'inserimento nel sistema scolastico: gli studenti con cittadinanza non italiana sono iscritti in ritardo negli studi rispetto all'età anagrafica; la percentuale maggiore si registra tra quelli iscritti alle classi di scuola secondaria di II grado. La iscrizione in ritardo ha tra le sue ragioni le barriere linguistiche da superare all'avvio del percorso educativo, ma resta un problema aperto.

“Il ritardo è ancora molto elevato per i non italiani, soprattutto nelle secondarie di secondo grado in cui la maggioranza degli studenti di origine immigrata è in ritardo di uno o più anni (53,2%). Anche alle secondarie di primo grado (quasi il 27%) e alla primaria (circa il 10%), questo gruppo si attesta su livelli elevati, se comparati con quelli degli autoctoni”³¹. La situazione, tuttavia, è decisamente migliorata rispetto a dieci anni prima (v. tabella 1.2).

³⁰ ISTAT, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Roma, ISTAT, 2022, pagg. 86 ss.

³¹ Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit., pagg. 127-130.

Tabella 1.2 - Alunni italiani e non, in ritardo (per 100 studenti)
per livello scolastico. Anni scolastici 2009-10 e 2020-21, %

	2009/10			2020/21		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
Primaria	1,9	19,3	17,4	1,5	10,3	8,8
Second. I grado	8,1	49,2	41,1	3,5	26,8	23,3
Second. II grado	25,1	71,3	46,2	16	53,2	37,2
Totale	12,1	41,5	29,4	7,5	26,9	19,4

Fonte: Fondazione ISMU³²

Purtroppo, la scuola non sempre riesce a colmare il divario di apprendimento iniziale, favorendo l'abbandono precoce degli studi. Nel 2018, in Italia è stato registrato un tasso di abbandono pari al 37,6% per gli studenti con cittadinanza non italiana contro un 12,3% per gli studenti italiani.

I dati relativi agli ELET (coloro che abbandonano precocemente la istruzione e la formazione) e ai NEET (coloro che non studiano e non lavorano) sono particolarmente rilevanti con riguardo agli stranieri. Gli ELET nati all'estero sono ancora il 31,8% dei 18-24enni stranieri, ovvero il triplo degli autoctoni, che si attestano al 10,7%. Per quello che concerne i NEET, "il trend dei dati dell'ultima decade evidenzia una stabilità, con una quota di NEET nati all'estero che si attesta al 36,2% del totale dei giovani nati all'estero fra i 15 e i 29 anni, residenti in Italia"³³. Mentre secondo l'ISTAT nel 2022 la percentuale dei giovani NEET italiani è circa del 19%³⁴.

Il periodo pandemico, inoltre, ha evidenziato delle problematiche come "le crescenti difficoltà e l'aumento delle disuguaglianze degli studenti più svantaggiati e con bisogni educativi speciali, oltre al rallentamento e alla perdita di apprendimento per la totalità della popolazione scolastica". Ciò ha naturalmente investito anche gli studenti con background migratorio. Come già sottolineato, la scuola è uno dei primi luoghi di socializzazione. Per favorire le pari opportunità formative, l'apertura e lo scambio interculturali occorre puntare ad un maggiore livello di professionalità e di formazione interculturale del corpo docente³⁵. Anche per tali ragioni in Italia la scuola necessita sempre più di investimenti.

³² *Ivi*, pag. 127.

³³ *Ibidem*.

³⁴ ISTAT, *Istruzione*, 2023, [https://noi-italia.ISTAT.it/pagina.php?id=3&categoria=5&action=show&L=0#:~:text=Nel%202021%2C%20riguardo%20alla%20percentuale,europea%20\(13%2C7%25\),ultima consultazione 18/08/2023](https://noi-italia.ISTAT.it/pagina.php?id=3&categoria=5&action=show&L=0#:~:text=Nel%202021%2C%20riguardo%20alla%20percentuale,europea%20(13%2C7%25),ultima consultazione 18/08/2023).

³⁵ Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit., pag. 132.

2.4 *La condizione delle donne*

Le difficoltà finora messe in evidenza peggiorano se a vivere queste condizioni disagiate è una donna. Gli ostacoli che incontrano le donne straniere sono di tipo sanitario, burocratico, sociale, lavorativo e genitoriale: “In quanto donne e spesso madri sono esposte a particolari vulnerabilità e a peculiari situazioni di marginalizzazione”³⁶.

Partendo dall’istruzione, resta positivo il dato che vede le donne straniere raggiungere livelli di istruzione migliori rispetto agli uomini, mentre negativi sono quelli che si riferiscono alla loro situazione occupazionale. Il loro tasso di occupazione (45,4%) è infatti in assoluto il più basso, rispetto sia agli occupati complessivi (58,2%), sia alle donne italiane (49,9%), sia agli uomini stranieri (71,7%). La pandemia ha inciso negativamente su diversi settori economici in tutto il mondo e in Italia ha causato anche un calo dell’occupazione femminile straniera. Inoltre, un ulteriore fattore di calo dell’occupazione è la lentezza con cui durante il 2020 sono stati rilasciati i permessi di soggiorno.

Le giovani migranti donne, inoltre, sono particolarmente esposte alla condizione di NEET: nel 2020 erano circa 214mila, più del doppio dei NEET di sesso maschile (104mila), “per fattori legati sia alla loro cultura che a quella del Paese ospite, sia in quanto donne che in quanto straniere”³⁷. Le straniere sono inoltre più esposte al part-time involontario. Questo fenomeno le investe infatti nel 30,6% dei casi, contro l’11,6% degli uomini stranieri e il 16,5% delle italiane. A causa del part-time involontario le donne straniere percepiscono una retribuzione media mensile inferiore rispetto sia alle donne italiane sia agli uomini stranieri.

L’assenza di supporto da parte dello Stato alle donne madri influenza tanto le italiane quanto le straniere; però la condizione di madre acuisce l’esclusione dal lavoro soprattutto tra le immigrate. Infatti, le madri straniere tra i 25 e i 49 anni con figli in età prescolare hanno un tasso di occupazione del 46,4%, molto più basso di quelle senza figli, che hanno un tasso di occupazione del 77,9%. Quella che subiscono le giovani madri straniere è quindi una doppia discriminazione (o meglio una discriminazione multipla), che può svilupparsi su più livelli, se a questi due elementi se ne aggiungono altri come l’orientamento sessuale o il credo religioso³⁸.

Conclusioni

L’itinerario di questo capitolo è stato volto a mettere a fuoco alcune situazioni di integrazione dei migranti nel tessuto sociale del territorio che si accompagnano e si sovrappongono a situazioni di esclusione dalla comunità dei cittadini. Ad esse se ne

³⁶ Openpolis, “La vulnerabilità delle donne straniere”, 2021, <https://www.openpolis.it/la-vulnerabilita-delle-donne-straniere/>, ultima consultazione 18/08/2023.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

potrebbero aggiungere altre, dove non sarebbe difficile identificare situazioni simili a quelle illustrate qui.

Posto che questa difficile convivenza di atteggiamenti e pratiche discordanti rappresenta un limite delle società democratiche, va osservato che il suo superamento non può essere inteso in modo meccanico e immediato. L'inclusione richiede del tempo, necessario sia per gli stranieri che nel Paese ospitante incontrano cultura, tradizioni e istituzioni specifiche, sia per la società e le sue istituzioni, a cui ugualmente serve tempo per apprendere i bisogni degli stranieri e adoperarsi per soddisfarli.

A questo scopo, appare rilevante il contesto offerto dalla Unione europea. Nel piano di azione 2021-27 riguardante l'attività di integrazione e di inclusione, la Commissione europea afferma: "Lo stile di vita europeo è inclusivo. L'integrazione e l'inclusione sono fondamentali per le persone che arrivano in Europa, per le comunità locali e per il benessere a lungo termine delle nostre società e la stabilità delle nostre economie. Se vogliamo contribuire alla prosperità delle nostre società e delle nostre economie, dobbiamo sostenere tutti coloro che fanno parte della società e l'integrazione deve essere un diritto e un dovere per tutti"³⁹.

³⁹ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, 2020, <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=748>, ultima consultazione 18/08/2023.

CAPITOLO 2

Partecipazione

Alice Ciuti

Introduzione

Al giorno d'oggi, com'è noto, il fenomeno migratorio è considerato soprattutto in un'ottica emergenziale. Per mettere in discussione tale visione riduttiva, risulta di interesse prendere in esame un elemento che ricopre un ruolo rilevante nella gestione dell'immigrazione: la partecipazione politica dei migranti¹.

Si parla di partecipazione politica "quando nell'ambito di un dato sistema politico od organizzazione (di cui si è parte o si aspira a far parte), attraverso un insieme di atteggiamenti e comportamenti concreti si prende parte, cioè si cerca di influenzare (in maniera più o meno diretta e più o meno legale) le decisioni dei detentori del potere politico, nonché la loro stessa selezione, nella prospettiva di conservare o modificare la struttura, e quindi i valori, del sistema di interessi dominanti"². In uno Stato democratico la partecipazione è una componente fondamentale poiché è lo strumento attraverso cui i cittadini possono influenzare la vita della comunità politica di cui fanno parte, concretizzando la sovranità popolare. Generalmente ciò si esplica attraverso l'esercizio del voto.

Tuttavia, vi sono molteplici forme della partecipazione che hanno il potere di portare all'attenzione le esigenze provenienti da gruppi sociali che non sono legittimati ad esercitare il diritto di voto³, come nel caso dei migranti di lungo periodo residenti in Italia. Essi hanno la facoltà di prendere parte al processo di policy making⁴, influenzando su decisioni politiche riguardanti scelte che possono

¹ Mantovan C., *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2007, pagg. 9-12.

² Raniolo F., *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2002, pagg. 25-26.

³ Moro G., *Cittadinanza*, Milano, Mondadori Education, 2020, pagg. 66-74; Moro G. et al., *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Roma, Carocci, 2022, pagg. 163-165.

⁴ Parenti L., "Concezioni e pratiche deliberative nel mondo dell'immigrazione: considerazioni teoriche e riferimenti empirici", paper presentato al XX Congresso Nazionale della SISP, Bologna, settembre 2006.

portare ad una riconsiderazione del concetto di cittadinanza e quindi del loro stesso status⁵.

Pertanto, è interessante esaminare i canali della partecipazione presenti in Italia che contribuiscono all'inclusione dei migranti nella nuova società che li ha ricevuti collocandoli dunque "dentro" e rendendoli parte di essa.

Ciononostante, essendo privi della cittadinanza e dei diritti politici essi sono "fuori" dalla società. Inoltre, le stesse opportunità di partecipazione sono caratterizzate da alcuni elementi critici, come la discriminazione, il razzismo, le difficoltà materiali e i vincoli giuridici.

La presenza di tali difficoltà contribuisce alla definizione del funzionamento di una moderna società democratica, per la quale il fenomeno dell'immigrazione è sicuramente un problema ma anche un'opportunità per creare "un nuovo, più ampio senso del noi"⁶.

1. Fattori di integrazione

1.1 *Le associazioni di volontariato come strumento di partecipazione*

Il fenomeno dell'associazionismo svela una realtà in cui gli immigrati sono individui attivi nella comunità di residenza. Si ribalta l'ordine dei ruoli stereotipati a cui comunemente si pensa: l'immigrato in una condizione di svantaggio che riceve aiuto da un volontario italiano. Da una recente ricerca promossa da CSVnet, è emerso che i migranti sono vere e proprie risorse per la società e per il mondo del volontariato⁷.

È interessante considerare le motivazioni, risultate dall'indagine, che hanno spinto i soggetti intervistati a svolgere attività di volontariato: per alcuni di essi la scelta sorge dalla volontà di dare un contributo all'ambiente e/o alla comunità in cui si vive, per altri poiché si crede nella causa sostenuta dall'associazione. In altri casi, le motivazioni sono determinate dall'esperienza dell'immigrazione, dalla percezione di una svalutazione sociale e da un desiderio di riscatto⁸. Ciò è in

⁵ Lotto M., "La partecipazione politica dei migranti. Dall'esclusione alle diverse forme di mobilitazione", in *Società Mutamento Politica*, vol.6, n. 11/2015, pagg. 255-257; Moro G., "La partecipazione civica dei migranti: lo scenario italiano", in Laura Zanfrini (a cura di) *Costruire cittadinanza per promuovere convivenza*, *Studi Emigrazione*, n. 189/2013, pagg. 103-105.

⁶ Putnam R. D., "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture", in *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, n. 2/2007, pag. 139, citato in: Aleksyska M., "Civic participation of immigrants in Europe: Assimilation, origin, and destination country effects", in *European Journal of Political Economy*, vol. 27, issue 3, 2011, pag. 566.

⁷ Ambrosini M., Erminio D., *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*, Trento, Erickson, 2020.

⁸ *Ivi*, pagg. 32-35, 41, 106.

linea con quanto è emerso da ulteriori studi svolti in tale materia⁹. L'impegno nel volontariato è visto come un modo mediante il quale gli immigrati possono reagire all'esclusione sociale proponendosi come cittadini attivi¹⁰.

Il volontariato diventa quindi una pratica emancipativa e una forma di "cittadinanza vissuta"¹¹. Attraverso le iniziative civiche i migranti esercitano il loro essere "cittadini" a livello locale incidendo sulla dimensione formale della cittadinanza e sullo status di cittadino¹². L'immigrazione, infatti, mette in discussione i confini tracciati dalla cittadinanza, sia quelli territoriali che quelli sociali, culturali, simbolici e politici¹³. Le associazioni di volontariato di immigrati possono essere considerate come punto di osservazione di tale fenomeno: compiendo azioni di partecipazione democratica i migranti sono soggetti attivi presenti nella società, pur senza esserne legalmente parte¹⁴.

Nel panorama delle associazioni di volontariato oggetto di questo studio si annoverano, in particolare, le associazioni di migranti. Queste sono definite come associazioni, di fatto o riconosciute, che siano state fondate da migranti e/o da figli di migranti; o la cui maggioranza dei soci sia costituita da migranti e/o da figli di migranti; o il cui Consiglio direttivo sia formato in maggioranza da migranti e/o da figli di migranti¹⁵. Queste sono state esaminate in un'importante ricerca condotta dal Centro studi e ricerche IDOS nel 2014 che ha consentito di individuare 2.114 associazioni di migranti, sebbene questo non possa essere considerato un dato esaustivo. Inoltre, è emerso che la maggior parte di esse operano per favorire l'integrazione dei migranti e per promuovere e valorizzare le culture di origine di questi ultimi¹⁶.

1.2 Le forme di partecipazione istituzionale a livello locale

Il Testo unico sull'immigrazione¹⁷ all'art. 42 prevede varie misure di integrazione sociale, ponendo determinati obiettivi da perseguire in un'ottica di collaborazione

⁹ Ambrosini M., "Immigrati e volontariato" in Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, Milano, FrancoAngeli, 2023, pagg. 239-249.

¹⁰ Flanagan T., Sadowski P., *VolontEurope Reviews: The Value of Volunteering*, VolontEurope, London, 2011, pag. 5.

¹¹ Lister R., "Inclusive Citizenship: realizing the potential", in *Citizenship studies*, n. 1/11, 2007, pagg. 49-61.

¹² Marchetti C., "Rifugiati-cittadini? Partecipazione e responsabilità durante il Covid e oltre", in Fondazione Migrantes, *Il diritto d'asilo. Costretti a fuggire... ancora respinti. Report 2020*, Todi, Editrice Tau, 2020, pag. 387.

¹³ Moro G., *Cittadinanza*, cit., pagg. 91-99.

¹⁴ Gatti R., "Pratiche di cittadinanza. L'associazionismo migrante femminile nel napoletano", in *Società Mutamento Politica*, vol. 7, n. 13, 2016, pagg. 341-343.

¹⁵ Centro studi e ricerche IDOS, *Report della mappatura delle associazioni di migranti attive in Italia*, Roma, giugno 2014.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

fra lo Stato e le associazioni di stranieri e quelle che operano in loro favore. Nel testo si prevede l'istituzione di un Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Viene inoltre istituita la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, attualmente non operativa. Si attribuisce inoltre alle Regioni la facoltà di istituire consulte regionali per i problemi degli extracomunitari e delle loro famiglie. Vengono infine istituiti i Consigli territoriali per l'immigrazione (CTI) presso le Prefetture, con compiti di analisi delle esigenze dei migranti e di promozione degli interventi da attuare nel territorio, i quali comprendono due rappresentanti delle comunità di migranti.

A livello locale si è dato vita a due tipi di organismi di rappresentanza dei residenti stranieri: le Consulte comunali o provinciali e i Consiglieri aggiunti¹⁸. Questi organismi sono eletti dai migranti residenti rappresentandone la complessa presenza sul territorio. Possono essere un'opportunità di legittimazione delle associazioni di migranti come portavoce delle esigenze dei cittadini stranieri nel rapporto con le istituzioni del governo locale¹⁹.

Tuttavia, dalle ricerche svolte su tali esperienze di partecipazione consultiva, si delinea una mancata corrispondenza fra la rappresentanza e un mandato in grado di dare sostanza alle azioni dei consiglieri eletti nelle Consulte. Le cause possono essere rintracciate nella fragilità e instabilità delle associazioni di migranti e nell'ingerenza dei Comuni nella presentazione delle candidature e nella formazione delle liste²⁰.

Inoltre, da una recente ricerca²¹ che ha preso in esame gli statuti di 725 Comuni italiani con più di 15.000 abitanti è emerso che, nonostante in numerosi casi sia prevista l'istituzione di organismi di partecipazione istituzionale degli stranieri, questi spesso non risultano in realtà esistenti (solo 32 su 725). Occorre quindi riflettere sull'effettiva efficacia di tali meccanismi di consultazione e partecipazione, cioè se questi siano in grado di dare una risposta democratica alla mancata rappresentanza dei migranti a livello locale²².

¹⁸ "Partecipazione sul territorio italiano. I principali organismi di partecipazione in Italia", www.integrazionemigranti.gov.it (ultima consultazione 30/05/2023); "Consigli territoriali per l'immigrazione", www.interno.gov.it, ultima consultazione 30/05/2023.

¹⁹ Caponio T., "Quale partecipazione politica degli stranieri in Italia? Il caso delle Consulte elettive dei comuni dell'Emilia-Romagna", paper presentato alla conferenza della Società italiana di Studi elettorali, Firenze, 14-15 dicembre 2006.

²⁰ Ne parla Caponio con riferimento alla ricerca condotta nel 2005 sulle consulte elettive di Modena, Forlì, Cesena, Ravenna e Nonantola: Caponio, *ibidem*.

²¹ Bertazzo T., "Stranieri che partecipano", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2021, pagg. 208-246.

²² Martinello M., "Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe", in Rainer Bauböck (a cura di) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, pagg. 94-95.

1.3 I sindacati come spazi di partecipazione dei migranti

La tendenza alla sindacalizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici stranieri/e risulta consistente da diversi anni. “In Italia è iscritto a un sindacato un lavoratore straniero ogni 5 (20,6%), soprattutto nei settori in cui i migranti si concentrano maggiormente (edilizia, trasporti, logistica, commercio, turismo, servizi, agricoltura e agroindustria), con percentuali che oscillano tra il 20% e il 30% degli iscritti totali. In particolare, degli oltre 11,5 milioni di lavoratori iscritti a CGIL, CISL e UIL, gli stranieri rappresentano il 9,3% (e ben il 14,2% tra i lavoratori attivi)”²³.

Il sindacato si delinea dunque come un luogo di mobilitazione sociale attraverso cui i migranti promuovono diverse realtà di auto-organizzazione, come emerso da un’indagine svolta sulla partecipazione civica delle donne migranti nel napoletano²⁴. Infatti, le organizzazioni sindacali sono impegnate da tempo nel favorire la partecipazione dei migranti alla vita politica e sociale, rappresentando un importante punto di riferimento per i lavoratori stranieri presenti in Italia, specialmente nella difesa dei diritti di cittadinanza²⁵. Si pensi ad esempio all’associazione nazionale oltre le frontiere (ANOLF) istituita nel 1991 dalla CISL al fine di disporre di una specifica struttura che si occupasse della partecipazione, accoglienza e integrazione dei migranti²⁶.

È interessante considerare anche la contrattazione sociale territoriale realizzata da CGIL, CISL e UIL che si confrontano con amministrazioni locali, Unioni di Comuni, Aziende sanitarie, Consorzi dei servizi sociali, Ambiti territoriali sociali, ecc., attraverso la stipula di accordi per politiche a favore dei migranti²⁷.

2. Fattori di esclusione

2.1 I limiti della partecipazione: dalle difficoltà materiali alle condizioni giuridiche e sociali

Non è affatto scontato, tuttavia, che i migranti prendano parte alla vita politica e sociale. Infatti, vi sono numerosi fattori che incidono negativamente sulla partecipazione civica dei migranti. Essa risulta sfavorita dall’assenza di determi-

²³ Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, scheda di sintesi, Roma, Edizioni IDOS, 2022, pag. 10.

²⁴ Gatti, “Pratiche di cittadinanza...”, cit., pagg. 346-353.

²⁵ Di Bernardino M., “Immigrati e settore dei servizi: un’esperienza a Bologna”, in *Ritessere il sociale: famiglie, lavori, cura*, in *ERE – Emilia Romagna Europa*, n. 9, dicembre 2011, pag. 108.

²⁶ Lo Schiavo L., “Immigrazione, cittadinanza, partecipazione: le nuove domande di inclusione nello spazio pubblico. Processi di auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati”, in *Quaderni di intercultura*, 2009, pagg. 45-46.

²⁷ CGIL, SPI, Fondazione Di Vittorio, *Decimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, 2019, pag. 34-35; De Sario B., “L’azione sindacale e la tutela dei diritti dei lavoratori stranieri”, in Centro studi e ricerche IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Roma, Edizioni IDOS, 2019, pagg. 305-308.

nate condizioni materiali, quali la disponibilità di risorse (tempo, denaro o altri beni, *civic skills*); le motivazioni per l'azione; un'adeguata offerta di organizzazione²⁸. Tra i problemi che ostacolano la partecipazione²⁹ si possono menzionare, ad esempio, ottenere il permesso di soggiorno³⁰; accedere a lavori qualificati e stabili³¹; trovare una casa³².

