

# fieri

## rapporti di ricerca

### **DALL'AMMISSIONE ALL'INCLUSIONE: VERSO UN APPROCCIO INTEGRATO?**

**Un percorso di approfondimento comparativo a partire  
da alcune recenti esperienze europee**

Rapporto FIERI per CNEL, a cura di Tiziana Caponio  
con la supervisione scientifica di Ferruccio Pastore  
e una postfazione di Giovanna Zincone

(settembre 2013)



## INDICE:

INTRODUZIONE <i>di Tiziana Caponio</i> .....	3
<i>I. Il dibattito. Immigrazione, integrazione e svolta anti-multiculturalista</i> .....	3
<i>II. Il contesto europeo. Le politiche dell'UE in materia di immigrazione e integrazione</i> .....	5
CAPITOLO 1. OLANDA DOVE TUTTO È COMINCIATO <i>di Monica Quirico</i> .....	11
1.1 <i>Il dibattito</i> .....	11
1.2 <i>Le politiche</i> .....	14
CAPITOLO 2. GERMANIA LA TENDENZA PRENDE CORPO <i>di Monica Quirico</i> .....	17
2.1 <i>Il dibattito</i> .....	17
2.2 <i>Le politiche</i> .....	19
CAPITOLO 3. FRANCIA NEOASSIMILAZIONISMO SOFT <i>di Monica Quirico</i> .....	22
3.1 <i>Il dibattito</i> .....	22
3.2 <i>Le politiche</i> .....	24
CAPITOLO 4. SVEZIA UN PAESE CONTROCORRENTE <i>di Monica Quirico</i> .....	27
4.1 <i>Il dibattito</i> .....	27
4.2 <i>Le politiche</i> .....	31
CAPITOLO 5. REGNO UNITO DALLA COMPETITIVITÀ ALL'IDENTITÀ <i>di Monica Quirico</i> ....	35
5.1. <i>Il dibattito</i> .....	35
5.2 <i>Le politiche</i> .....	37
CAPITOLO 6. SPAGNA INTEGRAZIONE E AUTONOMISMO <i>di Tiziana Caponio</i> .....	42
6.1 <i>Il dibattito</i> .....	42
6.2 <i>Le politiche</i> .....	43
CAPITOLO 7. ITALIA UNA TRANSIZIONE INCOMPIUTA? <i>di Tiziana Caponio</i> .....	47
7.1 <i>Il dibattito</i> .....	47
7.2 <i>Le politiche</i> .....	49
8. CONCLUSIONI. SPUNTI COMPARATIVI E UN ABOZZO DI TIPOLOGIA DELLE POLITICHE <i>di Tiziana Caponio e Ferruccio Pastore</i> .....	55
8.1 <i>Circolazione e mutazioni di un'idea</i> .....	55
8.2 <i>Un'ipotesi di classificazione e un abbozzo di tipologia</i> .....	57
8.3 <i>Il problema della valutazione</i> .....	61
9. UN POST SCRIPTUM. EPPUR SI MUOVONO <i>di Giovanna Zincone</i> .....	66
9.1 <i>All'origine di queste policy</i> .....	66
9.2 <i>Come giudicarle?</i> .....	69
9.3 <i>Più efficacia, più coerenza strategica</i> .....	72
9.4 <i>L'ipotesi del doppio binario non regge: supposti stabili lasciano il paese</i> .....	75
9.5 <i>Anche la riforma della cittadinanza va pensata alla luce della mobilità</i> .....	77
9.6 <i>Esentare perché?</i> .....	80
BIBLIOGRAFIA.....	83

## INTRODUZIONE

di Tiziana Caponio

### ***I. Il dibattito. Immigrazione, integrazione e svolta anti-multiculturalista***

Durante i decenni '80-'90 il dibattito sull'integrazione degli immigrati nei diversi paesi europei si è incentrato sul dilemma "riconoscimento delle differenze versus assimilazione", dando per scontata la separazione tra la sfera delle politiche di immigrazione, riguardanti la regolazione degli ingressi, e quella delle politiche di integrazione, che invece concernevano l'accesso ai diritti e il trattamento di quanti erano stati ammessi a soggiornare in un determinato paese. Di fatto, l'ammissione e il sostegno all'integrazione sono state considerate a lungo funzioni di policy distinte e tendenzialmente incardinate in ambiti politico-istituzionali e amministrativi diversi.

Tuttavia, nell'ultimo decennio, tale separazione è stata messa in discussione a fronte dell'esigenza, sempre più stringente, di coniugare le pressioni derivanti dalla scarsa crescita economica e dal deficit demografico, che - in misura variabile - interessano tutti i paesi dell'UE, con quelle provenienti da opinioni pubbliche tendenzialmente poco favorevoli all'arrivo di nuovi immigrati. In altre parole, a emergere in primo piano è la necessità di massimizzare il "rendimento" delle migrazioni internazionali in termini di integrazione, sia economica sia culturale e sociale.

Sul versante delle politiche di immigrazione, ovvero della selezione e del reclutamento degli immigrati per motivi economici, i vecchi paesi importatori dell'Europa continentale (Francia, Germania e Olanda in particolare) si sono arroccati ancora per tutti gli anni Novanta su una linea di sostanziale chiusura a nuovi flussi legali per motivi di lavoro, specie per le fasce medio-basse del mercato occupazionale. D'altro canto, i paesi dell'Europa meridionale (Italia in primis) e di quella atlantica (Regno Unito e Irlanda) hanno sperimentato politiche migratorie attive, sebbene per ragioni differenti. Se nel primo caso, attraverso la previsione di canali di ingresso regolare, si è cercato soprattutto di fronteggiare il problema degli arrivi irregolari, nel secondo l'apertura all'immigrazione economica ha avuto l'obiettivo di assecondare la fase positiva di crescita economica. Si tratta comunque di aperture parziali e per molti aspetti insoddisfacenti.

Per quanto riguarda invece le politiche di integrazione degli immigrati, nel corso dei passati decenni si sono imposti modelli e stili di trattamento differenti a livello nazionale (Castles e Miller 2003; Zincone, Caponio e Carastro 2006; Zincone 2009): in particolare, se in Francia ha prevalso una policy di tipo assimilazionista, volta a includere gli immigrati in quanto individui nei valori universali della *République* in cambio dell'abbandono, almeno nella sfera pubblica, di specificità culturali e rivendicazioni di gruppo, al contrario Gran Bretagna e Olanda hanno adottato atteggiamenti e politiche più aperte al riconoscimento delle identità delle diverse comunità. In entrambi i casi tuttavia, gli anni 2000 sono stati segnati da una crisi e da un profondo ripensamento delle politiche adottate. La Francia ha dovuto misurarsi con la realtà delle discriminazioni di fatto subite dei giovani di origine immigrata residenti nelle *banlieues*, in aperta contraddizione con l'uguaglianza formale proclamata a livello dei principi di inclusione; mentre Inghilterra e Olanda, dal canto loro, si sono trovate a dover fronteggiare situazioni simili di segregazione economica e sociale di gruppi sulla carta emancipati culturalmente e liberi di esprimere la propria diversità, ma di fatto guardati e trattati con diffidenza.

Nella prima metà del nuovo millennio poi, eventi drammatici come l'assassinio del regista Theo Van Gogh in Olanda da parte di un giovane di seconda generazione di religione musulmana e gli attacchi terroristici alla metropolitana di Londra, messi in atto sempre da giovani di origine immigrata, hanno determinato reazioni sempre più apertamente contrarie a politiche di stampo multiculturale, accusate di alimentare separazione tra i gruppi (le cosiddette "società parallele") e di favorire l'emergere di frange estremiste all'interno di comunità separate ed alienate. È in questo contesto che è andata maturando una graduale svolta neo-assimilazionista (Joppke 2007; Zincone 2011) nelle politiche di integrazione della maggior parte dei paesi europei, dove, ad assumere sempre maggiore centralità è l'affermazione dei valori e dell'identità culturale del paese di arrivo, e la richiesta ai nuovi arrivati di manifestare, attraverso la sottoscrizione di un contratto o la frequenza di corsi di educazione civica, la volontà di integrarsi nel rispetto di tali valori e accettandone gli obblighi che ne derivano.

In altre parole, nel momento in cui, all'inizio degli anni 2000, si impone un po' in tutt'Europa, la consapevolezza della necessità di gestire meglio l'immigrazione (*managed migration*), per contrastare il calo demografico e la perdita di competitività dell'economia della zona euro, i decisori pubblici, a fronte dello scarso rendimento delle politiche dei decenni passati, si interrogano sulle possibili soluzioni in grado di tenere conto non solo di considerazioni di utilità economica ma anche di integrabilità sociale. Si è andato così delineando, e progressivamente affermando, una linea di policy che considera possibile e utile, se non addirittura necessario, "preparare l'integrazione", sia mediante la selezione degli immigrati dotati di maggiori potenzialità di inserimento economico, civico e culturale, sia spostando fuori dalle frontiere test e processi di integrazione o anticipandone almeno i tempi (all'arrivo o immediatamente dopo).

Questo rapporto si propone di offrire un quadro delle politiche recenti di ammissione e di integrazione adottate dai principali paesi europei, per evidenziare le soluzioni concretamente adottate e le sperimentazioni avviate, nonché per fare il punto sulla loro capacità di mediare efficacemente fra almeno quattro ordini di esigenze: A) la domanda espressa dal mercato del lavoro interno; B) i vincoli politici posti dagli atteggiamenti prevalenti nell'opinione pubblica; C) le prospettive di inclusione e coesione sociale a medio e lungo termine; D) la volontà politica (di intensità ovviamente variabile, a seconda dei paesi) di massimizzare la ricaduta positiva delle migrazioni sui contesti di origine e ridurre i possibili effetti penalizzanti, nonché di coinvolgere questi stessi paesi nel controllo dei flussi all'origine. Quest'ultima dimensione delle politiche migratorie, che potremmo definire "esterna" in quanto riguarda i rapporti con i paesi di origine e transito dei principali flussi, sebbene spesso non esplicitamente tematizzata dalle recenti politiche di ammissione della maggior parte dei paesi europei, come vedremo, appare nondimeno cruciale. La crisi economica e le difficoltà di bilancio degli stati europei hanno imposto drastici ridimensionamenti agli aiuti pubblici allo sviluppo e alle politiche di cooperazione, e anche le misure specificamente finalizzate a massimizzare l'impatto positivo delle migrazioni internazionali sui contesti di origine ne risultano frenate. Alla carenza di risorse, si sommano esitazioni concettuali e strategiche: dopo anni in cui l'idea di co-sviluppo ha alimentato forti speranze, oggi sembrano prevalere atteggiamenti più cauti.

Per comprendere meglio l'emergere e l'evoluzione di queste nuove policies nazionali di ammissione e integrazione degli immigrati, riteniamo però sia necessario innanzitutto chiarire il contesto in cui queste sono andate maturando, contesto segnato da un ruolo sempre più cruciale

dell'UE, che, in seguito all'approvazione del Trattato di Amsterdam nel 1997, ha visto accrescere le proprie competenze in materia. Come vedremo, l'approccio dell'Unione appare per molti aspetti contraddittorio e ancora lontano dal delineare una vera strategia comune, anche se non mancano elementi di novità importanti soprattutto sul piano dell'affermazione di un quadro di principi basati sulla non discriminazione, l'equo trattamento e la libertà di movimento, che avvicina decisamente lo status dei cittadini dei paesi terzi lungo-soggiornanti a quello dei cittadini UE.

Quindi, nei capitoli successivi analizzeremo il dibattito e le politiche in tema di ammissione e integrazione nei principali paesi europei di consolidata immigrazione (nell'ordine di trattazione: Olanda, Germania, Francia, Svezia e Gran Bretagna) e di più recente (Spagna e Italia), a partire dal materiale di ricerca prodotto nel quadro di due importanti progetti internazionali sul tema: il primo, LAB-MIG-GOV ("Labour Migration Governance: Quale governance in tema di immigrazione per lavoro per un'Europa più dinamica e inclusiva?") è un progetto triennale avviato nel 2011 nell'ambito del programma "Europe and Global Challenges", promosso e sostenuto da un pool di fondazioni europee (Compagnia di San Paolo, Riksbankens Jubileumsfond, VolkswagenStiftung, si veda il sito [www.labmiggov.eu](http://www.labmiggov.eu)); il secondo ("Prosint, Promoting Sustainable Integration Policies") è invece un progetto finanziato dall'UE nell'ambito del Fondo Europeo per l'Integrazione nel 2008, con l'obiettivo di analizzare i processi decisionali e di policy-making che hanno portato all'emergere di nessi più stretti tra politiche di immigrazione e di integrazione in diversi paesi europei e a livello UE.

Infine, nel capitolo conclusivo si cercherà di sintetizzare e proporre un quadro di insieme delle principali tendenze di policy emergenti in materia di immigrazione e integrazione nei diversi paesi analizzati, nonché di esplorare alcuni nodi irrisolti di queste policies, primo fra tutti quello degli outcomes, ovvero dell'impatto effettivo in termini di selezione dei flussi. Al riguardo, si vedrà come le ricerche al riguardo siano ancora scarse e i risultati incerti, per cui è difficile dire se alla svolta sul piano delle retoriche e del discorso pubblico corrisponda effettivamente una maggiore capacità delle policies di favorire l'ingresso non solo dei migranti economicamente "utili", ma anche di quelli più motivati e idonei ad integrarsi dal punto di vista sociale e culturale.

Sempre nell'ultimo capitolo, si cercherà di trarre anche alcune indicazioni rilevanti e raccomandazioni per il contesto italiano. Nel 2009 e nel 2010, infatti, nonostante la recessione economica, i nuovi arrivi sono diminuiti di poco rispetto al 2008 e hanno continuato a superare i flussi in uscita in maniera sostanziale, ciò che spiega la crescita continua dello stock della popolazione immigrata residente, sebbene a un ritmo inferiore rispetto a quello registrato nel 2008 (Salis 2012). L'evidente necessità di forza lavoro straniera da parte del nostro paese, anche in un contesto economico non favorevole, pone la questione di come ripensare politiche di ammissione chiaramente non efficienti, che di fatto si basano ancora oggi in larga misura sulle regolarizzazioni ex-post e l'integrazione di fatto nell'economia informale.

## ***II. Il contesto europeo. Le politiche dell'UE in materia di immigrazione e integrazione***

Nel quadro normativo europeo, la materia dell'immigrazione è stata a lungo oggetto della cooperazione intergovernativa come regolata dal Trattato di Maastricht del 1993, che di fatto la lasciava totalmente nelle mani degli stati membri. Con il Trattato di Amsterdam però, sottoscritto nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, questa issue viene accostata per la prima volta alla libera circolazione nell'ambito del Titolo IV del Trattato istitutivo della Comunità europea (come

modificato appunto dal trattato di Amsterdam), ciò che ha determinato un deciso rafforzamento dei ruoli rispettivi di Commissione, Parlamento Europeo e Corte di Giustizia sul tema (Boswell e Geddes 2011).

In concreto, quindi, l'immigrazione diventa questione di interesse per l'UE nel quadro della realizzazione del mercato comune e della piena libertà di circolazione dei cittadini, e quindi in vista di obiettivi di tipo prettamente economico. In realtà, la presenza nei diversi paesi membri di cittadini non europei con una dotazione di diritti differenziati a seconda degli stati di residenza, aveva iniziato ad essere percepito come un ostacolo alla completa realizzazione del mercato unico già nel 1990, soprattutto su sollecitazione di lobby pro-immigrati e think thank di carattere giuridico (Niessen 2001). Tuttavia, è solo nel quadro della ambiziosa Strategia di Lisbona, adottata dal Consiglio europeo nel 2000 con l'obiettivo di fare dell'Europa una delle economie della conoscenza più dinamiche e competitive a livello globale, che l'immigrazione inizia a essere concepita sempre più come possibile risorsa per il mercato comune.

Un primo passo in questa direzione è rappresentato dall'articolo 13 del Trattato istitutivo della Comunità europea come modificato dal Trattato di Amsterdam, che prevede una competenza esplicita dell'UE a intervenire con specifiche direttive e altre misure in materia di lotta alla discriminazione etnica, razziale e su base religiosa, nonché, in base al nuovo titolo IV del Trattato CE, per promuovere l'equo trattamento tra cittadini UE e di paesi terzi (Niessen 2001, 7). Nel 2000, dopo appena un anno dall'entrata in vigore del Trattato e nel contesto dell'ascesa al potere in Austria del *Freedom Party* di Haider, apertamente xenofobo e razzista, si arriva così all'approvazione di due direttive anti-discriminazione (Guiraudon 2004; Joppke 2007): la Direttiva n. 2000/43/CE sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, approvata in giugno; e la Direttiva n. 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, approvata invece a novembre. A emergere è un quadro di norme europee che per la prima volta si propone di assicurare parità di trattamento nell'accesso al lavoro, all'orientamento e alla formazione professionale, alla protezione sociale, alle prestazioni sociali, all'istruzione indipendentemente da razza, origine etnica, genere, religione, disabilità, età e orientamento sessuale. Restano fuori dalla portata di queste direttive però, le possibili discriminazioni basate sulla nazionalità, e in ogni caso vengono fatte salve le disposizioni previste da ciascun paese in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi (Niessen 2001).

Si colloca invece più direttamente nell'ambito dell'attuazione del nuovo titolo IV del Trattato CE la Direttiva 2003/109/CE sullo "Status dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo", che definisce uno status europeo uniforme per tutti i cittadini non UE residenti legalmente e ininterrottamente in un paese membro da almeno 5 anni<sup>1</sup>. Al fine di ottenere il titolo di residente di lungo periodo, i richiedenti devono dimostrare di disporre di un reddito sufficiente per sé e per la propria famiglia, e quindi di non ricorrere al sistema di assistenza sociale del paese UE di residenza, e di avere un'assicurazione contro le malattie. I residenti di lungo periodo ricevono un permesso di soggiorno permanente, valido per almeno cinque anni e rinnovabile automaticamente, che dà accesso a tutti i diritti civili e sociali riconosciuti ai cittadini dell'Unione: diritto ad esercitare

---

<sup>1</sup> Per una sintesi si veda:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l23034\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l23034_it.htm)

un'attività lavorativa subordinata o autonoma alle stesse condizioni dei cittadini UE; all'istruzione e alla formazione professionale, al riconoscimento di diplomi e alle borse di studio; alla protezione sociale (assegni familiari, pensioni, ecc.) e all'assistenza medica; all'assistenza sociale (reddito minimo, pensioni minime, ecc.); alle agevolazioni sociali e fiscali, e a beni e servizi pubblici; libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro; libero accesso a tutto il territorio del paese dell'UE interessato, e soprattutto diritto di libera circolazione all'interno dell'UE. I soggiornanti di lungo periodo, infatti, possono esercitare il diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi in un altro paese UE per svolgere un'attività economica in qualità di lavoratori subordinati o autonomi, per frequentare corsi di studio o di formazione professionale o anche per altri fini come la ricerca o il culto; inoltre i familiari possono seguirli nel nuovo paese di residenza a condizione che la famiglia si sia già formata nel primo paese UE.

La direttiva lascia comunque aperta la possibilità per gli stati membri di prevedere il soddisfacimento di condizioni aggiuntive di integrazione, come ad esempio una sufficiente padronanza della lingua o conoscenza della cultura del paese di residenza, quale condizione per l'ottenimento del permesso CE per stranieri lungo soggiornanti. Inoltre, i paesi membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle sole prestazioni essenziali. Anche il diritto alla libera circolazione risulta per molti aspetti condizionato: qualora, infatti, la legislazione vigente al momento dell'adozione della direttiva prevedesse limitazioni all'ammissione dei cittadini di paesi terzi, i paesi membri possono limitare il numero totale di stranieri lungo-soggiornanti ammessi ad esercitare il diritto di soggiorno in un paese UE diverso da quello in cui hanno ottenuto il titolo di lungo-soggiornanti, e accordare eventualmente preferenza ai cittadini dell'UE nell'ambito della propria politica del lavoro. Infine, il nuovo paese può richiedere il soddisfacimento di condizioni di integrazione, che non si applicano però qualora i cittadini di paesi terzi in questione abbiano già soddisfatto tali condizioni per ottenere il titolo di lungo-soggiornanti. Infine, la direttiva non si applica in Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, che hanno deciso di non partecipare alle consultazioni.

Nonostante queste limitazioni, che mettono in luce come i paesi membri dell'UE continuino quindi a mantenere prerogative non secondarie nello stabilire le condizioni di ammissione e soggiorno sul proprio territorio, resta comunque il fatto che, con la Direttiva sullo status dei soggiornanti di lungo periodo, un pacchetto importante di diritti prima legati esclusivamente allo status di cittadini dell'Unione viene esteso a cittadini di paesi terzi sulla base della condizione di residenza. Un'uguaglianza sostanziale, e non semplicemente formale, che, come si è già detto sopra, sembra avere alla propria base motivazioni più di ordine economico che umanitario o sociale: le differenze nazionali nel trattamento dei cittadini di paesi terzi sono state viste soprattutto come un possibile ostacolo alla realizzazione della completa integrazione economica e alla libera circolazione dei lavoratori all'interno del mercato comune, ciò che ha reso possibile di fatto il superamento della riluttanza di molti paesi (Germania, Olanda e Austria) a dare avvio ad una trattativa sul tema (Boswell e Geddes 2011, 216).

Sempre in un'ottica prettamente economica va considerata la Direttiva 2009/50/CE del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, che, coerentemente a quanto previsto dalla strategia di Lisbona (2000), si pone l'obiettivo di attrarre "cervelli" al fine di rafforzare la competitività del mercato comune. A questa categoria di migranti viene prospettata la possibilità di ottenere la cosiddetta Carta Blu,

ovvero un permesso di soggiorno speciale, di durata variabile tra 1 e 4 anni, che consente al titolare e alla sua famiglia l'ingresso nello stato membro che la rilascia, la libera circolazione nello spazio UE, l'accesso al mercato del lavoro nel settore interessato nonché parità di trattamento con i cittadini nazionali rispetto a condizioni di lavoro, sicurezza sociale, pensione, riconoscimento dei diplomi, istruzione e formazione professionale. Inoltre, dopo 18 mesi di residenza legale, il titolare della Carta Blu può spostarsi in un altro paese UE sempre per svolgervi un'attività di lavoro altamente qualificato.

Restano tuttavia, ancora una volta, alcuni caveat che mettono in luce la rilevanza centrale dei singoli stati nella reale gestione di questa policy: non solo al candidato è richiesto di dimostrare un contratto o un'offerta di lavoro vincolante, ma la domanda può essere respinta sulla base di eventuali quote di ammissione previste dagli stati membri per questa categoria di lavoratori, e della decisione - motivata sulla base delle condizioni del mercato del lavoro - di accordare preferenza ai cittadini dell'Unione o a cittadini di paesi terzi già presenti. Inoltre, anche in questo caso Irlanda, Gran Bretagna e Danimarca non hanno partecipato alle negoziazioni, mentre la Germania, al marzo 2012, non aveva ancora ratificato la direttiva (Cerna 2012), e, come altri paesi considerati in questo rapporto, quali in particolare Paesi Bassi e Francia, continua comunque a mantenere propri programmi ad hoc per il reclutamento di questi lavoratori altamente qualificati. D'altro canto, come si vedrà, Italia e Spagna continuano a mostrare nelle loro politiche uno scarso interesse per questa categoria di migranti, come del resto messo in luce nel caso del nostro paese dalla tardiva ratifica della direttiva sulla Carta blu, avvenuta solo con il Decreto legislativo n. 108 del 28 giugno 2012.

La logica economica che sottende le emergenti politiche europee di integrazione e, in maniera assai più limitata e con riferimento alla sola direttiva sulla Carta Blu, di ammissione degli immigrati, con la definizione di un quadro di diritti basati sul principio di equo trattamento e volti a garantire soprattutto la libera circolazione nel mercato comune (Carmel 2011), è ulteriormente messa in luce se si considera il trattamento meno favorevole accordato ai famigliari ricongiunti rispetto ai lavoratori altamente qualificati. La direttiva 2003/86/CE, infatti, pur riconoscendo il diritto dei cittadini di paesi terzi regolarmente residenti in Europa al ricongiungimento familiare, di fatto ammette che gli stati possano imporre non pochi limiti e restrizioni nelle condizioni di ingresso e di soggiorno sul territorio, dal periodo di attesa - al massimo di tre anni - che può essere richiesto al primo migrante (sponsor del ricongiungimento) prima di farsi raggiungere dai suoi famigliari, a condizioni di reddito minimo e/o adeguata sistemazione abitativa, a misure di integrazione pre- e/o post-ingresso (test di lingua per l'ottenimento del visto di ingresso, sottoscrizione di un accordo di integrazione ecc.).

Gli immigrati non comunitari, pertanto, possono tuttora soffrire, soprattutto nei primi anni del proprio percorso migratorio, di un accesso più o meno limitato al diritto all'unità familiare, a seconda dei paesi. D'altro canto, ulteriori condizioni possono essere poste al godimento di alcuni diritti in campo economico. In base all'articolo 14, infatti, i famigliari dei soggiornanti hanno diritto ad avere accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma, all'istruzione, all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale. Tuttavia, al paragrafo successivo, si specifica che gli stati membri possono decidere, in base alla legislazione nazionale e alle condizioni del mercato del lavoro, di prevedere un termine, al massimo di 12 mesi, prima di autorizzare i famigliari ricongiunti all'inserimento lavorativo, e possono anche porre limiti

all'esercizio di un'attività dipendente o autonoma anche agli ascendenti diretti di primo grado (nonni) e ai figli maggiorenni non coniugati.

In conclusione, il quadro normativo europeo che si è andato delineando nell'ultimo decennio, se segna decisamente il superamento della politica della "fortezza Europa" che aveva caratterizzato gli anni Novanta, aprendosi a una valutazione positiva del contributo che l'immigrazione può dare al rilancio economico della zona euro e al contenimento del deficit demografico, come sottolineato anche dalla nuova strategia "Europa 2020", resta comunque fortemente incentrato su una definizione economica dell'immigrazione, e in ogni caso non mette in discussione la prerogativa ultima degli stati membri di definire in maniera autonoma le loro priorità di policy dell'immigrazione. L'emergere di un nesso tra ammissione e integrazione, che può prevedere, a seconda dei casi come si vedrà qui sotto, l'apprendimento di una lingua e cultura nazionale anche prima dell'ingresso, sebbene in contraddizione con il principio di libera circolazione, che dovrebbe consentire ai migranti lungo-soggiornanti di spostarsi liberamente in quei paesi dell'Unione dove possono trovare condizioni migliori di vita e di lavoro, è per molti aspetti assecondato e legittimato dalle direttive europee.

Se poi, dal piano delle direttive, o della cosiddetta *hard law*, ci si sposta a quello della *soft law*, ovvero delle varie raccomandazioni e altre azioni di policy che l'UE ha promosso nel corso degli ultimi due decenni in materia di immigrazione e più specificamente di integrazione degli immigrati, l'orientamento tutt'altro che contrario alle politiche di integrazione civica appare ancora più evidente. Rientrano in questo quadro i *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union* (CBP) adottati dal Consiglio dell'UE nel novembre 2004 durante la presidenza olandese, e che rappresentano ancora oggi un punto di riferimento chiave delle policy dell'UE sul tema. Al punto 4 infatti, si afferma che:

Ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite; mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione. Portare avanti progetti di questo tipo permetterà agli immigrati di inserirsi velocemente nei settori chiave del lavoro, dell'alloggio, dell'istruzione e della sanità e contribuirà ad avviare il processo più a lungo termine dell'adattamento alla normativa della nuova società. Nel contempo programmi siffatti costituiscono investimenti strategici nel benessere socioeconomico della società nel suo insieme. L'acquisizione della lingua e della cultura della società ospite dovrebbe essere un obiettivo essenziale. Il pieno rispetto della lingua e della cultura che sono proprie degli immigrati, e dei loro discendenti dovrebbe parimenti rappresentare un importante elemento della politica di integrazione (Consiglio dell'Unione Europea, Documento n. 14615 del 19 novembre 2004, p. 20).

Come si può vedere quindi, la conoscenza della lingua, della storia e delle istituzioni del paese di arrivo è considerata una condizione indispensabile per il pieno inserimento socio-economico e l'accesso ai diritti e alle politiche sociali. Viene riconosciuta anche l'importanza del rispetto della lingua e della cultura dei diversi gruppi immigrati, ma è evidente come queste assumano un valore subordinato per il processo di integrazione nella nuova società.

Il riferimento ai CBP, e in particolare al punto 4, resta a tutt'oggi attuale, come messo in luce dai numerosi richiami a questo documento contenuti sia nel documento "Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea", approvato dalla Commissione nel 2005 (2005/389/COM), che nel più recente "Un'agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi", adottato invece nel 2011 (2011/455/COM). Quest'ultimo,

infatti, tra le raccomandazioni indirizzate ai paesi membri, prevede, al primo punto, la predisposizione di corsi di lingua “che rispondano ai bisogni dei diversi stati del loro processo di integrazione”, e, al secondo, l'organizzazione di programmi specifici per i migranti neo-arrivati, che includano corsi di lingua e di educazione civica e tengano in particolare conto le esigenze delle donne migranti nel senso di un rafforzamento della loro partecipazione al mercato del lavoro e indipendenza economica (p. 7). Questo stesso documento prevede poi, che i finanziamenti previsti nell'ambito del Fondo Europeo per l'Integrazione (2007/435/EC) debbano essere indirizzati alla realizzazione di queste priorità di policy.

# CAPITOLO 1

## OLANDA: DOVE TUTTO È COMINCIATO

di Monica Quirico

### 1.1 Il dibattito

Negli anni Novanta, l'Olanda era identificata come uno dei pochi esempi riusciti di società multiculturale. All'immigrazione riconducibile al retaggio coloniale del paese si erano andati aggiungendo nel tempo flussi migratori da paesi come la Turchia e il Marocco, oltre all'arrivo di rifugiati e richiedenti asilo da una molteplicità di stati<sup>2</sup>. Il processo di naturalizzazione era stato semplificato e la doppia cittadinanza incoraggiata. L'eredità del sistema (in olandese *verzuiling*) fondato su distinti "pilastri" – ossia su un'organizzazione dei cittadini che riflette una segmentazione verticale fra distinte religioni e ideologie politiche (cattolici, protestanti, liberali, socialisti), ciascuna con proprie istituzioni – si era manifestata nel finanziamento pubblico alle organizzazioni e alle attività degli immigrati. Il welfare state garantiva generosi benefici e bassa disoccupazione, incoraggiando al contempo l'espressione della diversità culturale. Nel giro di pochi anni, una serie di eventi nazionali e internazionali modificavano tuttavia profondamente il quadro (Maas 2010, 227-228).

Alla fine del decennio, il quadro iniziava a cambiare in maniera evidente: tra il 1996 e il 1998, l'Olanda introduceva – prima in Europa – uno specifico programma di integrazione civica per gli immigrati di recente arrivo. Da allora, il confronto su questo programma (*inburgeringsbeleid*) e i tentativi di restringere le maglie per i ricongiungimenti familiari – anche attraverso misure pre-ingresso – hanno rappresentato due costanti, nel quadro dell'accentuata politicizzazione del fenomeno migratorio registratasi nel dibattito pubblico olandese (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 3). All'inizio del nuovo millennio, una serie di mutamenti intervenuti nel confronto politico e nel discorso pubblico favorivano una svolta assimilazionista nelle politiche migratorie. Ad accendere la miccia era l'intellettuale Paul Scheffer, autorevole esponente di un *think-tank* socialdemocratico, che nel 2000, in un articolo apparso su un quotidiano, giudicava il bilancio del multiculturalismo in versione olandese "una tragedia", invocando un *revival* dei valori e del patrimonio storico nazionale, in opposizione soprattutto agli immigrati di fede islamica (identificati del resto già all'inizio degli anni Novanta come particolarmente problematici nel dibattito pubblico). Contemporaneamente, la scena politica era movimentata dall'ascesa del partito populista di Pim Fortuyn, il cui programma ruotava intorno alla tesi che la classe politica tradizionale fosse responsabile del fallimento delle politiche di integrazione degli immigrati e che di tale insuccesso avesse fatto le spese l'uomo comune (ossia gli autoctoni). Da questa ricostruzione alla richiesta, che ovviamente traeva linfa anche dall'attentato alle torri gemelle, di bloccare l'immigrazione e ingaggiare una sorta di "guerra fredda" contro l'Islam il passo era breve. Nel 2002, a poche settimane dal successo riportato nelle elezioni comunali a Rotterdam (la seconda città olandese e tradizionalmente roccaforte del partito socialdemocratico), Fortuyn veniva assassinato; di lì a poco la lista a lui intitolata conseguiva un vero e proprio trionfo nelle elezioni nazionali, assestandosi,

---

<sup>2</sup> Tra il 1992 e il 2001, l'Olanda si collocava al terzo posto nella classifica europea dei paesi destinatari di richieste di asilo, dopo la Germania e il Regno Unito (Maas 2010, 232).

con 26 seggi su 150, come il secondo partito del paese (Bruquetas-Callejo, Garcés-Mascareñas, Penninx, Scholten 2011, 147).

La coalizione di centro-destra uscita vincitrice dalle elezioni indicava nell'immigrazione una delle sue priorità, enfatizzando la dimensione socio-culturale dell'integrazione degli immigrati ed esplicitando la svolta da una visione del pluralismo culturale come risorsa a una sua definizione come problema. L'adattamento culturale degli immigrati diventava, in un'epoca in cui l'identità nazionale appariva minacciata dalla "globalizzazione", un imperativo del "nuovo stile di politica di integrazione" lanciato dal governo nel 2003 (Scholten, Van Nispen 2008, 188).

Si consolidava un consenso trasversale ai partiti sulla necessità di rendere più vincolanti le politiche di integrazione, introducendo misure pre-ingresso che consentissero di selezionare soltanto gli immigrati più motivati a rispondere ai requisiti richiesti (conoscenza di lingua, valori e norme della società olandese, con una particolare attenzione alle questioni di genere e orientamento sessuale), e enfatizzando l'impegno che il singolo immigrato era tenuto a dimostrare nel processo di inserimento nel paese di destinazione (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 34). Secondo Joppke (2004, 248), il pluralismo culturale era caduto in disgrazia per due ragioni: non assicurava un soddisfacente inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro; la salvaguardia della cultura di origine degli immigrati, attraverso istituzioni parallele a quelle della società ospitante, aveva finito col portare all'emarginazione degli stessi.

Il "nuovo stile" veniva presentato quale antidoto a due problemi in particolare: 1) la marginalità delle donne immigrate (rappresentate peraltro nel dibattito pubblico con immagini stereotipate), che sarebbe risultata attenuata da un sistema fondato sulla preparazione alla vita nella società olandese da avviarsi già nel paese di origine; 2) le possibili derive integraliste e anti-occidentali di alcuni gruppi di immigrati (innanzitutto i musulmani), alimentate dall'esclusione sociale. Le critiche verso la riforma si concentravano invece sulla scelta di addossare tutti gli oneri della preparazione ai test, inclusi i costi, sugli immigrati (a farsi portavoce di tale argomento era in particolare l'associazione dei comuni), sulla complessità amministrativa del nuovo sistema, sul possibile effetto deterrente ai danni degli immigrati altamente qualificati (con conseguente danno per l'economia del paese) e sul carattere selettivo, a detrimento delle categorie di immigrati più deboli, delle misure. Due autorevoli studiosi del campo, Han Entzinger e Kees Groenendijk, contestavano l'assunto stesso della nuova politica, ossia che rendere obbligatorio il test di lingua olandese fosse il metodo più efficace per favorire l'inserimento degli immigrati nella società (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 37-40).

Gli immigrati per motivi familiari (erano soprattutto quelli arrivati in Olanda per costituzione di nucleo familiare, non per ricongiungimento, a suscitare preoccupazione) costituivano l'esplicito bersaglio della svolta di *policy*, in particolare le persone provenienti da Marocco e Turchia, considerate poco inclini all'integrazione. Dati sul loro limitato e scadente inserimento nel mercato del lavoro e sulla separatezza culturale di questa categoria di immigrati venivano portati a sostegno della tesi (AA.VV. 2012, 11).

Se persino il progetto del governo di introdurre misure di integrazione pre-ingresso per i ricongiungimenti familiari, che avrebbero penalizzato gli immigrati con basso livello di istruzione, incontrava l'appoggio dei socialdemocratici (che dopo la sconfitta nelle elezioni del 2002 aveva compiuto un'inversione di rotta sull'immigrazione), le divisioni fra destra e sinistra si ripresentavano quando si trattava di discutere il coinvolgimento del governo nella nuova politica, e in particolare gli

oneri finanziari che essa avrebbe comportato. Da una parte, infatti, i socialdemocratici e il partito di sinistra ecologista, attribuendo la responsabilità delle politiche di integrazione allo Stato, mettevano in guardia dalla scarsa sostenibilità finanziaria delle misure proposte; dall'altra, i partiti di centro-destra liquidavano il problema ricordando come l'onere, anche finanziario, delle politiche di integrazione sarebbe ricaduto sugli immigrati stessi (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 35).

L'assassinio, il 2 novembre del 2004, del regista Theo Van Gogh per mano di un immigrato di seconda generazione, di origine marocchina, che, in una lettera scritta in perfetto olandese, lo rivendicava con motivazioni politico-religiose (il regista era controverso per il modo provocatorio di esprimere le sue opinioni sull'Islam), alimentava due interpretazioni: si trattava di un attacco alla libertà di espressione, quindi al fondamento della democrazia stessa, a riprova dell'incompatibilità fra quest'ultima e il mondo islamico; il drammatico episodio testimoniava in modo irrevocabile il fallimento dell'integrazione degli immigrati (musulmani) e la loro tendenza a segregarsi e a coltivare, nel chiuso delle loro istituzioni – tollerate dallo stato olandese – intolleranza e fondamentalismo (Penninx 2005, 9).

Nel gennaio 2007 entrava in vigore la legge sul "nuovo stile di integrazione" (si veda oltre), che rifletteva una marcata accezione culturalista della cittadinanza. Il nuovo approccio di *policy*, che esplicitamente stabiliva un nesso forte tra ammissione e integrazione, veniva legittimato con la necessità, a fronte dell'inadeguatezza del vecchio sistema, di garantire un'efficace integrazione degli immigrati nel loro stesso interesse, ma anche di controllare gli ingressi, aiutando le persone che intendevano emigrare in Olanda a compiere una scelta informata e consapevole. Di nuovo, tuttavia, questo argomento veniva ricondotto all'interesse stesso degli immigrati: respingere ex-ante i soggetti "non integrabili" avrebbe ridotto il rischio di dover affrontare ex-post problemi di integrazione fallita (AA.VV. 2012, 10).

