

FONDAZIONE

ISMU

INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

Tredicesimo Rapporto sulle migrazioni 2007



ISMU

FrancoAngeli

FONDAZIONE

ISMU

INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

Tredicesimo Rapporto
sulle migrazioni
2007

FrancoAngeli

Il volume è stato curato da Vincenzo Cesareo, Segretario Generale della Fondazione Ismu, con la collaborazione di un comitato redazionale composto da Gian Carlo Blangiardo, Marco Lombardi, Giovanni Giulio Valtolina e Laura Zanfrini.

Editing: *Elena Bosetti* (coordinamento), *Hielen Tekeste Berhe*

Gli Autori dei capitoli sono: per *Migrazioni 2007: uno sguardo d'insieme*, Vincenzo Cesareo; per la Parte prima, *Il quadro generale*: 1.1 Gian Carlo Blangiardo; 1.2 Patrizia Farina e Livia Ortensi; 1.3 Ennio Codini; 1.4 Bruno Nascimbene e Alessia Di Pascale; per la Parte seconda, *Aree di attenzione*: 2.1 Laura Zanfrini; 2.2 Graziella Giovannini; 2.3 Maurizio Marceca; 2.4 Alfredo Agustoni; 2.5 Andrea Di Nicola; 2.6 Giovanni Giulio Valtolina; per la Parte terza, *Approfondimenti*: 3.1 Maurizio Ambrosini; 3.2 Rita Bichi; 3.3 Silvio Ferrari; 3.4 Roberto Scalon; per la Parte quarta, *Lo scenario internazionale*: 4.1 Marco Lombardi; 4.2 Giuseppe Sciortino; 4.3 Egidio Riva; 4.4 Laura Davì; 4.5 Francesco Vecchio; Allegate statistiche: *L'immigrazione in cifre*, Alessio Menonna e Giorgia Papavero.

L'elenco delle pubblicazioni della Fondazione Ismu è disponibile sul sito www.ismu.org

Il volume è stato consegnato alla stampa il 5 novembre 2007

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente, nel momento in cui afferma il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate in www.francoangeli.it

Indice

| | | |
|--|------|-----|
| Migrazioni 2007: uno sguardo d'insieme | pag. | 7 |
| Parte prima – Il quadro generale | » | 39 |
| 1.1 Aspetti quantitativi e riflessioni su prospettive e convenienza dell'immigrazione straniera in Italia | » | 41 |
| 1.2 Le migrazioni in Europa | » | 61 |
| 1.3 Gli aspetti normativi | » | 79 |
| 1.4 Orientamenti comunitari | » | 89 |
| Parte seconda – Aree di attenzione | » | 105 |
| 2.1 Il lavoro | » | 107 |
| 2.2 La scuola | » | 131 |
| 2.3 La salute degli stranieri tra fatti, contraddizioni e cambiamenti | » | 145 |
| 2.4 Abitare e insediarsi | » | 165 |
| 2.5 Criminalità e devianza degli immigrati | » | 185 |
| 2.6 Gli italiani e l'immigrazione | » | 207 |
| Parte terza – Approfondimenti | » | 229 |
| 3.1 La ricerca sociale sulle seconde generazioni | » | 231 |
| 3.2 I minori stranieri non accompagnati | » | 251 |
| 3.3 La Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione | » | 265 |
| 3.4 Religioni e immigrazione in Europa | » | 279 |

| | | |
|--|------|-----|
| Parte quarta – Lo scenario internazionale | pag. | 291 |
| 4.1 Prostituzione e traffico di esseri umani | » | 293 |
| 4.2 Dopo l’allargamento: cambiamenti nella struttura e direzione dei flussi migratori irregolari | » | 301 |
| 4.3 Le politiche dell’immigrazione in Gran Bretagna e Spagna | » | 315 |
| 4.4 Le migrazioni nei paesi andini. Il caso del Perù | » | 333 |
| 4.5 Mobilità cinese e villaggio globale | » | 349 |
| Bibliografia | » | 365 |
| Allegato statistico: l’immigrazione in cifre | » | 381 |

Migrazioni 2007: uno sguardo d'insieme

di *Vincenzo Cesareo*

1. L'immigrazione in Italia

1.1 Alcune cifre significative

Il cammino verso la soglia dei quattro milioni di stranieri provenienti dai paesi a forte pressione migratoria, già delineatosi in occasione del Rapporto dello scorso anno, è proseguito nel 2006 senza interruzioni e ha alimentato la nuova stima elaborata dalla Fondazione Ismu di 3,982 milioni di presenze al 1° gennaio 2007: con un incremento di 320mila unità rispetto all'anno precedente. In dieci anni il numero degli immigrati è quadruplicato, con una crescita assai rilevante avvenuta in tempi molto brevi. Basti pensare che dieci anni fa gli immigrati presenti nel nostro paese erano poco più di un milione di unità.

