

MIGRAZIONI E SVILUPPO SOSTENIBILE

**Rapporto di monitoraggio della società civile italiana
sugli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi alle migrazioni
e per il Global Compact on Migration**

Aprile 2021



MIGRAZIONI E SVILUPPO SOSTENIBILE.

Rapporto di monitoraggio della società civile italiana sugli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi alle migrazioni e per il Global Compact on Migration

A cura di Andrea Stocchiero, Policy FOCSIV – Volontari nel mondo

Alla stesura del rapporto hanno collaborato: Aurora Ianni e Mattia Giampaolo del Centro Studi Politica Internazionale (CeSPI), rispettivamente per i capitoli 4 e 5 e per i capitoli 2 e 3, Andrea Stocchiero per i capitoli 1 e 6, Fabrizio Coresi e Cristiano Maugeri di Action Aid per il Box1 nel secondo capitolo, Rossella Fadda per il Box 2 nel secondo capitolo, Save the Children per il Box 3 nel secondo capitolo, Rita Urbano di CasaScalabrini 634 per il Box 4 nel secondo capitolo, Enrico Di Pasquale e Chiara Tronchin di Fondazione Leone Moressa per il Box 2 nel terzo capitolo, Alessia Colonnelli per il Box 3 nel terzo capitolo, Tommaso Bertazzo per la partecipazione politica nel terzo capitolo, CINI per il Box 2 nel quarto capitolo, AIDOS per il Box 1 nel quinto capitolo, Daniele Frigeri di CeSPI per il Box 1 nel sesto capitolo, Paolo Pezzati di Oxfam Italia per il Box 2 nel sesto capitolo.

Progetto grafico e impaginazione Gianluca Vitale - vgrstudio.it

Stampa Varigrafica Alto Lazio

2021 FOCSIV

Via San Francesco di Sales 18, 00165 Roma

Tel. 06 6877796/867

focsiv@focsiv.it

ufficio.stampa@focsiv.it

www.Focsiv.it

I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compreso microfilm e copie fotostatiche) in lingua italiana e straniera, sono riservati per tutti i Paesi.

Questo rapporto è stato realizzato con il cofinanziamento dell'Unione Europea.

Le opinioni espresse nella presente pubblicazione sono di unica responsabilità dli autori e in nessun caso possono considerarsi espressione delle posizioni dell'Unione Europea.



Questa pubblicazione fa parte del progetto SDGs and Migration - Multipliers and Journalists Addressing Decision Decision Makers and Citizens, realizzato nel quadro del programma Development Education and Awareness Raising (DEAR) dell'Unione Europea.

Il progetto è guidato da Diakonie ECCB con i seguenti partner: Global Call to Action Against Poverty (Belgio), Bulgarian Platform for International Development (Bulgaria), Federazione Organismi Cristiani Internazionale Volontario (Italia), ActionAid Hellas (Grecia), Ambrela – Platform for Development Organisations (Slovacchia), Povod (Slovenia).



Indice

- 5** Sommario esecutivo
- 11** Cap 1. Introduzione
- 19** Cap 2. L'inclusione sociale dei migranti
- 37** Cap 3. Inclusione politica ed economica dei migranti
- 49** Cap 4. Percorsi regolari di migrazione tra l'Italia e i paesi terzi
- 63** Cap 5. Uguaglianza di genere ed empowerment di donne e ragazze
- 73** Cap 6. Le diaspore e i migranti nel partenariato internazionale

SOMMARIO ESECUTIVO

Lo scopo di questo rapporto di monitoraggio su migrazioni e sviluppo sostenibile è di contribuire alla revisione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, al piano di coerenza delle politiche, e in generale a migliori politiche sulle migrazioni secondo la visione dello sviluppo sostenibile, il suo principio del non lasciare indietro nessuno, e il rispetto dei diritti umani senza distinzioni di sesso, età e provenienza, da considerare come un insieme di diritti indivisibili.

Il monitoraggio sulla situazione in Italia è stato realizzato avendo come riferimento gli obiettivi dello sviluppo sostenibile (OSS), i suoi target ed indicatori, così come il Global Compact sulle Migrazioni, nonostante l'Italia non vi partecipi.

Il monitoraggio è necessario perché la politica migratoria è avulsa dallo sviluppo sostenibile. La politica migratoria è sempre stata schiacciata sull'emergenza. Mentre lo sviluppo sostenibile è tale se la politica migratoria è coerente con i suoi principi e la sua visione.

D'altra parte anche il dibattito sullo sviluppo sostenibile ha lasciato sempre al margine la considerazione del ruolo dei migranti e delle migranti. La passata Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile appare carente e limitata, le migrazioni sono solo esplicitate con riferimento alla dimensione esterna, peraltro focalizzata sulla cooperazione allo sviluppo e non sulla politica migratoria. Mentre la dimensione interna è poco sviluppata.

E' a tutti evidente come sia indispensabile andare oltre la narrativa securitaria e utilitaristica, per impostare la politica migratoria in una prospettiva strutturale di sviluppo sostenibile. Superando i tabù ideologici e le discriminazioni fomentate da un dibattito politico avvelenato.

Questo è necessario perché analizzando le questioni migratorie emerge la generale debolezza dell'inclusione sociale ed economica che comprende anche i cittadini italiani e le cittadine italiane, e che evidenzia la questione generale della giustizia sociale. L'assenza di una politica migratoria strutturale è legata al processo generale di declino italiano, all'emigrazione dei giovani italiani e delle giovani italiane, all'assenza di una visione futura del mercato del lavoro, alla mancanza di opportunità di mobilità sociale, alla crescita delle disuguaglianze e all'aumento della povertà.

Il monitoraggio condotto nei capitoli del rapporto, confrontando gli OSS e il Global Compact con le condizioni e politiche di accoglienza e integrazione, evidenzia come i migranti e le migranti siano subalterni nella società e nell'economia italiana (capitolo 2 e 3). Il recente decreto immigrazione ha ripristinato le garanzie costituzionali e sembra rilanciare il sistema di accoglienza integrato, che sarà tale solo se saranno assicurati maggiori investimenti per la sua diffusione e per i servizi necessari all'integrazione. Peraltro, le condizioni dell'integrazione rimangono critiche tanto per le persone recentemente arrivate quanto per gli immigrati e le immigrate che vivono in Italia da tempo.

La popolazione migrante povera costituisce oltre un quarto della popolazione povera in Italia.



Le condizioni di segmentazione nel mercato del lavoro, specializzazione etnica, irregolarità e sfruttamento, dipendono da modello di sviluppo (non) sostenibile, da strutture economiche inique (come nel caso del sistema alimentare con il quasi schiavismo nei campi) e da politiche che spingono all'esclusione invece che alla facilitazione dell'integrazione. Le condizioni economiche interagiscono con i problemi di inclusione sociale, nei percorsi educativi, nell'accesso alla salute.

A tal proposito la pandemia del Covid-19 ha reso ancor più evidente le disuguaglianze di cui sono vittime anche i migranti.

La debolezza del mercato del lavoro per un'inclusione migliore si riscontra anche nelle misure dirette a favorire l'immigrazione di talenti e imprenditori dall'estero. Emerge la scarsa attrattività italiana, segno del declino del nostro paese. L'Italia è uno degli ultimi paesi a trarre giovamento dalle Blue Card.

A livello di partecipazione politica, si rivelano molto insufficienti tutte le misure di coinvolgimento dei migranti e delle migranti attraverso le forme dei consiglieri aggiunti e delle consulte. Strada maestra è il riconoscimento della cittadinanza, in particolare delle nuove generazioni, e il diritto al voto a livello amministrativo (come richiesto nella proposta di legge di iniziativa popolare di Ero straniero).

In questo quadro le donne (capitolo 5) risultano essere il gruppo di popolazione più discriminato. Le donne migranti sono, infatti, doppiamente discriminate, relegate a lavori di servizio alla persona e nel commercio, con salari inferiori a quelli maschili, e molte vivono confinate in famiglia soffrendo di una debole inclusione sociale. Le ragazze e le donne rischiano di essere vittime dei traffici per sfruttamento sessuale e di violenza di genere; hanno difficoltà ad accedere ai servizi educativi e per la salute, in particolare quella sessuale e riproduttiva. La piccola imprenditoria rappresenta una possibile uscita dall'isolamento ma per lo più sempre nell'ambito di lavori tradizionalmente legati alla sfera della cura e a loro consentiti dalla comunità di appartenenza.

Da tutto ciò emerge l'assenza di una visione positiva sul ruolo delle migrazioni per lo sviluppo sostenibile, nonostante, utilitaristicamente, si sottolinei la loro importanza per il prodotto interno lordo, i versamenti fiscali e i contributi al sistema pensionistico. E' assente la programmazione del mercato del lavoro, e su canali ordinati e sicuri per le migrazioni. I decreti flussi sono stabiliti annualmente e focalizzati soprattutto sui lavori stagionali, mentre il canale principale di immigrazione è quello per ricongiungimenti familiari (capitolo 4).

Ci si è oramai assuefatti alle morti in mare nel canale di Sicilia (il target 10.7.3 degli OSS chiede di dare conto dei morti ma la Strategia e i rapporti ISTAT non offrono indicazioni e informazioni, capitolo 1). Sono state denunciate le operazioni di respingimento alle frontiere (come nel recente caso del confine con la Slovenia e poi in Croazia, contenendo i richiedenti asilo nei campi inumani in Bosnia), mentre l'accordo con la Libia finanzia il respingimento dei migranti nei centri di detenzione (capitolo 6).

Già le Nazioni Unite in un lavoro sugli indicatori relativi al target 10.7.2 hanno evidenziato l'insufficienza della politica migratoria italiana con particolare riferimento alle misure per facilitare una migrazione e una mobilità delle persone sicura, ordinata, regolata e responsabile. Del resto la politica italiana come quella europea, anche con la proposta del Nuovo Patto su Migrazioni e Asilo, risulta centrata sul controllo delle frontiere esterne, sui rimpatri, sull'esternalizzazione dei controlli e sul contenimento dei flussi migratori (capitolo 6). D'altra parte la cooperazione allo sviluppo presenta una esperienza di successo nel riconoscimento del ruolo delle diaspore, che potrebbe essere valorizzata per una attiva partecipazione dei migranti anche nelle politiche interne.



Il monitoraggio mostra chiaramente la necessità di rivedere la Strategia nazionale a partire dalla **coerenza delle politiche interne ed esterne¹ che legano le migrazioni allo sviluppo sostenibile.**

Coerenza e visione integrata perché la debolezza dell'integrazione dei migranti e delle migranti si deve alla interconnessione di questioni che non possono essere trattate separatamente. L'efficacia delle politiche dipende da un approccio integrato. I problemi di inclusione sociale, a livello sanitario ed educativo, ad esempio, sono strettamente collegati alla precarietà lavorativa, degli alloggi e delle periferie. Se si migliorano le condizioni dei lavoratori e delle lavoratrici si migliora la loro salute e opportunità di educazione e mobilità sociale dei figli e delle figlie. E viceversa.

In ogni capitolo è indicata una serie di raccomandazioni specifiche, ma è fondamentale considerarle assieme, in un'ottica integrata e coerente. A tal riguardo si ricorda, tra le diverse raccomandazioni:

- Firmare il Global Compact sulle Migrazioni e dotarsi di un piano di coerenza delle politiche fondato sul rispetto dei diritti umani.
- Investire sul sistema di accoglienza e sull'integrazione in un'ottica universalista.
- Programmare canali sicuri e ordinati per le migrazioni, da quelle per motivazioni di lavoro a quelle per i richiedenti asilo, in una visione di ripresa e rilancio sostenibile fondata sui diritti umani, dei giovani e delle donne.
- Procedere speditamente nella discussione della proposta di legge di iniziativa popolare della campagna "Ero straniero", e della proposta per la cittadinanza delle nuove generazioni.
- Ridiscutere l'Accordo con la Libia e il Nuovo Patto su Migrazioni e Asilo per superare l'approccio di corto respiro fondato sul controllo e l'esternalizzazione delle frontiere.
- Investire nella cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile per valorizzare le migrazioni e le diaspore. In particolare si tratta di raggiungere un investimento pari allo 0,7% del reddito nazionale lordo così come previsto nell'obiettivo 17.2 dello sviluppo sostenibile.

Tutto ciò in un quadro di coerenza delle politiche. L'attuale percorso di definizione di un piano sulla coerenza delle politiche, con l'assistenza dell'OCSE², rappresenta una opportunità unica per integrare la politica migratoria nel quadro dello sviluppo sostenibile. Questo rapporto intende nutrire questa prospettiva. A questo proposito il sistema ONU prevede che i governi informino sull'attuazione del target 17.14.1 degli obiettivi di sviluppo sostenibile che prevede appunto la messa in opera di un piano di coerenza. E' stato definito un indicatore composito che riportiamo nella pagina successiva. **Chiediamo quindi che la Cabina di regia Benessere Italia o il Comitato interministeriale per lo sviluppo sostenibile si dotino di questo piano monitorando l'attuazione dell'indicatore relativo ai diritti umani.**

La visione sulla politica migratoria deve cambiare profondamente ancorandosi a quella sullo sviluppo sostenibile. La politica migratoria deve essere considerata assieme alle politiche di inclusione sociale, del mercato del lavoro, della politica estera e di cooperazione, per superare il declino italiano, e per lavorare nel segno di Unione europea nel mondo portatrice coerente dei valori di uguaglianza e libertà.

¹ A proposito dell'integrazione tra dimensione interna ed esterna sono diverse ed importanti le questioni da affrontare, come ad esempio la necessità di istituire un'attività di monitoraggio congiunto Maeci-Ministero degli Interni sull'impatto dei trattati commerciali e dei flussi commerciali in essere e delle loro trasformazioni sui flussi migratori, soprattutto in area Africa-EU, in un'ottica di resilienza dei Paesi di provenienza e di adeguatezza della rete di prima accoglienza. Questo allo scopo anche di meglio valutare, programmare e mirare il posizionamento italiano nell'ambito delle decisioni di Consiglio Ue sulla politica migratoria e sui trattati commerciali. Si ringrazia Monica Di Sisto di FairWatch per questo suggerimento.

² Policy coherence for sustainable development: Mainstreaming the SDGs in Italian decision making - OECD.



INDICATORE COMPOSITO SULLA COERENZA DELLE POLITICHE³

1. Impegno politico istituzionalizzato	<p>Impegno politico espresso e sostenuto al più alto livello</p> <p>Impegni specifici addizionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> Indicazione di limiti temporali per il raggiungimento degli obiettivi di coerenza delle politiche; un bilancio dedicato; definizione di ruoli e responsabilità; meccanismi regolari di produzione di rapporti; considerazioni esplicite degli impegni internazionali; altri impegni rilevanti a livello nazionale.
2. Considerazioni a lungo termine	<p>Obiettivi a lungo termine inclusi nelle strategie nazionali che vanno al di là del ciclo elettorale</p> <p>Meccanismi specifici addizionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> un commissario, consigliere o ombudsman per le generazioni future; altri meccanismi di sorveglianza e controllo sui possibili effetti futuri; meccanismi per una valutazione regolare delle politiche; meccanismi di valutazione dell'impatto; e altri fattori rilevanti a livello nazionale.
3. Coordinamento tra settori e interministeriale	<p>Meccanismo nazionale per un coordinamento regolare</p> <p>Elementi addizionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> un mandato per prendere decisioni su compromessi; un organo di coordinamento è assunto da un organismo governativo centralizzato; un coordinamento sia a livello politico che tecnico; un mandato per allineare le politiche esterne ed interne.
4. Processi partecipativi	<p>Portatori di interesse rilevanti sono consultati fin dalle prime fasi di elaborazione di leggi, politiche, piani, ecc.</p> <p>Elementi addizionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> consultazioni hanno luogo in modo comprensivo a vari stadi del ciclo politico; le istituzioni rivelano le ragioni per cui non si sono inclusi gli input provenienti dalle consultazioni; un meccanismo di rendere conto che permetta un intervento pubblico.

³ UNEP (2019), SDG Indicator 17.14.1. Number of countries with mechanisms in place to enhance policy coherence of sustainable development. Concept note for the development of a global methodology. Ultimo aggiornamento in: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>



5. Integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, valutazione degli effetti delle politiche e delle interrelazioni	<p>Un meccanismo per valutare e affrontare i temi in termini di contributo di una politica (nuova o esistente) al più ampio sviluppo sostenibile, includendo elementi che vanno al di là dei confini nazionali.</p> <p>Meccanismi addizionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> applicazione dei meccanismi sopra indicati a tutti i livelli di governo; un indicatore quadro per dare traccia dell'efficacia politica per lo sviluppo sostenibile; una analisi costi benefici degli impatti politici tra tutti i settori; identificazione di misure per mitigare gli effetti potenzialmente negativi e per ottimizzare le sinergie come parte della politica e della pianificazione; considerare gli effetti di traboccamento a livello internazionale come gli impatti internazionali e transfrontalieri; e altri meccanismi rilevanti a livello nazionale.
6. Consultazioni e coordinamento tra i diversi livelli di governo	<p>Qualsiasi dei meccanismi seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> meccanismi per raccogliere sistematicamente gli input delle entità governative sub-nazionali; accordi per uno scambio formale regolare tra il governo centrale e i livelli sub nazionali; meccanismi per assicurare una coerenza sostanziale (programmi e controlli); programmare piani ciclici che facilitino l'allineamento.
7. Monitorare e rendicontare la coerenza delle politiche	<p>Monitoraggio e quadro valutativo sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.</p> <p>Aspetti di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile sono integrati in processi di rendicontazione. Sistemi di gestione dei dati e delle informazioni sullo sviluppo sostenibile.</p>
8. Strumenti e risorse finanziarie	<p>Qualsiasi dei seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> Check-list per assicurare che i piani e i bilanci riflettano la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile; Sistemi integrati di informazione finanziaria. Meccanismi per assicurare che i fondi di cooperazione siano allineati con le politiche e le priorità nazionali.

1. INTRODUZIONE

Le migrazioni senza sviluppo sostenibile

La politica migratoria non è parte della politica per lo sviluppo sostenibile. Le migrazioni non sono mai entrate nel dibattito politico e dell'opinione pubblica italiana sullo sviluppo sostenibile, se non in modo marginale. In questo senso si usa il titolo migrazioni senza sviluppo sostenibile. "Migrazione senza sviluppo come conseguenza logica delle accentuate tendenze al confinamento dei migranti nelle fasce di popolazione più sfavorite e vulnerabili dal punto di vista socio-economico, della condizione di sospensione e precarietà giuridica vissuta da molti di loro e del diffuso ostracismo popolare e istituzionale sul versante dell'integrazione sociale" (Ceschi, 2019).¹

La questione migratoria è stata trattata sempre come una emergenza, gli sbarchi e le invasioni, l'"illegalità" dei migranti e il pericolo per la sicurezza dei cittadini italiani. E' stata e continua ad essere strumentalizzata da partiti politici e dai media, soprattutto nei periodi elettorali. Una strumentalizzazione che è qualcosa di più profondo quando implica e diffonde una visione sovranista nazionalistica, che "parla alla pancia" e nutre sentimenti xenofobi e razzisti. Una visione che è radicalmente lontana dai principi dello sviluppo sostenibile, dai valori fondanti l'Unione europea e dalla costituzione italiana.

A fronte di questa narrazione negativa si oppone una razionalizzazione fondata su dati di fatto che mostrano come l'Italia abbia "bisogno" dei migranti per il calo demografico, il loro contributo al prodotto interno lordo (PIL) e al sistema pensionistico. Le migrazioni sono utili per lo sviluppo italiano. Questa contro narrazione è però strumentale, non pone la questione in termini di principio, di diritti umani, e non produce empatia in un mondo che è comunque affetto dalla post-verità, da fake news, e da bolle comunicative che separano le opinioni pubbliche.

Il tema è posto quasi sempre come "noi e loro", in termini divisivi perché esistono diversità culturali, religiose, che effettivamente, a volte, sono difficilmente componibili. Anche in questo rapporto si rischia di scrivere di migranti come fosse un gruppo sociale distinto dalla società in generale. Un qualcosa che può essere utilmente funzionale al nostro sistema, ma che sostanzialmente ne è avulso.

Questo è contrario al principio dello sviluppo sostenibile sul "non lasciare nessuno indietro" e ai diritti umani. Principi e diritti che pongono chiaramente la questione politica dello sviluppo equo e sostenibile al di là delle differenze di genere, età, etnia, separazioni nazionali e migrazioni.

La contrapposizione tra "noi e loro" non tiene conto del fatto che tutti partecipiamo allo stesso sistema socio-economico globale che da tempo compenetra i confini nazionali trasformando la nostra vita quotidiana reale e virtuale.

Ma, questa visione cosmopolita non è sufficiente nello svuotare la narrazione securitaria, soprattutto laddove vi sono effettivamente tensioni e conflitti a livello locale tra migranti e popolazioni autoctone, le cosiddette guerre tra poveri per l'accesso alla casa, ad un lavoro comunque precario, ad un ambiente salubre. Ed è proprio qui che va posto con forza il tema dello sviluppo sostenibile, in termini sopra tutto di giustizia sociale in un sistema socio-economico iniquo da cambiare profondamente.

¹ Sebastiano Ceschi "Migrazione e sviluppo tra politiche regressive e processi di esclusione", in Mezzetti P. e S. Ceschi (2019), Ripartire dall'Africa. Esperienze e iniziative di migrazione eco-sviluppo, Donzelli editore.



Un sistema che, come vedremo con il monitoraggio, riproduce una integrazione subalterna dei migranti così come dei gruppi sociali marginali, relegati ad “esercito industriale di riserva”, a ceto sociale funzionale a economie inique come nel sistema del caporalato in agricoltura, nel precariato dei servizi alla persona e nel commercio, nelle occupazioni più degradate nell’industria.

La mobilità sociale è poca e insufficiente perché le strutture del mercato producono accentrimento dei poteri e crescenti disuguaglianze.

La questione migratoria va quindi reinterpretata con le lenti del dibattito sulla giustizia sociale nello sviluppo sostenibile. I benefici delle migrazioni (altro termine che implica una visione strumentale), ma sopra tutto i diritti umani dei gruppi sociali emarginati e discriminati, sono tali solo se le strutture di potere vengono rese più giuste, con politiche che trasferiscono loro potere, risorse e capacità, rendendole protagoniste della vita.

Alcuni dati iniziali di contesto

I dati di fatto² ci dicono che le migrazioni in Italia sono pari all’8,8% (5.306.500 persone) della popolazione autoctona, compensano (ma sempre meno³) il calo demografico⁴, sono per metà donne, intorno al 20% minori, e provengono per il 50% da altri paesi europei (in particolare da Romania, Albania e Ucraina) (vedi tabella 1). La presenza da paesi non comunitari si è ridotta negli ultimi anni (3.615.000 presenze a fine 2019), perché è cresciuta l’irregolarità stimata intorno alle 600.000 persone.

Una irregolarità che dipende dagli arrivi sfuggiti ai controlli, ma soprattutto dalla precarietà del lavoro e dall’effetto dei Decreti Sicurezza (che avevano cancellato i visti per motivi umanitari, e che sono commentati nel capitolo 2), recentemente riformati. Nel 2020 la regolarizzazione, decisa per affrontare i problemi causati dal Covid-19, ha portato alla richiesta di emersione di 220.500 persone nei settori dei servizi alla persona e in agricoltura.

I migranti che negli ultimi anni entrano in Italia lo fanno soprattutto per motivo di ricongiungimento familiare: tra i 177.000 nuovi permessi di soggiorno rilasciati nel 2019 solo il 6,4% è stato per lavoro, a fronte di ben il 56,9% per ricongiungimento familiare.

Questo a causa dell’assenza di una programmazione delle entrate per motivi di lavoro.

Gli sbarchi si sono ridotti molto a seguito dell’accordo dell’Italia con la Libia per il controllo (e respingimento nei centri di detenzione) dei migranti: da un picco di 181.436 persone nel 2016 alle 10.707 persone nel 2019, e 32.542 al 26 novembre 2020⁵. Questa diminuzione, assieme ai respingimenti alla frontiera con la Slovenia⁶, pone la questione di principio del mancato rispetto del diritto alla protezione dei migranti, e la necessità di costituire canali regolari umanitari con l’Unione europea.

L’accoglienza è di conseguenza diminuita intorno alle 84.000 persone a metà del 2020.

² I dati e le informazioni qui commentate sono tratti da IDOS e Confronti (2020), Dossier statistico immigrazione 2020; e da Caritas e Migrantes (2020), XXIX Rapporto immigrazione 2020. Conoscere e comprendere. Tau editrice.

³ Il tasso di fecondità delle donne immigrate decresce nel tempo assimilandosi a quello delle donne autoctone. Le nascite da genitori stranieri sono diminuite negli ultimi anni (vedi tabella 1), ma comunque sono state pari al 15% del totale dei nuovi nati.

⁴ Si contano 1 milione e 200 mila italiani in meno negli ultimi 5 anni.

⁵ Dati dal cruscotto statistico del Ministero degli Interni.

⁶ <http://www.vita.it/it/article/2021/02/06/le-pratiche-di-respingimento-dellitalia-alla-frontiera-con-la-slovenia/158253/>



Tabella 1 - I principali dati sulla presenza straniera, valori assoluti e percentuali (2008-2019)

	2008	2017	2018	2019
Popolazione residente totale	59.000.586	60.483.973	60.359.546	60.244.639
Di cui popolazione straniera	3.402.435	5.144.440	5.255.503	5.306.548
Stranieri sul totale (%)	6,5	8,5	8,7	8,8
Nati stranieri nell’anno	72.472	67.933	65.444	62.944
Iscritti a scuola	628.937	841.719	857.729*	n.d.
Acquisizione cittadinanza italiana	53.696	146.605	112.523	127.001
Prime cinque collettività				
Romania	796.477	1.190.091	1.206.938	1.207.919
Albania	441.396	440.465	441.027	440.854
Marocco	403.592	416.531	422.980	432.458
Cina	170.265	290.681	299.823	305.089
Ucraina	153.998	237.047	239.424	240.428

*Il 65% nato in Italia

Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat, Ministero dell’Interno e Miur

Nel 2019 i lavoratori stranieri erano 2.505.000 (1.411.000 uomini e 1.094.000 donne), pari al 10,7% dell’occupazione totale, mentre 402.000 erano i disoccupati. La maggior parte sono occupati nell’industria (28%) e in particolare nelle costruzioni (9,4), nei servizi (65,3%) e in particolare a quelli alla persona (54,9%), e in agricoltura (6,6%; ma contano il 18% degli occupati totali nel settore). I migranti occupano soprattutto lavori a termine, a bassa qualificazione (nonostante molti abbiano un titolo di studio superiore) e oggetto di precariato. Di conseguenza “la retribuzione media annua nel 2019 dei lavoratori non comunitari è inferiore del 35% a quella del complesso dei lavoratori (14.287 euro rispetto a 21.927 euro)” (Caritas, 2020).

Nonostante il basso valore aggiunto, i migranti contribuiscono a ben il 10% del PIL. “I contribuenti stranieri hanno dichiarato 27,4 miliardi di redditi, versando 13,9 miliardi di contributi e 3,5 miliardi di IRPEF. L’IVA pagata dai cittadini stranieri è stimata in 2,5 miliardi.” (Caritas, 2020). Mentre il costo dell’accoglienza stimato nel 2017 era pari a 4,4 miliardi di euro.

Infine, il tasso di acquisizione della cittadinanza italiana è cresciuto nel tempo ma rallentando negli ultimi anni di crisi, attestandosi al 24 per mille dei residenti stranieri, pari a 127.000 persone nel 2019, più di 1 milione dal 2012.

Le migrazioni nella Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e nei suoi indicatori

Il governo italiano partecipa attivamente alla realizzazione della Agenda 2030 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile⁷ (OSS o sustainable development goals, SDGs). E’ stato tra i primi a presentare la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSS), ovvero la Voluntary National Review⁸, al High Level Policy Forum delle Nazioni Unite nel 2017⁹. Nel 2021 è prevista la revisione della Strategia.

⁷ L’Agenda è un impegno per sradicare la povertà e raggiungere lo sviluppo sostenibile entro il 2030 in tutto il mondo, assicurando che nessuno sia lasciato indietro. L’adozione dell’Agenda 2030 è stato un risultato storico, che fornisce una visione globale condivisa verso uno sviluppo sostenibile per tutti. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) sono un insieme di 17 obiettivi globali fissati dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2015 per l’anno 2030. Essi affrontano le sfide globali che dobbiamo affrontare, incluse quelle relative a povertà, disuguaglianza, cambiamento climatico, degrado ambientale, prosperità, pace e giustizia. Vedere <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁸ <https://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/italy>



Tuttavia, il parlamento e il governo italiano non hanno firmato il Global Compact on Migration (GCM), che rappresenta un accordo importantissimo per legare l'Agenda 2030 al governo delle migrazioni in un sistema multilaterale. Permane comunque l'impegno a realizzare l'obiettivo 10.7 dell'Agenda 2030 nel cooperare con i paesi partner per "Rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite", così come a rispettare gli obiettivi relativi all'inclusione sociale, economica, e al partenariato internazionale, che si riferiscono anche ai rifugiati e migranti, in modo esplicito o implicito¹⁰.

La SNSS esplicita le misure relative al rapporto tra OSS e migrazioni soprattutto nella parte relativa alla partnership, dove si individua l'area di intervento "Migrazione e Sviluppo" e i seguenti obiettivi:

- favorire il ruolo dei migranti come "attori dello sviluppo".
- promuovere le capacità professionali ed imprenditoriali dei migranti in stretto collegamento con i Paesi di origine.
- promuovere modelli di collaborazione tra Europa e Africa per la prevenzione e gestione dei flussi di migranti attraverso il rafforzamento delle capacità istituzionali, la creazione di impiego e di opportunità economiche, il sostegno alla micro-imprenditoria e agli investimenti infrastrutturali in particolare nei Paesi africani.

Come si può notare questa area di intervento riguarda la dimensione esterna della Strategia, senza però entrare nel merito della questione delle vie regolari per le migrazioni, e poco si scrive relativamente alla dimensione interna sull'accoglienza e integrazione dei migranti a livello sociale ed economico, sulla protezione dei rifugiati e dei gruppi più vulnerabili, sulla partecipazione politica e così via. Insufficienze che occorre colmare e a cui questo rapporto vuole contribuire.

A sua volta il **rapporto ISTAT** sugli indicatori dello sviluppo sostenibile¹¹ non offre una disaggregazione dei dati per la voce migranti, eccetto che per alcune misure. Relativamente all'obiettivo 10.7 di cui sopra, l'ISTAT utilizza cinque indicatori che fotografano alcuni dati sui permessi emessi per cittadini non UE, sulle quote di permessi per lungo periodo, nuovi permessi rilasciati, acquisizioni di cittadinanza, quota di permessi per asilo politico e motivi umanitari¹², registrando alcune piccole variazioni dal 2017 al 2018 come la diminuzione dei permessi per motivi di asilo, la crescita di quelli per lavoro di breve durata, una crescente quota femminile, e la stabilità delle presenze.

L'ISTAT ricorda inoltre alcuni eventi di contesto che possono avere importanti impatti sugli indicatori degli obiettivi, ad esempio con riferimento alla pandemia del Covid: "Lo scenario nazionale più recente, dominato dall'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia, con il lock down per il contenimento del Covid-19, sta causando uno shock economico generalizzato senza precedenti storici e avrà, verosimilmente, un impatto negativo sul mercato del lavoro, sui consumi delle famiglie e sulle migrazioni internazionali" (ISTAT, 2020, pag 175).