Oltre a ciò, rileva la mancanza di empowerment³³. Si tratta di individui in condizioni di debolezza, che hanno vissuto esperienze di esclusione sociale e di discriminazione e che non si sentono in grado di esercitare le proprie prerogative. Occorre dunque implementare un processo per l'empowerment dei migranti e delle comunità affinché possano attivamente sviluppare una maggiore fiducia nelle proprie capacità, sicurezza di sé e autostima; ma anche per aumentare la forza sociale, economica, politica, culturale e spirituale degli individui e dei gruppi³⁴.

Infine, occorre considerare anche le problematiche che derivano dalla concezione che in Italia si ha dei migranti, identificati con lo status giuridico di "stranieri", un termine che nel linguaggio comune ha un'accezione negativa³⁵. Si pensi, ad esempio, al fatto che al giorno d'oggi l'immigrazione è considerata fra le principali fonti di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza. Vi è una percezione dei migranti come altro-da-sé e per difendersi da tale "Altro"³⁶ si erigono barriere di discriminazioni, paura e intolleranza³⁷.

²⁸ Moro fa riferimento al lavoro di Sidney Verba svolto su tale tema: Verba S., Schlozman K. L., Brady H., *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, citato in Moro G., "La partecipazione civica dei migranti...", cit.

²⁹ Mantovan, *Immigrazione e cittadinanza...*, cit., pagg. 198-205.

³⁰ Niyonsaba G., "La situazione degli immigrati in Italia adesso e difficoltà per avere il permesso di soggiorno", in www.permessodisoggiorno.org, 7 gennaio 2023, ultima consultazione 30/05/2023.

³¹ Dolente F., "Il lavoro gravemente sfruttato degli immigrati. Una ricerca condotta a Roma e nell'Agro Pontino", in *Open Edition Journals*, 2010, pagg. 95-110.

³² Mariani L., Rossi A., "La casa come fattore di integrazione", in Centro Studi e Ricerche IDOS, *Osservatorio romano sulle migrazioni – IX Rapporto*, Roma, Edizioni IDOS, 2012, pagg. 193-194.

³³ Moro G., "La partecipazione civica dei migranti...", cit.

³⁴ Barn R., "Empowering refugees and migrants: experiences in Sicily", in Hannah Reich, Roberta T. Di Rosa (a cura di) *Newcomers as agents for social change: learning from the Italian experience. A resource book for social work and social work education in the field of migration*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pagg. 109-111.

³⁵ Magnanensi S., Passaglia P., Rispoli E., *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25-26 settembre 2008.

³⁶ Si parla al proposito di «Altro interno» in Moro G., *Cittadinanza*, cit., pag. 101.

³⁷ Resta F., "Il nemico dentro di sé. Ideologia e politica dell'immigrazione", https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/REST/RESTA_Immigrazione_16_02_09.pdf, 27 luglio 2009, ultima consultazione 30/05/2023.

2.2 *Le relazioni conflittuali fra le associazioni di migranti e le associazioni italiane*

Dalle ricerche svolte nel contesto italiano, emergono dei rapporti conflittuali fra le associazioni italiane che svolgono attività a favore dell'integrazione degli stranieri e le associazioni di migranti. Fra le problematiche principali viene registrato il monopolio delle associazioni autoctone sulle opportunità di iniziativa e, quindi, sulle risorse disponibili, impedendo ai migranti e alle loro associazioni di portare avanti proprie proposte e progetti. Vi è inoltre una variazione della partecipazione associativa a seconda della struttura delle opportunità politiche: sul piano nazionale rileva il ruolo centrale delle organizzazioni del terzo settore come portatrici degli interessi degli immigrati; mentre a livello locale le strategie di policy prediligono un rapporto preferenziale con il volontariato italiano³⁸.

Inoltre, si osserva "una situazione di debolezza strutturale dell'associazionismo immigrato nel nostro Paese, come evidenziato dall'elevata mortalità delle associazioni, dall'assenza di sedi stabili, dalla portata d'azione limitata all'ambito strettamente locale"³⁹. Rilevano anche le testimonianze di volontari di origine straniera che hanno dichiarato di aver incontrato nelle associazioni italiane "situazioni di razzismo e di discriminazione, esplicite o implicite": ciò significa che "le associazioni di volontariato a volte sono gruppi chiusi che faticano ad accettare chi è diverso (per cultura, religione, ecc.)"⁴⁰. Questo alimenta una sensazione di impotenza fra i migranti, i quali tendono ad adottare un atteggiamento cinico e disilluso nei confronti dei soggetti italiani attivi nel campo dell'immigrazione locale, ripiegandosi su sé stessi⁴¹.

Si riscontrano delle criticità anche con riferimento alla partecipazione delle persone immigrate nelle associazioni mainstream, cioè quelle "organizzazioni civiche non impegnate nelle politiche dell'immigrazione, ma in insiemi di policy più o meno ampi, i quali coinvolgono la generalità della popolazione in un determinato territorio"⁴². Infatti, dalla ricerca promossa da FONDACA nel 2009-2010, concernente la partecipazione degli immigrati nelle organizzazioni della società civile, è emerso che solo nel 26,4% degli enti intervistati sono presenti anche volontari stranieri, i quali svolgono in prevalenza ruoli esecutivi e solo il 9,4% ricopre un ruolo di leadership. Dunque, si ravvisa l'esistenza di un divario tra i migranti e le associazioni mainstream che consiste in una "mancata o difettosa partecipazione delle persone immigrate alle forme organizzate di attivismo civico"⁴³.

³⁸ Caponio, "Quale partecipazione...", cit., pag. 9.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ È quanto emerge dall'indagine svolta da CSVnet nel 2020, secondo quanto riportato da Ambrosini M., "Immigrati e volontariato", cit. pagg. 244-245.

⁴¹ Mantovan, *Immigrazione e cittadinanza...*, cit., pag. 225.

⁴² Moro G., "La partecipazione civica...", cit.

⁴³ Moro G., *ibidem*; Marelli P., "Solidarietà e impegno civico. Quando fare volontariato è un esercizio di cittadinanza", in *Vdossier*, n. 2, settembre 2017, pagg. 38-39.

2.3 L'esclusione dei migranti dalla partecipazione politica

L'articolo 10 della Costituzione afferma che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali", introducendo quindi una riserva di legge rinforzata in materia di condizione giuridica dello straniero⁴⁴.

Com'è noto, l'ordinamento nazionale non prevede i diritti politici ai residenti stranieri. Con la Legge 8 marzo 1994, n. 203, l'Italia ha ratificato la Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992, applicando però solo le disposizioni in materia di diritti alla libertà di espressione, di riunione e di associazione e quelle riguardanti gli strumenti volti a garantire la partecipazione dei residenti stranieri alla vita della collettività. Tuttavia, non vi è stato il recepimento dell'ultimo capitolo, che prevede la concessione del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ai residenti stranieri⁴⁵.

Fin dagli anni '90 sono stati fatti numerosi tentativi per estendere il diritto di voto agli stranieri⁴⁶. Fra i promotori vi sono soprattutto i Comuni, come, ad esempio, il Consiglio comunale di Genova che con la deliberazione n. 105 del 27 luglio 2004 ha modificato gli articoli 19, 30, 38 e 49 dello statuto estendendo agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali e per quelle circoscrizionali. Un anno dopo, tale diritto è stato riconosciuto anche dal Consiglio comunale di Torino con l'inserimento del comma 1-bis all'art. 47 del proprio statuto. Tuttavia, tali iniziative hanno sempre trovato il disaccordo del governo che ha proceduto ad annullarle in seguito al parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 9771/04 del 16 marzo 2005, in cui si esclude che l'amministrazione comunale sia competente rispetto alla determinazione dei soggetti titolari del diritto all'elettorato attivo e passivo, sia relativamente alle elezioni comunali che circoscrizionali, riconoscendo la competenza esclusiva

⁴⁴ Bonetti P., "Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative", in *Federalismi.it*, n. 11/2003.

⁴⁵ "La Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. L'Italia riconosce soltanto parte della Convenzione del Consiglio d'Europa, ma non il diritto di voto", <http://www.legalsl.com/it/la-convenzione-europea-sulla-partecipazione-degli-stranieri-al-la-vita-pubblica-a-livello-locale.htm#:~:text=L'Italia%20riconosce%20soltanto%20parte,203%20dell'8%20marzo1994,ultima%20consultazione%2031/05/2023>.

⁴⁶ Si considerino ad esempio, con riferimento allo Statuto della Regione Toscana, l'art. 3, co. 6: «La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati»; con riferimento allo statuto della Regione Emilia-Romagna, Legge Regionale 31 marzo 2005, n. 13, art. 2, co. 1, lett. f): «Il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti».

del legislatore statale in materia di estensione dell'elettorato di cui all'art. 117, co. 2, lett. p) della Costituzione⁴⁷.

Con riferimento all'elettorato amministrativo ed europeo degli stranieri comunitari l'Italia ha attuato sia la direttiva 93/109/CE che la 94/80/CE estendendo il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini. Dunque, "appare difficilmente giustificabile la negazione del diritto di voto amministrativo al cittadino di un Paese terzo", soprattutto nelle situazioni in cui quest'ultimo risiede in un determinato Paese da molti anni mentre il cittadino dell'UE ci si è appena trasferito⁴⁸. Tuttavia, è interessante considerare che, nonostante i cittadini europei siano titolari di tale diritto, si registra una loro scarsa partecipazione sia alle elezioni amministrative che a quelle europee⁴⁹. "Secondo le stime nel 2019, nell'UE, degli oltre 17 milioni di cittadini mobili dell'Unione europea, quasi 15 milioni avevano diritto di voto (oltre il 3% della popolazione totale dei votanti dell'UE) alle elezioni del Parlamento europeo del 2019. Tuttavia, un numero relativamente basso di loro ha esercitato i propri diritti": dallo 0,1% in Croazia e lo 0,2% in Lettonia al 17% in Spagna e al 24% a Malta⁵⁰ (occorre tener presente che la disponibilità di dati pubblici ufficiali varia da uno Stato membro all'altro e, spesso, è carente). Attualmente, è in corso la proposta di aggiornamento della direttiva 94/80/CE al fine di rafforzare la capacità dei cittadini comunitari di esercitare i loro diritti elettorali⁵¹.

Conclusioni

Da questo breve studio è emerso un panorama articolato in cui si colloca la partecipazione dei migranti in Italia. Il fenomeno dell'associazionismo riveste un ruolo fondamentale: l'impegno nel volontariato è visto dai residenti stranieri come un modo per essere cittadini attivi, per reagire all'esclusione sociale affermando una diversa immagine di sé nei confronti della società. Anche i sindacati rappresentano

⁴⁷ Sardo D., "Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti", in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 0/2010; Finocchi Ghersi R., "Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2006; Mezzanotte M., "Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una *expansive citizenship*", in *Forumcostituzionale.it*, 1° novembre 2012.

⁴⁸ Giovannetti M., Perin G., "I cittadini comunitari e la partecipazione al voto", paper, Cittalia, settembre 2012.

⁴⁹ Curti Gialdino C., "Il suffragio attivo e passivo alle elezioni comunali dei cittadini dell'Unione europea residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine: ricostruzione della disciplina vigente e proposte di modifica", in *rivista.eurojus.it*, n. 4/2021; Raffini L., Santoni I. et al., *Operation Vote. Promuovere la partecipazione dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni locali e del Parlamento Europeo*, COSPE, Firenze, gennaio 2014.

⁵⁰ Relazione della Commissione Europea COM/2020/730 final, 15 febbraio 2020.

⁵¹ Relazione del Parlamento europeo A9-0005/2023, 23 gennaio 2023.

un importante luogo di mobilitazione sociale essendo sempre maggiore la presenza dei migranti come loro iscritti. Inoltre, le forme di partecipazione istituzionale a livello locale costituiscono un'opportunità di legittimazione delle associazioni di migranti come portavoce delle esigenze dei cittadini stranieri nel rapporto con il governo locale. Tuttavia, date le diverse problematiche di tali meccanismi di consultazione, occorre riflettere se questi siano effettivamente in grado di dare una risposta democratica alla mancata rappresentanza dei migranti.

La partecipazione civica dei migranti è favorita dalla presenza di determinate condizioni materiali (disponibilità di tempo, di denaro, *civic skills*, motivazioni per l'azione, ecc.), ma l'esistenza di tali elementi non è scontata, essendo numerose le difficoltà che i migranti incontrano, accentuate da un deficit di empowerment che li mantiene in condizioni di svantaggio. Oltre a ciò, si delineano rapporti spesso conflittuali fra le associazioni italiane attive nel campo dell'immigrazione e le associazioni di migranti. Riguardo alle associazioni mainstream, si registra una limitata presenza dei volontari di origine immigrata, i quali svolgono per lo più ruoli esecutivi. Si osserva dunque l'esistenza di un "gap nel livello di partecipazione delle persone immigrate nel Terzo settore"⁵². Di conseguenza "l'associazionismo immigrato sarà tanto più fiorente e consolidato laddove vi sono politiche di apertura nei confronti dei diversi gruppi, che assicurino non solo un riconoscimento simbolico ma anche materiale"⁵³.

Ad ogni modo, il fattore determinante per la non integrazione politica dei migranti è l'assenza del riconoscimento del diritto di voto. Appare allora ancor più marcata la collocazione dei migranti fuori dalla partecipazione politica di fronte ai diritti di cui sono titolari gli stranieri comunitari. Nondimeno, la presenza stabile sul territorio nazionale di un numero significativo di migranti e la loro partecipazione ai processi sociali, produttivi e politici sono elementi che non possono essere ignorati, essendo rappresentativi di una situazione di inclusione ed integrazione nella società⁵⁴. Si delinea così una condizione dei migranti che può essere ricondotta a due modi di essere e di trovarsi, i quali esistono contestualmente: fuori e dentro.

⁵² Marelli P., *ivi*, pag. 39.

⁵³ Caponio, "Quale partecipazione...", cit., pag. 3, in cui cita: Bloemraad I., "The limits of de Tocqueville: how government facilitates organisational capacity in newcomer communities", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 5, 2005, pagg. 865-888.

⁵⁴ Sardo D., *ivi*, pag. 2.

CAPITOLO 3

Lavoro

Federico Barbarisi

Introduzione

Come rilevato dall'ISTAT, le motivazioni economiche e lavorative rappresentano ancora oggi la principale ragione delle migrazioni¹. L'ISMU riporta nel suo ultimo rapporto che dal 2021 sono ripresi i flussi migratori dovuti proprio a queste cause, i quali erano stati interrotti per via della pandemia da COVID-19. Secondo tale rapporto, tra il 2020 ed il 2021 gli ingressi per ragioni lavorative ed economiche nei Paesi OCSE sono aumentati del 45%, anche se non hanno ancora raggiunto i livelli pre-pandemia².

In Italia, dove il fenomeno migratorio è particolarmente rilevante, il legame tra mondo del lavoro e stranieri è spesso discusso. Nel 2020, ad esempio, quando il sindaco di Bergamo Giorgio Gori dichiarò su Twitter la necessità di 200mila lavoratori stranieri da utilizzare nel settore agricolo, scatenò la reazione di Matteo Salvini. Il leader della Lega lamentava il fatto che tale misura avrebbe tolto il lavoro agli italiani, che in quel periodo stavano vivendo un forte momento di crisi³. Questo dibattito tra politici avvenuto sui social media mostra il carattere binario, dentro/fuori, che caratterizza anche le discussioni riguardanti il legame tra mercato del lavoro e stranieri nel territorio italiano. L'importanza del lavoro all'interno di un Paese comporta la maggiore inclusione possibile dei suoi cittadini. Ma in questo modo tutti quelli che non sono inseriti appieno nel mondo del lavoro sono automaticamente fuori. La paura degli "immigrati che rubano il lavoro agli italiani" è connessa proprio a questo assunto.

Eppure, i dati raccontano un'altra realtà. Anzitutto, i migranti rappresentano una parte non trascurabile della forza lavoro italiana, e contribuiscono in maniera significativa al prodotto interno. Allo stesso tempo, tuttavia, essi si ritrovano ad essere

¹ ISTAT, *Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano*, Roma, ISTAT, 2023.

² Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, Milano, FrancoAngeli, 2023, pag. 104.

³ Lo scambio è documentato da Openpolis: <https://www.openpolis.it/i-lavoratori-stranieri-tra-ir-regolarita-e-sfruttamento/>, ultima consultazione 30/10/2023.

“fuori” dal mercato del lavoro, esclusi per motivi che possono essere molteplici. Se, in alcuni casi, i migranti si ritrovano ad essere completamente esclusi dal sistema, obbligati a lavorare in nero o in condizioni di sfruttamento in circuiti sommersi, dall’altro possono ritrovarsi fuori da un regime di effettiva uguaglianza, malgrado le condizioni lavorative possano considerarsi regolari. Situazioni, queste, che non colpiscono esclusivamente i migranti, ma che certamente hanno effetti particolarmente pesanti su di essi. Al di là però dell’importanza di osservare, comprendere e combattere questi fenomeni, è giusto anche riconoscere l’impatto che i migranti hanno sulla economia italiana, non soltanto in quanto lavoratori dipendenti, ma anche come imprenditori.

Queste problematiche conducono a due sviluppi. Da un lato osservare la presenza ed il valore dei migranti all’interno della economia italiana, sia dal punto di vista del lavoro dipendente che da quello imprenditoriale. Dall’altro però, si tratta di mettere a fuoco quelle situazioni in cui essi si ritrovano ai margini o al di fuori della stessa. Nel fare ciò sono presi in considerazione tre fenomeni specifici: quello del caporalato, quello del lavoro in nero e quello del gap salariale e della segregazione occupazionale.

1. Fattori di integrazione

In questo paragrafo viene presa in considerazione la situazione degli stranieri che si trovano “dentro” il sistema produttivo italiano. Si mette in luce quanto essi siano occupati e quali attività svolgano in maniera prevalente. Si potrà così verificare che, nella realtà, il lavoro dei migranti ha un forte impatto sul sistema produttivo italiano e li qualifica dunque come una importante parte dell’economia del nostro Paese. Successivamente si rivolgerà l’attenzione ai dati riguardanti le imprese dei migranti. Infine, ci si concentrerà sul contributo degli stranieri alla fiscalità generale e alla previdenza sociale.

1.1 I dati generali

L’importanza del lavoro come motore dei progetti di immigrazione è confermata dai dati disponibili. Più della metà degli stranieri residenti in Italia (56,3% secondo fonti ISTAT⁴) è nel nostro Paese per motivi lavorativi. È stato calcolato che, nel 2021, gli immigrati componevano circa il 9% della forza lavoro⁵. Si tratta di una percentuale notevole, che ha generato circa il 10% del PIL italiano dello stesso anno⁶. Nel 2021, la quota di stranieri occupati in Italia era del 57%⁷.

⁴ ISTAT, *Stranieri e naturalizzati ...*, cit.

⁵ *Il contributo degli stranieri alla forza lavoro italiana*, Openpolis, 2022, <https://www.openpolis.it/il-contributo-degli-stranieri-alla-forza-lavoro-italiana/>, ultima consultazione 30/10/2023.

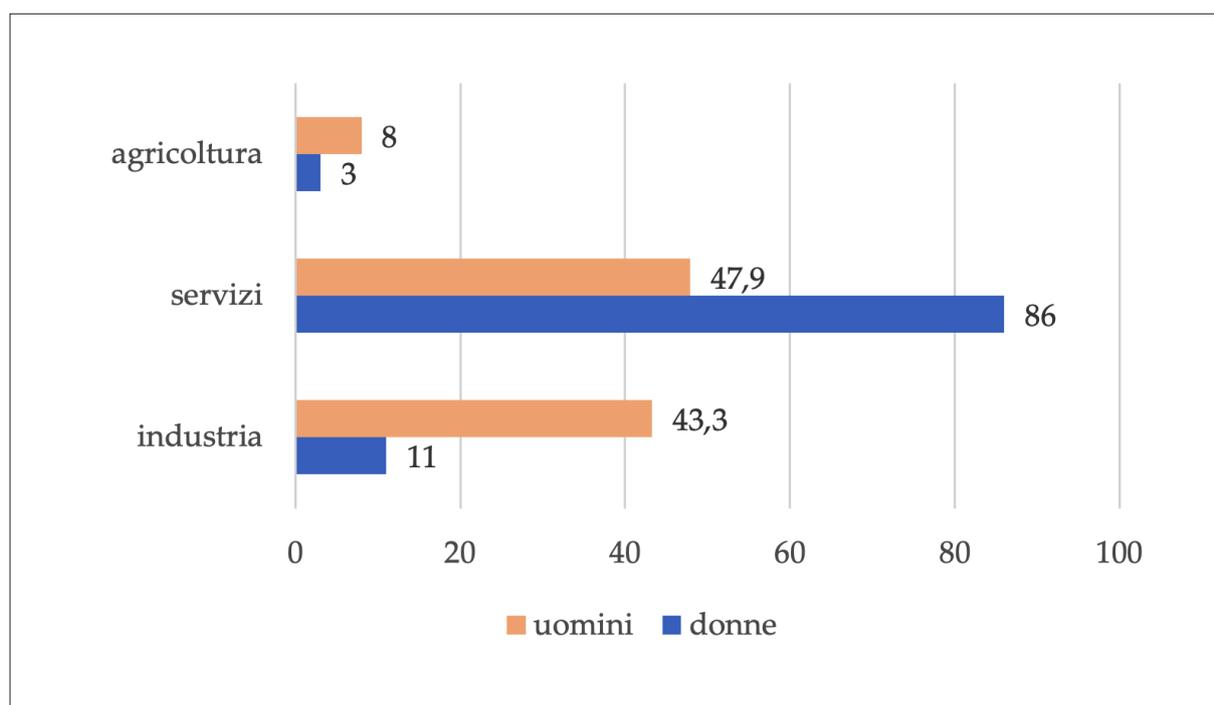
⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

Benché i migranti rappresentino poco più dell'8% della popolazione italiana, i disoccupati di questo gruppo sono il 15,2%⁸. Secondo l'ISTAT, la percentuale di occupazione tra i migranti in Italia è più alta rispetto a quella degli autoctoni⁹. Questo dato è spiegato dall'inferiore numero di inattivi riscontrato tra la popolazione migrante sul nostro territorio, che nel 2021 era compreso tra il 30% ed il 35%. Quello degli italiani era invece di poco superiore al 35%. Il 2021, per via della crisi pandemica, è stato l'unico anno recente in cui il tasso di occupazione degli autoctoni è risultato superiore a quello dei migranti. È dunque innegabile che gli stranieri siano parte del sistema produttivo del nostro Paese. Ad influenzare la loro piena inclusione ci sono vari fattori, come la conoscenza della lingua italiana ed il livello di istruzione.