Nel complesso, la crescita tra il 1° gennaio 2006 e la stessa data del 2007 si è sviluppata a un tasso (7,7%) che risulta inferiore ai valori registrati nel recente passato (+11,6% nel 2006 e percentuali prossime al 20% nel triennio 2003-2005 per gli iscritti in anagrafe, i residenti). Occorre anche mettere in luce significative differenze tra le diverse componenti che determinano tale crescita. Sono infatti decisamente aumentate le presenze regolari (+20,6%), mentre è rimasta sostanzialmente attorno ai valori medi (+10%) la crescita dei residenti e si è fortemente ridotta la presenza di soggetti privi di un titolo di soggiorno (-46,3%); parallelamente, sono raddoppiati coloro che risultano regolari sotto il profilo del soggiorno ma non (ancora) iscritti in anagrafe.

In particolare, il calo della componente irregolare è da attribuirsi a un massiccio flusso di ingressi in Italia, formalmente "nuovi" ma sostanzialmente classificabili come veri e propri "rientri"; si tratta di soggetti già presenti irregolarmente nel nostro paese all'inizio del 2006, ma temporaneamente rimpatriati (o in via di rimpatrio) al fine di ottemperare alle regole previste dall'*iter* per la concessione del permesso di soggiorno in accordo ai decreti flussi.

Alla luce di questo quadro statistico, gli immigrati complessivamente superano quindi il 5% dell'intera popolazione italiana attestandosi su un valore pari a quello della media europea.

Secondo gli ultimi dati Istat sulla popolazione straniera residente in Italia, al 1° gennaio 2007 sono sempre più numerosi gli immigrati che diventano italiani per acquisizione di cittadinanza: nel 2006 sono stati registrati 35.266 nuovi cittadini italiani, circa il 23% in più rispetto al 2005. Nella maggior parte dei casi l'ottenimento dello status di cittadino avviene attraverso il matrimonio sebbene dall'ultimo dato ministeriale emerga che stanno aumentando in modo significativo le naturalizzazioni.

Anche il fenomeno delle rimesse ha mostrato negli ultimi anni un andamento di costante e rilevante crescita. Secondo i dati dell'Ufficio Italiano Cambi, nel 2006 le rimesse dal nostro paese hanno sfiorato i 4,5 miliardi di euro per cui si registra un incremento di oltre il 60% in due anni. Nel 2004 esse erano di 2,7 miliardi di euro. In particolare in questo periodo si è modificata anche la graduatoria dei produttori di rimesse per nazionalità: i cinesi, leader da anni nel nostro paese sono stati infatti superati per la prima volta dai rumeni che hanno più che raddoppiato il volume delle rimesse inviate in patria (oltre 770 milioni di euro). A livello globale, le stime delle principali organizzazioni internazionali evidenziano una crescita rilevante del volume delle rimesse e inducono a seguire il fenomeno con grande attenzione: nel 2006 la Banca Mondiale ha quantificato un volume complessivo di rimesse, destinate a paesi in via di sviluppo, pari a 206 miliardi di dollari americani. L'Ifad (Agenzia della Nazioni Unite per la riduzione della povertà rurale) e la Idb (Banca Interamericana di Sviluppo) ne hanno stimato un volume complessivo pari a 300 miliardi. In entrambi i casi, inoltre, le agenzie sottolineano che gli importi sarebbero decisamente inferiori ai quantitativi reali per effetto dei trasferimenti realizzati attraverso canali non ufficiali. Le rimesse stanno dunque diventando una voce importante nei bilanci di paesi a basso e medio reddito: in molti di essi la loro incidenza è superiore a quella espressa da investimenti diretti dall'estero e da aiuti pubblici per lo sviluppo.

1.2 Atteggiamenti degli italiani e degli europei

La Fondazione Ismu, ha realizzato nel settembre 2007 la quinta edizione della ricerca sugli atteggiamenti degli italiani nei confronti degli immigrati. Per una sua lettura analitica si rimanda al capitolo 2.6 mentre qui di seguito si anticipano solamente alcuni risultati. In particolare va registrato l'aumento di coloro che ritengono gli immigrati utili per lo svolgimento di alcuni lavori: si tratta dell'81,3% degli intervistati in crescita del 4,6% rispetto a due anni prima.

Si registra anche la crescita di coloro che sostengono l'esistenza di un nesso tra immigrazione e criminalità: nel 2001 la percentuale era scesa di 13 punti, mentre nel 2003 era risalita di circa 6, nel 2005 era tornata a scendere di oltre 5 (58,7%), mentre nel 2007 risale di 2,5 (61,2%). Diminuisce il numero di chi ritiene che gli immigrati ci arricchiscano culturalmente (-3,9), sebbene si attesti ancora sul 50,7%. Infine, a giudicare positivamente la politica adottata dal governo nei confronti degli immigrati è solo una netta minoranza del campione (24,2%) che, rispetto al 2005, perde ancora quasi 2 punti.