Un altro indicatore è relativo al target 17.3.2 sulle **rimesse degli immigrati** verso i loro paesi di origine, che nel 2019 hanno registrato una riduzione del 2% attestandosi intorno ai 6 miliardi di euro (ISTAT, 2020, pag. 265). Mentre non viene utilizzato un indicatore rispetto all'obiettivo 10.c sulla "riduzione, entro il 2030, a meno del 3 per cento i costi di transazione delle rimesse dei migranti ed eliminare i corridoi di rimesse con costi più alti del 5 per cento."

¹⁰ Per una analisi delle relazioni che legano l'Agenda 2030 ai temi delle migrazioni si veda: <https://migrationdataportal.org/sdgs?node=0>

¹¹ <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile/gli-indicatori-istat>

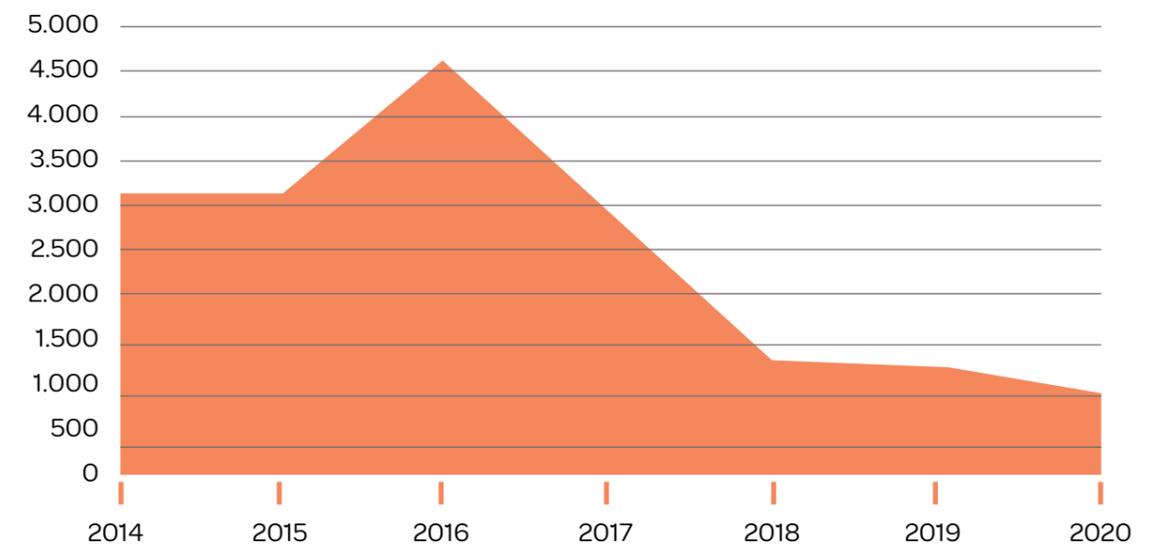
¹² ISTAT, Rapporto SDGs 2020, pag.174, 179-182.



Ma soprattutto manca un indicatore che sarebbe molto importante utilizzare nel caso italiano, guardando alla rotta migratoria del Mediterraneo centrale, relativo al target 10.7.3 sul numero di migranti morti nel tentativo di attraversare confini marittimi, terrestri o aerei.

A tal proposito si può fare riferimento ai dati raccolti da OIM con il progetto missingmigrants¹³, secondo cui **i migranti morti nell'attraversamento del Mediterraneo centrale** sono stati 17.301 dal 2014 al 2020, un numero ovviamente e tragicamente inferiore al dato reale che nessuno conosce.

Grafico 1. - Migranti morti nel Mediterraneo centrale dal 2014 al 2020



Fonte: IOM, <https://missingmigrants.iom.int/>

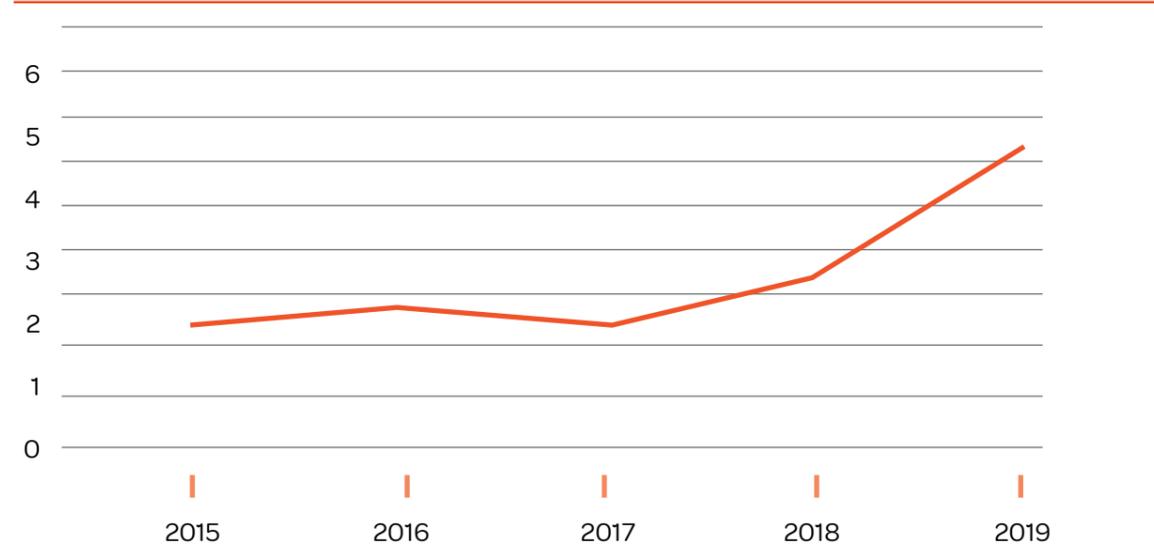
Se in numeri assoluti i morti sono diminuiti dal 2016 (grafico 1), le morti sono invece cresciute in termini relativi, nel rapporto tra morti e tentati attraversamenti, dal 2017 in poi, aumentando dal 2% al 5% (grafico 2). Come dire che l'accordo con la Libia (siglato il 2 febbraio del 2017) ha ridotto il numero ma fatto crescere il rischio della rotta migratoria.

Questi dati tragici sono essenziali per situare la questione migratoria nel quadro dello sviluppo sostenibile.

¹³ <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>



Grafico 2 - Tasso di mortalità in % negli attraversamenti dal 2015 al 2019



Fonte: IOM, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mortality-rates.pdf>

Questo rapporto cerca di fornire informazioni per colmare queste lacune, oltre ad avanzare alcune considerazioni di valutazione politica. A tal proposito si segnala che UNDESA e IOM, su richiesta dell'Inter-agenzia e del gruppo di esperti sugli indicatori degli SDGs delle Nazioni Unite, ha già realizzato un primo esercizio di monitoraggio che riportiamo nel box seguente, e che segnala come il governo italiano debba migliorare in modo sostanziale il governo delle migrazioni.

BOX 1 - Una prima valutazione dell'indicatore 10.7.2 sul numero di paesi con politiche migratorie per facilitare una migrazione e una mobilità delle persone, sicura, ordinata, regolata e responsabile¹⁴. Italia sufficiente ma da migliorare.

UNDESA con IOM ha sviluppato una serie di indicatori per misurare l'obiettivo 10.7 che comprende sei dimensioni politiche suddivise in 3 principi: 1. l'aderenza agli standard internazionali e l'adempimento dei diritti dei migranti; 2. la formulazione di politiche fondate su evidenze certe e sull'approccio "whole of government" (coinvolgimento dell'intero governo); 3. il coinvolgimento e l'impegno dei partner per affrontare le questioni migratorie; e in tre obiettivi: 1. far avanzare il benessere dei migranti nella società; 2. affrontare in modo efficace la mobilità delle persone nelle situazioni di crisi; 3. assicurare che le migrazioni si compiano in modo sicuro, ordinato e dignitoso. Per ogni dimensione è stata individuata una misura "proxy" che consiste in una domanda a cui si risponde con riferimento a 5 sottocategorie che catturano aspetti chiave delle politiche. L'indicatore composto è una media non ponderata di tutte le 30 sottocategorie.

L'analisi è stata applicata su 111 paesi tra cui l'Italia, raccogliendo le risposte dei governi.

Nel caso del nostro paese, la valutazione ha registrato: un soddisfacimento parziale rispetto alle dimensioni politiche sui diritti dei migranti, sull'approccio "whole of government" e fondato su evidenze, sulla cooperazione e la partnership, sul benessere socioeconomico dei migranti; mentre è richiesto un miglioramento ulteriore sulla mobilità nelle crisi e sulla migrazione sicura e ordinata. In queste due ultime dimensioni le risposte del governo italiano sono state negative: il governo ha dichiarato di non avere un piano di emergenza per popolazioni sfollate in termini di risposta ai bisogni fondamentali come il cibo, l'educazione, la salute e l'accesso ad acqua potabile; di non avere misure specifiche per fornire assistenza ai cittadini che risiedono all'estero in paesi in crisi o in situazioni post-crisi; di non avere una strategia nazionale per la riduzione dei rischi da disastri con misure specifiche per rispondere agli impatti sugli sfollamenti; di non avere previsto la concessione di permessi di soggiorno temporanei e di protezione temporanea nel caso di sfollati forzati a livello internazionale e per coloro che non sono in grado di ritornare. In termini generali e sintetici l'indicatore 10.7.2 mostra un adempimento parziale dell'obiettivo 10.7, insomma una situazione soddisfacente ma con ampi margini di miglioramento soprattutto relativamente alla mobilità sicura e ordinata.

Oltre agli obiettivi, ai target e agli indicatori relativi all'Agenda 2030, si può monitorare anche la realizzazione del **GCM** (nonostante l'Italia non sia tra i paesi aderenti). Il GCM elenca 23 obiettivi con circa 120 azioni da intraprendere, ma non specifica target ed indicatori. Il suo monitoraggio è perciò meno definito e vincolante. Non esistono finora monitoraggi del GCM a livello internazionale, e quindi questo rapporto (con quelli condotti in altri paesi grazie al progetto Volti delle Migrazioni), rappresenta un primo tentativo in tal senso.

Attualmente è in corso **la revisione della SNSS** per il 2021 che vede il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile (OSC) nel Forum per lo sviluppo sostenibile facilitato dal Ministero dell'Ambiente (ora della Transizione ecologica). GCAP Italia con FOCSIV stanno contribuendo alla revisione e, grazie anche a questo rapporto, presentano una serie di raccomandazioni per integrare un governo delle migrazioni fondato sul rispetto dei diritti umani nella SNSS. Tra queste la necessità di partecipare al GCM, e di sciogliere ambiguità e contraddizioni nel quadro del piano sulla coerenza delle politiche in corso di redazione da parte del governo italiano grazie all'assistenza tecnica dell'OCSE.

¹⁴ Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs, the International Organization for Migration (IOM) and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019, SDG INDICATOR 10.7.2 Number of countries with migration policies to facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, Policy Brief 1. October 2019.

2. L'INCLUSIONE SOCIALE DEI MIGRANTI

Nel 2014, un rapporto dell'OCSE sottolineava come l'Italia dovesse migliorare l'applicazione del suo sistema di inclusione/integrazione dei migranti, e quindi le loro condizioni sociali ed economiche¹. Dopo 6 anni dalla pubblicazione del rapporto, le cose non sono cambiate. L'inclusione dei migranti nel tessuto sociale delle comunità dei paesi di arrivo è uno dei punti degli obiettivi dell'**Agenda 2030** che mira a contrastare l'emarginazione sociale, a ridurre il tasso di povertà e a migliorare il loro accesso ai servizi pubblici nazionali. L'Agenda 2030 contiene obiettivi specifici per affrontare queste criticità come gli obiettivi 1 (contrastare la povertà e l'esclusione sociale eliminando le differenze geografiche all'interno di un dato paese), 3 e 4 (promuovere un'assistenza sanitaria e l'istruzione di qualità per tutti), e l'obiettivo 11 (città sostenibili e protezione sociale). Se in questi obiettivi non ci sono riferimenti espliciti ai migranti, i collegamenti con la migrazione, anche se impliciti, possono essere trovati all'interno delle categorie delle persone vulnerabili.



Ph. Global Goals for Sustainable Development



Gli obiettivi dell'Agenda con riguardo alla migrazione, sono rafforzati dal Patto globale sulle migrazioni (**Global Compact on Migration**), in particolare negli obiettivi 15 (fornire l'accesso ai servizi di base per i migranti), 16 (dare potere ai migranti e alle società per realizzare la piena inclusione e la coesione sociale), 17 (eliminare tutte le forme di discriminazione e promuovere un discorso pubblico basato sull'evidenza per modellare la percezione dei migranti)². Essi sottolineano l'importanza dell'integrazione sociale e dell'impegno dei migranti all'interno della società ospitante. Il Patto sottolinea la capacità dei migranti di diventare membri attivi della società, e indica azioni concrete per raggiungere la riduzione delle disparità ed evitare comportamenti discriminatori. Le azioni principali si concentrano sullo sviluppo di politiche a lungo termine per l'integrazione sociale ed economica dei migranti, promuovendo il rispetto reciproco, le tradizioni e i costumi di tutti i membri della comunità, costruendo un mercato del lavoro inclusivo, e promuovendo attività multiculturali come sport, musica e arte.

¹Sebastiano Ceschi "Migrazione e sviluppo tra politiche regressive e processi di esclusione", in Mezzetti P. e S. Ceschi (2019), Ripartire dall'Africa. Esperienze e iniziative di migrazione eco-sviluppo, Donzelli editore.

²Mattia, Giampaolo; Aurora, Ianni, Il Global Compact sulle Migrazioni: un'opportunità mondiale per una governance comune delle migrazioni, Background document n°5, Aprile 2020, pp. 4.



In Italia l'inclusione sociale è una questione ampia: i problemi occupazionali, così come la difficoltà di accesso al sistema sanitario nazionale, al sistema educativo, ad un alloggio decente e al sistema di welfare, sono tutti potenziali fattori di discriminazione ed esclusione.

Un gran numero di migranti, nonostante sia formalmente impiegato nel mercato del lavoro, non ha accesso a molti servizi di base.

Ciò è dovuto alla discriminazione del mercato del lavoro stesso e, in molti casi, a contesti locali che impediscono ai migranti di accedere a tali servizi. Inoltre, l'inclusione è legata allo status legale dei migranti nei paesi ospitanti. Il problema dell'accesso ai documenti legali crea di fatto barriere affinché un individuo di nazionalità non italiana possa accedere al sistema di welfare.

La **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** (SNSS) sottolinea l'importanza dell'inclusione sociale: "nel quadro di questa strategia l'Italia dovrebbe identificare gli obiettivi nazionali al fine di arginare la povertà, in particolare la povertà economica, educativa e culturale e la deprivazione materiale, alimentare e abitativa con una particolare attenzione a quelle famiglie e persone con grave esclusione sociale"³. Nonostante non ci sia alcun riferimento ai migranti, il documento collega i suddetti obiettivi alla migrazione soprattutto in relazione allo sradicamento della violenza all'interno della società: "I flussi migratori stanno determinando nuove istanze sociali e sono direttamente collegati alla necessità di monitorare gli episodi di violenza contro le comunità migranti e alla necessità di attuare nuove politiche di integrazione per garantire i diritti sociali a migranti e richiedenti asilo"⁴.

La SNSS italiana fissa una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2030:

- incrementare, a livello nazionale, adeguati sistemi di protezione sociale e misure di sicurezza per tutti gli individui della società, classi povere comprese, ed entro il 2030 raggiungere una copertura rilevante dei poveri e delle persone vulnerabili.
- entro il 2030 rafforzare e promuovere l'inclusione sociale a tutti i livelli, indipendentemente da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, condizione economica o altro.
- costruire un sistema educativo inclusivo.
- garantire entro il 2030 a tutti gli studenti le giuste competenze in termini di promozione dello sviluppo sostenibile attraverso uno stile di vita sostenibile, l'educazione ai diritti umani, l'uguaglianza di genere e la diffusione di una cultura non violenta e pacifica che tenda all'educazione alla cittadinanza globale e al rispetto della diversità culturale, e il contributo della cultura agli SDGs.
- migliorare l'accesso ai servizi sanitari e contribuire all'estensione della copertura sanitaria universale
- limitare i fattori di rischio e l'impatto delle emergenze sanitarie: migliorare i meccanismi di prevenzione.
- portare avanti un'azione incisiva per rilanciare le funzioni di salute pubblica e sostenere le riforme sanitarie.
- entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e rafforzare la capacità di gestire un insediamento umano inclusivo e partecipativo.
- aumentare il numero di città o di insediamenti umani che adottino e mettano in pratica politiche inclusive e di integrazione.
- garantire entro il 2030 l'accesso a un alloggio adeguato e sicuro, e ai servizi di base a tutti e una generale riqualificazione delle aree povere.

² I dati e le informazioni qui commentate sono tratti da IDOS e Confronti (2020), Dossier statistico immigrazione 2020; e da Caritas e Migrantes (2020), XXIX Rapporto immigrazione 2020. Conoscere e comprendere. Tau editrice.

³ Il tasso di fecondità delle donne immigrate decresce nel tempo assimilandosi a quello delle donne autoctone. Le nascite da genitori stranieri sono diminuite negli ultimi anni (vedi tabella 1), ma comunque sono state pari al 15% del totale dei nuovi nati.

⁴ Si contano 1 milione e 200 mila italiani in meno negli ultimi 5 anni.

⁵ Dati dal cruscotto statistico del Ministero degli Interni.

⁶ <http://www.vita.it/it/article/2021/02/06/le-pratiche-di-respingimento-dellitalia-alla-frontiera-con-la-slovenia/158253/>



Il **rapporto ISTAT** sugli SDGs, sempre in riferimento alla migrazione, sottolinea l'importanza dell'inclusione sociale dei migranti e di come sia particolarmente legata al raggiungimento del SDG 10 (ridurre le disuguaglianze)⁵. Secondo il rapporto, in Italia la povertà estrema rappresenta il 20% della popolazione e il 30% nel caso della popolazione migrante. I migranti e richiedenti asilo sono una delle categorie più vulnerabili: il numero di migranti in povertà estrema è di circa 1.500.000⁶.

Nonostante l'attenzione del rapporto verso le disuguaglianze, il documento sembra non contenere sufficienti analisi sull'accesso dei migranti al sistema sanitario e sull'integrazione all'interno delle istituzioni scolastiche.

Ad aggravare un quadro di governance frammentata si segnala infatti la mancanza di dati e di un monitoraggio, coordinato anche a livello europeo, che possa guidare l'analisi e le politiche di inclusione e integrazione dei minorenni con background migratorio. Per far fronte a questa mancanza di informazioni, questo capitolo si propone di analizzare indicatori e dati sull'inclusione sociale dei migranti. Così facendo, si permetterà di osservare in che misura i migranti siano inclusi nella nostra società e, in caso contrario, cosa debba fare l'Italia per promuovere politiche più inclusive in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Accoglienza e integrazione dei titolari di protezione internazionale

Secondo il rapporto Statistico sulle Migrazioni, l'integrazione dei migranti nel tessuto sociale del paese ospitante è un processo duplice (tra migranti e società ospitante), e difficile da raggiungere qualora non venissero messe in campo politiche attive volte a promuovere una reale inclusione sociale, o se comportamenti discriminatori continuano a regnare all'interno della società⁷.

Dopo i flussi migratori del 2015-16, e il successivo sopravvento della retorica dei movimenti dell'estrema destra e anti-migranti nell'arena politica italiana, sono aumentati gli **episodi razzisti e discriminatori**. Tali episodi si verificano soprattutto quando si tratta dell'accesso ai servizi pubblici di base da parte dei migranti. Secondo il rapporto "Words are Stones"⁸, gli episodi discriminatori sono aumentati da 555 nel 2015 a 1048 nel 2017. Le cause principali legate all'hate speech verso i migranti in Italia sono relative all'insicurezza, alla criminalizzazione della migrazione, la paura della sostituzione etnica, l'incompatibilità culturale e religiosa con la società ospitante. I principali bersagli di questi comportamenti sono immigrati, rifugiati, musulmani, rom, ebrei e persone di colore⁹.

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento delle libertà civili e delle migrazioni, ha elaborato nel 2017 il **Piano nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale**¹¹.

Il piano è diviso in due parti: doveri per migranti e per lo Stato.

Tra i principali doveri per i migranti vi sono: imparare la lingua italiana; condividere i valori fondamentali costituzionali; il rispetto delle leggi; essere parte della vita economica, sociale e culturale.

⁵ Rapporto ISTAT: https://www.istat.it/it/files//2020/05/SDGs_2020.pdf

⁶ <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2020/goal1.pdf>

⁷ IDOS, op. cit., pp. 179.

⁸ Words are stones, Analisi dell'hate speech pubblico nel discorso pubblico in sei paesi europei, International Report, 2019.

⁹ Ivi, pp. 20.

¹¹ Per una versione italiana del documento, si veda: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/slides_primo_piano_nazionale_integrazione.pdf



Per quanto riguarda i doveri dello Stato: garantire l'uguaglianza e la dignità; la libertà di culto; l'accesso all'istruzione e alla formazione; facilitare l'inclusione sociale.

BOX 1. La riduzione del sistema accoglienza

Di Fabrizio Coresi e Cristiano Maugeri, Action Aid, membro GCAP Italia

Il rapporto "Il sistema a un bivio – Centri d'Italia 2020" rivela la distruzione del sistema di accoglienza diffusa dei migranti nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), da Nord a Sud del paese. L'analisi non fa che confermare le tendenze già emerse nel precedente studio "La sicurezza dell'esclusione – Centri d'Italia 2019": bandi deserti per l'accoglienza diffusa e l'incentivo, offerto dal capitolato di gara, a grandi centri e grandi gestori.

Le tendenze rilevate nel 2019 e poi confermate nel 2020, sono imputabili al Decreto Sicurezza del primo Governo Conte con il Ministro dell'Interno Salvini, il quale ha aggravato le criticità strutturali del sistema di accoglienza e provocato, con l'abolizione della protezione umanitaria e l'esclusione dei richiedenti asilo dal SIPROIMI¹², un'ulteriore contrazione dei diritti.

Il Decreto Sicurezza, ha inoltre favorito i grandi gestori a scapito delle piccole realtà sociali con competenze consolidate.

Dall'analisi degli importi messi a bando dalle prefetture per i vari tipi di CAS (classificati in: unità abitative, fino a 50 posti e fino a 300 posti) si nota che nel centro nord si è cercato di mantenere un modello di accoglienza diffusa. I problemi amministrativi e gestionali originati dal Decreto Sicurezza e dal capitolato di gara hanno portato, a livello nazionale negli ultimi due anni, 34 prefetture a ripetere i bandi per l'accoglienza (circa un terzo del totale, ma potrebbero essere molte di più quelle con problemi nell'assegnazione che non hanno scelto di riproporre gare per reperire posti). Nel mezzogiorno permangono, per contro, la tendenza a favorire i centri collettivi di grandi dimensioni.

In un momento di emergenza sanitaria, tuttavia, le criticità delle grandi strutture sono emerse con forza. Nonostante la propaganda sui migranti che portano il virus risulti essere del tutto infondata, in regioni di confine come il Friuli-Venezia Giulia e la Sicilia, si è fatto ampio ricorso ai centri governativi per concentrare i migranti in ingresso, senza che si riuscisse a ridistribuirli sul territorio nazionale in tempi ragionevoli. Amplificando inoltre il rischio di contagio. Una situazione che ha prodotto tensioni sociali a livello locale, centri stracolmi e prassi lesive dei diritti delle persone ospitate.

In Sicilia prima del Decreto Sicurezza – come si evince anche da "Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati – Centri d'Italia 2018" – il sistema era già caratterizzato dal modello dei grandi centri collettivi. Per lo più collocati in zone isolate, da fine 2018 senza più i servizi di integrazione, i CAS ridotti a semplici dormitori, espongono ancor più le persone migranti al rischio di divenire manodopera per il caporalato.

In Friuli-Venezia Giulia dove si era affermato un modello di accoglienza diffusa, il terzo settore si è opposto al nuovo capitolato e ha disertato i bandi delle prefetture, che per il 59,27% offrivano posti in unità abitative cercando di preservare un sistema di micro-accoglienza diffusa.

Emblematica la situazione a Trieste che vede la prefettura assegnare 10 posti sui 1000 a bando.

¹² SIPROIMI (sistema per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) è stato il nuovo nome che il Decreto Sicurezza ha dato al precedente sistema di accoglienza SPRAR (sistema protezione per richiedenti asilo e rifugiati).



Il 5 ottobre 2020 il governo ha varato il Decreto Immigrazione: un innegabile passo avanti nonostante presenti ancora punti critici. Tra gli elementi migliorativi, va annoverato lo sforzo di reindirizzare il sistema di accoglienza verso il modello a titolarità pubblica in micro-accoglienza diffusa.

Tuttavia, solo cambiando profondamente il capitolato – che definisce costi e servizi da erogare – potremo parlare di una reale riforma. Una volta a regime le nuove direttive, sarà tuttavia necessario predisporre meccanismi di monitoraggio del sistema.

La fruibilità dei dati, che da tempo reclamiamo con openpolis, ed il rispetto dell'obbligo di pubblicazione della relazione annuale sul sistema di accoglienza (prevista per legge per il giugno di ogni anno, scadenza mai rispettata), sono aspetti chiave per disegnare politiche funzionali e riforme efficaci, nonché per permettere al Parlamento ed alla società civile di esercitare il ruolo che gli è proprio.

Nonostante le "buone intenzioni" del piano, i **Decreti Sicurezza** e la legge 132/2018 "Immigrazione, sicurezza e protezione internazionale" hanno peggiorato il sistema di accoglienza (vedi Box 1)¹³.

Il sistema italiano, prima di questa legge, stabiliva una governance multilivello dell'accoglienza: una prima fase di accoglienza nelle strutture governative, interessate dall'approccio hotspot¹⁴, nel quale la persona svolgeva le operazioni necessarie a definire la propria posizione giuridica come richiedente asilo¹⁵. Qualora i posti in tali centri fossero stati non disponibili, si sarebbero potute allestire strutture temporanee, i centri di accoglienza straordinaria (CAS), per il tempo strettamente necessario al loro trasferimento nei centri ordinari. In questi centri il migrante doveva attendere la valutazione della richiesta di asilo da parte della Commissione Territoriale¹⁶.

La funzione di seconda accoglienza era assicurata all'interno del sistema di micro-accoglienza diffusa e integrata, a titolarità pubblica, in capo ai comuni, denominata SPRAR (sistema protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Il richiedente asilo vi poteva accedere subito dopo aver formalizzato la propria richiesta di protezione. Anche in questo caso, in assenza di posti disponibili nelle strutture ordinarie SPRAR, era prevista l'attivazione di centri temporanei CAS, con la conseguente creazione de facto di due sistemi di accoglienza paralleli: uno individuato per legge come ordinario, con standard elevanti ma residuale, e uno temporaneo e emergenziale, privo di standard, meno trasparente, ma di fatto principale poiché ospitava (e ospita) la maggior parte dei richiedenti e titolari di protezione su scala nazionale.

Con i Decreti Sicurezza, un insieme di norme inedite e discriminatorie ha riconfigurato il sistema d'asilo italiano e abbassato gli standard di protezione, violando il diritto d'asilo delle persone in movimento (vedi Box 2).

¹³ IDOS, op.cit, pp.182.

¹⁴ Per una breve spiegazione degli hotspot si veda: Hotspot immigrazione: cosa sono i centri di prima accoglienza (theitaliantimes.it)

¹⁵ L'identificazione, se non ancora completata, la verbalizzazione della domanda, l'avvio del procedimento di esame della stessa e l'accertamento delle condizioni di salute, volto anche ad individuare eventuali situazioni di vulnerabilità da trattare con misure specifiche e mirate

¹⁶ Le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale sono gli organi amministrativi incaricati di valutare le domande di asilo in prima istanza; fanno capo al Ministero dell'Interno. Per maggiori informazioni vedere: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/general/number-staff-and-nature-first-instance-authority>.



In particolare, l'abolizione della Protezione Umanitaria - la forma di protezione maggiormente concessa per motivi legati alle condizioni politiche nel paese di origine - ha fatto sì che 61.600 richiedenti asilo si vedessero negare qualsiasi tipo di protezione solo tra ottobre 2018 e ottobre 2020¹⁷.

Rispetto alla legge precedente, i Decreti Sicurezza configurano i CAS non come strutture temporanee ma come un passaggio obbligato per i richiedenti asilo che venivano quindi esclusi dal sistema a titolarità pubblica in capo ai comuni divenuto con il medesimo provvedimento il SIPROIMI (sistema per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) in sostituzione dello SPRAR. Questo provvedimento, in combinato con il nuovo schema di capitolato per la gestione dei centri governativi e straordinari, ha avuto il demerito di fare economia eliminando i servizi per l'integrazione (previsti nel precedente schema di capitolato) e costringendo le persone migranti all'interno della struttura di accoglienza (in alcuni casi, per più di un anno) senza alcuna possibilità di frequentare alcuna attività che avrebbe permesso loro un concreto avviamento all'autonomia in Italia¹⁸.

Dopo la caduta del governo, nell'agosto 2019, e molte pressioni da parte delle organizzazioni della società civile¹⁹, il nuovo governo italiano ha emanato il 5 ottobre 2020 un nuovo decreto immigrazione che nonostante presenti ancora importanti criticità, in parte ristabilisce il vecchio assetto dell'accoglienza, reintroducendo la possibilità per i richiedenti asilo di accedere al sistema pubblico in capo ai comuni, ora denominato SAI (Sistema di accoglienza e integrazione), nonché servizi minimi previsti anche all'interno dei CAS (corsi di italiano, formazione professionale e mediazione culturale).

BOX 2. Le Commissioni Territoriali e il diritto d'asilo

Di Rossella Fadda, giovane attivista Focsiv²⁶

Tre questioni sono emerse come centrali per il diritto d'asilo: la credibilità, la cultura del sospetto e la circolazione delle storie. In parole povere, per molti richiedenti asilo raccontare storie di asilo diventa un atto performativo per convincere le autorità che sono degni di fiducia, credibili e meritevoli di protezione.

Insicurezza, sfiducia e incertezza sono sentimenti spesso legati alla circolazione di storie tra i richiedenti asilo che contribuiscono a costruire un immaginario negativo della Commissione Territoriale (CT). Alimentate dalla paura, queste storie descrivono un contesto in cui i richiedenti asilo devono stare molto attenti alle informazioni personali che raccontano alle autorità a causa del severo scrutinio delle forze della Commissione.

In quanto modalità di "conoscenza informale" sulle procedure di asilo prodotta e condivisa dai richiedenti, queste storie sono spesso controproducenti per la valutazione delle richieste. Consapevoli della radicata "cultura dell'incredulità e del sospetto" tra le istituzioni, alcuni individui credono che "prendere in prestito" narrazioni sull'asilo considerate più "potenti" di altre, alle quali è già stato concesso lo status legale, aumenterà le loro possibilità di un esito positivo. In realtà, il risultato è spesso opposto a quello previsto, perché tale strategia ingannevole porta alla creazione di "richieste standard" che

¹⁷ <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Diritto-Asilo,-il-Report-2020-della-Fondazione-Migrantes-.aspx>

¹⁸ Per un'analisi dei decreti sicurezza e accoglienza in Italia: <https://www.openpolis.it/esercizi/la-stretta-del-decreto-sicurezza-al-sistema-di-accoglienza/>; qui una versione in lingua inglese: <https://www.smartdualcitizenship.com/blog/what-does-the-decreto-sicurezza-say-exactly/>

¹⁹ Qui una lettera aperta della campagna 'Io Accolgo' per l'abrogazione dei decreti sicurezza: https://ioaccolgo.it/appello_governo.pdf.