La presenza dei migranti nella vita economica è differenziata sia quanto a settori, sia quanto a presenza dei diversi generi, come visualizzato nel grafico 3.1.

Grafico 3.1 - Donne e uomini stranieri occupati per settore, %



Fonte: Openpolis¹⁰

⁸ Openpolis, *L'integrazione economica dei migranti in Italia*, 2021, <https://www.openpolis.it/lintegrazione-economica-dei-migranti-in-italia/>, ultima consultazione 30/10/2023.

⁹ ISTAT, *Stranieri e naturalizzati ...*, cit.

¹⁰ *Il contributo degli stranieri alla forza lavoro italiana*, cit.

L'ISMU fornisce dati settoriali più precisi. La maggiore concentrazione di assunzioni di lavoratori migranti si verifica nel settore "Altri servizi collettivi e personali". In esso sono occupati complessivamente il 34,3% di migranti. Seguono poi i comparti dell'agricoltura (18%), delle costruzioni (15,5%) e quello degli alberghi e della ristorazione (15,3%)¹¹. La maggior parte delle assunzioni avvengono al Nord Italia. A livello di domanda, Laura Zanfrini nel rapporto ISMU mostra che a richiedere forza lavoro migrante è in maniera particolare il settore dei servizi alle imprese¹².

I dati sono poi influenzati anche da fattori come il Paese di provenienza ed il genere. Il fenomeno della cosiddetta "impresa etnica" ad esempio è, secondo il Rapporto sulle migrazioni ISMU 2022, una delle cause per cui la disoccupazione è particolarmente bassa tra le persone di cittadinanza cinese che risiedono sul nostro territorio (poco superiore al 4% sia per gli uomini che per le donne)¹³. Ci sono anche delle significative differenze tra i livelli di occupazione delle donne a seconda della loro origine. Sempre nel rapporto ISMU viene riportato che le donne di origine filippina sono occupate per l'80% del totale, mentre quelle originarie del Pakistan lo sono solo per l'11,7%¹⁴. Concentrandosi sul legame tra nazionalità e performance occupazionali, si nota una netta differenziazione tra persone impegnate nel lavoro dipendente e nella imprenditoria su base nazionale, come si può osservare nella tabella 3.1.

Tabella 3.1 - Nazionalità maggiormente impegnate nel lavoro dipendente e nella impresa, %

lavoro dipendente		impresa	
Filippine	96,5	Cina	44,4
Sri Lanka	95,8	Egitto	28,9
Ecuador	93,7	Bangladesh	20,9
		Marocco	17,4

Fonte: ISMU¹⁵

Esistono quindi vari fattori da tenere in considerazione quando si cerca di analizzare il grado in cui gli stranieri risultano essere "dentro" il mondo del lavoro italiano. Il loro contributo resta comunque innegabile, sia per il suo peso sulla nostra economia, sia per la molteplicità di campi in cui gli stranieri sono coinvolti. Più avanti si prenderanno in considerazione fattori di esclusione. Tuttavia, è indubbio che i migranti

¹¹ Zanfrini L., "Il lavoro", in Fondazione ISMU, *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, cit., p. 110.

¹² *Ivi*, pag. 109.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, pag. 107.

¹⁵ *Ivi* p. 109.

rappresentino una risorsa preziosa per la economia italiana. L'imprenditorialità dei migranti è un punto di osservazione di assoluto rilievo al proposito.

1.2 Migranti e imprese

Un particolare indice del livello di integrazione dei migranti nel sistema produttivo italiano è la consistente presenza di imprese a gestione straniera. L'Italia primeggia in Europa per la loro esistenza: il nostro Paese è infatti il terzo in Unione europea con il maggior numero di attività di questo tipo, preceduto solamente da Germania e Spagna. Questi tre Paesi, insieme alla Francia, riuniscono circa 3/4 di tutte le imprese migranti sul territorio dell'Unione.

In Italia le imprese migranti erano oltre seicentomila a metà 2021 (un dato pari al 10,5% del totale delle imprese nel nostro territorio)¹⁶ e il loro numero è in costante crescita. Secondo IDOS alla fine del 2021 le imprese migranti erano aumentate dell'1,8% rispetto all'anno precedente. Questa tendenza alla crescita è inversa rispetto a quella mostrata dalle imprese autoctone, diminuite nello stesso periodo dello 0,4%¹⁷.

Volendo osservare la distribuzione territoriale di tali imprese, si nota che essa è particolarmente disomogenea e segue la tendenza delle attività italiane. La maggior parte delle imprese migranti si trova infatti nel Centro-Nord, con una percentuale pari al 77,3%¹⁸. La Lombardia è, senza molte sorprese, la regione con la presenza più massiccia di tali attività economiche: circa il 19% delle imprese di questa regione sono gestite da migranti¹⁹. A seguire, il Lazio, dove queste rappresentano il 12,6% del totale, quindi l'Emilia-Romagna, il Veneto ed il Piemonte. La presenza delle imprese migranti è però in aumento anche al Sud, soprattutto in Campania e Sicilia. Le città con una più forte presenza di imprenditoria migrante sono quelle più popolose (in particolare Roma, Milano e Torino²⁰). A Roma, ad esempio, sono presenti ben 45mila attività economiche gestite da migranti, la metà delle quali nel commercio al dettaglio. Un caso particolare è quello della provincia di Prato, dove l'incidenza delle imprese migranti supera la percentuale dei residenti stranieri.

Vediamo ora brevemente di cosa si occupano queste attività. La maggior parte delle imprese sono ditte individuali, ma è in crescita la realtà delle società di capitali (+16,9% nel 2021²¹). Il rapporto di IDOS fa notare come sia riscontrabile nell'imprenditoria dei migranti una chiara concentrazione settoriale. Più della metà delle atti-

¹⁶ Openpolis, *L'imprenditoria migrante in Italia*, 2022, <https://www.openpolis.it/limprenditoria-migrante-in-italia/>, ultima consultazione 30/10/2023.

¹⁷ IDOS, *Rapporto immigrazione ed imprenditoria*, Roma, 2022, pag. 2.

¹⁸ *Ivi*, pag. 3.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Openpolis, *L'imprenditoria migrante in Italia*, cit.

²¹ IDOS, *Rapporto immigrazione ed imprenditoria*, cit., pag. 3.

vità, infatti, riguarda il commercio (32,9%) e l'edilizia (23,5%). È però l'area dei servizi a raccogliere la maggioranza di esse. Il già menzionato settore delle costruzioni è invece quello con maggiore incidenza sul totale delle imprese che vi operano. In questo settore le imprese migranti nel biennio 2020-21 sono cresciute dell'8,9%.

A svolgere queste attività sono per la maggior parte cittadini non comunitari. È infatti di origine extra UE il 79% degli imprenditori stranieri in Italia. Le sei nazionalità più presenti nelle imprese migranti sono Marocco, Romania, Cina, Albania, Bangladesh, Pakistan. È interessante notare come sia facilmente riscontrabile in queste imprese il fenomeno della "specializzazione etnica". Soffermandoci sulle principali nazionalità poco fa citate, si concentrano nel settore del commercio i cittadini del Marocco (67,3%) e del Bangladesh (64,1%). Nell'edilizia sono invece particolarmente presenti i cittadini della Romania (58,1%) e dell'Albania (67,4%). I cinesi invece, secondo IDOS, risultano essere più equamente distribuiti tra i vari settori, benché con prevalenza per il commercio, la manifattura e, in misura minore, l'alberghiero.

È importante riconoscere il ruolo che tali imprese hanno all'interno del nostro mercato del lavoro. Esse vanno infatti a riempire spazi che sarebbero lasciati vuoti dalle imprese autoctone, rendendo dunque più ricco e completo il panorama imprenditoriale italiano. Il bagaglio culturale dei migranti permette inoltre a queste imprese, secondo Openpolis, di essere caratterizzate da particolare flessibilità, competitività e attitudine alla internazionalizzazione. Queste caratteristiche danno alle imprese migranti degli importanti punti di forza, che si controbilanciano con alcuni svantaggi peculiari, legati soprattutto a fattori culturali, come le problematiche linguistiche e la scarsa conoscenza dell'impianto normativo italiano²².

1.3 Migranti e previdenza sociale

Il lavoro dei migranti sul nostro territorio rappresenta una risorsa preziosa per le casse dello Stato. Ciò è confermato dal rapporto OCSE 2021, secondo cui i migranti contribuiscono alla fiscalità generale in misura molto maggiore rispetto a quanto ricevano in servizi²³. Questa tendenza internazionale si verifica anche in Italia, secondo le stime compiute annualmente dalla Fondazione Leone Moressa. L'immigrazione, nel biennio 2019-2020, non è stata una spesa per le casse dello Stato, bensì un guadagno: "I milioni di cittadini stranieri residenti in Italia contribuiscono sostanzialmente alla tenuta non solo del tessuto produttivo del Paese, ma anche del suo sistema di protezione sociale"²⁴.

²² Openpolis, *L'imprenditoria migrante in Italia*, cit.

²³ Di Pasquale E., Tronchin C., "Il contributo degli immigrati ai conti pubblici", *lavoce.info*, 2022, <https://lavoce.info/archives/97976/il-contributo-degli-immigrati-ai-conti-publici/>, ultima consultazione 30/10/2023.

²⁴ Baldini M., Campomori F., Pavolini E., "Il contributo degli immigrati al bilancio pubblico", *lavoce.info*, 2021; <https://lavoce.info/archives/90553/il-contributo-degli-immigrati-al-bilancio-pubblico/>, ultima consultazione 30/10/2023.

Con riferimento al 2019²⁵, in Italia le entrate provenienti dai migranti sono state stimate oltre i 29 miliardi di euro. La voce prevalente in questa cifra è quella dei contributi previdenziali versati dagli stranieri, stimati sui 15,4 miliardi di euro. La spesa pubblica per servizi a favore dei migranti invece è pari all'incirca a 25 miliardi di euro, con le cifre più alte per sanità ed istruzione (rispettivamente 7,4 e 5,8 miliardi di euro). Secondo questa stima, il saldo è dunque positivo in favore dello Stato per 4 miliardi di euro. Il guadagno si è riconfermato poi nel difficile 2020, pur essendo sceso a circa 1,4 miliardi di euro²⁶. Durante questo anno, i contributi previdenziali sono stati il maggiore trasferimento a favore degli stranieri. Interessante è invece il fatto che il costo dei migranti nella sanità sia diminuito a 6,1 miliardi di euro. Questo perché la pandemia ha colpito soprattutto le fasce più anziane della popolazione, in cui i migranti sono presenti solo in piccola percentuale.

Negli anni recenti, dunque, contrariamente al discorso comune, l'immigrazione non ha rappresentato un costo per il Paese. Il lavoro degli stranieri ha anzi contribuito ad incrementare le entrate dello Stato. L'aumento della spesa pubblica durante la pandemia ha attutito questo guadagno, eppure il bilancio rimane positivo. In questo senso si conferma l'importanza della componente migrante all'interno del sistema produttivo italiano, come d'altronde in altri Paesi in tutto il mondo.

* * * * *

Dai dati generali riguardo al lavoro dei migranti in Italia si nota come essi siano particolarmente inseriti nel nostro sistema produttivo. Il dato più indicativo di ciò è la percentuale di PIL derivante dal lavoro dei migranti, che rimane una frazione particolarmente alta. La loro integrazione nel mercato del lavoro italiano, sia da dipendenti che da imprenditori, smentisce l'idea dei migranti come esterni al mondo lavorativo e dunque relegati nell'illegalità e nel lavoro nero. Inoltre, un indice importante del fatto che essi sono ormai parte essenziale del nostro sistema produttivo è rappresentato dalle risorse da essi conferite allo Stato in termini fiscali e previdenziali.

Malgrado ciò, sia nel lavoro dipendente che nelle imprese di migranti esistono fattori di svantaggio che rendono in alcuni casi particolarmente precaria la situazione lavorativa di queste persone. Essi rischiano dunque più degli italiani di ritrovarsi "fuori" dal mondo del lavoro o al suo confine, non solo in termini di disoccupazione, ma anche di svantaggi, emarginazioni e situazioni al di fuori della legalità. Nel successivo paragrafo tratteremo questi argomenti.

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Di Pasquale, Tronchin, "Il contributo degli immigrati...", cit.

2. Fattori di esclusione

Essere “fuori” dal mondo del lavoro vuol dire certamente in primis essere disoccupati. Può però avere altre sfaccettature. Guardando il significato più diretto del termine che stiamo utilizzando, i dati mostrano che i migranti sono più facilmente fuori dal mondo del lavoro, poiché il loro tasso di disoccupazione è più alto di quello degli autoctoni. Essi però restano “fuori” da questo mondo anche quando, paradossalmente, vi si trovano dentro.

Se nel precedente paragrafo abbiamo visto quanto, contrariamente a quello che comunemente si pensa, gli stranieri siano inseriti nel mondo del lavoro italiano, i dati mostrano che essi sono soggetti però a svantaggi e forme di emarginazione, anche quando risultano occupati. Situazioni, queste, che possono avere sia forma di svantaggi sociali che contribuiscono alle difficoltà di integrazione dei migranti, che di veri e propri atti criminosi che vanno a ledere diritti e portano ad una esclusione dal circuito legale.

2.1 Segregazione occupazionale, lavoro sovraqualificato e povertà

Nella loro condizione di svantaggio, i migranti sono molto più soggetti a situazioni di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Situazione, questa, che colpisce i lavoratori del nostro Paese in maniera generale²⁷. Secondo fonti EUROSTAT²⁸, la sovraistruzione nel nostro Paese negli ultimi anni è talmente elevata da essere un vero problema strutturale. Il fenomeno della sovraistruzione viene definito come la situazione che si verifica quando il titolo di studio posseduto dal lavoratore è più alto rispetto a quello richiesto per accedere ad una determinata professione²⁹. Nel 2021, ad esempio, il 67,1% dei cittadini non europei in Italia risultava sovraqualificato per il lavoro che svolgeva. Lo stesso si poteva dire per il 46,9% dei lavoratori stranieri provenienti da altri Paesi dell’Unione europea. Ciò provoca danni per via dei mancati ritorni economici e sociali degli investimenti sostenuti sia a livello individuale che collettivo³⁰.

I migranti in Italia, insomma, svolgono molto frequentemente lavori che richiedono qualifiche più basse rispetto a quelle realmente in loro possesso. Secondo le più recenti rilevazioni³¹, in Italia svolgono un lavoro altamente qualificato solo l’11,9%

²⁷ Esposito P., Scicchitano S., “Quando la domanda non trova l’offerta sul mercato del lavoro”, *lavoce.info*; 2022; <https://lavoce.info/archives/95001/quando-la-domanda-non-trova-lofferta-sul-mercato-del-lavoro/>, ultima consultazione 30/10/2023.

²⁸ “Non-nationals more likely over-qualified than nationals”, *EUROSTAT*, 2023, <https://ec.europa.eu/EUROSTAT/web/products-EUROSTAT-news/w/DDN-20230309-3>, ultima consultazione 30/10/2023.

²⁹ ISTAT, *Rapporto annuale 2019*, Roma, ISTAT, pag. 203.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Il contributo degli stranieri alla forza lavoro italiana*, cit.

degli stranieri comunitari e il 5,7% dei cittadini extra-comunitari. Fonti EUROSTAT riportate da Openpolis mostrano come il fenomeno della sovraqualificazione colpisca il 18% dei cittadini italiani. Un dato già allarmante, che però cresce vertiginosamente per gli stranieri comunitari (afflitti per il 47,8% dal fenomeno) e ancor più per i non comunitari (colpiti per un impressionante 66,5%). Il fenomeno si riflette quindi sui lavoratori migranti poco qualificati. Dato che i lavori non qualificati sono svolti da chi invece ha un'istruzione, chi si ritrova svantaggiato, e dunque escluso, sono i lavoratori meno qualificati. Sono dunque questi ultimi una componente molto debole dell'offerta di lavoro, particolarmente esposta alla disoccupazione o al fenomeno del lavoro in nero.

Altro fenomeno che riguarda molti migranti lavoratori nel nostro Paese è la segregazione occupazionale. Con questo termine si intende la maggiore concentrazione di un gruppo sociale, in questo caso le persone di origine straniera, in determinate posizioni o attività lavorative. In concreto, i lavoratori stranieri si ritrovano spinti ad occupare determinate mansioni. Un caso questo particolarmente visibile, ad esempio, nella fortissima presenza di lavoratori stranieri nell'agricoltura e nella cura domestica. Una spiegazione di questo fenomeno può essere trovata nella tendenza a considerare i migranti come "disponibili" e "adattabili", di fatto indicando la tendenza alla loro precarizzazione³².

Il fenomeno è connesso anche con le questioni del lavoro sovraqualificato, poiché, per effetto della segregazione professionale, molti migranti istruiti sono portati dal sistema a svolgere lavori che richiedono qualifiche ben al di sotto di quelle da loro possedute. Si lega però anche alle questioni dei cosiddetti *working poor*. Questi sono coloro che, pur lavorando, non riescono a superare la soglia della povertà. Roberta Nunin spiega come per i migranti in Italia questa situazione sia particolarmente frequente negli impieghi agricoli. Il settore in questione presenta poi una situazione ulteriormente complicata da fenomeni criminali che accenneremo successivamente³³. Nunin rileva che la segregazione professionale contribuisce ad una situazione grave, in cui i migranti in condizioni di povertà assoluta sono 1,3 milioni, pari al 26,9% del totale dei migranti nel nostro Paese. Gli italiani in povertà assoluta invece incidono sul totale dei cittadini per il 5,9%; mentre lo sono il 31,2% dei nuclei familiari composti da soli migranti, il 27% di quelli con almeno uno straniero, e il 6,3% delle famiglie composte solo da cittadini italiani. Una situazione, dunque, che, pur riguardando anche gli autoctoni, colpisce in maniera particolarmente forte gli stranieri.

³² Sanguinetti A., Russo Spena M., Dinamopress, "Lavoro migrante: tra segregazione, sfruttamento e promesse di sanatoria", 2020, <https://www.dinamopress.it/news/lavoro-migrante-segregazione-sfruttamento-promesse-sanatoria/>, ultima consultazione 30/10/2023.

³³ Nunin R., "Povertà e segregazione professionale", in *Le dimensioni della povertà: aspetti economici e giuridici*, a cura di Chies L., Ferrara M. D., Podrecca E., Torino, Giappichelli, 2021, pagg. 237-261.

2.2 Migranti e lavoro in nero

Ancora più gravi sono le situazioni in cui le persone si ritrovano a lavorare in nero, senza tutele e con un altissimo tasso di incertezza. Ancora una volta, il fenomeno in questione colpisce sia i lavoratori italiani che quelli stranieri. Sono questi ultimi però ad essere particolarmente esposti a tali situazioni.

Secondo la Fondazione Moressa, nel 2019 i migranti (regolari e non) che lavoravano in queste condizioni erano pari al 18,6% del totale dei lavoratori senza contratto in Italia³⁴. Un dato allarmante se si considera che il totale della popolazione migrante incideva per il solo 8,7% sul totale della popolazione. Quasi la metà dei lavoratori in nero stranieri si trovava al Nord (46%) e il settore con il maggior numero di lavoratori in nero era quello dei servizi (70% del totale). In sostanza, i settori e le zone geografiche d'impiego dei migranti si riflettono in maniera proporzionale nel fenomeno del lavoro nero che colpisce queste persone.

Particolare attenzione va però posta ai settori dell'agricoltura e dell'edilizia. Qui la percentuale di lavoratori migranti che sono impiegati in nero è decisamente più alta rispetto al totale degli impiegati. Secondo la stessa fonte, il 43% dei migranti impiegati nell'agricoltura lavorava in nero, e la stessa situazione era vissuta dal 27% dei lavoratori nelle costruzioni. A risentire di questa esclusione dal circuito legale del lavoro dei migranti sono anche le casse dello Stato, che è stato stimato abbia perso 7,2 miliardi di euro in quell'anno per via di questo fenomeno.

Oggi la situazione non è migliorata. Openpolis, riportando i dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro, mostra che i settori dell'agricoltura e dell'edilizia rimangono ancora molto svantaggiati: il 44% degli impiegati irregolari in agricoltura nel 2020 lavorava completamente in nero, così come il 39% degli irregolari nell'edilizia³⁵. I migranti restano particolarmente suscettibili a fenomeni di esclusione di questo tipo, ma rischiano anche condizioni di impiego in forme criminali ancora peggiori, come nel caso del caporalato.

2.3 Caporalato

Una delle situazioni in cui maggiormente ci si ritrova ad avere un impiego al di fuori dal normale mondo lavorativo è quella del caporalato. Tale fenomeno ha la peculiarità di colpire individui vulnerabili e già in condizioni di estrema marginalità. Queste persone vengono poi isolate ancora di più, di modo che il crimine sia meno visibile possibile e che le vittime non abbiano modo di sfuggire a questa

³⁴ Polchi V., "I lavoratori in nero valgono 15 miliardi di euro, un punto del PIL", *La Repubblica*, 26 maggio 2020, https://www.repubblica.it/cronaca/2020/05/26/news/lavoratori_in_nero_moresa-257635893/, ultima consultazione 30/10/2023.

³⁵ "I lavoratori stranieri tra irregolarità e sfruttamento", *Openpolis*, 2022, <https://www.openpolis.it/i-lavoratori-stranieri-tra-irregolarita-e-sfruttamento/>, ultima consultazione 30/10/2023.

trappola. Malgrado il fenomeno colpisca svariate persone, i migranti (soprattutto quelli extracomunitari) vi sono particolarmente esposti.

Il caporalato è una forma di sfruttamento che si sostanzia in forme illegali di reclutamento e gestione della manodopera. Benché esso sia presente in tutti i settori, l'agricoltura ne è certamente la più interessata. I dati dell'INL mostrano come nel 2020 i casi di caporalato emersi e quindi registrati (si tratta di un numero certamente in difetto) nel settore agricolo siano stati 865³⁶. Un numero ben superiore ai 317 casi del secondo settore con maggiori situazioni di questo genere, ovvero la manifattura. Poiché il fenomeno si verifica soprattutto nell'agricoltura, ad esserne principalmente interessate sono le nazionalità che vi vengono più impiegate, la più rilevante delle quali è quella indiana, come confermato dall'Osservatorio Placido Rizzotto³⁷.