Altri dati recenti di indubbio rilievo sugli atteggiamenti degli italiani nei confronti degli stranieri immigrati rilevano una situazione che, per molti versi, segnala un ritorno al clima di allarme sociale che aveva caratterizzato la fine degli anni Novanta. Rispetto al passato l'allarmismo di oggi investe una dimensione più ampia, che non si lega solo ai problemi di ordine pubblico generati dagli immigrati, ma si allarga alla percezione degli stranieri come un pericolo per l'identità e la cultura nazionale, o anche come una minaccia per l'occupazione (cfr. cap. 2.6). Gli immigrati diventano quindi un motivo di "inquietudine crescente", come viene fatto rilevare da più parti. Ciò è da mettere in relazione al fatto che ormai sono stranieri oltre il 20% delle persone denunciate in Italia per reati, il 30% in molte regioni del Nord e il 40% in alcune città come Bologna, Firenze, Verona e Padova. Questi ultimi dati vengono spesso drammatizzati dai mezzi di comunicazione di massa. Sotto il profilo della sicurezza la percezione è che si sia tornati ai livelli del 1999.

Conseguentemente, l'opinione che gli italiani hanno dell'integrazione sembra essersi modificata in quanto, tra i suoi obiettivi primari deve contemplare l'adeguamento da parte dei nuovi arrivati alla nostra cultura e ai nostri valori piuttosto che al mantenimento delle tradizioni del paese d'origine.

Tuttavia, al pari della preoccupazione, cresce la consuetudine alla compresenza e alla convivenza con persone portatrici di culture diverse. Nella nostra vita quotidiana le occasioni di contatto con gli stranieri immigrati sono infatti sensibilmente aumentate e si consolida la convinzione che la società italiana non potrebbe più fare a meno degli immigrati, soprattutto in alcuni ambiti, come quello della cura e dell'assistenza agli anziani. Il timore e la paura vengono però amplificate da fattori psicologici e talvolta ideologici, che sembrano caratterizzare proprio chi ha meno occasioni di contatto con lo straniero, chi ha minore occasione di interagire con l'altro.

All'interno dello scenario europeo, il nostro paese sembra essere caratterizzato da una condizione quantomeno peculiare. Dai risultati delle indagini condotte in diversi Stati europei, il vecchio continente appare distinto in due grandi aree: una mediterranea, che accomuna Spagna, Portogallo e Grecia, e una centro-settentrionale che comprende Francia, Germania, Belgio e Olanda (e, in qualche misura, il Regno Unito). L'area mediterranea risulterebbe carat-

terizzata da un'opinione pubblica maggiormente attenta agli aspetti culturali ed economici connessi all'immigrazione e meno sensibile alle problematiche della sicurezza e del *welfare*; viceversa, nell'area dell'Europa centro-settentrionale, nei confronti degli immigrati i cittadini si dichiarano più preoccupati dalle tematiche concernenti la sicurezza e il *welfare* ma meno allarmati per le implicazioni culturali ed economiche. Questi "isomorfismi sovranazionali" suggeriscono dunque che gli orientamenti – e gli inevitabili mutamenti – dell'opinione pubblica vanno cercati non solo nelle vicende interne dei singoli paesi, ma anche nelle dinamiche che si sviluppano a livello internazionale. In questo quadro, l'Italia si colloca in una posizione anomala: l'orientamento dell'opinione pubblica nel nostro paese appare infatti più vicino a quello dell'Europa centro-settentrionale piuttosto che a quello dei paesi dell'area mediterranea. L'enfasi posta dagli italiani sulle questioni della sicurezza e del *welfare* trova probabilmente una ragione nella particolare composizione dell'immigrazione in Italia – un universo decisamente più frammentato rispetto a quello di altri paesi europei, in cui la convivenza è frequentemente ricondotta alla presenza di minoranze culturali omogenee, particolarmente numerose e visibili – e soprattutto nell'attualità di questioni inerenti la precarietà occupazionale e la fragilità economica di larga parte della popolazione autoctona.

2. I fatti dell'anno

Il 2007 è stato un anno in cui la realtà migratoria è stata oggetto di una crescente attenzione da parte dell'opinione pubblica. Il nostro paese, infatti, ha dovuto fronteggiare alcune problematiche del tutto nuove, come ad esempio la rivolta della comunità cinese. In altri casi ha affrontato l'esplosione di questioni giunte a maturazione proprio nel corso del 2007, come l'ingresso massiccio di nuovi cittadini dell'Unione europea, le tensioni dei campi nomadi e gli infortuni sul lavoro, che costituiscono un fenomeno particolarmente allarmante soprattutto tra gli immigrati. Secondo gli ultimi dati Inail disponibili, infatti, mentre il totale degli infortuni sul lavoro denunciati ha registrato un calo dell'1,3% arrivando a quota 927mila, quelli che hanno visto coinvolti lavoratori immigrati hanno subito un incremento del 3,7% raggiungendo i 116mila casi. Ma il nostro paese ha dovuto fare i conti anche con i problemi del terrorismo islamico, che a volte trova il suo *humus* in alcuni ambienti che sono sospettati di svolgere attività di diffusione e di proselitismo sotto il profilo ideologico piuttosto che essere solamente luoghi di preghiera.

Da qui è nata anche la proposta di dar vita a un registro degli *imam* presenti in Italia. A questo riguardo fonti del Ministero dell'Interno segnalano una consi-

stente crescita di moschee e associazioni islamiche che complessivamente hanno raggiunto il numero di 735, di cui 39 nate nei primi sei mesi del 2007. Sempre a riguardo di queste realtà si è ulteriormente vivacizzato il dibattito in merito all'apertura o meno di nuovi luoghi di culto: emblematici i casi dei Comuni di Bologna e di Genova.