²⁶ Questo articolo è basato sul progetto di ricerca per Master (novembre 2018-marzo 2019) e sulla dissertazione "Narrating Experiences of (In)Security at Asylum-seeking Procedures. Un caso studio etnografico qualitativo sulla richiesta di asilo in Italia". Come stagista presso la ONG Oxfam Italia Intercultura, Rossella Fadda ha svolto un fieldwork presso il Centro di accoglienza straordinaria di Siena dove ha condotto interviste narrative con richiedenti asilo, per lo più di origine nigeriana, e conversazioni informali con consulenti legali, operatori e manager della ONG.



rafforzano un ambiente decisionale negativo. Anche se alcuni mentono di proposito all'intervista della CT, in molti casi questo deve essere visto come una strategia di copiatura per essere riconosciuti come rifugiati a fronte dei pregiudizi culturali discriminatori dei funzionari.

Le informazioni, condivise tra le comunità dei richiedenti, sull'intervista di prima istanza per la determinazione dello status di rifugiato, possono essere fuorvianti o errate, mettendo così in luce l'importanza di fornire supporto legale in modo coerente. In particolare, la preparazione dell'intervista da parte dei consulenti legali è una pratica importante per facilitare l'accesso alle procedure di richiesta d'asilo, perché fornisce delle linee guida appropriate ai richiedenti per navigare in tale contesto. Questa pratica rappresenta un processo utile e potenziante per i richiedenti. Questi preparativi confidenziali offrono ai richiedenti asilo l'opportunità di ripercorrere le difficoltà che hanno vissuto in uno spazio sicuro con persone di cui si fidano, il che allevia la loro paura di commettere "errori" durante l'intervista. Come ha spiegato un partecipante durante un'intervista: "Devo solo pensare, raccogliermi... sapere cosa sto per dire, non dovrei andare e fare errori, ... per me è stato [...] non facile la prima volta raccontare a qualcuno la mia storia...". I consulenti legali sono fondamentali per fornire ai richiedenti asilo informazioni adeguate e suggerire strategie per affrontare la diffidenza, i presupposti culturali e le percezioni soggettive delle autorità.

Tuttavia, come ulteriore effetto dei Decreti Sicurezza, i servizi e le ore di lavoro del personale sono stati drasticamente ridotti nei centri di accoglienza, per cui ricevere un adeguato supporto legale non era più un'opzione per molti richiedenti asilo.

La politicizzazione della migrazione non ha a che fare solo con le agende politiche e la retorica a livello macro, ma ha un grande impatto sulle persone in movimento a livello micro.

I Decreti Sicurezza hanno avuto un impatto sulla vita quotidiana e sull'inclusione sociale delle donne e degli uomini che chiedono asilo in Italia con conseguenze importanti. Tuttavia, dal 18 dicembre 2020 è stato approvato un nuovo Decreto Immigrazione (legge 130/2020).

La nuova legge riforma i Decreti Sicurezza e amplia l'accesso al riconoscimento della protezione internazionale/nazionale e ai centri di accoglienza per le persone che chiedono asilo in Italia. Anche se segna sicuramente una svolta rispetto al precedente orientamento politico in materia di asilo, operazioni di ricerca e soccorso, sistema di accoglienza, permessi di soggiorno e cittadinanza, si teme che i cambiamenti effettivi possano essere limitati.

Tuttavia, è stato fatto un passo importante verso un quadro normativo più equo sulla (im)migrazione e il ristabilimento del diritto d'asilo.



Educazione

Come sottolineato nell'introduzione, lo SDG 4 (alta qualità dell'istruzione) è uno degli obiettivi cardine dell'Agenda 2030. Il citato Piano Nazionale per l'Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale²⁷ indica l'accesso all'istruzione per tutti i migranti nei centri di accoglienza: rendendo obbligatoria la partecipazione ai corsi di lingua italiana all'interno delle strutture di accoglienza, e promuovendo la partecipazione a corsi professionali per implementare competenze utili all'integrazione lavorativa. Secondo i dati riportati in IDOS²⁸, nel 2018, 22.347 migranti all'interno dello SPRAR hanno frequentato corsi di lingua; tra questi il 15,3% ha partecipato a corsi di pre-alfabetizzazione, il 39% corsi base, il 26,4% di livello intermedio e il 12,3% un corso avanzato. Tra i minori presenti nei centri di accoglienza, circa 2.458 hanno frequentato un corso scolastico in base alla loro età. Quest'ultimo aspetto è molto indicativo, poiché significa che l'integrazione e l'apprendimento della lingua sono facilitati dall'istruzione scolastica e nell'ambiente classe, diventando un ponte con la comunità ospitante²⁹. Il box 3 illustra i problemi di inclusione dei minori non accompagnati che sono uno dei soggetti più vulnerabili.

BOX 3. Stato dell'arte sull'inclusione dei minori stranieri non accompagnati in Italia di Save the Children, membro di GCAP Italia

Al 31 dicembre 2020 il totale dei minorenni stranieri non accompagnati (MSNA) arrivati via mare³⁰ in Italia ammontava a 4.623³¹, più del doppio di quelli registrati nel 2019 (1.680), pari al 13,5% del totale degli arrivi via mare nel 2020. Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 30 novembre 2020 (ultimi dati disponibili) i minorenni non accompagnati presenti nelle strutture di accoglienza erano 6.601³², di cui 6.362 maschi (96,4%) e 239 femmine (3,6%), in diminuzione rispetto al 2018 quando erano 10.787. Tra i minorenni presenti nelle strutture, l'88,1% ha tra i 16 e i 17 anni, percentuale che cresce con il passare degli anni (erano l'83,7% nel 2017). Le principali nazionalità sono il Bangladesh (21,5%, in crescita rispetto agli anni precedenti), l'Albania (15,6%), la Tunisia (12,3%), l'Egitto (10%) e il Pakistan (8,6%), mentre si conferma la pressoché scomparsa dei minorenni che arrivano dall'Africa sub-Sahariana, a testimoniare il blocco degli sbarchi dalla Libia. A questi numeri vanno poi aggiunti quelli dei minorenni che si sono allontanati dalle strutture di accoglienza e che risultano quindi irripetibili: 2.081 alla fine di novembre 2020 e 5.383 nel 2019.

La Legge 7 aprile 2017, n. 47, "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"³³, promossa in una prima formulazione³⁴ da diverse organizzazioni³⁵ impegnate nella difesa dei diritti dei minorenni, è l'ultima tappa di un lungo percorso di cambiamenti normativi volti a far fronte alle carenze del sistema di protezione dei minorenni non accompagnati, nonché il primo tentativo in Europa di creare un sistema organico di protezione di chi, da minorenne, migra privo di figure adulte di riferimento³⁶.

²⁷ Piano Nazionale, op. cit. pp. 8-9.

²⁸ IDOS, op. cit. pp. 183.

²⁹ Ibid.

³⁰ Si precisa che ad oggi non sono disponibili rilevazioni ufficiali che restituiscano dati relativi agli attraversamenti via terra.

³¹ Ministero dell'Interno, Cruscotto statistico giornaliero, disponibile al link http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2020.pdf, dati aggiornati al 28 dicembre 2020.

³² Direzione Generale delle Politiche dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Ultimo report mensile disponibile: novembre 2020.

³³ Legge 7 aprile 2017, n.47, Disposizioni in materia di misure di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, disponibile al link <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

³⁴ Proposta di legge C 1658. Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, disponibile al link https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDLO014820.pdf

³⁵ Save the Children, Action Aid, Ai.Bi., Amnesty International, ASGI, Caritas Italiana, Centro Astalli, C.I.R., CNCA, Emergency, OIM, Terre des Hommes, UNHCR e UNICEF.

³⁶ Europartners, 2019, Minori Stranieri Non Accompagnati. Analisi del fenomeno in Italia e sentiment dei social media, p. 2, disponibile al link <http://www.europartnersnetwork.eu/wp-content/uploads/2019/03/WP-MSNA.pdf>



Negli ultimi due anni i cosiddetti Decreti Sicurezza hanno però minato il principio del superiore interesse del minore, nonché il divieto assoluto di respingimento dei minorenni stranieri non accompagnati, così come codificati dalla Legge 47/2017³⁷.

A fine 2020, l'approvazione del Decreto Immigrazione ha posto una serie di profonde revisioni ai Decreti Sicurezza che hanno permesso di affrontare le difficoltà nei percorsi di inclusione derivanti dalla mancanza di iscrizione anagrafica, e l'impatto delle norme restrittive sulla situazione dei neomaggiorenni. Le nuove norme includono importanti miglioramenti per l'accoglienza: viene rinominato e rafforzato il "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI) che torna ad accogliere i richiedenti asilo, inclusi i nuclei familiari con bambini, altrimenti destinati a trascorrere nei CAS e altri grandi centri i primi mesi di permanenza in Italia, con l'impossibilità di una presa in carico adeguata dei bisogni dei minori. Il decreto prevede l'accoglienza nel sistema dei neomaggiorenni in prosieguo amministrativo disposto dal Tribunale per i minorenni ai sensi dell'articolo 13 della L.47/2017 (continuità dell'assistenza sino ai 21 anni) - possibilità, questa, sinora incerta a causa di una prassi poco chiara. Si segnala anche la reintroduzione del silenzio-assenso in caso di silenzio della Pubblica Amministrazione sul parere relativo all'integrazione ai fini della conversione del permesso per minore età in permesso per lavoro, studio o attesa occupazione, prevista dalla L. 47/2017, la priorità dell'esame di protezione internazionale presentate da persone vulnerabili e in particolare di minori non accompagnati, e l'esenzione di questi ultimi dalle procedure accelerate di valutazione della domanda. Si è proceduto anche all'ampliamento della definizione della "protezione speciale", ora collegata al divieto di espulsione e respingimento in caso di rischi di tortura e trattamenti inumani e degradanti, e riconoscibile quando l'allontanamento violerebbe il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, tenendo conto della presenza di vincoli familiari in Italia. Questa previsione può avere importanti ricadute positive per i nuclei familiari e i neomaggiorenni che hanno fatto domanda di asilo ma non rientrano nelle ipotesi di protezione internazionale.

Il rilascio del permesso per cure mediche è previsto non più per "condizioni di salute di particolare gravità" ma per "gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie", formulazione che include più chiaramente la condizione psicologica - novità importante, tra gli altri, per i neomaggiorenni richiedenti protezione che riportano traumi per quanto subito durante il viaggio senza avere i presupposti per la protezione internazionale o speciale, che hanno subito gli effetti della cancellazione del permesso umanitario. Viene inoltre previsto che tale permesso sia convertibile in permesso per lavoro. Infine, si riconosce la possibilità dei genitori che hanno ricevuto un permesso di soggiorno per "assistenza minori" ai sensi dell'art. 31 TU in permesso per lavoro quando ne ricorrono i presupposti. Rimangono anche alcune importanti questioni, come³⁸: la maggiore valorizzazione delle possibilità aperte dalla L.47/17 rispetto ai diversi status giuridici che influiscono sulle vulnerabilità dei MSNA; l'ottenimento della cittadinanza per la partecipazione sociale e civile dei minorenni con background migratorio; la presenza capillare di servizi di orientamento socio-legale a supporto ai minori; la necessità di migliorare l'accesso all'istruzione, alla salute e a sistemi abitativi dignitosi.

Fra i MSNA appena arrivati in Italia sono registrati infine casi crescenti di fragilità psicologica, vulnerabilità e anche malattia mentale, spesso legati alle esperienze pre e/o migratorie. Gli aspetti legati al benessere socio-psicologico ed emotivo dovrebbero essere oggetto di maggiore attenzione, a partire dalla scuola, dove tali servizi sono scarsamente presenti. Il benessere degli studenti potrebbe anche essere coltivato a partire dall'istituzione di un clima integrativo e inclusivo nelle classi, oltre che dal contrasto a episodi di discriminazione, bullismo e emarginazione che possono emergere negli ambienti educativi ed extrascolastici.

³⁷ Save the Children, Superando le Barriere, 2020, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/superando-le-barriere>

³⁸ Save the Children, Integration Mapping of refugee and Migrant children in School and Other Experiential Environments in Europe, 2020, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/immerse-ricerca-indicatori-inclusione>



All'interno del **sistema scolastico**, gli studenti con background migratorio sono circa 857.729 e rappresentano un decimo dell'intera popolazione studentesca in Italia³⁹. Dividendoli per nazionalità, possiamo vedere quattro principali paesi rappresentati: Romania (18,4%), Albania (13,5%), Marocco (12,2%) e Cina (6,4%), mentre altri paesi come Egitto, Filippine, Moldavia e India rappresentano circa il 3% dell'intera popolazione studentesca migrante. Per quanto riguarda la presenza geografica, più della metà si trova nel nord Italia, circa il 20% nelle regioni centrali, l'8% nel sud e circa il 3% nelle isole (Sicilia e Sardegna)⁴⁰. Il più alto tasso di studenti con background migratorio, secondo i dati riportati in IDOS⁴¹, è nella scuola primaria con il 36,5%, mentre nella scuola media e secondaria sono circa il 21% e il 23% rispettivamente del totale degli studenti. Molti di loro sono seconde generazioni di migranti (sono circa il 65% di tutti gli studenti migranti⁴² e sono ben integrati all'interno della classe).

Nonostante l'alto numero di studenti con background migratorio, l'inclusione resta critica. Secondo Open Polis⁴³, più della metà degli studenti con background migratorio nella scuola secondaria è in ritardo di un anno rispetto agli studenti italiani, con un alto tasso di abbandono scolastico (in Italia il tasso è del 37,6%). Ciò è dovuto alla scelta sbagliata al momento del passaggio dalla scuola media a quella superiore, soprattutto per la mancanza di un buon orientamento da parte delle scuole, o per l'incapacità dei genitori -molto spesso dovuta alla mancanza di rapporti tra scuola e famiglie migranti- di sostenere il figlio nella scelta, che potrebbe rivelarsi un effetto diretto dell'esclusione dei migranti nel tessuto sociale e delle loro critiche condizioni economiche⁴⁴.

Inoltre, vale la pena notare che gli studenti con background migratorio tendono a preferire gli istituti professionali o tecnici piuttosto che scegliere scuole superiori come i licei, che aprono ad un percorso universitario. Secondo i dati del Ministero dell'Istruzione, gli studenti con background migratorio che scelgono gli istituti professionali o tecnici sono circa il 67%, mentre solo il 33% sceglie il liceo classico o scientifico per continuare il proprio percorso nelle università italiane⁴⁵. Questi dati dimostrerebbero che gli studenti con background migratorio vengono spesso orientati verso scuole che possono consentire loro di inserirsi il prima possibile nel mercato del lavoro, riducendo le opportunità di migliorare la loro mobilità sociale.

Infatti, la canalizzazione⁴⁶ degli studenti con background migratorio è una delle principali discriminazioni. Molte scuole medie, nel momento di transizione alla scuola secondaria, suggeriscono agli studenti con cittadinanza non italiana di scegliere una "scuola di basso livello" per evitare problemi di apprendimento che potrebbero verificarsi se andassero in un liceo o in altre scuole superiori. L'effetto principale di questo processo -che non è automatico- ha creato in alcuni casi una ghettizzazione nelle scuole con un alto numero di studenti migranti, rappresentando di fatto un'altra faccia della discriminazione.

Rispetto all'accesso all'istruzione, lo status giuridico dei minori e la loro età all'arrivo in Italia influenzano il loro accesso alla scuola e i risultati ottenuti: ad esempio la grande maggioranza dei MSNA frequenta i Centri provinciali di istruzione per adulti, anziché le scuole ordinarie.

³⁹ IDOS, op. cit., pp 219-20

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Figli o figlie che hanno genitori migranti o figli di coppie miste.

⁴³ <https://www.openpolis.it/i-minori-stranieri-nelle-scuole-italiane-tra-disuguaglianze-e-diritto-allinclusione/>

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ https://www.miur.gov.it/documents/20182/2447435/Notiziario+Alunni+con+Cittadinanza+non+italiana+A.S.+2018_2019.pdf/ad84f9fc-efe5-46bd-2aa4-091b81727197?version=1.0&t=1593701066178

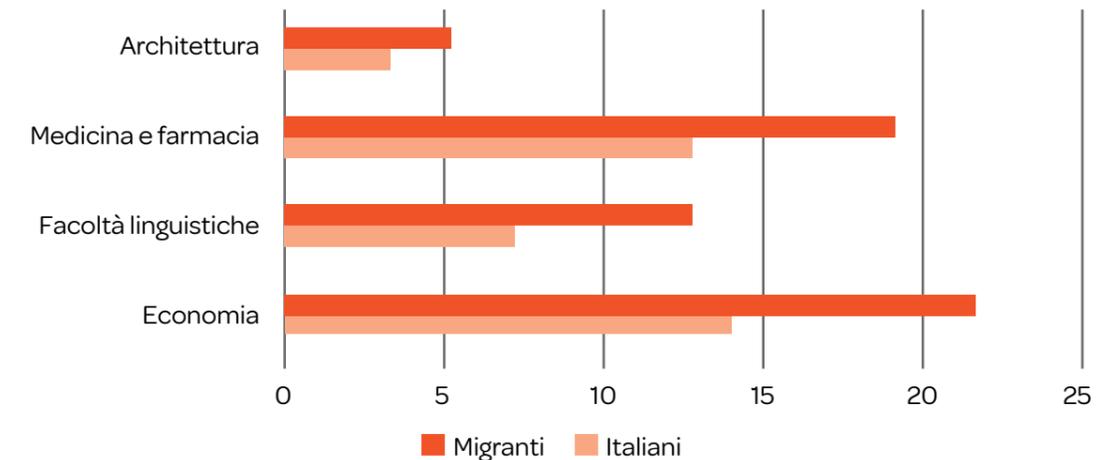
⁴⁶ Secondo la letteratura, la canalizzazione nella scuola è il processo che tende a includere gli studenti con un background migratorio all'interno della scuola stabilita -molto spesso le scuole così considerate di basso livello come l'istituto professionale o tecnico. Per un primo approccio alla questione: https://www.collettiva.it/rassegna/2017/02/24/news/figli_di_immigrati_se_il_sistema_non_sa_trattare_le_diversita_-475546/



Il percorso scolastico per gli studenti background migratorio dovrebbe essere invece sostenuto lottando contro gli stereotipi e le discriminazioni che guidano i fenomeni di orientamento e ghettizzazione e facilitando i percorsi di integrazione a partire dal maggiore sostegno all'apprendimento della lingua italiana, dalla presenza di tutor e mediatori culturali nelle scuole pubbliche.

Per quanto riguarda le università, secondo il rapporto IDOS, tra il 2003-04 e il 2019-20 il numero degli studenti con background migratorio nelle università italiane è aumentato dal 2,7% al 5,4%⁴⁷. Nel 2020, gli studenti con background migratorio sono stati circa 16.000, tra cui il 57% ragazze. Il grafico 1 indica come la crescita delle iscrizioni sia maggiore per i giovani con background migratorio piuttosto che per gli italiani, e principali campi di studio sono economia (+21,7%, +14% italiani), facoltà linguistiche (+10,7%, +7,2% italiani), medico-farmaceutiche (+12,8%, +10,2% italiani) e architettura (+5,3%, +3,3% italiani). Per quanto riguarda le nazionalità, più del 50% sono studenti europei (25,5% comunitari e 24,8% extracomunitari), mentre, tra i non europei, il 21,7% viene dall'Asia, il 17,1% dall'Africa e il 10,7% americani. Anche in questo caso, gli studenti migranti tendono a scegliere facoltà professionali, e questo può essere spiegato da un lato con la forte volontà di inserirsi nel mercato del lavoro e, dall'altro, di raggiungere una alta qualificazione come una sorta di rivincita sociale verso il paese ospitante, e un 'esempio' per la famiglia nel paese di origine⁴⁸.

Grafico 1 - La crescita degli studenti con background migratorio nelle università rispetto agli studenti italiani (%)



Fonte: IDOS, 2020.

⁴⁷ IDOS, op.cit, pp.224-6.

⁴⁸ https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Guida_Scuola-e-famiglie-immigrate_.pdf



Diritto alla casa

Per quanto riguarda l'alloggio, l'Agenda 2030 e in particolare l'obiettivo 11, così come il già citato SNSS, mettono in cima alle priorità il diritto alla casa. Secondo i dati e rimanendo concentrati, per ora, sul sistema di accoglienza in Italia, nel 2018 circa 4.500 migranti sono stati ospitati in accoglienza diffusa in appartamenti all'interno del sistema SPRAR. Tuttavia per coloro che restano al di fuori del sistema di accoglienza, molto spesso, la mancanza di un lavoro e le precarie condizioni economiche alimentano la diffidenza tra i migranti e i proprietari delle case.

Di fronte a ciò, le organizzazioni della società civile hanno messo in campo una serie di iniziative per arginare il problema degli alloggi. Ad esempio Refugees Welcome Italy sostiene l'ospitalità dei rifugiati all'interno delle famiglie italiane, mentre il progetto Carry On⁴⁹ (una partnership tra 7 OSC di Roma) offre una prima ospitalità a quei migranti che sono rimasti fuori dal sistema di accoglienza.

In generale, la mancanza di un lavoro regolare e stabile impedisce ai migranti di ottenere una casa, costringendoli a vivere in condizioni molto precarie. Il mercato della casa in Italia può essere diviso temporalmente in 3 fasi: 2004-07, 2007-14 e 2014-19⁵⁰. Nella prima fase, il periodo pre-crisi, i migranti erano facilitati nell'ottenere credito dalle banche e avevano un lavoro più stabile (nonostante il mercato del lavoro fosse ristretto in determinati settori), facendo di fatto aumentare l'accesso alla casa dei migranti dal 12% al 17% (sul totale delle case comprate in Italia). Il secondo periodo è quello del declino del mercato della casa soprattutto a causa della crisi economica e dell'aumento del tasso di disoccupazione.

Da questo periodo in poi (terza fase) il mercato della casa è tornato a crescere, soprattutto tra coloro che vivono in Italia da almeno 10 anni. L'acquisto di 232.000 case da parte dei migranti ha generato una spesa totale di 20,5 miliardi di euro. Le nazionalità che acquistano gli immobili in quest'ultima fase sono state per oltre la metà dei migranti dell'Europa dell'Est, seguiti dagli asiatici (India e Pakistan) e poi dai cinesi (oltre il 70% di questi individui vive nel nord Italia). Un gran numero di migranti che ha comprato una casa in questi ultimi anni sta completando il suo percorso verso la piena integrazione nella società ospitante. L'IDOS riferisce che la maggior parte di loro ha gradualmente abbandonato i quartieri periferici stabilendosi in zone abitate per la maggior parte da autoctoni.

Tuttavia, come riportato da IDOS, la crisi della Covid-19 sta influenzando negativamente il mercato immobiliare per i migranti, e questo minerà anche la loro inclusione sociale. Inoltre, le politiche del governo centrale e in particolare le legislazioni regionali presentano alcuni ostacoli ai migranti in termini di accesso alle case popolari. La maggior parte delle Regioni ha emanato una controversa legge la quale prevede che per aver accesso alla casa popolare si debba avere una certificazione che attesti che il richiedente non possieda alcuna casa né in Italia né in qualsiasi parte del mondo. Come sottolineato dall'ASGI⁵¹, questa richiesta è discriminatoria, perché per gli italiani è sufficiente un'autocertificazione, mentre i migranti dovrebbero presentare al momento della richiesta una dichiarazione ufficiale del loro governo nel paese di origine. Come appurato, tuttavia, solo alcuni paesi sono in grado di rilasciare questa dichiarazione, e quindi molti dei soggetti residenti nel nostro paese non possono avere accesso alla casa popolare⁵².

⁴⁹ Here the project: <https://www.asinitas.org/carry-on-e-crossing/>

⁵⁰ IDOS, op. cit., pp. 193.

⁵¹ Association for Juridical Studies on Migration.

⁵² <https://www.asgi.it/banca-dati/messaggio-dellinps-dell3-dicembre-2019-n-4516/>



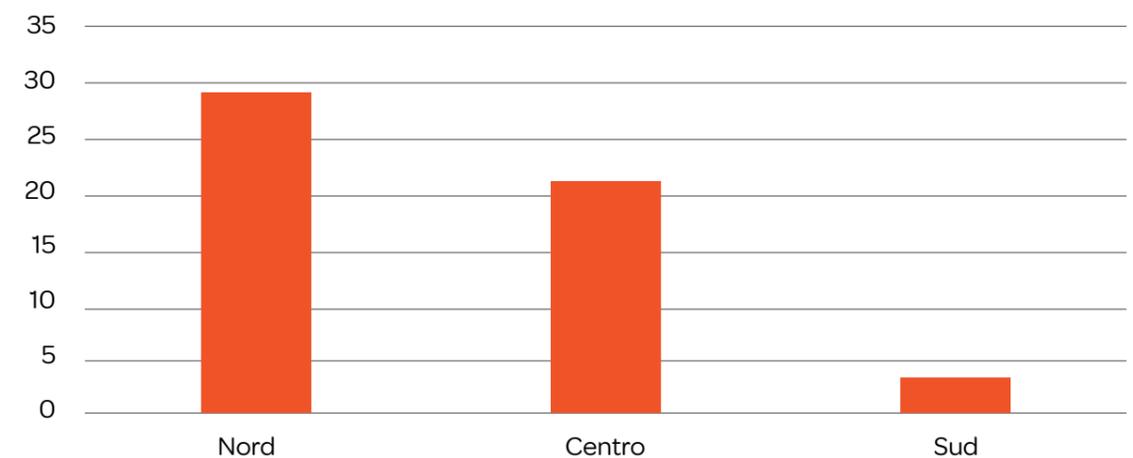
Disuguaglianze e povertà

Come vedremo anche nel capitolo 3, i migranti rappresentano la parte debole della società in termini di **condizioni sociali ed economiche**. A questo proposito, lo SDG 1 (sradicare la povertà) e lo SDG 10 (eliminare le disuguaglianze) sono il riferimento principale per affrontare il tema. I target 1.3 e 1b mirano a costruire un efficiente strumento di protezione sociale per le persone povere e vulnerabili, e a creare strategie di sviluppo che permettano rapidi investimenti in azioni contro la povertà⁵³. Inoltre, i target 10.1 e 10.3, mirano rispettivamente a raggiungere entro il 2030 una crescita del reddito del 40% per la popolazione in povertà estrema rispetto al reddito medio nazionale, e a garantire pari opportunità e ridurre le disuguaglianze eliminando tutte le politiche e le leggi discriminatorie⁵⁴.

Guardando i dati pubblicati dall'ISTAT⁵⁵, nel 2019 i migranti hanno rappresentato il 26,9% (1.400.000) dei poveri in Italia. Questi dati, come sottolineato dall'ISMU⁵⁶, non tengono conto di tutti quei migranti che risiedono irregolarmente e che, come vedremo nel capitolo 3, sono spesso impiegati senza alcun contratto in alcuni settori del mercato del lavoro, come l'agricoltura.

Come esposto nel SNSS, la riduzione della povertà è una delle prime priorità del governo italiano. Nel 2018 il governo italiano ha introdotto il Reddito di Inclusione (REI) per affrontare la povertà estrema. Tale misura si divide in due parti fondamentali: la prima consiste nel fornire una somma di denaro mensile, mentre la seconda ha lo scopo di fornire una serie di corsi di formazione professionale che consentirebbe l'entrata nel mercato del lavoro. Tuttavia, nel primo periodo dopo l'entrata in vigore della legge, la stessa escludeva tutti quei migranti che avevano un permesso di lavoro temporaneo e includeva solo chi aveva un permesso a lungo termine (10 anni). Dopo la mobilitazione delle organizzazioni della società civile, il Tribunale di Bergamo ha stabilito che la misura doveva essere estesa a tutti i migranti indipendentemente dal loro status giuridico. Secondo i dati, i migranti sono solo una piccola parte dei beneficiari di questa misura e rappresentano l'11% del totale (29% nel Nord Italia, 21% nel Centro, 3% nel Sud).

Grafico 2. - Migranti beneficiari del Reddito di Inclusione (%)



Fonte: IDOS, 2020.

⁵³ <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ https://www.redattosociale.it/article/notiziario/migranti_il_coronavirus_ha_reso_ancora_piu_povere_le_famiglie_straniere

⁵⁶ Istituto studi sulla multiethnicità: <https://www.ismu.org/ismu-e/>



Queste cifre sono un effetto diretto della distribuzione dei migranti all'interno del mercato del lavoro (vedi capitolo 3). Infatti, i migranti in Italia tendono ad avere migliori condizioni di lavoro nelle regioni del nord, dove molto spesso lavorano in settori dove i controlli sono più frequenti, e quindi possono "godere" di contratti regolari con casi di "lavoro nero" inferiori rispetto alle regioni del centro e del sud Italia. Al contrario, nelle regioni del sud, dove le principali opportunità di lavoro sono nel settore agricolo, il lavoro irregolare e la mancanza di contratti sono più frequenti. Questo ha un effetto sull'accesso alle prestazioni sociali dello Stato e impedisce ai migranti, soprattutto nell'ultimo periodo della pandemia, di avere sussidi dal governo.

Il governo italiano nel 2019 ha lanciato una nuova misura per contrastare la povertà nel paese: Il Reddito di Cittadinanza (RdC). Il RdC ha sostituito il suddetto REI ed è stato strutturato in linea con la vecchia misura ma con un reddito più alto per le famiglie che non può comunque superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili) salvo una composizione familiare con più minori e persone in condizione di disabilità. Tuttavia, data l'ostilità dell'allora governo nei confronti dell'immigrazione, la nuova legge, come la precedente, ha escluso una parte importante dei migranti. Infatti il RdC può essere richiesto solo dai migranti con un permesso di lungo periodo (almeno 10 anni in Italia). Lo conferma l'INPS⁵⁷ che, secondo il suo rapporto⁵⁸, solo il 6% dei migranti (i migranti rappresentano il 27% della povertà estrema in Italia) ha avuto accesso a questa misura.

Lo stesso meccanismo discriminatorio si riproduce all'interno del sistema di protezione sociale dove molti migranti sono esclusi a causa del loro status giuridico e della durata del permesso. Secondo i dati riportati in IDOS⁵⁹, i migranti che hanno avuto accesso ai sussidi ordinari per disoccupati sono stati il 12,5% del totale, di questi la maggior parte sono uomini (96%) e provengono da Albania (34,1%), Marocco (14,6%) ed Egitto (4,8%). Per quanto riguarda i sussidi straordinari ai disoccupati, solo il 2,2% è stato dato ai migranti non comunitari con i marocchini in cima alla 'classifica'. Per quanto riguarda le pensioni, i migranti rappresentano solo lo 0,4% del totale dei pensionati con una maggioranza tra le donne (65%). Data la 'giovane presenza' dei migranti in Italia, le pensioni sono ancora basse ma si assiste ad un trend in crescita del 12% nel 2019. Inoltre, la busta paga della pensione per i migranti è circa, in media, la metà di quella percepita dagli italiani (15.000 euro all'anno contro 7.000 euro per i migranti).