Nel 2021 a subire queste condizioni erano circa 230mila persone³⁸. Il numero è cresciuto rispetto al biennio 2018-2019: in quegli anni le vittime erano invece secondo l'Osservatorio 180.000³⁹. Il fenomeno è radicato in tutta Italia, ma particolarmente in Sicilia, Puglia, Campania, Calabria e Lazio, dove i tassi superano il 40%. Nel Centro-Nord la situazione migliora solo leggermente, con tassi compresi tra il 20% ed il 30%.

Come prima menzionato, il caporalato sfrutta le situazioni di vulnerabilità sociale a cui sono sottoposti taluni individui. I migranti extracomunitari, non solo quelli senza permesso di soggiorno, sono dunque esposti in modo molto maggiore a questo crimine, poiché spinti od obbligati ad accettare lavori a condizioni degradanti. Trovandosi spesso già "al di fuori" del circuito visibile della società, essi sono esposti a queste situazioni, in cui l'unico modo per ottenere un impiego è quello di cercarlo fuori dal mondo del lavoro visibile e regolato. È così che seminano i loro frutti le agromafie, che secondo le stime EURISPES avevano un valore totale di 24,5 miliardi di euro nel 2017⁴⁰.

* * * * *

Che i migranti vivano una condizione più marginale nel mercato del lavoro è sicuramente cosa nota e i dati utilizzati qui lo confermano. Ciò che è importante notare è che seppure questi fenomeni colpiscano anche la popolazione autoctona, per i migranti ciò avviene in modo particolarmente acuto. Il caporalato, ad esempio, coin-

³⁶ "Lo sfruttamento degli irregolari nei sistemi di caporalato", Openpolis, 2021, <https://www.openpolis.it/lo-sfruttamento-degli-irregolari-nei-sistemi-di-caporalato/>, ultima consultazione 30/10/2023.

³⁷ Osservatorio Placido Rizzotto, "Il quadro dell'economia non osservata e del lavoro irregolare in agricoltura", sintesi del rapporto, <https://www.flai.it/wp-content/uploads/2020/12/V-Rapporto-schede-grafiche.pdf>, ultima consultazione 30/10/2023.

³⁸ Mira A., "Caporalato: salite a 230mila le vittime dello sfruttamento", *Avvenire*, 29 novembre 2022.

³⁹ "Lo sfruttamento degli irregolari nei sistemi di caporalato", cit.

⁴⁰ Eurispes, *VI Rapporto sui crimini agroalimentari*, sintesi, s.d., <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1473>, ultima consultazione 30/10/2023.

volge emarginati sociali italiani e stranieri contemporaneamente. Tuttavia, molti migranti costretti in questa situazione hanno ben poche vie d'uscita in quanto già fuori dal sistema della legalità. E nei casi di mancanza di permesso di soggiorno non hanno altre opportunità se non quelle offerte da forme di lavoro nero o illegale. Una condizione, questa, che può colpire esclusivamente gli stranieri, che sono quindi più soggetti a rimanere al di fuori del mondo del lavoro del nostro Paese.

Inoltre, la condizione di *working poor* rappresenta efficacemente i migranti come soggetti che possono essere contemporaneamente dentro e fuori il mondo del lavoro. I dati mostrano come la loro esposizione a queste situazioni sia incredibilmente più elevata rispetto a quella degli autoctoni. E seppur molti migranti abbiano un lavoro regolare, spesso questo non basta per superare la condizione di marginalizzazione nel sistema produttivo.

La condizione dei migranti nel mondo del lavoro in Italia è dunque ancora caratterizzata da molte situazioni che in realtà li vede "fuori" da esso, o in chiave di marginalizzazione o di vera e propria esclusione. In ogni caso, il loro valore per il sistema produttivo è ancora impiegato al minimo. Inoltre, in settori come quello agricolo, l'importanza della manodopera dei migranti non è riconosciuta a livello retributivo e di tutela dei diritti. Altri settori vedono situazioni simili, come quello dei trasporti, della logistica e del lavoro domestico.

Conclusioni

Nel capitolo è stata osservata la condizione dei migranti come contemporaneamente dentro e fuori il mondo del lavoro in Italia. Credo che il tema sia molto utile per osservare questa particolare situazione che vivono gli stranieri nel nostro Paese: non è vero, infatti, che essi sono o totalmente integrati nel mercato del lavoro, o totalmente esclusi, rappresentando dunque un peso per lo Stato o addirittura una minaccia per i lavoratori autoctoni.

I migranti sono sicuramente dentro il mondo del lavoro italiano e nel sistema produttivo del nostro Paese. Essi rappresentano una quota consistente dei lavoratori, e contribuiscono in maniera significativa al PIL dell'Italia, nonché alla finanza pubblica. In questo modo si smentiscono le idee secondo cui l'immigrazione è un costo piuttosto che una risorsa per l'Italia. Di grande valore sono anche le imprese dei migranti. Esse, grazie alle loro caratteristiche trasversali, tra le quali spicca ad esempio una particolare vocazione transnazionale, e alla loro diffusione, sono molto importanti per il territorio italiano. Queste attività, infatti, aiutano a colmare i vuoti lasciati nel mercato dalle imprese italiane e rappresentano un importante fattore di globalizzazione dal basso.

Al tempo stesso, per motivazioni legate alla loro condizione di migranti, gli stranieri si trovano in situazioni spesso svantaggiate rispetto agli autoctoni nel mondo del lavoro. Per questo li possiamo considerare allo stesso tempo come "al di fuori". In questo caso però il termine non deve necessariamente indicare la completa esclu-

sione, perché vi sono dati che testimoniano la loro integrazione ed il loro valore per il nostro sistema produttivo. “Fuori” in questo caso vuol dire emarginazione e fragilità oltre che, in alcune situazioni estreme, esclusione. I fenomeni del lavoro sovraqualificato e della segregazione occupazionale sintetizzano alla perfezione questa condizione dei migranti come contemporaneamente dentro e fuori il mondo del lavoro italiano. Ciò li rende particolarmente soggetti a condizioni di povertà ed emarginazione. Questi ed altri fattori, inoltre, contribuiscono a rendere i migranti in misura elevata vulnerabili a fenomeni criminali in cui il lavoro si trasforma in sfruttamento e schiavitù, come avviene nelle agromafie radicate in tutto il territorio.

Questi fenomeni, come accennato precedentemente, non riguardano solo i migranti: sono problemi che affliggono anche gli italiani, in maniere simili e diffuse in tutto il Paese. Ciò dovrebbe a maggior ragione far riflettere sul livello di integrazione e sul valore del lavoro dei migranti, i quali a livello demografico seguono molte delle tendenze degli italiani (ad esempio la forte presenza al Nord delle imprese e dei lavoratori). Essi sono però chiaramente più colpiti dai problemi del nostro mercato del lavoro. In condizioni estreme, come nei casi di assenza di permessi di soggiorno, non possono nemmeno accedere alla protezione ed alle tutele di cui avrebbero bisogno una volta caduti in condizioni di sfruttamento.

In sostanza, il lavoro appare come un tema particolarmente significativo per illustrare i limiti del paradigma binario dentro/fuori che tradizionalmente accompagna i migranti. Essi, infatti, sono al contempo: dentro il mondo del lavoro e ne rappresentano una risorsa; fuori, in condizione di svantaggio ed emarginazione, con fenomeni che riguardano anche gli italiani, ma a cui sono pericolosamente più esposti. Comprendere questa particolare condizione dei migranti aiuterebbe a riformare il mondo del lavoro in maniera puntuale, per valorizzare al meglio le loro potenzialità e risolvere quei problemi che, in ultima istanza, riguardano l'intera popolazione italiana.

SECONDA PARTE
Al confine dei confini

CAPITOLO 4

Le politiche sui rifugiati

Antonino Carbonello

Introduzione

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di offrire una panoramica del processo di trasformazione delle policy sui rifugiati in Italia, tenendo conto delle spinte europee e internazionali. Il paradigma binario, su cui è costruito il testo, è quello del rapporto di convivenza tra le policy del "dentro", l'accoglienza, e le policy del "fuori", i respingimenti.

Secondo il rapporto annuale dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), alla fine del 2021 le persone in fuga da guerre, violenze, persecuzioni e violazioni di diritti umani risultavano essere 89,3 milioni, in aumento dell'8% rispetto all'anno precedente¹. La Convenzione di Ginevra del 1951, modificata a New York nel 1967 con il "Protocollo relativo allo status dei rifugiati", è il presupposto normativo su cui si fonda l'accoglienza dei rifugiati nel sistema internazionale. Per le politiche europee, invece, il pilastro normativo è la Convenzione di Dublino, modificata con il Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III) che stabilisce i criteri e i meccanismi di gestione delle domande di protezione internazionale presentate a uno Stato membro.

In Italia, nell'ultimo trentennio la policy dei rifugiati è stata oggetto delle agende istituzionali. La seguente tabella 4.1. propone uno sguardo d'insieme delle principali policy italiane, identificate sulla base degli atti normativi e distinte per il loro prevalente orientamento all'accoglienza ("dentro") o, viceversa, al respingimento ("fuori"), in coerenza con l'impostazione di questo report.

¹ "UNHCR, "Il numero di persone in fuga nel mondo segna un nuovo record, confermando il trend in crescita dell'ultimo decennio", 16/6/2022, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/unhcr-il-numero-di-persone-in-fuga-nel-mondo-segna-un-nuovo-record-confermando-il-trend-in-crescita-dellultimo-decennio/#:~:text=Alla%20fine%20del%202021%2C%20le,annuale%20dell'UNHCR%20Global%20Trends>, ultima consultazione 17/09/2023.

Tabella 4.1 - Provvedimenti italiani sui rifugiati

Anno	Provvedimento	Obiettivo	Elementi qualificanti	Orientamento prevalente	Strutture operative ²
1986	Legge Foschi n. 943/1986	Ricongiungimento familiare, soggiorno turistico e per motivi di studio, ingressi per lavoro su liste predisposte dagli imprenditori, piena uguaglianza fra lavoratori italiani e stranieri	Sanatoria a oltre 100.000 migranti	Dentro	CAPS
1990	Legge Martelli n.39/1990	Programmazione annuale degli ingressi, abolizione della riserva geografica per richiedenti asilo, definizione di tipologie di permessi di soggiorno, sanatoria per già residenti	Adesione all'accordo di Schengen, Convenzione di Dublino	Dentro	CAPS
1992	Legge sulla cittadinanza n.91/1990	Concessione della cittadinanza a stranieri e loro figli nati in Italia e residenti fino al 18° anno di età	Acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione	Dentro	CAPS
1998	Legge Turco-Napolitano n. 40/1998	Pianificazione degli ingressi basata sul mercato del lavoro, permesso di soggiorno per stagionali e ricerca di occupazione, assistenza sanitaria riconosciuta anche senza documenti in regola	Centri di permanenza temporanea	Dentro	CPT CDA
2002	Legge Bossi-Fini n. 189/2002	Prolungamento della permanenza nei Centri di permanenza temporanea, uso dei militari per contrasto al traffico di migranti, ingresso consentito solo con contratto di lavoro	Sanatoria per circa 600.000 stranieri	Fuori	CPT CID SPRAR

²Legenda: CAPS = Centri assistenza profughi stranieri; CDA = Centri di Accoglienza; CPT= Centri di permanenza temporanea; SPAR= Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati; CID = Centri di identificazione; CAS = Centri di accoglienza straordinari; CARA= Centri di accoglienza per i richiedenti asilo; SIPROMI = Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati; SAI = Sistema di accoglienza e integrazione.

Anno	Provvedimento	Obiettivo	Elementi qualificanti	Orientamento prevalente	Strutture operative ²
2008-2009	Pacchetto Maroni Leggi n. 125/2008 e n. 94/2009	Nuove fattispecie di reato per immigrati clandestini e favoreggiatori, aggravante di clandestinità per reati penali, pene più severe per false generalità	Ampliamento CDA e CIE	Fuori	CAPS CARA CDA CIE SPAR
2017	Legge Minniti-Orlando n. 46/2017	Istituzione Corti specializzate in immigrazione, procedure più snelle per riconoscimento della protezione internazionale ed espulsione degli irregolari	Memorandum Italia-Libia, distinta disciplina per minori non accompagnati	Dentro/Fuori	CAS CARA CDA CPR SPRAR
2018-2019	Decreti Salvini Leggi n.132/2018 e n.53/2019	Riscrittura delle norme per il rilascio del permesso di soggiorno, limitazione del ricongiungimento familiare, ampliamento dei Centri di accoglienza straordinaria e dei Centri di identificazione ed espulsione	Smantellamento del sistema Sprar, taglio dei finanziamenti per l'accoglienza	Fuori	CAS CARA CDA CPR SIPROMI
2020	Decreto Lamorgese Legge n. 173/2020	Divieto di espulsione e respingimento se il rimpatrio comporta il rischio di trattamenti inumani o degradanti, convertibilità del permesso di soggiorno studio-lavoro, permessi per lavoro autonomo agevolato	Blocco sbarchi per emergenza sanitaria COVID-19 Percorso di seconda accoglienza nella rete SAI	Dentro	CAS CARA CDA CPR SAI
2020-2021	Decreto Immigrazione DL 130/2020	Semplificazione delle procedure per riconoscimento protezione internazionale, poteri ai sindaci per rilascio permessi umanitari, espulsione per motivi di sicurezza e ordine pubblico	Revoca protezione internazionale per motivi di sicurezza, misure di contenimento COVID-19	Fuori	CAS CARA CDA CPR SAI
2021	Decreto Flussi DPCM del 21 dicembre 2021	Apertura di contingenti di ingresso per lavoro stagionale, determinazione quote regionali, semplificazione delle procedure, previsione di ingresso per lavoro autonomo	Ingressi per settore agricolo, temporanei, stagionali, domestici	Dentro	CAS CARA CDA CPR SAI

Anno	Provvedimento	Obiettivo	Elementi qualificanti	Orientamento prevalente	Strutture operative ²
2023	Decreto Legge 1/2023 convertito in Legge 16/03/2023	limitazione attività di soccorso delle navi umanitarie	Misure restrittive sulle operazioni di soccorso, tentativo di modificare il Regolamento di Dublino	Fuori	CAS CARA CDA CPR SAI

Fonte: varie fonti³

Osservando la tabella, si può notare che 6 politiche sono orientate prevalentemente alla integrazione, 5 alla esclusione e una può invece essere considerata “mista”, ovvero la legge Minniti-Orlando.

Lo status di rifugiato in Italia, secondo la normativa vigente, si ottiene con la richiesta presso l’Ufficio di Polizia di frontiera o l’Ufficio immigrazione della Questura competente accompagnata da una documentazione che viene inoltrata alla Commissione territoriale. Quest’ultima esamina il caso presentato e prende una delle seguenti decisioni: riconosce lo status di rifugiato; concede il permesso di soggiorno per protezione umanitaria; rigetta la domanda o decreta l’espulsione. Inoltre, qualora un rifugiato non possieda i documenti necessari o la sua domanda richieda ulteriori verifiche, egli può essere ospitato in un centro per un massimo di 20 giorni. Se entro tale periodo non viene presa una decisione, al richiedente viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo, rinnovabile fino alla conclusione del procedimento⁴. Nel 2022 sono state presentate nell’UE quasi un milione di richieste d’asilo (966.000), secondo l’agenzia dell’Unione europea per l’asilo (EUAA), escludendo ovviamente la popolazione ucraina colpita dalla guerra⁵.

Infine, nella complicata definizione della policy e malgrado la prevalenza appena attribuita a ciascuno degli atti normativi, è molto difficile cogliere una distinzione netta tra le policy di esclusione e di accoglienza. Entrambe, infatti, si sono susseguite e sovrapposte nel tempo in una complessa convivenza.

³ “Le leggi italiane sull’asilo”, in <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/protezione/diritto-asilo/italia/legislazione/>, ultima consultazione 17/09/2023; Ruggero C., “I migranti, la politica, la legge”, *Collettiva*, 1/10/2022, <https://www.collettiva.it/copertine/diritti/i-migranti-la-politica-la-legge-yzup-sobc>; ultima consultazione 24/06/2023; ASGI, “Una prima lettura del Decreto Legge 1/2023 convertito in Legge”, in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/decreto-legge-1-2023/>, ultima consultazione 24/06/2023.

⁴ www.prefettura.it, https://www.prefettura.it/roma/contenuti/Richiesta_di_asilo-4936.htm#:~:text=Come%20si%20richiede%3A,sostegno%20dei%20motivi%20della%20richiesta, ultima consultazione 17/09/2023.

⁵ “Almost 1 million asylum applications in the EU+ in 2022”, www.euaa.europa.eu, ultima consultazione 17/09/2023.

1. Fattori di esclusione

1.1 I rifugiati: una risorsa per l'Italia?

I dati forniti dall'UNHCR dicono che circa l'85% delle persone in cerca di asilo trova accoglienza nei Paesi del Terzo Mondo, al di fuori dell'Unione europea che ne ospita solo il 13%⁶. In Italia nel 2022, secondo il Centro Astalli, si tratta di 196.641 persone, di cui 144.862 rifugiati e 51.779 richiedenti asilo. Esse appartengono a 30 nazionalità diverse e provengono soprattutto dal Corno d'Africa, dall'Africa subsahariana e dal Medio Oriente. Sono stati 67.477 gli arrivi via mare registrati nel 2021. Delle domande di asilo presentate nell'UE nel 2021, l'Italia ne ha ricevute 53.135, ciò che equivale all'8% del totale⁷.

Negli anni in Italia sono state istituite strutture che accolgono, ospitano o trattengono stranieri. Il sistema comprende diversi tipi di centri, che possono essere distinti per le già citate tendenze al respingimento o all'accoglienza (queste ultime oggetto del paragrafo 2). Nella prima categoria possono essere annoverati i Centri di identificazione ed espulsione (CIE), modificati con DL n. 13/2017 assumendo la denominazione di Centri di permanenza per i rimpatri (CPR)⁸, che trattengono gli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento dal territorio fino a 180 giorni. I CPR attualmente attivi sono 10 lungo tutto lo stivale, con una capienza di circa 1.100 posti.

Un quadro del funzionamento di questi centri è offerto da un rapporto della Coalizione italiana libertà e diritti civili (CILD) dal titolo *Buchi neri. La detenzione senza reato nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR)*⁹. Nel rapporto viene evidenziato che tra il 2018 e il 2021 sono stati spesi dallo Stato più di 44 milioni di euro per la gestione da parte di soggetti privati dei 10 CPR, con un costo medio di 40 euro al giorno per persona. Si tratta di una cifra rilevante, che però non viene impiegata tenendo conto dei diritti dei rifugiati, come è già avvenuto in passato con i CIE, finendo così per configurarsi spesso unicamente come un business redditizio per i loro gestori.

Sul funzionamento dei CPR si sono susseguiti negli ultimi anni svariati rapporti. Tra questi, quello del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Uno dei suoi compiti riguarda infatti il monitoraggio dei rimpatri degli stranieri extra-comunitari irregolarmente presenti sul territorio italiano. Il Rapporto più recente si basa sulle visite effettuate dal Garante nei CPR nel

⁶ UNHCR, *Global Trends 2019 – rifugiati e richiedenti asilo: la situazione nell'Unione europea*, <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/global-trends-2019-rifugiati-e-richiedenti-asilo-la-situazione-nellunione-europea/>, ultima consultazione 17/09/2023.

⁷ Centro Astalli, "Scheda 6 – I rifugiati in Italia", www.centroastalli.it, ultima consultazione 17/09/2023.

⁸ Camera dei deputati, "I Centri di permanenza per i rimpatri", www.temi.camera.it, 17 Maggio 2022, ultima consultazione 07/08/2023.

⁹ CILD (Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili), *Buchi neri. La detenzione senza reato nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR)*, Rapporto, 2021.

2019-20 e segnala tra l'altro la detenzione di minori, scarse condizioni igieniche, completa impossibilità di movimento per i detenuti e presenza sistematica della polizia durante le visite mediche¹⁰. In definitiva il rapporto dipinge un quadro di detenzioni amministrative fallite, in cui i migranti sono trattati in modo disumano e privati della dignità e dei diritti.

1.2 I decreti "sicurezza" o in-sicurezza

Il contesto sociale ed economico dell'Italia ha favorito la definizione di politiche regolative più restrittive. A livello propagandistico, alcuni partiti di centrodestra come la Lega e Fratelli d'Italia, per indirizzare l'opinione pubblica e riceverne i consensi, hanno diffuso una narrazione molto diversa dalla realtà. Vediamo in che modo questa narrazione ha preso corpo.

Nel 2018, come già visto in precedenza, vengono approvati i Decreti sicurezza. La policy nasce con lo scopo di rendere più sicuro il Paese e ridurre notevolmente il fenomeno degli immigrati "irregolari", ovvero coloro che entrano nel territorio italiano senza seguire le procedure previste.

Questo tipo di agenda setting sarà oggetto di diverse controversie. Amnesty international, ad esempio, si pronuncerà al riguardo: "Le misure che escludono i richiedenti asilo dal sistema dell'accoglienza di fatto cancellano la possibilità di realizzare un percorso inclusivo e socialmente avanzato, mentre l'abolizione della protezione umanitaria priva migliaia di persone ... di uno status legale che permetterebbe loro l'accesso ai servizi ... aumentandone la vulnerabilità e l'esposizione allo sfruttamento lavorativo e criminale"¹¹.

Con i decreti sicurezza il modello di seconda accoglienza che svolgeva il compito di formazione e integrazione, incentrato sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR, v. par. 2) viene sostituito con il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI). Scompaiono, quindi, i "richiedenti asilo" e restano solo i titolari delle forme di protezione internazionale con diritto all'integrazione. I richiedenti asilo sono confinati nei nuovi Centri di accoglienza straordinaria (CAS) che restano affidati alle Prefetture e vengono privati dei servizi di seconda accoglienza; a loro viene garantito solo il vitto e l'alloggio¹². Tra il 2018 e il 2020 si perdono quasi 22mila posti in centri di seconda accoglienza.