A seguito delle polemiche da parte delle amministrazioni comunali, che denunciavano le difficoltà di implementazione della legge (relativamente all'individuazione dei destinatari dei programmi, agli strumenti da attivare per indurli a partecipare, e alle ricadute insoddisfacenti sulle loro competenze linguistiche), il governo entrato in carica nel febbraio di quello stesso anno e formato da cristiano-democratici, Unione cristiana e laburisti, annunciava il varo di un "*Deltaplan* per l'integrazione civica" (il termine riprendeva il nome dell'imponente e simbolicamente importante programma di costruzione di dighe negli anni Cinquanta). Esso rifletteva un approccio più pragmatico, puntando a un processo di semplificazione dell'implementazione della legge da parte delle autorità locali: mentre la componente culturalista passava in secondo piano, a essere enfatizzata era la partecipazione socio-economica degli immigrati, (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 30-31).

A pochi anni di distanza però, il governo di coalizione di centro-destra (Liberali, Cristiano-democratici e il Partito della Libertà) entrato in carica nel 2010 si impegnava a restringere ulteriormente gli ingressi, arrivando anche all'approvazione di misure in contrasto con le direttive europee: da qui l'impegno a muoversi a livello comunitario per modificarne la normativa<sup>3</sup>. Inoltre, il governo chiariva che non avrebbe più sostenuto misure di integrazione specificamente destinate agli immigrati, privilegiando piuttosto politiche rivolte indistintamente a tutti i cittadini, a partire

---

<sup>3</sup> Dall'inizio degli anni 2000 in più occasioni nel dibattito pubblico le disposizioni internazionali, e in particolare le direttive UE, sono state bollate come impedimenti al proposito del governo olandese di limitare l'immigrazione (Entzinger, Saharso, Scholten 2001, 20).

dall'assunto che l'integrazione dei *newcomers* è innanzitutto una responsabilità individuale (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 13) .

## **1.2 Le politiche**

Già nel 1996 erano stati introdotti programmi di integrazione civica post-ingresso che prevedevano per i nuovi arrivati corsi di lingua e di educazione civica, cui gli immigrati potevano partecipare su base volontaria (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 10). Nel 1998 tuttavia la facoltatività veniva convertita, con la legge sull'integrazione dei *newcomers* (*Wet Inburgering Nieuwkomers*, WIN), nell'obbligo di compiere tutti gli sforzi necessari per partecipare ai programmi. I corsi erano finanziati congiuntamente dal governo nazionale e dalle amministrazioni comunali. I *newcomers* che non vi prendevano parte andavano incontro a sanzioni (Jacobs, Rea 2007, 266-267).

Nel 2003 il governo di coalizione (cristiano-democratici, liberali e liberal-democratici) presentava il "Nuovo stile di politica di integrazione", che prevedeva misure sia pre- che post-ingresso, le prime indirizzate all'immigrazione per formazione o riunificazione familiare, le seconde rivolte anche agli *oldcomers*. Già prima di arrivare nel paese, l'immigrato avrebbe dovuto dimostrare una conoscenza di base della lingua e della società olandese; in seguito, un livello più avanzato di tale conoscenza (misurato ancora attraverso un test) avrebbe costituito un requisito per l'acquisizione del permesso di soggiorno permanente. In aggiunta, era previsto che gli immigrati provvedessero da sé alle spese per i corsi di integrazione (benché con la possibilità di essere in parte rimborsati in caso di superamento dell'esame). I piani del governo trovavano una codificazione legislativa nell'*Integration Abroad Act* del 2006 e nel *Civic Integration Act* del 2007 (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 12-13).

Da allora i destinatari delle politiche di integrazione pre-ingresso sono tutti gli stranieri fra i 18 e i 65 anni che desiderano stabilirsi in Olanda. La lista di categorie esentate dall'obbligo di superare il test è piuttosto lunga. Innanzitutto, i cittadini dell'*European Economic Area* ma anche di paesi non europei ma industrializzati e "occidentali" come gli USA, l'Australia, il Canada e il Giappone (a dimostrazione del fatto che la conoscenza della lingua e della società olandese non è considerata per tutti *conditio sine qua* non per una riuscita integrazione, dal momento che un cittadino lettone di madrelingua russa non è tenuto a superare alcun test; Besselink 2009, 249). Sono esonerati anche i cittadini di paesi terzi che arrivano in Olanda muniti di permesso di lavoro<sup>4</sup> o come imprenditori, quelli altamente qualificati<sup>5</sup>, le vittime di traffico, i richiedenti asilo. In breve, alla fine l'unica categoria interessata dai test pre-ingresso è quella degli immigrati per motivi familiari. I test sono effettuati presso le ambasciate e i consolati olandesi; il livello di competenza linguistica richiesto è l'A1 minus (conoscenza di base), innalzato però dal gennaio 2011 ad A1: una scelta contestata da vari esperti, che lamentano come alla soglia più alta non corrispondano adeguati

---

<sup>4</sup> I cittadini di paesi terzi e di Bulgaria e Romania che desiderino lavorare in Olanda devono essere muniti di un permesso di lavoro, che può essere richiesto solo dal futuro datore di lavoro; questi peraltro è tenuto ad assumere prioritariamente cittadini olandesi o di altri stati membri dell'UE eventualmente disponibili, prima di rivolgersi a lavoratori di paesi terzi (Move to Netherlands 2012).

<sup>5</sup> Dal 2004 i datori di lavoro olandesi sono liberi di assumere cittadini di paesi terzi non muniti di permesso di lavoro purché: essi siano iscritti all' *Highly Skilled Migrant Program* (una procedura semplificata per l'ammissione in Olanda) e la loro retribuzione sia almeno pari a una somma indicata dalla legge come salario minimo, variabile in rapporto all'età. Una volta che è stato firmato il contratto di lavoro, lo sponsor può richiedere il permesso di residenza per il lavoratore straniero altamente qualificato, la cui durata è commisurata a quella dell'impiego (e comunque fino a un massimo di cinque anni) (Expatriation Law 2008).

investimenti pubblici nella preparazione al test e come non vi siano certezze sulle sue ricadute in termini di integrazione (AA.VV. 2012, 44). Oltre al test linguistico, è previsto un test sulla conoscenza (anch'essa di livello elementare) della società olandese, basato su un filmato. Il governo non organizza corsi nei paesi di origine degli immigrati, che sono liberi di scegliere come prepararsi al test. Ciò che il governo si incarica di fare è unicamente fornire un pacchetto di informazioni e di esercizi, che i candidati possono acquistare. Una volta superato l'esame, il risultato deve essere convalidato dall'ambasciata/consolato, senza possibilità di ricorso in caso di esito negativo (AA.VV. 2012, 12).

In assenza dello Stato, società private che preparano al test di ingresso sono sorte sia nei paesi di origine sia in Olanda (in quest'ultimo caso, per chi ha raggiunto il paese con un visto turistico e desidera stabilirvisi), suscitando tuttavia polemiche sulla qualità dei servizi da esse forniti. Per il 40% dei candidati la preparazione assorbe meno di 3 mesi, ma per il 20% prende più di 6 mesi. Il costo per i candidati è in media di 719 euro (iscrizione all'esame, 350 euro, materiale preparatorio, lezioni ecc.), ma le spese sostenute dai candidati possono essere notevoli (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 24).

Per quanto riguarda le misure successive all'ingresso, il superamento del test di integrazione civica (che a sua volta verte sia sulle competenze linguistiche, sia sull'educazione civica) è condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno permanente; se il test non viene superato entro 3 anni e mezzo (5 per le categorie di migranti, come i rifugiati, che non hanno partecipato ai test pre-ingresso), il comune può imporre una multa (per un massimo di 500 euro, che salgono a 1.000 se dopo altri due anni il test rimane non superato). Così come per i test pre-ingresso, anche per quelli finalizzati al rilascio del permesso di soggiorno permanente sta all'immigrato scegliere le modalità di preparazione e sostenerne le spese, anche se sono previsti prestiti a tassi agevolati e il parziale rimborso delle spese sostenute per chi supera l'esame nei tempi previsti (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 26).

Il test di integrazione civica costituisce *de facto* e *de iure* un requisito per l'acquisizione della cittadinanza; chi supera questo esame infatti è esonerato dal ripetere il test di integrazione previsto nell'ambito della procedura di naturalizzazione (e a cui devono sottoporsi anche i cittadini UE che desiderino acquisire la cittadinanza olandese), di fatto identico al test predisposto per il rilascio del permesso di soggiorno permanente (de Groot, Kuipers, Weber 2009, 65-66). Questo significa che gli immigrati in corso di stabilizzazione devono soddisfare gli stessi standard culturali e linguistici di chi si prepara a diventare cittadino olandese (Van Oers 2009, 127)

Quanto ai residenti stranieri di più vecchia data, inizialmente i piani del governo prevedevano che anche determinate categorie di stranieri naturalizzati fossero obbligati a prendere parte ai programmi di integrazione; si trattava dei soggetti dipendenti dall'assistenza sociale, di coloro che accudivano familiari e di esponenti religiosi. Tuttavia, dopo un pronunciamento negativo del Consiglio di Stato – che ravvisava nelle tre categorie selezionate una politica discriminatoria – la proposta di legge, che era già stata votata nel luglio 2006 da un'ampia maggioranza della seconda camera del parlamento, veniva modificata nel senso di includere nei programmi di integrazione solo gli *oldcomers* non naturalizzati, mentre per quelli naturalizzati era introdotta la facoltatività della partecipazione, anche se in alcuni casi (immigrati che dipendono dall'assistenza sociale), le autorità comunali possono imporre la partecipazione ai programmi come condizione per l'erogazione dei sussidi (Entzinger, Saharso, Scholten 2011, 28-29).

Parallelamente ai provvedimenti sui test pre-ingresso, obbligatori per chi intendesse trasferirsi in Olanda per motivi familiari, il governo andava introducendo anche delle condizioni più restrittive per lo “sponsor” (la persona residente in Olanda che chiede l'ammissione di un congiunto). Erano già in vigore requisiti di età minimi (18 anni sia per lo sponsor sia per il congiunto), e di reddito (lo sponsor doveva dimostrare una retribuzione pari almeno al 100% del salario minimo) non ai fini del ricongiungimento, bensì per la costituzione di nuclei familiari. Nel 2004, l'età veniva alzata a 21 (per entrambi i soggetti coinvolti, sponsor e congiunto) e la retribuzione al 120% del salario minimo. In seguito a un pronunciamento negativo della Corte di giustizia europea, che contestava il trattamento differenziato riservato alla costituzione di nucleo familiare e ai ricongiungimenti (per cui non erano previsti tali requisiti), nonché il tetto del 120% del salario minimo, il governo olandese decideva, nel 2010, di uniformare il requisito di età a 21 anni tanto per la costituzione di nucleo familiare quanto per i ricongiungimenti, e di fissare un requisito di reddito pari al 100% per famiglie con due genitori, e del 70% per famiglie monoparentali, con l'impegno a valutare caso per caso l'impatto di un'eventuale risposta negativa alla richiesta di permesso (AA.VV. 2012, 13-14).

Il governo di coalizione entrato in carica nell'ottobre del 2010 individuava nell'ulteriore restrizione dei flussi migratori, in particolare quelli famigliari – anche attraverso l'inasprimento dei requisiti di integrazione – una delle sue priorità. Al contempo, esso decideva di mantenere inalterato l'*Highly Skilled Migrants Scheme*. Nel luglio 2010 il governo annunciava altresì una “moderna politica migratoria”, il cui varo è previsto per la seconda metà del 2012. Essa prevede una semplificazione delle procedure per l'immigrazione economica e un'accresciuta responsabilità per il soggetto (imprenditore o istituzione educativa) che chiede di assumere un cittadino straniero e che guadagnerà lo status di sponsor indipendente (OECD 2012, 254).

Dall'altra parte, nel 2011 il governo stabiliva che, per fronteggiare la crisi e ridurre la disoccupazione fra i cittadini olandesi, il rilascio di permessi di soggiorno temporanei a cittadini di paesi terzi nonché di Bulgaria e Romania sarebbe diventato l'eccezione, ossia autorizzato solo in assenza di forza lavoro autoctona, e in seconda battuta di paesi UE, disponibile a ricoprire una determinata posizione lavorativa (NIS 2011).

## CAPITOLO 2

### GERMANIA. LA TENDENZA PRENDE CORPO

di Monica Quirico

#### 2.1 Il dibattito

Dopo l'apertura, con la legge sulla cittadinanza del 1998, al principio dello *ius soli*, all'inizio del nuovo millennio i sostenitori di politiche improntate ai principi del multiculturalismo si trovarono sulla difensiva, mentre il riferimento alla necessità, per gli immigrati, di imparare la lingua tedesca e di accettare i valori democratici fondamentali veniva formulato in modo più aggressivo (Perchining et al. 2012, 46). Allo stesso tempo, tuttavia, si faceva strada la percezione dell'immigrazione (economica) come risorsa nella competizione globale (Borkert, Bosswick 2011, 102). A ciò si accompagnava il timore, diffuso in modo trasversale nello schieramento politico (vale a dire, anche tra le forze più refrattarie a una completa liberalizzazione dell'immigrazione per lavoro), che la Germania, soprattutto a causa della barriera linguistica, non risultasse attraente agli occhi dei lavoratori stranieri altamente qualificati (Laubenthal 2012, 30).

Alla svolta culturalista in materia di immigrazione familiare che si compiva nei primi anni 2000 contribuiva il ridimensionamento del Welfare State, che induceva non solo i partiti di centro-destra, ma anche ONG e organizzazioni di migranti a premere perché gli immigrati recenti si impegnassero per integrarsi nella società tedesca in modo adeguato e a enfatizzare in particolare il ruolo decisivo delle competenze linguistiche. L'esperienza dell'Olanda, della Svezia e della Francia forniva un modello per una riformulazione delle politiche di integrazione alla luce dell'esigenza di controllare e selezionare i flussi, privilegiando l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati e scoraggiando al contempo quella per motivi familiari e umanitari (Perchining et al. 2012, 48-49).

Negli anni 2000-2004, ossia durante la fase di gestazione della nuova legge sull'immigrazione che sarebbe entrata in vigore nel 2005, la proposta di introdurre per i *newcomers* l'obbligo di partecipare a programmi di integrazione incontrava l'opposizione di diverse organizzazioni della società civile - che, pur sensibili alla questione della competenza linguistica contestavano la legittimità del carattere obbligatorio delle misure previste ritenute in contrasto con il rispetto della libertà personale - ma non dei maggiori partiti politici, né dei sindacati e delle Chiese. Un'opposizione più ampia, comprendente anche i partiti di opposizione (*Die Linke*, il partito di sinistra, e i verdi), organizzazioni religiose e sindacati, suscitava la di legge proposta, approvata dal governo federale nel 2007, diretta a recepire una serie di direttive europee sul permesso di soggiorno e sull'asilo, che coglieva l'occasione per introdurre, fra le altre misure, test di lingua pre-ingresso, sebbene ciò non fosse esplicitamente richiesto dalle direttive in questione. Da un ampio spettro di attori della società civile (associazioni di immigrati, esperti, sindacati) veniva denunciato come le previste restrizioni all'immigrazione familiare, anziché promuovere una partecipazione paritaria degli immigrati alla vita pubblica, ne avrebbero favorito l'isolamento. Con una dichiarazione congiunta (febbraio 2007), un alto numero di ONG condannava l'introduzione delle misure volte a ridurre i ricongiungimenti familiari, fortemente volute dal partito cristiano-democratico (CDU) e accettate, pur con divisioni interne di rilievo, dal partito socialdemocratico

(SPD), nel 2007 partner della coalizione di governo, come un male necessario (Perching et al. 2012, 98-100).

Il confronto politico sull'introduzione di misure pre-ingresso ruotava intorno a due temi: l'idea che la scarsa padronanza linguistica di alcune categorie di immigrati costituisse il maggior ostacolo a una loro effettiva integrazione; l'esistenza, evocata nel 2007 in un dibattito al *Bundestag*, di "società parallele misogine", in cui si trovavano rinchiusi le donne immigrate, prigioniere di matrimoni forzati e private dei loro diritti. In riferimento a quest'ultimo fenomeno, veniva citato come esempio positivo, dai sostenitori della riforma, la svolta restrittiva sulla formazione e riunificazione familiare adottata in Olanda. Contemporaneamente, il dibattito sulle differenze culturali e religiose, innescato dall'attacco alle torri gemelle, acquistava un'importanza crescente, mettendo al centro dell'attenzione soprattutto l'integrazione dei musulmani, considerata lacunosa dal punto di vista della partecipazione all'ordinamento democratico (AA.VV. 2012, 30-31).

Le pressioni per una saldatura fra ammissione e integrazione erano alimentate dalla diffusa percezione di una crisi delle politiche migratorie così come dalle sfide che la Germania, al pari degli altri paesi occidentali, era chiamata a fronteggiare (dai trend demografici alla competizione globale). Un argomento ricorrente, nelle riflessioni sul fallimento delle politiche di integrazione, era rappresentato dal persistere delle basse *performance* educative degli immigrati di seconda generazione; a ciò si sommarono le limitate competenze linguistiche di molti *oldcomers*, il loro limitato accesso al mercato del lavoro e la loro dipendenza (più alta che fra i nativi) dalle misure di assistenza sociale (AA.VV. 2012, 34).

Alla luce di questi dati, la richiesta di dimostrare una conoscenza basilare della lingua tedesca prima dell'ingresso in Germania era motivata con la necessità di facilitare l'integrazione; il governo federale infatti sosteneva che l'obbligo di partecipare a corsi post-ingresso non fosse sufficiente, e che quindi si rendesse necessario, per l'aspirante immigrato per motivi familiari, dimostrare il possesso di competenze linguistiche elementari prima di intraprendere il percorso migratorio (AA.VV. 2012, 5).

Mentre maturava la svolta culturalista per quanto attiene all'immigrazione familiare, si faceva strada l'idea che la carenza di forza lavoro (soprattutto di quella qualificata) riscontrabile nell'economia tedesca richiedesse un ripensamento della politica di chiusura all'immigrazione per lavoro decisa all'inizio degli anni Settanta, per favorire l'accesso di lavoratori da paesi terzi. Il dibattito sul tema veniva alimentato non solo dai mass-media ma anche da esperti, che tuttavia pervenivano a conclusioni alquanto diverse in merito all'entità della carenza di forza lavoro e ai settori che ne erano affetti. Quanto agli attori politici ed economici, le posizioni spaziavano da quelle più aperte del partito liberale (FDP) e delle organizzazioni imprenditoriali, favorevoli a un sistema di ammissione a punti – accettato peraltro anche dai Verdi, che tuttavia contemporaneamente chiedevano migliori politiche di integrazione – a quelle più restrittive del partito di sinistra (*Die Linke*) e del partito bavarese cristiano-socialista (CSU), entrambi contrari, sia pure per ragioni in parte diverse (*Die Linke* era infatti mossa anche da una spinta anticapitalistica), alla liberalizzazione, cui anteponevano la salvaguardia dei lavoratori tedeschi. In una collocazione intermedia, per così dire, si attestavano il partito socialdemocratico, riluttante - benché non del tutto ostile - ad appoggiare l'apertura degli ingressi ai lavoratori di paesi terzi, e più incline a privilegiare misure volte a incentivare l'accesso al mercato del lavoro dei residenti, e la CDU, che pur vedendo di buon occhio una liberalizzazione non ammetteva il sistema a punti. Quanto ai

sindacati, da diversi anni essi auspicavano l'introduzione di un sistema "alla canadese", ritenendolo il più idoneo a garantire un'immigrazione regolata nonché condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori stranieri pari a quelle degli autoctoni (Laubenthal 2012, 7-11).

## **2.2 Le politiche**

Dal punto di vista amministrativo, il compito di coordinare le misure di integrazione a livello locale è stato assunto dall'Ufficio Federale per l'Immigrazione e i Rifugiati (BAMF), costituito nel 2005; esso lavora in stretta sinergia con le autorità locali, la società civile e gli esperti. Il risultato costituisce un esempio peculiare e interessante di *multi-level governance* delle politiche di integrazione (Perchining et al. 2012, 50).

La legge sull'immigrazione del 2005 (poi emendata nel 2007) metteva insieme, per la prima volta nella storia della legislazione tedesca in materia, le norme su ammissione e ingresso per lavoro, con quelle riguardanti gli altri canali di ingresso, i requisiti per il soggiorno degli stranieri e infine l'integrazione degli immigrati (*new- e oldcomers*) (Borkert, Bosswick 2011, 104).

Per quanto riguarda l'immigrazione per lavoro, dopo la chiusura decretata nel 1973 essa veniva riscoperta, a partire dal 2000, come materia di *policy*, con una serie di interventi volti a favorire l'ingresso in Germania di lavoratori di paesi terzi e culminati nella parziale liberalizzazione del 2012 (Laubenthal 2012, 5).

Nello specifico, la legge approvata nel 2005, e in particolare l'Atto sulla residenza, introduceva, per la prima volta dopo lo stop dei primi anni Settanta, canali ordinari, e non più eccezionali, per l'immigrazione di lavoratori stranieri, che veniva a essere regolata attraverso il rilascio di due tipi di permesso di soggiorno (contro i cinque di prima): quello temporaneo e quello permanente. Veniva così a cadere la distinzione tra permesso di soggiorno e permesso di lavoro, che dal 2005 risultano accorpatisi in un unico permesso (di soggiorno a fini di impiego). La svolta tuttavia non annullava il principio della priorità per i lavoratori residenti (cittadini e non) – e in seconda battuta per quelli provenienti da altri stati dell'UE – su eventuali lavoratori provenienti da paesi terzi. Per ogni singola richiesta di posto di lavoro per un cittadino non appartenente all'area economica europea, infatti, l'autorità federale per il lavoro effettua un controllo per verificare se siano disponibili lavoratori appartenenti alle due suddette categorie (nazionale e UE), e soltanto nel caso che l'esito sia negativo un lavoratore di paese terzo può essere preso in considerazione per un impiego (Laubenthal 2012, 15).

Questa condizione non vale tuttavia per i lavoratori altamente qualificati: grazie al paragrafo 19 dell'Atto sulla residenza, ricercatori, scienziati e tecnici di alto profilo – vuoi per il loro ruolo professionale vuoi per le loro specializzazioni – sono esentati dalla verifica di priorità. L'unica condizione prevista dalla legge del 2005 era che la loro retribuzione in Germania fosse pari ad almeno 84.600 euro annui (calcolati sulla base dello schema di assicurazione sanitaria obbligatoria), soglia poi abbassata nel 2009 a 63.600 euro. È stata modificata al ribasso anche la soglia per gli imprenditori immigrati: dall'obbligo di creare almeno 10 posti di lavoro e investire 1 milione di euro del 2005, ad almeno 5 posti di lavoro e 500.000 euro nel 2007, ai 250.000 euro nel 2009 fino all'abolizione, nel 2011, anche di quest'ultima condizione. Le modifiche apportate negli ultimi anni alla legge del 2005 hanno anche ampliato le categorie esentate dal controllo di priorità: sono stati infatti inseriti nella lista i laureati di Università tedesche e di istituzioni tedesche poste al di fuori della Germania, nonché i laureati di tutti i paesi UE; i famigliari di stranieri che abbiano

ottenuto il permesso di soggiorno come accademici; giovani stranieri che vogliono intraprendere un percorso di formazione professionale in Germania (inclusi i cosiddetti "tollerati", ossia i richiedenti asilo che si sono visti rifiutare la richiesta ma la cui deportazione è stata sospesa in base alla misura nota come *Duldung*). Nel giugno 2011 sono stati inseriti, nelle categorie esentate dal controllo di priorità, anche ingegneri meccanici ed elettronici, e medici (Laubenthal 2012, 17-18).

A fronte di queste aperture, va tuttavia rilevato come il governo federale abbia deciso, alla fine del 2011, di prolungare le restrizioni alla libera circolazione dei cittadini di Romania e Bulgaria fino al 2013; essi devono perciò ancora fare richiesta di permesso di lavoro (con l'eccezione, dal 1° gennaio 2012, dei lavoratori qualificati, degli stagionali e dei giovani che vogliono intraprendere un percorso di formazione professionale in Germania) (Laubenthal 2012, 25).

Nella legge del 2005 la questione del controllo dell'immigrazione e quella dell'integrazione venivano a trovarsi saldamente intrecciate; l'integrazione, indirizzata ai soli immigrati e non alla popolazione nella sua interezza, veniva definita come una combinazione di doveri e incentivi. La legge introduceva l'obbligo, per coloro che hanno ricevuto un permesso di soggiorno dopo il 2005 e non possono dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua tedesca, di partecipare a corsi di integrazione coordinati dallo stato (nella fattispecie dall'Ufficio Federale per l'immigrazione e i rifugiati, BAMF (Perchining et al. 2012, 47). La partecipazione ai corsi con conseguente superamento del test finale veniva posta come condizione necessaria per ottenere il permesso di soggiorno permanente (BAMF 2011a).

Per gli *oldcomers* la partecipazione è in linea di massima facoltativa<sup>6</sup>. Eccezioni sono costituite dai residenti di lungo periodo che usufruiscono di sussidi e da coloro che sono definiti come "specialmente bisognosi di integrazione". In questi ultimi due casi, il rifiuto di partecipare ai corsi di integrazione può comportare una riduzione dei sussidi e una decisione negativa in merito alla richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno (Borkert, Bosswick 2011, 103).

I corsi di integrazione post-ingresso comprendono 600 unità didattiche (660 ore) dedicate all'insegnamento della lingua tedesca (con il livello B1 come obiettivo) e di educazione civica (Lechner, Lutz et al. 2012, 25-26). La partecipazione all'intero corso costa 792 euro (660 per chi si è iscritto prima del 1° luglio 2012), che possono essere pagati in più rate. Chi usufruisce di indennità di disoccupazione o di assistenza sociale può chiedere l'esonero. Inoltre, coloro che superano il test finale entro due anni dal momento in cui sono stati dichiarati idonei alla frequenza dei corsi di integrazione possono, in determinate circostanze, fare domanda per il rimborso di metà delle spese sostenute (BAMF 2012b e 2012c).

In seguito a un emendamento alla legge del 2005, venivano introdotte nell'agosto del 2007 misure di integrazione pre-ingresso per i migranti per motivi familiari che spostano la responsabilità primaria del processo di integrazione (oneri organizzativi e finanziari inclusi) dallo Stato all'immigrato, facendo leva in modo particolare sull'art. 7 della Direttiva UE sul diritto al ricongiungimento familiare (direttiva 2003/86/CE), che lascia aperta la possibilità per i singoli stati di introdurre misure di integrazione pre-ingresso. Da allora un'integrazione considerata insufficiente può legittimare il rifiuto del permesso di ingresso e di soggiorno nel paese (AA.VV. 2012, 4).

---

<sup>6</sup> Con le modifiche apportate nel 2007, anche i cittadini tedeschi e quelli di paesi UE possono partecipare ai corsi di integrazione (Perchining et al. 2012, 47).

La legge stabilisce come requisito per l'immigrazione familiare, oltre a un'età minima di 18 anni, una conoscenza elementare della lingua tedesca (Wiesbrock 2009, 305). I destinatari delle misure pre-ingresso sono pertanto da identificarsi con i cittadini di paesi terzi che vogliono stabilirsi sul territorio tedesco per ricongiungersi al coniuge già residente. La normativa tuttavia non si applica automaticamente a tutti: sono infatti previste diverse eccezioni, come i coniugi di cittadini di paesi membri dell'UE o di cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno permanente rilasciato da un paese dell'UE, o ancora di lavoratori stranieri altamente qualificati. Vi è poi, fra le categorie esentate, quella alquanto arbitraria di coniugi "con un comprovato bisogno ridotto di integrazione". Alla luce di tali differenziazioni nella previsione legislativa, è stato osservato da più studiosi come di fatto la normativa appaia pensata per ridurre l'afflusso di cittadini di paesi terzi con bassa istruzione e qualificazione (AA.VV. 2012, 5-7).

La conoscenza della lingua tedesca richiesta dalla legge (livello A1) deve essere dimostrata dall'immigrato nell'ambasciata o consolato tedesco presso il proprio paese di origine al momento della richiesta del visto per immigrazione familiare, esibendo un certificato che attesti il superamento dell'esame. I corsi di preparazione all'esame e la formulazione del test stesso sono stati affidati al Goethe Institut, che rimane ancora oggi il riferimento principale, anche se con il tempo si sono attivati altri soggetti. La frequenza tuttavia non è obbligatoria: sta al candidato scegliere come prepararsi al test, e ciò può essere fatto tanto seguendo i corsi del Goethe Institut o di altre istituzioni, quanto preparandosi autonomamente (AA.VV. 2012, 61-63).

La quota di iscrizione ai corsi così come al test varia in base al livello dei prezzi del paese di origine degli immigrati; tende a essere superiore nelle aree rurali, per via delle maggiori spese che il fornitore dei servizi deve sostenere. La media internazionale è di 700 euro per il corso e di 50-70 euro (a seconda che il fornitore sia il Goethe Institut o altra istituzione) per il test (AA.VV. 2012, 9).

## CAPITOLO 3

### FRANCIA: NEOASSIMILAZIONISMO SOFT

*di Monica Quirico*

#### **3.1 Il dibattito**

In Francia il dibattito sull'inclusione degli immigrati nella comunità nazionale ha assunto una particolare rilevanza, vuoi per la presenza della comunità musulmana più numerosa dell'Europa occidentale, vuoi perché il paese ha per così dire bruciato le tappe sia per quel che riguarda l'arrivo precoce, rispetto ad altri paesi europei, di migranti, sia per l'altrettanto precoce accettazione dell'idea che a tali migranti in linea di principio dovesse essere consentito di diventare membri a tutti gli effetti della nazione (in contrasto con l'approccio dei "lavoratori-ospiti" prevalente in altri paesi). Tuttavia, le ricorrenti rivolte nelle *banlieues* testimoniano come, anche in questo contesto, l'insediamento permanente delle comunità di immigrati si sia rivelato problematico (Thomas 2012, 4).

Il nesso fra ammissione, integrazione e cittadinanza si è cristallizzato intorno al cosiddetto modello repubblicano di integrazione, spesso categorizzato come assimilazionista o universalistico, e presentato come una risposta ai dilemmi posti dai fenomeni migratori incentrata sul principio dell'uguaglianza (si vedrà più avanti con quali limiti). Il presupposto del modello è l'auspicabilità di una "francesizzazione" degli stranieri residenti sul territorio, ossia di una loro socializzazione ai valori e alle norme riconducibili all'illuminismo e alla rivoluzione francese. È evidente come tale assunto renda problematico il rapporto fra la tradizione repubblicana e il riconoscimento della differenza, dal momento che ogni deviazione dal canone del "perfetto cittadino" è percepita come una minaccia all'universalismo e alla laicità (Carrera 2011, 316-317).

La Francia offre un buon esempio di come la distinzione fra modelli di *policy* in cui l'integrazione è considerata un diritto e altri in cui essa è percepita come un obbligo stia perdendo di significato, dal momento che la seconda accezione sembra essere diventata prevalente. Le politiche di integrazione francesi si sono mosse, infatti, dalla facoltatività iniziale all'obbligatorietà. Benché l'influenza dell'esempio olandese sia evidente, va osservato come i principi sottesi all'integrazione civica degli immigrati ben si coniughino con l'assimilazionismo repubblicano (Joppke 2007: 9) che ha sempre caratterizzato la filosofia dell'integrazione in questo paese, sebbene una tale tradizione nel corso del tempo abbia dovuto fare i conti e in parte ri-definirsi alla luce delle richieste e delle rivendicazioni del gruppo di immigrati numericamente più rilevante: i magrebini e i loro discendenti (Wihtol de Wenden 2011, 89).

Nel processo decisionale il punto di riferimento principale è stato nondimeno costituito, nel dopoguerra, dall'opinione pubblica. Se fino al 1975 l'immigrazione non costituì un problema, perché l'espansione dell'economia francese necessitava di lavoratori stranieri, a partire dagli anni '80, con l'ascesa del Fronte nazionale, il tema è stato oggetto di un processo di politicizzazione che ne ha portato in primo piano la dimensione securitaria e simbolica. La linea dei partiti di sinistra è stata quella di intervenire il meno possibile nel *decision-making*, delegando molti compiti alla burocrazia, nel tentativo di non appiattirsi sugli slogan di ordine pubblico della destra e al contempo di non essere percepita come troppo indulgente nei confronti degli immigrati (Wihtol de Wenden 2011, 90).

Nel 2002, al primo turno delle elezioni presidenziali, Jean-Marie Le Pen conquistava la seconda posizione, a soli due punti di distanza dal candidato del centro-destra, Jacques Chirac. Nonostante la schiacciante vittoria di quest'ultimo nel secondo turno (più dell'81% delle preferenze), la lezione che i partiti di centro-destra traevano dalla tornata elettorale era quella di evitare a tutti i costi che il consenso di cui godevano venisse in futuro nuovamente minacciato dal tema dell'immigrazione, per come era stato strumentalizzato dal Fronte nazionale. Essi adottarono perciò, negli anni successivi, una linea volta a dimostrare all'elettorato l'efficacia della politica migratoria restrittiva adottata dal governo nei confronti dell'immigrazione clandestina, con Nicolas Sarkozy, ministro dell'interno dal 2002 al 2007, che non di rado ricorreva a una retorica non dissimile da quella del Fronte nazionale (Schain 2008, 105-106).

In questi anni, il dibattito si è di fatto incentrato sulla responsabilizzazione del migrante attraverso la sottoscrizione obbligatoria di un contratto con lo stato, il cosiddetto *Contract d'accueil et d'intégration* (CAI), che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, impegna l'immigrato a raggiungere specifici obiettivi di integrazione (Caponio, Testore 2012: 5). Tale elemento dell'obbligatorietà, e non il CAI in quanto tale, è stato contestato dall'opposizione socialista in quanto in contraddizione con l'approccio, seguito fino ad allora, consistente nell'incorporare l'integrazione civica all'interno della tradizione repubblicana. L'obbligatorietà segnava in altre parole l'allineamento del paese alla linea di rigore adottata in altre legislazioni europee, prima fra tutti quella dell'Olanda. Nel corso del confronto fra sostenitori e detrattori del CAI, il concetto di "contratto", riceveva in Francia un'attenzione particolare, ruotante intorno alla compatibilità o meno dell'istituzione contrattuale con la sua applicazione coercitiva (Joppke 2007, 12).

L'*Haut Conseil à l'Intégration* lo inscriveva pienamente nella tradizione del "contratto sociale":

Si le contrat républicain conduit les individus à passer d'une multitude chaotique à une société politique organisée, alors chacun d'entre nous doit s'intégrer et le contrat d'intégration n'est que la présentation aux nouveaux arrivants d'un pacte que chacun a déjà eu à respecter et où les droits impliquent des règles communes acceptées par tous<sup>7</sup>.

Il riconoscimento simbolico della realtà del fenomeno migratorio all'interno della società francese veniva così compiuto salvaguardando il mito fondativo della repubblica (Beaujeu 2008, 32).

Oggi la divisione sembra correre, più che fra destra e sinistra, fra posizioni autoritarie e liberali, con la precisazione che fra coloro che sono favorevoli a una riapertura dei confini non tutti sono sensibili al problema dell'integrazione e viceversa (Wihtol de Wenden 2011, 91). Lo stesso Sarkozy, del resto, come ministro dell'interno abbandonava gradualmente la strategia della "immigrazione zero" (da lui definita irrealistica già nel 2003), per assumere un approccio favorevole a un'immigrazione controllata, testimoniato dalla legge del 24 luglio 2006 (si veda il par. successivo) (Schain 2008, 112).

Nelle elezioni presidenziali del 2007, Le Pen raccoglieva il 10,4% dei voti al primo turno, mentre al secondo il 65% del suo elettorato sosteneva Sarkozy. Dopo l'elezione di quest'ultimo, veniva costituito il ministero per l'Immigrazione, l'integrazione, l'identità nazionale e il mutuo sviluppo, una

---

<sup>7</sup> *Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration, Avis à Monsieur le Premier Ministre sous la présidence de Blandine Kriegel, Mme Gaye Petek, Benoît Normand, septembre 2006, p. 2.*

denominazione controversa che rifletteva l'approccio identitario all'immigrazione del neo-eletto presidente e della sua maggioranza (Devitt 2012, 16).

Infine, nella campagna presidenziale del 2012 i tre candidati assumevano posizioni alquanto diversificate sul fenomeno immigrazione: Hollande, che inizialmente aveva tentato di mantenere un basso profilo sull'argomento, si vedeva costretto dal successo di Marine Le Pen al primo turno (17.9%) a pronunciarsi – benché in termini piuttosto vaghi – almeno sull'immigrazione per motivi di lavoro, auspicando l'ingresso di studenti stranieri; Le Pen e Sarkozy ponevano dall'inizio l'immigrazione al centro della campagna elettorale, con il secondo che prometteva un dimezzamento del numero di immigrati per lavoro, minacciando addirittura l'uscita della Francia dall'accordo di Schengen se non fossero stati attuati controlli più severi alle frontiere (Devitt 2012, 18).

Degno di nota è come la Francia abbia avuto un numero di lavoratori stranieri "ufficiali" sorprendentemente basso in proporzione alla rilevanza della sua economia nel contesto mondiale (e in rapporto alla sua lunga storia di paese coloniale); accoglie tuttavia un numero significativo di immigrati per lavoro "indiretti", ossia persone che arrivano nel paese per canali diversi da quello del reclutamento ma che poi entrano nel mercato del lavoro (Devitt 2012, 5). Del resto, l'ascesa del Fronte nazionale a partire dagli anni Ottanta ha indotto entrambi gli schieramenti politici ad assumere una posizione molto prudente nei confronti della liberalizzazione dell'immigrazione per motivi di lavoro; da qui la convenienza, in termini elettorali, del ricorso ai lavoratori immigrati "indiretti" (Devitt 2012, 7).

### **3.2 Le politiche**

Le *Plateformes d'accueil*, introdotte nel 1998, consistevano in un sistema di offerta di servizi, finalizzato a promuovere l'integrazione dei migranti nel rispetto della loro autonomia e, coerentemente, la partecipazione avveniva su base volontaria (Caponio-Testore 2012, 4-5). La *Loi n° 2003-1119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* del 26 novembre 2003 (detta anche "legge Sarkozy I") si discostava da tale approccio, introducendo come requisito per la concessione della nazionalità ai cittadini di paesi terzi, oltre alla conoscenza della lingua, l'assimilazione nella comunità francese, da dimostrarsi attraverso un'adeguata conoscenza dei diritti e doveri impliciti nello status di cittadino francese (Carrera 2011, 319). La stessa legge innalzava da tre a cinque anni il periodo di residenza regolare nel paese necessario ai fini del rilascio del permesso di soggiorno permanente, di durata indeterminata, e introduceva una relazione contrattuale (*contrat d'accueil et d'intégration*, CAI) fra i cittadini di paesi terzi che aspirano a tale permesso di soggiorno e lo Stato francese. Si prevedeva quindi che i cittadini di paesi terzi che si stabilivano in Francia per la prima volta con l'intenzione di restarvi a lungo dovessero sottoscrivere un contratto, incentrato sui rispettivi obblighi dell'immigrato e dello Stato. Una volta sottoscritto tale accordo, l'immigrato era tenuto a seguire corsi di lingua e di educazione civica e a sottoporsi alle verifiche ritenute necessarie dalle autorità per il monitoraggio dell'adempimento delle condizioni contrattuali. Un'interruzione nella frequenza ai corsi sarebbe stata considerata alla stregua di una violazione del contratto e avrebbe potuto influire negativamente (si noti il condizionale) sulla decisione finale relativa alla concessione del permesso di soggiorno permanente (Carrera 2011, 324-325).