Il 2007 è stato anche l'anno in cui si è riaperto il dibattito sull'uso del *bourqua* da parte delle donne di religione musulmana (a Treviso il prefetto ha consentito l'uso del velo integrale per motivi religiosi sollevando numerose polemiche); in cui è continuato il dramma degli sbarchi di clandestini sulle nostre coste, che spesso si trasformano in veri viaggi della morte, come è successo da ultimo a fine ottobre quando due imbarcazioni cariche di centinaia di immigrati sono andate alla deriva nei pressi delle coste calabresi e siciliane (in questo caso il bilancio è stato di almeno venti morti e di varie decine di dispersi); in cui sono cresciute la preoccupazione e le tensioni per la criminalità alimentata anche dall'immigrazione irregolare: basti pensare che il 36% degli omicidi risulta commesso da stranieri nel cui ambito il 74% è ascrivibile a irregolari e il 15,4% del totale è addebitabile solo a rumeni. C'è inoltre da evidenziare che gli immigrati rappresentano una grande parte della popolazione carceraria: su un totale di oltre 39mila detenuti, quasi il 34% è composto da stranieri, di cui molti rientrati in carcere per aver commesso nuovi reati dopo aver usufruito dell'indulto. Questi dati, che destano crescente preoccupazione, hanno indotto il Governo a elaborare un piano sulla sicurezza che garantisca maggiori tutele per i cittadini e affronti la questione del sovraffollamento carcerario con interventi di tipo strutturale.

Vanno inoltre ricordati gli scandali dei falsi permessi rilasciati dalle prefetture; le rivolte dei Cpt che hanno riproposto la necessità di rimpatri meno burocratizzati; l'esplosione della questione dei lavavetri e dei venditori abusivi a seguito dell'ordinanza dell'Amministrazione comunale di Firenze; la riapertura dell'anno scolastico con la presenza di oltre 500mila studenti stranieri, pari al 5,6% del totale degli alunni, di cui la maggior parte concentrata al Nord dove si arriva quasi al 10% (il capoluogo italiano che raccoglie la percentuale più alta è Milano con il 14,2%). In alcuni istituti la loro presenza è diventata ormai decisamente superiore a quella degli italiani, che a loro volta, sempre più spesso, preferiscono iscriversi in scuole con un minor numero di alunni stranieri. Di qui il rischio che si vengano a creare delle scuole "ghetto" con tutti i problemi che ciò comporta.

Inoltre, non può essere ignorato il massiccio fenomeno delle migrazioni interne: come negli anni Sessanta, seppure in proporzioni decisamente minori, si sta verificando un significativo spostamento di persone in cerca di occupazione dal Mezzogiorno al Nord d'Italia. Si tratta complessivamente di circa 270mila persone, di cui molti immigrati, che approdano nell'Italia meridiona-

le e insulare per trasferirsi in seguito nelle regioni settentrionali nella speranza di trovare una sistemazione meno precaria, sebbene non sempre regolare.

Va segnalata anche un'altra criticità che si è verificata in ambito sanitario a seguito dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione europea, a partire dal 1° gennaio 2007, data alla quale la presenza complessiva di queste due comunità superava le 360mila unità (di cui circa il 95% di nazionalità rumena). Prima di tale data un rilevante numero di immigrati di queste nazionalità poteva usufruire dell'assistenza attraverso il riconoscimento della tessera Stp, prevista per gli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno. Dopo l'ingresso nell'Unione europea i diritti di rumeni e bulgari in ambito sanitario si sono paradossalmente affievoliti. Nel caso di soggiorno di breve durata, infatti, l'accesso alle prestazioni mediche per i cittadini comunitari è subordinato alla possibilità di esibire la Tessera europea di assicurazione malattia (Team). Si dà però il caso che molti cittadini provenienti da Romania e Bulgaria, soprattutto se in condizioni di fragilità sociale, non siano in possesso di tale documento e spesso non risultino iscritti al Servizio sanitario nazionale del loro paese di provenienza. Inoltre, per la mancanza di accordi bilaterali specifici, risulta difficile, almeno per ora, ottenere da questi paesi il rimborso delle prestazioni sanitarie eventualmente fornite ai loro cittadini dai nostri servizi sanitari pubblici. Per questo è capitato spesso che rumeni e bulgari si sono trovati nelle condizioni di non poter proseguire i trattamenti terapeutici in corso o si sono visti negare l'assistenza sanitaria anche in situazioni delicate come la gravidanza. Ciò ha comportato la necessità, da parte loro, di dover continuare a far riferimento per l'assistenza alla rete degli ambulatori di primo livello per immigrati irregolari gestiti sul territorio nazionale da strutture del terzo settore.

Non è migliore la situazione per chi lavora e soggiorna stabilmente in Italia: l'assenza di disposizioni chiare e tempestive e di un aggiornamento del personale degli uffici comunali ha portato alla sospensione delle pratiche di iscrizione anagrafica anche per soggetti con regolare contratto di lavoro, impedendo quindi anche l'iscrizione al Ssn che pure la normativa riconosce come diritto e obbligo in questi casi.