BOX 4. Dall'accoglienza all'integrazione

Rita Urbano coordinatrice di CasaScalabrini634, programma ASCS

Uno degli aspetti di criticità nel sistema dell'accoglienza e nel processo di integrazione è la difficoltà nel raggiungimento di un'autonomia effettiva alla conclusione del percorso di accoglienza nei centri ministeriali. Si tratta di un'autonomia che riguarda quattro diversi aspetti: autonomia lavorativa; autonomia economica; autonomia abitativa; autonomia relazionale.

Molto spesso al momento dell'uscita dal centro ministeriale, CAS o SPRAR (ora SAI), il percorso lavorativo è appena agli inizi: il più delle volte, a causa dei tempi preimpostati, gli utenti hanno avuto solo la possibilità di intraprendere un primo percorso di avviamento a lavoro con corsi di formazione e tirocini di qualche mese; questo non gli permette di avere una stabilità tale da fare programmi nel lungo periodo.

⁵⁷ Istituto Italiano per la prevenzione sociale.

⁵⁸ https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_trimestrale_Rel-RdC_Aprile-Dicembre_2019.pdf

⁵⁹ IDOS, op. cit., pp. 277.



A questo primo aspetto è strettamente collegata anche l'autonomia economica: il breve periodo lavorativo impedisce ai beneficiari, e ancora di più ai nuclei familiari, di mettere da parte dei risparmi e quindi di avere delle risorse economiche certe su cui poter fare affidamento.

Nella maggior parte dei casi, la precarietà lavorativa ed economica rende complicato il proseguimento del proprio percorso di vita al di fuori del circuito dell'accoglienza. Uscire da una struttura significa passare repentinamente da un sistema in cui è garantito l'indispensabile, ad uno in cui è necessario provvedere alla gestione del proprio budget. Questo aspetto è particolarmente complesso non solo perché il beneficiario deve provvedere al pagamento dell'affitto, delle caparre, del cibo con un budget ridotto, ma anche perché è costretto a confrontarsi con la gestione delle proprie risorse alla quale non è abituato.

A volte i progetti sostengono l'uscita dal centro con un aiuto economico che dovrebbe consentire al beneficiario di iniziare la propria vita in autonomia; questo, però, non è sufficiente nei casi in cui manca un'occupazione continuativa e stabile che permette di sostenere le spese mensili. La precarietà delle due prime autonomie rende molto complesso il raggiungimento di quella abitativa nel lungo periodo.

Ad aggravare situazioni già di per sé complesse, si aggiunge la grande solitudine delle persone migranti. Risulta quindi centrale lavorare sull'autonomia relazionale, importante tanto quanto le precedenti, e costruire una rete di sostegno amicale che consente alle persone di non ritrovarsi soli nei momenti di difficoltà ma di poter contare sulla vicinanza di persone fidate.

Casa Scalabrini 634 ha pensato di offrire ai beneficiari un periodo utile per il raggiungimento e il rafforzamento di queste quattro autonomie. Coloro che vengono accolti hanno un piano individualizzato e specifico che permette di lavorare su quelle autonomie che al momento dell'ingresso risultano meno strutturate. Creare un percorso personalizzato, sia negli obiettivi che nella tempistica, già all'interno dell'accoglienza ministeriale potrebbe essere la strategia migliore per ottenere dei risultati più duraturi che assicurino ai beneficiari una reale autonomia e un'integrazione all'interno della società.

Salute

Come ha sottolineato il rapporto ISTAT 2018⁶⁰, la condizione economica e sociale ha un impatto preminente sulla salute e sulla condizione mentale di una persona. Condizioni di salute precarie sono spesso collegate all'esclusione sociale e alla mancanza di una vita sociale all'interno della comunità ospitante. Come le condizioni economiche decenti, una buona qualità dell'istruzione e l'accesso ai servizi abitativi, l'accesso alla salute rappresenta uno degli aspetti più importanti dell'inclusione sociale dei migranti. In questo caso, lo SDG 3 e, in particolare il target 3.8, mira a garantire l'accesso universale ai servizi sanitari di base efficienti e di alta qualità, compresa la protezione dai rischi finanziari⁶¹. L'art. 32 della Costituzione italiana considera la tutela della salute come un diritto fondamentale in termini di interesse collettivo e garantisce i servizi sanitari a tutte le persone sul suolo italiano⁶².

Ciò sta a significare che tutti gli individui stabiliti in Italia hanno il diritto di accedere liberamente alla sanità pubblica per ricevere le cure necessarie. Inoltre, la legge 40/1988 stabilisce che tutti i migranti, con un regolare permesso, si iscrivano al Servizio Sanitario Nazionale.

⁶⁰ ISTAT, Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, rapporto 2018, see: <https://www.istat.it/it/files//2019/05/Vita-e-percorsi.pdf>

⁶¹ Agenda 2030, op. cit.

⁶² qui l'articolo della costituzione italiana https://www.senato.it/1025?sezione=121&articolo_numero_articolo=32#:~:text=La%20Repubblica%20tutela%20la%20salute,non%20per%20disposizione%20di%20legge.



Per quanto riguarda il migrante irregolare, questi ha diritto ad avere cure solo per casi critici e di urgenza (quelli che metterebbero in pericolo la vita del migrante), o bisogni di trattamenti continuativi, o programmi di cura mentale.

Secondo i dati ISTAT, nel 2018⁶³ l'84% dei migranti intervistati ha dichiarato di essere solito recarsi in ospedali e pronto soccorso, e di non avere visite mediche per più di un mese. Il rapporto afferma che, se da un lato questo può far pensare a buone condizioni di salute, in realtà è la prova che la maggior parte dei migranti non ha un trattamento adeguato alle malattie, e l'elevato accesso al pronto soccorso è un effetto diretto del deterioramento delle condizioni di salute. Tra i migranti che hanno avuto un maggiore accesso direttamente al pronto soccorso ci sono quelli provenienti dal Nord Africa e dalla Moldavia (10% su una media dell'8% del totale della popolazione migrante in Italia)⁶⁴.

Nonostante le leggi in Italia garantiscano la parità di trattamento sanitario tra tutti i cittadini, per la comunità migrante più lunga è la permanenza in Italia e più la loro situazione sanitaria peggiora. Questo può essere spiegato attraverso alcuni fattori rilevanti come il cattivo stile di vita e le caratteristiche socio-demografiche. La mancanza di lavoro può interferire con lo stile di vita, una persona senza lavoro può essere affetta da alcolismo e dall'alto consumo di sigarette o tendere a soffrire di obesità (questo è strettamente legato alla coppia senza figli o alla persona che vive da sola)⁶⁵.

Per quanto riguarda i fattori socio-demografici, l'istruzione è uno dei fattori più importanti per l'accesso al sistema sanitario pubblico, soprattutto in relazione alle difficoltà linguistiche che un migrante deve affrontare. Per Open Migration⁶⁶, nonostante la legge garantisca un mediatore culturale e un interprete per i migranti all'interno degli ospedali o, più in generale, nelle strutture sanitarie pubbliche, queste figure sono ben lontane dall'essere in funzione per la mancanza di una formazione professionale qualificata.

L'esclusione dalla società porta molti migranti ad essere curati da organizzazioni della società civile che operano in quei siti informali dove i migranti sono soliti vivere. Nelle grandi città questi siti sono spesso vicini alle stazioni ferroviarie (vedi l'esperienza dell'organizzazione Baobab nella stazione ferroviaria di Roma Tiburtina⁶⁷ e il centro di sostegno Binario 95 nella stazione ferroviaria di Roma Termini⁶⁸), mentre altre situazioni di esclusione sono dovute a condizioni di vita precarie in lavori irregolari soprattutto in agricoltura. È il caso della provincia di Latina (a 50 chilometri da Roma), dove migliaia di persone della comunità Sikh sono insediate in case occupate senza servizi, o nel caso più grave di Borgo Mezzanone a Foggia (in Regione Puglia, nell'Italia meridionale) dove i migranti vivono in baraccopoli. Le cattive condizioni di lavoro hanno deteriorato la salute dei migranti che vivono in questi luoghi. Inoltre l'uso di prodotti chimici aumenta le malattie respiratorie, e lo sfruttamento lavorativo, che obbliga i migranti a lavorare per 13 ore al giorno, causa problemi fisici e mentali.

La loro condizione di irregolarità e la mancanza di qualsiasi forma di contatto con la comunità ospitante esclude di fatto queste persone dal tessuto sociale, impedendo loro anche l'accesso ai servizi di base.

⁶³ ISTAT, 2020, op. cit. pp. 263.

⁶⁴ Inoltre, c'è una stretta connessione tra condizioni di salute e storia migratoria. Secondo il rapporto ISTAT i migranti provenienti dall'Asia sono generalmente in condizioni relativamente buone, mentre quelli provenienti dal Sub-Sahara e dal Nord Africa soffrono di malattie croniche e altre patologie.

⁶⁵ Ivi, pp. 272.

⁶⁶ Eleonora, Camilli, Se il diritto alle cure per i migranti è un percorso a ostacoli, 22 febbraio 2017, Open Migration, si veda: <https://openmigration.org/analisi/se-il-diritto-alle-cure-per-i-migranti-e-un-percorso-a-ostacoli/>.

⁶⁷ Per una descrizione del progetto, si veda: <https://baobabexperience.org/chisiamo/>.

⁶⁸ Per una descrizione del progetto, si veda: <https://www.binario95.it/chi-siamo/>



Infine, negli ultimi anni in Italia si è diffusa la convinzione del migrante come esportatore di malattie, in particolare dopo l'epidemia di Covid-19. Secondo il rapporto ISPOS⁶⁹ circa il 40% degli intervistati crede che i migranti siano una delle cause principali dell'importazione del virus Corona nel paese. Nello stesso rapporto, tuttavia, molte persone in Italia hanno riconosciuto che i migranti sono tra le persone più vulnerabili (60% degli intervistati) in termini di accesso ai servizi sanitari, e le persone con maggiore probabilità di rischiare la loro vita a causa della mancanza di trattamenti.

Raccomandazioni

L'inclusione sociale dei migranti è un processo complicato, che richiede uno sforzo enorme da parte delle istituzioni nazionali ed europee. Tuttavia, nonostante le leggi e le politiche nazionali, l'Italia è lontana dall'essere un paese che sta lavorando sufficientemente per alleviare le questioni critiche relative all'inclusione sociale dei migranti.

Prima di tutto, l'Italia dovrebbe riconoscere la stretta relazione tra sviluppo sostenibile e migrazione, e come il miglioramento delle condizioni di vita dei migranti possa contribuire a migliorare il benessere generale del paese. Considerare i migranti all'interno di un più ampio processo di sviluppo sostenibile significa creare una società che tenga conto di tutti gli aspetti della vita sociale, eliminando quelle forme di discriminazione a cui l'Italia sta assistendo. Significa inoltre riconoscere le interconnessioni esistenti tra le diverse dimensioni dell'inclusione sociale ed economica, per cui occorre agire contemporaneamente e in modo coerente con diverse misure convergenti dall'educazione alla salute, all'alloggio, alla povertà.

In questo contesto, l'Italia dovrebbe:

- Investire di più in un sistema di accoglienza capace di fornire gli strumenti per una prima integrazione e quindi in servizi di base come mediazione linguistica e culturale, servizi psicologici, corsi di lingua italiana e formazione professionale.
- Mettere in pratica il principio della scuola inclusiva. La presenza di mediatori culturali e linguistici è rimasta sulla carta. Molto spesso le scuole godono di un'autonomia che porta molti presidi a decidere se dotare o meno la scuola di mediatori culturali e linguistici. Quello che l'Italia dovrebbe fare è rendere obbligatoria la presenza di questa figura per avere un sistema omogeneo in termini di inclusione sociale degli studenti con background migratorio.
- Modificare le legislazioni regionali che limitano l'accesso alla casa.
- Implementare la presenza di mediatori culturali all'interno delle strutture sanitarie e dotare ogni ospedale, pronto soccorso e servizi pubblici, di informazioni multilingue.
- Monitorare le condizioni di salute dei migranti che hanno avuto un'esperienza traumatica durante il loro viaggio per raggiungere le coste italiane. Questo richiede un'analisi più approfondita durante il periodo di accoglienza e dovrebbe essere seguito anche dopo l'accoglienza, includendo lo screening mentale e la presenza di servizi dedicati all'interno dei servizi sanitari pubblici.
- Migliorare e allargare il diritto di accesso al sistema sanitario pubblico a tutti i cittadini e non, per costruire una struttura sanitaria equa e paritaria, investendo sulle strutture territoriali, promuovendo stili di vita migliori. Iniziative queste che per avere efficacia devono andare di pari passo con misure contro il precariato e per migliori condizioni di vita nelle periferie.
- Rimuovere tutte le restrizioni (in particolare quelle relative al tempo di permanenza in Italia) all'interno di tutte le leggi come quella per il Reddito di cittadinanza.

⁶⁹ Rapporto IPSOS 2020 su Covid e migrazioni in Italia: https://www.weworld.it/wp-content/uploads/2020/10/ipsos-per-We-World-La-percezione-dei-migranti-nell'Italia-del-Coronavirus_def.pdf



3. INCLUSIONE POLITICA ED ECONOMICA DEI MIGRANTI

L'inclusione economica e politica dei migranti nella società cosiddette 'ospitanti' è uno dei punti chiave dell'Agenda 2030 e uno dei temi centrali del dibattito pubblico e politico in Italia. L'inclusione è parte di un quadro più ampio che include il coinvolgimento dei migranti nel mercato del lavoro e nella partecipazione politica e civile. L'obiettivo 8 dell'Agenda 2030 si focalizza sul lavoro e la crescita economica con lo scopo di ridurre le disuguaglianze all'interno della società, di assicurare a tutti uguali diritti e un impiego sostenibile per garantire la dignità di ogni individuo nella società. In questo quadro è importante sottolineare il target 8.8 che mira a proteggere il diritto ad un lavoro equo e giusto che, a sua volta, garantirebbe i diritti fondamentali a tutti, compresi i migranti¹. Anche l'obiettivo 16 è legato al tema che affronteremo in questo capitolo, ed è strettamente legato alla pace sociale tra tutte le comunità all'interno di una data società (nel nostro caso l'Italia) per uno sviluppo sostenibile. In particolare il target 16.9 mira a garantire, entro il 2030, uno status giuridico e un'identità giuridica a tutti, e il 16.7 ad allargare la partecipazione civica a tutte le componenti della società.



Ph. Global Goals for Sustainable Development

Questa ambizione è guidata da un quadro più approfondito offerto dal **Global Compact on Migration** che, specialmente negli obiettivi 15-16-17, sottolinea l'importanza dell'integrazione sociale e la capacità dei migranti di diventare membri attivi della società. Inoltre, l'obiettivo 18 del Global Compact evidenzia l'importanza del riconoscimento dei titoli scolastici. Molti migranti sono spesso impiegati in lavori poco qualificati nonostante la loro laurea o il loro diploma, che può permettere loro di inserirsi in un lavoro più qualificato e di essere maggiormente coinvolti nel tessuto sociale, evitando così lo "spreco di cervelli". Come vedremo, l'esclusione sociale è dovuta in gran parte alle condizioni sociali legate all'impiego dei migranti in un determinato settore (ad esempio l'agricoltura), dove i bassi salari e le precarie condizioni abitative li escludono dalla società ospitante.

¹ Per approfondire: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>



Per quanto riguarda la SNSS (**Strategia** Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile), i migranti sono considerati uno degli attori principali per raggiungere gli SDGs. In particolare, alcuni punti del documento sono strettamente legati all'inclusione sociale e alla necessità di costruire un sistema che promuova le competenze professionali dei migranti e la loro cooperazione con il paese di origine. Per renderlo possibile, il governo italiano dovrebbe intraprendere misure mirate all'inclusione dei migranti nel tessuto sociale e alla loro partecipazione attiva al lavoro e alla vita quotidiana².

Il rapporto di monitoraggio **ISTAT** sugli SDGs in Italia, ha evidenziato che i migranti sono spesso impiegati in lavori poco qualificati e precari, più degli italiani, e rappresentano il 30% dei NEET (persone che non lavorano e non partecipano a formazioni professionali)³. Inoltre, come sottolineato nel rapporto, i migranti sono tra i lavoratori che hanno più infortuni durante il lavoro. Secondo i dati, ogni 10.000 lavoratori, 11,4 sono morti o si sono feriti gravemente durante le ore di lavoro. Infine, considerando il grande impatto dei migranti nell'economia italiana, il rapporto ISTAT ricorda tra le priorità da raggiungere entro il 2030 la diminuzione dei costi delle rimesse (vedi capitolo 6).

I migranti nel mercato del lavoro: tra disparità e sfruttamento

La presenza dei migranti nel mercato del lavoro italiano è in linea con quella europea ed è strettamente legata all'andamento demografico. In Italia, così come in Europa, se l'andamento della popolazione autoctona, in termini numerici, è stabile o in diminuzione, quella dei migranti è in crescita. In questo contesto, come emerge dal Rapporto Leone Moressa⁴, confrontando il trend dal 2009, i migranti in età lavorativa sono aumentati del 42% mentre gli italiani sono diminuiti del 4,2%.

Oggi in Italia i migranti impiegati nel **mercato del lavoro** sono circa 2.505.000 (1.411.000 uomini e 1.094.000 donne) e rappresentano il 10,7% dell'occupazione totale. Il tasso di occupazione negli ultimi sei anni (prima degli effetti del Covid-19) è cresciuto per la prima volta dopo la crisi finanziaria ed economica⁵. In questo contesto, il tasso di occupazione dei migranti è aumentato del 2%, mentre quello degli italiani si è assestato allo 0,5%. Tuttavia, nonostante la crescita dell'occupazione tra le fila dei migranti, il tasso di disoccupazione degli italiani è diminuito del 7,5%, mentre quello dei migranti è aumentato dello 0,6%.

I migranti disoccupati in Italia sono circa 402.000 (190.000 uomini e 212.000 donne), e rappresentano il 13,7% del totale dei migranti in grado di lavorare in Italia (15-64 anni). Questa differenza, tra italiani e migranti, è influenzata, tra le altre cose, da fattori geografici, infatti, se nel nord Italia il tasso di disoccupazione tra i migranti diminuisce, nelle regioni centrali e meridionali del paese rimane alto.

Tali differenze diventano ancor più marcate se si guarda ai settori dell'occupazione, all'interno dei quali possiamo osservare due fenomeni: la segmentazione del mercato del lavoro e una graduale sostituzione degli autoctoni nei lavori a bassa qualificazione. Osservando le cifre in alcuni settori lavorativi italiani, si può notare che i migranti coprono i lavori manuali o che non richiedono alcun tipo di qualifica.

Tra le donne, ad esempio, 4 su 10 sono impiegate nei servizi di assistenza o nelle case di riposo, mentre il 42% degli uomini è impiegato nell'edilizia. I migranti rappresentano il 63% del lavoro nei settori a bassa specializzazione, mentre gli italiani rappresentano il 26,9%⁶. Questa tendenza non cambia tra i migranti laureati che continuano ad essere impiegati in posizioni poco qualificate (28,8%), contro il 2,8% degli italiani. Geograficamente, nell'Italia settentrionale i migranti, per il 28%, svolgono lavori

² Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, si veda: https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf.

³ Rapporto di monitoraggio sugli Obiettivi dello sviluppo sostenibile di ISTAT, si veda: <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2020/goal8.pdf>.

⁴ Leone Moressa, 2020, pp. 30. Leone Moressa è una fondazione nata a Mestre che concentra la sua ricerca e il suo studio sui dati statistici dell'economia migrante con l'obiettivo di fornire strumenti utili per individuare modelli di inclusione e integrazione sociale ed economica dei migranti. L'istituto è promosso e sostenuto dalla Associazione Artigiani e Piccole Imprese CGIA di Mestre

⁵ IDOS, op. cit, pp. 262.

⁶ Ivi, pp. 263.

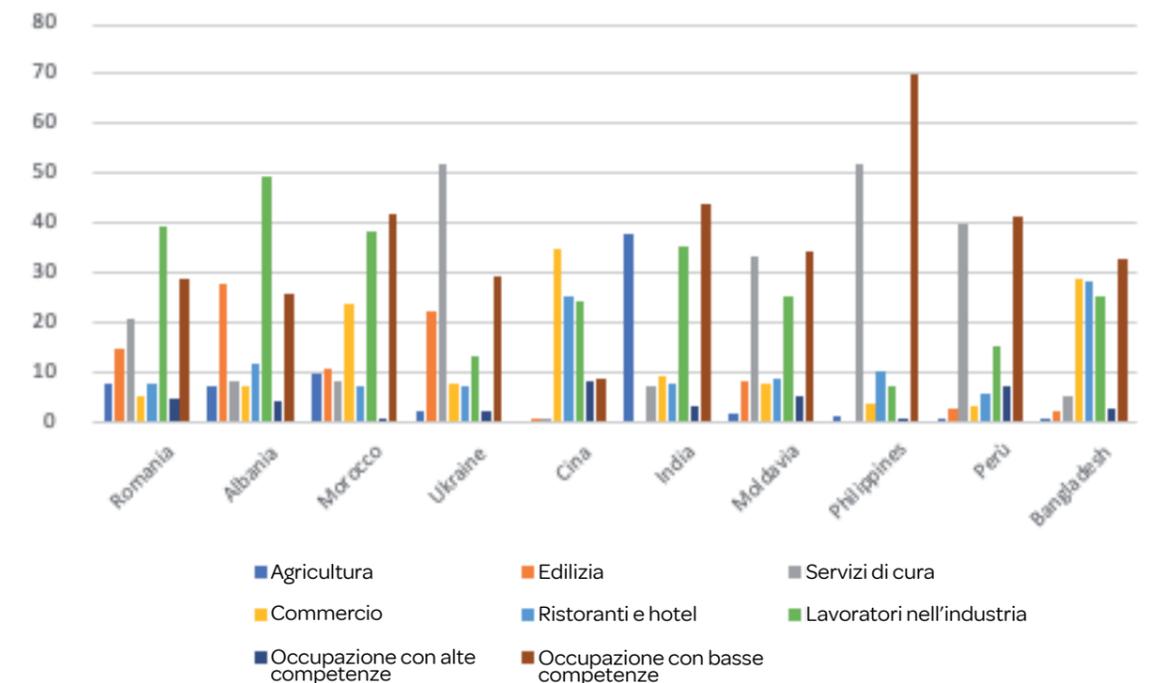


poco qualificati, mentre nelle regioni centrali e meridionali rappresentano il 48%. In questo contesto si nota anche come gli autoctoni siano prevalentemente impiegati in posizioni migliori, con solo il 6,7% e l'11,8% in professioni poco qualificate.

La gran parte dei migranti occupati lavora principalmente come: venditori ambulanti, facchini, contadini, lavoratori poco qualificati nei servizi di ristorazione e alloggio, badanti, maggiordomi, lavoratori manuali e muratori. In tale scenario, le donne sono in condizioni peggiori. Secondo il rapporto IDOS, le donne sono impiegate, per più della metà, in soli tre settori economici, lavorando come badanti, addette alle pulizie o come addette alla cura della casa. Tale canalizzazione all'interno dei diversi settori genera una vera e propria specializzazione etnica del mercato del lavoro. Per esempio, la comunità indiana è impiegata principalmente nei settori dell'agricoltura, mentre i cinesi sono, per la maggior parte, nelle attività commerciali e nel settore alimentare. Quanto all'assistenza familiare, invece, le filippine rappresentano il 67% del totale occupato con le donne peruviane⁷.

Se in alcuni settori del mercato del lavoro i migranti hanno di fatto sostituito gli autoctoni, allo stesso tempo la presenza di migranti all'interno di mansioni poco qualificate ha prodotto un graduale aumento dello **sfruttamento della forza lavoro**. È il caso di settori economici come l'agricoltura, l'allevamento e l'assistenza, dove i contratti regolari sono poco diffusi, e il controllo da parte dello Stato e delle istituzioni è pressoché assente. Come sottolinea il rapporto Leone Moressa⁸, la ricchezza prodotta in Italia coinvolge anche l'economia sommersa, cioè attività irregolari all'interno del mercato del lavoro. Questo tipo di economia produce circa il 12% del PIL italiano, ovvero 211 miliardi di euro, diventando di fatto una caratteristica strutturale del mercato del lavoro del Sud Europa⁹.

Grafico 1 - I migranti all'interno dei settori del mercato del lavoro (%)



Fonte: IDOS, 2020.

⁷ Ivi, 266.

⁸ Leone Moressa, 2020, pp. 91.

⁹ Ibid.



Uno dei principali settori interessati dalla produzione economica sommersa e irregolare è senza dubbio l'agricoltura. Vale la pena notare che più di 450.000 migranti sono impiegati nel settore agricolo, e molti di loro sono sfruttati o vivono in condizioni molto precarie (cattive condizioni di alloggio, mancanza di trasporto o bassi salari -circa 32 euro al giorno-).

Inoltre, secondo il rapporto Placido Rizzotto¹⁰ i lavoratori irregolari all'interno del settore agricolo nel 2018, rappresentano il 39% del totale degli occupati (vedi Box 1).

BOX 1. Il sistema del "Caporalato" in agricoltura¹¹

Il termine "Caporalato" si riferisce al sistema illecito di intermediazione e sfruttamento del lavoro da parte di intermediari illegali (chiamati "caporali") che reclutano la forza lavoro. Una caratteristica cruciale del sistema è il monopolio del trasporto, che costringe i lavoratori a pagare denaro ad un privato per fare i pendolari da e verso il posto di lavoro. Il sistema è diffuso soprattutto quando l'alloggio del lavoratore (a volte vere e proprie baraccopoli) è lontano dal luogo di lavoro. In Italia, lo sfruttamento dei lavoratori da parte dei caporali è segnalato in vari settori (trasporti, edilizia, logistica, servizi di consegna e assistenza), ma è significativamente diffuso nel settore agricolo, caratterizzato da una prevalenza di rapporti di lavoro a breve termine e stagionali.

Tra i fattori di rischio legati allo sfruttamento del lavoro nel settore agricolo i principali sono: a) l'impiego massiccio di forza lavoro per brevi periodi e in luoghi isolati, che spesso portano alla creazione di insediamenti informali; b) le condizioni inadeguate dei servizi sia di trasporto che di alloggio; c) lo status giuridico precario o irregolare di diversi lavoratori migranti. Più specificamente, il sistema del caporalato ha alcune regole non scritte che aiutano a comprendere meglio la portata di questo fenomeno. La quota di reddito che i caporali detraggono dal salario dei lavoratori si aggira intorno al 50% della remunerazione stabilita dai contratti settoriali nazionali e provinciali. Il salario giornaliero percepito da questi lavoratori si aggira intorno ai 25-30 euro per 10-14 ore di lavoro. I caporali, inoltre, impongono tasse giornaliere ai lavoratori per il trasporto e i pasti.

Per contrastare il sistema del caporalato, l'Italia ha approvato la legge 199/2016 che prevede alcune importanti misure per fronteggiare la diffusione del fenomeno: a) sanzioni pecuniarie per il datore di lavoro nel caso in cui assuma forza lavoro in condizioni di sfruttamento, anche tramite intermediari, approfittando del loro stato di bisogno; b) confisca dei beni per le aziende che sono coinvolte in tale attività criminale, c) arresto in flagranza. Inoltre, la legge introduce il monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro agricolo, la promozione di politiche attive di contrasto al cosiddetto "lavoro nero", l'istituzione di efficienti forme di trasporto.

¹⁰ Rapporto Placido Rizzotto 2020. Il rapporto Placido Rizzotto è un rapporto pubblicato annualmente dalla CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) che analizza lo sfruttamento nel settore agricolo.

¹¹ Vedi il caso di studio prodotto da FOCSIV nell'ambito del progetto 'Volti delle migrazioni' in <https://www.focsiv.it/lo-sfruttamento-dei-migranti-nel-caporalato/>

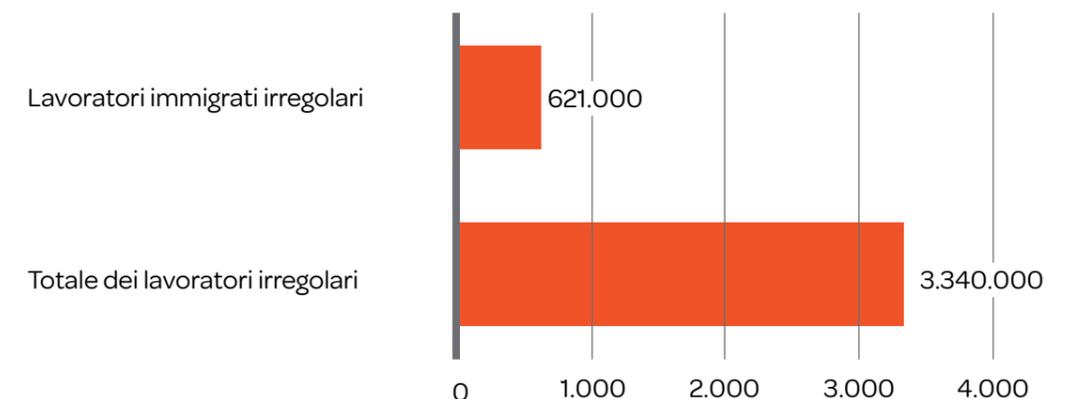


Tuttavia, nonostante la legge sia stata considerata un passo avanti contro il fenomeno, il sistema del caporalato è ben lontano dall'essere debellato. Infatti, la filiera alimentare è ancora gestita, in tutto il paese, da organizzazioni criminali e sistemi illegali: le "agromafie". Infine, la struttura del mercato alimentare monopolizzata da poche grandi imprese di distribuzione continua a schiacciare i piccoli agricoltori che sono costretti a ridurre i salari, alimentando così il sistema malavitoso.

Questo scenario, ovviamente, influenza anche la qualità della vita dei migranti e le loro condizioni economiche nella società ospitante. Secondo i dati riportati da IDOS¹², la media dei salari dei migranti è inferiore a quella degli italiani e si differenzia anche in relazione all'aspetto geografico. In generale, il reddito annuo dei migranti è in media di 14.340 €, mentre quello degli italiani è di circa 22.460 €¹³. Il salario mensile di un migrante è in media inferiore del 24% a quello degli italiani (1.077 € al mese contro 1.408 €)¹⁴. In questo contesto, i giovani (25-34 anni) sembrano soffrire meno di queste disuguaglianze. Come mostrano i dati la differenza tra i giovani migranti e gli italiani è di circa 144€ (25-34 anni) e più di 500€ se includiamo quelli tra i 35-44 anni.

La crisi del Covid-19, come sottolineato dall'ISMU¹⁵, ha aumentato, tra l'altro, le disparità all'interno della società soprattutto tra gli strati vulnerabili come i migranti, i rifugiati, i disoccupati e, più in generale, coloro che non possono permettersi beni e servizi di base. Questo è, senza dubbio, influenzato principalmente dal settore economico, formale o informale, in cui il migrante è impiegato. Secondo dati stimati i migranti irregolari sono circa 621.000 (18,6%) su 3.303.900 del totale degli occupati nell'economia sommersa (migranti e italiani)¹⁶.

Grafico 2. - Numero dei lavoratori migranti irregolari in Italia



Fonte: IDOS, 2020.

¹² IDOS, op. cit., pp. 263.