¹⁰ Garante nazionale dei diritti delle persone private dalla libertà personale, *Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020)*, Luglio 2021.

¹¹ Amnesty International, "I sommersi dell'accoglienza", 2019, <https://immigrazione.it/docs/2020/amnesty-i-sommersi-dellaccoglienza.pdf>, ultima consultazione 17/09/2023.

¹² Openpolis, "Centri d'Italia, la sicurezza dell'esclusione - La stretta del decreto sicurezza al sistema di accoglienza", in <https://www.openpolis.it/esercizi/la-stretta-del-decreto-sicurezza-al-sistema-di-accoglienza/>, ultima consultazione 17/09/2023.

Tutto ciò ha causato un impatto tangibile sui centri d'accoglienza: non solo sui richiedenti asilo ma anche sugli italiani che vi lavorano. Ad esempio, un'indagine svolta da FP CGIL mostra che, nei primi sei mesi del 2018, circa 5.000 persone hanno perso il lavoro, per lo più assistenti sociali, insegnanti di italiano e mediatori linguistici e culturali. In totale, si stima che nel settore si siano persi circa 15.000 posti di lavoro¹³.

Una conseguenza di questa policy è che gli stranieri irregolari sono spesso costretti a svolgere lavori illegali o caratterizzati dallo sfruttamento, come nell'agricoltura. L'abolizione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari ha infatti spinto molte persone a cercare disperatamente un contratto di lavoro sotto gli standard qualitativi minimi di salario, lavori in nero o nella criminalità organizzata¹⁴.

Nel 2020 Demos & PI e l'Osservatorio di Pavia per la Fondazione Unipolis pubblicano un'indagine sugli atteggiamenti degli italiani circa la sicurezza e l'immigrazione. Secondo questa indagine, il 33% degli italiani pensa che gli immigrati siano un pericolo per l'ordine pubblico¹⁵. In questo sondaggio, se confrontato con quelli precedenti, si può vedere come negli anni dei decreti il senso di insicurezza aumenti e come, invece, diminuisca con l'aumento delle policy di accoglienza.

Inoltre, garantire uno stato di sicurezza, come obiettivo dei decreti, avrebbe significato impiegare ingenti somme di denaro pubblico per i rimpatri degli irregolari. Al proposito, un articolo del *Sole 24 Ore* stima un costo medio di 5.800 euro a rimpatrio: dai 1.000 euro circa per una operazione di corto raggio (Germania-Albania) ai 9mila euro previsti per il ritorno di una singola persona in Nigeria¹⁶.

In ogni caso, nel luglio 2020 interverrà la Corte costituzionale, che dichiarerà l'incostituzionalità della disposizione che preclude l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione¹⁷.

1.3 *Le responsabilità dei media*

I mass media sono un canale attraverso il quale molte persone entrano in contatto con la dimensione politica. Il pubblico ottiene una gran parte delle informazioni attraverso titoli, articoli di notizie e commenti di media tradizionali o nuovi. La comunità

¹³ FP CGIL, "Decreto Salvini, 6 mesi dopo tabula rasa del sistema accoglienza", 6 aprile 2019, <https://www.fpcgil.it/2019/04/06/decreto-salvini-6-mesi-dopo/>, ultima consultazione 08/08/2023.

¹⁴ Maltese L., "Perché chiamarli Decreti Insicurezza", https://www.huffingtonpost.it/archivio/2019/10/28/news/perche_chiamarli_decreti_insicurezza-5441455/, 28 ottobre 2019, ultima consultazione 09/08/2023.

¹⁵ Osservatorio europeo sulla sicurezza, "Immigrazione e sicurezza percepita", <https://www.demos.it/a01735.php>, ultima consultazione 17/09/2023.

¹⁶ Magnani A., "Migranti, perché il decreto Salvini fa aumentare gli irregolari", 3 dicembre 2018, https://www.ilsole24ore.com/art/migranti-perche-il-decreto-salvini-fa-aumentare-irregolari-AE-eNZRrG?refresh_ce=1, ultima consultazione 17/09/2023.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 186/2020.

scientifico ha ampiamente rilevato come le notizie che suscitano emozioni come la paura, l'odio, l'ansia e l'euforia riescano ad attirare l'attenzione di una *audience* più ampia¹⁸. I media, insomma, concorrono a determinare l'importanza delle informazioni sulla base della percezione di rilevanza dell'argomento per il pubblico.

Nel 2022, la copertura mediatica del tema dei migranti, secondo il più recente rapporto dell'Associazione Carta di Roma, ha mostrato alcune tendenze rilevanti. Nel 2022 sono stati pubblicati 3.485 titoli sul tema dei migranti, con una media giornaliera di 11,6 titoli, con una diminuzione del 12% rispetto al 2021. Tra i giornali con il maggior numero di titoli in prima posizione troviamo *Avvenire* con 767 titoli (circa il 22% del totale), poi *Il Giornale* con 228 titoli (6,5% del totale), infine *La Stampa*, *Repubblica* e *Corriere della Sera* con una cifra compresa tra 256 e 387 titoli¹⁹.

Nel rapporto, inoltre, si può notare come l'agenda dei media faccia da eco alle priorità del Governo. I principali temi riguardanti i migranti sono stati: i flussi migratori con il 46,5%, l'accoglienza con il 17,6%, società e cultura con il 16,7%, economia e lavoro con 9,4%, criminalità e sicurezza con il 9,2%, terrorismo con il 0,4% e Covid-19 con lo 0,2%. Come si può constatare, i flussi migratori e l'accoglienza sono i principali temi che nel 2022 presentano quei caratteri di ambivalenza già rilevati. Infatti, il tema dei flussi migratori riguarda gli sbarchi degli irregolari che arrivano "illegalmente", mentre quello dell'accoglienza riguarda una narrazione di solidarietà e integrazione che affronteremo nel prossimo paragrafo, ma che nei media ha una frequenza decisamente inferiore.

Questi dati riflettono l'evoluzione nella copertura mediatica sull'immigrazione e l'importanza dell'argomento nella discussione pubblica, anche se negli ultimi anni l'immigrazione non è più il tema dominante, poiché le preoccupazioni si concentrano su questioni economiche, sociali e sanitarie, come rilevato da Ilvo Diamanti²⁰.

2. Fattori di integrazione

2.1 L'accoglienza in Europa e in Italia

In Europa, la crisi dei rifugiati è diventata una delle sfide più pressanti negli ultimi anni. Nel 2022 sono state presentate nell'UE quasi un milione di richieste d'asilo

¹⁸ V. ad es. Cepernich C., "Sfumature del razionale. La comunicazione politica emozionale nell'ecosistema ibrido dei media", in *Comunicazione politica*, n. 1/2018, pp. 13-30.

¹⁹ Associazione Carta di Roma, *X Rapporto Carta di Roma, 2013/2022, Notizie dal Fronte*, https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2022/12/Notizie_dal_fronte_XRapportoCdR-1.pdf, ultima consultazione 17/09/2023.

²⁰ Diamanti I., "Sondaggio: gli italiani vogliono lo Ius Scholae. Solo gli elettori di destra contrari", *Repubblica*, 22 agosto 2022, https://www.repubblica.it/politica/2022/08/22/news/ius_scholae_migranti_programmi_partiti-362512193/, ultima consultazione 17/9/2023.

(966.000). I siriani (132.000) e gli afgani (129.000) sono rimasti di gran lunga i gruppi di richiedenti più grandi, mentre i turchi (55.000) sono diventati il terzo gruppo più numeroso. Sono seguiti da venezuelani (51.000) e colombiani (43.000) e quindi dai cittadini di Bangladesh (34.000), Georgia (29.000), India (26.000), Marocco (22.000), Tunisia (21.000), Egitto (15.000), Moldavia (8.300). Inoltre, a causa della guerra Russia-Ucraina si registra la richiesta di quasi 4 milioni di ucraini²¹.

Invece, in Italia, nel 2022 le richieste d'asilo sono state 52.625: il 53% i dinieghi (27.385), il 12% i riconoscimenti dello status di rifugiato (6.161), mentre il 13% del totale sono stati i beneficiari di protezione sussidiaria (6.770) e il 21% i beneficiari di protezione speciale (10.865)²². Secondo il rapporto SAI 2021²³, la maggioranza di accolti sono uomini (79,3%). La maggior parte delle persone accolte provengono da 20 diversi Paesi. Le prime 10 nazionalità rappresentano il 71,9% del totale e si raggruppano principalmente in tre aree geografiche: l'Africa Sub-Sahariana (Nigeria, Gambia, Mali, Guinea, Senegal, Costa D'Avorio, Somalia), Paesi asiatici (Pakistan, Bangladesh) e Paesi della cintura del Mediterraneo (Tunisia). La Nigeria era il Paese di origine prevalente con il 17,8% delle persone accolte, seguita da Bangladesh (10,5%) e Pakistan (10,2%).

Come già detto, la procedura di accoglienza in Italia vede la convivenza delle due logiche di "dentro" e "fuori". Si viene infatti trasferiti nei CPR e quindi si procede verso il rimpatrio qualora non si rientri in una delle seguenti strutture di accoglienza:

- CPSA (Centri di primo soccorso e accoglienza), strutture create per accogliere i migranti intercettati e soccorsi in mare prima di essere trasferiti in altri centri;
- CDA (Centri di accoglienza): strutture che ospitano i migranti appena arrivati, indipendentemente dal loro status giuridico;
- CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo): ospitano richiedenti asilo senza documenti di riconoscimento o coloro che sono sfuggiti ai controlli di frontiera;
- CAS (Centri di accoglienza straordinaria): qualora sia esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima e/o seconda accoglienza, sono attivate dal Prefetto alcune misure straordinarie di accoglienza in strutture temporanee.

Va aggiunto che l'Italia e l'Europa hanno adottato anche misure diverse per affrontare le sfide dell'accoglienza dei rifugiati. Attraverso i corridoi umanitari, circa 4.000

²¹ "Almost 1 million asylum applications in the EU+ in 2022", <https://euaa.europa.eu/news-events/almost-1-million-asylum-applications-eu-2022>, ultima consultazione 17/09/2023.

²² CIR, *Rapporto Attività 2022*, https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2023/02/Rapporto-attivita%202022_CIR.pdf, ultima consultazione 17/09/2023.

²³ Rete SAI, *Atlante SAI 2021 - Rapporto Annuale, 2022*, <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2022/11/Atlante-SAI-2021-online.pdf>, ultima consultazione 17/09/2023.

persone provenienti dal Libano, dall'Etiopia e da altri Paesi e regioni sono state accolte in modo sicuro e legale²⁴. Questi corridoi sono frutto della collaborazione tra istituzioni governative, organizzazioni umanitarie e associazioni religiose.

2.2 Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)

I centri appena citati sono forse il più chiaro esempio dell'intreccio e della sovrapposizione tra logica dell'accoglienza e logica del respingimento, potendo essere gestiti sia in una direzione sia in quella opposta. È invece univoco il significato del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), introdotto nel 2020, che si attiva successivamente ai servizi di cui sopra.

Il SAI si compone di due livelli di servizi. Il primo è rivolto ai richiedenti asilo e offre assistenza materiale, legale, sanitaria e linguistica. I servizi di secondo livello sono invece riservati ai titolari di protezione e includono anche funzioni di integrazione e orientamento lavorativo. A differenza della prima accoglienza, che è gestita interamente dal Ministero dell'Interno, il SAI è coordinato dal Servizio centrale istituito presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione dello stesso Ministero ma affidato con convenzione all'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani). I progetti territoriali della rete SAI sono sviluppati a livello regionale o comunale e sono coordinati dalle Prefetture o dagli enti locali competenti, coinvolgendo attori della società civile.

Il SAI è caratterizzato dal protagonismo degli enti locali. La realizzazione di progetti SAI contribuisce a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso i cittadini e favorisce la continuità dei percorsi d'integrazione. Secondo un report di ActionAid e Openpolis, sono quasi 63mila i posti nei CAS e nei centri di prima accoglienza, a fronte di 34mila posti nel sistema di accoglienza e integrazione (SAI)²⁵. Questo evidenzia, invece, la scelta di puntare sulla logica della continua emergenza e non, come vorrebbe la legge, su quella di una effettiva integrazione.

Come risulta dal rapporto SAI del 2022²⁶, le principali pratiche della rete sono le seguenti:

- Mediazione linguistica: presente nel 64,1% dei progetti, coinvolgendo ex beneficiari come mediatori nel 37,6%;
- Iscrizione anagrafica: per superare le criticità riscontrate nel 21,1% dei casi, che causano ritardi nell'accesso ai servizi;
- Apprendimento della lingua italiana: 70% dei beneficiari adulti segue corsi di lingua;

²⁴ "I corridoi umanitari", https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/temi_globali/diritti_umani/i-corridoi-umanitari/, ultima consultazione 25/06/2023.

²⁵ Openpolis, ActionAid, *Il vuoto dell'accoglienza. Centri d'Italia, rapporto 2022*, https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2023/02/centri_italia_il_vuoto_accoglienza.pdf, ultima consultazione 25/06/2023.

²⁶ Rete SAI, *Atlante SAI 2021...*, cit.

- Inclusione territoriale: attività nei centri di accoglienza come partecipazione a iniziative associative (59,9%), partecipazione a iniziative culturali (56,2%), eventi ricreativi (55,4%), attività di volontariato (42,1%) e altro (cura dei litorali, manutenzione del territorio, accompagnamento scolastico);
- Inserimento nel lavoro: aumentato del 100% tra 2020 e 2021, principalmente nei settori ristorazione (50,2%), agricoltura (45,9%), industria (42,4%) ed edilizia (34,3%);
- Tutela della salute: per rimuovere criticità riscontrate nella procedura di iscrizione al SSN nel 40,1% dei casi;
- Inserimento scolastico: coinvolge il 65,6% dei minori tra 0 e 6 anni, il 14,6% tra 6 e 10 anni, il 19,8% tra 11 e 17 anni;
- Accompagnamento e orientamento legale: servizio che fronteggia criticità nei tempi di attesa (67,4% dei casi). I servizi includono il rinnovo dei permessi (97,8%), l'accompagnamento in Questura (94,8%) e l'orientamento legale (94,0%).

Ad agosto 2023 risultano finanziati 925 progetti (671 ordinari, 213 per minori non accompagnati, 41 per persone con disagio mentale o disabilità) affidati a 785 enti locali titolari di progetto (691 Comuni, 16 Province, 30 Unioni di Comuni e 48 ad altri enti tra cui imprese sociali consortili) coinvolgendo in totale oltre 1.800 Comuni. Risultano così finanziati 43.449 posti (36.445 ordinari, 6.207 per minori non accompagnati, 803 per persone con disagio mentale o disabilità)²⁷.

2.3 Il ruolo delle organizzazioni non governative e della società civile

Sulla politica dell'accoglienza non si può non menzionare il ruolo delle organizzazioni della società civile, variamente denominate, di tipo internazionale, nazionale o locale. Si tratta delle forze che, con maggiore determinazione e continuità, operano in questa direzione, in collaborazione, in autonomia o in posizione critica rispetto ai governi, utilizzando finanziamenti pubblici e/o privati e con una pluralità di modalità operative. Tre di queste modalità, che spesso si presentano congiuntamente, sono le più rilevanti.

C'è prima di tutto il soccorso, prevalentemente in mare, che consiste nell'assistenza alle persone in pericolo, indipendentemente dalla nazionalità o dalla situazione giuridica delle stesse o dalle circostanze in cui tali persone si trovano²⁸. Secondo il dossier annuale sulle attività del Ministero dell'Interno, pubblicato il 15 agosto 2022, dal 1° gennaio all'11 agosto 2022 sono sbarcati in Italia 45.664 migranti,

²⁷ "Progetti territoriali", <https://www.retesai.it/progetti-territoriali-3/>, ultima consultazione 17/03/2023.

²⁸ European Migration Network, "Asilo e migrazione. Glossario 6.0", https://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf, ultima consultazione 17/03/2023.

il 40% in più rispetto ai circa 32mila arrivati nello stesso periodo dell'anno precedente. Di questi, 7.270, il 16%, sono stati soccorsi dalle ONG²⁹.

C'è poi un'attività di accoglienza e assistenza sul territorio nazionale che si concretizza in programmi di sostegno, informazione, formazione, assistenza legale, avvio al lavoro, integrazione sociale. Queste attività possono svolgersi nel contesto istituzionale della rete SAI, oppure in modo parzialmente o totalmente autonomo. Per il primo caso si può citare come esempio il Centro Astalli³⁰, che partecipa anche al programma dei corridoi umanitari, mentre per il secondo la iniziativa più nota è probabilmente Baobab Experience³¹. Entrambe le organizzazioni operano a Roma.

Infine, si deve menzionare il ruolo di advocacy che queste organizzazioni svolgono, come attività esclusiva o in congiunzione con le altre citate sopra. Si tratta di iniziative di tipo legale (come nel caso dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, ASGI³²), di monitoraggio e informazione (come la già citata Coalizione italiana libertà e diritti civili, CILD³³), di azione comunicativa sulla scena pubblica, come nel caso di Amnesty international³⁴.

Conclusioni

In questo capitolo si è cercato di documentare come le politiche pubbliche sull'immigrazione emergano come ambivalenti, riflettendo una dualità tra logica del respingimento e logica dell'accoglienza. Queste due logiche si scontrano in un dibattito tra coloro che temono le conseguenze sociali ed economiche dell'immigrazione e coloro che vedono l'accoglienza come un dovere umanitario e un'opportunità di sviluppo. Le politiche oscillano spesso tra questi estremi. Affrontare la questione migratoria richiede un approccio equilibrato e consapevole delle sfide e delle opportunità correlate all'immigrazione.

La organizzazione del testo in due paragrafi, riguardanti rispettivamente esclusione e integrazione, ha senso perché riflette la complessità delle decisioni politiche riguardanti l'accoglienza (integrazione, inclusione, convivenza tra diverse culture) e l'esclusione (limitazione degli ingressi e della permanenza, controlli di frontiera e restrizioni nell'accesso ai servizi pubblici).

In ultimo, va sottolineato che è fondamentale trovare un equilibrio tra l'umanità e la solidarietà nel fornire un aiuto ai migranti e la necessità di preservare la

²⁹ Ministero dell'Interno, "Un anno di attività del Ministero dell'Interno. Dossier Viminale 1 agosto 2021-31 luglio 2022", <https://www.interno.gov.it/it/dossier-viminale-2021-anno-attivita-ministero-dellinterno>, agosto 2022.

³⁰ www.centroastalli.it

³¹ www.baobabexperience.org

³² www.asgi.it

³³ www.cild.eu

³⁴ www.amnesty.it

sicurezza e l'ordine pubblico senza scadere nell'allarmismo alimentando il senso di insicurezza, ma trovando un punto d'incontro tra le due visioni. Le quali richiedono un'analisi attenta, basata su dati di realtà, che sappia cogliere le conseguenze di tali politiche sulla società, sull'economia e sui diritti umani. Solo attraverso un approccio equilibrato e inclusivo possiamo costruire una società più giusta, tollerante e solidale per tutti.

CAPITOLO 5

Gli stranieri detenuti

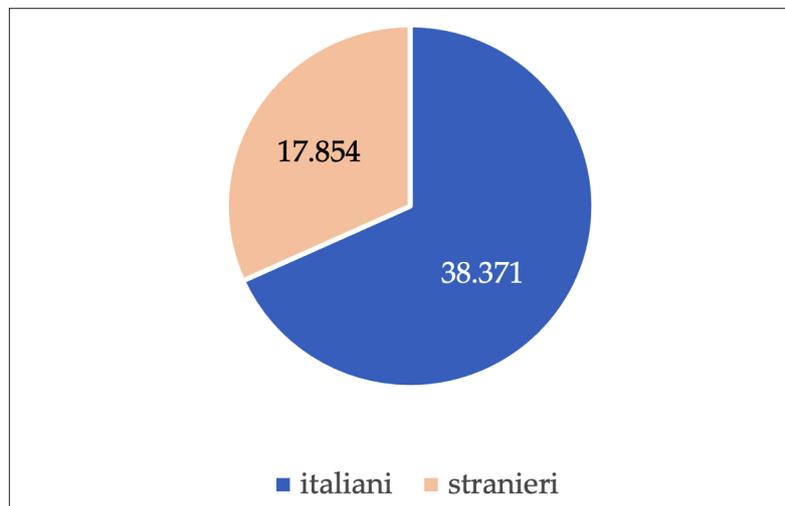
Francesco Pietroniro

Introduzione

Il binomio immigrazione-criminalità ha oggi un ruolo centrale nel dibattito pubblico, soprattutto nella misura in cui si tende a considerare la crescita del fenomeno migratorio come direttamente legato ad un aumento della criminalità e ad una maggiore insicurezza.

Tuttavia, questa convinzione sembra non trovare conferma a livello empirico, innanzitutto perché, da un punto di vista generale, il numero dei detenuti di origine straniera è nettamente inferiore rispetto a quello dei detenuti italiani. Essi rappresentano infatti il 31,8% della popolazione carceraria. Ciò si può visualizzare nel grafico 5.1.