Rivolgendo l'attenzione al di là delle Alpi, è possibile invece sottolineare come Stati, quali il Regno Unito, la Francia, la Germania e anche la Svizzera, debbano confrontarsi con alcuni problemi legati prevalentemente alla convivenza tra immigrati e autoctoni.

In particolare, nel Regno Unito si è aperto il dibattito sull'opportunità di dar seguito all'obiezione di coscienza islamica: sono, infatti, in aumento casi di medici che si rifiutano di curare pazienti dell'altro sesso, di commessi di supermercati che non intendono toccare prodotti alcolici perché offensivi della propria religione e di studenti universitari che rinunciano alla laurea in me-

dicina pur di non sostenere esami che implicano pratiche contrarie ai loro principi religiosi.

La Francia, poi, è arrivata ad approvare una legge che autorizza in via sperimentale fino al 2010 il ricorso al test del Dna prima di concedere il ricongiungimento. Il test prevede anche una valutazione della conoscenza della lingua e dei valori della Repubblica da parte dell'immigrato da svolgere nel paese d'origine. In Germania si sta invece verificando il fenomeno della trasformazione di edifici di culti cristiani in moschee: a Berlino due chiese neoapostoliche sono state vendute a comunità musulmane perché divengano appunto moschee. La stessa sorte potrebbe toccare ad altre 10mila chiese che verrebbero messe in vendita. Questo passaggio sarebbe dovuto anche al calo dei fedeli cristiani a fronte di un aumento dei musulmani. Solo nella capitale tedesca, infatti, nei primi mesi del 2007 si sono avute 8.500 conversioni all'Islam.

Anche la Svizzera si trova a vivere un periodo particolarmente delicato: la crescente presenza di immigrati o di svizzeri di origine straniera sta creando problemi di sicurezza tra gli autoctoni che, dopo una lunga tradizione liberale, iniziano a manifestare segni di insofferenza verso gli effetti dell'immigrazione. Un sintomo di questo disagio si evince chiaramente dai risultati delle elezioni elvetiche dello scorso ottobre che hanno portato con il 29% dei consensi (in aumento del 2,3% rispetto a quattro anni prima) alla forte affermazione della destra xenofoba capeggiata da Christoph Blocher. Gli Stati Uniti, poi, devono affrontare la sempre più drammatica questione della clandestinità e della crescente richiesta di manodopera straniera.

Qui di seguito ci limitiamo a ritornare solo su alcuni di questi fatti che, per la loro elevata criticità, richiedono almeno qualche cenno ulteriore.

2.1 La prima rivolta etnica

La comunità cinese si posiziona tra i gruppi storici dell'immigrazione in Italia e tra i più numerosi insieme a quello rumeno, albanese, marocchino e ucraino.

Secondo i dati Istat, il numero di cinesi iscritti all'anagrafe italiana ha registrato in quattro anni un incremento dell'84% passando dai 69.620 del 2002 ai 127.822 del 2006. Si tratta, peraltro, di dati presumibilmente sottostimati. Secondo un'indagine Ismu sugli esiti della grande regolarizzazione del 2002, promossa dal Ministero della Solidarietà sociale, al primo luglio 2005 i cinesi presenti sul territorio nazionale, compresi gli irregolari, erano già 170mila. È quindi ragionevole ipotizzare che la numerosità reale dei cinesi in Italia sia attualmente superiore alle 200mila unità. Per la precisione, secondo gli ultimi dati dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, al 1° luglio 2006 i cinesi in Lombardia erano più di 42mila. La provincia di Milano

ne accentra la maggioranza assoluta (25mila) e il capoluogo da solo più del 40% (17.500). Rispetto al 2001, si tratta di un valore superiore di 20mila unità, a livello provinciale, e oltre 5 a livello comunale.

Ciò che ha però contraddistinto questa presenza, almeno fino a quest'anno, è stata l'apparente tranquillità della convivenza con gli autoctoni. Se infatti, da un lato, è impossibile parlare di un vero e proprio processo di integrazione per questo gruppo, dall'altro, è inconfutabile che i cinesi, a differenza di altre comunità, non sono mai stati al centro della cronaca locale.

Ben nota è la chiusura e, se si vuole, l'impermeabilità che contraddistinguono l'immigrazione cinese, dovute a problemi linguistici e alla scarsa propensione di inserirsi nel contesto italiano.

Ciò serve forse a spiegare come mai i fatti accaduti a Milano nella primavera 2007 siano stati del tutto inaspettati e abbiano provocato reazioni di grande sorpresa, soprattutto per l'intensità della protesta. A Milano si è verificato il primo caso italiano di rivolta di una comunità straniera. Si tratta di un fenomeno che però non deve sorprendere, in quanto anche in altri paesi di più antica immigrazione si verificano eventi analoghi. L'episodio, pur se limitato al capoluogo lombardo, ha destato però la preoccupazione anche di altre città interessate dalla forte presenza cinese, come per esempio Roma, e ha riaperto il dibattito sulla delicata questione dell'integrazione e della convivenza interetnica.