¹³ Dati elaborati sulla base dei dati del Ministero delle Finanze, Leone Moressa, 2020, pp. 130.

¹⁴ IDOS, op. cit., pp. 264.

¹⁵ <https://www.ismu.org/cosa-dicono-i-dati-sulla-poverta-e-future-criticita-legate-al-covid19-comunicato-stampa-16-6-2020/>

¹⁶ Queste cifre sono un'elaborazione dei dati ISTAT, in IDOS, 2020, pp.300. Tuttavia, come è stato sottolineato dal rapporto, queste cifre sono stime e non sono dati definitivi.



Nonostante la segmentazione delle posizioni lavorative, i migranti in Italia sono anche piccoli imprenditori, soprattutto negli ultimi dieci anni. Secondo Leone Moressa¹⁷, l'imprenditoria dei migranti è aumentata del 32% (circa 722.712 nuove imprese), mentre le nuove imprese degli italiani sono diminuite del 6,9% con un ulteriore calo nell'ultimo anno (0,6%). La crescita non si è arrestata neanche nel 2020, nonostante il COVID-19, arrivando a 739.568 imprese. Per quanto riguarda le principali nazionalità coinvolte in questo processo, la Cina è al primo posto con circa 75.542 imprese seguita da Romania, Marocco e in questi ultimi anni da migranti provenienti da Pakistan, India e Bangladesh.

Per quanto riguarda i settori, queste attività si concentrano sul commercio (13,2%), i servizi (12%, soprattutto ristoranti e alloggi) e l'edilizia (15,4%).

Il profilo dell'imprenditore migrante sembra seguire un percorso comune. Molti lavoratori dipendenti diventano poi imprenditori nello stesso settore in cui lavoravano e, in molti casi, la loro attività riprende quella delle precedenti imprese in cui il migrante lavorava. Come ha sottolineato Leone Moressa, molto spesso la nascita di imprese di migranti è strettamente legata alla mancanza di opportunità di lavoro e rappresenta una sorta di scelta obbligata per affrontare la crisi economica, ma anche un passo verso la stabilizzazione nel paese ospitante.

Infine è importante sottolineare come la subordinazione dei migranti nel mercato del lavoro dipenda anche da una insufficiente programmazione e politica del lavoro, come si evidenzia nel box seguente.

BOX 2. L'immigrazione in Italia: storia di una "cronica emergenza"

Enrico Di Pasquale e Chiara Tronchin, Fondazione Leone Moressa

L'Italia è oggi il paese europeo che rilascia meno permessi di soggiorno per motivi di lavoro¹⁸: appena 11 mila nel 2019, ovvero 0,18 ingressi ogni 1.000 abitanti (di cui buona parte stagionali). Se negli ultimi 10 anni si è registrata una vera e propria "chiusura" da parte dell'Italia nei confronti dei lavoratori stranieri non comunitari, non si può dire che prima esistesse una reale "programmazione", dato che i flussi erano determinati principalmente dalle cosiddette "sanatorie", ovvero regolarizzazioni "a posteriori". Per questo possiamo definire quella italiana una storia di immigrazione "subita e non programmata"¹⁹. L'anno spartiacque è stato il 2011 quando, in concomitanza con la crisi economica, si sono di fatto quasi azzerate le quote annuali stabilite dai decreti flussi, determinando il fatto che quasi tutti gli arrivi dall'Africa e dall'Asia si incanalassero nel percorso di richiesta di protezione internazionale e, quindi, nel sistema di accoglienza, con tutti i problemi connessi (tempi di permanenza, assenza di programmi di integrazione adeguati, scarsa responsabilizzazione dei beneficiari, gestione emergenziale – e non sempre trasparente – delle risorse).

Il principio che ha portato alla chiusura attuale deriva dal luogo comune, tanto diffuso quanto errato, che vi sia concorrenza tra l'occupazione italiana e quella straniera²⁰. Questa idea è sbagliata per varie ragioni. Innanzitutto, in un'economia che cresce, creare nuovi posti di lavoro ne genera altri. Inoltre, benché i due gruppi siano numericamente simili, essi non sono facilmente sostituibili²¹: innanzitutto,

¹⁷ Leone Moressa, 2020, pp. 97.

¹⁸ Immigrazione: il rischio vero è l'ideologia LaVoce.info, 05.02.2019

¹⁹ Migranti economici cercasi LaVoce.info, 13.07.2018

²⁰ "Gli stranieri ci rubano il lavoro?" Fondazione Leone Moressa, 11.11.2019

²¹ Rapporto 2019 sull'economia dell'immigrazione, Fondazione Leone Moressa



gli occupati stranieri svolgono prevalentemente lavori poco qualificati, mentre buona parte dei disoccupati italiani ha almeno il diploma e ambisce a professioni qualificate. Inoltre i lavoratori stranieri sono in maggioranza al Nord, mentre i disoccupati italiani al Sud. Infine, in un paese che invecchia rapidamente, reintegrare i disoccupati (parte dei quali ha età avanzata) potrebbe non bastare a sostenere il sistema pensionistico. Ad oggi, secondo le stime della Fondazione Leone Moressa, i 2,5 milioni di occupati (10,7% del totale) contribuiscono a generare il 9,5% del PIL nazionale, ovvero 146,7 miliardi di valore aggiunto²².

In definitiva, la storia dell'immigrazione in Italia appare frammentaria e caratterizzata da una scarsa visione sistemica. La riapertura dei canali d'ingresso legali porterebbe un contributo essenziale al sistema produttivo e alle casse pubbliche, sotto forma di gettito fiscale e contributi previdenziali, in un contesto di natalità ai minimi storici e invecchiamento della popolazione. Il canale legale avrebbe anche un altro effetto, non trascurabile: offrirebbe un'alternativa (molto più sicura e controllabile) alle traversate del Mediterraneo.

Se è vero che tra i richiedenti asilo vi è una grossa percentuale di "migranti economici", l'apertura di canali legali per lavoro potrebbe essere una soluzione. In definitiva, occorrerebbe passare dalla gestione in emergenza (che ha caratterizzato l'ultimo decennio) a una programmazione mirata e a lungo raggio, con flussi legati alle esigenze del mercato e con un efficace sistema di selezione degli arrivi.

La partecipazione politica e sociale dei migranti

La partecipazione alla sfera politica e socio-culturale è una parte importante di un'inclusione completa. La partecipazione al voto, permette infatti agli individui di investire e ampliare la propria dotazione di capitale sociale, alimentando così la fiducia nelle norme che regola la convivenza e favorendo la creazione di reti sociali e fiduciarie fondamentali a tenere saldamente unita una comunità.

Partecipazione e inclusione, sembra debbano dunque viaggiare di pari passo, riuscendo a dimostrare, allo stesso tempo, un duplice e reciproco riconoscimento: quello di una fetta della popolazione, quella straniera, che riconosce e si riconosce nelle istituzioni dello Stato in cui ha deciso di investire il proprio futuro, e quello di uno Stato che riconosce in questi soggetti, la piena titolarità dei diritti.

Secondo il sistema politico italiano e con riferimento alla Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione dei migranti alla vita pubblica locale e nazionale, i migranti possono essere coinvolti nell'arena politica in diversi modi a livello locale attraverso consulte per gli stranieri e consiglieri comunali stranieri aggiunti (figure istituzionali nei consigli comunali che rappresentano le comunità straniere presenti nel territorio). L'Italia ratificherà la Convenzione solo nel maggio del '94, riservandosi tuttavia dall'accettare quanto delineato nel "Capitolo C", dove si prevedrebbe l'estensione del diritto di voto attivo e passivo a livello locale agli stranieri extracomunitari che abbiano risieduto legalmente ed abitualmente nello stato, nei cinque anni precedenti le elezioni. Ancora una volta, dunque, l'Italia rinnova la fedele adesione a quanto stabilito dalla Carta costituzionale al suo quarantottesimo articolo, continuando a ritenere la titolarità dei diritti politici, elemento inscindibile dal possesso della cittadinanza.

²² Rapporto 2019 sull'economia dell'immigrazione, Fondazione Leone Moressa



I dati su questo argomento sono carenti, tuttavia, come mostrato nel rapporto IDOS²³, su 725 consigli comunali in Italia (per i comuni con più di 15.000 abitanti) solo 157 (22%) hanno stabilito forme di partecipazione politica dei migranti. Tra questi, 46 hanno istituito un rappresentante dei migranti, 99 consulte per stranieri e 12 entrambi.

Tuttavia, l'analisi del rapporto ha dimostrato che tra queste 725 città solo 32 forme di partecipazione sono effettivamente operative sul territorio (vedi Box 3 sul caso umbro).

Se nell'attivismo politico i migranti sono ancora poco rappresentati, in termini di partecipazione alle **organizzazioni del lavoro** sono più attivi. Secondo i dati del rapporto IDOS, i lavoratori migranti iscritti a un'organizzazione del lavoro sono circa 1 milione nei sindacati confederali (CGIL, CISL e UIL) e rappresentano il 9,3% del totale. La CGIL sembra essere l'organizzazione che raccoglie una grande quantità di lavoratori stranieri (10,4%), seguita da Cisl (9%) e UIL (8,3%). Tuttavia, nei settori lavorativi dove lo sfruttamento della manodopera è più forte, gli immigrati hanno assunto posizioni di vertice soprattutto all'interno di sindacati autonomi (Cobas e USB) in settori come l'agricoltura e la logistica.

Inoltre, negli ultimi anni in Italia si è costituito un gran numero di **associazioni di migranti**. Il Ministero del Lavoro, con il supporto di IDOS, ha promosso la mappatura delle associazioni di migranti in Italia. Secondo il dato del portale, le associazioni sono circa 1.413²⁴. Molte di esse sono legate a comunità nazionali di migranti e tra le loro attività ci sono la promozione culturale, le associazioni religiose, attività di mutuo soccorso, fornitura di servizi (rapporti con consolati o ambasciate) e, in rari casi, promozione della cooperazione internazionale nei paesi di origine.

BOX 3. Il fallimento degli istituti di partecipazione politica dei migranti nel caso Umbro

Di Alessia Colonnelli, giovane attivista FOCSIV

Un caso eloquente del dubbio funzionamento degli organismi di partecipazione delle comunità immigrate previsti dalla normativa italiana è quello umbro. Attualmente, l'Umbria non dispone di una Consulta a livello regionale, e le intenzioni future delle autorità risultano poco chiare²⁵. A livello provinciale non è previsto alcun istituto, mentre l'analisi effettuata passando in rassegna gli Statuti degli attuali 92 comuni umbri, mostra che solo il Comune di Umbertide istituisce la Consulta comunale degli Stranieri Residenti, solo quello di Corciano istituisce la figura del Consigliere aggiunto, mentre il Comune di Gubbio presenta entrambi gli istituti (il Consigliere Straniero Aggiunto e la Consulta Comunale per l'Immigrazione). Vi è poi il caso particolare di Perugia, in cui una "Consulta Comunale per la rappresentanza dei cittadini stranieri ed apolidi" è prevista da regolamento ma non da Statuto, e la figura del Consigliere, prevista invece dallo Statuto, è stata da poco abrogata. Nessuno degli istituti menzionati è, ad oggi, attivo, come confermano le autorità locali.

Ismael Moktar, ex Segretario Generale della Consulta comunale per l'immigrazione di Perugia, attiva dal 2009 al 2014, conferma la scarsa influenza politica di questi istituti, la loro natura unicamente formale, l'esiguità dei fondi messi a disposizione e la loro cattiva gestione, nonché la rigidità delle istituzioni e la difficoltà di interloquire con i funzionari delle amministrazioni per realizzare attività concrete.

²⁵ Interpellando le autorità regionali sulla costituzione o meno di una Consulta dell'immigrazione nei mesi a venire non si è riusciti a ottenere informazioni certe, il che fa ritenere che la formazione di tale organo non sia la priorità della nuova amministrazione.



Gli immigrati si trovano a esercitare gratuitamente una funzione pubblica, senza reale sostegno e ascolto da parte delle istituzioni, sia a livello politico che amministrativo. La partecipazione si è quindi svuotata di significato, causando frustrazione e disillusione. Discorsi analoghi risultano validi anche per l'istituto del Consigliere straniero aggiunto. Ad essere criticata è anche l'appendice stessa dell'aggiunto, che rimarca l'estraneità della figura, il suo essere – per l'appunto – straniera. Un'aggiunta che demarca quello che è nostro e quello che è loro. L'ingiustizia percepita ha portato la stessa Consulta degli stranieri di Perugia, attiva tra il 2009 e il 2014, a proporre ed ottenere l'abrogazione della figura del Consigliere aggiunto dallo Statuto del capoluogo: ultima conferma del fallimento dell'istituto. Dall'esperienza umbra emerge il carattere obsoleto, poco incisivo e marginale degli istituti di partecipazione politica dei migranti. Sarebbe opportuno un aggiornamento della normativa, adottando per intero la Convenzione di Strasburgo, prevedendo l'estensione del diritto di voto attivo e passivo, a livello locale, agli stranieri residenti abitualmente nello Stato da almeno cinque anni.

D'altra parte si rileva come l'integrazione di alcune comunità di migranti e l'acquisizione della cittadinanza italiana, possano portare ad una migliore partecipazione politica. Questo ad esempio è il caso della comunità ivoriana presente in Umbria rappresentata dall'associazione culturale ASSIDU²⁶ che partecipa attivamente alla vita politica di Perugia, facendosi anche portavoce di coloro che non dispongono degli stessi diritti. Alle scorse elezioni comunali (2019), ad esempio, due ivoriani, cittadini italiani, hanno concorso per la carica di Consigliere: Nancy Carene Tra, laureanda e Segretaria di ASSIDU, la quale si è presentata con una lista di centrosinistra, e Omer Cyr Zakou, candidato invece con una lista di centrodestra.

È necessario, quindi, che il regime della cittadinanza divenga oggetto di una seria riflessione politica e di un processo di riforma che consideri prioritaria la questione delle seconde generazioni, la cui condizione rappresenta una tra le più gravi negazioni di diritti dei nostri tempi.

La questione delle seconde generazioni o delle nuove generazioni di migranti²⁷, e della loro cittadinanza, è diventata centrale nel dibattito politico. Nel 2018 i minori con background migratorio erano circa 1.316.000 con una maggioranza di seconde o nuove generazioni (991.000, circa il 75%) in senso stretto, quindi figlio/a di migranti. Tra queste cifre, il 90% di chi ha meno di 5 anni è nato in Italia, mentre il 37,5% è tra i 14-17 anni (sempre nati in Italia).

Come evidenziato nel rapporto IDOS, le istituzioni italiane hanno dimostrato la loro avversità per una legge che faciliti la cittadinanza alle seconde/nueve generazioni preferendo concentrarsi sul passato, ad esempio dando la cittadinanza agli italiani sloveni e austriaci, e negandola ai migranti. Questo è dovuto alla penetrazione dell'idea di cittadinanza come questione di ascendenza e sangue, legata in modo stretto all'essere italiani.

Per rompere con questo approccio, recentemente, si è riportato al centro il dibattito intorno allo *Ius Culturae* e allo *Ius Soli*. Lo *Ius Culturae* è legato ai minori che, una volta arrivati in Italia e completato un ciclo completo all'interno delle scuole italiane (per esempio, il completamento della scuola media) o aver preso parte ad un corso di formazione professionale, possono richiedere la cittadinanza. Lo *Ius Soli*, invece, è strettamente legato a coloro che sono nati in Italia, e uno dei genitori è in Italia da almeno un anno.

²⁶ Essa raccoglie non solo le prime generazioni, arrivate quando in Italia non vi era ancora una legge vera e propria sull'immigrazione, se non quella che regolamentava la condizione dei migranti lavoratori, ma anche le seconde generazioni, maggiormente integrate e composte da persone che ormai hanno acquisito la cittadinanza italiana, e i nuovi arrivati, figli delle modalità brutali delle migrazioni contemporanee.

²⁷ Secondo la definizione una seconda o nuova generazione è una persona con un background migratorio (figlio di migranti, figlio di coppie miste, qualcuno che è migrato con la famiglia o qualcuno nato in Italia, per esempio, e i suoi genitori sono di un paese terzo o, infine, che è migrato da solo e, secondo la legislazione europea, è un minore non accompagnato). <https://www.meltingpot.org/Le-seconde-generazioni-di-immigrati-ed-il-concetto-di.html#.X-r439hKhPY>; per una definizione meno dettagliata vedi: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/person-migratory-background_en



Nonostante le numerose iniziative, promosse dalle associazioni delle seconde/nuove generazioni, il progetto di legge (in realtà una fusione dei due approcci) non è ancora passato al Parlamento italiano e la questione è rimasta in sospeso, scatenando critiche tra chi lo vede come un'opportunità e chi rifiuta in toto la 'naturalizzazione' di questi 'italiani senza cittadinanza'.

Raccomandazioni

Con la diffusione Covid-19 sono venute a galla tutte le contraddizioni all'interno della società italiana soprattutto per quanto riguarda l'inclusione economica. La riduzione dei posti di lavoro regolari e lo sfruttamento del lavoro in alcuni settori economici richiedono azioni forti da parte delle istituzioni. In questo contesto, le istituzioni italiane dovrebbero:

- Affrontare la questione del lavoro irregolare non solo in termini di repressione del fenomeno, ma porre al centro il problema dello status legale dei migranti legato soprattutto alla disponibilità di documenti. Lo status irregolare dei migranti aumenta i fattori di vulnerabilità esponendoli al ricatto dei datori di lavoro. La crisi di Covid-19 ha fatto emergere, inoltre, come i migranti siano indispensabili per il settore agricolo e non solo. E' in questo contesto che si dovrebbe attuare una regolarizzazione vera e propria -senza alcun limite- per evitare che gli stessi lavoratori migranti vengano ricattati con la scusa del loro status di irregolarità.
- Migliorare il sistema di reclutamento nel mercato del lavoro. I migranti sono spesso discriminati, confinati in occupazioni a scarso valore aggiunto, e allo stesso tempo, molto spesso, devono lottare con le istituzioni italiane che non riconoscono i loro studi nel paese d'origine. L'Italia dovrebbe implementare borse di studio, scambi scolastici e accordi bilaterali per il riconoscimento dei titoli di studio al fine di colmare questi gap. Mentre la promozione di una educazione inclusiva e non segmentata (vedi capitolo 2) potrebbe favorire una migliore mobilità sociale e integrazione nel mondo del lavoro.
- Migliorare il sistema di cittadinanza e dare, sullo schema dello *ius soli* e dello *ius Culturae*, la cittadinanza italiana automatica a tutti i nati in Italia e a tutti coloro che hanno completato un intero ciclo scolastico (elementare, medio o superiore che sia).
- Colmare il vuoto di rappresentanza politica che vede coinvolti gli stranieri residenti in Italia, promuovendo le associazioni di migranti, la partecipazione politica a livello territoriale, e **riconoscendo** ai migranti il diritto di voto al consiglio comunale per tutti coloro che vivono in una data città da 5 anni.



4. PERCORSI REGOLARI DI MIGRAZIONE TRA L'ITALIA E I PAESI TERZI

L'Agenda 2030 è "il primo strumento internazionale ad includere e riconoscere la migrazione come una dimensione dello sviluppo"¹. Il target 10.7, nell'ambito dell'obiettivo 10 "Ridurre le disuguaglianze nei e tra i paesi", si riferisce direttamente alla migrazione richiamando a "facilitare una migrazione ordinata, sicura, regolare, responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite".



Ph. Global Goals for Sustainable Development



L'obiettivo 5 del Global Compact sulla Migrazione (GCM) chiede di aumentare sia la disponibilità che la flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare "in modo da facilitare la mobilità del lavoro e il lavoro dignitoso che rifletta le realtà demografiche e del mercato del lavoro, ottimizzare le opportunità di istruzione, sostenere il diritto alla vita familiare e rispondere ai bisogni dei migranti in situazione di vulnerabilità, al fine di espandere e diversificare la disponibilità di percorsi per una migrazione sicura, ordinata e regolare"². Tra le azioni principali per realizzare questi impegni, il Global Compact elenca: rivedere le opzioni e i percorsi esistenti per la migrazione regolare, al fine di ottimizzare l'abbinamento delle competenze ai mercati del lavoro; sviluppare schemi per i migranti di mobilità lavorativa che siano flessibili, gender-responsive e basati sui diritti, inclusi programmi temporanei, stagionali, circolari e fast-track in aree che mancano di manodopera, fornendo opzioni di visti e permessi flessibili, convertibili e non discriminatori, come per il lavoro permanente e temporaneo, visti per lo studio a ingresso multiplo, per affari, visite, investimenti e imprenditorialità; facilitare l'accesso alle procedure di ricongiungimento familiare per i migranti; espandere le opzioni disponibili per la mobilità accademica³.

¹M. Foresti et al. Migration and development How human mobility can help achieve the Sustainable Development Goals, ODI, 2018. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12421.pdf>

Vedere inoltre i background papers del Progetto "Volte delle Migrazioni": 1) Climate Change and Migration, 2) Social Inclusion of migrants in the EU, 3) Gender and Migration, 4) Migration in third countries: the Jordanian case, 5) The Global Compact on Migration: a worldwide opportunity for a common governance of migrations; 6) Migration and Development; 7) Conflict and Migration: The case of Libya 8) Covid19 and Migration. Per scaricarli: https://www.focsiv.it/tag/FoM_paper/

²Obiettivo 5 del Global Compact on Migration. Vedere: <https://migrationdataportal.org/global-compact-for-migration#5>

³Vedere https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf



La **Strategia Nazionale Italiana per lo Sviluppo Sostenibile** fa riferimento al legame tra migrazione e sviluppo nell'ambito della P sul partenariato, invitando a promuovere le competenze professionali dei migranti in relazione al paese di origine, a promuovere la collaborazione tra Africa ed Europa per prevenire e gestire meglio le migrazioni, e a valorizzare il ruolo dei migranti come attori dello sviluppo (vedi capitolo 1 introduttivo). Ma non viene fatto riferimento diretto alla valorizzazione dei canali regolari di migrazione.

Considerando che l'Italia non è tra i paesi firmatari del GCM va sottolineato che comunque l'attrazione di lavoratori stagionali, studenti e ricercatori, lavoratori altamente qualificati ed investitori, sono affrontati da alcune disposizioni legislative nazionali. Fornendo una panoramica del quadro legislativo e dei relativi dati sui canali migratori regolari, possiamo provare a misurare l'avanzamento del target 10.7 degli SDGs e l'implementazione dell'obiettivo 5 del GCM in Italia.

I canali per i migranti lavoratori

L'Italia gestisce la migrazione per motivi di lavoro dei cittadini di paesi terzi (extra EU) verso l'Italia con il sistema delle quote, introdotto dalla legge 286/1998⁴ (Testo Unico sull'Immigrazione). Il numero di lavoratori che ogni anno possono entrare in Italia per motivi di lavoro (o convertire il loro permesso in quello di lavoro) è regolato e stabilito dal Decreto Flussi annuale, a seguito della consultazione annuale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le amministrazioni competenti in materia di immigrazione (il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali)⁵.

Prima di iniziare l'analisi dei principali canali di ingresso regolare in Italia, è importante ricordare che, dal 2007, la programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari viene effettuata solo come programmazione transitoria⁶. Ciò solleva numerose perplessità sulla gestione dei flussi d'ingresso in Italia, che sono attualmente sviluppati per soddisfare esigenze di breve periodo piuttosto che essere parte di una strategia di lungo periodo più strutturata e sostenibile (vedi Box 2 nel capitolo 3). Nel 2020 sono stati fatti alcuni passi avanti sul tema delle migrazioni come il provvedimento di regolarizzazione e la riforma dei Decreti Sicurezza adottati tra il 2018 e il 2019 (vedi capitolo 2).

Molte organizzazioni della società civile, tuttavia, chiedono la revisione delle attuali norme sull'immigrazione (vedi Box 1), che sono ancora legate ad un sistema, introdotto dalla legge n.189/2002, meglio conosciuta come Legge Bossi-Fini, che ha limitato i canali regolari di ingresso in Italia (eliminando il sistema delle sponsorizzazioni) ed è sostanzialmente finalizzato al ritorno in patria dei migranti.

⁴ Vedere <https://immigrazione.it/docs/2020/emn-rapporto-asilo-e-migrazione-italia.pdf>

⁵ Cfr. <http://www.governo.it/it/dipartimenti/dica-att-decretoflussi/9206>

⁶ Cfr. <http://www.governo.it/it/dipartimenti/dica-att-decretoflussi/9206>



BOX 1. La proposta di legge di iniziativa popolare **Ero straniero**⁷

La campagna "Ero straniero – L'umanità che fa bene" è stata lanciata nell'Aprile 2017, per promuovere un approccio pragmatico nonché trovare soluzioni a lungo termine alla questione della migrazione in Italia. Come risultato di questo sforzo, la campagna ha portato all'elaborazione di una proposta di legge di iniziativa popolare intitolata "Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari", presentata alla Camera dei Deputati italiana nell'ottobre 2017.

La proposta chiede di: introdurre il permesso di soggiorno temporaneo ai fini della ricerca di un'occupazione; reintrodurre il sistema delle sponsorizzazioni; regolarizzare i cittadini stranieri (su base individuale) che si trovano in posizione irregolare sul territorio nazionale quando si può dimostrare che sono impegnati in un'attività lavorativa (convertibile in attività regolare o denunciabile in caso di sfruttamento), quando si possono dimostrare legami familiari o l'assenza di legami concreti con il Paese di origine; migliorare l'inclusione attraverso il lavoro dei richiedenti asilo per favorire il loro inserimento nel territorio italiano; garantire il mantenimento e il godimento dei diritti sociali e previdenziali acquisiti (indipendentemente dagli accordi di reciprocità tra l'Italia e il paese di origine) per i lavoratori migranti che decidono di rimpatriare; garantire la parità di trattamento nelle prestazioni sociali e previdenziali a tutti gli stranieri titolari di un permesso di durata almeno annuale; garantire l'effettivo accesso e il diritto alla salute ai cittadini stranieri; garantire il diritto elettorale attivo e passivo per le elezioni amministrative agli stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo; abolire il reato di immigrazione clandestina. Dopo più di tre anni, la proposta è all'esame della Commissione Affari Istituzionali⁸.

Stando all'ultimo Decreto Flussi adottato⁹, 30.850 cittadini di paesi terzi sono stati ammessi in Italia per lavoro stagionale e non stagionale nel 2020. Nell'ambito di questa quota, 12.850 persone sono ammesse in Italia per lavoro non stagionale e per lavoro autonomo, e 18.000 sono le quote riservate ai lavoratori stagionali. Per quanto riguarda questi ultimi, i lavoratori stagionali dei paesi con cui esistono accordi bilaterali con l'Italia¹⁰, sono ammessi per lavoro nei settori del turismo e dell'agricoltura¹¹.

Vale la pena ricordare che l'ultimo decreto introduce una disposizione indirizzata ai lavoratori stagionali in agricoltura che mira a contrastare il sistema di intermediazione illecita diffuso in questo settore e che solitamente coinvolge i migranti¹². Le organizzazioni professionali dei datori di lavoro hanno la facoltà di presentare, per conto dei datori di lavoro, domande di "nulla-osta" per un numero di 6.000 lavoratori stagionali sui 18.000 ammessi. Per i lavoratori stagionali già ammessi a lavorare in Italia almeno una volta nei cinque anni precedenti c'è anche la possibilità di un rientro agevolato.

⁷ La campagna è stata lanciata dai Radicali Italiani, Fondazione Casa della carità "Angelo Abriani", ACLI, ARCI, ASGI, Centro Astalli, CNCA, A Buon Diritto, CILD, insieme a Oxfam, ActionAid, Legambiente, Scalabriniani, AOI, Federazione Chiese Evangeliche Italiane, Comunità di Sant'Egidio, Fondazione Migrantes, Caritas italiana, CGIL, Altromercato, Emergency e da molte altre organizzazioni della società civile. Per le informazioni nel dettaglio vedere il sito ufficiale della Campagna Ero Straniero <https://erostraniero.radicali.it/la-proposta/>

⁸ Vedere <https://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2020/12/29/news/bossi-fini-280293322/>

⁹ Vedere https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-10/circ_cong_dec_flussi_2020_def.firmata.pdf

¹⁰ Per il 2020 gli Stati sono: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia Herzegovina, Corea (Repubblica di Corea), Costa d'Avorio, Egitto, El Salvador, Etiopia, Filippine, Gambia, Ghana, Giappone, India, Kosovo, Mali, Marocco, Mauritius, Moldova, Montenegro, Niger, Nigeria, Pakistan, Repubblica di Macedonia del Nord, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Sudan, Tunisia, Ucraina. Vedere https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-10/circ_cong_dec_flussi_2020_def.firmata.pdf

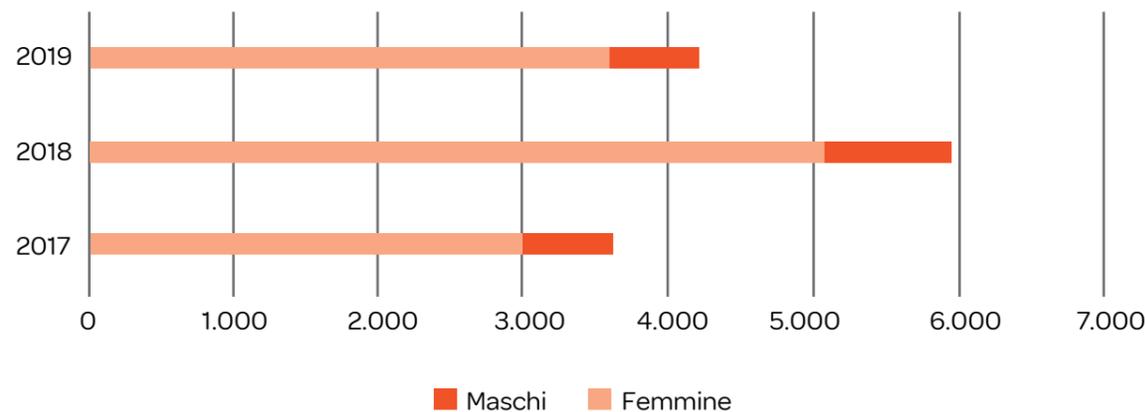
¹¹ Queste due categorie di lavoratori stagionali sono state stabilite dal Decreto Legislativo 203/2016 (che attua la Direttiva 2014/36/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali).

¹² Per approfondire vedere A. Ianni M. Giampaolo, The Mastergang system in Italy, Faces of Migration, Focsiv, November 2020. <https://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2020/12/CSR-n-1-ENG-11.12.2020.pdf>



Se hanno rispettato le condizioni indicate nel permesso di soggiorno e sono rientrati nel paese d'origine alla sua scadenza, ottengono la priorità di ingresso in Italia rispetto a chi non è mai entrato legalmente nel paese per lavorare.

Grafico 3 - Autorizzazioni rilasciate per lavoro stagionale per anno e genere¹³



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat [migr_ressw2]

I canali per i migranti imprenditori e le alte qualificazioni

Per attrarre investimenti, innovazioni e aumentare la competitività economica italiana a livello globale, dopo l'approvazione dello Start up Act italiano, il Decreto Flussi ha introdotto dal 2013¹⁴ una nuova categoria per entrare in Italia per motivi di lavoro autonomo riguardante "i cittadini stranieri che intendono costituire imprese "start-up innovative"¹⁵.