Grafico 5.1 - Detenuti italiani e stranieri, 31 ottobre 2022

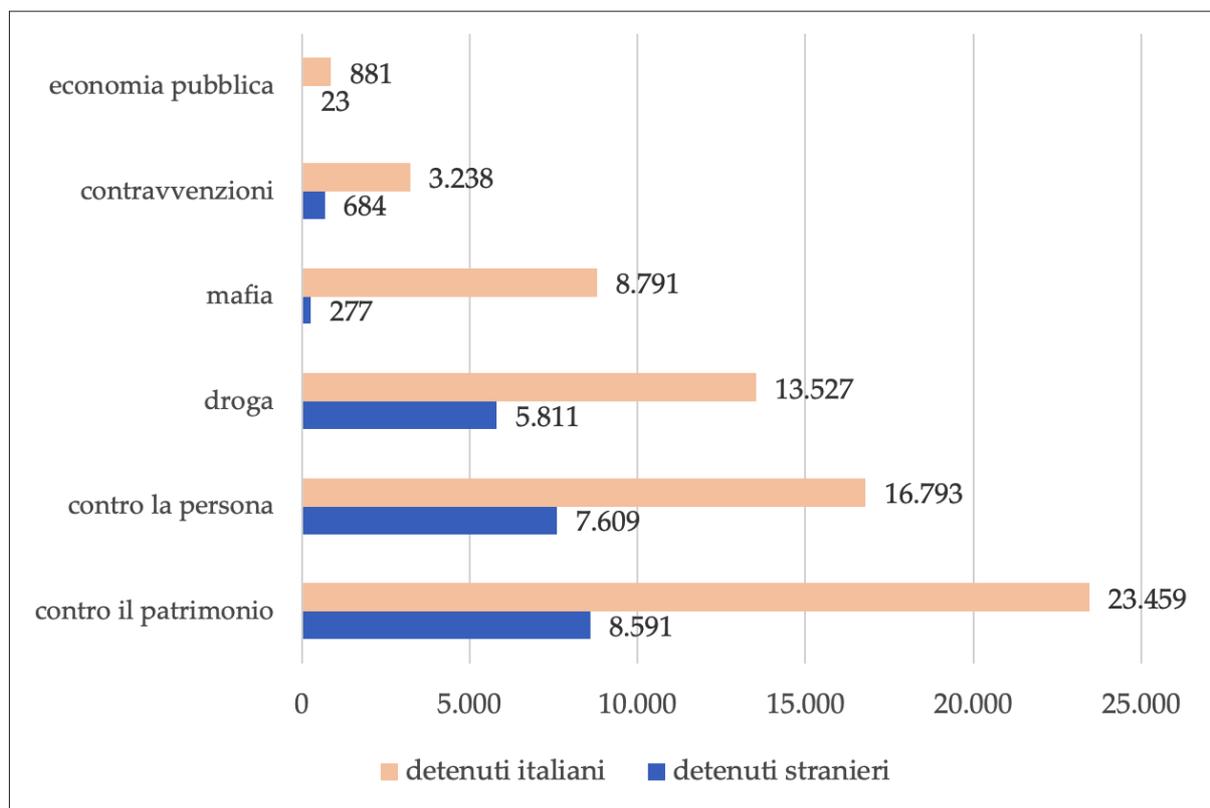


Fonte: Ministero della Giustizia¹

¹Ministero della Giustizia, "Detenuti presenti - aggiornamento al 31 ottobre 2022", https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST401332&previousPage=mg_14_7, ultima consultazione 15/03/2023.

Inoltre, se si prende in considerazione il numero di detenuti stranieri per tipologia di reato si può notare come al crescere della gravità del reato il numero di detenuti stranieri diminuisca sensibilmente (grafico 5.2). Peraltro, per quelle tipologie di reato in cui si registra un numero maggiore di stranieri detenuti – quelli per droga, contro il patrimonio, contro la persona – il numero dei detenuti italiani è nettamente superiore. Se poi si vanno ad osservare i reati più gravi, quali quelli legati ai crimini di stampo mafioso, si può senz'altro notare come il divario risulti ancora maggiore².

Grafico 5.2 - Reati commessi da detenuti italiani e stranieri, situazione al 31 dicembre 2022



Fonte: Ministero della Giustizia³

I due fenomeni, quindi, più che essere realmente e intimamente connessi tra di loro, sembrano essere il frutto di una connessione “artificiosa”, dovuta soprattutto al fenomeno della c.d. “sovrarappresentazione” dei detenuti stranieri nelle carceri

²Ministero della Giustizia, “Detenuti per tipologia di reato - 31 dicembre 2022”, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST417055&previousPage=mg_14_7, ultima consultazione 15/03/2023.

³ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST417055&previousPage=mg_14_7, ultima consultazione 15/03/2023.

italiane, cioè quel fenomeno per cui si ha una percentuale maggiore di detenuti stranieri rispetto a quella degli stranieri presenti sul territorio, che porta a considerare il rapporto tra criminalità e immigrazione molto più stretto di quanto sia in realtà. Questa sovrarappresentazione, come si vedrà nel primo paragrafo, è figlia di un sistema di giustizia per sua natura discriminatorio, in quanto connesso – oltre al fenomeno della c.d. “profilazione razziale” – alla propensione al carcere preventivo per i detenuti stranieri e anche alla cattiva qualità della difesa degli stessi. Discriminazione che poi si ritrova anche all’interno delle strutture penitenziarie, in cui i detenuti stranieri si vedono negare una serie di diritti fondamentali, quali una mediazione linguistica e culturale adeguata, la possibilità di avere contatti con la famiglia, l’esercizio della libertà di culto, nonché l’accesso a misure alternative al carcere.

Accanto alle discriminazioni, però, si sono sviluppate nel corso del tempo anche alcune forme di inclusione. Il secondo paragrafo si concentra proprio su questo aspetto, in particolare su interventi volti ad evitare che i detenuti stranieri si trovino ad affrontare le dure conseguenze del carcere e a ridurre, così, anche la loro sovrarappresentazione. Tra questi rientrano la creazione di alloggi, l’assistenza giuridica e legale gratuita e i progetti di alfabetizzazione. A cui si accompagnano, poi, anche forme di inclusione interne alle strutture di privazione della libertà personale, che possono essere l’orientamento al lavoro, la formazione linguistica e culturale, nonché attività multiculturali che permettono ai detenuti stranieri di sentirsi parte di un tutto, al di là della nazionalità di origine.

1. Fattori di esclusione

1.1 *La sovrarappresentazione dei detenuti stranieri*

La prima forma di discriminazione che gli stranieri si trovano ad affrontare, in relazione alla detenzione, è quella legata alla pratica, non tanto nota quanto diffusa, della “profilazione razziale”. Si tratta di comportamenti adottati dalle forze dell’ordine, attraverso i quali si procede ad operazioni di controllo o sorveglianza mosse soprattutto da pregiudizi fondati su colore della pelle, lingua e nazionalità. L’aspetto interessante collegato a questo fenomeno è l’assenza totale, nel caso italiano rispetto ad altri Paesi, di ricerche che abbiano ad oggetto la sua diffusione. È possibile ricavare alcuni dati solo da un’indagine compiuta nel 2016 dall’Agenzia europea dei diritti fondamentali. In particolare, uno studio su un campione di 5.083 intervistati di origine africana, da cui si rileva che nei 5 anni precedenti alla indagine il 17% di questi, fermati dalle forze dell’ordine, hanno avuto la percezione di esserlo stati per motivi ricollegabili alla “profilazione razziale”⁴.

⁴ Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, *Essere di colore nell’UE. Seconda indagine su minoranze e discriminazioni nell’Unione europea*, novembre 2019, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-being-black-in-the-eu-summary_it.pdf, ultima consultazione 15/03/2023.

Nonostante la carenza di ricerche empiriche, non mancano però diversi casi riportati sui quotidiani nazionali che rendono ben chiara l'idea del tratto discriminatorio con cui talvolta vengono svolti i controlli. Il caso più eclatante è forse quello del calciatore Tiémoué Bakayoko, fermato dalla polizia nel 2022 mentre era alla guida della sua auto e perquisito da un poliziotto, che durante la perquisizione viene informato dell'identità del perquisito e a quel punto termina l'operazione⁵. Ci sono poi anche casi meno clamorosi ma che comunque pongono in evidenza il problema, come quello avvenuto sempre nel 2022 a Milano, fuori dal McDonald di Piazza XXIV Maggio, in cui un gruppo di ragazzi per lo più africani è stato sottoposto ad un intervento di identificazione piuttosto violento⁶. Questi sono solo alcuni dei casi di cui si è dato conto negli ultimi anni, ma che mettono in evidenza come questo problema e questa prima forma di discriminazione effettivamente esistano.

Una volta giunti, poi, all'interno delle strutture penitenziarie, talvolta anche in seguito a reati non commessi o, come si è visto, in seguito ad episodi di "profilazione razziale", è ben evidente che per i detenuti stranieri si tende ad optare per il carcere preventivo, facendo così emergere una seconda forma di discriminazione degli stranieri rispetto alle persone di cittadinanza italiana e configurando un sistema giudiziario che può essere considerato discriminatorio su base etnica. Gli ultimi dati disponibili, nel momento in cui si scrive, cioè quelli di novembre 2022, evidenziano la presenza di 3.188 stranieri in attesa di giudizio e di 2.477 condannati con sentenza non definitiva⁷, che corrispondono al 31,7% del totale dei detenuti stranieri presenti all'interno delle strutture penitenziarie italiane.

I dati mostrano con tutta evidenza la tendenza ad applicare con più facilità il carcere preventivo ai detenuti stranieri, ciò che costituisce una sorta di pena anticipata. Molto spesso i giudici motivano i provvedimenti di carcerazione sostenendo che i migranti privi di permesso di soggiorno non hanno un domicilio stabile in cui poter stare agli arresti domiciliari⁸. Peraltro, nella mancata concessione di misure alternative si registra anche una differenza tra i detenuti stranieri che risultano regolari e quelli che vengono considerati come clandestini e irregolari, i quali non godono di nessun elemento di supporto per ottenere la concessione di misure alternative. Per-

⁵ Alliva S., "Il caso Tiémoué Bakayoko dimostra che anche l'Italia ha un problema con la profilazione razziale", *L'Espresso*, luglio 2022, <https://lespresso.it/c/attualita/2022/7/18/il-caso-tiemoue-bakayoko-dimostra-che-anche-litalia-ha-un-problema-con-la-profilazione-razziale/12754>, ultima consultazione 15/03/2023.

⁶ Torrisi C., "Un anno fa c'è stato un grave caso di profilazione razziale a Milano, ma la vicenda non è ancora finita", *vice.com*, giugno 2022, <https://www.vice.com/it/article/v7d5e3/profilazione-razziale-piazza-xxiv-maggio-milano>, ultima consultazione 15/03/2023.

⁷ Ministero della Giustizia, "Detenuti presenti - aggiornamento al 31 ottobre 2022", cit.

⁸ Gonnella P., "Tutti i numeri sugli stranieri in carcere in Europa (e in Italia)", in *Open Migration*, gennaio 2016, <https://openmigration.org/idee/tutti-i-numeri-sugli-stranieri-in-carcere-in-europa-e-in-italia/>, ultima consultazione 05/04/2023.

tanto, a parità di pene comminate, l'accesso alle misure alternative alla detenzione è strettamente connesso al grado di risorse economiche, culturali e sociali di cui gode il condannato e, fatti salvi alcuni casi eccezionali, lo straniero immigrato con scarsa conoscenza della nostra lingua, senza un lavoro stabile, senza legami familiari, non riesce di fatto a godere di misure alternative, anche se astrattamente si trova nelle condizioni legali per poterlo fare.⁹

A tutto questo deve aggiungersi, poi, che le pene diventano più lunghe per i detenuti stranieri a causa di un altro diffuso fenomeno, cioè la cattiva qualità della difesa di cui usufruiscono. Spesso, infatti, anche per le scarse possibilità economiche, tali imputati si trovano a dover fare affidamento sui difensori d'ufficio e rischiano di trovarsi a scontare una pena per reati di cui non sono colpevoli fino a quando non riescano a nominare un legale che permetta loro di essere scagionati.

Un esempio, riportato da Antigone, è quello di Karim (nome di fantasia), arrestato per contraffazione di banconote, con applicazione della custodia cautelare in carcere: "Il difensore di fiducia, nominato [successivamente] ha ottenuto la modifica della misura in arresti domiciliari, dopo aver provato l'insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza: incredibilmente le banconote non erano mai state sottoposte ad alcun esame tecnico per verificare che fossero false e, a seguito dell'istanza della difesa, ne è stata infine accertata l'autenticità. L'interessato è stato infine assolto con formula piena ed ha presentato domanda di risarcimento del danno per l'ingiusta detenzione subita per 28 giorni in custodia cautelare in carcere e 44 giorni in regime di arresti domiciliari"¹⁰.

1.2 Il mancato riconoscimento di diritti fondamentali

Oltre alle varie forme di discriminazione subite da un punto di vista procedurale, le quali contribuiscono peraltro, come si è visto, ad evidenziare il fenomeno della sovrarappresentazione, i detenuti stranieri si trovano a subire discriminazioni anche all'interno del carcere, quando si vedono mancare o non riconoscere del tutto alcuni diritti fondamentali.

Un primo aspetto da considerare su questo fronte è l'assenza di un servizio di mediazione linguistica e culturale, dovuta sia ad una scarsa presenza di figure professionali adeguate, le quali dovrebbero fare da tramite tra i detenuti stranieri e le istituzioni, che ad una mancata competenza di quelle presenti in materie legali. Nel 2019 si contavano solo 176 mediatori ufficialmente operanti presso le strutture

⁹ Istituto superiore di studi penitenziari, "Essere stranieri in carcere. Contributi per una conoscenza del fenomeno nel sistema penitenziario", in *Quaderni ISSP* n.12, giugno 2013, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/quaderno_issp_12.pdf, ultima consultazione 05/04/2023.

¹⁰ Santoro G., "La legislazione ed i numeri della detenzione cautelare in carcere", maggio 2017, <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/01-custodia-cautelare/>, ultima consultazione 05/04/2023.

detentive nel territorio nazionale, in sostanza un mediatore ogni 98 detenuti circa. In particolare, la maggior parte dei mediatori erano impegnati nel supporto ai detenuti di origine africana (96), a cui seguivano quelli destinati alla mediazione con detenuti provenienti dall'Est Europa (40), dal Medio e dall'Estremo Oriente (19) e dal Sudamerica (9). A cui si aggiungevano gli altri 12 rientranti nella non specificata categoria "altro"¹¹.

Altro problema, poi, è quello legato alla pratica della fede religiosa. Sul tema un primo aspetto rilevante è quello che riguarda gli spazi adibiti per le attività religiose, perché mentre per la religione cattolica esistono appositi luoghi di culto, per i detenuti di religione musulmana vengono utilizzati spazi che in realtà servono a ben altro: salette per la socialità, passeggi per le ore d'aria, teatri, biblioteche ecc. Inoltre, per la religione cattolica l'ordinamento penitenziario prevede che deve esserci almeno un cappellano per ogni istituto, stipendiato dall'amministrazione penitenziaria, mentre gli altri ministri di culto entrano in carcere in virtù di convenzioni stabilite ad hoc da ogni istituto oppure grazie a protocolli varati dall'amministrazione centrale, come quello siglato con l'Unione delle comunità islamiche italiane (UCOII). In assenza di queste convenzioni, invece, tali ministri di culto entrano come volontari, con uno statuto soggetto a limitazioni che il sacerdote cattolico non ha¹².

Sempre alla dimensione religiosa si aggiunge la questione legata al cibo, che riguarda ad esempio i detenuti di fede musulmana, i quali, come noto, non possono mangiare determinate pietanze. Nonostante che l'ordinamento penitenziario preveda all'art. 9 che "ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso", non sempre questo avviene. In effetti, da una ricerca condotta nel 2018 da Antigone in 85 istituti penitenziari risultava che in 9 di essi non vi erano menu appositi per i detenuti di origine musulmana e in 12 ciò non veniva specificato¹³. Per cui, in un quarto del totale degli istituti e per un numero di detenuti stranieri pari a 2.227 non venivano previsti o non era verificato che venissero previsti menù appositi.

Infine, per i detenuti stranieri esiste il problema di una impossibilità di contatti con l'esterno, in particolare con la famiglia. Pur essendo previsto, infatti, all'art.15

¹¹ Paone S., Vignali V., "La mediazione linguistica e culturale. Il carcere mondo di culture", in Associazione Antigone, *XVII rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2021, <https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/la-mediazione-linguistica-e-culturale-il-carcere-mondo-di-culture/>, ultima consultazione 26/04/2023.

¹² Paterniti Martello C., "Figli di un dio minore. La libertà di religione in carcere", in Associazione Antigone, *XIII rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2017, <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/02-liberta-di-culto/>, ultima consultazione 05/04/2023.

¹³ "La religione in carcere", in *XV rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione*, 2019, <https://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/la-religione-in-carcere/>, ultima consultazione 26/04/2023.

dell'ordinamento penitenziario che il trattamento del detenuto avviene agevolando proprio i rapporti con la famiglia, di fatto sono pochissimi i detenuti stranieri che riescono ad avere relazioni costanti con i propri familiari e questo perché spesso i familiari vivono nei Paesi d'origine oppure non hanno i mezzi per recarsi in visita nel carcere dove il proprio familiare è detenuto. Pertanto, diventa fondamentale poter effettuare delle telefonate. Tuttavia, anche in questo caso gli ostacoli non mancano, in quanto ci sono una serie di difficoltà di natura burocratica legate alla verifica dell'intestatario del numero di telefono dell'utenza straniera indicata. Risulta infatti necessario che il numero di telefono sia di rete fissa e che il consolato del Paese di origine accerti che l'utenza in questione appartenga effettivamente ad un familiare del detenuto. Molto spesso, però, c'è una scarsa collaborazione dei consolati esteri oppure gli stranieri forniscono numeri di telefono che appartengono al vicino di casa o ad un negozio e quindi il nominativo dell'intestatario non corrisponde al nome del familiare. Infine, anche se la conversazione è autorizzata, spesso cade la linea e ci sono molte difficoltà di collegamento per le telefonate internazionali¹⁴.

2. Fattori di integrazione

2.1 *Le best practice che riducono il fenomeno della sovrarappresentazione*

Al di là delle forme di discriminazione che materializzano il fenomeno della sovrarappresentazione, si sono sviluppate nel corso del tempo delle buone pratiche, volte invece a ridurlo. In un progetto dell'Università di Trento e dell'Università Cattolica del 2007¹⁵ è stata elaborata una classificazione di questi interventi – oltre che di quelli volti a favorire una maggiore inclusione dei detenuti stranieri all'interno del carcere – che può essere utilizzata per illustrare anche gli sviluppi più recenti. Questi interventi riguardano i migranti in generale; ma, per la ragione già detta, hanno certamente effetti di integrazione sulle persone che sono reclusi o potrebbero facilmente diventarlo.

Un primo ambito in cui si interviene è quello della creazione di alloggi per gli stranieri, in quanto si ritiene che la garanzia di un posto in cui dormire, oltre che di un lavoro, possa essere fondamentale per non mettere loro in condizioni di compiere perlomeno alcune tipologie di reati, come quelli per droga o contro il patrimonio. Una prima iniziativa in questo senso è quella del Progetto *AbiTo Giusto* (2018) a Torino, che nasce proprio con l'obiettivo di una integrazione di giovani stranieri, sperimentando forme di autonomia abitativa attraverso due associazioni che si fanno carico dell'in-

¹⁴ Istituto superiore di studi penitenziari, "Essere stranieri in carcere...", cit.

¹⁵ Si veda: Università degli Studi di Trento e Università Cattolica del Sacro Cuore, "Gli stranieri in carcere tra esclusione e inclusione: l'esperienza trentina", Trento, settembre 2007, https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2013/11/Infosicurezza_5-Gli_stranieri_in_carcere_tra_esclusione_e_inclusione1.pdf, ultima consultazione 05/04/2023.

testazione del contratto transitorio dei giovani coabitanti, un fondo di copertura nel caso in cui gli inquilini non riescano a sostenere l'affitto per cause di forza maggiore e la possibilità, a fine progetto, di ottenere una residenza presso l'abitazione e di prorogarne la permanenza senza intermediazione¹⁶. Oppure l'associazione Centro servizi immigrati Marche, che svolge già dal 1998 una funzione di intermediazione, garanzia e sostegno al rapporto tra immigrati e proprietari degli immobili¹⁷.

Un'altra importante linea di intervento è quella dell'offerta di servizi di consulenza giuridica e legale agli stranieri, che permettono di conoscere appieno quali sono i loro diritti e doveri nelle situazioni in cui si possono trovare, evitando così che compiano atti illegali o che permangano in una situazione di irregolarità. Al proposito, possono essere citate alcune iniziative a Roma, come lo sportello *ESC Infomigrante* – nato nel 2009 dall'iniziativa di un gruppo di giovani avvocati e attivisti, il quale offre un servizio di assistenza legale gratuita aperto a tutti, anche a chi non è in possesso di documenti¹⁸ – oppure *A buon diritto*, che dal 2011 offre assistenza e tutela legale gratuite a cittadini stranieri, rifugiati e richiedenti asilo, tramite avvocati esperti nel settore che supportano questi in diverse situazioni, quali la domanda di asilo, la domanda di rilascio, rinnovo e/o conversione del permesso di soggiorno, il ricorso avverso espulsioni e/o dinieghi e altre¹⁹. A Milano, poi, si trova lo *Sportello legale Nefida* che offre sempre un servizio gratuito di consulenza e orientamento legale in materia di immigrazione, con particolare riferimento al diritto all'unità familiare e al diritto dei minori²⁰; e in Trentino si trova dal 2001 il *Centro informativo per l'immigrazione (Cinformi)* che fornisce un servizio di consulenza legale e sociale²¹.

Infine, un'ultima area in cui si interviene è quella dell'alfabetizzazione, in quanto avere una conoscenza della lingua è fondamentale anche per avere accesso al mondo del lavoro e quindi per garantirsi i mezzi di sostentamento per la permanenza in Italia e prevenire o superare i rischi di entrata nel circuito penale. Queste iniziative sono estremamente diffuse; di esse è sufficiente dare alcuni esempi. All'interno

¹⁶ Si veda: "AbiTO Giusto: il progetto torinese di inclusione sociale e autonomia abitativa per giovani stranieri", maggio 2021, <https://www.secondowelfare.it/governi-locali/housing/abito-giusto-il-progetto-torinese-di-inclusione-sociale-e-autonomia-abitativa-per-giovani-stranieri/>, ultima consultazione 26/04/2023.

¹⁷ Si veda: <https://www.acsim.org/index.php/servizi-permanenti/seconda-accoglienza/>, ultima consultazione 05/04/2023.

¹⁸ Si veda: Fratticci S., "ESC Infomigrante: assistenza legale gratuita per stranieri", gennaio 2014, <https://www.piuculture.it/2014/01/assistenza-legale-gratuita-stranieri/>, ultima consultazione 15/04/2023.

¹⁹ Si veda: <https://www.abuondiritto.it/sportello>, ultima consultazione 26 aprile 2023.

²⁰ Si veda: <https://www.comunitanuova.it/nefida-sportello-legale/>, ultima consultazione 26/04/2023.