La causa scatenante degli scontri milanesi è stata la reazione violenta di una donna cinese a una multa per violazione del codice della strada, reazione che a sua volta ha provocato una incontrollata e vasta rivolta dei residenti e dei commercianti appartenenti alla comunità di Paolo Sarpi. A ciò si è aggiunta la protesta degli ormai pochi italiani che abitano in quel quartiere.

Al di là delle motivazioni che hanno provocato questo incidente, resta il fatto che esso ha portato scontri e mesi di contestazioni tra chi riteneva che l'incidente fosse stato intenzionalmente preparato da parte della comunità cinese e chi invece accusava le forze dell'ordine di aver ecceduto nelle reazioni nel tentativo di placare la ribellione.

Immedie le prese di posizione delle forze politiche, a livello nazionale e locale, le quali hanno riguardato in particolare le tematiche dell'accoglienza e della sicurezza soprattutto a seguito dei successivi fatti di cronaca che hanno portato alla morte di due ragazzi, giustiziati dai propri connazionali. Tra le possibili soluzioni proposte dal Governo, va ricordata quella di evitare con ogni mezzo la creazione di quartieri monoetnici nelle grandi città. Nel caso specifico è stato previsto il trasferimento di gran parte delle attività di commercio all'ingrosso in un comune limitrofo. A riguardo il "Patto per la sicurezza" firmato a Roma tra Governo e Amministrazioni locali ha individuato

come possibile zona quella di Arese, sebbene il progetto sembra essersi arenato.

2.2 I nuovi cittadini dell'Unione europea e la scelta italiana

Il primo gennaio 2007 l'Unione europea, con l'ingresso della Romania e della Bulgaria, ha visto crescere il numero dei propri Stati membri da venticinque a ventisette. Ciò ha comportato che ai 457 milioni di cittadini dell'Unione si siano aggiunti 8 milioni di bulgari e 22 milioni di rumeni. Di questi in particolare, negli ultimi anni sono emigrati all'estero più di due milioni di persone (10%). Secondo l'Istituto nazionale di statistica rumeno il 48% si sono dirette in Italia, il 18% invece in Spagna, i due paesi più vicini alla Romania per lingua e cultura.

Come è noto i Trattati di adesione all'Unione europea permettono ai paesi membri di adottare proprie linee guida nei confronti dei nuovi cittadini in materia di libera circolazione e di inserimento nel mercato del lavoro, prevedendo un generico periodo transitorio che può estendersi fino a sette anni. Si ricorda a proposito che Italia (almeno inizialmente), Spagna e Germania avevano deciso di applicare il regime transitorio nei confronti degli Stati entrati a far parte dell'Unione europea nel 2004, mentre per esempio Regno Unito, Svezia e Irlanda avevano promosso, da subito, la libera circolazione dei lavoratori senza alcuna restrizione. Nei primi due anni successivi all'adesione di Bulgaria e Romania, l'inclusione di cittadini bulgari e rumeni nei mercati del lavoro degli altri venticinque Stati dell'Unione europea dipenderà dalle politiche adottate dai singoli governi e dagli accordi bilaterali eventualmente sottoscritti con i due nuovi paesi.

Nei confronti di questi ultimi, l'Italia sembrerebbe aver optato, in linea di principio, per l'applicazione del regime restrittivo di un anno per i lavoratori subordinati. In realtà, se si considerano le circolari emanate in materia, appare subito chiaro come questa restrizione sia in un certo senso fittizia, data l'ampiezza delle categorie di lavoratori equiparati ai cittadini comunitari. Oltre agli stagionali e agli autonomi, infatti, possono godere del pari trattamento i lavoratori dei settori agricoli e turistico-alberghiero, gli appartenenti al mondo dello spettacolo, gli edili, i metalmeccanici, coloro che si occupano dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico, i dirigenti e gli altamente qualificati. Per questi, infatti, devono ritenersi archiviate le richieste di nulla osta al lavoro mentre rimangono in vigore per chi non appartiene alle suddette categorie. La discussione si svolge proprio intorno al fatto che sembrerebbero rimaste escluse pochissime categorie di lavoratori, il che induce a ritenere che non ci sia un reale utilizzo del periodo di transizione da parte del nostro paese.

Confrontando le disposizioni di altri governi, si nota come gli Stati – che avevano dimostrato una maggiore chiusura nei confronti dei cittadini entrati nell'UE nel 2004 – abbiano oggi confermato la loro decisione anche nei confronti di bulgari e rumeni. A eccezione della Finlandia, infatti, sembrerebbero aver confermato la loro linea restrittiva l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Francia, la Germania, la Grecia, il Lussemburgo, l'Olanda, il Portogallo e la Spagna. L'utilizzo del condizionale è però necessario se si considera che anche l'Italia è stata inserita in questa lista di paesi. Il Regno Unito e l'Irlanda sembrano invece essere gli unici paesi ad aver cambiato la propria posizione dal 2004 al 2007 adottando politiche di maggiore chiusura. Alla base di tale decisione si pone probabilmente l'inaspettato flusso di immigrati giunti dopo l'ingresso, nel 2004, dei dieci nuovi paesi.