Nel 2014 il Ministero dello sviluppo economico (MISE) con la collaborazione del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha lanciato "Italia start up visa" (italiastartupvisa.mise.gov.it), un regime particolare per l'imprenditoria migrante per semplificare la procedura di rilascio dei visti di lavoro autonomo ai cittadini extracomunitari che desiderano creare (individualmente o in gruppo) una start-up innovativa (cioè imprese di nuova costituzione con un forte legame con l'innovazione tecnologica¹⁶) in Italia¹⁷. Il processo per ottenere il visto è accelerato (si svolge in meno di 30 giorni); centralizzato (il candidato ha un unico punto di contatto con l'amministrazione); digitale (la procedura ha luogo esclusivamente online); bilingue (la documentazione di candidatura può essere inviata sia in italiano che in inglese); gratuita (le domande di partecipazione non sono

¹³ Dati estratti il 28/12/2020.

¹⁴ Vedere https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/linee_guida_italia_startup_visa_28_marzo_0.pdf

¹⁵ Secondo la Legge 221/2012.

¹⁶ Per la definizione di Start up innovative nel dettaglio secondo l'ordinamento italiano vedere The Italian Startup Act Italy's policy framework to support innovative startups, Executive Summary, Ministry of Economic Development July 2019. <https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/THE-ITALIAN-STARTUP-ACT-agg20.pdf>

¹⁷ Cfr. <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2040730-startup-visa-online-il-nuovo-rapporto>



soggette ad alcun costo)¹⁸, per incoraggiare e facilitare le candidature di talenti imprenditoriali dall'estero alla costituzione di start up innovative in Italia. Stando al sito del MISE¹⁹, il numero delle candidature registrate al 31 Dicembre 2019 è stato di 481, provenienti da 49 stati, con una percentuale di approvazione del 51,9%. La Russia guida la classifica degli stati più rappresentati in termini di candidature approvate (73 su 107 ricevute), seguita dalla Cina (44 su 99 ricevute), Stati Uniti (28 su 44 ricevute), Ucraina (21 su 26 ricevute). Rispetto al background accademico di coloro che hanno ottenuto il nulla osta Italia Start up Visa, il 92,1% è laureato²⁰.

Nel 2012 l'Italia ha adottato la Direttiva europea Blue Card (2009/50/CE) che stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati, cittadini di paesi terzi, nell'Unione Europea. I lavoratori altamente qualificati sono tra le categorie che entrano in Italia al di fuori delle quote²¹ stabilite annualmente dal Decreto Flussi. Il permesso **EU Blue Card** è valido per due anni, nel caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato, ovvero, negli altri casi, la stessa durata del rapporto di lavoro²². Considerando il numero totale di Blue Cards concesse nel 2019 all'interno dell'UE, l'Italia ha rilasciato un numero molto basso di permessi rispetto a Germania, Polonia e Francia, classificandosi solo al sesto posto sul totale degli stati membri dell'UE.

Tabella 1 - EU Blue Cards concesse nel 2019

Paese	EU Blue Cards concesse
Germania	28.858
Polonia	2.104
Francia	2.039
Lussemburgo	677
Rep. Ceca	570
Italia	418
Austria	336
Bulgaria	268
Lituania	223
Latvia	217
Altri paesi EU	1.096

¹⁸ Vedere "Italia Start up visa and Hub", quarto rapporto trimestrale 2019, Ministero dello Sviluppo Economico Direzione Generale per la Politica Industriale, l'Innovazione e le PMI, 31 Dicembre 2019. https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/ISVH-4-rapporto-trimestrale-2019-29_01_2020.pdf

¹⁹ Vedere <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2040730-startup-visa-online-il-nuovo-rapporto>

²⁰ Vedere https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/ISVH-4th-quarterly-report-2019-29_01_2020.pdf

²¹ Vedere <http://www.integrazionemigranti.gov.it/en/legal-framework/domestic-law/Pages/Blue-Card.aspx>

²² Vedere <http://www.integrazionemigranti.gov.it/en/legal-framework/domestic-law/Pages/Blue-Card.aspx>

²³ Dati estratti il 23 Gennaio 2021.



I canali per studenti e ricercatori

Anche l'ingresso e il soggiorno degli studenti e dei ricercatori extra EU in Italia rientrano tra i canali di migrazione regolare²⁴. Le procedure per l'ingresso, il soggiorno e la registrazione degli studenti che richiedono un visto per corsi di istruzione superiore in Italia sono stabilite annualmente dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, d'intesa con il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)²⁵. Per migliorare l'internazionalizzazione del sistema di istruzione superiore e per favorire la cooperazione internazionale in campo culturale, scientifico e tecnologico, il governo italiano offre borse di studio a studenti stranieri e italiani residenti all'estero²⁶.

Inoltre, attraverso i protocolli esecutivi di cooperazione bilaterale tra MAECI e paesi terzi, l'Italia prevede la realizzazione di programmi di ricerca congiunti per promuovere la cooperazione scientifica e la mobilità dei ricercatori²⁷. Le buone pratiche per l'attrazione di studenti internazionali in Italia sono rappresentate dai programmi MARCO POLO e TURANDOT, utilizzati per promuovere il sistema universitario italiano in Cina e per facilitare l'inserimento di studenti cinesi negli istituti di istruzione superiore italiani²⁸.

Inoltre, il MAECI, l'agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione dell'impresa italiana (ICE) e Uni-Italia, in collaborazione con Union Camere e Confindustria, lanciano annualmente il programma Invest Your talent in Italy che offre agli studenti internazionali l'opportunità di sviluppare le proprie competenze e specializzarsi attraverso una serie di Master of Science e programmi post-laurea in Ingegneria, Tecnologie avanzate, Architettura, Design, Economia e Management, con il supporto di una borsa di studio e altri benefici²⁹. Rispetto al mantenimento degli studenti, con il decreto legislativo n.71/2018 che adotta la direttiva UE 2016/801³⁰, l'Italia permette agli studenti internazionali che hanno conseguito un titolo universitario nel paese, di ottenere, alla scadenza del loro permesso di studio, un permesso di soggiorno (valido da un minimo di 9 mesi a un massimo di 12) per cercare un lavoro o avviare un'impresa "coerente con il percorso formativo completato"³¹.

Nonostante questo quadro favorevole, l'Italia è meno attraente rispetto ad altri paesi dell'UE per quanto riguarda l'istruzione terziaria. Secondo i dati Eurostat, nel 2018, gli studenti internazionali che hanno intrapreso studi universitari nell'UE hanno rappresentato l'8% di tutti gli studenti universitari iscritti. Tra gli Stati membri dell'Unione, il Lussemburgo ha avuto la più alta percentuale di studenti internazionali (48%), seguito da Cipro (24%), dall'Austria (18%), dalla Repubblica Ceca (14%) e dai Paesi Bassi (12%)³². In Italia, l'incidenza degli studenti internazionali sul totale è pari al 5.6%, sotto la media europea³³.

²⁴ Per lo sviluppo dei paragrafi relativi alle principali disposizioni in materia di attrazione degli studenti internazionali in Italia, abbiamo fatto riferimento, oltre che ai siti web istituzionali, ad alcune delle informazioni contenute in "Gli studenti Internazionali in Italia e in UE", Studio del Punto di contatto italiano-European Migration Network, 2019. Vedere <http://www.emnitalyincp.it/wp-content/uploads/2019/12/EMN-Students.pdf>

²⁵ L'ultima versione per il 2020-2021 è consultabile qui https://www.studiare-in-italia.it/studentistranieri/moduli/2020/Circolare_2020_2021_EN.pdf

²⁶ Per la candidatura 2020-2021 vedere: <https://studyinitaly.esteri.it/en/call-for-procedure>

²⁷ Per una lista aggiornata e completa vedere: https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/cooperscientificatecnologica/programmesecutivi/accordi_programmi_culturali_tecnologici.html

²⁸ Per maggiori informazioni vedere: <https://www.unistrapg.it/it/rel/articoli/che-cosa-sono-i-programmi-marco-polo-e-turandot>

²⁹ Vedere https://international.polito.it/financial_aid/politecnico_international_scholarships/invest_your_talent_in_italy

³⁰ La direttiva riguarda le condizioni di permesso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi a scopo di ricerca, studio, formazione, servizio volontario, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e di collocamento alla pari nell'UE.

³¹ Per maggiori informazioni vedere: [http://www.integrazionemigranti.gov.it/normativa/procedureitalia/Pagine/PERMESO-DI-SOGGIORNO-PER-RICERCA-LAVORO-O-IMPREDITORIALITA-DEGLI-STUDENTI-\(art-39bis-1\).aspx](http://www.integrazionemigranti.gov.it/normativa/procedureitalia/Pagine/PERMESO-DI-SOGGIORNO-PER-RICERCA-LAVORO-O-IMPREDITORIALITA-DEGLI-STUDENTI-(art-39bis-1).aspx)

³² Vedere: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200828-1?inheritRedirect=true&redirect=/eurostat/home?>

³³ Per maggiori informazioni vedere: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Universita%C3%A0,-studenti-internazionali-in-crescita-ma-ancora-sotto-la-media-Ue.aspx>

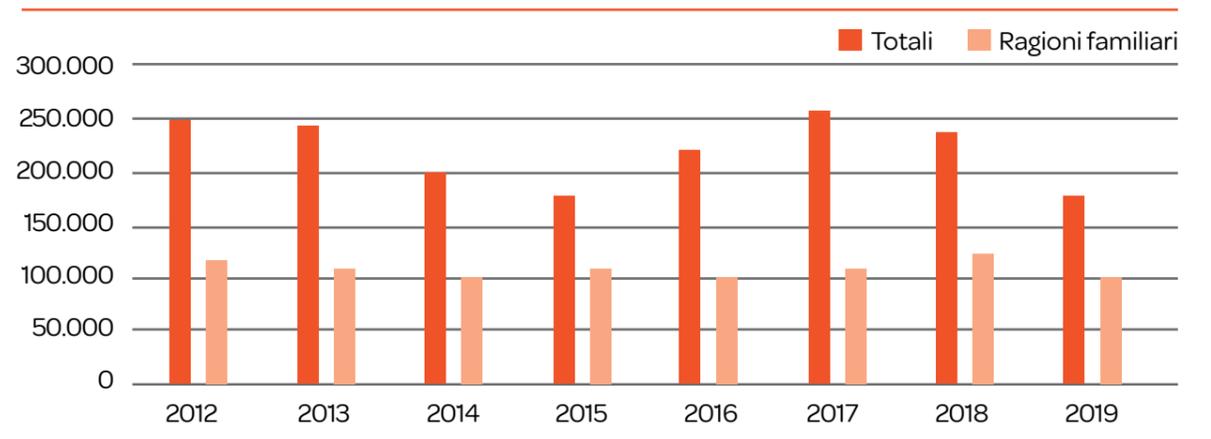


Questo mette in discussione l'efficacia delle misure in atto per attrarre gli studenti internazionali in Italia e solleva preoccupazioni sulle opportunità di lavoro dopo il completamento dei loro studi. Secondo l'ISTAT, nel 2019, il tasso di occupazione dei cittadini stranieri con un titolo di studio medio-alto è significativamente inferiore alla media europea³⁴. Inoltre, considerando che la maggior parte dei migranti in Italia è impiegata in posizioni lavorative poco qualificate, la situazione non varia per i dipendenti stranieri laureati. Secondo il rapporto IDOS 2020, il 28,8% degli occupati stranieri laureati lavora in Italia in lavori poco qualificati³⁵. Lo scarso valore attribuito ai migranti, la debole attrattività del nostro sistema educativo e del mercato del lavoro sono tutti aspetti di un problema più generale e strutturale: il declino economico e sociale dell'Italia negli ultimi venti anni, legato all'assenza di una visione e di una strategia orientata allo sviluppo sostenibile. Un declino misurabile anche dai numeri dell'emigrazione italiana all'estero. Dal 2006 al 2019, per fare un esempio, la mobilità italiana è aumentata del 70,2% e gli iscritti all'AIRE³⁶ sono passati da 3,1 milioni a quasi 5,3 milioni³⁷.

Il canale per il ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare è tra i principali canali regolari di ingresso in Italia. Lo straniero che vuole chiedere il ricongiungimento familiare deve essere in possesso di una carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno valido per almeno un anno, o di cui sia stato richiesto il rinnovo nei termini previsti, rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, o per asilo, studio, religione o motivi familiari³⁸. La persona che richiede il ricongiungimento familiare deve soddisfare alcuni criteri quali: dimostrare un alloggio adeguato (con i requisiti igienici e sanitari, stabiliti dalla legge italiana³⁹) e un reddito annuo minimo "derivante da fonti legali, non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni membro della famiglia coinvolto nel ricongiungimento"⁴⁰. Il permesso di soggiorno per motivi familiari permette l'accesso ai servizi sociali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale e lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo⁴¹.

Grafico 2 - Primi permessi rilasciati in Italia (sul totale) per motivi familiari



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat [migr_resfas]

³⁴ Vedere: <https://www.istat.it/it/files/2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>

³⁵ Dossier Statistico immigrazione IDOS, p. 263

³⁶ AIRE è L'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero.

³⁷ Vedere: https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2019/10/Sintesi_RIM2019.pdf

³⁸ Vedere: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/en/legal-framework/domestic-law/Pages/Family-Reunification1130-4728.aspx>

³⁹ Per i requisiti che determinano l'idoneità alloggiativa in Italia nel dettaglio, vedere: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/en/legal-framework/domestic-law/Pages/Family-Reunification1130-4728.aspx>

⁴⁰ Vedere: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/en/legal-framework/domestic-law/Pages/Family-Reunification1130-4728.aspx>. Stando al Rapporto Annuale EMN 2019 su Asilo e Migrazione in Italia, l'assegno sociale per il 2019 è stato fissato a 5.954 euro. Vedere <https://immigrazione.it/docs/2020/emn-rapporto-asilo-e-migrazione-italia.pdf>

⁴¹ Vedere: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/en/legal-framework/domestic-law/Pages/Family-Reunification1130-4728.aspx>



Stando ai dati Eurostat⁴², i permessi di soggiorno per arrivare in Italia per motivi familiari sono un numero considerevole sul totale dei permessi rilasciati tra il 2012 e il 2019. Il ricongiungimento familiare è diventato il principale flusso regolare di ingresso in Italia, superando quello per motivi di lavoro. Questo fattore conferma che la mancanza di una programmazione più strutturale e organica che superi l'approccio della soluzione temporanea alla "migrazione economica", ha bisogno di trovare soluzioni.

Percorsi migratori regolari e ben gestiti sono necessari per valorizzare l'economia e per aiutare a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro, soprattutto in paesi come l'Italia, in cui la "fuga dei cervelli" e l'invecchiamento della popolazione sono problematiche diffuse. In Italia esistono schemi nazionali per semplificare l'accesso ad alcune categorie di lavoratori, investitori e studenti.

Questi processi sono stati facilitati negli anni anche dal recepimento nella legislazione italiana di alcune direttive comunitarie relative alla migrazione di manodopera e alla mobilità di studenti e ricercatori. Tuttavia, il fatto che tra i principali canali di ingresso in Italia quello del ricongiungimento familiare sia quasi la via preferita per arrivare nel paese, solleva dubbi sulla facile disponibilità di ottenere un permesso per lavorare in Italia. Inoltre, la bassa percentuale di studenti che vengono in Italia per l'istruzione terziaria può anche essere vista come una conseguenza della mancanza di possibilità di lavoro offerte nel paese ai laureati dopo il completamento dei loro studi. Le opportunità di ingresso in Italia per i talenti e gli investitori così come per alcune categorie di lavoratori sono quindi disponibili, ma una strategia dovrebbe essere attuata per collegare l'attrattività ad un reale sviluppo sostenibile in Italia.

I canali per le persone vulnerabili e richiedenti asilo

Quando a venire in Italia sono persone vulnerabili in cerca di protezione internazionale, i canali migratori regolari per raggiungere il paese in condizioni di sicurezza sono molto limitati e ristretti a un piccolo numero di persone. Come delineato in questo rapporto, nel recente passato, l'Italia ha adottato un approccio sulla migrazione basato su accordi di riammissione ed esternalizzazione delle frontiere, solitamente mirati a ridurre la migrazione irregolare (vedi capitolo 6) e ad affrontare le radici della migrazione, piuttosto che rafforzare i canali sicuri per entrare nel paese.

Stando ai dati pubblicati dal Ministero dell'Interno⁴³ nel 2019 il totale degli arrivi via mare è diminuito rispetto all'anno precedente, mentre è aumentato nuovamente nel 2020. Quasi la stessa tendenza si registra per i minori non accompagnati. I richiedenti asilo sono diminuiti del 18% nel 2019 (43.783), rispetto al 2018 (53.596). L'11% degli esaminati ha ottenuto lo status di rifugiato, il 7% la protezione sussidiaria e l'1% la protezione speciale⁴⁴.

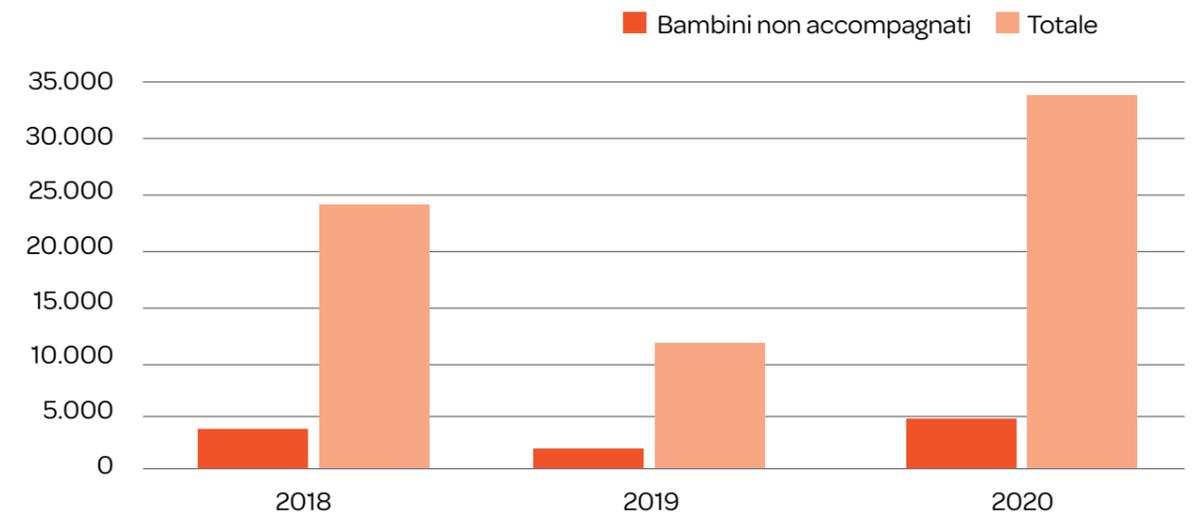
⁴² Eurostat [migr_resfas]. Dati estratti il 6 Gennaio 2021.

⁴³ Per dati e statistiche sugli arrivi in Italia vedere: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>

⁴⁴ Vedere IDOS, Rapporto Statistico Immigrazione 2020. p. 148.



Grafico 3 - Arrivi via mare per anno e (2018-2020) e composizione



Fonte: Elaborazione su dati pubblicati dal sito del Ministero dell'Interno⁴⁵

Questo approccio ha sollevato forti critiche soprattutto da parte delle organizzazioni della società civile, che hanno denunciato la mancanza di protezione garantita ai migranti quando vengono rimandati in paesi che non sono considerati sicuri. Il rinnovo del Memorandum d'intesa tra Libia e Italia nel febbraio 2020 è il più famoso esempio, in questo senso. Stando a quanto riportato da IDOS, nel 2019⁴⁶ almeno 8.406 persone sono state rintracciate dalla guardia costiera libica e riportate in Libia.

Nel 2020 è emerso anche il problema dei respingimenti alla frontiera lungo la rotta dei Balcani, dalla Bosnia alla Croazia fino all'Italia. Una pratica che si è rivelata illegittima e che mostra come il governo italiano, assieme ad altri governi europei anteponga la protezione delle frontiere a quella delle persone (Box 2).

⁴⁵ Vedere: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2020_1.pdf

⁴⁶ Vedere IDOS, Rapporto Statistico Immigrazione 2020, pag. 149.



BOX 2. I respingimenti alla frontiera italiana con la Slovenia

“Secondo i dati ufficiali diffusi a settembre 2020, nel corso dell’anno l’Italia ha quadruplicato le riammissioni dall’Italia alla Slovenia, sulla base dell’accordo bilaterale del 1996, arrivando ad effettuare 962 da gennaio a fine settembre 2020, a fronte di 250 nell’analogo periodo dell’anno precedente.

Il trend appare confermato dai dati diffusi recentemente da reti e organizzazioni della società civile, che riportano 1.240 respingimenti tra il 1 gennaio e il 15 novembre 2020.

I respingimenti voluti dal ministero dell’Interno italiano e praticati con sempre maggior intensità dalla primavera 2020 al confine con la Slovenia sono “illegittimi”, violano obblighi costituzionali e del diritto internazionale, e hanno esposto consapevolmente i migranti in transito lungo la “rotta balcanica”, inclusi i richiedenti asilo, a “trattamenti inumani e degradanti” oltretutto a “vere e proprie torture inflitte dalla polizia croata”.

A cristallizzarlo, demolendo la prassi governativa delle “riammissioni informali” alla frontiera orientale, è il Tribunale ordinario di Roma (Sezione diritti della persona e immigrazione) con un’ordinanza datata 18 gennaio 2021 e giunta a seguito di un ricorso presentato dalle avvocate Caterina Bove e Anna Brambilla (foro di Trieste e Milano, socie Asgi) nell’interesse di un richiedente asilo originario del Pakistan respinto dall’Italia nell’estate 2020 una volta giunto a Trieste e ritrovatosi a Sarajevo a vivere di stenti.”⁴⁸

La cooperazione con i paesi terzi, tuttavia, non è solo legata a cattivi esempi. Anche se le vie di accesso sicure per arrivare in Italia sono limitate, sono state attuate azioni di successo. Da dicembre 2017, a titolo di esempio, sono state organizzate **8 operazioni di evacuazione umanitaria** per il trasferimento in Italia di 808 richiedenti asilo dalla Libia e 105 dal Niger. Le evacuazioni umanitarie sono effettuate in collaborazione con l’UNHCR e sono finalizzate al rapido trasferimento di persone in situazioni di emergenza. I potenziali beneficiari sono segnalati al governo dall’UNHCR, le spese di viaggio sono normalmente coperte dallo Stato e i beneficiari seguono il normale iter dei richiedenti asilo⁴⁹.

Per quanto riguarda i **programmi di reinsediamento**, dal 2015 sono stati reinsediati in Italia 2.510 rifugiati provenienti da Giordania, Libano, Libia, Siria, Sudan e Turchia (un ulteriore impegno per 700 persone è previsto per il 2020/2021)⁵⁰. La selezione dei beneficiari è effettuata dal Ministero dell’Interno in collaborazione con l’UNHCR, il viaggio e l’accoglienza sono coperti dallo Stato (con un cofinanziamento europeo di 10.000 euro per ogni rifugiato reinsediato).

Inoltre, tra le buone pratiche italiane, merita speciale menzione quella dei **Corridoi Umanitari**⁵¹. Realizzati dalla Comunità di Sant’Egidio con la Confederazione Italiana delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese e CEI-Caritas, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il Ministero dell’Interno, il programma mira a garantire alle persone in condizioni di vulnerabilità l’ingresso regolare nel territorio italiano attraverso il rilascio di un visto, contrastando così le morti nel Mediterraneo e il rischio di traffico e tratta di esseri umani.

⁴⁸ I respingimenti italiani in Slovenia sono illegittimi. Condannato il ministero dell’Interno (altreconomia.it)

⁴⁹ Vedere: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-06/intervento_capo_dipartimento_di_bari.pdf

⁵⁰ Per maggiori informazioni vedere: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-06/intervento_capo_dipartimento_di_bari.pdf

⁵¹ Per maggiori informazioni sul progetto vedere: <https://www.santegidio.org/pageID/34176/langID/it/Dossier-sui-corridoi-umanitari-in-Europa.html>



Le comunità religiose sono incaricate di accogliere i beneficiari una volta arrivati in Italia, assicurando loro un alloggio e un aiuto economico per il tempo necessario a presentare la domanda di protezione internazionale⁵². Secondo le stime di Sant’Egidio, al 13 dicembre 2019, 1.805 persone dal Libano, 601 dall’Etiopia, 22 da Turchia e Giordania, 54 da Lesbo sono entrate in Italia grazie al sistema dei Corridoi Umanitari⁵³.

Stanno anche iniziando ad essere sviluppati **programmi di mobilità studentesca internazionale rivolti a rifugiati e richiedenti asilo**. Per esempio, 10 università italiane con il supporto di UNHCR, MAECI, Caritas Italiana, Diaconia Valdese e altri partner hanno sviluppato un progetto chiamato **University Corridors for Refugees**⁵⁴ (UNICORE). Il progetto è stato lanciato nel 2019 con l’obiettivo di selezionare 20 rifugiati residenti in Etiopia per continuare la loro istruzione superiore in Italia, dando loro la possibilità di arrivare in Italia attraverso canali regolari e sicuri. Il ricongiungimento familiare è anche un altro modo per arrivare in Italia per i familiari dei rifugiati residenti in Italia. In questo caso non è necessario possedere requisiti abitativi e di reddito adeguati⁵⁵.

I programmi di reinsediamento, i corridoi umanitari e i corridoi universitari rappresentano le migliori pratiche in termini di miglioramento dell’ingresso regolare e sicuro in Italia. Tuttavia, queste misure sono ancora disponibili per un numero limitato di persone. Considerando l’alto numero di morti nel Mediterraneo e il rischio di espulsione e tratta (vedi capitolo 1 e 6) che le persone che arrivano irregolarmente nell’UE affrontano durante i loro viaggi, è importante concentrarsi sul miglioramento dei canali migratori sicuri. Dopo i cambiamenti positivi legati alla riforma dei Decreti Sicurezza, rafforzare i programmi di reinsediamento già esistenti può essere un buon passo avanti in questo senso, come richiesto dalle agenzie dell’ONU e dall’UE.

Raccomandazioni

Data l’importanza che il rafforzamento e il miglioramento dei canali migratori regolari verso l’Italia hanno sia a livello economico che di sicurezza, raccomandiamo di firmare il Global Compact sulla Migrazione e di adottare una strategia comprensiva e a lungo termine nel quadro dello sviluppo sostenibile, superando l’approccio temporaneo e frammentario rispetto ai canali regolari per l’ingresso in Italia.

La revisione della politica migratoria nel suo complesso legata ai migranti economici, in particolare attraverso l’adozione della proposta di legge ERO Straniero, reintroducendo così il sistema dello sponsor e introducendo il permesso temporaneo per lavoro, sono passi fondamentali per trasformare il concetto di “migrazione come questione di emergenza” in “migrazione come mezzo per lo sviluppo sostenibile”.

D’altra parte una maggiore utilizzo dei visti per imprenditori stranieri innovativi così della Blue Card per migranti qualificati sembra dipendere fondamentalmente dalla ripresa economica e sociale italiana, e quindi dall’adozione di piano comprensivo per lo sviluppo sostenibile.

⁵² Vedere: https://www.esteri.it/mae/en/politica_estera/temi_globali/diritti_umanitari/i-corridoi-umanitari.html

⁵³ Vedere: <http://www.santegidio.org/downloads/Dossier-Corridoi-Umanitari-20191213-cifre.pdf>

⁵⁴ Per sapere di più sul progetto vedere: <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/partner/progetti/unicore/>

⁵⁵ Vedere: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/en/legal-framework/domestic-law/Pages/Family-Reunification1130-4728.aspx>



Promuovere ulteriormente l'internazionalizzazione del sistema universitario italiano (oltre che sviluppare politiche ben gestite e orientate all'incremento di possibilità lavorative per le giovani generazioni), programmi di scambio accademico e l'attrazione di imprenditori stranieri, può favorire la mobilità dei talenti e lo scambio di competenze, migliorando la cooperazione con i paesi terzi e rafforzando il legame tra migrazione e sviluppo sostenibile.

Tutto ciò va considerato anche nell'ambito delle negoziazioni sul Nuovo Patto Europeo su Migrazione ed Asilo, che deve superare l'approccio di "sicurezza delle frontiere" in favore di una strategia maggiormente improntata al rafforzamento dei canali regolari per i migranti, i richiedenti asilo e i migranti economici.

A queste raccomandazioni aggiungiamo le recenti proposte di CINI, contenute nel box di seguito, e che mirano a legare la politica migratoria a quella di cooperazione allo sviluppo.

BOX 3. Raccomandazioni per canali di migrazione sicuri e regolari

A cura di CINI⁵⁶

Gli esseri umani migrano fin dalla notte dei tempi per una moltitudine di ragioni, che includono la ricerca di protezione internazionale, così come il miglioramento delle proprie opportunità di vita e di lavoro. Mentre l'Agenda 2030 afferma l'importanza della migrazione per la crescita inclusiva e lo sviluppo sostenibile, il dibattito circa il nesso fra la migrazione e lo sviluppo ha al contrario teso, negli ultimi anni, a focalizzarsi su una visione delle politiche di sviluppo come "disincentivo" alle migrazioni.

La migrazione sicura e regolare può offrire potenzialità in termini di sviluppo dei paesi partner, come riaffermato dalla Dichiarazione di New York su Migranti e Rifugiati del 2016, avendo un più alto potenziale di riduzione della povertà di quella irregolare poiché è meno costosa, rischiosa, e lesiva dei diritti delle persone coinvolte. I programmi di sostegno alla migrazione sicura e regolare devono dunque essere pensati come uno strumento complementare agli altri programmi di cooperazione allo sviluppo, e come un indispensabile strumento di riduzione della povertà: essi hanno peraltro un potenziale di impatto ampiamente superiore ai programmi di cooperazione allo sviluppo tradizionali.

I canali di ingresso regolare verso l'Italia ad oggi esistenti sono estremamente ristretti, mentre le opzioni di migrazione regolare sono molteplici e nel caso italiano potenzialmente ampliabili, in una prospettiva di sviluppo, anche all'interno dell'attuale quadro normativo, come i programmi pilota di mobilità lavorativa, le sponsorizzazioni private per i ricongiungimenti della famiglia allargata, le sponsorizzazioni di comunità, i corridoi umanitari.

In un'ottica di tutela dei diritti e della vita delle persone, di sviluppo dei paesi di origine, ma anche di convenienza per alcuni settori produttivi e di tenuta del sistema di asilo italiano, è fondamentale poi che l'approccio restrittivo alla migrazione regolare si allarghi ed evolva: non all'interno di una dicoto-



mia tra apertura e chiusura ai nuovi ingressi, ma piuttosto verso la definizione di una rosa di opzioni regolari corrispondenti ai diversi profili dei migranti e alle opportunità di una loro integrazione in Italia, così da rendere il percorso migratorio sicuro, produttivo e tutelato sotto il profilo dei diritti, con ricadute positive in termini di sviluppo per l'Italia e per il paese di origine.

Il sistema Italia di cooperazione internazionale – in primis il soggetto pubblico – può assumere un ruolo centrale nella promozione ed espansione delle opzioni di migrazione regolare. Gli investimenti necessari possono essere, in particolare, occasione per qualificare in modo nuovo e diverso i fondi di aiuto pubblico allo sviluppo italiani ad oggi destinati al tema "migrazione & sviluppo", che necessitano di una revisione strategica alternativa rispetto all'approccio alle "cause profonde delle migrazioni", così come a quello improntato ad una visione securitaria di controllo delle frontiere africane.