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, la legge Sarkozy I riduceva da dieci a un anno la durata del permesso di soggiorno; soltanto dopo due anni di residenza i familiari ricongiunti potevano fare domanda per un permesso permanente della durata di dieci anni, comunque soggetto al soddisfacimento delle condizioni di integrazione sopra illustrate (Joppke 2007, 10).

La legge del 24 luglio 2006 (legge Sarkozy II) completava la trasformazione del processo di integrazione in un vero e proprio obbligo contrattuale. Il compimento del percorso a cui il cittadino di paesi terzi si era impegnato all'atto della sottoscrizione del CAI diventava infatti *conditio sine qua non* per il rilascio del permesso di soggiorno permanente. La durata del contratto era fissata in un anno. Oltre al corso di lingua, il cui livello era stabilito in base ai risultati ottenuti dal cittadino straniero in un test linguistico iniziale, la legge e i successivi regolamenti confermavano l'obbligatorietà del corso di educazione civica (una sessione di durata variabile fra 1 e 6 ore) (Carrera 2011, 327-329). Veniva altresì stabilito che l'adempimento degli obblighi contrattuali sarebbe stato sancito non da un esame finale, bensì da un certificato di frequenza rilasciato dall'*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration* (OFII), previa verifica dell'effettiva partecipazione del firmatario del contratto alle attività formative<sup>8</sup>.

La legge del 20 novembre 2007 accresceva ulteriormente l'importanza del nesso tra ammissione e integrazione nella politica migratoria francese, stabilendo nuove norme per i ricongiungimenti familiari e introducendo il concetto di "integrazione all'estero". Il governo mirava a ridurre i ricongiungimenti attraverso la richiesta di un'"integrazione repubblicana nella società francese della famiglia beneficiaria di un ricongiungimento"<sup>9</sup> come condizione per l'ammissione. In virtù di questa legge, tutti gli individui di età compresa fra i 16 e i 64 anni che desiderino ricongiungersi a parenti residenti in Francia devono presentare una domanda nel proprio paese di origine che viene valutata sulla base della conoscenza che essi sono in grado di dimostrare della lingua francese e dei valori repubblicani. Se il risultato del test non è soddisfacente, il candidato è tenuto a seguire, nel proprio paese, un corso della durata massima di due mesi, al cui termine sarà nuovamente sottoposto a valutazione<sup>10</sup>. Nonostante una certa ambiguità di alcuni passaggi del testo di legge, che sembrerebbero suggerire un carattere facoltativo dei corsi di lingua e educazione civica all'estero (si menziona infatti l'*opportunità* offerta agli aspiranti immigrati per motivi di ricongiungimento familiare di beneficiare di tale offerta formativa), l'art. 411 dello stesso chiarisce che la concessione del visto per entrare in Francia a fini di ricongiungimento è subordinata alla presentazione di un attestato di frequenza dei corsi. Inoltre, la legge prevede che coloro che desiderano immigrare in Francia attraverso il canale del ricongiungimento familiare debbano stipulare con lo Stato francese una variante del CAI, ossia il CAIF (*Contract d'accueil et d'intégration pour la famille*), che li obbliga a seguire un corso sui "diritti e doveri dei genitori in Francia" e ad assicurare un'adeguata scolarizzazione dei figli all'interno del sistema educativo francese. In caso di mancato rispetto del contratto da parte anche solo di uno dei due genitori, il nucleo familiare inadempiente sarà penalizzato con sanzioni pecuniarie (la sospensione dei sussidi erogati dallo Stato) e amministrative (il mancato rinnovo/rilascio del permesso di soggiorno o addirittura l'espulsione dal paese) (Carrera 2011, 330-332).

<sup>8</sup> <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F17132.xhtml>.

<sup>9</sup> <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F19928.xhtml#N1006D>.

<sup>10</sup> [http://www.ofii.fr/s\\_integrer\\_en\\_france\\_47/index.html?sub\\_menu=5](http://www.ofii.fr/s_integrer_en_france_47/index.html?sub_menu=5).

In continuità con la legge dell'anno precedente, la legge del 2007 stabiliva che gli immigrati assunti in nero potevano essere regolarizzati soltanto in circostanze eccezionali, precisando che fra queste figurava l'essere occupati in settori affetti da difficoltà nel reclutamento di personale (Schain 2008, 57).

Per quanto riguarda l'immigrazione per lavoro, tra la fine degli anni Novanta e il 2012 essa è stata oggetto, da parte dei governi socialisti ma soprattutto di quelli di destra, di un costante processo di riforma, realizzato tanto in forma legislativa quanto regolamentare. In una prima fase (fine anni Novanta) si è inteso favorire l'arrivo di immigrati altamente qualificati e di studenti; nella seconda fase (2002-2011) si è puntato, oltre che a facilitare ulteriormente i flussi sopra menzionati, a introdurre nuovi canali per l'immigrazione per motivi di lavoro; infine, nella fase apertasi nel 2011 sono stati definiti nuovi criteri qualitativi per l'ammissione, con l'obiettivo di ridurre il numero complessivo annuale di lavoratori immigrati, a seguito della recessione economica mondiale (Devitt 2012, 7).

La già menzionata legge del 24 luglio 2006 enunciava, in risposta alle pressioni del mondo imprenditoriale ed alle sfide poste dalla globalizzazione, la contrapposizione fra "immigrazione scelta" e "immigrazione subita"; per favorire la prima e ridurre il più possibile la seconda, la legge prevedeva la creazione di una *Carte d'Entrée et de Séjour Compétences et Talents*, ossia un permesso di soggiorno finalizzato a facilitare l'ingresso in Francia di lavoratori qualificati, così come di lavoratori stagionali e di studenti, su base annuale, riaprendo di fatto la possibilità (soppressa, per via amministrativa, nel 1974; Schain 2008, 48) di assumere forza-lavoro straniera. Un aspetto innovativo della legge consisteva nella previsione che, per impedire il drenaggio di cervelli, la *Carte d'Entrée et de Séjour Compétences et Talents* potesse essere rilasciata solo a lavoratori qualificati provenienti da paesi che avessero stipulato accordi bilaterali con la Francia per il mutuo sviluppo (*co-développement*), oppure a lavoratori che avessero sottoscritto un accordo in virtù del quale si impegnavano a ritornare nel proprio paese entro sei anni. Gli interessi del paese di origine dei lavoratori immigrati diventavano così parte integrante della politica migratoria francese (Devitt 2012, 14). Tuttavia, nel complesso la legge sembra aver avuto un valore essenzialmente simbolico, in quanto ne hanno beneficiato solo poche migliaia di lavoratori stranieri (Wihtol de Wenden 2011, 65).

Un decreto del 31 maggio 2011, volto a ridurre l'afflusso di lavoratori immigrati, ha definito regole precise cui i prefetti, nel momento di pronunciarsi su una richiesta di permesso di soggiorno per lavoro, devono attenersi, e che riguardano il datore di lavoro, l'impiego e il potenziale immigrato. Per quanto attiene al secondo punto, se il posto offerto a un cittadino straniero rientra in un settore per cui non è segnalata una carenza di forza lavoro oppure è pensabile trovare in tempi rapidi dei candidati tra i residenti, allora il prefetto è tenuto a rifiutare il permesso. Si noti che, nonostante le pressioni di Sarkozy (prima come ministro dell'Interno e poi come Presidente della Repubblica) per l'introduzione di quote, esse non sono mai state approvate perché impopolari (mentre sono stati invece inseriti criteri qualitativi come il salario e le competenze; Devitt 2012: 20-21). Va precisato nondimeno che gli accordi bilaterali previsti nell'ambito della *Carte d'Entrée et de Séjour Compétences et Talents* stabiliscono un tetto massimo di lavoratori che possono emigrare in Francia da questi paesi (Devitt 2012, 33).

## CAPITOLO 4

### SVEZIA: UN PAESE CONTROCORRENTE

*di Monica Quirico*

#### **4.1 Il dibattito**

In Svezia la divisione fra politiche di immigrazione e politiche di integrazione è molto netta; lo testimonia l'assegnazione delle due competenze a ministeri distinti: nel governo in carica dal 2006, le politiche di immigrazione ricadono nell'ambito delle competenze del dipartimento della giustizia, al cui interno la maggioranza di governo ha collocato un ministro delegato all'immigrazione; l'integrazione invece è posta all'interno del dipartimento del mercato del lavoro. La riorganizzazione che ha portato a questa chiara suddivisione delle competenze risale al 1997; prima di allora (dal 1970 in poi), benché i due ambiti (la politica per gli immigrati e la politica di immigrazione) costituissero già due categorie distinte, essi tuttavia erano affidati alla stessa autorità (l'Ufficio per l'immigrazione, *Migrationsverket*, che rispondeva al ministero della giustizia) (Suter, Qvist 2011, 1).

Nel 1997 è stato invece costituito l'Ufficio nazionale per l'Integrazione, con il compito di promuovere e monitorare l'inserimento degli immigrati nella società svedese. È stata così completata la svolta dalla politica sull'immigrazione alla politica di integrazione; quest'ultima è identificata come una strategia di *mainstreaming* di misure atte a favorire l'inserimento degli immigrati grazie a politiche sociali e del mercato del lavoro ispirate ai principi di non-discriminazione, eguaglianza, differenza e rispetto reciproco, con un accento marcato sull'autonomia/autosufficienza (Geddes 2003, 122).

Il motivo che ha indotto a riformulare la categoria di "politiche per gli immigrati" in "politiche di integrazione" può essere individuato nel timore che la prima formulazione alimentasse una separatezza fra autoctoni e immigrati, poiché questi ultimi erano rappresentati come un gruppo omogeneo, bisognoso di misure *ad hoc*. La tendenza che è prevalsa è invece quella di trattare l'integrazione come un'esigenza che, anziché coinvolgere soltanto una fascia della popolazione, tocca l'intera società e che richiede pertanto un approccio non selettivo (con l'eccezione dei *newcomers*, v. oltre), bensì di *mainstreaming*, di cui devono farsi carico tutte le istituzioni della società svedese (Suter, Qvist 2011, 1).

Negli anni 2000 il dibattito sull'immigrazione in Svezia si è incentrato su due questioni: i risultati delle politiche di integrazione, rivolte sostanzialmente ai richiedenti asilo e rifugiati; la necessità di riaprire il paese all'immigrazione per lavoro.

Nel 2001 il governo (socialdemocratico) insediava una commissione di esperti (docenti universitari, presieduti da Joakim Palme, uno dei più autorevoli scienziati sociali del paese) con il compito di approfondire lo stato di salute del Welfare svedese. Dal rapporto finale della commissione emergeva come gli immigrati (che all'epoca erano quasi esclusivamente rifugiati) avessero un minore accesso alle risorse del mercato del lavoro e del Welfare rispetto agli svedesi e come essi fossero più duramente colpiti dalla crisi e dal ridimensionamento del Welfare negli anni Novanta. La correlazione fra tempo di residenza in Svezia e paese d'origine, da un lato, e accesso alle risorse, dall'altro, appariva evidente: quanto più breve il tempo di residenza in Svezia – e quanto più arretrato economicamente il paese di origine – tanto più difficile risultava l'accesso a sanità,

scuola, mercato del lavoro, sistema di sicurezza sociale. Gli indicatori rivelavano un peggioramento complessivo, nel corso degli anni Novanta, della situazione degli immigrati. Gli autori del Rapporto denunciavano come gli anni Novanta fossero stati caratterizzati da un'aggravarsi della segregazione etnica e socioeconomica, come messo in luce dai "ghetti" di immigrati sorti prima ai margini delle tre grandi aree metropolitane (Stoccolma, Göteborg e Malmö), ma successivamente anche altrove (SOU 2001:79, 78-80).

Se, per un verso, il rapporto del 2001 richiamava l'attenzione sugli squilibri tra nativi e immigrati in termini di accesso alle risorse del Welfare State, per un altro verso le polemiche sui crescenti costi che le finanze pubbliche dovevano sostenere per garantire l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati (che all'epoca nel caso svedese erano costituiti in misura massiccia dai richiedenti asilo e dai loro famigliari) alimentavano proposte di revisione della normativa esistente. Nel 2003 il governo (socialdemocratico) insediava una commissione di esperti, affidandole il compito di analizzare come potesse essere recepita nella legislazione svedese la direttiva UE sui ricongiungimenti famigliari (2003/109/EG). Due anni dopo, nel suo rapporto finale, il comitato suggeriva di introdurre un requisito di reddito per il ricongiungimento di coppie di recente formazione e di parenti al di fuori del nucleo famigliare in senso stretto. Oltre alla necessità di alleggerire la pressione sulla spesa pubblica, un altro argomento addotto era che, dato che molti paesi dell'UE già applicavano requisiti di reddito per i ricongiungimenti famigliari, il non allineamento della Svezia si sarebbe tradotto in un incremento dei flussi migratori. Un altro fattore che veniva richiamato era la necessità di tutelare i giovani (spesso donne) costretti a contrarre matrimonio dalle loro famiglie (SOU 2005:103, 68-69). Il comitato riconosceva tuttavia la difficoltà di conciliare un requisito di reddito con il principio di uguaglianza che contraddistingue il Welfare State svedese (SOU 2005:103, 138). E infatti, le proposte di introdurre misure restrittive per i ricongiungimenti non hanno avuto seguito.

Il celebrato universalismo del Welfare State svedese ha ricevuto un'altra secca smentita dai risultati di un Rapporto del 2007, preparato anche in questo caso da un team interdisciplinare di esperti, su incarico del governo. Poiché il lavoro dipendente è rimasto il criterio determinante nella definizione delle politiche sociali (molte indennità sono correlate al livello del reddito e alla durata dell'impiego), le diseguaglianze di genere e di etnia sul mercato del lavoro si sono accentuate, a scapito di chi ha un lavoro a tempo determinato, o lavora saltuariamente, o addirittura è escluso dal mercato del lavoro. L'ambizione del modello di Welfare realizzato in Svezia – garantire standard di vita più alti, partecipazione alla vita sociale e eguaglianza – sembra essersi infranta contro palpabili segregazioni che hanno una dimensione di genere e di etnia (De Los Reyes 2006, 7-10).

Quanto al dibattito sull'integrazione, le indagini sui risultati deludenti, se non fallimentari, conseguiti dalle politiche promosse al riguardo non hanno incrinato la linea del *mainstreaming*, che è stata ribadita dal governo di centro-destra (composto dai partiti: moderato; liberale; di centro; cristiano-democratico) al potere dal 2006, anche se misure *ad hoc* atte a favorire l'integrazione non sono state escluse in linea di principio. Nel 2008, il governo di centro-destra guidato da Fredrik Reinfeldt ha stabilito che la politica di integrazione da lì al 2010 si sarebbe concentrata sui seguenti obiettivi:

- ◆ un sistema efficace di accoglienza e inserimento dei *newcomers* (richiedenti asilo e famigliari);

- ◆ un incremento della presenza degli immigrati sul mercato del lavoro (sia come lavoratori dipendenti sia come imprenditori);
- ◆ un miglioramento delle prestazioni scolastiche dei figli di immigrati;
- ◆ il potenziamento delle capacità linguistiche e delle opportunità di formazione per gli adulti;
- ◆ una lotta efficace alla discriminazione;
- ◆ un intervento nelle aree residenziali con diffusa emarginazione (segregazione residenziale);
- ◆ la condivisione di valori comuni in una società caratterizzata da un crescente pluralismo.

Secondo il governo, questi obiettivi avrebbero dovuto essere conseguiti nell'ambito delle politiche generali del mercato del lavoro e della formazione, anche se non si escludevano misure *ad hoc* atte a favorire l'integrazione<sup>1</sup>.

Che il focus della strategia fosse costituito dall'inserimento più rapido possibile degli immigrati nel mercato del lavoro, e che l'approccio adottato sia all'insegna di una marcata individualizzazione del percorso di inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro di richiedenti asilo e rifugiati, risultava evidente dall'invito rivolto dal governo alle autorità competenti a valorizzare le capacità e responsabilità del singolo, incentivandolo a cercare, e ad accettare, un lavoro e nello stesso tempo a partecipare ai corsi di lingua e ad altri corsi di formazione o altre misure di sostegno offerte<sup>2</sup>.

Contemporaneamente al dibattito sui cambiamenti da intraprendere per migliorare l'integrazione degli immigrati presenti sul territorio svedese, si è sviluppato, nell'ultimo decennio, un confronto sulla necessità di riaprire l'economia del paese all'afflusso di lavoratori stranieri.

Da quando, all'inizio degli anni Settanta, fu bloccato il reclutamento di lavoratori stranieri (con l'eccezione dei lavoratori stagionali e dei lavoratori altamente qualificati; OECD 2011, 57-58) in seguito alle pressioni del sindacato affinché si desse la priorità, attraverso l'obbligo del test del mercato del lavoro, alla forza-lavoro domestica (Lundqvist 2004, 3), l'immigrazione per lavoro non ha ricevuto grande attenzione, nel dibattito pubblico, almeno fino ai primi anni 2000, quando, forte del risanamento dell'economia e delle finanze pubbliche e del trend demografico discendente, la Confederazione delle imprese svedesi (*Svenskt Näringsliv*, SN) ha avviato una campagna per una politica migratoria meno restrittiva (Quirico 2012, 11).

L'immigrazione è stata uno dei temi della campagna elettorale del 2002, nella duplice dimensione delle politiche di integrazione (con il partito liberale che chiedeva di introdurre test di lingua come requisito per il rilascio della cittadinanza) e dell'immigrazione per lavoro. Emergeva in quell'occasione il contrasto che si sarebbe cristallizzato negli anni successivi: da un lato i partiti del centro-destra, che, unitamente ai Verdi (che pure erano alleati dei socialdemocratici e del partito di sinistra) e alla Confederazione delle imprese, chiedevano che fosse più facile per i cittadini di paesi terzi ottenere un permesso di lavoro in Svezia; dall'altro i socialdemocratici, il partito di sinistra e il sindacato (in primo luogo quello operaio, la *Landsorganisationen*, LO), che chiedevano di privilegiare il ricorso alla forza lavoro domestica, quando disponibile, e accusavano il centro-destra e gli imprenditori di voler introdurre una sorta di *guest worker program*. Dopo le elezioni, vinte dai socialdemocratici, un'alleanza parlamentare bipartisan (Verdi + centro-destra) dava incarico al governo di insediare un comitato con il compito di esaminare possibili modifiche alla vigente normative sull'immigrazione per lavoro (Borevi 2010, 111).

<sup>1</sup> Cfr. Regeringens skrivelse 2008/09:24, p. 4

<sup>2</sup> Cfr. ibidem, p. 35.

Il Comitato svolgeva i suoi lavori dal 2004 al 2006, in concomitanza, quindi, con l'allargamento dell'UE, che ha avuto un impatto importante sulla Svezia. A partire dal 2004, la tendenza all'aumento dei flussi dai nuovi Stati membri (e in particolare da Polonia e Stati baltici) è stata evidente, e si è confermata negli anni successivi. Dal 30 aprile 2006 gli immigrati da paesi UE non necessitano di permesso di soggiorno per lavorare in Svezia, anche se (con l'eccezione dei cittadini danesi e finlandesi) essi devono registrarsi all'Ufficio per l'immigrazione (Wadensjö 2007, 2-6).

Il comitato pubblicava il suo rapporto finale nell'ottobre del 2006, appena due settimane prima dell'insediamento del nuovo governo, di centro-destra, suggerendo di mantenere il test del mercato del lavoro; una proposta, questa, che non sarà accolta dall'esecutivo di Fredrik Reinfeldt. L'accento del nuovo governo di centro-destra entrato in carica nell'ottobre del 2006 veniva invece posto su una serie di principi, poi riflessi nella legge del 2008 (vd. oltre, par. 4.2):

- la carenza di forza-lavoro che si registrava già allora in alcuni settori, talvolta per effetto dei trend demografici, talvolta per disfunzioni del mercato del lavoro e del sistema educativo interno;
- la necessità di modificare la composizione dell'immigrazione, interrompendo la schiacciante prevalenza dei richiedenti asilo e loro famigliari, per dare un'immagine più "positiva" del fenomeno migratorio;
- il contributo insostituibile che lavoratori stranieri potevano recare a un'economia *export-oriented* come quella svedese;
- la tradizione di apertura del paese (Quirico 2012, 13-20).

Nel corso della campagna elettorale del 2010 (anno in cui gli immigrati di prima e seconda generazione costituivano ormai il 19% della popolazione; SCB 2010), l'Alleanza (la coalizione di centro-destra) presentava un programma in nove punti per migliorare l'integrazione, in cui risultava ulteriormente rafforzata l'insistenza sul lavoro e sull'apprendimento della lingua (e sulla formazione in generale) come chiave di accesso alla società svedese (Alliansen 2010).

Le elezioni politiche del 2010 segnavano l'ingresso in parlamento, con il 5.7% dei voti, del partito apertamente xenofobo dei Democratici di Svezia, formazione fondata nel 1988 da militanti di estrema destra (Lodenius e Wingborg 2010, 28). Il loro programma di partito ruota tuttora intorno a tre capisaldi: coesione, sicurezza, Welfare State. Come primo obiettivo viene tuttavia indicata un'"immigrazione responsabile", ossia privilegiare gli aiuti finanziari ai paesi in difficoltà anziché autorizzare un'"immigrazione di massa". I Democratici di Svezia avanzano le seguenti richieste: limitare l'immigrazione in Svezia dei richiedenti asilo e loro famigliari a un numero in linea con quello fissato dai paesi confinanti (la Danimarca innanzitutto); accentuare l'obbligo degli immigrati di adattarsi alla cultura svedese; interrompere ogni sostegno finanziario destinato a favorire la preservazione della cultura d'origine degli immigrati; introdurre requisiti linguistici per l'ammissione (Sverige Demokraterna 2011).

Nonostante la lenta ma costante ascesa dei Democratici di Svezia negli organismi di rappresentanza locali lungo tutto il primo decennio del nuovo secolo, i partiti di centro-destra al governo dal 2006 non hanno sfruttato l'allarme per l'immigrazione incontrollata nel tentativo di sottrarre voti agli xenofobi (Spehar, Bucken-Knapp, Hinnfors 2011, 2-3); al contrario, nel 2008 essi

hanno approvato la riforma dell'immigrazione per lavoro, che da molti esperti del settore è interpretata come una sorta di antidoto al diffondersi di sentimenti ostili agli immigrati, che peraltro, stando ai sondaggi, sembrano finora essere limitati (Quirico 2012, 50).

Nell'ambito delle politiche di immigrazione non per lavoro va tuttavia segnalato come nel 2010 siano stati introdotti requisiti per i ricongiungimenti familiari (si veda il par. successivo). Gli argomenti addotti a favore dell'introduzione di questi requisiti concernono la necessità di promuovere l'integrazione (tanto dello "sponsor" che dei congiunti), sollecitando l'ingresso nel mercato del lavoro del primo (e così, se si tratta di una donna – il che avviene molto di rado – promuovendo anche l'eguaglianza di genere) e evitando a tutti, donne, uomini e bambini, condizioni abitative inadeguate. Tuttavia, poiché il numero di immigrati interessato dal provvedimento è esiguo<sup>11</sup>, si può concludere che esso ha avuto soprattutto una funzione simbolica<sup>12</sup>: fino al 2010 la Svezia è stata forse il paese della UE più aperto in materia di ricongiungimenti familiari; con la svolta del 2010 il governo ha inteso mettere fine a quello che veniva giudicato un segnale sbagliato (di eccessiva apertura a un'immigrazione "improduttiva"), mantenendo peraltro delle condizioni per i ricongiungimenti familiari molto più morbide di quelle in vigore nella maggior parte dei paesi UE (Suter, Qvist 2011, 5-8).

Nel *Migrant Integration Policy Index* pubblicato all'inizio del 2011 la Svezia risultava al primo posto, come opportunità offerte dalla legislazione vigente all'integrazione degli immigrati, soprattutto per quel che riguarda il mercato del lavoro, i ricongiungimenti familiari e la politica anti-discriminazione; tuttavia, come ha ammonito il quotidiano conservatore "Svenska Dagbladet", la legislazione di per sé non è garanzia di effettiva integrazione, e il problema di un'efficace integrazione, non solo economica, degli immigrati rimane aperto ("Svenska Dagbladet" 2012).

Ne è la riprova una recente presa di posizione (maggio 2012) del primo ministro Fredrik Reinfeldt (partito moderato), che testimonia come l'accesso degli immigrati al mercato del lavoro sia considerato un problema di secondo piano: incalzato dalle polemiche sulla disoccupazione – definita, non solo dal sindacato ma anche da esperti governativi, alta – Reinfeldt ha ribattuto che per le persone di "etnia svedese" nel cuore dell'età lavorativa (esclusi quindi i giovani) non si può parlare di disoccupazione di massa (TT 2012a). Il suo commento ha suscitato il sospetto che l'esecutivo voglia appropriarsi in una qualche misura del repertorio, su base "etnica" appunto, dei Democratici di Svezia (TT 2012b).

#### **4.2 Le politiche**

Con la riforma, da molti definita una svolta storica, della politica per l'immigrazione per lavoro, a partire dal 2009 (anno di entrata in vigore della legge approvata l'anno precedente dai quattro partiti di centro-destra e dai Verdi) la responsabilità di accertare se vi sia necessità di forza lavoro immigrata da paesi terzi passa dall'Agenzia nazionale per il lavoro al singolo imprenditore. In altre parole, l'ammissione non è più condizionata a una verifica, da parte di un'autorità statale,

---

<sup>11</sup> Si restringe in sostanza a coloro che hanno ottenuto un permesso di soggiorno permanente da meno di quattro anni per una delle seguenti motivazioni: ragioni umanitarie; condizioni ostili nel paese di origine; catastrofi ambientali. Migrationsverket (2010a). Per quanto riguarda gli immigrati per lavoro, i loro familiari ottengono automaticamente a loro volta il permesso di lavoro, che per giunta (a differenza di quello del congiunto che per primo ha deciso di cercare lavoro in Svezia) non è legato a un unico datore di lavoro per due anni (Quirico 2012, 34).

<sup>12</sup> Ciò non toglie che abbia comportato un drastico decremento nel numero di ricongiungimenti familiari rientranti nelle categorie previste dalla legge: dai 9.273 del 2009 (prima dell'entrata in vigore della legge), ai 3.166 del 2010 e 3.037 del 2011. Migrationsverket (2011d).

dell'effettivo fabbisogno di personale dall'estero e della corrispondente assenza di disponibilità dell'offerta domestica e di quella presente nell'UE. L'imprenditore svedese che voglia assumere un cittadino di paese terzo è sì tenuto a annunciare il posto per dieci giorni nel sito EURES (il portale europeo della mobilità professionale), ma l'annuncio non è vincolante, e al termine dei dieci giorni l'imprenditore è libero di assumere chi vuole (Quirico 2012, 16).

Non si può tuttavia parlare di una svolta verso l'immigrazione deregolamentata; vi sono alcune condizioni, affinché l'Autorità per l'Immigrazione (*Migrationsverket*) conceda il permesso di lavoro e di soggiorno per i cittadini extra-UE che intendano lavorare in Svezia per più di tre mesi: il richiedente deve infatti essere in grado di presentare una proposta di lavoro ricevuta da un datore di lavoro svedese, che sia conforme alle condizioni (salario, ore lavorative ecc.) vigenti per i lavoratori svedesi, ossia definite nei contratti collettivi, e deve dimostrare di essere in grado di mantenersi (il salario minimo mensile è stimato in circa 1.435 euro<sup>13</sup>).

Il permesso di lavoro dura fino a un massimo di due anni, durante i quali il lavoratore immigrato è vincolato a uno stesso imprenditore e a una stessa occupazione; esso può essere rinnovato per un massimo di altri due anni, al termine dei quali può trasformarsi in permesso di soggiorno permanente<sup>14</sup>.

Una delle novità più significative introdotte dalla normativa del 2008 riguarda i richiedenti asilo, i quali, dopo aver ricevuto un rifiuto dall'Autorità per l'Immigrazione in merito alla loro domanda di asilo, possono beneficiare di una "seconda chance", non più come persone bisognose di protezione bensì come aspiranti lavoratori. Vi sono tuttavia alcune condizioni: la richiesta deve essere presentata non più di due settimane dopo aver ricevuto il rifiuto alla domanda d'asilo; inoltre, il richiedente deve dimostrare di avere un'occupazione da almeno sei mesi, e di avere la garanzia di un impiego della durata di almeno un anno a partire dal momento in cui presenta la richiesta<sup>15</sup>. Dall'entrata in vigore della nuova legge sull'immigrazione per lavoro, tuttavia, sono stati pochissimi (425 nel 2009<sup>16</sup>, 465 nel 2010<sup>17</sup>, 303 nel 2011<sup>18</sup>) i richiedenti asilo che, sfumata la possibilità di veder approvata la loro domanda, sono riusciti a ottenere un permesso di lavoro.

Normalmente la richiesta di permesso di lavoro deve essere inoltrata dal paese di origine, o comunque di residenza, del richiedente; vi sono tuttavia tre eccezioni: i richiedenti asilo appunto; gli studenti che, al termine degli studi, intendano fermarsi in Svezia per lavorare; chi, grazie a un visto apposito, si reca in Svezia per incontrare un imprenditore ai fini di discutere di un possibile impiego. Queste tre categorie possono presentare la richiesta quando si trovano già entro i confini del paese<sup>19</sup>.

Nonostante la previsione che la richiesta del permesso di lavoro sia presentata dal paese di origine, o comunque di residenza, chi fa domanda non è tenuto a dimostrare la conoscenza della lingua e/o della cultura e società del paese ospitante; una volta ottenuto il permesso, gli immigrati per lavoro sono liberi di seguire i corsi SFI (*Svenska för Invandrare*) predisposti per i richiedenti

---

<sup>13</sup> Migrationsverket 2011a.

<sup>14</sup> Government Offices of Sweden 2008, 2-3.

<sup>15</sup> Migrationsverket 2011b.

<sup>16</sup> Migrationsverket 2009.

<sup>17</sup> Migrationsverket 2010b.

<sup>18</sup> Migrationsverket 2011c.

<sup>19</sup> Migrationsverket 2011a.

asilo e loro famigliari, ma si tratta di un percorso facoltativo<sup>20</sup>, mentre per i richiedenti asilo la frequenza dei corsi è condizione per ricevere l'indennità di inserimento (Quirico 2011, 7).

A partire dall'entrata in vigore della riforma, l'arrivo di immigrati per motivi di lavoro è aumentato, nonostante la crisi del 2008 (da cui tuttavia la Svezia si è ripresa piuttosto rapidamente): attualmente essi costituiscono la seconda categoria di flussi dopo i ricongiungimenti famigliari OECD 2011, 48). Tuttavia, l'incremento non è stato esponenziale. Dall'analisi dei dati sui flussi, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico trae spunto per indicare alcune lezioni che si possono trarre dalla riforma svedese (OECD 2011, 132): il passaggio da una politica restrittiva a una interamente *employer-driven* non provoca necessariamente un'esplosione dell'immigrazione per lavoro; l'assunto delle autorità svedesi circa la preferenza degli imprenditori per la forza-lavoro locale, quando reperibile, sembra confermato dall'esperienza post-riforma.

Peraltro, l'implementazione della riforma è stata accompagnata da vivaci polemiche sulla scarsa capacità del sistema – nella fattispecie dell'Autorità per l'immigrazione – di salvaguardare i diritti dei lavoratori stranieri. Una debolezza che si spiega con la natura non legalmente vincolante della *proposta* di lavoro che l'imprenditore sottopone all'Autorità nel momento in cui il cittadino di un paese terzo richiede il permesso di lavoro; in altri termini, il *contratto* che effettivamente regolerà il rapporto di lavoro, una volta giunto il cittadino straniero in Svezia, in alcuni casi può rivelarsi molto più sfavorevole (in termini di retribuzione, orari ecc.) di ciò che è stato prospettato prima dell'ingresso, e su cui l'Autorità competente ha basato la sua decisione. Nel caso di una mancata corrispondenza nelle condizioni, il lavoratore straniero non ha strumenti giuridici per rivendicare il rispetto della formulazione originale; per giunta, è legato per due anni allo stesso imprenditore. Un problema, questo, denunciato anche dall'OECD. Da qui la decisione dell'Autorità per l'immigrazione di attuare – a partire dal gennaio 2012 – controlli più severi sugli imprenditori che desiderino assumere lavoratori stranieri (Quirico 2012, 36-40).

Dopo la riforma dell'immigrazione per lavoro, l'obiettivo che il governo di centro-destra (ancora una volta con l'appoggio dei Verdi) si è prefissato consiste nel facilitare la migrazione circolare; il comitato appositamente insediato nel 2009 ha presentato il suo rapporto finale nell'aprile del 2011. Le sue proposte principali di riforma ruotano intorno alla possibilità, per i titolari di un permesso di soggiorno permanente, di risiedere all'estero fino a cinque anni (contro l'anno attuale) senza vedersi revocato il permesso, all'introduzione di un permesso di lavoro temporaneo di durata superiore ai quattro anni attualmente previsti e a maggiori facilitazioni per studenti e richiedenti asilo che vogliono rimanere in Svezia a lavorare (CIMU 2011, 32-37).

Per ottenere un permesso di lavoro, gli studenti di paesi terzi devono accumulare l'equivalente di sei mesi di crediti universitari e trovare un lavoro prima della laurea. L'OECD rileva come la normativa svedese sia in controtendenza rispetto ai molti paesi, dove invece agli studenti viene concesso un periodo più o meno lungo per trovare un lavoro dopo la fine del corso di studi. Sempre l'OCSE richiama l'attenzione sul fatto che la nazionalità influisce sulla qualità dell'impiego che gli studenti stranieri trovano (con indiani, cinesi e iraniani che facilmente si assicurano lavori qualificati, mentre gli studenti di paesi come il Bangladesh spesso devono accontentarsi di lavori a bassa qualificazione). Ed è proprio chi integra gli studi con un'occupazione a bassa qualificazione che sembra avere le maggiori probabilità di rimanere in Svezia più a lungo, rispetto agli studenti

---

<sup>20</sup> I lavoratori immigrati non hanno diritto allo *SFI-bonus*, ossia un incentivo finanziario per completare più rapidamente i corsi di lingua svedese. Skolverket 2012.

che ottengono invece impieghi ad alta qualificazione. Alla luce di queste osservazioni, l'OECD raccomanda, nel suo rapporto sull'immigrazione per lavoro in Svezia, un monitoraggio attento di questa tipologia di ingresso nel mercato del lavoro (OECD 2011, 85-86).

Quanto ai richiedenti asilo, nel settembre del 2011 l'Autorità per l'Immigrazione si è pronunciata a favore della possibilità che essi possano presentare richiesta contemporaneamente per l'asilo e per il permesso di lavoro, trovando inaccettabile che essi debbano aspettare la decisione finale sulla richiesta d'asilo prima di poter provare a restare come lavoratori. Per l'Autorità, un sistema più flessibile renderebbe la politica migratoria più efficiente, dal punto di vista sia del paese ospitante sia dei migranti. La proposta tuttavia è stata oggetto di critiche da parte sia del sindacato sia degli imprenditori: entrambe le parti sociali hanno sottolineato come asilo e lavoro siano, e debbano rimanere, due canali ben distinti di immigrazione; la condizione del richiedente asilo non può essere misurata in termini puramente economici (Quirico 2012, 46).

Nell'ambito delle politiche di immigrazione non per lavoro nel 2010 sono stati introdotti requisiti per i ricongiungimenti familiari di coniugi e conviventi (o in procinto di diventarlo), bambini/ragazzi al di sotto dei 18 anni e coloro che possono dimostrare di aver vissuto insieme a familiari (genitori, o figli con più di 18 anni) in un altro paese, prima di trasferirsi in Svezia<sup>21</sup>. È richiesto infatti che lo "sponsor", ossia il familiare già residente in Svezia, dimostri di essere in grado di provvedere a sé stesso e di disporre di un'abitazione idonea (è l'Autorità per l'immigrazione a stabilire i criteri e a controllarne il rispetto; Pascouau, Labayle 2011, 70 e 74) ad ospitare i congiunti che presentano domanda di ricongiungimento. Dall'obbligo di auto-sufficienza sono esonerate le seguenti categorie: chi abbia acquisito la cittadinanza svedese o di altro stato UE (più la Svizzera); chi abbia un permesso di soggiorno permanente o abbia vissuto per almeno quattro anni in Svezia con un permesso di soggiorno; i bambini/ragazzi al di sotto dei 18 anni; i rifugiati riconosciuti e altre persone meritevoli di protezione (secondo i parametri definiti in sede comunitaria); persone in condizioni di particolare vulnerabilità (per es. a causa di malattia)<sup>22</sup>. L'introduzione di un requisito di reddito (che varia in funzione della composizione del nucleo familiare) rappresenta una svolta significativa, in un paese che lo aveva sempre rifiutato in quanto non compatibile con la propria politica migratoria (Pascouau, Labayle 2011, 76-77).

---

<sup>21</sup> Migrationsverket 2012.

<sup>22</sup> Migrationsverket 2012.

## CAPITOLO 5

### REGNO UNITO: DALLA COMPETITIVITÀ ALL'IDENTITÀ

*di Monica Quirico*

#### **5.1. Il dibattito**

La storia delle politiche migratorie nel Regno Unito ha visto a lungo prevalere l'approccio delle relazioni razziali e della non-discriminazione, per motivi che hanno a che fare sia con l'area culturale di riferimento (il Nord America più che l'Europa continentale) sia con un'accezione dell'integrazione quale eguaglianza di opportunità nel contesto di una molteplicità di culture, sia, infine, con lo stretto legame stabilito a partire dagli anni Sessanta fra controllo dei flussi e miglioramento delle relazioni fra le diverse comunità etniche (Geddes 2003, 44).