²¹ Si veda: <https://www.cinformi.it/Centro-informativo-per-l-immigrazione/Attivita/Consulenza-sociale-e-giuridica>, ultima consultazione 05/04/2023.

della già citata *ESC Infomigrante* ci sono studenti universitari e insegnanti precari che offrono corsi di italiano gratuiti agli stranieri²², così come nell'ambito della *Rete Scuolemigranti*, cioè la rete delle scuole di italiano per l'integrazione linguistica e sociale dei migranti²³. Anche in Emilia-Romagna si offrono corsi di alfabetizzazione gratuita ai cittadini stranieri maggiori di 16 anni che vogliono migliorare la conoscenza della lingua italiana. Peraltro, una parte di questi corsi viene dedicata alla conoscenza di diritti, opportunità e modalità di accesso ai servizi sanitari, sociali ed educativi del territorio²⁴.

2.2 Gli interventi che migliorano le condizioni dei detenuti

Oltre ad intervenire per ridurre la sovrarappresentazione, si agisce anche per migliorare le condizioni dei detenuti stranieri all'interno del carcere. Sul punto, la premessa da fare è che spesso, se non nella maggior parte dei casi, si tratta di interventi volti a migliorare le condizioni dei detenuti in generale, non prevedendo progetti specificamente rivolti agli stranieri. Tuttavia, tenendo conto anche delle percentuali di presenza di stranieri nelle carceri, le esperienze esistenti hanno certamente un impatto positivo su di loro.

Una prima linea di intervento a tal proposito è l'organizzazione di corsi professionali, che spesso portano all'inserimento nel mondo del lavoro. I corsi di formazione sono di diversa natura, dalla cucina e ristorazione all'artigianato, dalla meccanica all'informatica e altro²⁵. Peraltro, da un rapporto di Antigone si evince che negli ultimi 6 mesi del 2019 soprattutto in alcune regioni c'è stata una maggiore inclusività nell'accesso a questi corsi e percentuali piuttosto alte di stranieri partecipanti: nell'Umbria erano il 61,2%, in Lombardia il 56,1%, in Emilia-Romagna il 48,8% ed in Piemonte il 40,4%²⁶. Per quanto concerne, invece, le opportunità di lavoro destinate ai detenuti stranieri è più comune l'accesso di questi a professioni nel campo dell'agricoltura e dell'allevamento. Tuttavia, si trovano esempi anche in altri campi, come nel caso di un

²² Si veda: Fratticci S., "ESC: italiano per stranieri strumento di difesa", dicembre 2013, <https://www.piuculture.it/2013/12/esc-italiano-per-stranieri-strumento-di-difesa/>, ultima consultazione 05/04/2023.

²³ Si veda: <https://retescuolemigranti.wordpress.com/about/>, ultima consultazione 26/04/2023.

²⁴ Si veda: Regione Emilia Romagna, "Corsi di alfabetizzazione e di italiano a stranieri", marzo 2020, <https://www.informafamiglie.it/cento-alto-ferrarese/servizi-alle-famiglie/corsi-e-gruppi-per-famiglie-straniere>, ultima consultazione 05/04/2023.

²⁵ Ministero della Giustizia, "Corsi professionali per tipologia - II semestre 2008", https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST47148&previousPage=mg_14_7, ultima consultazione marzo 2023, ultima consultazione 26/04/2023.

²⁶ Allegri A. P., "Dalla parte dei lavoratori. Il lavoro e la formazione in carcere", in *XVII rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione*, 2021, <https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/dalla-parte-dei-lavoratori-il-lavoro-e-la-formazione-in-carere/>, ultima consultazione 26/04/2023.

accordo siglato a Cagliari tra Regione e Tribunale nel 2018 per permettere ai detenuti anche stranieri (si tratta di 3/5 del totale) di svolgere attività di dematerializzazione dei fascicoli processuali, utili anche all'acquisizione di competenze in materia digitale, spendibili una volta terminato il periodo detentivo, nel mercato del lavoro²⁷.

Un altro ambito in cui si interviene è quello di attività ricreative e culturali volte a garantire una maggiore inclusione, quali ad esempio il teatro, come accade a Catanzaro, in cui è stato avviato recentemente un laboratorio teatrale con il coinvolgimento di detenuti stranieri, in modo tale che questi possano approfondire la lingua e la cultura italiana²⁸. Anche nel carcere di Terni, undici detenuti tra cui alcuni provenienti dal Marocco, dal Brasile, dall'Albania e dalla Tunisia, hanno portato in scena nel 2022 uno spettacolo intitolato "Gli Stranieri", che ha permesso loro di rappresentare la propria identità e condizione e di sentirsi maggiormente inclusi all'interno delle mura del carcere²⁹. Non si può non citare al riguardo la Compagnia della fortezza, che opera nel carcere di Volterra e fa capo all'associazione Carte bianche che ha promosso anche un centro nazionale di coordinamento delle iniziative teatrali in carcere³⁰.

Questi processi di inclusione sono resi possibili non solo dal teatro, ma anche dalla redazione di giornali multietnici, come la rivista *Ristretti orizzonti* della Casa di reclusione di Padova e dell'Istituto penale femminile della Giudecca a Venezia, nata nel 1999 e che è caratterizzata dalla presenza di stranieri nella redazione, i quali si occupano di raccogliere presso i propri connazionali storie che illustrano le motivazioni e i problemi dell'emigrazione, oltre che dell'analisi delle attività svolte dalle istituzioni e dalle associazioni a favore degli immigrati. In questo contesto sono nate anche due rubriche specifiche: *Voci da lontano*, in cui vengono raccontate storie di persone, specialmente, giovani, che, per i più diversi motivi, hanno lasciato i loro Paesi d'origine per cercare fortuna in terre lontane, e *SOS immigrati*, che ha la funzione di informare i migranti detenuti su tutto quello che può soddisfare i loro bisogni³¹.

²⁷ Si veda: <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2568?s=363252&v=2&c=392&t=>, ultima consultazione 05/04/2023.

²⁸ "Al via il laboratorio teatrale per i detenuti di Media sicurezza alla Casa circondariale Catanzaro", in *il lamentino.it*, maggio 2023, <https://www.lametino.it/Ultimora/al-via-il-laboratorio-teatrale-per-i-detenuti-di-media-sicurezza-alla-casa-circondariale-catanzaro.html>, ultima consultazione 05/04/2023.

²⁹ Pasero S., "Terni, con il teatro il carcere non è Lo Straniero", in *Umbria 7*, dicembre 2022, <https://umbria7.it/2022/12/terni-con-il-teatro-il-carcere-non-e-lo-straniero/>, ultima consultazione 26/04/2023.

³⁰ <http://www.compagniadellafortezza.org/new/>.

³¹ Si veda: Modolo G., Fiengo F., "Notizie dietro le sbarre: il giornalismo carcerario", in *ristretti.it*, 2010, http://www.ristretti.it/commenti/2010/marzo/pdf12/giornalismo_carcerario.pdf, ultima consultazione 26/04/2023.

Un ultimo fronte di intervento è quello della realizzazione di corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana all'interno del carcere, oltre a quelli che, come si è già visto, vengono svolti all'esterno, così da permettere agli stranieri detenuti di integrarsi al meglio sia all'interno del carcere che una volta usciti. In questo, un ruolo principale viene svolto dai Centri di istruzione per gli adulti operanti in carcere (CPIA), i quali offrono per gli stranieri detenuti percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana, finalizzati al conseguimento di una certificazione attestante il raggiungimento di un livello di conoscenza della lingua non inferiore al livello A2. Tali corsi sono di una durata di 200 ore e 20 di queste vengono dedicate ad attività di accoglienza, orientamento ed eventuale rinforzo per consentire agli allievi stranieri di fruire efficacemente del corso di studi³². Oltre al servizio offerto dai CPIA, vengono realizzati anche altri progetti, come nel caso del Corso di alfabetizzazione per detenuti stranieri nelle carceri campane, che si è posto come obiettivo quello di colmare il divario delle differenze linguistiche all'interno delle mura carcerarie³³.

Conclusioni

Come si è visto il fenomeno della sovrarappresentazione si muove lungo due direttrici, discriminazione e inclusione, anche se la prima sembra prevalere sulla seconda. Infatti, nonostante le *best practice* citate, che peraltro rappresentano solo alcuni esempi di inclusività utili a prevenire o a superare le conseguenze del carcere per i detenuti stranieri, andando ad incidere su alcuni aspetti essenziali (alloggio, alfabetizzazione, assistenza giuridica e legale), molto si deve ancora fare per contrastare gli aspetti più marcatamente discriminatori del sistema giudiziario italiano. Da questo punto di vista, l'azione deve essere volta soprattutto alla pratica di una giustizia più adeguata ed equa, oltre che all'introduzione di un meccanismo tale da permettere a questi detenuti la fruizione di misure alternative.

Gli aspetti critici non si fermano alle procedure, ma investono anche le condizioni in cui vivono gli stranieri detenuti all'interno del carcere. In questo caso il problema maggiore si riscontra nella effettiva garanzia di alcuni diritti fondamentali. Al di là, infatti, degli interventi che sono stati riportati e che sono utili a promuovere una maggiore inclusione nei luoghi di detenzione (attività multiculturali, formazione, alfabetizzazione, orientamento al lavoro), il tema più rilevante resta quello di assicurare una migliore comunicazione con le istituzioni che può essere resa possibile

³² Ministero della Giustizia, "Istruzione e formazione", https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_0_1.page, ultima consultazione marzo 2023, ultima consultazione 05/04/2023.

³³ Si veda: Consiglio regionale della Campania, "Corso di alfabetizzazione per detenuti stranieri nelle carceri campane. Progetto del Garante campano delle persone private della libertà personale e la società Soluzioni inverse S.r.l.", 2021, <https://www.cr.campania.it/garante-detenuti/images/documenti/Corso-di-alfabetizzazione-per-Detenuti-Stranieri-nelle-Carceri-Campane-2021.pdf>, ultima consultazione 05/04/2023.

solo da una considerevole presenza di mediatori linguistici e culturali, a cui deve aggiungersi anche la garanzia di luoghi e modi appropriati per le pratiche religiose e la possibilità di tenere contatti con la famiglia, necessari per ridurre le distanze tra i detenuti stranieri e i propri cari e trovare un valido appoggio in un contesto che è spesso di emarginazione.

Un altro aspetto su cui si dovrà porre attenzione in futuro è quello della “profilazione razziale”, oggi non molto considerato. In effetti, ricerche sul tema permetterebbero di cogliere quanto questo fenomeno sia diffuso in Italia da un punto di vista quantitativo, contribuendo così a rendere visibile il problema e a individuare possibili mezzi e soluzioni per contrastarlo. Da ultimo, quindi, si può sicuramente affermare che il rapporto tra criminalità e immigrazione è assolutamente alterato, ad oggi, soprattutto da fattori discriminatori. D’altro canto, però, vi sono evidenze che è possibile invertire la rotta e seguire la strada dell’inclusione, la quale abbatterebbe i muri che dividono i detenuti stranieri dagli altri, permettendo loro di vivere in condizioni di uguaglianza.

CAPITOLO 6

Covid-19 e rifugiati

Alessia Franzoso

Introduzione

Questo ultimo capitolo prende in considerazione il tema dell'immigrazione in Italia per quanto riguarda i rifugiati e i richiedenti asilo durante il periodo della pandemia da Covid-19. Va ricordato che i richiedenti asilo sono persone che hanno lasciato il proprio Paese e cercano asilo in un altro Paese, dal quale aspettano il riconoscimento dello status di rifugiato¹ e che in Italia essi sono un fenomeno quantitativamente rilevante: ad esempio, nel 2016 erano 121.185, nel 2017 erano 126.550 e nel 2018 erano 53.440².

La pandemia da Covid-19, a partire dal febbraio 2020, ha causato in Italia, al momento della stesura di questo testo, più di 25 milioni di infettati e oltre 180mila decessi³. Il virus non fa distinzioni nel suo diffondersi, ma ha sicuramente avuto un impatto diverso nei riguardi di determinate categorie di persone, portando alla luce un atteggiamento di noncuranza e disinteresse nei loro confronti, che era già presente prima della situazione di emergenza e che è stato da questa solamente reso palese. Riguarda, dunque, l'aumento delle disuguaglianze che affligge anche i rifugiati e i richiedenti asilo in Italia⁴.

In linea con il resto del report, l'obiettivo del capitolo è affrontare questo tema in relazione al paradigma binario dentro/fuori. Analizzerò nella prima parte gli

¹ UNHCR. The UN Refugee Agency Italia, "I richiedenti asilo", <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/richiedenti-asilo/>, ultima consultazione 19/04/2023.

² EUROSTAT, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data*, 2023, https://ec.europa.eu/EUROSTAT/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en, ultima consultazione 19/04/2023.

³ Opendata maps, *COVID-19 Situazione Italia*, 2023, <https://opendatamds.maps.arcgis.com/apps/dashboards/0f1c9a02467b45a7b4ca12d8ba296596>, ultima consultazione 12/04/2023.

⁴ Bazurli R, Campomori F, "Il sistema di asilo alla prova del COVID-19: l'incremento della stratificazione dei diritti", NOTA O.C.I.S. 3/2021, Università Ca' Foscari, Venezia, 2021, https://osservatoriocoesionesociale.eu/wp-content/uploads/2021/12/Nota-3_2021.pdf, ultima consultazione 12/04/2023.

aspetti che caratterizzano il “fuori”, ovvero i fattori di esclusione dei rifugiati dal contesto italiano per quanto riguarda la pandemia da Covid-19. A tal fine, i temi affrontati sono l’andamento degli arrivi di rifugiati durante i mesi della pandemia in relazione agli anni precedenti; le discriminazioni da loro subite ad opera, in primo luogo, delle istituzioni e anche della popolazione italiana e, infine, il funzionamento del sistema istituzionale in relazione alle condizioni dei rifugiati nei centri di accoglienza, soprattutto nei primi mesi di pandemia.

Nella seconda parte del capitolo prenderò in esame gli aspetti che caratterizzano il “dentro”, quindi i fattori di inclusione dei rifugiati nel contesto italiano dell’emergenza e della gestione della pandemia. I temi esaminati sono il sistema di accoglienza e i controlli sanitari che effettivamente si sono attivati per facilitare il rispetto delle norme anti-Covid; l’accoglienza per i rifugiati minori non accompagnati messa in atto da varie organizzazioni della società civile, come ad esempio Save the children o Medici senza frontiere e, in conclusione, le associazioni di rifugiati presenti sul territorio italiano che hanno dato un aiuto diretto di fondamentale importanza durante i mesi della pandemia.

1. Fattori di esclusione

1.1 *Le richieste di asilo e le narrazioni sui rifugiati*

La pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto significativo sulle vite dei rifugiati e dei richiedenti asilo, i quali hanno dovuto affrontare molteplici sfide e difficoltà causate dalla diffusione del virus e dalle restrizioni imposte per cercare di contenere la sua propagazione. La pandemia ha esacerbato delle condizioni già alquanto instabili, ha causato una diminuzione netta dell’arrivo dei rifugiati in Italia e ha generato difficoltà per i pochi di loro che sono effettivamente riusciti a entrare all’interno dei confini del nostro Paese.

Secondo un report ISTAT⁵, nei primi sei mesi del 2020 sono stati rilasciati meno della metà dei permessi di soggiorno rispetto al 2019 e i richiedenti asilo sono stati, nell’arco di tutto l’anno, solamente 21.330⁶. In particolare, le richieste di asilo hanno visto un picco negativo a marzo 2020, in corrispondenza del blocco delle frontiere. Alla mezzanotte del 25 marzo 2020, infatti, è entrata in vigore la norma che prevedeva il divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali, regionali e in quello nazionale⁷. Queste restrizioni alla mobilità hanno logicamente influito in modo negativo sugli arrivi dei rifugiati in Italia e di conseguenza anche sugli spostamenti indirizzati a richieste di asilo (negate nel 76% dei casi) e di protezione umanita-

⁵ ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia*, 2020, <https://www.ISTAT.it/it/archivio/249445>, ultima consultazione 15/03/2023.

⁶ EUROSTAT, *Asylum applicants...* cit.

⁷ Decreto-Legge n. 19/2020, v. in particolare l’articolo 1, comma c.

ria⁸. Al riguardo, l'Alto Commissario delle Nazioni unite per i rifugiati, Filippo Grandi, ha espresso viva preoccupazione per i diritti dei rifugiati messi a dura prova. Egli ha sottolineato l'importanza per chi è costretto a fuggire da conflitti e persecuzioni di vedersi garantita la possibilità di essere messo in salvo e di ottenere forme di protezione, senza il rischio di essere rifiutato con il pretesto della lotta contro il Covid⁹.

In questo periodo di cambiamenti e di difficoltà, la narrazione proposta nei media sugli stranieri che volevano entrare nel territorio italiano era portata all'esasperazione. Si cercava un capro espiatorio nelle persone straniere in generale e in particolare nei rifugiati, i quali si trovavano spesso in situazioni in cui gli standard igienici non venivano rispettati. È stato registrato un aumento di paura e di diffidenza nei confronti dei rifugiati, i quali erano percepiti come una sorta di untori, scatenando così discorsi di odio, di xenofobia e di discriminazione¹⁰. In sostanza, si pensava che essi fossero maggiormente contagiosi e non in grado di rispettare le norme igieniche per poter contenere il virus.

Anche i rappresentanti della politica italiana si sono più volte espressi in questo modo. Sia il presidente del Consiglio in carica in quel momento, Giuseppe Conte, sia l'allora ministro dell'Interno, Matteo Salvini, hanno dichiarato che era necessario chiudere i porti e incoraggiare i rimpatri al fine di marginalizzare la diffusione del Covid-19¹¹. Anche l'attuale ministro del Turismo, Daniela Santanchè, ha accusato Conte di aver permesso il libero sbarco dei rifugiati che avrebbero poi diffuso il virus¹². Secondo quanto riportato dall'Associazione Carta di Roma, nella stampa nazionale e locale è diminuita l'influenza della relazione tra migrante e criminale (prevalente fino al 2019) ed è invece cresciuta la stigmatizzazione del migrante come veicolo di contagio¹³. Ovviamente, varie organizzazioni della società civile, tra cui Medici senza frontiere, hanno cercato di smentire l'equivalenza "migrante/rifugiato=untore" attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicati con l'intento di modificare questa narrazione.

⁸ Fondazione ISMU, *XXVI Rapporto sulle migrazioni 2020, 2021*, <https://www.ismu.org/xxvi-rapporto-ismu-sulle-migrazioni-2020-comunicato-stampa-23-2-2021/>, ultima consultazione 29/03/2023.

⁹ UNHCR, "Coronavirus: a rischio i diritti umani e la protezione dei rifugiati nel lungo periodo, avverte UNHCR", 2020, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/coronavirus-a-rischio-i-diritti-umani-e-la-protezione-dei-rifugiati-nel-lungo-periodo-avverte-unhcr/>, ultima consultazione 14/09/2023.

¹⁰ Openpolis, "I discorsi d'odio verso migranti e stranieri durante la pandemia", 2022, <https://www.openpolis.it/i-discorsi-dodio-verso-migranti-e-stranieri-durante-la-pandemia/>, ultima consultazione 15/03/2023.

¹¹ *Ibidem*

¹² *Ibidem*

¹³ Associazione Carta di Roma, "Immigrazione: calo dell'attenzione, restano al centro i flussi migratori", 2020, <https://www.cartadiroma.org/news/immigrazione-calodellattenzione-restano-al-centro-i-flussi-migratori/>, ultima consultazione 22/05/2023.

1.2 *La gestione delle strutture di accoglienza*

Per quanto riguarda la situazione nelle strutture di accoglienza, già il 22 marzo 2020 varie associazioni hanno pubblicato una lettera in cui lamentavano l'oggettiva inidoneità dei centri di accoglienza a far fronte alla situazione di emergenza causata dal Covid-19¹⁴. In questi luoghi, infatti, i rifugiati vivono in situazioni che di per sé favoriscono gli assembramenti, essendo organizzati in camerate che spesso superano la decina di posti. Anche le mense e i servizi igienici sono ambienti che favoriscono il contagio tra gli ospiti.

Prendendo in considerazione il caso della capitale, il comitato Ioaccolgo Roma ha emesso un comunicato stampa, in data 20 giugno 2020, nel quale ha denunciato le molteplici carenze istituzionali verificatesi durante la prima fase della pandemia¹⁵, con una totale mancanza di supporto e coordinamento da parte del Comune, delle istituzioni sanitarie e della Prefettura nei confronti degli enti gestori, i quali sono stati incaricati dell'intera conduzione e del controllo delle misure anti-Covid. Non erano state definite linee di indirizzo o protocolli unitari e nemmeno istruzioni sulle procedure più basilari per il contenimento del virus, sia per quanto riguarda la distribuzione e la dotazione di accorgimenti come mascherine, guanti e gel igienizzanti, sia per quanto riguarda la riorganizzazione dei servizi, l'isolamento fiduciario e la quarantena. Inoltre, l'Ufficio immigrazione di Roma Capitale era stato chiuso, rendendo quasi impossibile la presentazione di domande di protezione internazionale, lasciando così i richiedenti asilo senza un'autorizzazione che permettesse loro di risiedere in modo stabile e legale in Italia e bloccando anche l'inserimento di nuovi elementi nel sistema di accoglienza.

Questa situazione ha avuto un uguale riscontro in tutta la penisola. Il lavoro dei responsabili nelle strutture consisteva, in sostanza, nel contenimento delle persone all'interno delle strutture in situazioni di grave sovraffollamento, più che in una vera e propria attività organizzata di limitazione del virus. I rifugiati erano obbligati a vivere in condizioni igienico-sanitarie precarie e di estrema vulnerabilità. Essi erano completamente impossibilitati a uscire da tali strutture e si riscontravano anche serie difficoltà a trovare luoghi alternativi nei quali ospitare coloro che fossero stati contagiati dal Covid. È stata necessaria anche l'interruzione di percorsi di sostegno all'autonomia, come le attività di formazione e i corsi di lingua italiana, i quali sono stati solo in parte ripresi in modalità online. Questo insieme di situazioni ha avuto gravi conseguenze soprattutto sulla salute mentale e psicologica degli utenti (e anche degli

¹⁴ ASGI, "Emergenza Covid-19. L'impatto sui diritti delle/dei cittadine/i straniere/i e le misure di tutela necessarie: una prima ricognizione", 2020, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/Covid-stranieri-poste/>, ultima consultazione 15/03/2023.