⁵⁶ CINI è il Coordinamento Italiano delle NGOs internazionali: <https://www.cininet.org/>

5. UGUAGLIANZA DI GENERE ED EMPOWERMENT DI DONNE E RAGAZZE

Nell'obiettivo 5, l'**Agenda 2030** chiede di raggiungere e garantire l'uguaglianza di genere eliminando tutte le forme di discriminazione contro le donne e le ragazze, compresa la tratta a fini di prostituzione, lo sfruttamento sessuale e altri tipi di sfruttamento (target 5.2); riconoscere e valorizzare il lavoro domestico e di cura non retribuito (target 5.4); intraprendere riforme per dare alle donne pari diritti rispetto alle risorse economiche (5.A); adottare e rafforzare politiche e una legislazione che effettivamente promuova l'uguaglianza di genere e l'empowerment di donne e ragazze a tutti i livelli (5.C)¹. Poiché un numero notevole di migranti sono donne e ragazze è necessario un approccio di genere nell'analisi e nella definizione di politiche e strategie per le migrazioni, in tal senso gli obiettivi 5 e 10.7 (vedere capitoli 2 e 3) sono interconnessi.



Ph. Global Goals for Sustainable Development



Inoltre, l'empowerment delle donne è legato all'obiettivo 8 dell'Agenda 2030 che mira a "promuovere una crescita economica prolungata, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti e tutte" e, in particolare, al suo target 8.8 "proteggere i diritti del lavoro e promuovere ambienti di lavoro sicuri per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti e in particolare le donne migranti". Poiché le migranti sono particolarmente esposte al rischio di sfruttamento, abusi e violenze sessuali, il target 5.2 dell'Agenda è anche collegato all'obiettivo 16 "promuovere società pacifiche e inclusive" e, in particolare, ai suoi target 16.1 "ridurre significativamente tutte le forme di violenza ovunque", 16.2 "porre fine ad abusi, sfruttamento, traffico e tutte le forme di violenza contro i bambini e le bambine", e 16.3 "promuovere lo stato di diritto e garantire un uguale accesso alla giustizia per tutti e tutte"².

¹ Per tutti i target nel dettaglio vedere <https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>

² Vedere Gender and Migration, M. Giampaolo, A. Ianni, Faces of Migration, Background document n.3, Febbraio 2020. <https://gcap.global/wp-content/uploads/2020/04/Gender-and-Migration-Focsiv-11.03.2020.pdf>



Il Global Compact on Migration (GCM), è stato concordato su una serie di principi tra cui quello di essere gender-responsive. Il GCM assicura che i diritti umani di donne, uomini, ragazze e ragazzi siano rispettati in tutte le fasi della migrazione, che i loro bisogni specifici siano adeguatamente compresi e affrontati e che siano potenziate come agenti di cambiamento. Il GCM integra una prospettiva di genere, promuove l'uguaglianza di genere e l'empowerment di tutte le donne e le ragazze, riconoscendo la loro autodeterminazione, il loro potere e la loro leadership³. In particolare, l'obiettivo 10 richiede la prevenzione e lo sradicamento del traffico di persone nel contesto della migrazione internazionale; l'obiettivo 16 richiede l'empowerment delle persone migranti e delle società per realizzare la piena inclusione e la coesione sociale, in particolare delle donne migranti; l'obiettivo 7 richiede di affrontare e ridurre le vulnerabilità nella migrazione attraverso lo sviluppo di politiche migratorie che tengano conto delle esigenze specifiche delle donne e delle ragazze e delle condizioni di vulnerabilità che colpiscono donne, ragazze e ragazzi migranti (che possono includere assistenza, cure sanitarie, servizi psicologici e altri servizi di consulenza, nonché l'accesso alla giustizia e a rimedi efficaci, soprattutto nei casi di violenza sessuale e di genere, abusi e sfruttamento).

L'uguaglianza di genere è una questione trasversale all'interno della **Strategia Nazionale Italiana per lo Sviluppo Sostenibile**. Nell'area della Pace, la Strategia pone la uguaglianza di genere come obiettivo specifico per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione. Tra le altre priorità, la Strategia chiede di promuovere società inclusive e non violente, prevenendo la violenza di genere e contro donne e minori, garantendo l'inclusione di migranti e richiedenti asilo (con riferimento ai target 5.1, 5.2, 5.3, 5c), e per garantire la legalità e la giustizia intensificando la lotta contro la criminalità (richiamando il target 5.2 dell'Agenda 2030).

Secondo il Rapporto **ISTAT sugli indicatori di sviluppo sostenibile**, sedici sono le misure statistiche utilizzate per l'obiettivo 5 (uguaglianza di genere) e riferite a sette indicatori UN-IAEG-SDGs. La tabella degli indicatori non fornisce dati disaggregati per donne migranti/straniere. Tuttavia, all'interno dell'analisi in breve relativa a ciascun indicatore, sono menzionate le donne straniere (es. la percentuale di donne che si rivolgono ai centri antiviolenza o il rapporto tra donne lavoratrici con o senza figli) riconoscendole tra i gruppi maggiormente vulnerabili⁴.

Inclusione socioeconomica delle migranti

Stando agli ultimi dati ISTAT⁵, la popolazione straniera in Italia conta 5.039.637 persone, di cui 2.607.959 sono donne. La top ten delle residenti straniere in Italia proviene dalla Romania, Albania, Marocco, Ucraina, Cina, Filippine, Moldavia, India, Polonia e Perù⁶. Nel 2020, la maggior parte delle cittadine extra comunitarie possiede un permesso di soggiorno di lungo periodo (1.152.646), mentre 620.850 possiedono permessi di breve periodo. Il numero delle richiedenti asilo in Italia, stando ai dati rilasciati dal Ministero dell'Interno, è rimasto praticamente invariato sia nel 2018 che nel 2019 (rispettivamente 11.745 e 11.698), mentre il numero degli uomini è diminuito del 23% nel 2019 rispetto all'anno precedente.

³ Vedere https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

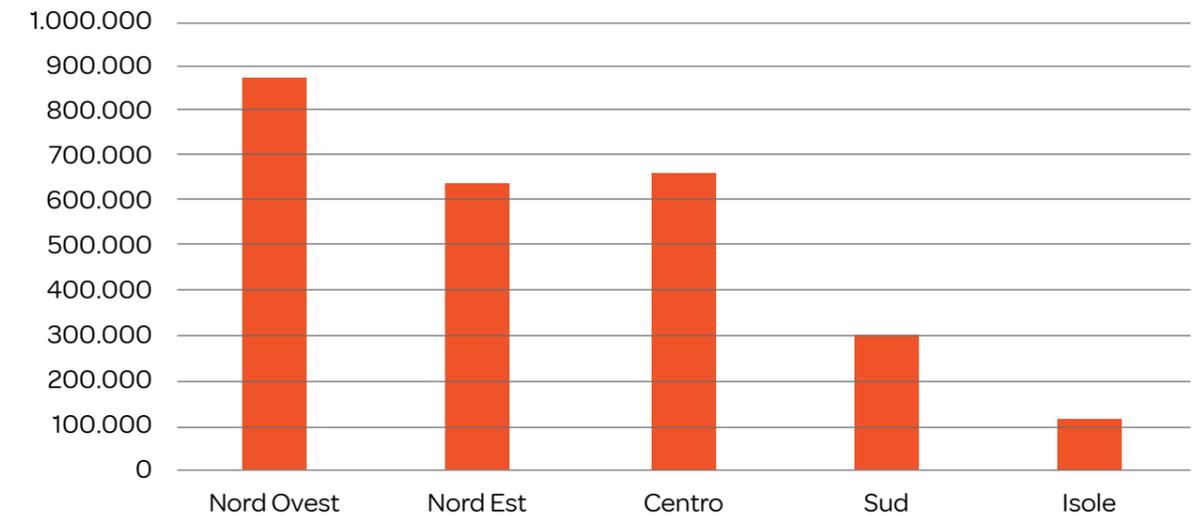
⁴ Vedere <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2020/goal5.pdf>

⁵ Vedere http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1

⁶ ISTAT, dati estratti l'11 gennaio 2021. http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1



Grafico 1 - Distribuzione geografica della popolazione straniera femminile in Italia nel 2020



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT⁷

Secondo il rapporto IDOS 2020⁸, ci sono 1.094.039 donne straniere occupate (oltre i 15 anni). La regione italiana con il più alto tasso di lavoratrici straniere è la Lombardia (21,2%). Le donne straniere disoccupate rappresentano il 52,8% del totale degli stranieri disoccupati. Per quanto riguarda le nazionalità, il tasso di disoccupazione delle donne egiziane è del 54,3%, quello delle ghanesi del 52,7%, il 39,5% delle tunisine, il 36,4% delle marocchine, il 32,6% delle bangladesi e il 32,5% delle indiane. La maggior parte delle lavoratrici straniere appartiene alla fascia di età 35-44 anni (30,1%), seguita dalla fascia di età 45-54 anni (27,7%) e da quella tra i 25-34 anni (20,4%).

La distribuzione di genere varia a seconda dell'attività economica. La componente femminile è prevalente nei servizi collettivi e personali⁹, che di solito rappresentano la prima esperienza lavorativa di molte donne migranti in Italia (vedi anche il capitolo 3 sull'inclusione economica). Nel 2019, 4 donne migranti su 10 (40,6%) erano impiegate in servizi di assistenza domestica o familiare¹⁰. Per quanto riguarda le nazionalità, nel 2019 la concentrazione delle donne migranti nei servizi domestici è alta per le donne filippine (67,8%) e peruviane (61,3%), le ucraine (oltre il 60%) e le moldave¹¹. Sempre stando al rapporto IDOS 2020¹², si stima che attualmente in Italia ci siano più di un milione e mezzo di lavoratori e lavoratrici domestiche (tra regolari e irregolari). Il lavoro domestico e di cura impiega quasi esclusivamente donne (oltre l'88%) e la popolazione straniera per la quota maggiore (oltre il 70%).

A riprova dell'alta percentuale di occupati irregolari nel settore dei servizi di assistenza domestica, che di solito impiega donne migranti, possiamo guardare i numeri delle domande per la procedura di regolarizzazione lanciata dal governo italiano nel 2020. Il 19 maggio 2020, il Parlamento ha approvato il Decreto n.34 che permette, all'art. 103, ai datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro

⁷ Dati estratti l'11 gennaio 2021.

⁸ Vedere Dossier Statistico Immigrazione IDOS 2020, pp.117-118.

⁹ Ibid.

¹⁰ Vedere Dossier Statistico Immigrazione 2020 IDOS, p.263

¹¹ Ibid p.267

¹² Vedere Dossier Statistico Immigrazione 2020 IDOS, p.296



dell'UE, o stranieri in possesso del permesso di soggiorno, di stipulare un contratto di lavoro subordinato con cittadini e cittadine stranieri già presenti sul territorio nazionale, o di dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro irregolare ancora in corso con cittadini italiani o stranieri, e di regolarizzarlo. Il processo di regolarizzazione è stato indirizzato ai settori dell'agricoltura, al lavoro domestico e di assistenza alla persona. Secondo i dati rilasciati dal Ministero dell'Interno¹³ ad agosto 2020 le domande per il settore del lavoro domestico e di assistenza prevalgono, rappresentando l'85% (176.848) sul totale delle domande presentate (207.542). Secondo una prima valutazione del provvedimento di "Ero Straniero", considerando le restrizioni di questa procedura straordinaria, il numero di domande ricevute è la testimonianza tangibile del desiderio di decine di migliaia di lavoratori e lavoratrici irregolari di regolarizzare la loro posizione¹⁴.

Il settore dell'assistenza domestica non è l'unico in cui si rilevano rapporti di lavoro irregolari che riguardano anche le donne. Secondo il rapporto Agromafia 2020, in **agricoltura** "lo sfruttamento del lavoro, in particolare del lavoro migrante, costituisce una delle principali strategie per ridurre i costi di produzione, e l'asimmetria delle relazioni di potere di genere produce forme specifiche di sfruttamento"¹⁵. Sfruttamento che solitamente è legato ad un sistema di intermediazione illecita. Per contrastare il fenomeno del lavoro nero e dello sfruttamento in agricoltura, l'Italia ha approvato la legge 199/2016 che prevede alcune importanti misure per fronteggiare la diffusione del fenomeno (vedi il capitolo 3 sull'integrazione economica).

Per quanto riguarda la **remunerazione come dipendenti**, le donne straniere sono svantaggiate rispetto agli uomini. Secondo il rapporto IDOS 2020, in media, ricevono un reddito inferiore del 23,8% rispetto agli uomini, e questo divario è più evidente per le lavoratrici senegalesi (-49,5%) e marocchine (-42,3%). La differenza è minore per le cinesi (-8,7%) e le peruviane (-13,5%)¹⁶. Inoltre, le braccianti immigrate durante la prima ondata del Covid-19, hanno ricevuto un salario inferiore del 20-30% rispetto ai loro colleghi maschi¹⁷. Questo dato non sorprende, considerando che in termini generali, il salario mensile delle donne in Italia è inferiore a quello degli uomini. Secondo l'Eige (Istituto europeo per l'uguaglianza di genere), in una scala di punti 0-100 l'Italia ha 63,5¹⁸, e si classifica quattordicesima nell'Unione Europea rispetto al Gender Equality Index (il valore include lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere, salute). Tra gli indicatori negativi si evidenzia che il guadagno medio mensile delle donne ammonta a quasi un quinto in meno di quello degli uomini.

Inoltre, come riportato da Sapiens¹⁹, il rischio di povertà che le donne già corrono molto più degli uomini, aumenta in condizioni di maggiore vulnerabilità. Questo è il caso delle donne migranti, delle donne con disabilità, delle donne con un basso livello d'istruzione, delle donne con più di 65 anni o delle madri single²⁰. Le donne migranti sono esposte al rischio di povertà a causa di disuguaglianze strutturali e sistematiche, scarso accesso all'istruzione e ai servizi di base. Circa le donne straniere in **condizione di NEET**²¹, secondo i dati ISTAT del 2019, il 40,6% delle giovani tra i 15-29 anni non lavora né studia (contro il 22,3% delle ragazze italiane), e la percentuale è più alta nel sud Italia. L'esclusione dal lavoro e dalla formazione si accompagna al modello patriarcale dei ruoli di genere, che spesso relega le donne straniere a quello della cura domestica²².

¹³ Vedere <https://www.interno.gov.it/it/notizie/emersione-dei-rapporti-lavoro-presentate-piu-207mila-domande>

¹⁴ Vedere https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2021/01/Ero-straniero_27-ottobre-2020.pdf

¹⁵ Vedere OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO FLAI-CGIL, Agromafie e caporalato Quinto Rapporto, p. 83.

¹⁶ Per maggiori informazioni si veda Dossier Statistico Immigrazione 2020 Idos, p. 272

¹⁷ Vedere Dossier Statistico Immigrazione 2020, IDOS, p.290.

¹⁸ La classificazione riportata si riferisce al 2020. Vedere <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/country/IT>

¹⁹ Sapiens è un social magazine di LUZ, un'agenzia di content marketing <https://luz.it/en/what-we-do/>.

²⁰ Vedere https://luz.it/spns_article/in-italia/

²¹ Neither in Employment or in Education or Training.

²² Vedere IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2020, p.118



Un dato interessante viene dall'**imprenditoria**. Stando al rapporto di Unioncamere sull'imprenditoria femminile²³ nel 2019, le imprese di donne straniere ammontano a quasi 149.000, l'11,1% del numero totale di imprese guidate da donne, mentre tra gli uomini, le imprese straniere rappresentano il 9,8%. Le attività imprenditoriali guidate da donne immigrate sono aumentate di oltre il 23% dal 2014. Le imprenditrici straniere sono cresciute di più sia rispetto a quelle italiane (+2,9% rispetto al 2014) che rispetto agli imprenditori stranieri (+15,8%). Circa i settori di impiego, il 71% dell'imprenditoria femminile straniera in Italia opera nel terziario, dove il commercio rimane di gran lunga il settore con la maggiore presenza di imprese femminili straniere (32,3%), seguito dai servizi di alloggio e ristorazione (13,3%). Per quanto riguarda la distribuzione geografica, Lombardia, Lazio e Toscana sono le regioni con il maggior numero di imprese guidate da donne straniere in Italia. Sempre secondo il rapporto di Unioncamere, la maggiore diffusione delle imprese femminili straniere rispetto a quelle maschili sembra dimostrare che l'essere imprenditrici rappresenta un importante fattore di inclusione socio-economica, che compensa i limiti di una domanda di lavori poco qualificati e più fisici spesso riservati ai migranti maschi²⁴.

Per quanto riguarda l'**accesso alla salute**, stando al rapporto IDOS 2020, nonostante la legislazione, sia a livello nazionale che regionale, stabilisca l'accesso alle cure sanitarie con pari diritti per le cittadine e i cittadini italiani e stranieri, emergono alcune serie difficoltà, spesso dovute a ritardi burocratici, lunghi tempi di attesa, problemi linguistici, sommati a episodi di razzismo istituzionale che aumentano la sfiducia nell'approccio ai servizi²⁵. Queste sfide riguardano in particolare le donne richiedenti asilo e le donne titolari di protezione internazionale ospitate nel sistema di accoglienza italiano. In questo caso, la mancanza di un'adeguata formazione degli operatori e del personale che lavora nei centri sulle principali problematiche che le donne migranti (tratta, espulsione, violenza sessuale di genere) affrontano durante i loro viaggi, rende difficile il sistema di referral verso strutture specializzate.

Inoltre, ci sono fattori economici e sociali che influenzano le condizioni di salute delle donne migranti (vedi anche capitolo 2 e 3) come la disoccupazione, l'esclusione sociale e la condizione di vita che spesso relega la comunità migrante in quartieri ghetto. Un dato interessante sulla comunità femminile migrante in Italia e sul legame tra esclusione sociale e condizioni di salute è che "il senso di solitudine aumenta il rischio di fumare del 33% tra le donne e del 17% tra gli uomini; le difficoltà di comunicazione con il medico, invece, sono associate ad un maggior rischio di obesità"²⁶. In particolare, la tendenza all'abuso di alcol e sigarette è segnalata soprattutto tra le donne provenienti dall'Europa orientale, e l'obesità è diffusa soprattutto tra le donne nordafricane²⁷.

Donne migranti e traffico di esseri umani

Tra il 2017-2018 è stato rilevato un totale di 74.514 vittime di tratta in 110 paesi, e le donne e le ragazze rappresentano il 72% di tutte le vittime di tratta a livello globale, in gran parte per sfruttamento sessuale²⁸. L'Italia, come molti Stati membri della frontiera esterna dell'UE, rappresenta una via di transito e/o di destinazione delle rotte delle organizzazioni criminali coinvolte nel traffico di esseri umani. I dati del Ministero dell'Interno raccolti dalla Commissione europea²⁹ mostrano 1988 vittime registrate in Italia nel periodo 2017-2018, di cui ben 1743 di genere femminile, 4104 trafficanti sospettati e arrestati, che rappresenta il numero più alto tra i paesi europei, di cui 82% per sfruttamento sessuale, e 2235 di nazionalità italiana.

²³ Vedere Union Camere, Rapporto Imprenditoria femminile 2020

²⁴ Vedere Unioncamere, Rapporto Imprenditoria femminile 2020, p. 55

²⁵ Dossier Statistico Immigrazione 2020, IDOS, p.119

²⁶ ISTAT, Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, 2018, p. 267

²⁷ Vedere ISTAT, Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia, 2018, p. 262 <https://www.istat.it/it/files/2019/05/Vita-e-percorsi.pdf>.

²⁸ Vedere Addressing Emerging Human Trafficking Trends and Consequences of the COVID-19 Pandemic, OSCE and UN WOMEN <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/467700.pdf>

²⁹ European Commission, Data collection on trafficking in human beings in the European Union, Directorate-General for Migration and Home Affairs, 2020.



I dati del Ministero dell'Interno raccolti dalla Commissione europea²⁹ mostrano 1988 vittime registrate in Italia nel periodo 2017-2018, di cui ben 1743 di genere femminile, 4104 trafficanti sospettati e arrestati, che rappresenta il numero più alto tra i paesi europei, di cui 82% per sfruttamento sessuale, e 2235 di nazionalità italiana. In Italia, il Decreto Legislativo n. 24/2014 (che recepisce la direttiva UE 36 del 2011, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime), individua nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'organo responsabile del coordinamento, del monitoraggio e della valutazione dei risultati delle politiche di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani e di protezione sociale delle sue vittime³⁰.

La più recente e principale risposta del sistema legislativo italiano per la protezione delle vittime di tratta è il **Piano Nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani**. La prima edizione del piano è stata lanciata nel 2016 per il biennio 2016-2018. Il piano è stato sviluppato intorno a 5 priorità come: identificare, proteggere e assistere le vittime di tratta; prevenire la tratta di esseri umani; rafforzare l'azione penale contro i trafficanti; migliorare il coordinamento tra i principali attori e la coerenza delle politiche; aumentare la consapevolezza su tutte le forme di tratta di esseri umani e fornire una risposta efficace³¹. Il Piano ha previsto la creazione di una banca dati centralizzata che è di fondamentale importanza per identificare le vittime. Stando ai dati forniti dal Ministero delle Pari Opportunità, nel 2018³² il 91,83% delle persone in carico al sistema e identificate come vittime di tratta, erano donne. La stessa tendenza è stata confermata per il primo semestre del 2019 quando la maggior parte delle vittime identificate erano donne (83,94 %) ³³. Sia nel 2018 che a metà del 2019, il maggior numero di vittime di tratta, erano nigeriane. Secondo il sito web del Ministero delle Pari opportunità, una versione aggiornata del Piano sta per essere completata³⁴.

L'identificazione e l'inclusione sociale delle vittime di tratta sono temi affrontati dall'azione governativa italiana. Per fare alcuni esempi, il Ministero dell'Interno ha sostenuto nel quadro dei fondi FAMI 2014-2020³⁵, il progetto ADITUS, realizzato in collaborazione con l'OIM tra il 2017 e il 2019. Il progetto si è concentrato su 4 aree di intervento tra cui: attività di consulenza legale presso i punti di sbarco a tutti i migranti promuovendo l'identificazione precoce e la protezione delle vittime di tratta e dei minori non accompagnati; sessioni di formazione (sul ricongiungimento familiare, sulla protezione dei minori potenzialmente vittime di tratta e/o sfruttamento lavorativo, sui meccanismi di supporto psicosociale) al personale che lavora nei centri di prima accoglienza per minori non accompagnati; formazione sui programmi di contrasto allo sfruttamento a Prefetture, Uffici di Polizia, Servizi sociali, Aziende sanitarie locali; monitoraggio degli standard di accoglienza³⁶. Inoltre, il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha concluso il 19 ottobre 2018 un Protocollo d'Intesa con il Ministero dell'Interno per la realizzazione di interventi nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia finalizzati al superamento delle condizioni di svantaggio e sfruttamento delle donne e dei minori vittime di tratta, attraverso percorsi di integrazione sociale e fornitura di informazioni su supporto psicologico, servizi medici ecc.

Il progetto "Non si Tratta: Azioni per l'inclusione delle vittime di tratta" si propone di realizzare azioni di identificazione delle vittime di tratta (migranti, richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati) e di rafforzamento della loro integrazione socio-lavorativa.³⁷

³⁰ Vedere <http://www.pariopportunita.gov.it/contrasto-della-tratta-di-esseri-umani/>

³¹ Vedere <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-dazione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

³² Vedere <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Servizio-Informatizzato-per-la-Raccolta-di-Informazioni-sulla-Tratta-Dati-2018.pdf>

³³ Vedere <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Servizio-Informatizzato-per-la-Raccolta-di-informazioni-sulla-tratta-Dati-1%C2%B0-semester-2019.pdf>

³⁴ Vedere <http://www.pariopportunita.gov.it/news/tratta-esseri-umani-bonetti-riunisce-la-cabina-di-regia/>

³⁵ Vedere Rapporto Annuale 2019 Migrazione e Asilo in Italia, EMN, p.30. <https://immigrazione.it/docs/2020/emn-rapporto-asilo-e-migrazione-italia.pdf>

³⁶ Vedere <https://italy.iom.int/en/activities/assistance-vulnerable-groups-and-minors-/ADITUS>

³⁷ Vedere <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/cabina-di-regia/>



Buone pratiche contro il traffico, lo sfruttamento sessuale di esseri umani e, più in generale contro la violenza di genere su donne e ragazze migranti e/o richiedenti asilo provengono anche da molte organizzazioni della società civile. Tra queste, è opportuno citare il progetto "MEDiterranean reception systems' coordinated RESponse for people in migration victims of SGBV" (vedere Box 1).

BOX 1. MEDiterranean reception systems' coordinated RESponse for refugees and asylum seekers survivors of sexual and gender-based violence

AIDOS, membro di GCAP Italia

Il progetto "MEDiterranean reception systems' coordinated RESponse for people in migration (PiM) victims of SGBV" (MED RES) è stato attuato in tre paesi dell'Unione Europea, Italia, Malta e Spagna nel 2018-2020 con l'obiettivo di contribuire all'inclusione di donne/uomini in migrazione, in particolare rifugiate/i e richiedenti asilo sopravvissute/i alle violenze sessuali e di genere (SGBV), in servizi/sistemi di accoglienza e supporto integrati e coordinati. Infatti, la maggior parte delle donne, delle bambine e dei bambini che arrivano via mare sono persone sopravvissute alle SGBV, tra cui aggressioni sessuali e stupri, anche durante il viaggio. L'OIM stima che circa l'80% delle donne nigeriane arrivate in Italia via mare nel 2016 siano potenziali vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale in Italia o in altri stati dell'Unione Europea. È in aumento anche il numero di uomini e ragazzi sopravvissuti a violenze sessuali e di genere, sebbene la maggior parte dei casi non venga riportata³⁸. Il progetto ha rafforzato le capacità del personale che lavora nel sistema di accoglienza per dare servizi appropriati alle migranti sopravvissute alle SGBV con un approccio coordinato, interculturale, multidisciplinare e di genere. Durante l'implementazione del progetto, sono state realizzate formazioni (webinar) agli operatori e alle operatrici, su SGBV, e sono stati prodotti strumenti operativi, come opuscoli indirizzati alle migranti⁴⁰. Le formazioni hanno rivelato la necessità di analizzare più in dettaglio tre forme specifiche di SGBV: lo stupro, le mutilazioni genitali femminili, e il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, poiché tutti e tre i fenomeni hanno un'alta incidenza nelle popolazioni migranti che arrivano nei tre paesi. Lo scambio di esperienze tra gli operatori/trici, professionisti/e ed esperti/e dei tre paesi e il webinar finale⁴¹, hanno dato l'opportunità di discutere casi di studio, identificare aree critiche, scambiare le buone pratiche e redigere raccomandazioni bottom-up da indirizzare a varie istituzioni. Tra le raccomandazioni più rilevanti si annoverano: incrementare gli sforzi per la ratifica della Convenzione di Istanbul in tutti gli stati membri; affrontare e attuare le raccomandazioni di GREVIO⁴² per il governo italiano; attuare le leggi anti-tratta esistenti con uniformità e, più in generale, garantire l'armonizzazione tra le regioni in termini di fornitura di servizi adeguati; garantire adeguate risorse umane e finanziarie a lungo termine e aumentare l'accountability al fine di assicurare la fornitura di servizi di alta qualità e facilitare sia la rilevazione delle forme di SGBV che l'empowerment delle sopravvissute alle SGBV; adottare un approccio incentrato sulle sopravvissute che consenta loro di essere agenti di cambiamento e promotrici della propria inclusione sociale ed economica; rafforzare i legami con le organizzazioni femministe che offrono servizi trasversali, interculturali e gender-friendly. Fornire una regolare formazione multidisciplinare del personale, compreso il personale pubblico e privato, con un approccio di genere, interculturale e integrato in modo da rafforzare i sistemi locali di riferimento e la qualità delle cure. Istituzionalizzare il coinvolgimento di mediatori e mediatrici culturali/linguistici formati/e con certificazioni e codici deontologici standardizzati.

³⁸ Il progetto MED-RES è stato implementato da AIDOS (the Italian Association of Women for Development) in collaborazione con Women's Rights Foundation (WRF, Malta) e la Federación de Planificación Familiar Estatal (FPFE, Spain) e co-finanziato dalla Commissione Europea con fondi della Direzione Generale Giustizia e Consumatori (DG Justice), dal Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (UNFPA), UNFPA EECARO, da UNHCR e UNHCR Italia, dal Ministero dell'Educazione e del Lavoro maltese e dalla International Planned Parenthood Federation.

³⁹ Strategy on SGBV, UNHCR Italy, 2017- 2019

⁴⁰ Gli strumenti operativi (un toolkit su SGBV per i formatori, una guida sulle Direttive UE riferite al tema e adattate ai contesti spagnolo, italiano e maltese, e un factsheet per gli operatori nelle tre lingue) come i volantini (nelle 9 lingue delle PIMs) sviluppati nell'ambito del progetto, si possono trovare sui siti web dei tre partner AIDOS, FPFE e WRF.

⁴¹ Il webinar si può vedere su AIDOS youtube channel ed il programma è disponibile sul sitoweb di AIDOS.

⁴² GREVIO è l'organismo indipendente di esperti incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul).



Raccomandazioni

Una volta arrivate nei paesi di destinazione, le donne migranti sono di solito in condizioni di estrema vulnerabilità. Durante i loro viaggi, in molti casi le donne subiscono violenza e/o diventano o rischiano di essere vittime di traffico e di sfruttamento sessuale. Riconoscere che le donne migranti hanno bisogno di un supporto specifico aiuta a capire meglio e ad affrontare le loro vulnerabilità. Organizzare corsi di formazione per il personale dei servizi pubblici e privati che gestiscono il sistema di accoglienza con un approccio di genere, multiculturale, multidisciplinare per identificare e prendersi in carico le vittime di tratta e delle violenze e i loro bisogni, può contribuire a meglio indirizzarle a strutture appropriate in risposta alle loro necessità, rafforzare i sistemi di accoglienza di riferimento e migliorare la qualità dei servizi di assistenza nel rispetto della dignità della vita delle donne e delle ragazze migranti e/o richiedenti asilo.

Al fine di facilitare l'inclusione socioeconomica, è necessario sviluppare politiche specifiche e attive (formazione sulla lingua italiana, educazione civica, orientamento al lavoro e all'accesso ai servizi sanitari inclusi quelli per la salute sessuale e riproduttiva), rivolte in particolare alle donne migranti sia per favorire la loro inclusione sociale che per migliorare il loro accesso al mercato del lavoro.

Per quanto riguarda i migranti irregolari (sia donne che uomini), più in generale, anche se il processo di regolarizzazione ha rappresentato un passo avanti per legalizzare la permanenza di molti lavoratori in Italia, non può essere considerato una soluzione permanente. Come sottolineato da molte organizzazioni della società civile, la migrazione irregolare non può essere risolta da disposizioni periodiche di regolarizzazione. È necessario rivedere la politica migratoria nel suo complesso aumentando e migliorando, in particolare, i canali regolari di migrazione (vedere capitolo 4).