Il fenomeno dell'immigrazione nel Regno Unito è stato caratterizzato da un debole nesso fra politiche di ammissione e politiche di integrazione, nonché da uno scarso interesse politico, e dai modesti finanziamenti, per le seconde. Secondo alcuni autori, le ragioni andrebbero ricercate nella composizione sostanzialmente omogenea, almeno fino agli anni Ottanta, dei flussi migratori (provenienti per lo più dalle ex-colonie) (Kofman, Vacchelli, D'Angelo, Lewis 2012, 2); tuttavia, gli stessi autori sottolineano come la situazione sia cambiata a partire dagli anni Novanta, da quando cioè è venuto crescendo il peso relativo di richiedenti asilo e rifugiati, lavoratori immigrati da paesi terzi e dai nuovi Stati membri dell'UE, nonché degli studenti stranieri. Questi studiosi sottolineano come le politiche di integrazione siano state modellate essenzialmente sui rifugiati, mentre per quanto riguarda i cittadini delle ex-colonie l'accento è stato posto tradizionalmente sui rapporti fra le diverse comunità e sulla coesione sociale. Una tendenza, questa, accentuatasi con l'enfasi posta dal *New Labour* sulla coesione comunitaria come concetto-chiave di una politica rivolta peraltro a minoranze etniche la cui presenza era consolidata nel Regno Unito (ivi).

Nel decennio 1997-2007 i laburisti, identificando nell'immigrazione di lavoratori selezionati una delle chiavi della competitività nel mercato mondiale dell'economia della conoscenza, introducevano diversi provvedimenti in materia di immigrazione, senza incontrare particolari resistenze fra gli avversari e i media: i conservatori e il mondo degli affari concordavano infatti sui benefici economici dell'immigrazione, pur sollevando il problema dell'inefficienza del governo laburista nel controllare il flusso di richiedenti asilo (Boswell 2008, 3).

L'attacco alle torri gemelle e, poche settimane prima, gli scontri fra giovani bianchi e giovani di origine immigrata in alcuni centri del Nord del paese, portavano tuttavia a una correzione di rotta, nel senso di una maggiore enfasi sui valori comuni e sulla necessità, per gli immigrati non europei, di perfezionare la lingua inglese e aderire, non solo simbolicamente, alle istituzioni del paese ospitante (Schain 2008, 154).

Nel Libro bianco del 2002 *Secure Borders, Safe Haven: Diversity in Modern Britain* (premessa del *Nationality, Immigration and Asylum Act* adottato nello stesso anno), veniva espressamente formulato il nuovo paradigma della "immigrazione regolata", che prevedeva un atteggiamento positivo verso gli immigrati altamente qualificati e insieme una politica restrittiva verso richiedenti asilo e illegali. Anche la *Five Years Strategy* del 2005 ribadiva la preoccupazione del governo laburista di incentivare l'immigrazione che giova all'economia del paese, combattendo al tempo stesso gli abusi (Cerna, Wietholtz 2011, 200-202).

Alla metà del decennio la “coesione sociale” diventava il nuovo concetto-guida nel dibattito su razza ed etnia, proponendo un modello di integrazione che punta a garantire da un lato una maggiore omogeneità culturale, dall'altro l'integrazione socio-economica (Schierup, Hansen, Castles 2006, 122-123). Il concetto di coesione sociale ha rapidamente rimpiazzato le nozioni di multiculturalismo e integrazione nel dibattito su come affrontare le sfide della diversità e della recente immigrazione; esso rimanda all'impegno che i nuovi arrivati, e più nello specifico le minoranze etniche e religiose (con particolare riguardo ai musulmani), dovrebbero dimostrare per far propri i “valori comuni” (Kofman, Vacchelli, D'Angelo, Lewis 2012, 6). Coerentemente con questa impostazione, dal 2005 chi fa richiesta della cittadinanza deve superare il test *Life in UK* e un esame di lingua inglese (Schain 2008, 155-157).

Dall'altra parte, poiché gli immigrati sono visti come persone che liberamente hanno scelto di stabilirsi nel Regno Unito, ci si aspetta che siano in grado di provvedere a sé stessi: non è stata predisposta una strategia nazionale di integrazione; si aggiunga che non è chiaro quanto l'inclusione degli immigrati rientri nella strategia di coesione sociale (funzionale alla prospettiva comunitaria che ha costituito uno degli assi strategici del programma del New Labour<sup>23</sup>). L'unico sviluppo degno di nota negli ultimi anni è stata la creazione, nel 2004, di un *Independent Advisory Board on Naturalisation and Integration*, incaricato di predisporre il materiale per il test di lingua e di cittadinanza previsto dalla legge del 2002<sup>24</sup>.

Inoltre, sempre nell'ultimo decennio, il dibattito sull'immigrazione si è allargato a nuovi soggetti (i portatori di interessi, a cominciare dalle parti sociali e dalle ONG, nonché i media). Fino ad allora, tale questione era sempre stata trattata come “tecnica” internamente alla pubblica amministrazione, a cui gli imprenditori rimproveravano di assumere decisioni senza conoscere a fondo la realtà (Devitt 2012, 3-5). La liberalizzazione, rivelatasi di breve durata, dell'immigrazione per lavoro promossa nei primi anni 2000 poteva contare su un ampio consenso, compreso quello dei sindacati, pure tradizionalmente ostili all'importazione di manodopera. La svolta era favorita da una congiuntura economica favorevole, dalla carenza di forza-lavoro e dalle sfide poste dalla competizione globale per la valorizzazione del capitale umano. Gli imprenditori facevano pressioni sul governo perché allentasse le restrizioni all'importazione di forza-lavoro straniera (in particolare, esperti nelle *Information and Communication Technologies*, ICT), mentre i sindacati manifestavano la loro preferenza per un'immigrazione regolata piuttosto che per l'immigrazione clandestina, che la combinazione di politiche restrittive e carenza di forza-lavoro avrebbe reso inevitabile. La scelta di non applicare, nel 2004, restrizioni alla libera circolazione dei cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE si sarebbe rivelata di notevole portata, in termini di *governance* dell'immigrazione per lavoro. In linea con la tradizionale preferenza accordata all'immigrazione dall'Europa, la strategia puntava a soddisfare la domanda di lavoro qualificato con lavoratori provenienti da Repubblica Ceca, Ungheria, le tre repubbliche baltiche, Polonia, Slovacchia e Slovenia (noti come *Accession 8* oppure A8, cioè gli Stati di nuova adesione dell'Europa orientale a cui i vecchi paesi membri

---

<sup>23</sup> Poco dopo l'elezione a premier, Tony Blair scriveva: 'We all depend on collective goods for our independence; and all our lives are enriched - or impoverished - by the communities to which we belong'. E ancora: 'A key challenge of progressive politics is to use the state as an enabling force, protecting effective communities and voluntary organisations and encouraging their growth to tackle new needs, in partnership as appropriate' (Blair, 1998, 4). Sin dall'inizio del suo mandato, quindi, Blair, riallacciandosi al pensiero comunitario contemporaneo, collocava la comunità, ossia l'interdipendenza degli individui (considerata come prerequisito di un'esistenza degna di essere vissuta), e l'impegno del *New Labour* per proteggerla – attraverso lo Stato - al centro dell'agenda politica. Il tema veniva ripreso, nello stesso anno, in quello che è considerato il manifesto del New Labour, *La terza via* di Anthony Giddens (Calder 2004).

avevano la facoltà di imporre un periodo transitorio di attesa prima del riconoscimento della piena libertà di circolazione), restringendo al contempo l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi. D'altro canto, va sottolineato come anche il successivo ritorno, dal 2008, a una politica più restrittiva sia stato trasversalmente accettato quale necessità imposta dalla crisi economica (con il conseguente incremento del tasso di disoccupazione) e da flussi migratori percepiti come sempre meno sostenibili. Un altro orientamento che gode di largo consenso è quello favorevole a una politica restrittiva verso l'immigrazione di cittadini di paesi terzi (Devitt 2012, 7-8).

## **5.2 Le politiche**

Il Regno Unito si caratterizza per una rigida separazione fra immigrati, rifugiati e minoranze etniche, che si rispecchia in un ventaglio differenziato di retoriche, responsabilità istituzionali e *policy*: da quella per le relazioni razziali (che rientra nell'attività di promozione dell'eguaglianza e dei diritti umani) a quella per la coesione sociale, nonché per la cittadinanza e infine per l'integrazione dei rifugiati (Cerna, Wietholtz 2011, 218).

Se non è agevole isolare specifici approcci di *policy* nell'ambito dell'integrazione degli immigrati nel Regno Unito, è ancora più arduo identificare un nesso esplicito fra misure di integrazione e politiche di ammissione. Ciò nonostante, è indubbio come l'emergere, negli anni del *New Labour*, del paradigma dell'immigrazione regolata abbia accresciuto il peso dei requisiti che gli aspiranti immigrati devono soddisfare, in primo luogo la padronanza della lingua. Si tratta di cambiamenti che mirano non tanto a facilitare l'integrazione degli immigrati, quanto a massimizzarne le ricadute economiche a vantaggio del paese ospitante (Kofman, Vacchelli, D'Angelo, Lewis 2012, 9).

Dal 1999 il Ministero dell'Interno, unitamente al primo ministro, è il principale artefice delle politiche di controllo dell'immigrazione e di integrazione degli immigrati, in un quadro istituzionale contrassegnato, in prospettiva comparata, da un esecutivo forte e da un parlamento debole. Nel 2001 il ministero dell'interno ha assunto anche la responsabilità dell'immigrazione per lavoro (prima in carico al Dipartimento per l'Occupazione) (Cerna, Wietholtz 2011, 203-206).

A partire dalla prima guerra mondiale, l'immigrazione per lavoro era stata regolata dal *Work Permit System* (WPS), che, pur modificato nel corso degli anni, aveva sostanzialmente mantenuto l'impianto originario e rappresentava lo schema più diffuso per rilasciare permessi di lavoro temporanei a cittadini non appartenenti all'Area economica europea. IL WPS prevedeva il rilascio a lavoratori stranieri qualificati di un permesso di lavoro – temporaneo, appunto – all'interno di determinate aree geografiche (come la Scozia). Per ottenere il rilascio di un permesso di lavoro per un lavoratore straniero, l'imprenditore doveva dimostrare che il suo potenziale dipendente non avrebbe sottratto un posto di lavoro alla manodopera residente sul territorio (Devitt 2012, 10).

Il governo di Tony Blair ha modificato le regole sull'immigrazione per lavoro abbassando, nel 2000, la soglia di qualificazione richiesta per il rilascio del permesso di soggiorno. Il settore ICT è stato inserito nell'elenco di quelli con acuta carenza di forza-lavoro e, nel 2002, è stato varato l'*Highly Skilled Migrant Programme* (HSMP) (Boswell 2008, 4). Quest'ultimo si rivolgeva a lavoratori stranieri altamente qualificati (da scienziati a esperti di finanza) che, sebbene non avessero ricevuto una specifica offerta di lavoro nel Regno Unito, potevano comunque fare domanda di ingresso per motivi di lavoro nel paese a patto di aver totalizzato 75 punti attribuiti in base alle

---

<sup>24</sup> Si veda il sito <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090315232733/http://www.abni.org.uk>.

competenze e alla formazione pregressa, al livello retributivo raggiunto nel paese di origine, all'età, alle esperienze maturate precedentemente nel Regno Unito (Devitt 2012, 10). Il completamento di un programma di MBA (Master in Business Administration) in una delle istituzioni accademiche inserite in una lista apposita garantiva il diritto di rimanere nel Regno Unito per un anno (a partire dal conseguimento del titolo) per cercare un impiego e successivamente la possibilità di chiedere un rinnovo del permesso di soggiorno per tre anni, al termine dei quali era possibile fare domanda per un permesso di soggiorno permanente. Questa misura era intesa ad attrarre manager altamente qualificati (workpermit.com 2008).

Il reclutamento tuttavia non era limitato ai soggetti altamente qualificati: fra il 2002 e il 2004 infatti venivano potenziati sia il *Seasonal Agricultural Workers Scheme* (introdotto all'epoca della seconda guerra mondiale) e il *Working Holidaymakers Programme*. Inoltre, veniva introdotta la possibilità, per gli stranieri che conseguivano la laurea nel Regno Unito, di lavorare nel paese per un periodo variabile da uno a due anni (Boswell 2008, 3-4).

Contemporaneamente (2002) il parlamento approvava il *Nationality, Immigration and Asylum Act*, finalizzato a ridurre l'alto numero di domande d'asilo (nel corso dell'anno il Regno Unito riceveva il 15.2% del totale su scala mondiale; Cerna, Wietholtz 2011, 214), anche attraverso l'estensione dell'elenco di "paesi sicuri", i cui cittadini non possono rimanere nel Regno Unito mentre aspettano la sentenza di secondo grado sulla loro richiesta di asilo. La legge del 2002 ribadiva la volontà punitiva nei confronti di chi non presentasse domanda appena arrivato, negando in questo caso ogni supporto economico e logistico, e introduceva il divieto per i richiedenti asilo di lavorare o intraprendere un percorso di formazione professionale finché la loro pratica non avesse ricevuto una risposta positiva. Nell'insieme, queste misure (unitamente all'*Asylum and Immigration Act* del 2004 e all'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006) hanno limitato le possibilità di accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e al Welfare, inasprendo al contempo le misure repressive di cui essi possono essere oggetto (sorveglianza, detenzione, espulsione) (Cerna, Wietholtz 2011, 214-215)<sup>25</sup>.

Nel 2004 il Regno Unito era uno dei pochi paesi (insieme con Svezia e Irlanda) a garantire l'accesso al mercato del lavoro ai cittadini degli otto nuovi Stati membri dell'UE, benché il timore di abusi rispetto ai servizi sociali e in particolare dell'indennità di disoccupazione fosse diffuso. Prevalsa comunque un atteggiamento positivo verso il contributo che questi nuovi immigrati avrebbero recato all'economia nazionale. Nei successivi quattro anni, quasi 800.000 "neo-comunitari" si registravano al *Worker Registration Scheme*; circa il 70% era costituito da polacchi, per lo più giovani e senza persone a carico (Boswell 2008, 5). Molti hanno trovato un'occupazione in regioni periferiche come l'East Anglia e le Midlands, con conseguenti tensioni fra autorità locali, che si trovavano improvvisamente a far fronte a situazioni per cui non sempre erano attrezzate, e istituzioni nazionali. Il governo rispondeva da un lato con l'istituzione di organi consultivi (come il *Migration Advisory Committee* e il *Migration Impacts Forum*), intesi ad agevolare il *feedback* fra il livello locale e quello nazionale; dall'altro, con una svolta parzialmente restrittiva nella politica di reclutamento di lavoratori immigrati, che si concretizzava nella decisione di permettere solo gradualmente l'accesso al mercato del lavoro ai cittadini bulgari e romeni nel 2007 e di introdurre, nel 2008, il *Points-Based System* (PBS), che raggruppa, razionalizzandoli, i variegati canali di accesso al Regno Unito in cinque categorie (Boswell 2008, 5-6). Il PBS riflette la determinazione a

ottimizzare i benefici economici dell'immigrazione imponendo al contempo controlli più efficaci sui flussi, grazie a criteri qualitativi di ammissione definiti più chiaramente (Devitt 2012, 8).

Il *Livello 1* (*Tier*, nella terminologia originale) è quello dei lavoratori altamente qualificati, ammessi in virtù delle loro competenze, retribuzioni precedenti, dimostrazione di disporre di mezzi di autosufficienza economica, età e padronanza del linguaggio. È il livello che ha rimpiazzato l'*HSMP*. Attualmente, per i lavoratori altamente qualificati è previsto accesso illimitato al mercato del lavoro e il diritto di portare persone a carico al seguito. Trascorsi due anni, è previsto un riesame del livello: chi dimostra di possedere un buon reddito o un lavoro ad alta qualificazione può ottenere un prolungamento del permesso e dopo cinque anni chiedere il permesso di soggiorno permanente (Devitt 2012, 11).

Il *Livello 2* riguarda i Lavoratori con qualificazione medio-alta, che possono esibire un'offerta di lavoro e ottengono punti sulla base delle carenze di forza-lavoro riscontrate in certi settori. È la fascia che ha preso il posto del *Work Permit System* e che interessa la maggioranza dei lavoratori qualificati che entrano nel Regno Unito. In base alle nuove regole, l'imprenditore deve registrarsi come sponsor presso l'Home Office, autorità responsabile del rilascio del certificato di *sponsorship*. I posti di lavoro rientranti in tale fascia sono: occupazioni per cui lo *Skills Advisory Board* ha identificato una carenza di forza-lavoro, oppure mansioni per cui non sia risultato possibile reperire lavoratori comunitari. Sia l'autosufficienza sia la conoscenza della lingua inglese sono condizioni obbligatorie per tutti gli ingressi che rientrano in questa fascia. Il richiedente può dimostrare il possesso del primo requisito o provando che ha dei risparmi non inferiori a 800 £, oppure esibendo una dichiarazione scritta dello sponsor attestante la sua disponibilità a mantenere (anche con riferimento all'abitazione) il lavoratore fino al termine del primo mese di lavoro (Devitt 2012, 13). Coloro che immigrano attraverso questo canale possono portare con sé persone a carico e chiedere il permesso di soggiorno permanente dopo non meno di cinque anni di residenza (Boswell 2008, 7).

Il *Livello 3* è relativo ai lavoratori con bassa qualificazione, che vanno a colmare carenze temporanee in settori specifici definite attraverso un sistema di quote; questo canale sostituisce i preesistenti *Seasonal Agricultural Workers Scheme* e *Sectors Based Scheme* (applicato per esempio, nel settore della lavorazione del cibo). Nel momento in cui il nuovo sistema entrava in vigore, il governo chiariva che, nell'immediato, non avrebbe applicato il livello 3 perché reputava che la domanda di lavoro nei settori in questione potesse essere soddisfatta dai cittadini UE. La decisione di non fare ricorso al *Tier 3* non è stata mutata da allora.

Nel *Livello 4* rientrano gli studenti, per i quali non è prevista la possibilità di accedere al permesso permanente o alla cittadinanza, anche se dopo la laurea possono "ascendere" al livello 1 per un massimo di due anni. Infine il *Livello 5* è quello della mobilità giovanile e dei lavoratori temporanei, con permesso di soggiorno limitato per attività essenzialmente non economiche, bensì culturali, o religiose, o di cooperazione internazionale, in sostituzione del *Working Holiday-Maker Scheme* e dell'*Au Pair Scheme* (Boswell 2008, 7).

I punti sono attribuiti sulla base della verifica del possesso di una serie di requisiti, diversi per ogni fascia, ritenuti cruciali ai fini del successo sul mercato del lavoro (padronanza dell'inglese, competenze, età, livello retributivo precedente ecc.) e di controlli volti ad accertare il rispetto delle condizioni che hanno determinato il rilascio del permesso di soggiorno (come la disponibilità di

---

<sup>25</sup> Si vedano anche Dwyer 2005, 625-626; Da Lomba 2010, 421-425.

risorse e, per i livelli dal 2 al 5, l'esistenza di uno sponsor, figura per cui è stato creato un registro nazionale) (Devitt 2012, 12).

Tutti i lavoratori immigrati legalmente residenti hanno diritto alle prestazioni gratuite del servizio sanitario nazionale, all'accesso al sistema educativo per la fascia d'età fra i 5 e i 16 anni (ciò in realtà vale anche per chi ha uno status irregolare), e alla possibilità di formazione professionale per gli adulti. Tuttavia, i lavoratori immigrati da paesi terzi in genere non hanno diritto a previdenze sociali come l'indennità di disoccupazione, le detrazioni sulle tasse locali e sulla casa, gli assegni di disabilità, maternità o per i figli minori a carico, le pensioni di anzianità (Boswell 2008, 9-10). I cittadini dei nuovi Stati membri UE possono beneficiare, se registrati nel *Worker Registration Scheme*, di misure di sostegno del reddito, ma per il resto non hanno diritto alle misure di welfare durante il primo anno di lavoro nel Regno Unito. Al termine di questo periodo, guadagnano la stessa titolarità degli altri cittadini UE e di quelli britannici, fermo restando che i primi devono adempiere alla regola della "residenza abituale", vale a dire, essere legalmente residenti da un "periodo apprezzabile". Quanto a diritti come il ricongiungimento familiare, la durata del soggiorno e la concessione della cittadinanza, la situazione è differenziata a seconda del *tier* in cui il lavoratore straniero rientra.

La crisi economica apertasi nel 2008 (e i due milioni di disoccupati registrati nel 2009) ha indotto il governo a inasprire le condizioni per gli imprenditori che vogliono assumere lavoratori immigrati da paesi terzi. Neppure i lavoratori altamente qualificati sono stati immuni da questa svolta restrittiva (Cerna, Wietholtz 2011, 217). Nel 2009 il governo laburista ha elaborato una legge, il *Borders, Citizenship and Immigration Act*, entrata in vigore nel luglio 2011, che nega il pieno accesso ai servizi sociali agli immigrati che non abbiano la cittadinanza o il permesso permanente, e prevede che essi paghino un'imposta a scuole, ospedali e altre istituzioni erogatrici di servizi. I laburisti hanno dichiarato che il provvedimento è inteso a semplificare la normative sull'immigrazione, rafforzare i controlli alle frontiere e dilatare il tempo richiesto per il conferimento della cittadinanza, sulla base dell'idea che chi entra nel Regno Unito deve meritarsi il diritto di restarvi. La legge ha introdotto una nuova forma di permesso di soggiorno, chiamato "permesso di cittadinanza condizionale". Si tratta di una nuova – e più tortuosa, a dispetto della dichiarazioni – via alla cittadinanza, con la previsione di uno status di cittadinanza condizionale, raggiungibile dopo cinque anni di residenza e della durata minima di un anno, durante il quale gli immigrati devono "conquistarsi" l'accesso alla cittadinanza permanente dimostrando che meritano di entrare a far parte a pieno titolo del Regno Unito. La durata effettiva del periodo di cittadinanza condizionale dipende dai "punti" totalizzati dal richiedente in termini di conoscenza della lingua inglese e di partecipazione attiva alla vita della società ("The Guardian" 2010).

Il governo di coalizione (conservatori e liberaldemocratici) entrato in carica nel 2010 ha dichiarato subito di voler riportare l'immigrazione netta ai livelli degli anni Novanta, fissando un tetto agli ingressi, definendo quote per l'immigrazione dei lavoratori che rientrano nei *tier* 1 e 2 e introducendo test pre-ingresso, apparentemente per favorire l'integrazione ma in realtà puntando a ridurre i ricongiungimenti familiari (in primo luogo di coniugi provenienti dal subcontinente indiano, il gruppo numericamente più numeroso). Coerentemente con questo approccio, il governo di Cameron ha alzato la soglia di competenze professionali richiesta per il rilascio del permesso di lavoro, che corrisponde oggi al livello 4 del *National Qualification Frameworks* (descritto come il livello dei laureati, benché l'interpretazione sia controversa), e ha innalzato il livello di padronanza

della lingua dal livello base a quello intermedio nonché il salario minimo richiesto (Devitt 2012, 13-14). Inoltre, è stato introdotto il test di lingua pre-ingresso per i coniugi candidati all'ingresso per ricongiungimento familiare<sup>26</sup>.

Si è così accentuata la tendenza, già manifestatasi verso la fine dell'era del *New Labour*, a porre l'attenzione non sull'eguaglianza di opportunità, bensì sull'effetto deterrente verso quegli immigrati che non possiedono le caratteristiche ritenute auspicabili ai fini dell'integrazione sociale (Kofman, Vacchelli, D'Angelo, Lewis 2012, 11).

---

<sup>26</sup> Alcuni autori hanno richiamato le implicazioni di genere che inevitabilmente avrà questo provvedimento, data la prevalenza delle donne nella categoria in questione e delle loro condizioni socio-economiche (livello di alfabetizzazione e di istruzione). Si veda in particolare: Kofman, Vacchelli, D'Angelo, Lewis, 2012, 11.

## CAPITOLO 6

### SPAGNA: INTEGRAZIONE E AUTONOMISMO

di Tiziana Caponio

#### 6.1 Il dibattito

Se i primi contingenti di immigrati stranieri iniziano ad arrivare in Spagna già nel corso della seconda metà degli anni Ottanta, è solo nel decennio successivo che il paese si trasforma in una vera e propria nuova meta di flussi migratori internazionali (Arango 2000). All'inizio però - analogamente all'Italia, come si vedrà - il fenomeno non sembra essere percepito come rilevante né a livello di opinione pubblica né dal sistema politico: la prima legge sull'immigrazione viene sì approvata nel 1985, ma solo in quanto pre-condizione per accedere alla Comunità Economica Europea. Anche le prime iniziative in materia di integrazione degli immigrati, promosse dall'allora governo socialista nella prima metà degli anni Novanta (Ferrero-Turrión e Pinyol-Jiménez 2009, 339), passano sostanzialmente inosservate.

Il quadro inizia a mutare nella seconda metà del decennio, con l'arrivo al potere del Partito Popolare nel 1996 e l'ingresso della Spagna nell'Accordo di Schengen. La questione immigrazione inizia ad imporsi come problema di controllo delle frontiere e contenimento dell'irregolarità (Ferrero-Turrión e Pinyol-Jiménez 2009, 340). Ma è soprattutto all'inizio del nuovo millennio che l'immigrazione irrompe nel panorama mediatico, diventando una delle *issue* più calde nel dibattito pubblico e politico (Zapata-Barrero 2001): l'esplosione nel 1999 di episodi di protesta xenofoba nel quartiere di Can Anglada, a Terrassa in Catalonia, e i drammatici fatti del febbraio 2000 a El Éjido, cittadina dell'Andalusia dove l'uccisione di una donna spagnola da parte di un immigrato marocchino con disturbi mentali è stata seguita da settimane di disordini e attacchi contro gli immigrati marocchini illegalmente impiegati nell'agricoltura locale, mettono chiaramente in luce i problemi di integrazione e convivenza in una Spagna oramai sempre più chiaramente "paese di immigrazione". In questi stessi anni, infatti, si registrano una prima impennata nel numero di stranieri presenti in Spagna, che passano da 538.984 nel 1996 a 1.109.060 nel 2001 (Serra et al. 2005).

È in questo contesto che il partito conservatore, che peraltro ottiene la maggioranza assoluta nelle elezioni nazionali del 2000, si fa interprete di una visione dell'immigrazione come problema di prevenzione dell'irregolarità, considerata viatico all'emarginazione e al crimine, e di controllo dei flussi. La questione integrazione, sebbene in secondo piano, viene comunque definita alla stregua di capacità dei migranti di assimilare i valori delle democrazie occidentali e di accettare le leggi del paese ospitante (Jubany et al. 2011).

Con la vittoria, nel 2004, del partito socialista guidato da José Luis Rodríguez Zapatero, l'attenzione continua a concentrarsi sulla questione dell'irregolarità, che viene ridefinita però come problema sociale, derivante dall'economia sommersa, da affrontare non solo attraverso il controllo dei flussi migratori, ma anche per mezzo delle regolarizzazioni, e quindi del riconoscimento dei diritti maturati da quanti presenti da anni sul territorio spagnolo e inseriti nel mercato del lavoro sebbene in maniera irregolare. Coerente con tale approccio è l'importanza attribuita all'integrazione degli immigrati nell'ambito lavorativo, testimoniata dall'istituzione del Ministero del

lavoro e dell'immigrazione. La preminenza viene quindi assegnata all'integrazione socio-economica più che a quella culturale (Jubany et al. 2011, 11-12).

In tempi recenti però, anche in Spagna si è assistito all'emergere di un dibattito sul nesso fra ammissione e integrazione, sebbene ancora in termini piuttosto generali. Durante la campagna elettorale del 1998, infatti, il candidato alla presidenza del Partito Popolare Mariano Rajoy, ha affermato la necessità di introdurre "un contratto per gli immigrati", che preveda l'adesione esplicita ai valori e alle istituzioni spagnole (Ferrero-Turrión e Pinyol-Jiménez 2009, 354). Di fatto, però, la materia dell'integrazione rientra tra le prerogative delle Comunità Autonome (Zapata-Barrero 2006), in quanto strettamente legata a materie quali scuola, accesso ai servizi sociali e sanità, di competenza dei governi regionali. Non stupisce pertanto se il dibattito sul nesso tra immigrazione e integrazione abbia in realtà avuto avvio proprio a livello di Comunità Autonome e in particolare in Catalogna, dove i diversi piani approvati nel corso degli anni 2000 hanno sempre sottolineato la necessità di conciliare l'integrazione degli immigrati intesa soprattutto come equo trattamento nell'accesso ai diritti e ai servizi pubblici, con la tutela dell'identità culturale e del sentimento di appartenenza alla comunità catalana.

Il discorso identitario ha assunto una centralità inedita nelle elezioni catalane del 2006, in seguito alla proposta del partito indipendentista di sinistra *Convergència i Unió* di dare impulso all'approvazione di una nuova legge regionale sull'immigrazione che avrebbe dovuto prevedere la sottoscrizione da parte degli immigrati di un "contratto con la Catalogna" (Ferrero-Turrión e Pinyol-Jiménez 2009, 354). L'ingresso di questo partito nella coalizione al governo della Comunità, insieme con il *Partit Socialista de Catalunya*, ha senza dubbio contribuito a un ulteriore rafforzamento del *frame* identitario, anche se nel quadro di una politica dell'integrazione idealmente diretta all'intera comunità catalana, al fine di costruire una società al tempo stesso pluralista e unita dall'adesione a regole di condotta, valori e istituzioni comuni<sup>27</sup>.

## **6.2 Le politiche**

Nonostante la rilevanza dell'immigrazione per lavoro in Spagna, soprattutto in alcuni settori del sistema economico come l'agricoltura, l'edilizia e i servizi del basso terziario, l'incremento degli ingressi nel corso della seconda metà degli anni Novanta e soprattutto dei primi anni Duemila non è stato il frutto di una policy migratoria esplicita, bensì di una "politica della porta di servizio" (Finotelli 2012, 6), ossia fondata sulla tolleranza dell'immigrazione irregolare, dell'economia sommersa e delle regolarizzazioni ex-post.

Dal 1985 ad oggi, infatti, la Spagna ha varato ben sei campagne di regolarizzazione<sup>28</sup>, ciascuna presentata come "una tantum". In tutti i casi, requisito principale per accedervi era costituito dalla capacità di dimostrare la presenza in Spagna a partire da un periodo antecedente a una data di riferimento, nonché la fedina penale pulita. In alcune campagne di regolarizzazione, la dimostrazione di disporre di un'occupazione ha rappresentato una condizione auspicabile ma non necessaria.

All'inizio del nuovo secolo, in piena fase di espansione dell'economia spagnola, la necessità di forza lavoro straniera iniziava ad essere esplicitamente riconosciuta da esponenti della politica sia

<sup>27</sup> Generalitat de Catalunya, Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008, [www.gencat.net/benestar/imm/pdf/clau3.pdf](http://www.gencat.net/benestar/imm/pdf/clau3.pdf).

<sup>28</sup> Nel 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 e 2005 (Bruquetas-Callejo et al 2011, 305).

nazionale sia a livello di comunità autonome (Finotelli 2012, 9). A fronte di tali richieste, nel 2000 vengono approvate ben due leggi sull'immigrazione: se la prima, la n. 4/2000, era stata sostenuta da un'ampia maggioranza del Parlamento e dalle organizzazioni volontaristiche mobilitate a favore dei migranti, fronte che aveva messo in minoranza il Partito Popolare al governo, la seconda, la legge n. 8/2000 viene approvata all'indomani delle elezioni politiche, dopo i fatti di El Éjido e con il Partito Popolare ormai egemone in Parlamento. Laddove la prima legge si preoccupava soprattutto di regolarizzare lo status dei migranti presenti, stabilizzarne il soggiorno e promuoverne l'integrazione sociale, la seconda assumeva un carattere decisamente più restrittivo.

Obiettivo principale tornava a essere la regolazione e il controllo degli ingressi, attraverso l'introduzione di una rinnovata forma di *contingente*, ossia il sistema di quote annuali per una predefinita gamma di occupazioni in un ristretto numero di settori economici, già entrato in vigore nel 1993 ma usato, fino al 2000, come strumento di regolarizzazione *ad personam* sulla base di offerte nominative di lavoro, possibilità, questa, a cui la legge n. 8/2000 poneva definitivamente fine (Finotelli 2012, 17). Tuttavia, anche in questa nuova forma più restrittiva, che prevedeva il coinvolgimento delle organizzazioni degli imprenditori e delle comunità autonome, il *contingente*, con il limitato numero di ingressi previsti (30.000) – per lo più lavoratori stagionali – si rivelava inadeguato a soddisfare la domanda di un'economia in crescita. In quegli stessi anni, aumentava il flusso di migranti che riuscivano ad entrare in Spagna grazie a regole più favorevoli come i romeni, che dal 2002, in vista dell'ingresso del paese nell'UE, erano esonerati dall'obbligo di visto. I due processi – il fallimento del *contingente* e l'incremento negli accessi non regolati dalle quote – contribuirono a un'impennata nel numero di irregolari (Finotelli 2012, 10). Nel novembre 2003, una nuova legge sull'immigrazione, la n. 14, cercò di contrastare il fenomeno introducendo nuove sanzioni contro l'immigrazione irregolare volte a colpire tutti i possibili soggetti coinvolti, intermediari, trafficanti, trasportatori e gli immigrati stessi (Ferrero-Turrión e Pinyol-Jiménez 2009, 340).

I canali di ammissione furono nuovamente riformati nel dicembre 2004 dal nuovo governo socialista, che, per far fronte alle richieste del mondo imprenditoriale, che continuava a lamentare carenze soprattutto di lavoratori con livelli di qualificazione bassi (soprattutto), ma anche medi. Per evitare un nuovo boom dell'immigrazione irregolare, la legge cercava di combinare strumenti di policy differenti, che riguardavano tanto la gestione dei flussi migratori regolari quanto la lotta contro l'immigrazione irregolare, l'intensificazione dei controlli alle frontiere, i rapporti con i paesi in via di sviluppo, nonché l'integrazione degli immigrati residenti. Il trasferimento delle competenze sull'immigrazione al Ministero del lavoro e degli affari sociali (ferme restando le competenze del Ministero dell'interno sul controllo degli ingressi) testimoniava la svolta da una politica securitaria a una politica incentrata sull'inserimento nel mercato del lavoro (Finotelli 2012, 12-13). In concreto, il *regimén general*, in vigore sin dal 2000 e che prevedeva che i lavoratori stranieri stranieri potessero essere reclutati solo in seguito a richiesta di assunzione individuale e nominativa da parte di un datore di lavoro e previa verifica della situazione occupazionale del paese, veniva reso decisamente più flessibile con l'eliminazione dell'obbligo della "verifica di indisponibilità" per le occupazioni ricomprese nel *Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura*. In tali casi, il datore di lavoro può presentare un'offerta di assunzione e il lavoratore straniero, purché in possesso dei requisiti richiesti, può fare domanda per un visto di ingresso dal suo stesso paese (Finotelli 2012, 14-15). Inoltre, le imprese spagnole vengono autorizzate ad assumere lavoratori stranieri per

determinate occupazioni (a bassa come ad alta qualificazione) in specifici settori, nei paesi che hanno siglato accordi bilaterali con la Spagna. La selezione avviene nel paese di origine, previo inoltre da parte dell'imprenditore dell'offerta di lavoro al ministero per l'immigrazione<sup>29</sup> (Finotelli 2012, 17-20).

Sempre la legge del 2004 introduce anche la possibilità di regolarizzazione su base individuale (*arraigo*, "radicamento" in italiano), che può essere richiesta dopo due anni di presenza nel paese e la dimostrazione di aver avuto un rapporto di lavoro per almeno un anno (*arraigo laboral*) oppure dopo tre anni di presenza e la dimostrazione dell'intenzione di avviare un rapporto di lavoro (*arraigo social*) (in proposito si veda: Bruquetas et al. 2011, 305). In base a questa legge, responsabili per il rilascio della certificazione di "radicamento" sono le amministrazioni locali, che si occupano anche di rilasciare il "rapporto abitativo", ossia una valutazione delle condizioni di alloggio del nucleo familiare in rapporto al numero dei suoi membri, indispensabile per poter richiedere il ricongiungimento familiare.

L'*arraigo social*, strumento di regolarizzazione che costituisce una peculiarità della politica migratoria spagnola, ha posto in termini piuttosto espliciti il nesso fra ammissione e integrazione, benché il suo obiettivo principale consistesse non nel restringere la prima attraverso la seconda, bensì nel regolarizzare un cospicuo numero di immigrati che da lungo tempo vivevano illegalmente nel paese. In base alla legge del 2004, infatti, oltre ai requisiti di residenza e condizione lavorativa sopra richiamati, il candidato alla regolarizzazione deve dimostrare una adeguata conoscenza della lingua nonché l'appartenenza a organizzazioni/associazioni che attestino la sua partecipazione alla vita della comunità in cui risiede (Jubany et al. 2011, 4). Nel caso in cui il candidato dimostri di parlare sufficientemente bene la lingua, non gli viene richiesto di seguire corsi e/o di superare un esame; in caso contrario, viene raccomandata la partecipazione a corsi di lingua, in vista di un'ulteriore verifica (Jubany et al. 2011, 6).

La trasposizione della Direttiva UE sulla riunificazione familiare e i permessi di soggiorno di lungo periodo non ha incorporato requisiti obbligatori di integrazione per l'ingresso o la residenza nel paese. Va nondimeno osservato come l'ultima legge spagnola in materia di immigrazione (LOEX 2/2009, Ley Orgánica de Extranjería) definisca l'integrazione come un valore aggiunto allorché si tratti di rinnovare il permesso di soggiorno o di procedere a un ricongiungimento familiare. Non è stato tuttavia chiarito il grado di obbligatorietà di tale requisito (Jubany et al. 2011, 9).

Un cambiamento significativo introdotto dalla legge del 2009 sta nell'ulteriore trasferimento di competenze alle Comunità Autonome per quel che attiene ai processi di regolarizzazione. La Catalogna e la comunità valenzana sono le regioni che si sono portate più avanti nell'implementazione della legge, inserendo criteri di integrazione nelle politiche di ammissione. Lo si può vedere rispettivamente nella *Llei d'Acollida* (2010) e nella *Ley de Integración* (2008). Entrambe insistono sulla conoscenza della lingua (il catalano nel primo caso, lo spagnolo e il valenzano nel secondo) e della cultura della regione ospitante (Jubany et al. 2011, 3).

Nel giugno 2011, il regolamento di attuazione della legge del 2009 (Réal Decreto 557/2011), ha assegnato un ruolo centrale alle comunità autonome anche nella definizione delle cosiddette "occupazioni di difficile copertura" (Finotelli 2012, 16); si tratta di uno sviluppo coerente con

---

<sup>29</sup> Della commissione preposta alla selezione fanno parte rappresentanti delle autorità spagnole e del paese di origine, e talvolta, ma non necessariamente, delle organizzazioni imprenditoriali.

l'insistenza delle amministrazioni locali al fine di contare di più nella definizione delle politiche migratorie nazionali (Bruquetas-Callejo et al 2011, 300).