¹⁵ CNCA (Coordinamento nazionale comunità di accoglienza), "I diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati a Roma ai tempi del Covid-19", 2020, <https://www.cnca.it/i-diritti-dei-richiedenti-asilo-e-dei-rifugiati-a-roma-ai-tempi-del-Covid-19/>, ultima consultazione 26/04/2023.

operatori). La situazione di totale isolamento ha causato stress e un forte impatto dal punto di vista emotivo, sommandosi al quadro sanitario già particolarmente difficile.

2. Fattori di integrazione

2.1 *Il sistema di accoglienza*

Nonostante il fatto che il 2020 ha rappresentato un anno di serie difficoltà nella gestione della complessa situazione sanitaria e dell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo che entravano nel territorio italiano, il Paese ha continuato a fare il possibile per garantire l'accoglienza nei loro confronti e si è cercato di assicurare la tutela della loro salute.

Di fondamentale importanza è stato nell'aprile 2020 il decreto, voluto dal capo del Dipartimento della protezione civile, attraverso il quale sono state identificate le procedure più adatte per fornire assistenza ai rifugiati giunti in Italia attraverso sbarchi autonomi¹⁶. Con questo decreto veniva delegato al capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno lo specifico compito di occuparsi delle esigenze abitative e sanitarie dei rifugiati e garantire un luogo in cui essi potessero trascorrere la quarantena necessaria per poter superare i controlli sanitari obbligatori. Inoltre, i rifugiati erano autorizzati a rimanere nei centri di accoglienza fino alla fine dello stato di emergenza, anche nel caso in cui fossero venute meno le condizioni di legge per la loro permanenza. Questa disposizione era applicata in particolare modo nei casi di minori stranieri non accompagnati¹⁷.

L'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP) ha svolto un'indagine nei mesi di maggio e di giugno 2020, con lo scopo di monitorare la riposta delle strutture di accoglienza durante i mesi più critici della pandemia¹⁸. Ne è risultata una risposta positiva da parte di queste strutture, nonostante i numerosi ostacoli e le criticità del sistema istituzionale menzionate sopra, che hanno dovuto fronteggiare. All'interno dei centri presi in considerazione per l'indagine (hanno partecipato 5.038 strutture di accoglienza, sulle 6.837 censite dal Ministero dell'Interno), sono stati riscontrati 572 casi sospetti, distribuiti in 169 strutture. Il 98,2% dei centri di accoglienza presi in esame ha confermato di essere in possesso di un numero di dispositivi di protezione individuale (come mascherine,

¹⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Protezione civile, Decreto del capo del Dipartimento n. 1287/2020.

¹⁷ Camera dei Deputati, *Emergenza Covid-19: le misure in materia di immigrazione*, 2021, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215466.pdf?_1588825553154, ultima consultazione 22/03/2023.

¹⁸ INMP, *Indagine nazionale Covid-19 nelle strutture del sistema di accoglienza per migranti*, 2020, <https://www.inmp.it/ita/Pubblicazioni/Libri/Indagine-nazionale-Covid-19-nelle-strutture-del-sistema-di-accoglienza-per-migranti>, ultima consultazione 22/03/2023.

guanti e igienizzanti) sufficiente. L'89,5% dei casi sospetti è stato notificato alle varie ASL, le quali hanno provveduto alla quarantena presso la struttura (51,4% dei casi) oppure fuori dalla stessa (39,6% dei casi). I casi confermati sono risultati essere solamente 239, con una proporzione sul totale degli ospiti pari allo 0,38%. Di questi, 61 hanno effettuato la quarantena presso gli enti in cui si trovavano e hanno ricevuto, nel 54,1% dei casi, una stanza singola con servizi privati. È infine da notare come la maggioranza dei casi confermati, il 97,1 %, si trovasse nel Nord Italia. Ne risulta, dunque, che l'andamento dei casi positivi e il loro trattamento è stato del tutto analogo a quello rilevato nella popolazione generale italiana nello stesso lasso di tempo¹⁹.

Dai risultati emersi dalla ricerca possono in particolare essere messe in rilievo due tipi di informazioni. La prima, contenuta nella tabella 6.1., riguarda il numero di casi di Covid all'interno e all'esterno delle strutture di accoglienza.

Tabella 6.1 - Casi confermati per provvedimento della ASL

Provvedimento della ASL	N. casi confermati	%
Quarantena fuori dalla struttura	178	74,5
Quarantena presso la struttura	61	25,5
Totale	239	100,0

Fonte: INMP²⁰

L'altra informazione, invece, concerne il tipo di ospitalità che è stata riservata alle persone vittime del Covid all'interno delle strutture, che si evince dalla seguente tabella 6.2.

Tabella 6.2 - Casi confermati in quarantena presso la struttura per tipologia di isolamento

Isolamento presso la struttura	N. casi confermati	%
Stanza singola con servizi	33	54,1
Stanza condivisa con persone positive	14	23,0
Stanza singola con servizi condivisi	5	8,2
Dato mancante	9	14,8
Totale	61	100,0

Fonte: INMP²¹

¹⁹ Istituto Superiore di Sanità, "EpiCentro - L'epidemiologia per la sanità pubblica", 2020, https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_23-giugno-2020_appendix.pdf (ultima consultazione 13/09/2023)

²⁰ INMP, *Indagine nazionale Covid-19...*, cit.

²¹ *Ibidem*.

L'indagine è di fondamentale importanza per lo studio del fenomeno dell'immigrazione durante il periodo preso in considerazione, perché scardina la narrazione dei migranti come "untori", riportata dai media e dai rappresentanti politici, citata al punto 1.1. di questo capitolo.

2.2. *Il ruolo delle organizzazioni della società civile*

Gli aiuti, però, non sono arrivati esclusivamente dal governo e dalle strutture istituzionali di accoglienza. Anche le organizzazioni della società civile hanno giocato un ruolo non indifferente nell'inclusione dei rifugiati e dei richiedenti asilo durante i mesi della pandemia. Le organizzazioni e le associazioni di cittadini, inoltre, hanno avuto un ruolo fondamentale nell'intervento messo in atto per la salvaguardia dei rifugiati e dei richiedenti asilo di minore età²². Le iniziative sono state molteplici e hanno tutte avuto un ruolo molto rilevante nel trasformare una situazione di disagio in un esempio di convergenza tra cooperazione e funzionalità. Di seguito sono riportati alcuni casi emblematici.

Uno dei principali esempi consiste nel lavoro di ascolto e di assistenza della Helpline minori migranti di Save the children, il quale è risultato, nel 2020, ancora più importante del solito. Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il numero totale di minori stranieri non accompagnati censiti nel 2020 è stato di 7.080, ovvero il 16,9% in più rispetto al 2019²³. Nel periodo tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2020, la Helpline minori migranti ha ricevuto 1.276 chiamate e ha assistito 1.115 persone, di cui 608 minori e 507 persone adulte, tra cui neomaggiorenni migranti e il personale delle strutture di accoglienza che chiedevano principalmente aiuto per quanto riguardava un'assistenza linguistica e culturale. La Helpline ha pertanto fornito un supporto di mediazione linguistica (nel 33% dei casi) per dare le informazioni riguardanti le restrizioni e i comportamenti da seguire per contrastare la diffusione del virus, ma ha anche aiutato nella collocazione e nel supporto di minori nel sistema di accoglienza in un momento in cui le procedure di ricongiungimento familiare e le visite da parte di persone terze alle strutture di accoglienza erano state sospese.

Visto che uno dei problemi principali a cui dovevano far fronte rifugiati e richiedenti asilo, nel periodo di tempo preso in considerazione, era quello linguistico, l'UNHCR (l'agenzia ONU per i rifugiati, che può essere considerata qui per il ruolo svolto anche se è l'organo di una istituzione sovranazionale) ha realizzato un por-

²² Save the children, "Helpline minori migranti: i dati della pandemia", 2021, <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/helpline-minori-migranti-i-dati-della-pandemia>, ultima consultazione 16/04/2023.

²³ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, "Dati MSNA 2020. Report mensili Minori stranieri non accompagnati - Anno 2020", <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-MSNA-2020.aspx>, ultima consultazione 15/06/2023.

tale informativo con lo specifico scopo di aiutare queste persone a comprendere le direttive riguardanti il virus. Questo portale, presente in quattordici lingue (Italiano, Inglese, Francese, Spagnolo, Arabo, Amharico, Bengali, Cinese, Farsi, Russo, Somalo, Urdu, Albanese e Tigrino), conteneva due sezioni: la prima riguardante le regole da seguire per evitare il contagio da Covid-19 e le misure introdotte dal governo; una seconda sezione dedicata agli aggiornamenti sulle disposizioni sull'asilo e sull'immigrazione²⁴.

Un altro esempio del ruolo svolto dalle organizzazioni della società civile è quello di Medici senza frontiere²⁵. L'organizzazione ha fornito vari servizi in tutta la penisola, finalizzati all'aiuto di rifugiati e richiedenti asilo. Prendendo sempre come esempio la capitale, MSF ha siglato un protocollo di intesa con l'ASL Roma 2 e il Selam Palace (ovvero la più grande struttura abitativa a Roma per rifugiati e titolari di protezione internazionale)²⁶, con il fine principale di collaborare nell'individuazione e nell'isolamento di casi di Covid-19. A tale scopo, l'organizzazione ha istituito una linea telefonica ad hoc che collegava direttamente i medici con i sospetti contagiati, prevedendo anche la possibilità di visite a domicilio e la somministrazione del tampone. Chiara Lizzi, la coordinatrice italiana di Medici senza frontiere, ha sottolineato l'importanza del servizio di mediazione culturale e di supporto psico-sociale che in queste situazioni delicate devono necessariamente affiancare la visita medica.

Infine, sono numerose le associazioni composte dagli stessi rifugiati che in tutta Italia si sono messe in gioco attivamente per rispondere alle esigenze degli altri migranti in maggiori difficoltà in quel momento di crisi. Un esempio fra i tanti è l'associazione Mosaico di Torino, i cui componenti (che sono rifugiati residenti nella provincia) hanno collaborato con il Comune per cercare di gestire la situazione delle persone senza dimora che durante il giorno non avevano un luogo in cui stare e che dunque non erano in grado di proteggersi dal contagio del virus²⁷. Un'altra associazione che si è dimostrata coinvolta in questo contesto è la Grande Colibrì, nata nel 2016 per supportare i rifugiati e i richiedenti asilo facenti parte della comunità

²⁴ UNHCR, "UNHCR e ARCI lanciano il portale informativo per stranieri sull'emergenza Covid-19", <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/unhcr-e-arci-lanciano-il-portale-informativo-per-stranieri-sullemergenza-Covid-19/>, ultima consultazione 10/05/2023.

²⁵ Medici senza frontiere, "Coronavirus Roma: rafforzati i servizi sanitari per i più vulnerabili", 2020, <https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/news/coronavirus-roma-servizi-sanitari-per-vulnerabili/>, ultima consultazione 14/09/2023.

²⁶ Associazione cittadini del mondo, "Selam palace, la città invisibile alle porte di Roma", <https://www.associazionecittadinidelmondo.it/chi-siamo/storia/selam-palace/>, ultima consultazione 14/09/2023.

²⁷ Partecipazione, "COVID-19: Mosaico insieme al Comune di Torino per aiutare i senza tetto", 2020, <https://www.partecipazionerifugiati.org/news/Covid-19-mosaico-insieme-al-comune-di-torino-per-aiutare-i-senzatetto/>, ultima consultazione 12/04/2023.

LGBTQI+, la quale ha tradotto in quarantasei lingue testi e video per contrastare la diffusione del Covid-19²⁸. Nel Casertano è stata fondata una band musicale, i Kalifoo Ground, composta da due italiani e tre rifugiati nigeriani e camerunesi, che viaggiava con un furgone per le strade della provincia, nelle periferie e nelle campagne, e comunicava, principalmente ai migranti braccianti che lavorano in quelle zone, le norme disposte dal governo e le misure per prevenire il contagio²⁹.

Conclusioni

Si può affermare che la pandemia da Covid-19 abbia profondamente segnato i percorsi di vita della stragrande maggioranza delle persone a livello mondiale. I problemi legati alla diffusione del virus non erano pertinenti in maniera esclusiva con il grado di pericolosità e con la facilità di contagio dello stesso, ma anche e soprattutto con il modo in cui esso ha influito negativamente sulla società nel suo insieme, mettendo in pausa il suo normale andamento.

Per quanto riguarda il contesto italiano, l'analisi condotta fa emergere la presenza di forti discriminazioni e fattori di esclusione per i rifugiati e i richiedenti asilo. In primis, le maggiori difficoltà sono state riscontrate nel tentativo di entrare in Italia, a causa del Decreto n. 19 del 2020 che prevedeva il divieto di ingresso nei territori nazionali. Queste persone sono state trattate in modo ancora più intollerante del solito ed è stata sottolineata, dai media e da alcuni rappresentanti politici, una presunta correlazione tra l'essere uno straniero immigrato e l'essere un "untore" e di conseguenza particolarmente infettivo di per sé. Le strutture di accoglienza hanno, inoltre, vissuto un periodo di incredibile affanno, nel quale sono state costrette ad ospitare, senza alcun tipo di preparazione da parte delle istituzioni, centinaia di rifugiati in condizioni di sovraffollamento che pertanto favorivano gli assembramenti.

Malgrado le mancate istruzioni e i numerosi ostacoli, nel corso di questa analisi si sono riscontrati anche fattori di inclusione. I centri di accoglienza sono ugualmente riusciti a tutelare la salute dei propri ospiti. In generale, si è riuscito a garantire un livello abbastanza alto di controlli sanitari e di accoglienza, con maggiore attenzione dedicata ai minori non accompagnati, grazie alle iniziative delle organizzazioni civiche come Save the children e Medici senza frontiere. I rifugiati e i richiedenti asilo sono stati integrati nel contesto italiano, durante i mesi della emergenza pandemica, non solo per quanto concerne l'accoglienza da parte delle apposite strutture, ma hanno persino avuto la possibilità di partecipare in prima persona a varie iniziative di associazioni che hanno aiutato sia italiani che altri rifugiati.

²⁸ INTERSOS, "Emergenza COVID-19, i rifugiati in campo per aiutare italiani e stranieri", 2020, <https://www.intersos.org/emergenza-Covid-19-i-rifugiati-in-campo-per-aiutare-italiani-e-stranieri/>, ultima consultazione 12/04/2023.

²⁹ *Ibidem*.

In conclusione, è doveroso specificare che, sebbene durante i mesi dell'emergenza il sistema di accoglienza sia riuscito a funzionare anche senza delle vere e proprie direttive da parte delle istituzioni, investire maggiormente in tal senso potrebbe senza dubbio portare, nel lungo termine, a risvolti positivi. Questo vale sia in generale, ma anche e soprattutto in vista di possibili nuove emergenze sanitarie, in modo tale che non si arrivi nuovamente impreparati a una situazione del genere. Sarebbero opportuni maggiori investimenti economici e un più alto interesse politico, con lo scopo di favorire un efficace inserimento sociale e lavorativo dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel tessuto della nostra società³⁰.

³⁰Bazurli, Campomori, *Il sistema di asilo alla prova del COVID-19...* cit.

Conclusioni generali

A chiusura di questo report riteniamo utile condividere alcune brevi considerazioni emerse nella fase di rilettura e valutazione collettiva che abbiamo condotto sul testo. Non si tratta di vere e proprie conclusioni, non solo per la natura e i limiti di questo lavoro, ma anche perché il nostro intento è stato quello di proporre sul tema della immigrazione in Italia una prospettiva che possa suscitare ulteriori approfondimenti e riflessioni.

La prima considerazione è che, alla prova della sua applicazione, la coppia di concetti “dentro e fuori”, che indica la compresenza di fenomeni di integrazione ed esclusione, ci è sembrata produttiva in termini di possibilità di osservare fenomeni e loro connessioni da una angolazione non del tutto usuale. E ciò proprio per le distanze che essa consente di prendere dal paradigma binario “dentro o fuori” che viene di solito dato per scontato. Pensiamo che questo sia un modo per restituire la complessità della condizione delle persone di origine straniera che vivono nella società italiana o chiedono di accedervi, tenendo assieme aspetti di essa, nessuno dei quali può essere ignorato.

Questa complessità si manifesta proprio nei diversi tipi di situazioni che questa coppia concettuale consente di mettere in luce: quelle in cui “dentro” e “fuori” rappresentano i due estremi di un pendolo in continuo movimento; quelle in cui i due poli si manifestano contemporaneamente, per cui si è nello stesso tempo inclusi ed esclusi; quelle in cui persone in situazioni molto differenti, come possono essere quelle dei migranti stabili (o *denizen*) e degli stranieri che richiedono la protezione internazionale, sperimentano condizioni analoghe (non uguali) in termini, appunto, di integrazione ed esclusione. In ogni caso, vivere dentro i confini non garantisce una piena integrazione; ma nello stesso tempo vivere sul loro limite non significa necessariamente soltanto abbandono.

Siamo convinti che l'impiego di questo approccio potrebbe essere utile per osservare anche altre situazioni connesse alle migrazioni, al di là di quelle che abbiamo preso in considerazione in questo report, che in questo senso possono essere considerati semplici esempi.

Una seconda considerazione è che l'approccio che abbiamo utilizzato ci sembra che consenta di mettere in rilievo sia le risorse che le persone di origine straniera portano con sé, sia i problemi che si trovano ad affrontare. È indubbiamente una condizione di estrema difficoltà quella di essere nello stesso tempo insider e outsider. Questo vale ovviamente per gli stranieri richiedenti la protezione internazio-

nale, ma anche per coloro che vivono stabilmente nel nostro Paese: anche chi risiede in Italia da anni, che lavora o conduce una impresa, che manda i figli a scuola e da essi ha imparato l'italiano, a cui sono riconosciuti i diritti civili e sociali su un piano di parità rispetto agli autoctoni, incontra ostacoli di carattere sociale, culturale, politico, economico, amministrativo che rendono la vita estremamente ardua e che rendono il concreto esercizio delle proprie prerogative un compito complesso e spesso impossibile.

Di queste difficoltà abbiamo offerto numerose evidenze sul piano materiale: barriere burocratiche, mancato accesso ai diritti, inaccettabili condizioni di vita e di lavoro, impossibilità di far sentire la propria voce e di contare sulla scena pubblica, per non parlare della condizione dei carcerati e di altre persone in particolari situazioni. Non si deve però dimenticare che queste difficoltà si manifestano anche nella dimensione cognitiva, cioè nel modo di sentirsi parte del Paese dei migranti; una dimensione che non abbiamo potuto indagare ma che non è certo meno rilevante. Essa appare sottovalutata anche nella ricerca scientifica (si parla più facilmente dei migranti di quanto non si sia impegnati ad ascoltare la loro voce); e ciò è in un certo senso una riprova del fatto che alcuni conti non tornano.

Certo, non è difficile notare che diverse delle situazioni critiche documentate – ad esempio quelle riguardanti il lavoro o il welfare – non sono vissute solo dai migranti, ma anche dagli italiani. C'è una differenza di grado e di intensità, tuttavia, che non può essere ignorata né sottovalutata. In questo senso è da tenere nel massimo conto il fenomeno della intersezionalità, più volte citato in questo rapporto, il quale fa sì che la difficile condizione dei migranti sia un fattore di aggravamento quando si incontra con altre condizioni, producendo effetti negativi che non sono soltanto la somma dei singoli problemi.

Accanto a questi fenomeni di esclusione, emergono tuttavia anche le risorse di cui i migranti stessi sono portatori, risorse che sarebbe sbagliato ridurre alla produzione e al lavoro, o al contributo alla fiscalità generale di cui gli italiani beneficiano; o ancora al contributo che i rifugiati hanno dato al superamento della emergenza pandemica. Questo patrimonio di risorse – sociali, culturali, politiche oltre che economiche – rappresenta uno straordinario potenziale, che attende di essere adeguatamente valorizzato.

Compito di superare questi problemi e gestire queste opportunità – ed è questa la nostra ultima considerazione – spettano alla società italiana nel suo insieme, ma soprattutto agli attori del sistema politico. Le focalizzazioni di questo rapporto, pur nella loro diversità, indicano chiaramente un deficit di attenzione e di chiarezza delle leadership politiche nei confronti del fenomeno migratorio: di attenzione, se si esclude quella – che talvolta appare ossessiva – riferita alle scadenze elettorali, con ciò che ne deriva in termini di semplificazione delle rappresentazioni, di polarizzazione del dibattito pubblico e di uso strumentale della stessa condizione delle persone straniere; di chiarezza, perché le migrazioni costituiscono un fenomeno

planetario, di carattere epocale e che non può essere gestito soltanto guardando all'oggi. Richiede invece un discorso pubblico leale e non strumentale, una visione ampia e politiche pubbliche conseguenti, sia nei confronti dei milioni di persone di origine straniera che sono parte della società italiana, sia di quelle che fuggono da povertà, guerre e cambiamenti climatici.

Certo, con riferimento al nostro Paese si deve riconoscere che la convivenza di situazioni di integrazione ed esclusione al centro di questo lavoro è dovuto a un insieme di fattori complesso e di lungo periodo. Questo però non autorizza a evitare di approntare programmi e misure volti a superare questa condizione, nell'interesse di tutti.

Finito di stampare nel mese di marzo 2024
presso la tipografia The Factory Srl
per conto di "Edizioni Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[STAMPE00604_21x29,7bn_MP03]



Usualmente la condizione dei migranti è interpretata utilizzando il paradigma binario “dentro o fuori”: o piena integrazione o completa esclusione. Molte ricerche, invece, mostrano che la loro posizione si colloca lungo un continuum che lega queste due condizioni, cosicché il mancato riconoscimento dello status legale di cittadino non preclude altre forme di integrazione nella vita della comunità, le quali a loro volta non impediscono che abbiano luogo discorsi e atti di discriminazione, ostacoli nell’accesso a beni e servizi, mancata tutela di diritti.

È ad approfondire la condizione di *dentro e fuori* che è dedicato questo rapporto, frutto del lavoro svolto nel Laboratorio “Dati, informazioni, testi” da studenti dei corsi di laurea magistrale del Dipartimento di Scienze politiche della Università Sapienza nell’anno accademico 2022-23.