2.3 Gli scontri nei campi nomadi e la questione dei rom

Come nel caso delle rivolte dei cinesi, il tema dei rom e dei campi nomadi è stato al centro dell'attenzione, soprattutto in Lombardia e nel Lazio, ma ha occupato le cronache nere anche di altre località italiane. Si ricorda per esempio l'episodio avvenuto in provincia di Ascoli, nell'aprile 2007, quando un rom ubriaco ha causato la morte di quattro ragazzi portando la popolazione locale a proteste molto forti. In quell'occasione, come in molte altre, la soluzione è stata quella di procedere allo sfratto dei nomadi e alla rimozione del campo.

I primi contrasti si sono verificati già nel mese di gennaio allorquando i residenti di un quartiere di Milano hanno chiesto al Comune la costruzione di un muro per isolare il campo nomadi da una zona residenziale. Allora si pensò che l'episodio richiamasse quanto già realizzato a Padova per cercare di porre rimedio ai continui episodi di criminalità, ma in realtà non è stato che l'inizio di un tormentato rapporto tra i rom, gli abitanti, la giunta comunale, le forze della polizia e il governo.

Forte clamore ha poi suscitato a novembre la morte di una donna uccisa da un rumeno a Tor di Quinto a Roma. La vicenda, di inaudita violenza, ha portato all'approvazione da parte del governo di un decreto legge che prevede norme più severe in materia di espulsione dei cittadini neocomunitari, soprattutto ha infuocato il dibattito sulla questione dei nomadi e ha portato alla demolizione dei campi abusivi.

L'episodio di cronaca è stato stigmatizzato da tutti gli esponenti politici. A riguardo il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha lanciato un monito: "Conciliare accoglienza e sicurezza". "Per un paese come l'Italia – ha detto Napolitano – che ben conosce il significato dell'immigrazione, si tratta

oggi di concorrere, insieme ai partner europei, a fare in modo che il pieno rispetto dei principi di accoglienza e di asilo nei confronti di chi cerca al di fuori della patria d'origine un futuro migliore per sé e per la propria famiglia si concili con l'esigenza di salvaguardia dei valori culturali della nostra società e di tutela del diritto alla sicurezza di tutti i cittadini". Anche Papa Benedetto XVI è intervenuto affermando che "di fronte alla presenza degli immigrati occorre assicurare la sicurezza e l'accoglienza, garantendo i diritti e i doveri che sono alla base di ogni vera convivenza e incontro tra i popoli".

L'ingresso nell'Unione europea della Romania e della Bulgaria ha destato fin da subito preoccupazioni, soprattutto da parte delle Amministrazioni locali, in merito a come organizzare la sicurezza e a come poter accedere agli aiuti economici. Fonte di apprensione sono stati l'elevato numero di nomadi, sia già presenti in Italia sia in arrivo, e la crescita dei campi abusivi oltre a quelli riconosciuti. Si consideri infatti che, secondo dati ufficiali, nel solo comune di Milano, su ventisei campi nomadi solo sette erano comunali e attrezzati mentre gli altri erano sorti illegalmente.

Formalmente il Governo aveva deciso alla fine del 2006 di porre restrizioni all'ingresso dei neocomunitari avvalendosi di una facoltà prevista dai Trattati di adesione, tuttavia queste restrizioni non si sono rivelate efficaci rispetto al crescere del numero dei rom per i quali, invero, anche le nuove norme generali sui comunitari varate all'inizio del 2007 sembrano poco adatte a fungere da restrizione rispetto ai soggiorni ingiustificati.

Da più parti si è invocata la linea della "tolleranza zero" nei confronti degli "irregolari" e soprattutto nei confronti degli "irregolari" rom o comunque senza una fissa e decorosa dimora. Peraltro le stesse dimensioni del fenomeno, insieme a molteplici altri fattori, hanno indotto a mettere in primo piano strategie complesse dove la "tolleranza zero" si associa più che all'espulsione (necessariamente riservata a un numero relativamente limitato di casi) a percorsi di integrazione. Si ricorda a riguardo il "Patto di legalità e socialità della Lombardia", sottoscritto dal Comune di Milano e dai rom, nel quale si è prevista la sistemazione in campi regolari a numero chiuso a fronte del rispetto da parte dei rom di precise regole. Queste ultime riguardano anche l'obbligo alla frequenza scolastica per i figli, il consenso a controlli igienico-sanitari, l'abolizione dell'accattonaggio e dello sfruttamento dei minori. Un passo, quello milanese, che il sindaco Letizia Moratti vorrebbe tradurre in legge nazionale al fine di integrare chi accetta le regole e di allontanare chi, viceversa, dimostra di non volerlo fare. Il Patto siglato dal comune di Milano ha portato allo sgombero dei campi rom abusivi. Alcune di queste azioni, però, hanno sollevato polemiche. Ad attirare in particolare l'attenzione dei media è stato lo sgombero del campo abusivo di San Dionigi. Gli abitanti di questo insediamento erano assistiti dai volontari della Casa della Carità, il cui presidente

don Virginio Colmegna è anche impegnato ad agevolare il rimpatrio in Romania di coloro che si sono trovati senza una sistemazione abitativa.