Inoltre, sempre il regolamento del 2011 ha introdotto l'obbligo, per tutti gli stranieri che debbano rinnovare il loro permesso di soggiorno per motivi di lavoro, di presentare un "rapporto sull'impegno ai fini dell'integrazione" (*enforme sobre esfuerzo de integración*) che certifichi la partecipazione a corsi dedicati ai valori della civiltà spagnola ed europea, a partire da democrazia, tolleranza e eguaglianza. I richiedenti devono inoltre dimostrare la conoscenza della lingua della comunità in cui risiedono (Finotelli 2012, 27; OECD 2012, 272).

## CAPITOLO 7

### ITALIA: UNA TRANSIZIONE INCOMPIUTA?

*di Tiziana Caponio*

#### **7.1 Il dibattito**

Analogamente a quanto si è visto nel caso della Spagna, anche l'Italia ha tardato a percepirsi come paese di immigrazione, sebbene il fenomeno abbia iniziato a prendere forma già nella seconda metà degli anni Settanta, circa dieci anni prima rispetto a quanto si è visto nel caso del paese iberico. Eppure, la prima legge sull'immigrazione, approvata nel 1986, è passata quasi del tutto inosservata, senza alcuna attenzione da parte dei media e quasi in assenza di dibattito parlamentare (Colombo e Sciortino 2004), in quanto diretta più a recepire nella legislazione italiana la convenzione ILO n. 173 del 1975 sui diritti dei lavoratori migranti, fortemente sostenuta dal nostro paese per proteggere i propri connazionali lavoratori all'estero, che a fronteggiare un fenomeno oramai sempre più emergente.

All'inizio del decennio successivo però, lo scenario muta completamente: la legge n. 39/1990 viene approvata sull'onda della forte mobilitazione seguita all'omicidio di Jerry Masslo, dissidente politico sudafricano impiegato irregolarmente nella raccolta del pomodoro in Campania, da parte di un gruppo di malviventi che volevano impossessarsi dei miseri guadagni dei braccianti stranieri (Einaudi 2007). È in questo contesto che prende avvio un dibattito sulle condizioni di sfruttamento a cui erano soggetti i cosiddetti "lavoratori extracomunitari", dibattito che però non ha toccato se non molto marginalmente la questione della necessità della forza lavoro straniera per l'economia italiana (Salis 2012, 3). Nel giro di pochi anni poi, le emergenze legate agli arrivi di massa dall'Albania e dal Kosovo, nonché la crescente politicizzazione della *issue* principalmente da parte della Lega Nord, hanno portato il dibattito a focalizzarsi su temi quali le politiche di controllo e la necessità di porre un freno all'"invasione" dei clandestini, mentre spariva del tutto la questione del lavoro degli immigrati.

Agli inizi del nuovo millennio, si assiste gradualmente a una nuova ridefinizione della questione immigrazione nel dibattito pubblico italiano che segue per certi aspetti la svolta identitaria e anti-multiculturalista che si è affermata in altri paesi. All'equazione immigrato clandestino-criminale, che comunque resta centrale nella retorica di una parte del mondo politico, si affianca, all'indomani dell'11 Settembre e poi verso la metà del decennio, una crescente apprensione per l'integrazione degli immigrati di culture differenti. Tale questione era presente nell'agenda di policy già dalla seconda metà degli anni Novanta, come messo in luce dall'approvazione della legge n. 40/1998 (Turco-Napolitano) e dal modello di "integrazione ragionevole" da questa proposto (Zincone 2000). Tuttavia, non si può dire che essa - al pari delle politiche di ammissione - fosse stata oggetto di un vero e proprio dibattito pubblico. Negli anni 2000, invece, l'integrazione inizia ad essere tematizzata come problema e sfida per l'identità culturale del paese, soprattutto con riferimento alla diversità - per alcuni incompatibilità - religiosa rappresentata dall'Islam (Zincone 2001).

Un tale sviluppo ha visto dapprima nuovamente in primo piano la Lega Nord, che nella seconda metà degli anni Novanta si affermava come il principale "imprenditore" del discorso politico anti-

immigrati in Italia. In un documento approvato nel 1998 su “La Padania, l’identità e la società multirazziale”, si affermava il diritto dei popoli della Padania a difendere la propria identità dalla “contaminazione” delle diverse culture degli stranieri (Guolo 2003, 61). Principali bersagli di una tale retorica erano le comunità Rom e gli immigrati di fede islamica, in questi anni oggetto di varie controversie soprattutto a livello locale, come quelle sulla costruzione delle moschee (Saint-Blancat e Schmidt di Friedberg 2005).

Allo stesso tempo però, altri attori si impongono sulla scena pubblica per il loro discorso anti-Islam e di difesa dell’identità cristiana e occidentale. Primi fra tutti, alcuni vescovi della corrente più conservatrice, come il cardinale Maggiolini di Como e il Cardinale Biffi di Bologna, iniziano ad esprimere riserve sul dialogo inter-religioso promosso dalle organizzazioni di base come Caritas e sostenuto anche da Giovanni Paolo II (Guolo 2003, 87-92). Inoltre, studiosi di fama internazionale come Giovanni Sartori e intellettuali come Oriana Fallaci denunciano senza mezzi termini la “debolezza” della cultura liberale italiana *vis-à-vis* l’integralismo religioso che contraddistinguerebbe i musulmani.

Come vedremo tuttavia, questo primo acceso dibattito sull’identità italiana e sui rischi del multiculturalismo non sembra trovare riscontro nel discorso di policy promosso dalla maggioranza di centro-destra al governo in questi anni, dato che la legge Bossi-Fini del 2002 si incentra ancora una volta sulla lotta all’immigrazione irregolare e sulle restrizioni agli ingressi, eludendo sia la questione integrazione che quella relativa alla programmazione di un’immigrazione regolare per motivi di lavoro.

Alla metà del decennio, il dibattito sul multiculturalismo e sull’Islam si riaccende nuovamente in seguito ad eventi drammatici come l’assassinio del regista Theo Van Gogh in Olanda (novembre 2004), gli attentati di Madrid (marzo 2004) e di Londra (luglio 2005), e la crisi delle vignette su Maometto in Danimarca (settembre 2005). Se alcuni politici si distinguevano per le loro posizioni radicali, come il ministro per la Semplificazione amministrativa e la devolution Roberto Calderoli (Lega Nord), che nel febbraio 2006 in una trasmissione televisiva mostrava una t-shirt con una riproduzione delle vignette contestate determinando scontri e proteste in Libia, altri, come l’allora presidente del Senato Marcello Pera e il ministro dell’Istruzione Letizia Moratti (entrambi di Forza Italia), sottolineavano la necessità di riaffermare con forza le radici cristiane dell’identità culturale del paese. Ma è nell’agosto del 2006 che la polemica acquista nuovo vigore, in seguito all’iniziativa dell’UCOII, Unione delle Comunità Islamiche d’Italia, di pubblicare sui principali quotidiani un annuncio a pagamento in cui l’occupazione israeliana in Palestina veniva accostata all’olocausto.

È in questo contesto che il ministro dell’Interno del secondo governo Prodi, Giuliano Amato, si fa promotore di un disegno di riforma della legge sulla cittadinanza che, nel ridurre il periodo di residenza legale richiesto ai fini della naturalizzazione da 10 a 5 anni, proponeva di legare l’acquisizione dello status di cittadino *de jure* al superamento di un test di lingua e di cultura italiana e alla sottoscrizione di una Carta di Valori dell’Integrazione e della Cittadinanza. La sfera delle politiche di ammissione e quella delle politiche di integrazione continuano ad essere concepite come separate, anche se queste ultime sono ridefinite in chiave più assimilazionista, ovvero in una prospettiva che mette in secondo piano il riconoscimento delle identità “altre” e che vede come prioritaria l’adesione ai valori e alla cultura del paese di accoglienza.

Il ritorno al governo del centro-destra nel 2008 vede riemergere in primo piano il tema del nesso tra immigrazione e sicurezza, come messo chiaramente in luce dall’approvazione di ben due leggi

denominate “Pacchetto sicurezza”, e da un dibattito pubblico dominato dallo scontro sulle nuove, controverse norme contro le migrazioni e le presenze irregolari, prima fra tutti il reato di clandestinità (in proposito si veda Colombo 2012). Ciononostante, come vedremo, è proprio il Pacchetto sicurezza ad istituire per la prima volta un nesso stretto tra integrazione e diritto a soggiornare regolarmente in Italia, sebbene questo tema abbia ricevuto un’attenzione scarsa tanto da parte dei media quanto nei dibattiti parlamentari che hanno portato all’approvazione della legge n. 94/2009 (Caponio e Zincone 2011).

Altrettanto marginale nel dibattito pubblico degli ultimi anni appare il nodo delle politiche di ammissione: gli annunci del governo riguardanti la sospensione delle quote o l’introduzione di sanatorie limitate alla sola categoria “utile” delle colf e bandanti, sembrano avvalorare l’idea di una possibile concorrenza tra forza lavoro straniera e nazionale in tempi di crisi, lasciando decisamente in ombra la necessità di avviare una riforma dei meccanismi di ammissione per motivi di lavoro nel nostro paese (Salis 2012).

## **7.2 Le politiche**

Nell’ambito delle politiche migratorie italiane, la questione degli ingressi e quella dell’integrazione sono state trattate a lungo come ambiti formalmente distinti, sebbene sia possibile ricostruire, a partire dall’analisi delle politiche di ingresso, un *framing* implicito dell’integrazione che, almeno fino alla fine degli anni Novanta, è stato dominato dalla logica della funzionalità rispetto al mercato del lavoro (Caponio e Zincone 2011). Il ricorso frequente alle cosiddette sanatorie, infatti, mette in luce un’idea dell’integrazione come processo *de facto*, che prende forma all’interno mercato del lavoro e soprattutto di quello informale, per poi essere riconosciuto ex-post attraverso la concessione di un permesso di soggiorno regolare. È solo con la legge n. 40/1998 che una tale logica inizia ad essere messa in discussione, anche se, come vedremo, lo strumento della regolarizzazione rappresenta ancora oggi un elemento caratterizzante l’approccio italiano all’immigrazione.

La legge Turco-Napolitano, infatti, all’articolo 3 riconosce esplicitamente l’esistenza di una domanda di lavoro immigrato da soddisfare attraverso quote di ingresso per lavoratori subordinati e autonomi, da stabilirsi ogni anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentiti i ministri interessati e le competenti commissioni parlamentari, e sulla base di un documento programmatico predisposto ogni tre anni dal governo e approvato dal Parlamento. Le quote, quindi, si inseriscono nel quadro di una programmazione pluriennale che prevede la consultazione del Consiglio nazionale dell’economia del lavoro, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, della Conferenza Stato-città autonomie locali, degli enti e delle associazioni nazionali maggiormente attive nell’assistenza e nell’integrazione agli immigrati, dei sindacati e delle organizzazioni degli imprenditori.

Con i decreti flussi annuali vengono innanzitutto assegnate quote di ingresso riservate a quei paesi non UE disposti a siglare con l’Italia accordi sul controllo dei flussi irregolari e sulla riammissione dei loro cittadini (art. 19 della legge n. 40/1998). In termini di integrazione, questa strategia del *do ut des* impegna i paesi di origine a riprendersi quei loro cittadini che, in quanto immigrati irregolarmente, potrebbero risultare più difficili da integrare, in cambio dell’assicurazione di un canale privilegiato per quanti invece accettano le regole (Caponio e Zincone 2011).

La legge del 1998 poi, specifica tre canali di ingresso per motivi di lavoro: a) lavoro subordinato, anche stagionale, su chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante, o numerica di persone iscritte nelle liste istituite sulla base di intese bilaterali come si è detto sopra; b) lavoro autonomo (art. 26), a condizione che il richiedente sia in grado di dimostrare di disporre di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività che si intende intraprendere in Italia, di essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana per l'esercizio di tale attività (compresa l'iscrizione ad albi e registri), nonché di un'idonea sistemazione abitativa; c) ricerca di lavoro, attraverso il meccanismo dello sponsor. È quest'ultima senza dubbio la novità più interessante: l'articolo 21, infatti, prevedeva che alcuni soggetti, quali in particolare cittadini italiani e stranieri regolarmente residenti, ma anche Regioni, enti locali, associazioni professionali e sindacali, organizzazioni del terzo settore, potessero farsi garanti dell'ingresso di cittadini stranieri da inserire nel mercato del lavoro assicurando loro alloggio, sostentamento e assistenza sanitaria. Il permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro aveva durata di un anno, al termine del quale lo straniero si impegnava a tornare in patria in caso di insuccesso. In termini di integrazione (Caponio e Zincone 2011), lo sponsor privilegiava l'ingresso di immigrati che potevano dimostrare un qualche legame con istituzioni, cittadini italiani e/o stranieri legalmente residenti, mettendo in luce una concezione dell'integrazione come socializzazione preventiva attraverso l'azione dei network e delle relazioni sociali.

In altre parole, la legge Turco-Napolitano affiancava al principio dell'integrazione come sostenibilità economica, messo in luce dal varo di una nuova sanatoria, quello dell'integrazione come premio per i paesi di origine che si impegnano a controllare i flussi in uscita e a riammettere quanti sono emigrati irregolarmente (accordi bilaterali) e come processo sociale mediato da reti e legami in Italia (sponsor). Allo stesso tempo però, il Titolo V dedicava un'attenzione specifica alle politiche di integrazione, proponendo il cosiddetto "modello di integrazione ragionevole" (Zincone 2000), incentrato su due dimensioni: la protezione dell'integrità e del benessere tanto dei cittadini stranieri quanto di quelli nazionali; la promozione di un'interazione positiva tra i gruppi. Sulla base di questi principi, la legge specificava le misure da promuovere in materia di lavoro, sanità, istruzione scolastica, casa e partecipazione alla sfera pubblica, riprendendo molte delle sperimentazioni già avviate a livello locale come ad esempio i corsi di intercultura e la mediazione culturale nelle scuole, i programmi di insegnamento della lingua italiana per adulti, i fondi di garanzia per l'accesso al mercato della locazione ed altre ancora. Per consentire l'implementazione di tali interventi veniva introdotto il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie, che assegnava alle regioni il compito di approvare un programma annuale che il governo si impegnava a finanziare nella misura massima dell'80%.

La successiva legge n. 189/2002, meglio nota come legge Bossi-Fini, ha mantenuto questa divisione di base tra politiche di ingresso e politiche di integrazione, lasciando sostanzialmente inalterate queste ultime<sup>30</sup> ma intervenendo in maniera significativa sulle prime, e quindi anche sulle diverse forme di nesso implicito tra immigrazione e integrazione stabilite dalla legge Turco-Napolitano. Emerge di fatto in primo piano la logica dell'utilità economica, particolarmente

---

<sup>30</sup> Va comunque sottolineato che per effetto della riforma federale dello stato approvata nel maggio 2006, i fondi destinati alle politiche per gli immigrati sono risultati fortemente ridimensionati, in quanto tutti i finanziamenti relativi a leggi di settore sono confluiti in un unico Fondo Nazionale Sociale ripartito tra le regioni, e sulla cui destinazione sono solo queste ultime ad avere potere decisionale. In proposito si veda: Caponio e Campomori 2012.

enfaticizzata dal cosiddetto “contratto di soggiorno” (artt. 5-6), che subordina l’ammissione per motivi di lavoro all’esistenza di un’offerta di occupazione prima dell’ingresso e impegna il datore di lavoro a garantire un alloggio al lavoratore e a pagare i costi di un eventuale ritorno. In generale, la durata del permesso di soggiorno non può superare quella del contratto di lavoro e, in caso di assunzione a tempo indeterminato, i due anni. L’articolo 6 riduce inoltre i tempi per la richiesta del rinnovo, da 30 giorni dalla scadenza ad almeno 60 giorni prima nei casi di contratti di lavoro a tempo determinato e a 90 giorni prima per i contratti di lavoro a tempo indeterminato. In caso di perdita del posto di lavoro, se la legge Turco-Napolitano consentiva l’iscrizione alle liste di collocamento per un anno e il rilascio di un permesso per ricerca di lavoro, la Bossi-Fini riduce a 6 mesi il tempo a disposizione per cercare una nuova occupazione.

Alla stretta in tema di politiche di ammissione e accesso al permesso di soggiorno, si è accompagnato comunque il varo di una nuova regolarizzazione, dapprima con l’intenzione di limitarla alla sola categoria di lavoratori immigrati considerati utili per eccellenza, colf e badanti, ma poi di fatto estesa a tutti i lavoratori subordinati (Zincone 2011). Anche in questo caso quindi, ritroviamo una concezione dell’integrazione come processo di fatto, che avviene attraverso la partecipazione al mercato del lavoro informale. Allo stesso tempo, la legge Bossi-Fini conferma anche la politica del *do ut des* attraverso le quote privilegiate, e quindi dell’integrazione come premio per i paesi che si impegnano a riammettere i loro cittadini emigrati irregolarmente e, in quanto tali, potenzialmente più difficili da integrare, ma viene meno lo strumento dello sponsor, e quindi la concezione dell’integrazione come processo mediato dalle reti sociali e dalle relazioni del migrante. Al suo posto, l’articolo 19 introduce, quale canale preferenziale di ingresso, la partecipazione nei paesi di origine a programmi di formazione professionale approvati dai ministeri del Lavoro e dell’Istruzione, anche su proposta di regioni e province autonome. In base all’art. 29 del Regolamento di attuazione della legge n. 189/2002 (D.p.r. n. 334/2004), i lavoratori che hanno frequentato tali corsi e che sono in possesso dell’attestato di qualifica hanno accesso ad apposite liste istituite presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, in caso di chiamata numerica, godono di precedenza rispetto ai connazionali per offerte di lavoro riguardanti i settori di attività per i quali sono stati formati.

Infine, la legge Bossi-Fini introduce anche una quota di ingressi privilegiata per i discendenti di emigrati, ciò che sembra mettere in luce un’accezione dell’integrazione come somiglianza (Caponio e Zincone 2011), nel senso che si propone di favorire l’arrivo di immigrati culturalmente più simili o presunti tali, di cui pertanto si ritiene più semplice l’integrazione.

Se consideriamo, però, i contenuti dei diversi decreti flussi approvati a partire dal 1998 (Salis 2012; Caponio e Zincone 2011), appare evidente come l’idea di integrazione prevalente sia sempre stata quella legata all’inserimento lavorativo e all’utilità economica. In primo luogo, si evidenziano quote particolarmente generose nei confronti degli immigrati stagionali, che ben rispondono ad esigenze specifiche del mercato del lavoro come quelle del settore agricolo o turistico, senza creare necessità di integrazione sul lungo periodo. Nel 2009, e poi ancora nel 2011 e nel 2012, l’ingresso per lavoro stagionale ha rappresentato di fatto l’unico canale aperto a fronte dello stop imposto alle richieste di lavoratori non stagionali per rispondere alla crisi economica. In secondo luogo, nel corso del tempo si è assistito anche a un graduale aumento del livello di selettività delle quote stesse, con contingenti riservati a professionalità particolarmente “utili” come soprattutto colf e badanti, ma anche infermieri professionali e professionisti dell’informatica nel 2001. Da ultimo,

diversi studi (Colombo 2012; Salis 2012) hanno documentato come sia molto diffuso l'uso improprio delle quote di ingresso quale strumento di regolarizzazione per quanti in realtà si trovano già nel paese. Particolarmente emblematiche appaiono le vicende del decreto flussi 2006: di fronte a mezzo milione di domande, ben oltre il tetto previsto di 170mila ingressi, il secondo governo Prodi decise di ammetterle tutte a valutazione con la motivazione che tali numeri segnalavano la presenza di un'irregolarità diffusa che andava sanata (Colombo 2012, 46).

Altrettanto centrale risulta la logica del contenimento dell'immigrazione irregolare, ovvero della componente potenzialmente più difficile da integrare, come messo in luce dall'incremento del numero di paesi a cui sono state riservate quote speciali, da 3 nel 2000, e cioè Albania, Tunisia e Marocco, a ben 19 nel 2011 (Salis 2012, 18). Inoltre, le quote riservate, posso costituire, e in molti casi hanno costituito, uno strumento di pressione politica sui paesi per sollecitarne una maggiore o più efficiente collaborazione, come messo in luce dall'oscillazione dei contingenti previsti di anno in anno per i singoli paesi (Colombo 2012).

Infine, decisamente meno rilevanti appaiono le altre accezioni di integrazione sopra evidenziate: ovvero quella delle reti sociali soggiacente lo strumento dello sponsor, dato che gli ingressi destinati a questo canale sono sempre stati modesti; quella della similarità culturale introdotta con le quote riservate per i discendenti di emigrati italiani nel 2002, visto che le domande effettivamente presentate sono sempre risultate al di sotto delle aspettative (Salis 2012, 19); quella della prelazione per la frequenza di programmi di formazione all'estero, anch'essa scarsamente sfruttata soprattutto dalle regioni, a cui era principalmente rivolta (Caponio 2007).

La centralità della logica dell'integrazione lavorativa risulta ulteriormente accentuata dal fatto che, ancora alla fine del decennio e in piena crisi economica, sono state varate ben due sanatorie, la prima nel 2009, riservata ai soli lavoratori nel settore domestico e della cura, e la seconda nel 2012, aperta a tutti i lavoratori stranieri irregolari alle dipendenze di un datore di lavoro italiano o straniero soggiornante di lungo periodo nel corso dei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore del Decreto Interministeriale del 29 agosto 2012 e presenti in Italia ininterrottamente almeno dalla data del 31 dicembre 2011. L'inserimento nel mercato del lavoro informale continua a rappresentare un canale privilegiato per l'ammissione di fatto nel nostro paese.

Va tuttavia riconosciuto che, a partire dalla seconda metà degli anni 2000, con l'emergere di un dibattito sull'identità culturale italiana e sul multiculturalismo come si è visto in precedenza, anche in Italia si è assistito a un processo di una graduale ri-definizione del concetto di integrazione in senso sempre più neo-assimilazionista (Caponio e Zincone 2011), con un'enfasi crescente sulla necessità di stabilire un quadro di regole e valori di riferimento a cui gli immigrati dovrebbero aderire in modo esplicito e inequivocabile. Un primo passo in questa direzione, come si è visto sopra, è rappresentato dall'introduzione della cosiddetta Carta dei Valori dell'Integrazione e della Cittadinanza, redatta da un Comitato Scientifico nominato dall'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato, e che, nelle intenzioni del ministro avrebbe dovuto inserirsi nel quadro di una riforma più generale dei criteri di accesso alla cittadinanza.

Il quarto governo Berlusconi eletto nel 2008 ha ulteriormente accentuato la dimensione culturale della policy italiana dell'integrazione, introducendo nel pacchetto sicurezza del 2009 (legge n. 94/2009) il cosiddetto "Accordo di integrazione", che gli stranieri neo-arrivati (con alcune eccezioni su cui torneremo) devono sottoscrivere all'atto del rilascio del primo permesso di soggiorno, impegnandosi a conseguire, nell'arco di tempo di validità del permesso, "specifici obiettivi di

integrazione” (art. 4bis), la cui specificazione è però demandata al regolamento di attuazione. La stessa legge n. 94/2009 ha introdotto anche il requisito del superamento di un test di lingua italiana ai fini dell’ottenimento del permesso di soggiorno CE per lungo residenti o carta di soggiorno.

Il nuovo corso delle politiche italiane di integrazione degli immigrati è chiaramente espresso nel documento “Piano per l’integrazione nella sicurezza. Identità e incontro”, approvato dal governo nel giugno 2010, dove l’integrazione viene definita quale “incontro con l’altro” che richiede innanzitutto “capacità di comunicare se stessi, di trasmettere la propria identità... Per costruire una convivenza civile stabile, in un contesto di crescente pressione sociale, non possiamo non riscoprirne nel nostro passato le condizioni essenziali, rivitalizzandone le radici” (p. 4). L’Accordo di integrazione si caratterizza pertanto quale strumento operativo per eccellenza del modello di integrazione “dell’identità aperta”, “che si basa sul metodo della possibilità di un incontro autentico fondato sulla conoscenza e sul rispetto di ciò che siamo” (p. 5).

Nonostante tale centralità, il regolamento di attuazione dell’Accordo, che la legge n. 94/2009 prevedeva fosse emanato nel termine di 180 giorni, ha visto la luce solo nel luglio del 2011 ed è diventato operativo a partire da marzo 2012. In concreto, l’Accordo, che deve essere sottoscritto in Questura o in Prefettura a seconda del permesso di soggiorno rilasciato, ha una durata di due anni, e impegna l’immigrato a: 1) acquisire un livello sufficiente di conoscenza della lingua italiana parlata (livello A2); 2) acquisire una conoscenza sufficiente della Costituzione italiana e delle sue istituzioni; 3) acquisire una conoscenza sufficiente della cultura civica italiana e in particolare del settore sanitario, del sistema educativo e dei servizi sociali, del funzionamento del mercato del lavoro e degli obblighi fiscali; 3) rispettare l’obbligo scolastico per i figli minori a carico<sup>31</sup>. Al fine di rispettare l’accordo, l’immigrato deve raggiungere il totale di 30 crediti a partire dai 16 previsti al momento della sottoscrizione; in caso di risultato inferiore, può essere concesso un anno di proroga, mentre se vi è totale inadempienza (crediti pari a o sotto lo 0), l’articolo 6 del regolamento prevede il diniego del rinnovo e l’espulsione dal territorio dello stato.

Ma il “Piano per l’integrazione nella sicurezza. Identità e incontro” prefigura anche le linee di una possibile riforma del sistema di programmazione dei flussi e reclutamento della manodopera immigrata, a dimostrazione della crescente importanza del nesso tra ammissione e integrazione nelle politiche migratorie recenti del nostro paese. Se, infatti, il primo asse della strategia di policy delineata dal documento è denominato “Educazione e apprendimento: dalla lingua ai valori”, il secondo è dedicato al “Lavoro”<sup>32</sup>. In questo quadro, viene affermata esplicitamente la necessità di rafforzare e migliorare la programmazione dei flussi, rendendola coerente con “le rilevazioni dei fabbisogni di manodopera nei mercati locali del lavoro e compatibile con le effettive capacità di assorbimento nel tessuto sociale e produttivo del Paese” (p. 9). Carta vincente delle nuove politiche di reclutamento dovrebbe essere rappresentata dalla formazione all’estero, in un’ottica che la lega strettamente all’integrazione:

“In realtà il processo di integrazione può e deve iniziare già nei Paesi di origine promuovendo una adeguata informazione e formazione per le persone che intendano migrare nel nostro Paese ed efficaci servizi di selezione, orientamento ed accompagnamento al lavoro. La formazione nei Paesi

---

<sup>31</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 28 Luglio 2011, “Regolamento concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato”.

<sup>32</sup> Gli altri tre assi strategici identificati dal documento sono: “Alloggio e governo del territorio”; “Accesso ai servizi essenziali”; “Minori e seconde generazioni”.

di origine rappresenta uno strumento di indubbia validità nel momento in cui i cittadini stranieri sono messi in condizione di apprendere, sia pure ad un livello basico, la lingua italiana e gli elementi essenziali dell'educazione civica" (p. 10).

È in questo senso che sembrano andare gli accordi bilaterali siglati di recente con Repubblica Moldova, Egitto, Marocco e Albania (Salis 2012, 27). Questo accordi cosiddetti di "nuova generazione", si propongono di attribuire un ruolo importante alle agenzie private di intermediazione della forza lavoro nella concreta implementazione delle attività formative e nei processi di selezione e reclutamento, e sono presentati dal "Piano per l'integrazione" come strumenti efficaci anche in un'ottica di cooperazione internazionale. L'approccio integrato all'italiana insomma, sembrerebbe prestare particolare attenzione alla dimensione esterna delle migrazioni, nella convinzione che della formazione all'estero e di possibilità di ingresso legale possano beneficiare gli stessi paesi di origine degli immigrati.

Restano però alcune contraddizioni a rendere incompiuta la transizione verso tale concezione "allargata" del nesso ammissione-integrazione: da un lato, sul piano delle politiche di ammissione, l'opzione regolarizzazione appare tutt'altro che superata, come messo in luce dalla procedura straordinaria chiusasi nell'ottobre 2012; dall'altro, su quello delle politiche di integrazione, i tempi lunghi di entrata in vigore dell'Accordo di Integrazione, nonché la decisione di esentare dalla firma di quest'ultimo i neo-regolarizzati<sup>33</sup>, mettono in dubbio la centralità di quel quadro di valori e di norme così enfaticamente enunciato nel Piano per l'Integrazione del 2010.

---

<sup>33</sup> Circolare del Ministero dell'Interno n. 7569 del 12 settembre 2012.

## CONCLUSIONI

### SPUNTI COMPARATIVI E UN ABBOZZO DI TIPOLOGIA DELLE POLITICHE

di Tiziana Caponio e Ferruccio Pastore

#### 8.1 Circolazione e mutazioni di un'idea

Nei capitoli precedenti, abbiamo ricostruito le tappe principali di uno dei più importanti processi di trasformazione delle politiche migratorie degli ultimi decenni, in Europa. Ci siamo concentrati su sette casi nazionali particolarmente significativi, ossia i cinque maggiori paesi dell'Unione europea, tanto per popolazione complessiva quanto per presenza immigrata (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna, che insieme ospitano più del 75% degli stranieri residenti nella UE: cfr. Vasileva, 2012), a cui ne abbiamo affiancati due di dimensioni più ridotte, Paesi Bassi e Svezia, scelti in quanto teatro recente di sviluppi politici caratteristici e particolarmente rilevanti.

All'interno di questo variegato campione di stati, abbiamo seguito le tracce di un ramificato e pervasivo processo di *policy transfer*: quello che ha portato alla diffusione di idee e strumenti nuovi per la selezione degli immigrati, operata al momento dell'ingresso o in fasi successive, con l'obiettivo di accrescere anticipatamente le loro chances di integrazione.

Ci siamo concentrati, in modo particolare, sulle procedure di selezione imperniate sulla dimensione civica e linguistica, o in senso lato culturale, che, già negli ultimi decenni del secolo scorso, era venuta assumendo un rilievo sempre maggiore nei dibattiti pubblici in materia di integrazione e che, nel primo decennio del nuovo millennio, ha acquistato un peso crescente anche sul piano normativo.

Di fronte ai profondi cambiamenti qualitativi e quantitativi dell'immigrazione verso l'Europa, che interessa ormai gran parte del continente, si è venuta diffondendo, tanto a livello di élites quanto di media e di opinioni pubbliche, la convinzione che l'inserimento lavorativo, in un mercato del lavoro anch'esso profondamente mutato e caratterizzato da livelli crescenti di precarietà e segmentazione, non fosse più sufficiente a garantire livelli soddisfacenti di integrazione e coesione sociale. Ha preso invece gradualmente piede l'idea che un grado minimo di comunanza culturale e di padronanza della lingua del paese di destinazione fosse un requisito essenziale ai fini della "integrabilità".

Nella sua gradualità ed astrattezza, questa concezione, oltre che difficilmente contestabile (come negare che sia saggio preparare in anticipo una buona integrazione tra nativi e immigrati?) non è affatto nuova. In tutta Europa, ed oltre, l'intera storia del *nation-building* moderno si intreccia e si confonde con vaste campagne di assimilazione culturale delle minoranze, sia indigene sia immigrate. La novità del processo che abbiamo tentato di ricostruire in queste pagine si coglie quindi solo guardando alla traduzione concreta che questa antica idea ha conosciuto nel presente, e si coglie soprattutto in relazione ad una fase precedente, coincidente grossomodo con gli anni Settanta ed Ottanta, in cui si era registrata, in diversi paesi, una crescente propensione a riconoscere, e persino a tutelare e promuovere, la diversità culturale degli immigrati. E' per questo, come sottolineato da Tiziana Caponio nell'Introduzione, che la tendenza analizzata in questo rapporto è stata inquadrata da alcuni studiosi (vd. per esempio Vertovec e Wessendorf, 2010) come una "svolta anti-multiculturalista".

Entrando nello specifico, ciò che appare interessante, più della generica tendenza a vincolare più strettamente la selezione degli immigrati a criteri di presunta integrabilità, è la varietà di declinazioni specifiche che questo processo ha assunto nei paesi scelti come casi di studio. Ci è sembrato stimolante e utile, in particolare, analizzare la dinamica di diffusione del nuovo approccio e le forme del suo adattamento ai diversi contesti nazionali. Da questo punto di vista, è importante sottolineare come lo strumento di policy dei cosiddetti “test di integrazione” si sia diffuso a partire dai Paesi Bassi (cfr. Cap. 1), dove esso era nato con l’obiettivo prioritario e dichiarato di disciplinare in modo più rigoroso e selettivo l’immigrazione familiare (nelle sue due forme principali: i) il ricongiungimento di emigranti lavoratori, perlopiù maschi, con i propri coniugi e figli inizialmente rimasti in patria; ii) la *wedding migration*, cioè l’immigrazione conseguente al matrimonio di giovani di seconda generazione con coetanei cittadini del paese di origine e tuttora residenti all’estero). Nel caso olandese, inoltre, era molto chiaro come l’immigrazione familiare fosse percepita come un problema soprattutto in quanto proveniente da paesi a maggioranza musulmana: va ricordato infatti come la nuova linea di policy olandese, avviata già negli anni Novanta, si sia venuta decisamente rafforzando in un contesto politico segnato dal forte allarme prodotto da alcuni eventi-simbolo, tra i quali spicca, nel novembre 2004, l’omicidio del regista Theo Van Gogh, per cui è stato condannato all’ergastolo un giovane discendente di immigrati marocchini.

Un altro cruciale bacino di incubazione della tendenza ad imporre standard più elevati di integrazione civico-linguistica è la Germania (Cap. 2), dove però – come si è visto – tale tendenza si è manifestata in modo molto diverso da quella olandese, con riferimento soprattutto al ruolo e al livello di responsabilità che lo stato assume nel disciplinare il processo.

Nel corso degli anni Duemila, la *mouvance* neo-assimilazionista, come è stata definita da alcuni autori (cfr. per es. Brubaker 2001), si diffonde ulteriormente ad ovest e a sud, sfiorando il Regno Unito (Cap. 5), ma raggiungendo soprattutto la Francia (Cap. 3), dove il nuovo approccio si manifesta in una forma peculiare (il *Contrat d’accueil et d’intégration*, frutto tardivo e controverso della tradizione contrattualistica francese), che ha certamente esercitato delle suggestioni sul legislatore italiano del 2009 (Cap. 7). Rimangono invece ai margini di questo processo di parziale convergenza tra legislazioni, la Svezia (Cap. 4) e la Spagna (Cap. 6), dove, seppur con sfumature diverse, la dimensione culturale delle politiche di ammissione rimane ancora tutto sommato marginale e poco enfatizzata a livello comunicativo, anche se in Spagna sembra assumere una qualche consistenza nelle Comunità Autonome dove prevale la lingua catalana.

Ci troviamo dunque di fronte a un’ampia ondata di *policy transfer*, che dal cuore continentale dell’Europa occidentale si estende verso quella mediterranea, propagandosi quindi da paesi di immigrazione matura ad altri dove il fenomeno si è manifestato più tardivamente e in forme strutturalmente differenti. Ci si può dunque chiedere se e in che misura questo *policy trend*, nato in risposta a “problemi di integrazione” caratteristici del primo gruppo di paesi, risponda davvero, pur con tutti gli adattamenti subiti, alle sfide diverse che sono proprie delle società di immigrazione più recente.

L’ipotesi di una dissonanza, prodotta dalla rapida diffusione di modelli regolativi peculiari e non facilmente trasferibili, trova qualche appiglio anche nell’analisi comparata degli orientamenti dell’opinione pubblica. Sono rivelatori, da questo punto di vista, alcuni risultati dell’ultimo *Transatlantic Trends Immigration*, un ampio sondaggio multinazionale condotto, ormai da alcuni

anni e su basi metodologiche solide e stabili, da un pool di fondazioni europee e nord-americane (GMFUS et Al., 2011). Come si vede dalla tabella sottostante, per esempio, i requisiti individuali che, secondo campioni di abitanti rappresentativi su base nazionale, dovrebbero essere determinanti ai fini dell'acquisizione della cittadinanza variano profondamente da un paese all'altro. La conoscenza della lingua, per esempio, è considerata decisiva da una quota importante di tedeschi, ma solo da piccole frange di italiani e spagnoli. Per converso, non deve sorprendere che il rispetto delle leggi sia ritenuto essenziale da robuste maggioranze nei due paesi mediterranei i quali, pur non essendo noti per un particolare attaccamento al principio di legalità, conoscono però tassi comparativamente elevati di immigrazione irregolare. In generale, non è privo di rilevanza per il tema di questo rapporto il fatto che l'affinità culturale sia percepita come un attributo decisivo da meno del 15% degli europei e che l'anzianità di residenza sia percepita un po' dappertutto come scarsamente influente.

Tab. 1. Distribuzione delle risposte alla domanda "Quale di questi requisiti dovrebbe essere, a suo giudizio, la più importante preconditione per ottenere la cittadinanza del Suo paese?" (TTI 2011; tra parentesi il valore del 2010).

	<b>Francia</b>	<b>Germania</b>	<b>Italia</b>	<b>Regno Unito</b>	<b>Spagna</b>
<i>Saper parlare la lingua del paese</i>	17 (24)	44 (49)	6 (6)	26 (34)	5 (6)
<i>Rispettare le istituzioni e le leggi del paese</i>	57 (53)	37 (37)	75 (70)	37 (32)	62 (63)
<i>Aver vissuto nel paese per la maggior parte della vita</i>	8 (9)	4 (4)	6 (10)	15 (14)	18 (14)
<i>Condividere i valori culturali del paese</i>	17 (14)	12 (8)	11 (12)	16 (15)	17 (17)
<i>Non so (risposta spontanea)</i>	1 (0)	0 (0)	1 (1)	1 (2)	2 (2)
<i>Rifiuto di rispondere</i>	0 (0)	2 (1)	0 (1)	1 (0)	0 (0)

Analizzare con spirito critico la tendenza europea a rafforzare i "filtri culturali" all'immigrazione, anche mettendo in luce le derive strumentali che essa, in alcuni casi, ha conosciuto, è un'operazione necessaria, che non ci deve tuttavia condurre a un rigetto indiscriminato.

La crisi in corso, erodendo le basi economiche degli assetti sociali esistenti, mette in discussione anche la sostenibilità degli attuali modelli migratori e getta ombre sul futuro dei processi di integrazione (Pastore, Salis, Villosio, 2012, in corso di pubblicazione). In un simile contesto, la regolazione dei flussi migratori, anche in funzione delle prospettive di inserimento economico a lungo termine, è una funzione di governo sempre più importante e delicata. Per questo, è essenziale evitare ogni giudizio aprioristico, entrando invece nel merito dell'analisi delle soluzioni concretamente sperimentate in altri paesi, come abbiamo cercato di fare in questo rapporto. Nelle pagine che seguono abbiamo riassunto quelli che ci sembrano i risultati principali di questa comparazione.