Infine, occorre ricordare le persone LGBTQI che in virtù del loro orientamento sessuale e della loro identità di genere presentano domande di status di rifugiato. La persecuzione di persone a causa del loro orientamento sessuale non costituisce, infatti, un fenomeno recente. È solo negli ultimi anni tuttavia che un numero crescente di domande d'asilo viene inoltrato da persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender ("LGBT"). Ciò rende necessaria una maggiore consapevolezza riguardo alle esperienze specifiche dei richiedenti asilo LGBT tra coloro che sono incaricati di prendere decisioni in merito e una più approfondita analisi delle questioni giuridiche coinvolte⁴³.

⁴³ <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513c5c24>



6. LE DIASPORE E I MIGRANTI NEL PARTENARIATO INTERNAZIONALE

L'obiettivo 17 dell'Agenda 2030 sul partenariato internazionale prevede azioni su finanza, tecnologia, commercio e su questioni sistemiche come la coerenza dello sviluppo, e la collaborazione multistakeholder. In particolare il target 17.17 prevede di "incoraggiare e promuovere partnership efficaci nel settore pubblico, tra pubblico e privato e nella società civile basandosi sull'esperienza delle partnership e sulla loro capacità di trovare risorse." Sebbene non siano esplicitati tutti gli attori, si può ben considerare che le diaspore siano uno dei portatori di interesse da coinvolgere nei partenariati internazionali per le politiche di sviluppo sostenibile¹.



Ph. Global Goals for Sustainable Development

A sua volta l'**obiettivo 19 del Global Compact on Migration** recita: il "creare condizioni per i migranti e le diaspore di contribuire pienamente allo sviluppo sostenibile in tutti i paesi". Gli Stati devono impegnarsi nel dare potere alle diaspore e valorizzare i benefici delle migrazioni. Tra le azioni previste l'integrare le migrazioni nella pianificazione dello sviluppo, il creare organismi per coinvolgere le diaspore, strumenti per facilitare i loro investimenti e impegni per la cooperazione.

La **Strategia italiana per lo sviluppo sostenibile** indica il tema migrazioni e sviluppo tra le priorità della partnership per lo sviluppo. La Strategia fa infatti riferimento alla programmazione del Ministero Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale e alla legge 125/2014 sulla politica di cooperazione allo sviluppo che mostrano tra le priorità: il favorire i migranti quali attori dello sviluppo, le loro capacità imprenditoriali e professionali, e modelli di cooperazione per prevenire e gestire i flussi dei migranti.

¹ L'indicatore proposto dalle Nazioni Unite è molto specifico e ridotto ("17.17.1 Amount in United States dollars committed to public-private partnerships for infrastructure"; fonte: Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development) considerando invece l'ampissimo spettro di azioni che i partenariati mettono in campo.



Nel **rapporto ISTAT 2020** sugli indicatori per lo sviluppo sostenibile con riferimento all'obiettivo 17, vi sono due indicatori relativi ai migranti e che riguardano le rimesse verso l'estero. Non vi sono indicatori sulla partnership e in particolare sulle priorità della Strategia su indicate. Per questo il presente rapporto è importante, in queste pagine daremo infatti conto di quello che le istituzioni italiane stanno realizzando riguardo le migrazioni nelle partnership internazionali per lo sviluppo sostenibile.

I partenariati e la cooperazione allo sviluppo

Innanzitutto occorre sottolineare che, nonostante la comunità internazionale abbia proceduto a far evolvere il partenariato per il governo delle migrazioni, arrivando a definire il Global Compact on Migration e il Global Compact on Refugees, il governo e il parlamento italiano non hanno firmato il primo. Il dibattito politico italiano si è concentrato sulla questione della sovranità territoriale che il Global Compact avrebbe messo in discussione. Mentre invece il Global Compact non scalfisce questo principio. Il dibattito si è bloccato per questioni ideologiche. In questo modo l'Italia non sta partecipando a uno strumento multilaterale di cooperazione e partenariato internazionale per il governo delle migrazioni, mentre agisce a livello bilaterale e nel seno dell'Unione europea (dove invece la maggior parte degli stati membri hanno aderito al Global Compact).

In tal senso è rilevante il recente avvio della negoziazione sul **Nuovo Patto per le Migrazioni e l'Asilo dell'Unione europea**². La proposta della Commissione europea prevede il partenariato con i paesi terzi per governare i flussi migratori, continuando quanto realizzato negli ultimi anni.

Si fa quindi riferimento soprattutto a quegli accordi con i paesi terzi (dalla Turchia alla Libia, ai paesi saheliani) che mirano a fermare le migrazioni nei paesi di transito e a rimpatriare gli irregolari nei paesi di origine, sostenendo le capacità dei governi locali a fornire protezione a profughi e rifugiati, a colpire i traffici e il contrabbando di esseri umani, e a far fronte alle cause alla radice delle migrazioni, dalla mancanza di lavoro ai problemi ambientali e climatici. Ben poco viene considerato in termini di benefici delle migrazioni per lo sviluppo sostenibile, vie regolari per le migrazioni e ruolo attivo delle diaspore³.

Viceversa, **la politica di cooperazione allo sviluppo italiana** ha una visione positiva sul ruolo delle migrazioni per lo sviluppo sostenibile (nonostante alcune ambiguità), e ha ben corrisposto all'obiettivo 17 dell'Agenda 2030 e all'obiettivo 19 del Global Compact, soprattutto per quanto riguarda la **partecipazione delle diaspore**.

La legge 125/2014 sulla cooperazione allo sviluppo prevede e ha attuato la partecipazione di un rappresentante delle diaspore nel Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo. Il Consiglio ha creato un gruppo di lavoro su migrazioni e sviluppo nel quale siedono attualmente diversi rappresentanti delle diaspore grazie a un progetto che ha promosso il loro coinvolgimento. **Il progetto Summit nazionale delle diaspore**⁴ ha infatti sostenuto diverse attività di informazione, formazione e networking che hanno portato alla creazione di reti territoriali di associazioni dei migranti. Queste reti costituiranno il Forum nazionale delle diaspore che sarà la loro voce per partecipare alla partnership per lo sviluppo sostenibile. Intanto, le associazioni migranti sono già partner di **progetti di cooperazione** allo sviluppo con le OSC italiane in diversi paesi e per diverse tematiche, dallo sviluppo agricolo all'energia rinnovabile, al sostegno delle comunità di origine nei settori dell'educazione e della salute⁵.

² New Pact on Migration and Asylum | European Commission (europa.eu) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum_en

³ Per una analisi critica del Nuovo Patto si veda il background document FOCSIV Volti delle Migrazioni n.9 in Background-Documents-n.-9-ITA-28.01.2021-1.pdf (focsiv.it)

⁴ <https://summitdiaspore.org/>, e il video: Le diaspore e le nuove generazioni per la ripresa e lo sviluppo sostenibile – FOCSIV

⁵ Si vedano il Manuale delle diaspore nella cooperazione allo sviluppo italiana (<https://www.cespi.it/ricerche/manuale-delle-diaspore-nella-cooperazione-allo-sviluppo-italiana>) e il documento Le associazioni delle diaspore e la cooperazione allo sviluppo: tra crescita delle professionalità e pratiche di cittadinanza (<https://www.cespi.it/ricerche/le-associazioni-della-diaspora-la-cooperazione-allo-sviluppo-tra-crescita-delle>), che illustrano alcuni di questi progetti.



Oltre al coinvolgimento diretto delle diaspore, la Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS)⁶ è impegnata in diversi progetti di assistenza umanitaria e protezione dei rifugiati, per le migrazioni sicure di donne lavoratrici, di informazione per una migrazione responsabile, su finanza e rimesse con la Cassa Depositi e Prestiti⁷. In alcuni casi si rileva però una certa ambiguità: se da un lato si sostengono i benefici delle migrazioni per lo sviluppo, dall'altro si sposa il concetto che occorre fare cooperazione per ridurre i flussi migratori irregolari, corrispondendo a un'idea politica securitaria (non prevedendo d'altro canto azioni per canali sicuri e ordinati). Esplicito in tal senso è ad esempio il titolo del progetto SINCE (Stemming Irregular Migration in Northern and Central Ethiopia, Fermare le migrazioni irregolari dall'Etiopia centrale e settentrionale)⁸, un progetto gestito da AICS, finanziato dal Trust Fund europeo sull'emergenza in Africa (EUTF)⁹, che promuove la creazione di occupazione locale per frenare le emigrazioni irregolari. Obiettivo che peraltro è ben difficile da valutare considerando che le persone occupate non è detto fossero realmente intenzionate ad emigrare, e che i salari da loro guadagnati potrebbero viceversa essere utilizzati per sostenere le spese di fratelli o sorelle che stanno per emigrare.

Progetti sulle migrazioni sono finanziati (per un valore intorno ai 250 milioni di euro) anche con il Fondo Africa gestito dalla Direzione generale politiche migratorie del MAECI, parte del fondo è andato a sostenere l'EUTF facendo sì che l'Italia ne diventasse il secondo contributore tra gli Stati membri. Questo per sottolineare l'importanza che il governo italiano assegna alla cooperazione per il governo dei flussi migratori e al ruolo che dovrebbe svolgere l'UE. Particolarmente contestato è però il progetto di sostegno alla guardia costiera libica, realizzato dal Ministero dell'Interno italiano con finanziamenti dal Fondo Africa e EUTF¹⁰, per la consegna di motovedette¹¹, di strumentazione per il controllo, e per la realizzazione di corsi di formazione.

Nel 2020 l'AICS ha avviato la redazione di nuove linee guida operative su migrazioni e sviluppo che ha visto la consultazione dei ministeri, della società civile e anche delle diaspore e delle nuove generazioni. Queste linee guida dovrebbero rafforzare la partecipazione delle diaspore, smorzare le ambiguità suddette, e accrescere la coerenza delle politiche. Nel 2021 dovrebbe avviarsi il percorso per la redazione delle linee guida strategiche su migrazione e sviluppo, come previsto dalla nuova programmazione triennale della cooperazione, che dovrebbe inquadrare quelle operative, per ora in bozza.

Una quota importante di aiuto pubblico allo sviluppo (APS), **397,37 milioni di euro nel 2019, è rappresentata dalla spesa per l'accoglienza dei rifugiati** del Ministero dell'Interno (così come previsto dalle regole contabili del DAC/OECD¹²). Tuttavia le OSC chiedono che questa quota, sovrastimata, venga stornata per le vere finalità della cooperazione che sono la lotta contro la povertà e le disuguaglianze¹³. Questo ancor più in considerazione del fatto che negli ultimi anni l'APS italiano si è ridotto.

⁶ <https://www.aics.gov.it/home-ita/settori/sviluppo-economico-sostegno-alle-pmi/migrazioni-e-sviluppo/>

⁷ https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/cdp_al_via_progetto_risparmio_senza_frontiere_un_ponte_verso_il_risparmio_e_lo_sviluppo_nel_mediterraneo?contentId=CSA21180

⁸ <https://www.aics.gov.it/oltremare/articoli/prosperta/since-la-cooperazione-delegata-in-etiopia-con-italia/>

⁹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/ethiopia/stemming-irregular-migration-northern-central-ethiopia_en

¹⁰ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya/support-integrated-border-and-migration-management-libya-second-phase_en

¹¹ <https://www.asgi.it/notizie/fondo-africa-sotto-esame-al-consiglio-di-stato/>

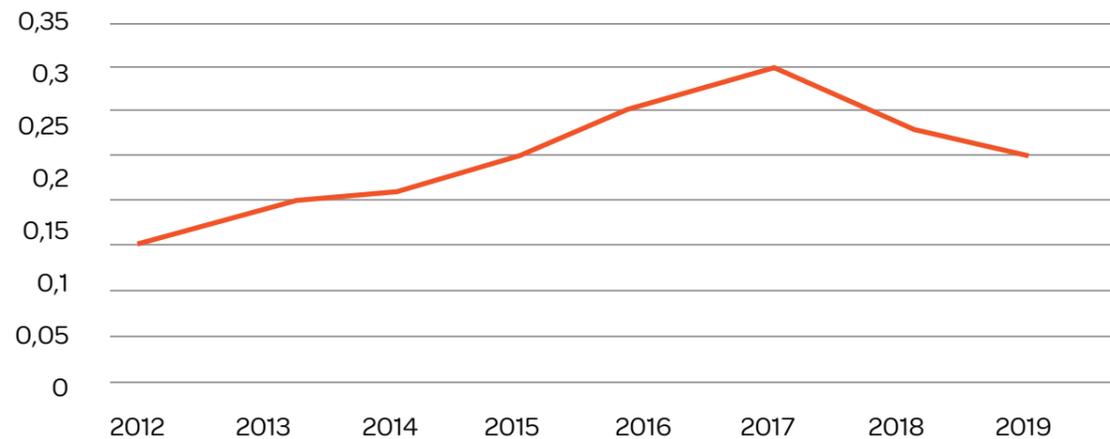
¹² <http://www.oecd.org/development/conflict-fragility-resilience/refugees-migration-working-group.htm>

¹³ <http://www.vita.it/it/article/2020/10/23/litalia-riduce-i-fondi-per-laiuto-allo-sviluppo-ma-i-dati-non-sono-tut/157107/>



Peraltro, la riduzione dell'APS¹⁴, scesa allo 0,22% del PNL pari a 3,9 miliardi di euro (grafico 1), si confronta con un più alto volume delle rimesse, oltre i 6 miliardi di euro (vedi box 1).

Grafico 1. - L'Ocse conferma il crollo dell'aiuto italiano. Il rapporto tra aiuto pubblico allo sviluppo e reddito nazionale lordo italiano tra 2012 e 2019.



FONTE: Ocse (ultimo aggiornamento: martedì 29 Dicembre 2020)

BOX 1. L'impegno del governo italiano sulle rimesse

di Daniele Frigeri, direttore CeSPI

Le rimesse rappresentano oltre il 60% del reddito per milioni di famiglie, contribuiscono al welfare di circa 272 milioni di migranti. Nel 2009 i leader G8 hanno firmato un accordo per la riduzione dei costi delle rimesse al 5%, obiettivo inglobato nell'Agenda 2030, portandolo al 3% con l'eliminazione dei corridoi superiori al 5% entro il 2030. La Global Partnership for Financial Inclusion, costituita in seno al G20, ha il compito di monitorare e stimolare i governi al raggiungimento dell'obiettivo. L'Italia sin dal 2009 ha assunto una serie di iniziative a livello governativo in questa direzione. Presso il Ministero degli Esteri è stato costituito l'Italian Working Group of Remittances, a cui hanno aderito operatori del settore, istituzioni e società civile. È stato lanciato il sito di comparazione e rilevazione dei costi delle rimesse dall'Italia, www.mandasoldiacasa.it (gestito dal CeSPI), e sono state avviate azioni a livello regolamentare soprattutto in tema di derisking e di customer due diligence. In particolare, nel 2019 Banca d'Italia ha introdotto una serie di disposizioni che includono metodi di verifica dell'identità della clientela attraverso sistemi di video-identificazione, e il recepimento della nuova direttiva sui servizi di pagamento ha introdotto maggiore trasparenza e favorito i trasferimenti transfrontalieri. A seguito dell'emergenza COVID-19, l'Italia ha partecipato, con il Ministero degli Esteri e il CeSPI, alla Remittance Country Task Force, creata sotto l'egida del Segretario Generale delle Nazioni Unite per sviluppare raccomandazioni a livello mondiale a sostegno delle rimesse. La normativa legata all'emergenza sanitaria ha sin da subito classificato i servizi di pagamento come servizi essenziali, assicurando la piena funzionalità della maggior parte delle agenzie

¹⁴ <https://www.openpolis.it/litalia-e-i-fondi-destinati-allaiuto-pubblico-allo-sviluppo/>; e <https://www.openpolis.it/locse-conferma-che-i-fondi-per-la-cooperazione-sono-meno-del-previsto/>

¹⁵ International Fund for Agricultural Development (IFAD), Sending Money Home, 2017.

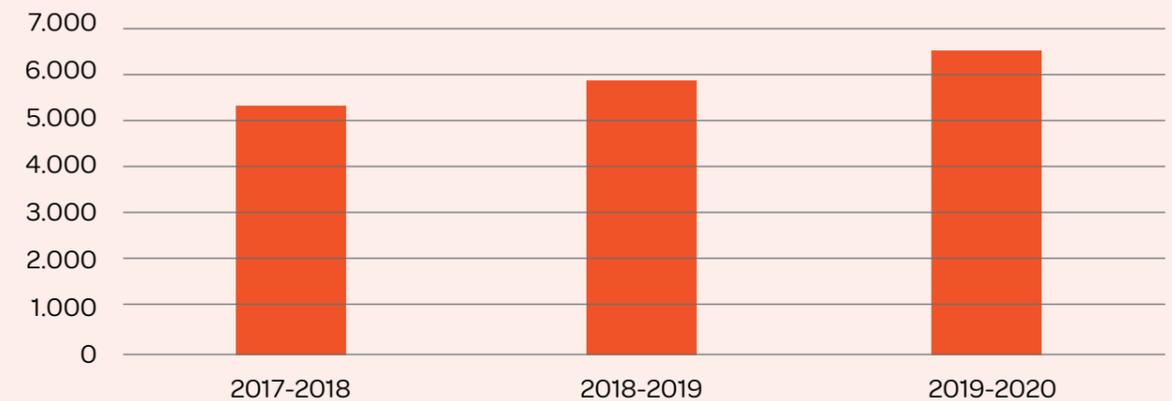
¹⁶ IOM, World Migration Report 2020.



di Money Transfer operanti nel paese, oltre che banche e BancoPosta. Sotto il profilo normativo si segnalano due tentativi di introdurre una tassa sulle rimesse. La prima versione, sottoforma di imposta di bollo, fu introdotta nel 2011 e poi abrogata nel 2012. La modalità di riscossione non ha consentito di misurarne l'impatto in termini di finanza pubblica, ma in termini di flussi la riduzione delle rimesse è stata superiore al 20% nel periodo agosto 2011 e aprile 2012. La nuova tassa, introdotta dal Governo con il Decreto Fiscale del 2018, prevede un prelievo dell'1,5% sui flussi di rimesse inviati tramite Money Transfer. Il Garante per la Concorrenza, nel febbraio 2019, ha però dichiarato la norma lesiva della concorrenza, congelando, di fatto la sua applicazione, e la Legge di Bilancio 2020 ha abrogato la tassa. La crisi pandemica ha avuto un impatto significativo sui flussi delle rimesse, colpendo sia i paesi riceventi che quelli di invio. Si prevede una riduzione complessiva del 7% nel 2020 e del 14% nel 2021 (World Bank). L'Italia rappresenta una delle eccezioni nel panorama internazionale. I dati Banca d'Italia mostrano flussi in continua crescita dal nostro paese. Nel 2019 sono stati inviati dall'Italia 6,012 miliardi di Euro, con una crescita di quasi il 4% rispetto al 2018 e del 18% dal 2017 (5,081 miliardi di €). L'analisi dei dati su base trimestrale¹⁷ presenta alcuni limiti legati all'orizzonte temporale, ma raffrontando i volumi riferiti al primo trimestre 2020 con quelli dello stesso periodo 2019, si evidenzia una contrazione del 3%, a conferma di un impatto immediato a seguito del primo mese di lock-down, attutito dai primi due mesi dell'anno.

Ricostruendo i flussi degli ultimi 12 mesi su un orizzonte temporale di tre anni, con riferimento al periodo 1 ottobre 2019 - 30 settembre 2020 (ultimo dato disponibile), i dati mostrano come la pandemia non sembra avere avuto un impatto consistente, i flussi complessivi sono infatti cresciuti del 15% rispetto allo stesso periodo precedente (ottobre 2018-settembre 2019), recuperando la riduzione del primo trimestre. Sotto il profilo dei costi, i dati Banca Mondiale sulle rimesse dall'Italia, mostrano un calo significativo rispetto al 2009, quando erano al 7,2%, ma non evidenziano scostamenti significativi negli ultimi tre anni. Nel 2017 (Q1) il costo medio di invio di 200USD dal nostro paese era pari al 5,92%, mentre nel quarto trimestre del 2020 si ha raggiunto il 4,7%. Una contrazione significativa che porta l'Italia al di sotto dell'obiettivo fissato nel 2009. Il costo medio dall'Italia rimane inferiore a quello dell'area Europe-Central Asia (pari al 6,42%) e dell'area G8 (6,01%).

Grafico 2. - Volumi delle rimesse in milioni di euro (periodo 1 luglio - 30 giugno)



Fonte: Banca d'Italia

¹⁷ D. Frigeri, Rimesse e Resilienza, 2020, [rimesse_e_resilienza_def.pdf](https://www.cespi.it/risorse/rimesse_e_resilienza_def.pdf) (cespi.it)



Sotto il profilo dei costi, i dati Banca Mondiale sulle rimesse dall'Italia, mostrano un calo significativo rispetto al 2009, quando erano al 7,2%, ma non evidenziano scostamenti significativi negli ultimi tre anni. Nel 2017 (Q1) il costo medio di invio di 200USD dal nostro paese era pari al 5,92%, nel terzo trimestre del 2020 è stato del 6,15%. Un lieve aumento che appare più significativo se confrontato al secondo trimestre del 2020, quando il costo medio ha raggiunto il suo minimo dal 2015, con il 5,75%. Il costo medio dall'Italia rimane comunque inferiore a quello dell'area Euro (pari al 6,55%) e dell'area G8 (6,33%).

La coerenza delle politiche

Un importante problema è quello della **coerenza delle politiche**, e in particolare tra politica di cooperazione allo sviluppo e politica sulle migrazioni. Se da un lato la politica di cooperazione è positiva nel riconoscimento del ruolo delle diaspora e dei benefici delle migrazioni, nonostante alcune ambiguità, dall'altro lato diverse misure di politica migratoria risultano contrastanti, fornendo un quadro complessivo contraddittorio. Nel recente passato il governo italiano, in particolare attraverso il Ministero dell'Interno, ha adottato misure che hanno danneggiato i diritti umani dei migranti con la chiusura dei porti, la criminalizzazione delle Ong impegnate nel salvataggio di migranti, la riduzione dei servizi per l'accoglienza, e l'esternalizzazione del controllo delle frontiere attraverso la concessione di mezzi e di formazione a una guardia costiera libica che riporta i migranti nei centri di detenzione.

Si registra inoltre un ruolo accresciuto del Ministero della Difesa¹⁸ nella militarizzazione dei rapporti con i paesi terzi, come nel caso del Niger dove è stata inviata una missione per rafforzare le capacità delle forze di sicurezza locali nel far fronte alle instabilità della regione, tra cui il contrasto al traffico dei migranti.

In definitiva, la partnership italiana con i paesi terzi si è sviluppata soprattutto per ridurre le migrazioni irregolari. Il Memorandum in tal senso più famoso e contestato per il mancato rispetto dei diritti umani¹⁹ è quello di Febbraio 2017 con il governo libico dell'Accordo Nazionale (box 2), in corso di revisione²⁰, a cui si è aggiunto quello militare con il Niger nel Settembre del 2017, mentre recentemente si è rafforzato quello con la Tunisia per la riammissione dei migranti irregolari a seguito della crescita dei flussi registrata nel 2020 per la crisi economica e sociale locale. Una recente indagine di ActioAid, **The Big Wall**, ha evidenziato come questo approccio di controllo ed esternalizzazione del contenimento dei flussi migratorie, abbia impegnato ingenti risorse, si stima un miliardo e 337 milioni di euro, deviandole anche dalla poche risorse di cooperazione allo sviluppo.²¹

BOX 2. Il sostegno finanziario del Governo Italiano all'Accordo con la Libia

Di Paolo Pezzati, OXFAM Italia, membro GCAP ITALIA

Gli aiuti europei per lo sviluppo dei Paesi africani vengono spesi sempre più per chiudere le frontiere, soffocare la migrazione e favorire i rimpatri dei migranti in Africa. Nel caso della Libia, in particolare, si è trattato di risorse usate anche per dotare di mezzi, formare e addestrare la Guardia costiera che si è rivelata complice dei trafficanti di esseri umani lungo la rotta del Mediterraneo centrale, e ha operato in mare per riportare, in quattro anni, circa 51 mila – 11 mila solo nel 2020 - uomini, donne e bambini innocenti verso i "lager libici", dove sono quotidianamente esposti a torture e abusi indicibili.

¹⁸ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Niger_missione_bilaterale_supporto/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Niger_la_MISIN_raggiunge_1000_giorni_di_mandato.aspx

¹⁹ <https://espresso.repubblica.it/attualita/2020/07/06/news/memorandum-italia-libia-l-accordo-della-vergogna-che-continua-a-condannare-a-morte-1.350743>, e si vedano le critiche all'accordo anche nel capitolo sulle migrazioni del rapporto GCAP Italia del 2018: <http://www.gcapitalia.it/rapporto-gcap-italia-2018/>

²⁰ Inoltre, nel dicembre 2020 è stato raggiunto un nuovo accordo di cooperazione militare: <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/12/04/libia-firmato-un-accordo-litalia-materia-difesa/>

²¹ <https://www.actionaid.it/blog/the-big-wall>



Il costo sostenuto dall'Italia a sostegno dell'Accordo Italia-Libia, siglato nel 2017, ammonta a 213 milioni di euro per quanto riguarda le missioni nel paese, se a queste aggiungiamo anche quelle navali arriviamo ad un totale di 785 milioni di euro, come da tabella seguente.

Tabella 1 - Finanziamenti missioni in Libia e nel canale di Sicilia (milioni di euro)

Missioni	2017	2018	2019	2020	Totale
4 missioni in Libia					
UNSMIL	0,5	0,4	0,1	0,1	1,1
Missione bilaterale supporto alla Libia	43,6	49,1	49,0	47,9	189,6
Supporto Guardia Costiera Libica	3,6	1,6	6,9	10,0	22,1
EUBAM	0,3	0,3	0,3	0,3	1,1
Totale 4 missioni in Libia	47,9	51,4	56,3	58,3	213,9
MARE SICURO	83,9	84,7	85,2	79,0	332,8
EUNAVFORMED/IRINI*	43,1	42,5	41,3	24,9	151,8
SEAGUARDIAN	17,5	17,7	6,3	15,0	56,5
Fondi per Agenzie delle Nazioni Unite attraverso il Fondo Africa**	30,0				30,0
TOTALE					785,0

Purtroppo in questi 4 anni si è continuato a morire in mare. Nonostante la pressione della società civile italiana ed alcune vaghe promesse del Governo italiano di modifica di alcuni aspetti relativi al rispetto dei diritti umani, l'Accordo non ha subito modifiche e i punti dolenti sono ancora tutti ancora sul tavolo. Al momento si contano oltre 2 mila migranti bloccati nei centri di detenzione ufficiali libici e un numero imprecisato in quelli non ufficiali, controllati dalle diverse bande armate e fazioni in lotta, con oltre 400 mila sfollati interni a causa della guerra civile.

Si ricorda inoltre che lo stesso Ministero dell'Interno continua a sostenere programmi per il rimpatrio volontario assistito con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni²², e ha aperto dei bandi per il finanziamento di azioni di cooperazione allo sviluppo nei paesi terzi con le Ong²³.

A sua volta il **Ministero del lavoro** e delle politiche sociali, stabilisce accordi bilaterali con i paesi terzi²⁴ per cooperare nel governo delle migrazioni da lavoro e per il ricongiungimento familiare. Gli accordi prevedono la realizzazione di progetti²⁵ per la circolazione delle competenze, per la formazione pre-partenza, e per lo sviluppo dell'economia sociale nei paesi di origine. Alcuni di questi progetti sono stati svolti con la partecipazione attiva delle diaspora, come nel caso delle associazioni filippine per il sostegno ai ricongiungimenti familiari, e nel caso della Moldavia per i ritorni produttivi e di sostegno all'impresa sociale²⁶.

²² <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/rimpatrio-volontario-assistito>

²³ <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/pubblicazione-graduatorie-inerenti-l-avviso-minintrelint-2019-presentazione-progetti-cooperazione-ed-assistenza-paesi-terzi-materia-immigrazione-ed-asilo-cig-z672c9935d>

²⁴ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Cooperazione-internazionale/Pagine/Accordi-migrazione-lavoro.aspx>

²⁵ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Cooperazione-internazionale/Pagine/Iniziativa-progettuali.aspx>

²⁶ Per una descrizione dell'impegno del Ministero del lavoro con le diaspora si veda il documento "Il sistema Italia con le diaspora e nuove generazioni per la cooperazione allo sviluppo" in <https://www.aics.gov.it/2019/54959/>



Raccomandazioni

Come emerge da questo monitoraggio non esiste **un piano di coerenza delle politiche** e vi sono ambiguità e contraddizioni da sanare. In questo senso è importante l'assistenza tecnica che l'OECD²⁷ sta realizzando con il Ministero dell'Ambiente e più in generale il governo italiano, per definire un piano di coerenza generale, nel quale il rapporto tra cooperazione allo sviluppo e politica migratoria potrebbe trovare un migliore aggiustamento. In tal senso, GCAP Italia e FOCSIV sono impegnate nel Forum per lo sviluppo sostenibile e hanno contribuito alla revisione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile portando queste analisi all'attenzione dei diversi stakeholders, con alcune delle **raccomandazioni** che seguono.

Come scritto, prioritaria è la definizione e realizzazione di un piano di coerenza delle politiche fondato sul rispetto dei diritti umani dei migranti, che sani le ambiguità e le contraddizioni esistenti tra politica della cooperazione allo sviluppo e politiche di governo dei flussi in capo ai diversi ministeri.

Il piano dovrebbe essere fondato sui principi di Agenda 2030 e sui suoi obiettivi di sviluppo sostenibile, con una visione lungimirante sull'equilibrio da trovare tra risposte umanitarie alle crisi che provocano migrazioni forzate, aperture delle frontiere a migrazioni sicure, regolari e ordinate (capitolo 4), percorsi virtuosi di accoglienza ed integrazione nel tessuto sociale ed economico (capitoli 2 e 3), circolazione delle competenze e valorizzazione delle rimesse per i paesi di origine, da includere nella Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

La coerenza dovrebbe comprendere e coordinare anche gli accordi che i diversi ministeri realizzano con i paesi terzi, dando prevalenza agli accordi di cooperazione allo sviluppo e per il governo di migrazioni per motivi di lavoro e di carattere sociale, rispetto a quelli di sicurezza e militari. A tal fine risulta necessario che il governo e il parlamento italiano riprendano in mano il GCM assicurando la partecipazione al sistema multilaterale di regolazione delle migrazioni. Così come è indispensabile che il Governo investa nella cooperazione allo sviluppo raggiungendo lo 0,7% del reddito nazionale lordo come stabilito dall'obiettivo 17.2 dello sviluppo sostenibile.

Essenziale è infine il contributo italiano alla negoziazione del Nuovo Patto su Migrazioni e Asilo dell'Unione europea, dove appare necessario rivederne l'impostazione di fondo fissata sul controllo alle frontiere e sulla sua esternalizzazione nei paesi terzi.

²⁷ <http://www.oecd.org/gov/pcsd/public-governance-sdgs/policy-coherence-for-sustainable-development-mainstreaming-the-sdgs-in-italian-decision-making.htm>





Questo documento è stato prodotto con il finanziamento dell'Unione Europea.
Il contenuto del documento è di esclusiva responsabilità di Focsiv e non può in alcun modo essere considerato come espressione della posizione dell'Unione Europea

Questo documento è prodotto nell'ambito del progetto "Volte delle Migrazioni", finanziato dall'Unione Europea, Programma Development Education and Awareness Raising (DEAR)