2.4 La situazione al di là delle Alpi e dell'Oceano

Nel 2007 le tematiche legate all'immigrazione sono state oggetto di dibattito anche in molti paesi europei ed extraeuropei. Nonostante le differenze negli episodi accaduti, si può notare come il comune denominatore sia, ancora una volta, il processo di integrazione e l'insieme dei diritti/doveri da concedere/richiedere agli immigrati.

I casi più emblematici hanno interessato il Regno Unito, coinvolto non solo nelle ormai ripetute discussioni sulla possibilità di indossare il velo da parte delle donne islamiche, ma anche nel più delicato tema dei riti funebri per i defunti stranieri. Le polemiche si sono scatenate soprattutto dopo la scelta di lasciare alle singole scuole la possibilità di vietare il velo alle studentesse. In realtà questa decisione è stata oggetto di un lungo dibattito politico che ha visto Tony Blair schierato a favore della linea più dura a costo di inimicarsi i sostenitori del "politicamente corretto" o di quello che è stato definito un "eccesso di multiculturalismo". Ma l'Inghilterra non è la sola a dover affrontare questi problemi. Anche in Francia, dal 2004, vige il divieto di esporre i simboli religiosi nelle scuole pubbliche così come in alcuni *Länder* tedeschi è stato bandito il velo all'interno dei luoghi pubblici e degli istituti scolastici. La discussione sulla libertà religiosa e sul timore di creare tensioni con le minoranze etniche è diventata ancor più accesa dopo altri due episodi che hanno interessato il Regno Unito nel 2007. Il primo caso ha dato luogo a un dibattito intorno alla possibilità di permettere i funerali secondo la religione induista dopo che un suo praticante era stato cremato, illegalmente, all'aperto. Si tratta di una iniziativa che, sebbene isolata, rischia di creare tensioni e richieste da parte delle altre minoranze religiose presenti su quel territorio. Il secondo caso si riferisce alla possibilità di eliminare lo studio di determinati fatti storici dai programmi scolastici al fine di non ledere le sensibilità di studenti di religioni e provenienze diverse. Tra i temi considerati *tabù* si citano l'Olocausto, le Crociate e la schiavitù. Nonostante alcune scuole inglesi abbiano già messo in atto questa linea di condotta, la discussione rimane ancora aperta a livello nazionale.

Come già anticipato, è differente la situazione nella vicina Francia, impegnata in una politica maggiormente restrittiva per quanto riguarda la possibilità di ingresso nel paese. Come promesso durante la campagna elettorale, il presidente Sarkozy intende infatti porre dei limiti all'immigrazione attraverso una nuova normativa la quale prevede, tra l'altro, che si sostenga nel proprio

paese di origine un esame che attesti il livello di conoscenza della lingua e dei valori della Repubblica francese. L'intenzione è quella di "passare da una immigrazione subita a una scelta". Per conseguire questo scopo la legge contempla l'eventuale ricorso al test del Dna. Dopo accese discussioni e contestazioni, anche da parte di esponenti dell'attuale maggioranza governativa, i casi in cui ricorrere al test sono stati decisamente ridimensionati. Il dibattito relativo a questa normativa evidenzia emblematicamente la crescente ambivalenza che scuote la società francese in quanto da una parte si dichiara la fedeltà ai tradizionali valori di tolleranza e di massimo rispetto per la libertà individuale, dall'altra si sente sempre più forte il bisogno di sicurezza e di rassicurazione identitaria.

I flussi di ingresso sono stati materia di dibattito anche negli Stati Uniti, combattuti tra la richiesta di manodopera da parte soprattutto degli imprenditori del Sud e dell'Ovest del paese e la lotta all'immigrazione illegale proveniente principalmente dal Messico. Con riferimento a quest'ultima è stato deciso di alzare un muro alto più di quattro metri lungo il confine californiano accorgendosi solo in un secondo momento che per la costruzione di quasi due chilometri si era usufruito di manodopera irregolare. La necessità di rispondere alla domanda del mercato del lavoro nazionale ha indotto a ipotizzare una riforma della legge sull'immigrazione al fine di regolarizzare i flussi di ingresso e di regolamentare le posizioni dei già presenti. Si tratta tuttavia di una procedura poco condivisa dalla maggior parte dei politici americani, i quali considerano pericoloso qualsiasi intervento legislativo finalizzato a regolarizzare la clandestinità.

3. Temi in discussione

L'anno 2007 registra un'intensa attività da parte degli organi legislativi, che a sua volta ha dato vita a un ampio e vivace dibattito. Ad alimentare la discussione sono stati soprattutto i contenuti fortemente innovativi dei progetti di legge in tema di cittadinanza e di immigrazione, ma non è di minore importanza la definizione degli interventi legislativi in materia di asilo. Di seguito si accenna alle tematiche poste in agenda nel corso di quest'anno e che hanno dato l'avvio al dibattito tuttora in corso.

3.1 La cittadinanza

Si registra ormai un ampio consenso nel ritenere inadeguata la legge attualmente in vigore sulla cittadinanza, sia perché l'acquisto di essa da parte degli stranieri si colloca in una prospettiva temporale molto lontana, sia perché ap-