## **8.2 Un'ipotesi di classificazione e un abbozzo di tipologia**

Come si è visto nei capitoli precedenti, il nesso tra immigrazione e integrazione ha assunto senza dubbio forme e configurazioni differenti nei sette paesi analizzati. La tabella 2 sintetizza gli

elementi caratterizzanti le policies recenti nei sette paesi studiati, tra cui l'Italia, evidenziando come, al di là di una certa convergenza su una combinazione di misure di integrazione pre-ingresso, ovvero di condizioni di integrazione da soddisfare all'atto della richiesta del visto, e post-ingresso, che riguardano invece specifici livelli di integrazione da raggiungere una volta arrivati nel paese attraverso la frequenza di corsi di lingua e/o cultura civica, permangono importanti differenze sotto diversi profili chiave.

Innanzitutto, per quanto riguarda il tipo di policies, spicca l'assenza di misure pre-ingresso in Svezia e nei due paesi dell'Europa del Sud, mentre, per quanto riguarda le misure post-ingresso, se quasi tutti i paesi pongono la dimostrazione di aver raggiunto un certo livello di integrazione quale condizione indispensabile per l'accesso al permesso di soggiorno permanente, ancora una volta si distinguono i paesi mediterranei, che invece, con l'Italia in testa seguita di recente dalla Spagna, richiedono una qualche prova di integrazione ai fini del primo rinnovo del permesso di soggiorno. Nel caso dell'Italia, emerge comunque una qualche contraddizione tra la durata dell'Accordo di integrazione, di due anni, e quella assai meno certa del permesso di soggiorno, legato al contratto di lavoro.

In termini di categorie di destinatari, in quasi tutti i paesi considerati le misure pre-ingresso si indirizzano prioritariamente agli immigrati per ragioni familiari mentre quelle post-ingresso riguardano in generale i neo-arrivati. Non vi è dubbio quindi che, nel caso dei ricongiungimenti, i test e le politiche pre-ingresso mirino in una qualche misura a selezionare quanti aspirano a ricongiungersi con i loro familiari, ostacolando l'arrivo di quanti, soprattutto donne originarie di paesi musulmani, rischierebbero di vivere a carico dei sussidi di welfare, in quanto spesso illetterate o del tutto prive di conoscenze di base sulla società di arrivo. Se queste politiche potrebbero in apparenza sembrare in contraddizione con la direttiva europea 2003/86/CE sul "Diritto al ricongiungimento familiare" (si veda l'Introduzione), va ricordato come questa di fatto ha lasciato aperta la possibilità per gli stati membri di prevedere misure di integrazione tanto pre- quanto post-ingresso.

La Gran Bretagna, d'altro canto, richiede il soddisfacimento di specifici requisiti a tutti gli immigrati che intendano entrare per motivi di lavoro nell'ambito della selezione prevista sulla base del *Points-based system*. In altre parole, la dimostrazione della conoscenza della lingua risponde all'obiettivo di selezionare lavoratori qualificati in base alla domanda del mercato del lavoro, e il livello richiesto di conoscenza della lingua varia secondo lo specifico profilo (altamente qualificato, qualificato ecc.) per il quale si inoltra domanda di visto (vedi capitolo 5).

In generale, le misure post-ingresso si rivolgono ai cittadini non comunitari neo-arrivati, ma con diverse specificità: Olanda e Germania le estendono anche agli immigrati di più vecchia data (*oldcomers*), nel caso di scarsa conoscenza della lingua nel primo caso e di dipendenza dall'assistenza sociale nel secondo; la Francia le misure successive all'ingresso riguardano anche i familiari ricongiunti con la formula specifica del CAIF (si veda capitolo 3); in Gran Bretagna esse sono rivolte a tutti i migranti non di madre lingua inglese, ad esclusione di lavoratori qualificati e altamente qualificati; in Italia e in Spagna, ne sono destinatari i soli cittadini neo-arrivati non originari della UE. In quest'ultimo caso, però, va sottolineata una vera e propria peculiarità: in Spagna, infatti, la dimostrazione della conoscenza della lingua rappresenta una condizione per accedere alla regolarizzazione sulla base di quanto previsto dalla normativa sull'*arraigo social* (vedi capitolo 6), e pertanto essa riguarda anche i cittadini non UE presenti in condizioni irregolari.

Infine, le misure post-ingresso in Svezia sono di tipo volontario e potenzialmente aperte a tutti gli stranieri, anche se il target principale di riferimento sono i richiedenti asilo, per i quali i corsi hanno carattere obbligatorio.

Il tipo di verifiche previste, così come le sanzioni nei confronti di chi non le soddisfa, varia ampiamente da caso a caso. Nel caso delle misure pre-ingresso, di solito la verifica avviene attraverso un test di lingua, affrontato direttamente presso le rappresentanze diplomatiche del paese di destinazione o altri enti accreditati (ad esempio il Goethe Institut nel caso della Germania), e la sanzione in caso di non superamento consiste nella negazione del visto. Unica eccezione è rappresentata dal caso della Francia, dove il non superamento del test non preclude necessariamente l'ingresso: l'aspirante migrante viene invitato a seguire un corso di lingua e di cultura di due mesi, che si conclude con il rilascio di un certificato. Quindi, una volta entrato in Francia, dovrà sottoscrivere obbligatoriamente il CAI (si veda capitolo 3).

Anche per quanto riguarda le misure post-ingresso prevale la verifica attraverso test finale, anche se questo risulta obbligatorio solo in due casi, e cioè: in Olanda, dove il non superamento entro 3 anni e mezzo può essere sanzionato con una multa pari a 500 €, che viene aumentata a 1.000 € se si superano i cinque anni; e in Italia, dove il superamento del test di lingua e cultura civica è parte integrante degli obblighi previsti dall'Accordo di integrazione, obblighi che devono essere soddisfatti nei 2 anni di validità dell'accordo estendibili al massimo a 3. Nel caso in cui ciò non avvenga, può essere negato il rinnovo del permesso di soggiorno, ciò che implica l'espulsione dal paese.

Nel caso della Francia, è obbligatoria la frequenza a un corso di lingua e cultura civica della durata di un anno, che porta al rilascio di uno specifico certificato; analogo il caso della Germania anche se, nel caso in cui si voglia chiedere il permesso di soggiorno permanente, è obbligatorio superare il test finale. Anche in Gran Bretagna il superamento del test ESOL (*English for Speakers of Other Languages*) è richiesto solo a quanti aspirino al permesso di soggiorno permanente. In Spagna, come si è visto nel capitolo 6, la situazione è ancora molto indefinita, in quanto la legge sull'immigrazione approvata nel 2009, che definisce l'integrazione quale condizione positiva e valore aggiunto per quanti devono richiedere il rinnovo del permesso di soggiorno, è ancora in fase di implementazione. Infine, nel caso della Svezia, la non frequenza dei corsi di lingua da parte dei richiedenti asilo implica la perdita della relativa indennità.

La tabella 2 prende anche in considerazione l'aspetto della responsabilità dell'organizzazione dei corsi, distinguendo a seconda che essa sia prevalentemente pubblica o affidata ad enti privati, e a seconda di chi ne sostiene i costi, se il singolo migrante in prima persona o lo Stato. Come si può vedere ancora una volta la situazione è piuttosto diversificata. I paesi in cui prevale decisamente l'attore statale sia in termini di responsabilità che di costi, per cui i corsi tanto pre-ingresso, se presenti, che post-ingresso sono gratuiti, sono in tutto quattro: Francia, Svezia, Italia e Spagna. Caso intermedio è quello della Germania, dove lo Stato è responsabile per l'organizzazione dei corsi post-ingresso, mentre il *Goethe Institut* è l'ente di riferimento all'estero, ma i costi devono essere sostenuti dal singolo migrante, che può comunque avere accesso a varie forme di rimborso almeno parziale (si veda capitolo 2). Infine, Olanda e Gran Bretagna sono i due paesi che hanno scelto decisamente la strada del mercato, affidando ad istituti ed agenzie certificatrici private la gestione dei corsi e, nel caso della Gran Bretagna, anche dei test, i cui costi devono essere interamente sostenuti dai migranti e, in ogni caso, non sono coperti dallo Stato.

Nonostante la varietà delle situazioni, è possibile comunque isolare due dimensioni principali sulla base delle quali delineare una tipologia delle politiche recenti di integrazione adottate nei paesi europei considerati. La prima dimensione è quella dell'*intensità della richiesta di assimilazione*, se limitata al caso di quanti entrano e si stabiliscono nel paese (misure post-ingresso) o se richiesta anche ex-ante, ovvero prima di lasciare il paese di origine e quale misura pre-ingresso. La seconda è relativa alla *responsabilità dello Stato*, dove il parametro fondamentale è se e in che misura lo stato si faccia carico delle misure di integrazione indirizzate agli immigrati. Dato che, come sintetizzato nella tabella 2, i diversi casi mostrano combinazioni di misure pre- e post-ingresso assai differenti e dotate di carattere più o meno obbligatorio, così come, sul lato della responsabilità statale, vi possono essere situazioni intermedie tra la totale assenza di intervento pubblico e la prevalenza assoluta di quest'ultimo, gli assi alla base della figura 1 vanno intesi come dei continuum, da un punto minimo (-), dove una scarsa intensità di richiesta di assimilazione si combina con la totale assenza di intervento dello stato, a un punto massimo sia in termini di richiesta di assimilazione che di impegno pubblico in questo settore di policy.

**Figura 1 - Tipologia delle policy di integrazione civica**



Come si può vedere dalla figura, è possibile ipotizzare 4 ideal-tipi. Il primo, nel quadrante in alto a sinistra, è quello dell'*integrazionismo statalista*, che si ha quando la richiesta di assimilazione è bassa o comunque limitata ad un solo tipo di misure, post- o pre-ingresso, e di queste si fa carico interamente lo Stato. È questo senza dubbio il caso della Svezia e per certi aspetti anche dell'Italia, dove la richiesta di assimilazione è decisamente maggiore rispetto al caso svedese ma comunque limitata alla fase post-ingresso.

Il secondo modello, quello dell'*assimilazionismo statalista*, si colloca in alto a destra e vede sia una forte richiesta di assimilazione, con misure sia pre che post-ingresso, che un coinvolgimento rilevante dello Stato nell'offerta dei corsi e nella copertura dei relativi costi. Vi rientrano il caso della

Francia e della Germania, anche se, come si è visto, laddove il primo è per certi meno esigente del secondo in termini di richiesta di assimilazione, il secondo vede una responsabilità dello stato media, in quanto i costi dei corsi sono a carico dei migranti che possono eventualmente accedere a forme di rimborso.

Nella parte bassa della figura, nel quadrante di destra, troviamo invece il modello dell'*assimilazionismo liberista*, che combina alte richieste in termini di integrazione a un totale disimpegno dello Stato nell'organizzazione dei corsi e nella copertura dei relativi costi. Caso emblematico come abbiamo visto è quello dei Paesi Bassi, e per molti aspetti anche della Gran Bretagna. Infine, nel quadrante di sinistra, troviamo il modello più *soft*, ovvero quello dell'*integrazione liberista*, dove una bassa richiesta di assimilazione si accompagna a una scarsa responsabilità statale. La Spagna, dove le politiche di integrazione civica appaiono ancora in fieri, si colloca al limite tra questo quadrante e quello superiore, dato che al momento la legislazione prevede solo misure post-ingresso ma la responsabilità per la loro implementazione è tutt'altro che chiara: in teoria le policies di integrazione civica dovrebbero rientrare tra le competenze delle Comunità Autonome, ma solo Catalogna e Comunità Valenzana hanno iniziato ad attrezzarsi al riguardo.

### **8.3 Il problema della valutazione**

Come si è visto nei capitoli sui singoli paesi e anche nella prima parte di queste Conclusioni, le politiche di integrazione civica sono state introdotte con l'obiettivo principale di aumentare le chances di integrazione sociale degli immigrati neo-arrivati soprattutto in termini di accesso e partecipazione al mercato del lavoro. Un altro obiettivo non sempre esplicitamente dichiarato a livello ufficiale, ma sicuramente ben presente a policymakers e opinione pubblica, è rappresentato dal tentativo di contenere, attraverso l'introduzione di misure di integrazione pre-ingresso, i flussi di migranti per motivi familiari, e selezionare gli aspiranti immigrati con livelli più elevati di scolarità e quindi, almeno sulla carta, ancora una volta una maggiore capacità di integrazione nella società di arrivo.

Di fatto, però, un po' in tutti i paesi considerati gli studi che si propongono di valutare gli *outcomes* di queste policies, ovvero i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi posti, sono pochi ed estremamente controversi (Lechner e Lutz 2012). Da un lato, le misure di integrazione che abbiamo esaminato in questo rapporto sono state introdotte molto di recente, in alcuni casi, come Spagna e Italia, alla fine degli anni 2000, per cui non si dispone ancora di un arco di tempo sufficientemente lungo per poter valutare effettivamente cosa queste politiche hanno prodotto. Dall'altro, va sottolineata la difficoltà di misurare un processo estremamente complesso e multidimensionale come è quello dell'integrazione (Zincone, Caponio e Carastro 2006). Di fatto, le politiche di integrazione civica si propongono di intervenire su un fenomeno che può essere influenzato da molte variabili differenti che è estremamente difficile tenere sotto controllo nell'ambito di studi basati su dati statistici provenienti da fonti amministrative. L'ideale sarebbe poter ricorrere a una valutazione di tipo semi-sperimentale, con la costruzione di due gruppi statisticamente identici sotto tutti i profili tranne quello dell'assenza/presenza dell'intervento di policy oggetto di studio. La strategia che meglio si avvicina a questa strategia di ricerca potrebbe

essere quella di comparare la performance sul mercato del lavoro e su altri indicatori di integrazione di coorti differenti di migranti, arrivati prima e dopo l'introduzione della policy. E tuttavia, anche in questo caso non è detto che gli aggregati statistici considerati siano identici e nemmeno simili, dato che la coorte di arrivi di un certo anno può variare anche significativamente rispetto a quella dell'anno successivo per varie ragioni indipendenti dall'intervento della policy che si vuole valutare (Lechner e Lutz 2012, 5).

Nonostante questi problemi, nei paesi dove da più tempo sono in vigore misure obbligatorie di integrazione sia pre che post-ingresso, e cioè Olanda e Germania, sono stati condotti alcuni studi pionieristici volti a valutare l'efficacia delle misure introdotte rispetto agli obiettivi prestabiliti. Vediamo qui di seguito i risultati principali di queste ricerche.

In Olanda, come si è visto, corsi di lingua e test di integrazione pre e post-ingresso sono in vigore sin dal 2004, anche se sono stati poi rivisti nel corso del tempo (cfr. capitolo 1). La maggior parte degli studi condotti finora si sono concentrati sulle misure pre-ingresso e hanno cercato di rispondere a due domande: 1) se l'introduzione di corsi di lingua e cultura prima dell'arrivo nel paese abbia migliorato la performance dei migranti nei successivi corsi post-ingresso; 2) se vi sia stato un qualche effetto in termini di controllo e contenimento dei flussi.

Per quanto riguarda la prima domanda, una ricerca condotta nel 2009 (Regioplan 2009), mostra una moderata correlazione positiva tra i risultati conseguiti dai migranti nei test pre-ingresso e i punteggi ottenuti al test iniziale per l'iscrizione ai corsi post-ingresso, che sono stati confrontati con quelli ottenuti dalle coorti di migranti arrivati prima dell'introduzione delle misure pre-ingresso. In particolare, lo studio ha evidenziato un leggero miglioramento del livello di comprensione della lingua olandese, ma non del livello di padronanza della lingua parlata. Un tale risultato sembra essere confermato dalle interviste qualitative condotte sempre nell'ambito dello stesso studio con funzionari locali coinvolti nell'implementazione dei corsi post-ingresso, secondo le quali quanti sono arrivati in Olanda dopo l'introduzione delle misure pre-ingresso mostrerebbero un maggiore livello di preparazione e motivazione all'apprendimento della lingua olandese rispetto a prima. Allo stesso tempo, l'85% dei migranti intervistati ha affermato che la preparazione per il superamento del test pre-ingresso è stata utile ai fini della prima integrazione nel contesto olandese. Tuttavia, sempre dalla stessa ricerca emerge un atteggiamento decisamente più critico del personale delle ambasciate e dei consolati addetto alla somministrazione dei test di lingua e cultura, secondo cui il livello di competenza linguistica richiesto è talmente basso che di solito i migranti si limitano a memorizzare le nozioni richieste (in tutto 500 parole di lingua olandese) senza realmente capirne il significato. Una tale strategia è stata confermata anche dai focus group condotti con i migranti.

Per quanto riguarda invece gli effetti in termini di controllo dei flussi, una ricerca condotta sempre nel 2009 (Lodder 2009), mette in luce un'impennata nelle richieste di visto di ingresso nel 2005 e nel 2006, e in particolare nei mesi immediatamente precedenti l'introduzione dei test di lingua e cultura all'estero, e un calo netto delle domande dopo l'entrata in vigore della legge (agosto 2006). Tuttavia, i dati sui visti di ingresso mostrano anche che a partire dal 2008, e soprattutto nel corso del 2009, il numero delle domande di ingresso per motivi familiari avrebbe cominciato nuovamente a crescere, sebbene a un ritmo più contenuto rispetto al periodo precedente l'introduzione del *Civic Integration Abroad Act*.

Lo studio mette in luce anche differenze importanti nelle categorie di richiedenti: il calo di domande infatti, risulta essere particolarmente consistente tra le persone di età più elevata e i meno

scolarizzati. In termini di paesi di origine, invece, le diminuzioni più consistenti hanno riguardato Turchia, Marocco, Brasile e Indonesia. L'obbligo del test pre-ingresso sembra dunque rappresentare un ostacolo particolarmente importante per gli aspiranti con un livello minore di scolarizzazione e per alcune nazionalità quali turchi e marocchini (Lodder 2009, 34). Quanti però si preparano per il test lo superano nel 96% dei casi. Ne consegue un forte effetto di auto-selezione, nel senso che gli aspiranti migranti che si sottopongono al test sono quelli che ritengono di avere le chance maggiori di passarlo, mentre quanti non si sentono in grado di superarlo non si presentano neanche. Ne consegue un cambiamento sostanziale della composizione dei nuovi ingressi per motivi famigliari nel senso di una ulteriore femminilizzazione (il 67% dei richiedenti dopo l'implementazione dei test contro il 62% prima), una crescente scolarizzazione (la percentuale di altamente qualificati infatti è aumentata dal 20% al 33%) e un abbassamento dell'età media (da 33 a 31 anni).

Per quanto riguarda invece le ricerche condotte in Germania, queste hanno riguardato in particolare gli effetti in termini di integrazione, soprattutto con riferimento all'accesso e alla partecipazione al mondo del lavoro, e quelli sul piano della selezione e del contenimento dei flussi. Per quanto riguarda il primo aspetto, le ricerche si sono concentrate sull'efficacia delle misure post-ingresso introdotte a partire dal 2005. Una prima ricerca diretta a valutare il processo di implementazione dei corsi (Rambøll Management 2006), ha messo in luce come circa il 40% dei partecipanti non fosse riuscito a raggiungere il livello B1 di conoscenza della lingua nell'arco delle 600 ore di insegnamento previste. Pertanto, l'istituto responsabile della ricerca raccomandava di rendere obbligatorio il test iniziale di ingresso al corso per rilevare il livello di competenza iniziale dei partecipanti e costituire classi il più possibile omogenee, nonché quello finale di verifica dei risultati, così da poter ottenere un monitoraggio preciso del livello di lingua raggiunto in seguito al corso. Inoltre, si raccomandava di aumentare l'offerta di servizi di baby-sitting, dato che l'assenza di questo tipo di servizio emergeva come ragione dell'abbandono dei corsi nel 40% dei casi, soprattutto donne, a fonte anche della non applicazione delle sanzioni previste per quanti abbandonano i corsi (cfr.: Lechner e Lutz 2012, 26).

Un'altra raccomandazione emersa dallo studio del 2005 era quella di mettere a punto una ricerca *panel* – che seguisse cioè un determinato campione nel tempo - per monitorare i progressi degli immigrati che hanno partecipato ai corsi. Una tale raccomandazione è stata accolta dal BAMF, che nel 2007 ha avviato la prima indagine longitudinale sulle traiettorie di integrazione dei partecipanti ai corsi di integrazione civica (Lechner e Lutz 2012, 26-27). Il disegno della ricerca ha preso in considerazione: un gruppo di partecipanti ai corsi composto da 4.000 immigrati che sono stati intervistati all'inizio del corso, alla sua conclusione e nuovamente un anno dopo averlo terminato; e un gruppo di controllo di 3.000 immigrati che non avevano partecipato ai corsi perché arrivati prima dell'entrata in vigore della legge del 2005. I risultati della ricerca, tuttora pubblicati solo in parte, sono alquanto contraddittori: se, a un anno di distanza, la maggior parte delle donne straniere che hanno frequentato i corsi sembrerebbe aver trovato una posizione lavorativa full-time o part-time, anche il fatto di avere un coniuge tedesco concorre nell'aumentare la probabilità di trovare inserimento nel mondo del lavoro. I contatti con cittadini tedeschi sembrerebbero pertanto altrettanto avere un'importanza eguale se non maggiore del livello di competenza linguistica raggiunto attraverso i corsi (Grunert 2011).

Per quanto riguarda i test pre-ingresso, la domanda principale a cui hanno cercato di rispondere i pochi studi finora condotti riguarda i possibili effetti sulla composizione di quanti emigrano per motivi famigliari. In particolare, i dati del Goethe Institut sui tassi di superamento del test finale, mettono in luce come nel 2008 questo sia stato del 59% e nel 2009 del 64% (Lechner e Lutz 2012, 29). In generale, i tassi di successo sono considerevolmente più elevati tra quanti hanno frequentato i corsi tenuti dal Goethe, rispettivamente il 73% degli esaminati nel 2008 e il 74% nel 2009, che tra quanti si sono preparati individualmente, il 54% nel 2008 e il 61% nell'anno successivo. Nel 2009, i candidati esterni erano però pari a ben il 73% di quanti hanno sostenuto l'esame, ciò che sembra indicare che la stragrande maggioranza dei candidati non ha accesso ai corsi del Goethe o non può sostenerne i costi.

Per entrambi gli anni poi, si sono registrati tassi di successo molto differenziati a seconda delle nazionalità. Nel 2009, i tassi di successo più elevati sono stati registrati per il Marocco (82%), la Russia (82%) e l'Ucraina (79%), mentre quelli più bassi per Macedonia (33%), Iran (35%) e Kosovo (51%). Anche i candidati turchi hanno registrato un tasso di successo superiore alla media e pari al 68%. Secondo le rappresentanze diplomatiche all'estero, i tassi di successo sono più elevati tra le donne che tra gli uomini; inoltre, l'insuccesso sarebbe più alto tra le persone scarsamente scolarizzate e tra quanti non hanno avuto accesso ai corsi (Lechner e Lutz 2012, 30). In termini di controllo dei flussi, i dati sul numero di visti rilasciati per motivi famigliari a partire dal 1998 mostra come questo abbia iniziato a calare già a partire dal 2003, quindi ben prima dell'introduzione dei test pre-ingresso nel 2007. L'allargamento ad Est ha avuto senza dubbio un impatto decisivo sul tasso di domande presentate, data l'importanza dei flussi provenienti dai nuovi paesi UE in Germania. In ogni caso, se si considerano i dati del 2007, un certo effetto della nuova normativa appare evidente: se nei primi tre trimestri il numero di visti concessi è rimasto costante, nell'ultimo trimestre, dopo l'introduzione delle misure pre-ingresso, i visti rilasciati per motivi famigliari sono calati del 40% (Lechner e Lutz 2012, 32). Questo calo ha interessato in maniera significativa i cittadini turchi (-67%), thailandesi (-56%), serbi (-54%) e marocchini (-51%). Inoltre, le donne risultano sistematicamente più colpite degli uomini (Lechner e Lutz 2012, 32).

In ogni caso, questo calo repentino dei visti rilasciati per ricongiungimento familiare è stato solo temporaneo, in quanto i numeri sono ricominciati a crescere già a partire dal secondo trimestre del 2008, e il trend positivo si è mantenuto per tutto il 2009 (Lechner e Lutz 2012, 33). Questa ripresa però non ha riguardato in egual modo tutti i principali paesi di origine dei migranti per motivi famigliari: nel caso dei turchi, nel 2009 sono stati rilasciati 6.905 visti, un numero ancora ben al di sotto i 7.636 registrati nel 2007.

In conclusione, i dati disponibili sono ancora troppo limitati, sia per ampiezza della copertura geografica (in sostanza, due soli paesi tra quelli considerati) sia per grado di dettaglio e affidabilità, per permettere di formulare giudizi *evidence-based* complessivi sull'efficacia e l'efficienza delle nuove politiche di selezione degli immigrati a partire da parametri di integrabilità. Peraltro, questa è una debolezza comune anche ad altri filoni delle politiche migratorie, un ambito in cui la valutazione delle politiche è forse ancora meno praticata che in altri policy fields. Investimenti mirati in ricerche e valutazioni, anche di natura comparativa, sono dunque necessari, se si vuole che una più stretta finalizzazione della gestione dei flussi a obiettivi di integrazione di lungo periodo dia frutti tangibili, che giustifichino l'impegno che questo tipo di misure richiede ai migranti e alle amministrazioni.

Tab. 2: Descrizione analitica delle policy di integrazione civica in base ad alcuni parametri fondamentali.

	Tipo di misure	Target	Verifica	Sanzioni	Corsi	Costi
Olanda	1) Pre-ingresso 2) Post-ingresso: PdS permanente	1) cittadini non UE per ricongiungimento 2) Cittadini non UE neo-arrivati e oldcomers	1) Test di lingua (A1) e cultura 2) Test di lingua e cultura entro 3 anni e mezzo o 5 max	1) negazione visto 2) multa da 500 a 1000 €	1) privati 2) privati	1) migrante 2) migrante
Germania	1) Pre-ingresso 2) Post-ingresso: PdS permanente	1) cittadini non UE per ricongiungimento 2) Cittadini non UE neo-arrivati e anche residenti di lungo periodo se percepiscono assistenza sociale	1) Test di lingua (A1) 2) Partecipazione obbligatoria al corso di lingua (livello B1) ed educazione civica con superamento del test finale obbligatorio solo per l'accesso al PdS permanente	1) negazione visto 2) negazione PdS permanente (se non si supera test finale)	1) privati (Goethe) 2) Stato	1) migrante 2) migrante (ma possibilità di rimborsi parziali)
Francia	1) Pre-ingresso 2) Post-ingresso: CAI e CAIF per PdS permanente	1) cittadini non UE per ricongiungimento 2) Cittadini non UE neo-arrivati anche per motivi familiari (CAIF)	1) Test di lingua e di cultura 2) certificato di frequenza corso di lingua e di cultura (durata di 1 anno)	1) obbligo corso di lingua e cultura di 2 mesi nel PdO e CAI 2) negazione PdS permanente	1) Stato 2) Stato	1) Stato 2) Stato
Svezia	Post-ingresso	Richiedenti asilo, altri immigrati (anche UE) se vogliono	Frequenza obbligatoria corso di lingua per richiedenti asilo	Perdita indennità	Stato (comuni)	Stato
Regno Unito	1) Pre-ingresso 2) Post-ingresso: per PdS permanente	1) cittadini non UE per motivi di lavoro e di ricongiungimento 2) cittadini non UE	1) Test di lingua (livello A1 per ricongiungimento; livelli diversi a seconda del tier nel caso di ingresso per motivi di lavoro) 2) Test di lingua inglese per stranieri non madrelingua (ESOL)	1) negazione visto 2) negazione PdS permanente	1) privati 2) privati	1) migrante 2) migrante
Spagna	Post-ingresso: rinnovo PdS	a)Cittadini non UE neo arrivati b) aspiranti alla regolarizzazione	a)Partecipazione a corsi di lingua e di cultura b) dimostrazione conoscenza lingua, eventuale esame	a) negazione rinnovo b) negazione regolarizzazione	Comunità Autonome	Stato
Italia	1) Accordo di integrazione per primo rinnovo Pds 2) PdS CE lungo residenti	1) Cittadini non UE 2) Cittadini non UE	1) Crediti raggiunti nei 2 anni (max 3) di validità; eventuale test di lingua e cultura 2) Test di lingua	1) Diniego del rinnovo ed espulsione 2) negazione PdS permanente	1)Stato 2) Stato	1) Stato 2) Stato

## UN POST SCRIPTUM

### EPPUR SI MUOVONO

di Giovanna Zincone

#### 9.1 All'origine di queste policy

Le politiche di cui si tratta nel rapporto di FIERI per il CNEL collegano, più esplicitamente e direttamente di quanto non si sia fatto in passato, le concessioni e i rinnovi dei permessi di soggiorno a dimostrazioni di disponibilità e capacità di intraprendere con successo un percorso di integrazione. L'accettazione di valori condivisi, la conoscenza o l'apprendimento della lingua o delle lingue del paese di destinazione, delle sue istituzioni, della sua cultura sono adottati come condizioni per ammettere e continuare a far risiedere sul territorio gli immigrati non comunitari. Le conoscenze richieste si acquisiscono anche attraverso la frequenza ad appositi corsi, frequenza che in alcuni casi può costituire di per sé una prova sufficiente della volontà di integrarsi. Questa strategia mira quindi sia a selezionare soggetti più integrabili all'ingresso, ex ante, sia a incentivare processi di integrazione ex post. Anche in passato, le politiche di ammissione hanno inglobato criteri di integrabilità: lo hanno fatto ad esempio privilegiando discendenti di emigrati o nazionalità considerate culturalmente più affini e politicamente più affidabili. La stessa comunità europea e i suoi successivi allargamenti si possono interpretare anche in quest'ottica. Lo hanno fatto scoraggiando nazionalità considerate estranee. Come è avvenuto, ad esempio, negli Stati Uniti nei confronti degli asiatici già a partire dal *Chinese Exclusion Act* del 1882 e rispetto agli europei del sud e dell'est con l'*Immigration Act* del 1924<sup>34</sup>. Ancora prima, dalla metà dell'Ottocento, l'Australia diede l'avvio al programma 'White Australia'<sup>35</sup>, indirizzato in particolare contro i cinesi.

La differenza tra le politiche analizzate in questo studio rispetto a quelle appena citate e ad altre simili successive sta nel fatto che nel nuovo trend immigrazione e integrazione sono non solo più esplicitamente collegate fin dalla frontiera, ma sono anche inserite in un percorso successivo di apprendimento e buona condotta che prevede promozioni e bocciature. In Italia questo tipo di interventi è stato realizzato attraverso l'Accordo di Integrazione del 2009.

La ricerca ha preso in considerazione oltre all'Italia, i casi di Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svezia. Troviamo in questo rapporto un quadro sintetico delle rispettive normative. Nelle conclusioni viene presentata una tipologia che mette in evidenza differenze e somiglianze tra i paesi analizzati; lì sono riportate anche le poche esperienze di valutazione empirica e si tira un primo bilancio. Si tratta di uno studio non affetto da spirito di parte, non viziato

---

<sup>34</sup> Secondo questo provvedimento, peraltro preceduto nel 1921 da altri solo di poco meno restrittivi, il numero di immigrati che potevano essere ammessi annualmente da ciascuna nazione di origine non poteva superare il 2% dei cittadini di quella stessa nazione già residenti negli Stati Uniti in base al censimento del 1890. Lo scopo consisteva nel limitare le provenienze dal Sud Europa, in particolare dall'Italia che aveva avviato le grandi migrazioni di massa transoceaniche e dall'Europa dell'Est nei cui flussi era importante la presenza di ebrei che scappavano dalle persecuzioni. A queste limitazioni si accompagnava il blocco totale dei flussi dal Medio Oriente e dall'Asia. In queste scelte selettive si combinavano componenti diverse della 'non' integrabilità: la differenza culturale e religiosa, la scarsa affidabilità politica non solo per le possibili derive anarchiche dei sud europei, ma per la loro tendenza a farsi intruppare elettoralmente dai boss, la competizione al ribasso nei confronti dei lavoratori nazionali per la disponibilità al crumiraggio.

<sup>35</sup> Il programma era motivato dal risentimento dei minatori bianchi nei confronti dei lavoratori cinesi, questa linea di policy trovò la sua massima realizzazione nell'*Immigration Restriction Act* del 1901 che prevedeva tra l'altro un dettato come test di ingresso.

da giudizi a priori; lo si può definire 'laico', come ha fatto Giorgio Alessandrini in occasione della presentazione presso il CNEL. Rispetto al lavoro già compiuto dall'equipe di FIERI, posso solo abbozzare qualche ulteriore riflessione, un post scriptum nel quale avanzo percorsi orientativi per accompagnare e migliorare queste policy. Sono proposte ancora da attrezzare attraverso ulteriori riflessioni e ricerche, se si volesse renderle seriamente operative. Intanto riprendo l'osservazione delle policy di cui tratta il rapporto.

Premetto un'ovvia avvertenza: meglio non pretendere troppo dall'azione pubblica, se vogliamo dare una mano a migliorarla. Governare i fenomeni migratori è necessario e le politiche di vario livello (locale, regionale, nazionale e sovranazionale) sono i soli strumenti a disposizione di chi deve farlo, ma è bene valutarle con la consapevolezza che si tratta di strumenti deboli rispetto alla complessità del loro oggetto<sup>36</sup>.

Troppi *fattori esogeni*, che sfuggono alla presa dei decisori nazionali, incidono sui fenomeni da governare e spesso lo fanno senza usare la cortesia di un adeguato preavviso. A modificare il quadro, sul quale i decisori nazionali devono intervenire, concorrono le destabilizzazioni di altri sistemi politici, specie di quelli più prossimi: il crollo dei regimi comunisti che ha reso possibile l'allargamento dell'Unione e le rilevanti migrazioni collegate, basti ricordare i potenti flussi dall'Albania nel 1991; le rivoluzioni arabe, che hanno dato luogo ad arrivi dalla Tunisia nel 2011, che, sebbene più modesti rispetto a quelli degli anni novanta, generarono tuttavia tensioni tra Italia e Francia e incrinature nell'impianto di Schengen. I massicci esodi dalla massacrata Siria che generano imponenti flussi di profughi riproponendo ancora il problema della distribuzione dei carichi nell'Unione Europea. Incidono a modificare il contesto dell'azione pubblica i cambiamenti nelle strategie migratorie sia dei paesi di emigrazione, sia di quelli di immigrazione, per quel che ci riguarda, di quelli europei in particolare. Negli anni Settanta la chiusura delle frontiere da parte di Francia e Germania contribuì a dirottare una parte dei flussi verso i paesi del Sud Europa e costituì uno dei fattori, seppure non il solo, che fece dell'Italia un paese di immigrazione. Mutamenti della situazione economica dei paesi coinvolti possono modificare la consistenza e la direzione dei flussi. Assistiamo dall'inizio della crisi in corso a movimenti migratori dal Sud Europa verso la Germania, la Gran Bretagna, la Francia<sup>37</sup> e verso altri paesi del Nord Europa, a rientri verso Cina, India e Brasile.

Vincoli giuridici imposti a livello internazionale obbligano a revisioni magari mal digerite dai governi nazionali del momento. L'azione della magistratura può incidere fortemente sull'applicazione delle norme plasmandole e il ricorso alle Corti Costituzionali e internazionali può modificarne radicalmente i dettami.

Concorrono a limitare la razionalità dei decisori anche *fattori endogeni*, quali il desiderio di massimizzare i risultati elettorali compiacendo l'opinione pubblica e di incrementare l'opportunità di partecipare a maggioranze di governo compiacendo potenziali partner. Incide la necessità di non

---

<sup>36</sup> Qui tocco in forma molto semplificata il tema della formazione delle politiche migratorie del quale mi sono occupata in modo più approfondito altrove, in particolare "Conclusion: Comparing the Making of Migration Policies", *Migration Policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present* (G. Zincone, R. Penninx e M. Borkert, a cura di, 2011), IMISCOE research, Amsterdam University Press, Amsterdam. pp. 377-441.

<sup>37</sup> Anche se l'economia tedesca rallenta continua ad avere tassi di disoccupazione più bassi e stipendi più alti. Secondo l'Ufficio Statistico Federale nei primi 6 mesi del 2012, rispetto ai primi 6 mesi del 2011, gli immigrati dalla Grecia sono aumentati del 78%, quelli da Spagna e Portogallo del 50%. A muoversi sono soprattutto giovani che si dirigono preferibilmente in Gran Bretagna, Francia e Germania. La nuova migrazione non coinvolge soltanto lavoratori altamente qualificati, ma anche giovani con qualifiche medie e altri ancora in fase di formazione.

deludere potenti attori sociali<sup>38</sup> che, in particolare nel caso delle politiche migratorie italiane, non sono soltanto attuali o potenziali datori di lavoro degli immigrati, ma anche influenti lobby benevole<sup>39</sup>.

Il livello locale, quello in cui si presentano con più evidenza i problemi, adatta e modifica le linee nazionali, produce input e feed-back che incidono sui contenuti delle policy disegnate dai decisori a livello centrale. Il processo decisionale coinvolge vari livelli che interagiscono tra loro: non è monodirezionale e non si chiude mai definitivamente<sup>40</sup>.

Inoltre, la macchinosità stessa delle procedure con cui si adottano e si attuano le policy<sup>41</sup>, le conoscenze e le competenze inadeguate di chi concorre a decidere a vario titolo e ai diversi livelli, aggiungono ulteriori motivi di distorsione e di inefficacia. E gli errori, una volta compiuti, non si correggono facilmente. La penuria di osservatori stabili e indipendenti che garantiscano un monitoraggio periodico e quindi meccanismi di feed-back, si accompagna alla difficoltà oggettiva di valutare l'impatto specifico delle policy sotto osservazione rispetto ad altre variabili<sup>42</sup>, ne deriva quindi una certa arbitrarietà nelle correzioni di rotta. Peraltro, tali correzioni a livello di singolo Stato non si basano di solito su pur scarse e approssimative valutazioni empiriche, ma dipendono sovente da emergenze impreviste, da mutamenti del quadro politico nazionale, da pressioni delle lobby. Nuove policy e correzioni di rotta a livello nazionale e locale sono indirizzate dalla propensione a imitare stati europei di più antica immigrazione che fungono da modelli di policy per quelli di immigrazione più recente, affetti da sensi di inferiorità decisionale. Questa sindrome genera importazioni non sempre meditate<sup>43</sup>.

Insomma, le decisioni pubbliche e i loro aggiustamenti non sono il prodotto di processi squisitamente razionali. All'origine si trova soprattutto la necessità di agire comunque, spesso in situazioni gravi, talora di vera e propria emergenza.

---

<sup>38</sup> La teoria del ciclo politico sostiene attraverso ricerche empiriche che queste esigenze si presentano con diverse priorità in fasi diverse del ciclo politico: in prossimità e subito dopo le elezioni i partiti cercano di compiacere l'elettorato, mentre una volta stabilmente al governo subiscono più fortemente l'influenza delle lobby. Questa teoria s'inserisce in un più ampio filone che applica un approccio economico ai comportamenti politici: considera la massimizzazione dell'utilità come principale motore dell'azione almeno in certi ambiti. Fu ideata dalla New Political Economy School, inizialmente in riferimento alla politica fiscale, si parlava infatti di 'political business cycle'. Si vedano ad esempio, E.R. Tufte 'Determinants of the outcomes of midterm Congressional elections', *American Political Science Review* vol.69,1975, pp. 812-27 e D.A. Hibbs, 'Political parties and macroeconomic policy', *American Political Science Review* vol. 71, 1977, pp. 1467-1487.

<sup>39</sup> Quella che ho definito 'la potente lobby dei deboli', composta da un parte cospicua delle organizzazioni cattoliche, da associazioni laiche ad esempio di giuristi, dalla maggioranza dei sindacati, da operatori nei servizi di welfare crea una pressione forte che, specie quando è in allineamento con le organizzazioni imprenditoriali, non si può ignorare. Per la prima volta ho presentato questa tesi in "The Making of Policies: Immigration and Immigrants in Italy", in *Journal of Ethnic and Migration Studies (JEMS)*, vol. 32, n.3, aprile 2006, pp.347-375.

<sup>40</sup> Sulla complessità dei processi decisionali e il loro carattere multilevel, si veda oltre al libro curato da me, Penninx e Borkert, che ho già citato, la rassegna curata da me e Tiziana Caponio, 'The Multilevel Governance of Migration', in R. Penninx, M. Berger & K. Kraal, *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006.

<sup>41</sup> Per comprendere la specifica inadeguatezza del processo decisionale italiano già a livello istituzionale suggerisco la lettura della convincente lezione di Sabino Cassese tenuta in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di "Italiadecide", Camera dei deputati, Sala della regina, 11 febbraio 2013.

<sup>42</sup> Questa difficoltà non dovrebbe scoraggiare la valutazione, che andrebbe affidata ad organismi tecnici non connotati politicamente, come suggerisce Cassese. La proposta di un'agenzia con compiti più vasti viene anche da Massimo Livi-Bacci, *Vademecum di un riformista*, Neodemos, 2012, è presente nel documento di riforma del Testo Unico sull'Immigrazione preparato dal PD. Ed è ripresa nel documento steso da tre fondazioni Neodemos, ISMU e FIERI, *Oltre la crisi: riforme per il governo delle migrazioni*, luglio 2013.

<sup>43</sup> Il ruolo della comparazione non sempre genera un policy transfer: si utilizza così, purché sia in sintonia con le posizioni politiche dei decisori; al contrario può essere utilizzata per evidenziare errori e vie da non percorrere (devo questa osservazione a un'intervista a Jan Niessen svolta all'interno della mia ricerca sul decision making dell'immigrazione). Ma la via dell'imitazione non sempre meditata prevale quando si tratta di paesi che si considerano più avanzati, è la vecchia teoria della diffusione di Reinhard Bendix .

Non è facile affrontare difficoltà ed emergenze con provvedimenti capaci di incidere positivamente sui fenomeni materiali. Le policy talvolta cercano, più modestamente, di soddisfare stati d'animo, umori dell'opinione pubblica nazionale, degli osservatori internazionali e quant'altro. Si possono interpretare come messaggi per il pubblico. Alle criticità si risponde con la palese volontà di affrontarle. E questo ha già di per sé un valore politico, produrre decisioni bene attrezzate e prevedere la loro efficacia, come ho cercato di illustrare finora, è molto difficile, a volte impossibile. Se si vuole giudicare serenamente il trend di policy analizzato in questo rapporto, è necessario capire che con esso si è tentato di far fronte alla pressione di pesanti e reali sfide che erano in cerca di risposte urgenti.

È noto quali fossero i problemi in attesa di risposte quando il trend prese l'avvio. L'accresciuta competizione economica a livello internazionale richiedeva e richiede di massimizzare l'utilità e di minimizzare i costi economici dell'immigrazione. La stagnazione e la crisi, che hanno colpito con particolare durezza alcuni paesi di immigrazione, hanno rafforzato drammaticamente questa esigenza. Lo shock per la distruzione delle torri gemelle l'11 settembre, seguito da manifestazioni di insoddisfazione per l'attentato nelle banlieue francesi, le rivolte contro il libro di Rushdie in Gran Bretagna e la fatwa contro lo scrittore, l'assassinio del regista Theo van Gogh, il generale aumento di conflitti interetnici a livello urbano, questi e molti altri eventi hanno segnalato sacche di estraneità culturale. Il diffondersi a livello transazionale di fenomeni di reislamizzazione, che hanno assunto anche caratteri di mobilitazione e conflitto radicale, hanno generato una sorta di panico culturale<sup>44</sup> e la conseguente volontà di rafforzare e far condividere quelli che si considerano i valori fondanti delle comunità di accoglienza<sup>45</sup>.

Più in generale, nei paesi di immigrazione, seppure con gradi molto diversi, si sono registrati e continuano a presentarsi segnali di fallimento nei processi di integrazione, sia sotto il profilo sociale e culturale (conflitti interetnici e rivolte di giovani anche delle seconde e terze generazioni), sia in ambito economico (incrementi più rapidi dei tassi di disoccupazione tra gli immigrati, fallimenti nell'istruzione specie tra alcune minoranze di origine immigrata).

A questo punto occorre dire che, seppure per tutti i motivi che abbiamo elencato, la presa reale dell'azione pubblica sui fenomeni sociali ed economici è limitata e difficile da valutare, tuttavia alcune decisioni sembrano ottenere risultati concreti. Le policy di raccordo tra immigrazione e integrazione tutto sommato paiono ricadere nella categoria delle misure apprezzabili. Come si costruisce questo giudizio assolutorio?

## **9.2 Come giudicarle?**

Le valutazioni empiriche effettuate su queste policy – come si è già anticipato – sono scarse (Lechner, Lutz et al. 2012; Regioplan 2009; Lodder 2009) e presentano i problemi illustrati prima: non è semplice, infatti, soppesare l'impatto delle misure di cui trattiamo rispetto ad altri fattori.

---

<sup>44</sup> Il concetto di cultural panic rispetto alle minoranze mussulmane è di Ellie Vasta , 'From ethnic minorities to ethnic majorities policy: Multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands', *Ethnic and Racial Studies* vol. 30, 2007, pp. 713-740.

<sup>45</sup> Che una troppo larga componente dei cittadini dei paesi di arrivo non onori i valori liberaldemocratici che vorrebbe trasfondere agli stranieri meriterebbe una riflessione a parte.

Altri fattori, come avere un coniuge del luogo e relazioni sociali con i nazionali, sembrano contare più dei test e dei corsi pre e post ingresso<sup>46</sup>, tuttavia amicizie e coniugi non si determinano per legge: su queste variabili il decisore pubblico fortunatamente può poco. Entro tali limiti, le politiche di raccordo tra immigrazione e integrazione mostrano una certa efficacia, ad esempio, nel favorire l'occupazione. Infine, anche se le evidenze empiriche su queste specifiche politiche sono ancora scarse, si può contare su altre ricerche<sup>47</sup> più consolidate sul ruolo positivo della conoscenza linguistica rispetto all'integrazione, in particolare nell'evitare il downgrading lavorativo e sociale degli immigrati. Anche i risultati dell'Eurobarometro, presentati contestualmente all'*European Agenda for Integration* approvata nel luglio 2011, confermano un'opinione diffusa sia tra i nazionali, sia tra gli stessi immigrati: la conoscenza della lingua e della cultura locale costituiscono elementi chiave per l'integrazione. Altro fattore citato e riconosciuto empiricamente come capace di produrre integrazione è la condizione di occupato regolare. Quindi favorire chi abbia un'offerta di lavoro, chi abbia o sia disposto ad acquisire rapidamente conoscenze almeno di base della lingua e dei costumi del luogo costituisce una buona strategia di inclusione. Infine, le pur poche valutazioni empiriche rivelano che la pratica dei corsi è apprezzata dagli stessi utenti.

Perché a livello accademico e politico le misure di raccordo tra ingresso e integrazione, invece, non sempre<sup>48</sup> piacciono? La principale critica dei detrattori riguarda proprio il loro asse portante: la logica utilitarista e l'impatto selettivo. Si tratta di critiche che trovano una base su principi fondamentali incardinati nelle costituzioni nazionali e nelle carte internazionali dei diritti fondamentali: quali ad esempio la tutela dell'unità familiare. A questo proposito si può osservare che le due esigenze di integrazione socioculturale, da una parte, ed economica, dall'altra, spesso si sovrappongono e rafforzano la 'selettività utilitaristica' a scapito dei valori umanitari. Ad esempio, le misure adottate tra il 2006 e il 2007 in Olanda e in Germania hanno introdotto il requisito della competenza linguistica e della conoscenza del paese di accoglienza per i potenziali immigrati prima di ammetterli sul territorio, ma al contempo hanno esentato dalla prova tutti i paesi industrializzati e gli ingressi per lavoro; in questo modo di fatto hanno colpito i ricongiungimenti familiari dai paesi a forte pressione migratoria<sup>49</sup> e posto una speciale barriera nei confronti di mogli con scarsa istruzione o addirittura analfabete, molte delle quali potrebbero provenire da stati a maggioranza mussulmana ed essere portatrici di una cultura femminile poco compatibile con quella del paese di accoglienza<sup>50</sup>. Inoltre, queste stesse persone potrebbero gravare sul welfare senza contribuirvi, il tutto in una situazione critica per le finanze pubbliche. In una logica puramente utilitaristica, lo slittamento al di là delle frontiere, cioè prima di concedere i permessi di soggiorno, di criteri che testino le potenzialità di integrazione persino dei familiari da ricongiungere è comprensibile. All'interno di questa logica, condivisa da membri influenti dell'Unione, non stupisce

---

<sup>46</sup> Dalla ricerca empirica di Lechner e Lutz (2012) emerge che il capitale sociale pesa più dello scarso capitale umano in più che si acquisisce con i corsi.

<sup>47</sup> Si vedano ad esempio le valutazioni empiriche di D. Drbohlav & D. Dzurova, 'Where are they going? Immigrant inclusions in the Czech Republic (A case study on Ukrainians, Vietnamese and Armenians in Prague)', *International Migration* vol. 45, 2007, pp. 69-95. Esser, H. 'Migration, Language and integration', *AKI Research Review*, 4, 2006. Per il caso italiano e la percezione del ruolo della competenza linguistica nei processi di integrazione cfr. M. Pendenza, , *Noi visti da loro*, preparatory document, Rome, Commission for the Integration of Immigrants, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento degli Affari Sociali, Ottobre 1999 e V. Cotesta, *Lo straniero: Pluralismo culturale e immagini dell'Altro nella società globale*. Roma/Bari, Laterza, 2002.

<sup>48</sup> Si veda ad esempio Guild Elspeth, Kees Groenendijk & Sergio Carrera (a cura di), *Illiberal States Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, Ashgate, 2009.

<sup>49</sup> Come osserva Monica Quirico in questo volume.

<sup>50</sup> Così l'interpretano sia Quirico che Pastore e Caponio nella ricerca CNEL FIERI in materia.

che l'introduzione di misure e criteri di integrazione prima dell'ingresso anche per i ricongiungimenti familiari sia stata accolta come uno dei *Common Basic Principle for Integration*<sup>51</sup> a livello EU. E i paletti introdotti in singoli paesi e accettati poi a livello di Unione Europea non riguardano solo i coniugi, diciamo pure le mogli. In Germania, come peraltro in Svizzera, i figli con più di 12 o di 14 anni, per ottenere il ricongiungimento ai genitori, devono sottoporsi a test di integrazione di difficoltà crescente a seconda dell'età. La direttiva sui ricongiungimenti familiari (2003/86/EC) ha legittimato tale decisione e la Corte di Giustizia dell'UE ha respinto nel giugno 2006 il ricorso del Parlamento Europeo contro la direttiva.

A sostenere queste poco amichevoli misure concorrono alcune ragioni pratiche proprie della logica utilitaristica che non si devono ignorare. Infatti, se il limite imposto agli adolescenti, da una parte contrasta con la dovuta tutela dell'unità familiare, dall'altra, mira non solo a evitare studenti troppo cresciuti e spesso non in grado di recuperare lo svantaggio iniziale a causa di una serie di specifiche difficoltà, ma anche ragazzi meno gestibili sia all'interno<sup>52</sup>, sia all'esterno dalla scuola, potenzialmente turbolenti. I limiti introdotti anche in Italia<sup>53</sup> al ricongiungimento di figli maggiorenni, di genitori anziani, di coniugi (di fatto spose) minorenni (assai probabilmente provenienti da paesi culturalmente arretrati che favoriscono matrimoni precoci) hanno motivazioni simili: selezionare immigrati più integrabili culturalmente, più utili economicamente. Un giudizio equilibrato deve tener conto di due fattori. Da una parte si è osservato che la logica utilitaristica è spesso temperata. Lo è in particolare in Italia: il nostro Accordo di Integrazione esenta<sup>54</sup> in pratica disabili e persone con particolari difficoltà di apprendimento fin dall'origine e prevede<sup>55</sup> che non possano essere comunque espulsi, anche se falliscono e perdono il punteggio necessario al rinnovo, titolari di permessi per motivi familiari e di asilo. È sbagliato giudicare l'impianto utilitaristico che caratterizza le policy di cui parliamo senza ricordare la presenza di bilanciamenti solidaristici e umanitari.

Si deve poi aggiungere che una logica umanitaria non solo tempera (come già fa) l'utilitarismo, ma potrebbe anche affiancare le policy di cui parliamo incrementando l'utilità sia del paese di accoglienza, sia degli stessi immigrati.

Una felice combinazione tra obiettivi di utilità e solidarietà è possibile. Porto alcuni esempi. Incrementare i corsi di lingua e cultura del paese di immigrazione nei luoghi di origine, facendo ricorso a strumenti telematici diffusi sul territorio. Dal momento che i problemi di apprendimento degli studenti stranieri adolescenti, che abbiamo già citato, si riscontrano anche in Italia<sup>56</sup>, utilizzare

---

<sup>51</sup> Secondo il Principio 4 'la conoscenza di base della lingua della società in cui si immigra, della sua storia, delle sue istituzioni è indispensabile all'integrazione' e 'l'acquisizione di queste conoscenze di base è un requisito essenziale ad un' integrazione riuscita'. La Comunicazione per un Agenda Comune dell'Integrazione (COM 2005/389) ha specificato che i programmi di inserimento da attuare a livello nazionale possono includere misure prima della partenza, come pacchetti informativi, corsi di lingua e di orientamento civico nel paese di origine, a questi possono seguire corsi più mirati nel paese di arrivo. I corsi di inserimento dovrebbero tener conto anche dei differenti livelli di istruzione e di specifici problemi sociali e culturali degli interessati. Per ora in Italia la maggioranza degli insegnanti di italiano per stranieri (corsi L-2) svolge questa attività su base volontaria: l'unica sovvenzione in questo settore è quella dei bandi europei per l'integrazione, che purtroppo sono sottoutilizzati (<http://www.agenzia.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/444136/Insegnanti-L-2-Esercito-di-volontari-in-un-sistema-senza-regole>).

<sup>52</sup> La misura nasce anche dalle proteste dei professori tedeschi che minacciarono dimissioni.

<sup>53</sup> Cfr. Decreto legislativo 3 ottobre 2008, 160.

<sup>54</sup> Circolare 1869 7 marzo 2012 del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

<sup>55</sup> Circolare 1542 2 marzo 2012 del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

<sup>56</sup> Azzolini, D., Schnell, P., Palmer, J., 2012, *Educational Achievement Gaps Between Immigrant and Native Students in Two New Immigration Countries: Italy and Spain in comparison*, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 643, 46-77; Azzolini, D. e Barone, C., 2012, *Tra vecchie e nuove disuguaglianze: la segregazione scolastica e i rischi di abbandono degli studenti stranieri in Italia*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, p. 687-718. S.

metodi didattici avanzati calibrati in particolare sui minori. Incentivare ricongiungimenti tempestivi dei bambini in età prescolare, irrobustendo la rete dei nidi. È noto, infatti, che l'apprendimento è più facile se inizia dall'infanzia. Incoraggiare lunghe visite da parte di parenti in grado di assistere i genitori, nonni o sorelle a seconda delle tradizioni culturali di cooperazione familiare, specie finché i piccoli non sono autonomi: una buona vita familiare facilita l'integrazione. Certo queste misure vanno accompagnate da clausole che evitino il welfare shopping. Infine, come ha fatto notare più volte Blangiardo<sup>57</sup>, un'immigrazione composta da adulti non può rimediare al deficit demografico in termini di persone in età lavorativa e sostenere quindi il bilancio pensionistico. Gli immigrati che arrivano da adulti raggiungono l'età della pensione 'più in fretta'. Servirebbero più nascite da famiglie di origine immigrata, ma con il tempo, i tassi di natalità di queste famiglie si allineano a quelli (molto scarsi) dei nazionali. Perciò è importante favorire l'arrivo di bambini piccoli. Mi fermo qui, anche perché il tema delle misure dirette a produrre una buona sinergia tra utilità e solidarietà è argomento meritevole di ricerche e riflessioni specificamente dedicate.

### **9.3 Più efficacia, più coerenza strategica**

Pur restando all'interno di un'ottica meramente utilitaristica si osservano sia piccole, sia grandi falle nelle policy sotto osservazione. Di quelle enormi parlerò poi, perché implicano revisioni e integrazioni sostanziose rispetto alle normative attuali. Inizio dalle piccole, anche perché i suggerimenti per rimediare coincidono con alcuni già esposti nel rapporto. Il modo in cui i corsi di integrazione sono organizzati sia nel paese di origine sia in quello di arrivo rischia di produrre effetti selettivi eccessivi e distorcenti tali da minare gli stessi scopi che si prefiggono. Costi troppo alti per gli utenti, sedi difficili da raggiungere e orari poco flessibili possono scoraggiare immigrati idonei ad affrontare anche meglio di altri processi di integrazione. Questi rilievi hanno trovato spazio nell' *European Agenda for Integration*<sup>58</sup>. Critiche 'costruttive' provenienti da sedi consolari, ONG, esperti e già annotate nel nostro rapporto hanno riguardato le difficoltà pratiche. Inviti a correggere queste pecche organizzative sono stati autorevolmente mossi, ma per ora non pare che i decisori nazionali li abbiano accolti. Occorre osservare che in Italia, anche prima delle indicazioni dell'*European Agenda*, i corsi erano e sono gratuiti.

I corsi di educazione civica organizzati dagli Sportelli Unici per l'Immigrazione si svolgono in un giorno e durano di solito 5 ore, al massimo 10: non so se riescano a insegnare qualcosa. Sarebbe inoltre meglio soffermarsi sui principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico, sui diritti e doveri. Quanto al funzionamento dei servizi, sarebbe più utile rispetto a uno spezzone di corso la diffusione di portali, già presenti in alcuni comuni, che indirizzino praticamente sul dove, quando e a quali condizioni si può richiedere cosa. Rispetto all'apprendimento dell'italiano, strumento chiave per l'integrazione, le Prefetture fanno cooperare lo Sportello Unico con le varie realtà che si

---

Strozza, 2008, *Partecipazione e ritardo scolastico dei ragazzi stranieri e d'origine straniera*, "Studi Emigrazione", XLV, 171, pp. 699-722.

<sup>57</sup> G.C. Blangiardo, 'Una nuova fotografia dell'immigrazione straniera in Italia', in XVI Rapporto sulle Migrazioni 2010, ISMU, Milano. Franco Angeli, 2010.

<sup>58</sup> Cfr. "Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea", approvato dalla Commissione nel 2005 (2005/389/COM) e il più recente "Un'agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi", adottato invece nel 2011 (2011/455/COM).

occupano di istruzione sul territorio<sup>59</sup>, quindi i corsi sono offerti da strutture locali competenti in materia come le Università e soprattutto i centri territoriali per l'educazione permanente. Il MIUR ha già utilizzato fondi europei<sup>60</sup> per cofinanziarli, il problema risorse è serio ma non irrisolvibile, se ci si muove come in altri settori applicando una strategia di razionalizzazione nell'impiego delle risorse<sup>61</sup>. Di fatto gli obiettivi e i risultati attesi sono modesti. La conoscenza della lingua italiana che si richiede è molto bassa, forse non si può pretendere di più, ma sarebbe utile presentare i corsi come un'opportunità, rendere possibile – come ho già suggerito – la fruizione a distanza attraverso strumenti informatici e metodi didattici innovativi, insomma fare in modo che l'italiano si impari sul serio.

Per proseguire sulla via delle correzioni che riguardano falle più grandi, devo allargare l'obiettivo. Apro lo zoom partendo da alcune considerazioni di base. Le politiche pubbliche dell'immigrazione e dell'integrazione degli immigrati per migliorare le loro chance di efficacia dovrebbero evitare contraddizioni, essere capaci di ipotizzare possibili effetti indesiderati e, soprattutto, dovrebbero basarsi su una visione ampia e corretta dei fenomeni sui quali vorrebbero incidere.

Imporre percorsi di integrazione è in *contraddizione* rispetto a obiettivi che si vorrebbero perseguire con altre policy, anche esse in espansione in Europa. Le misure che qui analizziamo implicano, infatti, una stabilizzazione, chiedono agli immigrati impegni che sono funzionali al loro radicamento. Le altre policy in voga prediligono flussi stagionali e temporanei, cioè un'immigrazione circolare. Più che una contraddizione questo potrebbe essere considerato come un utile "doppio binario". Da una parte, si vogliono più lavoratori stranieri pronti a tornare in patria anche perché addetti a produzioni che hanno necessità discontinue, e questi sono esentati dalla frequenza ai corsi di integrazione e dai test. Dall'altra, si accettano lavoratori stabili purché si conformino all'ideale del buon cittadino nazionale. Il doppio binario potrebbe apparire oggettivamente utile sia ai sistemi produttivi dei paesi di accoglienza, sia ai lavoratori stessi, per molti dei quali mantenere il paese di partenza come principale residenza per se e per la propria famiglia costituisce una soluzione desiderabile.

Tuttavia, dal punto di vista dell'ideologia sottostante, le due linee di policy parallele di assimilazione e circolarità partono spesso dalla stessa non encomiabile motivazione: appaiono entrambe generate da un fastidio nei confronti degli immigrati percepiti come un corpo estraneo la cui identità culturale può essere repressa o umiliata, da tenere a distanza, da utilizzare alla bisogna. Come ha osservato Rinus Penninx<sup>62</sup>, i paesi europei hanno flussi e stock di immigrati molto differenti, ma condividono un atteggiamento comune: la non accettazione di fondo dell'immigrazione.

Proprio nel caso italiano questo rifiuto si esprime più chiaramente perché si accompagna ad una dose particolarmente alta di *contraddizione* rispetto alla categoria di coloro che si presume

---

<sup>59</sup> In base alla Circolare 1542, 2 marzo 2012, del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione: "Le Prefetture per realizzare le sessioni formative potranno concludere accordi diretti a realizzare, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, forme di collaborazione tra lo Sportello Unico e la struttura territorialmente competente dell'ufficio scolastico regionale, i centri provinciali per l'istruzione degli adulti, le altre istituzioni scolastiche statali operanti a livello provinciale e, se del caso, le altre amministrazioni ed istituzioni statali, comprese le università."

<sup>60</sup> Il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi 2007-2013 ha destinato all'Italia poco meno di 37 milioni di euro ed è ovvio che una parte crescente si può destinare ai corsi.

<sup>61</sup> Cfr. <http://fieri.it/2013/06/07/la-governance-dellimmigrazione-un-quadro-da-ricostruire/#more-1215>

<sup>62</sup> R. Penninx, *Integration of Migrants: economic, social, cultural and political dimensions*, background paper for United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) European Population Forum, 2004; R. Penninx, Valedictory Lecture, *Research on Migration and Integration in Europe*, Amsterdam, Vossiuspers, 2012.

possano restare. Da una parte, si vorrebbe una *naturalizzazione culturale*, seppure sulla base di parametri astratti (quanti sono infatti i nazionali che sono preparati su quanto si chiede per i rinnovi dei permessi di soggiorno?)<sup>63</sup>, dall'altra, si ostacola la *naturalizzazione legale*. È bene ricordare a questo proposito, che la Germania quando rifiutava di essere un paese di immigrazione, e adottava ancora l'obsoleta formula del *Gastarbeiter*, del lavoratore ospite destinato ad andarsene, l'accompagnava con politiche multiculturali. Favoriva cioè il mantenimento della lingua, dei costumi, della religione del paese di origine, anche da parte delle seconde generazioni. I rientri nella patria da cui si emigra sono infatti praticabili solo se non si distruggono le radici culturali. D'altra parte, è ragionevole chiedere assimilazione solo se si è pronti a concedere cittadinanza. Infatti, quando la Germania comprese che la gran parte degli immigrati era lì per restare e far parte integrante della popolazione tedesca, impose (primo Stato in Europa) la conoscenza della lingua nazionale per il rinnovo del permesso di soggiorno e subito dopo lanciò la formula della *Leitkultur*, di una cultura guida condivisa<sup>64</sup>. Inoltre, proprio negli stessi anni (1999 e 2000), introdusse una serie di riforme della cittadinanza che le tolsero il primato della severità in Europa. Contemporaneamente, divenne anche assai più selettiva nei confronti dei flussi di immigrati di origine tedesca. In sintesi, moderò il proprio etnocentrismo.

Non si può dire che questa strategia che coniuga più assimilazione, ma anche più accettazione dell'immigrazione nella retorica pubblica, insieme con una riforma della cittadinanza più favorevole agli immigrati residenti in Italia meno sbilanciata a favore dei discendenti dei nazionali residenti all'estero sia stata seguita in Italia al momento di varare l'Accordo di Integrazione. Al contrario l'Accordo<sup>65</sup>, divenuto l'articolo 4 bis del Testo Unico, era inserito nel "Pacchetto sicurezza" del 2009, che aveva obiettivi eminentemente repressivi e si poneva in aperta antitesi ad una riforma liberale della cittadinanza.

Si noti inoltre che sempre in Germania l'enfasi sulla *Leitkultur* in anni recenti si è accompagnata a segni di rispetto e accettazione della cultura della principale minoranza: quella turca. Ci sono scuole dove si insegna in entrambe le lingue o dove si possono imparare entrambe, mentre l'ora di religione può essere dedicata all'Islam. Ugualmente la Francia, dalla quale abbiamo imitato il modello dell'Accordo di Integrazione e che è stata considerata un esempio di rifiuto del multiculturalismo, ha cambiato registro. Con Sarkozy, ministro dell'Interno prima e premier poi, considerato un politico poco tenero con gli immigrati, ha bandito sì il velo islamico dagli spazi pubblici (2004) e ha vietato assolutamente di portare il burqa sul suolo francese (2010), ma allo stesso tempo ha introdotto un sistema di quote di accesso agli studi universitari di maggior pregio a favore dei ragazzi delle banlieue e ha favorito la nomina di prefetti e conduttori televisivi appartenenti a minoranze di origine immigrata. In cambio di maggiori richieste di assimilazione, ha offerto qualche opportunità. La Francia non poteva allargare le maglie della sua cittadinanza perché erano già molto ampie.

---

<sup>63</sup> La sproporzione tra quello che si chiede agli immigrati e quello che fanno i nazionali è emersa anche altrove. È nota la gaffe di Cameron che, sottoposto a domande dei quiz utilizzati per saggiare i livelli di integrazione degli immigrati, non seppe rispondere e si ricordano gli errori contenuti nei test stilati da autoctoni considerati competenti.

<sup>64</sup> La formula era stata ideata dal sociologo tedesco di origine siriana, Bassam Tibi nel 1998 e riproposta nel 2001 nel Rapporto al Bundestag della Commissione presieduta da Rita Süssmuth, rapporto che dalla stessa ex-Ministra e presidente del Bundestag prese il nome. Nel Rapporto si afferma apertamente che la Germania è ed accetta di essere un paese di immigrazione.

<sup>65</sup> Legge n. 94, modifica all' art. 4-bis del TU 286 del 1998, è regolamentato dal DPR 1179 del 2011 ed entrato in vigore il 10 marzo 2012.

Suggerirei quindi una maggiore *coerenza strategica negli obiettivi*. Se si vuole che gli immigrati si assimilino si deve consentire loro di radicarsi e diventare cittadini: l'Italia in particolare non può continuare ad essere lo stato europeo con la più severa legge sulla cittadinanza. D'altra parte, la coerenza degli obiettivi deve accompagnarsi a una certa *incoerenza negli strumenti*. È bene non esagerare con le richieste di assimilazione perché – come ci hanno insegnato i comunitaristi liberali alla Taylor – si traducono in ingiuste e rischiose mancanze di rispetto che sono alla base di molti fenomeni di rigetto da parte delle comunità immigrate. Inoltre, immigrati bilingui proprio in termini utilitaristici sono altamente desiderabili e in sintonia con un contesto reale di transnazionalismo. Le connessioni telefoniche e via internet producono transnazionalismo anche senza movimento: una presenza mentale in più luoghi contemporaneamente. Ma c'è pure il movimento fisico e il mutamento dei piani di vita. E questo ci consente di tornare sulla strategia del 'doppio binario', dei percorsi differenziati per lavoratori temporanei (esentanti dai programmi di integrazione), da una parte, e titolari di permessi di soggiorno almeno annuale (sottoposti ai programmi) dall'altra. La strategia non regge, perché le due categorie non viaggiano di fatto su binari rigorosamente separati.

#### **9.4 L'ipotesi del doppio binario non regge: supposti stabili lasciano il paese**

Una visione più adeguata dei fenomeni migratori e della loro evoluzione suggerisce di rimediare ad altre cospicue falle. L'ipotesi del 'doppio binario' non regge alla prova dei fatti. Non tutti gli immigrati, dei quali si è ipotizzata una stabilizzazione nel tempo, di fatto si fermano. La crisi in corso acutizza un fenomeno, la mobilità anche dei lungo residenti, che è comunque una costante dei processi migratori. Così come lo è la conversione alla stabilità degli immigrati temporanei.

*Il carattere non solo differenziato, ma mutevole dei percorsi migratori* è il punto che più mi sta cuore.

Gli immigrati si muovono e lo fanno a maggior ragione per affrontare la crisi in corso. Si tratta di un esodo sul quale è difficile ottenere dati affidabili. I residenti stranieri sono sovrastimati perché molti non si cancellano dall'anagrafe, comunque anche il calo formale è stato registrato<sup>66</sup>. Dopo il picco del 2007, quindi dall'inizio della crisi nel 2008, le iscrizioni all'anagrafe dall'estero mostrano una tendenza alla diminuzione anche se non si protrae ad oggi: al 1 gennaio 2011, si registra una contrazione del 13,8% sull'anno precedente, al 1 gennaio 2012 la contrazione era del 9,3% rispetto al 2011, al 1 gennaio del 2013 si risale anche se di poco al + 4,05% di incremento. Si tratta di cifre notevoli: all'inizio del 2011 rispetto all'anno precedente erano +354 mila, nel 2012 + 321mila, nel 2013 + 334mila. Ma il dato più importante per la tesi che sostengo sono i deflussi. Secondo ISTAT nel 2012 le cancellazioni sono state 38.218 (+ 17,9%), non si tratta di un esodo, ma segnala un fenomeno di cui si tiene poco conto nell'impostare le politiche dell'immigrazione e dell'integrazione.

Secondo un'inchiesta condotta dall'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità della Regione Lombardia<sup>67</sup> circa il 10% degli immigrati intervistati vuole tornare in patria o andare

---

<sup>66</sup> La Fondazione Moressa riporta il dato di 32.000 cancellazioni nel 2011 rispetto al 2010, con un incremento del 15,9%.

<sup>67</sup> Citato da V. Cesario, 'Migrazioni 2012:uno sguardo d'insieme', p.9 in XVIII Rapporto sulle Migrazioni, ISMU, Milano: Franco Angeli, 2012.

altrove. Sarebbero in particolare le componenti più deboli a voler lasciare l'Italia: irregolari e clandestini.

È difficile monitorare i flussi in uscita reali che non corrispondono alle cancellazioni anagrafiche anche perché, in base al Decreto rimpatri del 2011<sup>68</sup>, gli immigrati in uscita non vengono registrati se sono irregolari che lasciano l'Italia volontariamente. Una serie di ragioni spiegano l'aumentata propensione al rientro o comunque alla mobilità verso economie più floride.

In Italia, sebbene il numero di lavoratori stranieri assunti cresca costantemente, aumenta molto di più il numero dei disoccupati, secondo le rilevazioni ISTAT e aumenta in negativo il divario rispetto ai nazionali. Diminuiscono anche gli immigrati tra gli imprenditori, più precisamente tra i lavoratori autonomi. Nel 2012, le ditte individuali con titolari stranieri sono diminuite del 6,7% rispetto al 2011, passando da 249.464 a 232.668<sup>69</sup>. L'impresa individuale o la microimpresa mascherano talvolta tentativi di mantenere un posto di lavoro come pseudo lavoratore autonomo, ma sono pure tentativi reali di fare impresa, di procurarsi in questo modo un reddito a fronte di una pesante disoccupazione che colpisce soprattutto i giovani. Nel 2013 si prevede una decisa contrazione della domanda di lavoratori stranieri<sup>70</sup>. Persino nel lavoro domestico, nonostante la sanatoria del 2012 sia stata utilizzata soprattutto (4/5) da colf e badanti, si assiste a una contrazione degli stranieri (-5,2%) compensata da un leggero aumento degli italiani (+3%), il che segnala uno slittamento della forza lavoro nazionale verso occupazioni meno ambite<sup>71</sup>. A fine 2012, erano iscritte al Registro delle imprese delle Camere di commercio, 675mila imprese giovanili<sup>72</sup>, l'11,1% del totale a livello nazionale. Rispetto al 2012, c'è stato un incremento del 10,1% dei giovani<sup>73</sup> e al loro interno si distinguono i giovani immigrati, che hanno avuto un tasso di incremento del 14,8% e rappresentano il 18,2% dell'imprenditoria giovanile. Gli immigrati, dunque, non costituiscono un blocco unico e non seguono percorsi stabili. Di queste differenze e di questi mutamenti bisogna tenere conto, vanno seguiti, accompagnati e, in alcuni casi, incentivati.

Le politiche migratorie e di integrazione dovrebbero essere disegnate sulla base di questa più realistica visione. Molta immigrazione è lì per restare e far parte stabilmente delle generazioni future del nostro paese, come ci invita giustamente a osservare Livi Bacci<sup>74</sup>. Ma non sappiamo quanti vorranno restare, né quanti italiani di origine nazionale continueranno ad andarsene, magari

---

<sup>68</sup> D.L. 23 giugno 2011, 89, convertito con modificazioni, dalla L. 2 agosto 2011, n. 129 su soggiorno e allontanamento dei comunitari e di recepimento della direttiva UE sul rimpatrio degli extracomunitari in situazione irregolare.

<sup>69</sup> Un dato che segna un arretramento inatteso: anche negli anni della crisi, cioè a partire dal 2007 (quando erano 167.149) fino al 2011, avevano ottenuto un incremento complessivo del 39,2%.

<sup>70</sup> Secondo la rilevazione del Sistema Informativo Excelsior Union Camere e Ministero del Lavoro si prevede un calo complessivo previsto del 29% rispetto al 2012. In termini assoluti, entro la fine dell'anno la richiesta di lavoratori immigrati non supererà le 43 mila unità, contro le 60.500 del 2012; in termini relativi, tali assunzioni andranno a coprire fino all'11% di tutte quelle previste per l'anno in corso. Tra le regioni il calo maggiore si registra in Piemonte, con circa 2.700 lavoratori stranieri in meno rispetto al 2012; l'anno scorso, infatti, le assunzioni erano state poco più di 6.300, mentre entro la fine del 2013 dovrebbero assestarsi sulle 3.600 unità (meno 42% in meno in termini relativi).

<sup>71</sup> Il lavoro domestico resta egemonizzato dagli stranieri che si attestano ancora attorno all'80% degli addetti (Fondazione Moressa, gennaio 2013). A questo proposito si veda Castagnone, E., Salis, E. and Premazzi, V. *Promoting integration for migrant domestic workers in Italy* (International Migration Papers No. 115), Geneva: ILO, 2013, scaricabile all'indirizzo [http://fieri.it/wp-content/uploads/2013/09/IMP\\_115\\_Italy\\_final\\_BW.pdf](http://fieri.it/wp-content/uploads/2013/09/IMP_115_Italy_final_BW.pdf)

<sup>72</sup> Per imprese giovanili si intendono le ditte individuali il cui titolare abbia meno di 35 anni, nonché le società di persone in cui oltre il 50% dei soci abbia meno di questa età, oppure le società di capitali in cui la media dell'età dei soci e degli amministratori sia inferiore a tale limite. Criterio che vale, cambiando ovviamente la variabile di riferimento, anche per la distinzione di genere (imprese femminili e non) e di nazionalità (imprese straniere e non); due distinzioni che possono essere oltretutto incrociate con quella relativa all'età.

<sup>73</sup> La crescita dell'intera imprenditoria è stata solo del +0,3%.

<sup>74</sup> M. Livi Bacci, *Vademecum di un riformista*, Neodemos, 2012.

finendo per emigrare stabilmente. La riforma della nostra antiquata legge sulla cittadinanza dovrebbe tenerne conto.

### **9.5 Anche la riforma della cittadinanza va pensata alla luce della mobilità**

Sappiamo l'urgenza di rafforzare lo *ius soli* nel nostro ordinamento giuridico consentendo ai nati in Italia di diventare cittadini prima del compimento dei diciotto anni, il che non significa necessariamente al momento della nascita. Come ha osservato Vincenzo Cesareo<sup>75</sup>, lo status di cittadino non è particolarmente interessante per i neonati, ma lo diviene in seguito. Sulla base di questa stessa considerazione, è opportuno – come si fa in diversi progetti di legge – facilitare l'acquisizione anche sulla base di uno *ius educationis* o di un certo numero di anni di residenza per i bambini arrivati da piccoli e istruiti nelle nostre scuole, come fanno ad esempio Svezia, Francia, Portogallo, Grecia, Olanda e Germania. È da evitare invece lo *ius soli* puro all'americana, tipico anche di altri paesi di immigrazione da popolamento, in base al quale la semplice nascita sul territorio sarebbe sufficiente, perché porrebbe un problema oggi molto dibattuto negli Stati Uniti: quello dei viaggi per shopping della cittadinanza. Ma i paesi europei che adottano lo *ius soli* richiedono sempre requisiti ulteriori: anni di residenza regolare dei genitori al momento della nascita, anni di residenza o di frequenza scolastica del bambino stesso. Anche quegli stati europei, che avevano mantenuto l'istituto dello *ius soli* semplice per l'antica tradizione di *common law*<sup>76</sup>, che legava lo status di cittadino alla relazione tra i sudditi e il sovrano responsabile del loro territorio, l'hanno poi riformata: la Gran Bretagna nel 1983 e l'Irlanda nel 2005. L'Italia potrebbe 'importare' dalla Francia, come hanno fatto altri paesi europei, anche l'istituto del doppio *ius soli*: è automaticamente cittadino il figlio dello straniero a sua volta già nato nel paese. Sarebbe opportuno abbassare il numero di anni di residenza legale necessari a fare domanda di naturalizzazione (i 10 anni italiani sono il massimo praticato in Europa) e si dovrebbero tagliare i tempi burocratici per ottenerla. Insomma bisogna che la nostra legge sulla cittadinanza somigli di più a quelle di altri paesi dell'Unione. I progetti di maggiore apertura della cittadinanza presentati nelle ultime legislature seguono questa linea<sup>77</sup>.

Sarebbe pure auspicabile – come è stato osservato anche da Rainer Bauböck<sup>78</sup> – una qualche armonizzazione delle legislazioni dei paesi UE, visto il carattere derivato della cittadinanza europea. Come è noto, ad essa si accede soltanto attraverso la cittadinanza dei singoli paesi membri, ma chi la ottiene in uno stato acquisisce importanti diritti in tutti gli altri stati membri. In attesa di un'improbabile pur moderata armonizzazione, l'Italia potrebbe smettere di essere tanto eccentrica rispetto agli altri.

Tuttavia, una riforma che si limitasse a liberalizzare la cittadinanza – sul modello di quelle da tempo in cantiere – non risponderebbe alla necessità di tener conto del mutamento nel tempo dei progetti migratori, trascurerebbe, ad esempio, il fatto che forse il 'nuovo' cittadino potrebbe poi

<sup>75</sup> V. Cesareo, 'Migrazioni 2012: uno sguardo d'insieme', *XVIII Rapporto sulle Migrazioni*, ISMU, Milano: Franco Angeli, 2012, pp. 7-35.

<sup>76</sup> In effetti gli Stati Uniti come colonia britannica ereditano lo *ius soli*, che però si mostra anche funzionale ad un paese di immigrazione da popolamento.

<sup>77</sup> Per una ricostruzione della normativa italiana nel tempo e delle proposte di riforma si vedano G. Zincone e M. Basili, *Country Report, Italy*, <http://eudo-citizenship.eu>, January 2013; G. Zincone, *Citizenship Policy Making in Mediterranean EU States: Italy*, <http://eudo-citizenship.eu>, 2011.

<sup>78</sup> "Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union", *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 8, no. 2: luglio 2007, pp. 452-488.

decidere di lasciare l'Italia. Una riforma solo più liberale non si preoccupa del fatto che, acquisita la cittadinanza e rientrato nella patria di origine, il naturalizzato possa mantenerla senza alcun requisito aggiuntivo e possa trasmetterla ai propri discendenti, senza che questi abbiano mai avuto reali legami con il nostro paese. Lo stesso ragionamento dovrebbe valere, come si è osservato più volte, per i 'vecchi' cittadini che sono emigrati, che continuano ancor oggi a emigrare e possono trasmettere la cittadinanza italiana senza limiti: di generazione in generazione. L'acquisizione della cittadinanza per via ereditaria da parte di residenti all'estero senza nessuno dei vincoli che si pongono per l'acquisizione da parte degli stranieri residenti in Italia costituisce una notevole incongruenza. Più in generale colpisce la discrepanza di trattamento tra stranieri residenti in Italia e discendenti di cittadini italiani residenti all'estero. Si pretendono competenze linguistiche ancorché minime per il rinnovo del permesso di soggiorno e conoscenze più approfondite per rilascio della carta di lungo periodo, ma non si verifica la persistenza di legami culturali da parte di discendenti di emigrati che chiedono il riconoscimento della cittadinanza italiana vivendo all'estero da generazioni e avendo presumibilmente antenati anche di altre nazionalità. Non solo per chi chiede il passaporto e quindi un semplice riconoscimento di una cittadinanza ereditata senza intoppi, ma anche nei vari provvedimenti che hanno consentito la riacquisizione della cittadinanza italiana per i discendenti di chi l'avesse persa, la richiesta di requisiti al di fuori della discendenza diretta ha rappresentato un'eccezione: solo il provvedimento del 2006<sup>79</sup> rivolto ai residenti nei territori un tempo italiani e poi assegnati all'ex Jugoslavia richiedeva una certa conoscenza della lingua e della cultura italiana.

Sarebbe auspicabile una qualche *simmetria* tra i requisiti previsti per accedere alla cittadinanza in Italia e quelli per mantenerla all'estero. Così come si premia, e seppure in forma molto attenuata lo si fa anche in Italia, chi è nato sul territorio, allo stesso modo alcuni limiti andrebbero posti a chi eredita la cittadinanza italiana essendo nato all'estero. Lo *ius sanguinis*, la trasmissione della cittadinanza da parte di genitori che si trovano all'estero è un istituto assolutamente necessario in una situazione di forte mobilità internazionale. Tuttavia, se il bambino nato all'estero non visita mai il paese di origine dei suoi genitori e non attesta uno specifico interesse a restare italiano una volta divenuto adulto, perché lasciare inalterato il suo diritto alla cittadinanza? Molti stati europei prevedono espressioni di volontà e talvolta attestazioni di persistenti legami. Il Belgio richiede che il figlio, divenuto adulto tra i 18 e i 28 anni, confermi la volontà di restare cittadino. In Svizzera, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia i figli devono esprimersi entro i 22 anni a meno che, nel caso dei paesi scandinavi, non siano stati almeno 7 anni in altri stati della Area Nordica. L'Olanda prevede la decadenza se il figlio non è stato almeno 10 anni in un altro paese europeo e se non chiede il passaporto o un certificato di cittadinanza. La Spagna applica un doppio *ius soli* rovesciato: perde la cittadinanza il nato all'estero da un genitore a sua volta già nato all'estero, a meno che non faccia richiesta quando raggiunge la maggiore età. Alcuni stati come l'Irlanda e Cipro prevedono un trattamento specifico e meno favorevole per i naturalizzati rispetto ai cittadini fin dalla nascita a partire già dalla prima generazione: la perdita della cittadinanza per loro scatta dopo 7 anni di residenza all'estero, inclusa la patria di origine, a meno che non facciano una richiesta annuale di mantenimento. La Francia, decisamente generosa, prevede comunque la decadenza, dopo 50 anni di residenza all'estero senza avere manifestato, ad esempio attraverso la richiesta di passaporto, la volontà di restare francesi. Anche in Italia si dovrebbe introdurre la

---

<sup>79</sup> Legge 124 dell'8 marzo 2006.

possibilità di perdita sia per la seconda generazione di emigranti a partire dalla maggiore età, sia per i naturalizzati dopo un certo numero di anni di residenza all'estero in assenza di esplicite dimostrazioni di volontà o di mantenimento di legami.

A parte una minore tutela nel mantenimento della cittadinanza in caso di emigrazione, in molti stati i naturalizzati non hanno identici diritti rispetto ai cittadini nati già con quello status: ad esempio in USA non possono diventare né Presidente, né Vicepresidente. Inoltre, anche gli stati che ammettono o tollerano la doppia cittadinanza, chiedono la rinuncia per accedere a certi lavori sensibili. Alcuni stati negli USA prevedono un certo numero di anni di residenza nel paese (spesso 20) e un numero di anni (anche se inferiore) di specifica residenza in quello Stato per diventare Governatore.

Da una parte, vanno ripensate la tempistica e la composizione variabile dei diritti di chi immigra in un paese (quando e a quali condizioni dare pieno accesso al welfare, quando concedere il voto locale, quando e a quali condizioni far diventare cittadino lo straniero, a quali cariche non ammettere del tutto i naturalizzati o sottoporli a rinuncia alla cittadinanza di origine oppure a un periodo supplementare di residenza). Dall'altra, vanno ripensate la tempistica e la composizione variabile dei diritti che non si mantengono o non si ereditano vivendo stabilmente all'estero. A parte la via della perdita, dell'acquisto e della riacquisizione, si potrebbe riflettere sulla possibilità di ripristinare l'istituto della quiescenza, della messa in sonno di certi diritti (come il diritto al voto politico) da risvegliare in caso si rientro in Italia. Si tratta di un istituto già adottato in passato nel nostro ordinamento giuridico<sup>80</sup>.

Una mobilità crescente non si concilia con la rigidità, con la fissità dei diritti. Alle policy osservate in questo rapporto, che raccordano immigrazione e integrazione, manca completamente l'altra sponda della mobilità internazionale: le misure parallele che dovrebbero occuparsi di raccordare emigrazione e integrazione, rilevazione della persistenza di legami con il paese che si è lasciato. Sarebbe auspicabile che i processi migratori fossero regolati come un insieme e non tenendo in compartimenti stagni immigrazione, da una parte, ed emigrazione, dall'altra. Sarebbe anche segno di maggiore civiltà se emigrati e immigrati di origine italiana o con origini nazionali diverse<sup>81</sup> fossero sottoposti a norme simili e non trattati come se appartenessero a specie differenti. La separazione tra policy per immigrati ed emigrati, per stranieri di origine nazionale o diversa non riguarda solo il caso italiano, da noi però la cesura è più forte che altrove, perché è notevole l'ispirazione etnocentrica della nostra legislazione: l'eccessivo favore per i discendenti di emigrati e l'eccessiva severità per i discendenti di immigrati. Resta poi la discrepanza tra discendenti di emigrati e cittadini italiani che si trovano all'estero. È stata più volte oggetto di critica la sperequazione tra la facilità di accesso al voto politico dei discendenti di emigrati e la difficoltà di esercitare il diritto di voto per gli italiani temporaneamente all'estero. Si tratta di una sperequazione che nelle elezioni del 2013 ha scatenato le proteste degli studenti Erasmus<sup>82</sup>. Per non parlare dello squilibrio tra il diritto di voto politico dei discendenti di emigrati e la negazione del voto locale per i non comunitari ancorché lungo residenti. Inoltre si continua a pensare che a emigrare possano essere solo cittadini di origine nazionale e non ex stranieri naturalizzati.

---

<sup>80</sup> Ad esempio nel trattato Italo Argentino del 1971 diretto a regolare i casi di doppia cittadinanza.

<sup>81</sup> Un'altra notevole disparità riguarda il trattamento dei comunitari anche per quanto riguarda l'accesso alla cittadinanza sono decisamente favoriti (solo 4 anni di residenza, rispetto ai 10 degli altri).

<sup>82</sup> Il decreto Legge n.223 del 18 dicembre 2012 prevede che possano votare, per le circoscrizioni della Camera e del Senato che includono Roma capitale, i cittadini residenti temporaneamente all'estero se appartenenti Forze Armate e di Polizia, i dipendenti dell'amministrazioni dello stato, i Professori e ricercatori.

## 9.6 Esentare perché?

Il caso italiano manifesta un'altra grave falla anche essa peculiarmente ampia. La nostra immigrazione si è formata molto attraverso flussi irregolari. Lo si vede dando un'occhiata ai numeri delle regolarizzazioni di massa varate a prescindere dal colore politico dei governi. Dubito che il fenomeno si blocchi. Anche se si passasse – come è stato da più parti suggerito<sup>83</sup> e da tempo proposto – a regolarizzare su base individuale, il problema che pongo non muterebbe. Non si capisce, infatti, perché esentare questa categoria dai programmi di integrazione. Per ora, comunque, ai vasti numeri dei regolarizzati in massa si affianca una notevole quota di immigrati irregolari, che in teoria dovrebbero arrivare attraverso i flussi programmati, ma che di fatto sono già qui. E qui si palesa un'altra patente discrepanza e discriminazione. Gli pseudo regolari dei decreti flussi entreranno nel percorso previsto dall'accordo, ma i regolarizzati del 2012 non ci sono entrati. Eppure erano in larga misura colf e badanti: per queste professioni una conoscenza di base dell'italiano e una consapevolezza dei propri diritti parrebbe particolarmente utile.

Si aggiunga che per i regolarizzati dovrebbe riuscire più semplice seguire il contenuto dei corsi e, se necessario, superare i test dal momento che hanno già vissuto nel nostro paese. Un'altra lacuna riguarda gli stagionali. Come ha osservato Elisabeth Collet<sup>84</sup>, molti stagionali si fermano o comunque tornano frequentemente. Si noti che questo è un canale di ingresso legale rimasto aperto in Italia anche durante la crisi<sup>85</sup>, inoltre prevede una riserva di posti per chi ha già lavorato in Italia, quindi incentiva la stabilizzazione. Sarebbe quindi utile non solo consentire a tutti di mantenere legami culturali con la patria di origine perché i supposti stabili potrebbero doversene andare, ma sarebbe pure opportuno offrire agli stagionali e ai lavoratori temporanei strumenti di integrazione perché di straforo o legalmente potrebbero stabilizzarsi.

A prescindere dal fatto che in prospettiva si fermino, mi pare necessario che anche questi immigrati siano informati sui principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico, su quali comportamenti, magari tollerati nelle culture o negli ordinamenti dei paesi di origine, non siano leciti e accettabili nel nostro. È soprattutto necessario che siano informati sui loro diritti. Una corretta conoscenza di base dei diritti e doveri deve accompagnare l'adesione ai valori inclusi nella carta della cittadinanza e dell'integrazione introdotta nel 2007. Quindi l'obbligo di seguire almeno un breve corso di formazione e informazione dovrebbe coinvolgere anche loro. Come giustamente suggerisce sempre Collet: "dovremmo allargare lo sguardo e indirizzare le politiche di inserimento a tutti i nuovi arrivi nel paese di immigrazione a prescindere dal loro status e dalla lunghezza del loro permesso di soggiorno"<sup>86</sup>. Anche perché, pure a fronte di una teorica chiusura o limitazione a stagionali e temporanei dei flussi programmati, l'immigrazione si alimenta potentemente da altre fonti: regolarizzazioni, ricongiungimenti familiari e altro<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> La proposta è stata nuovamente avanzata nel documento curato da tre Istituti di ricerca FIERI, ISMU, Neodemos, *Oltre la crisi: riforme per il governo delle migrazioni*, documento reperibile sui siti dei tre istituti.

<sup>84</sup> E. Collet, *One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union*, EPC working papers n. 24 april 2006.

<sup>85</sup> Il decreto flussi 2013 prevede 30.000 ingressi riservati ad un elenco di paesi, con una quota interna di 5.000 posti destinata a chi ha già lavorato in Italia.

<sup>86</sup> "There should be a broader orientation and introduction policy for all new arrivals in a host country, regardless of their status and length of stay" Ibidem, p. 43.

<sup>87</sup> Istat spiega che il numero degli stranieri residenti nel corso del 2012 cresce per effetto dell'immigrazione dall'estero e delle nascite di bambini stranieri (+80.000).

Visto che conoscere la lingua e la cultura del luogo dove si va a stare rappresenta un'opportunità non un ostacolo per gli immigrati e le loro famiglie, non si capisce l'esclusione a priori dei comunitari: per loro non può costituire ovviamente un requisito collegato al permesso o alla carta di soggiorno, però l'obbligo di dimostrare una buona conoscenza dell'italiano nel caso volessero ottenere la cittadinanza dovrebbe riguardare anche loro. Più in generale la conoscenza della lingua andrebbe richiesta a chi vuole svolgere lavori nei quali è necessaria, ad esempio per tutti quelli di cura, come ho già osservato a proposito dell'esclusione degli ultimi regolarizzati, che erano in gran parte badanti. Chiunque può voler imparare la lingua per incrementare le proprie chances di lavoro e quindi voler accedere a corsi pre-ingresso. Di come organizzarli ho già detto a proposito dei ricongiungimenti familiari, in particolare dei minori, ma tutti dovrebbero avere corsi adatti alle rispettive capacità e necessità. In sintesi, spostare una parte dei processi di integrazione nei paesi di origine può essere considerato una buona strategia. E non è astrusa la richiesta di imparare la lingua, di conoscere e accettare i principi di convivenza del paese dove si risiede. Purché questa strategia sia bene amministrata.

L'Accordo aveva chiare motivazioni di ordine pubblico, ma certo mostra una presa nulla rispetto al fenomeno delle immigrazioni irregolari. Rendere l'immigrazione regolare più praticabile non basta a correggere il fenomeno, ma può almeno temperarlo<sup>88</sup>. Riporto in pillole alcune considerazioni di questo post scriptum.

In conclusione

- *La logica del raccordo tra immigrazione e integrazione non va respinta perché si può rivelare utile non solo al paese arrivo ma agli stessi immigrati.*

Ma perché rappresenti una reale opportunità i corsi vanno:

- *Resi più efficaci e fruibili anche attraverso l'uso di nuove tecnologie telematiche*
- *In particolare nel paese di origine e per i minori da ricongiungere.* In questo modo si crea una sinergia tra utilità e solidarietà.
- *Sinergia rafforzata da permessi facilitati per i familiari di supporto a famiglie con bambini piccoli (con clausole che evitino il welfare shopping)*
- *I corsi vanno estesi ai comunitari (non obbligatori)*
- *I corsi vanno estesi ai regolarizzati (svolgono professioni che richiedono competenze linguistiche e sono facilitati dal conoscere già il paese)*

I piani cambiano: immigrati stagionali e temporanei si fermano, lungo residenti e nazionali si muovono

---

<sup>88</sup> A questo proposito sono state avanzate varie proposte in gran parte riprese ed elaborate nel documento comune dei tre Istituti di ricerca Neodemos, ISMU e FIERI, *Oltre la crisi: riforme per il governo delle migrazioni*, che ho già citato e al quale per brevità rimando.

- *I corsi vanno estesi ai temporanei e agli stagionali (alleggeriti, ma servono anche a loro specie se poi si fermano).*
- *Priorità negli ingressi va data non solo agli immigrati stagionali e temporanei che vogliono tornare (che già hanno già questo vantaggio) ma anche ai titolari di permessi non temporanei che se ne vanno dall'Italia e chiedono di rientrare (anche se non hanno ancora un permesso UE).*
- *Riformare la cittadinanza non solo rispetto all'acquisizione, ma anche rispetto alla perdita e comunque alla limitazione diritti man mano che il tempo passa e le generazioni si susseguono. O, come nei vecchi trattati bilaterali, pensare a una quiescenza per chi risieda stabilmente e lungamente all'estero.*
- *In generale costruire diritti simmetrici tra immigrati e emigrati, diritti che si acquistano e che si perdono o si attenuano a seconda dei tempi di residenza in Italia o all'estero.*
- *Voto più facile per tutti i cittadini italiani solo temporaneamente all'estero, limiti al mantenimento della cittadinanza e alla rappresentanza parlamentare dei discendenti da nazionali. Voto locale ai lungo residenti anche non UE.*

Ringrazio Marzia Basili, Irene Ponzo, Roberta Ricucci per aver letto questo capitolo e per i loro opportuni suggerimenti, Tiziana Caponio e Ferruccio Pastore, i curatori della ricerca, per le loro utilissime critiche, che non sono riusciti a farmi cambiare rotta, ma certo mi hanno indotto a una maggiore prudenza (spero). Ringrazio Sergio Ferraiolo per lacune utili segnalazioni. Ringrazio infine Carlotta Maffeo per il suo costante aiuto.

## **BIBLIOGRAFIA:**

### **INTRODUZIONE**

Boswell, C. e Geddes A. (2011), *Migration and mobility in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Carmel, E. (2011), *European Union migration governance: utility, security and integration*, in E. Carmel, A. Cerami e T. Papadopoulos (a cura di), *Migration and Welfare in the New Europe. Social protection and the challenges of integration*, Bristol, Policy Press, 49-66.

Castles, S. e Miller, M. J. (2003), *The age of migration. International population movements in the modern world*, London, MacMillan, terza edizione.

Cerna, L. (2012), *The diversity of highly skilled immigration regulation and implementation practices in the European Union*, paper presentato alla CES Conference, Boston 22-24 marzo.

Guiraudon, V. (2004), "Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations", *Sociétés Contemporaines*, n. 53.

Joppke, C. (2007), *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, *West European Politics*, 30 (1), 1-22.

Niessen, J. (2001), *The further development of European anti-discrimination policies*, in I. Chopin e J. Niessen, *The Starting Line and the incorporation of the racial equality directive into the national laws of the EU member states and accession states*, London/Brussels, Migration Policy Group e Commission for Racial Equality.

Salis, E. (2012), *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy*, LAB-MIG-GOV Project, Fieri working paper, aprile 2012, accessibile su [www.labmiggov.eu](http://www.labmiggov.eu).

### **CAP.1 - OLANDA**

AA.VV. (2012), *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals*. Prosint (Promoting Sustainable Policies for Integration) Project, WP4.

Besselink, L.F.M. (2009), "Integration and Immigration: the Vicissitudes of Dutch 'Inburgering'", in Guild, E., Groenendijk, K., Carrera, S. (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Farnham, pp. 241-257.

Bruquetas-Callejo, m., Garcés-Mascareñas, B., Penninx, R., Scholten, P. (2011), "The case of the Netherlands", in Zincone, G., Penninx, R., Borkert, M. (eds), *Migration Policy Making in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, IMISCOE.

De Groot, G.-R., Kuipers, J.-J., Weber, F. (2009), "Passing Citizenship Tests as a Requirement for Naturalisation: A Comparative Perspective", in Guild, E., Groenendijk, K., Carrera, S. (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Farnham, pp. 51-77.

Entzinger, H., Saharso, S., Scholten, P. (2011), *Shaping Immigration for Integrtrion? The Dutch Migration-Integration Nexus in Perspective*, PROSINT (Promoting Sustainable Policies for Integration) Project, WP2.

JACOBS, D., REA, A. (2007), "The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe", *International Journal on Multicultural Societies*, IX, 2, pp. 264-283.

Expatlaw (2008), *Holland welcomes Highly Skilled Knowledge Migrants*, [http://www.expatslaw.nl/dutch\\_highly\\_skilled\\_migrant.htm](http://www.expatslaw.nl/dutch_highly_skilled_migrant.htm).

Joppke, C. (2004), "The retreat of multiculturalism in the liberal State: theory and policy", *The British Journal of Sociology*, LV, 2, pp. 237-257.

Maas, W. (2010), "Citizenship and Immigrant Integration in the Netherlands", in Luedtke, A. (ed.), *Migrants and Minorities: the European Response*, Cambridge Scholars, pp. 226-242.

Move to Netherlands (2012), [http://movetonetherlands.com/immigration\\_work\\_permit.html](http://movetonetherlands.com/immigration_work_permit.html)

NIS (2011), "Rules for labour migration tightened up", *News Bulletin*, [http://www.nisnews.nl/public/120411\\_3.htm](http://www.nisnews.nl/public/120411_3.htm).

Penninx, R. (2005), *Dutch Integration Policies after the Van Gogh murder*, Contribution to the Expert Panel on Social Integration of Immigrants, organized by The Metropolis Project, the European Commission, UNESCO and the Library of Parliament, held at the House of Commons on January 24, 2005 in Ottawa.

Scholten, P. W.A., Van Nispen F.K.M. (2008), "Building Bridges Across Frames? A Meta-Evaluation of Dutch Integration Policy", *Journal of Public Policy*, XXVIII, 2, pp. 181-205.

Van Oers, R. (2009), "Justifying Citizenship Tests in the Netherlands and UK", in Guild, E., Groenendijk, K., Carrera, S. (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Farnham, pp. 113- 130.

## **CAP. 2 - GERMANIA**

AA.VV. (2012), *Integration from abroad? Perception and impact of pre-entry tests for third country nationals*, Prosint (Promoting Sustainable Policies for Integration) project WP4.

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2012a), *Integration course certificate*, <http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/Abschlusspruefung/ZertifikaIntegrationsKurs/zertifikatintegrationskurs-node.html>.

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2012b), *Foreign nationals with residence titles issued before 2005*, [http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/Aufenthaltstitel\\_vor/aufenthaltstitel\\_vor-node.html](http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/Aufenthaltstitel_vor/aufenthaltstitel_vor-node.html)

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2012c), *Foreign nationals with residence titles issued from 2005 onwards*, [http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/Aufenthaltstitel\\_nach/aufenthaltstitel\\_nach-node.html;jsessionid=1486B2D97D1B50A99BCDE298292E6800.1\\_cid244](http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/Aufenthaltstitel_nach/aufenthaltstitel_nach-node.html;jsessionid=1486B2D97D1B50A99BCDE298292E6800.1_cid244).

Borkert, M., Bosswick, W. (2011), "The case of Germany", in Zincone, G., Penninx, R., Borkert, M. (eds.) (2011), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, IMISCOE, pp.95-127.

Laubenthal, B. (2012), *Labour migration governance in contemporary Europe - The case of Germany*, FIERI Working Papers, LAB-MIG-GOV Project.

Lechner, C., Lutz, A., et al. (2012), *Study on the impact of admission policies and admission-related integration policies*, Prosint (Promoting Sustainable Policies for Integration) project WP5.

Percinig B. (et al.) (2012), *The national policy frames for the integration of newcomers comparative report*, PROSINT (Promoting Sustainable Policies for Integration) project WP2.

Wiesbrock, A. (2009), "Discrimination Instead of Integration? Integration Requirement for Immigrants in Denmark and Germany", in Guild, E., Groenendijk, K., Carrera, S. (eds.), *Illiberal Liberal States*, pp. 299-314.

## **CAP. 3 - FRANCIA**

Beaujeu, M. (2008), 'Le modèle français d'intégration dans tous ses états: Entre réaffirmations républicaines et tentations populistes', in *International Journal on Multicultural Societies*, 10:1, pp. 29-39.

Caponio, T., Testore, G. (2012), 'L'intégration: nouvelle frontière de l'immigration? L'analyse du lien entre les politiques de contrôle et d'intégration en Italie et en France', *Migrations Sociétés*, vol. 24, n. 140, Mars-Avril 2012, pp. 285-294.

Carrera, S. (2011), 'Nationality, Immigration and the "Republican Integration" in France: Normativisation, Expansionism and Externalisation', in Guild, E., Groenendijk, K., Carrera, S. (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, Ashgate, pp. 315-335.

Devitt, C. (2012), *The French Case*, FIERI Working Papers, LAB-MIG-GOV ("Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe?") Project.

Joppke, C. (2007), 'Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe', *West European Politics*, 30:1, pp. 1-22.

*Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration, Avis à Monsieur le Premier Ministre sous la présidence de Blandine Kriegel, Mme Gaye Petek, Benoît Normand, septembre 2006.*

Schain, M.A. (2008), *The Politics of Immigration in France, Britain, and the United States. A Comparative Study*, NY, Palgrave, MacMillan.

Thomas, E.R. (2012), *Immigration, Islam and the politics of belonging in France. A comparative framework*, University of Pennsylvania.

Wihol de Wenden, C. (2011), 'The Case of France', in Zincone, G., Penninx, R., Borkert, M. (eds.), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, IMISCOE, pp. 61-94.

#### **CAP. 4 - SVEZIA**

AA.VV. (2001), *Välfärdsbokslut för 1990-talet*, SOU:2001:79.

[non firmato], *Sverige bedöms bäst på integration* (La Svezia è reputata la migliore per quanto riguarda l'integrazione), "Svenska Dagbladet", 28/02/2012.

CIMU (Kommitté för Cirkulär migration och utveckling) (2011), *Cirkulär migration och utveckling, förslag och framåtblick*, SOU: 2011:28.

P. De Los Reyes (2006), *Välfärd, medborgarskap och diskriminering*, in *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*, a cura di Id., SOU 2006:37.

Geddes, A. (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, Sage.

Lodenus, A.-L., Wingborg, M. (2010), *Arbetarrörelsens strategier för att motverka främlingsfientliga och högerpopulistiska partier: erfarenheter från Danmark, Norge och Sverige*, Stockholm, LO.

Lundqvist, T. (2004), *Organised interests, labour market and migration: the Swedish Model*, Arbetsrapport, Stockholm, Institutet för Framtidsstudier.

Migrationsverket (2009), *Beviljade arbetstillstånd helåret 2009*, <http://www.migrationsverket.se/download/18.6332790112ab7633e5f800020691/Beviljade+arbetstillst%C3%A5nd+hel%C3%A5ret+2009.pdf>.

Migrationsverket (2010a), *Försörjningskrav införs den 15 april*, <http://www.migrationsverket.se/info/2061.html>.

Migrationsverket (2010b), *Beviljade arbetstillstånd helåret 2010*, <http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbccd7dba80008286/Beviljade+arbetstillst%C3%A5nd+2010.pdf>.

Migrationsverket (2011a), *For people wanting to work in Sweden*, [http://www.migrationsverket.se/info/156\\_en.html](http://www.migrationsverket.se/info/156_en.html).

Migrationsverket (2011b), *Migration and Asylum 2005-01 - 2011-06 (First permits)*, <http://www.migrationsverket.se/download/18.57c92aec130eb7a09cf80001049/Overview-2005-2011-06.pdf>.

Migrationsverket (2011c), *Beviljade arbetstillstånd helåret 2011*, <http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbccd7dba800027742/Beviljade+arbetstillst%C3%A5nd+2011+-+Work+permits+granted+2011.pdf>.

Migrationsverket (2011d) *Översikt av beviljade arbets och uppehållstillstånd åren 2005 – 2011 (Förstagångstillstånd)*, <http://www.migrationsverket.se/download/18.95fff51133976f7baf800032503/%C3%96versikt-2005-2011.pdf>

Migrationsverket (2012), *Krav för att få uppehållstillstånd*, <http://www.migrationsverket.se/info/3412.html>.

Government Offices of Sweden, *New Rules for Labour Immigration* (brochure), 2008.

OECD (2011), *Recruiting Immigrant Workers: Sweden*.

Pascouau, Y. (in collaborazione con Labayle, H.) (2011), *Conditions for family reunification under strain. A comparative study in nine eu member states*, European Policy Centre.

Quirico, M. (2012) *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Sweden*, FIERI, Working papers, LAB-MIG-GOV project ("Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe?").

*Regeringens skrivelse 2008/09:24. Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/12/80/dcbafb1f.pdf>

SCB (Statistisk Centralbyrå), *Befolkning efter bakgrund*, [http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2010A01L/Utrikes\\_fodda.pdf](http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2010A01L/Utrikes_fodda.pdf).

Skolverket, *SFI-bonus*, [http://www.skolverket.se/polopoly\\_fs/1.134150!Menu/article/attachment/Engelska.pdf](http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.134150!Menu/article/attachment/Engelska.pdf).

Spehar, A., Bucken-Knapp, G., Hinnfors, J. (2011), *Ideology and Entry Policy: Why Not-Socialist Parties in Sweden Support Open Door Migration Policies*, Paper to be presented at 'The Politics of Migration: Citizenship, Inclusion and Discourse in Europe', Glasgow Caledonian University, Scotland, November 10-12, pp. 2-3.

Suter, B., Qvist, M. (2011), *The national policy frame for the integration of newcomers: the Swedish case*, PROSINT project (Promoting Sustainable Policies for Integration), WP2.

TT (2012a), *Reinfeldt: etniska svenskar har jobb*, "Dagens Nyheter", 14/5.

TT (2012b), *kesson välkomnar Reinfeldts uttalande*, "Svenska Dagbladet", 15/05.

Wadensjö, E. (2007), *Migration to Sweden from the New EU Member States*, Discussion Paper No. 3190 SOFI, Stockholm University, SULCIS and IZA

[www.alliansen.se/2010](http://www.alliansen.se/2010)

[www.sverigedemokraterna.se](http://www.sverigedemokraterna.se), 2011.

## **CAP. 5 - REGNO UNITO**

Blair, T. (2008), *The Third Way: New Politics for the New Century*, London, The Fabian Society.

Boswell, C. (2008), *UK Labour Migration Policy: Permanent Revolution?*, CESPI, Country Papers.  
Calder, G. (2004), *Communitarianism and New labour*, "Social Issues", II, 1, <http://www.whb.co.uk/socialissues/vol2gc.htm>.

Cerna, L., Wietholtz, A. (2011), "The Case of the United Kingdom", in Zincone, G., Penninx, R., Borkert, M. (eds.) (2011), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, IMISCOE, pp. 195-244.

Da Lomba, S. (2010), *Legal Status and Refugee Integration: a UK Perspective*, "Journal of Refugee Studies", XXIII, 2010, 4, pp.

Devitt, C. (2012), *Labour Migration Governance in Contemporary Europe. The UK case*, FIERI Working Papers, LAB-MIG-GOV Project.

Dwyer, P. (2005) *Governance, Forced Migration and Welfare*, "Social Policy and Administration", XXXIX, 2005, 6, pp.

Geddes, A. (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, Sage.

"The Guardian"; Borders, Citizenship and Immigration Act 2009  
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/feb/13/civil-liberties-immigration>.

Kofman, E. Vacchelli, E., D'Angelo, A., Lewis, H. (2012), *National frame for the integration of newcomers in the United Kingdom*, PROSINT project (Promoting Sustainable Policies for Integration), WP2.

Morris, L. (2007), *New Labour's Community of Rights: Welfare, Immigration and Asylum*, "Journal of Social Policy", XXXVI, 1, pp. 39-57.

Schain, M.A. (2008), *The Politics of Immigration in France, Britain, and United States. A Comparative Study*, New York, Palgrave MacMillan.

Schierup, C.-U., Hansen, P., Castles, S. (2006), *Migration, Citizenship, and the European Welfare State. A European Dilemma*, Oxford, Oxford University Press.  
[www.workpermit.com/uk/hsmp/mba\\_provision](http://www.workpermit.com/uk/hsmp/mba_provision)

## **CAP. 6 - SPAGNA**

Arango, J. (2000), 'Becoming a country of immigration at the end of the twentieth century: The case of Spain', in King, R. et al. (eds), *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*, New York, St. Martin's Press, pp. 271-285.

Bruquetas-Callejo, M., Garcés-Mascareña, B., Morén-Alegret, R., Penninx, R., Ruiz-Vieytez, *The Case of Spain*, in Zincone, G., Penninx, R., Borkert, M. (eds.) (2011), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, IMISCOE, pp.291-323.

Ferrero-Turrión, R, e Pinyol-Jiménez,G. (2009), *Immigration and the Construction of Public Philosophy (ies) of Integration in Spain*, in Guild, E., Groenendijk, K. e Carrera, S., *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Aldershot, Ashgate, 337-356.

Finotelli, C. (2012) *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Spain*, LAB-MIG-GOV Project (Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe?).

Jubany, O. et al. (2011), *The national policy frame for the integration of newcomers in Spain*, PROSINT project (Promoting Sustainable Policies for Integration), WP2.

OECD (2012), *International Migration Outlook 2012*, Paris, OECD Publishing.

Serra, A. et al. (2005), 'Spain', in Niessen, J. et al. (eds.), *Current immigration debates in Europe*, Brussels, Migration Policy group, [http://www.migpolgroup.org/public/docs/141.EMD\\_Spain\\_2005.pdf](http://www.migpolgroup.org/public/docs/141.EMD_Spain_2005.pdf).

Zapata-Barrero, R. (2001), *Ciudadania, democracia y pluralismo cultural: Hacia un nuevo contrato social*, Barcelona, Anthropos.

Zapata-Barrero, R. (2006), 'Filosofies de la immigració i autogovern: el Quebec, Flandes i Catalunya', *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 2, pp. 177-224.

## **CAP 7. - ITALIA**

Caponio, T. (2007), 'Il quadro normativo e le politiche locali', in *Primo rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, Ministero dell'Interno, pp. 26-52.

Caponio, T. e Zincone, G. (2011), *WP2 - The national policy frame for the Integration of Newcomers in Italy*, paper finale per il progetto PROSINT - Promoting Sustainable Policies for Integration, Vienna, Novembre 2011, [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/PROSINT/Reports/IT\\_WP2\\_Final.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/IT_WP2_Final.pdf).

Caponio, T. e Campomori, F. (2012), *Le politiche per gli immigrati. Istituzionalizzazione, programmazione e trasparenza*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.

Colombo, A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Colombo, A. and Sciortino, G. (2004.), *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Einaudi, L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza.

Guolo, R. (2003), *Xenofobi e xenofili. Gli italiani e l'Islam*, Roma-Bari, Laterza.

Saint-Blancat, C. e Schmidt di Friedberg, O. (2005), 'Why are mosques a problem? Local politics and fear of Islam in northern Italy', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31 (6): 1083–1104.

Salis, E. (2012), *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy*, Fieri working paper - Progetto Lab-Mig-Gov, Torino, aprile 2012, [www.labmiggov.eu](http://www.labmiggov.eu).

Zincone, G., a cura di (2000), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Zincone, G., a cura di (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Zincone, G. (2011), *The Case of Italy*, in G. Zincone, R. Penninx e M. Borkert (a cura di), *Migration Policymaking in Europe: the Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 247-290.

## **CONCLUSIONI**

Brubaker, R. 2001. *The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24 (4), 531-548.

German Marshall Fund of the United States (GMFUS) et Al., 2011, *Transatlantic Trends Immigration 2011*, disponibile alla pagina web: <http://trends.gmfus.org/immigration/about/>.

Grunert, S. (2011): Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen. Working Paper, BAMF.

Lechner e Lutz 2012, *Study on the impacts of admission policies and admission-related integrated policies*, Working paper 5 relativo al progetto PROSINT - Promoting Sustainable Policies for Integration disponibile alla pagina web: [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/PROSINT/Reports/WP5\\_CompRep\\_Final\\_Submitted.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/WP5_CompRep_Final_Submitted.pdf)

G.G. Lodder, 2009, *Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland* ('Legal aspects of the Civic Integration (Preparation Abroad) Act'), Institute for Immigration Law, Leiden.

Pastore, F, Salis. E, Villosio, C., 2012 (in corso di pubblicazione), *L'Italia e l'immigrazione "low cost": fine di un ciclo?*, paper presentato alla V<sup>a</sup> Conferenza Espanet Italia, Roma 20-22 settembre 2012 [una versione preliminare è disponibile alla pagina web: [http://www.espanet-italia.net/images/conferenza2012/PAPER%202012/Sessione\\_M/M\\_3\\_PASTORE\\_SALIS\\_VILLOSI\\_O.pdf](http://www.espanet-italia.net/images/conferenza2012/PAPER%202012/Sessione_M/M_3_PASTORE_SALIS_VILLOSI_O.pdf)].

Rambøll Management (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern. Berlin.

Regioplan, 2009, *De Wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, resultaten en de eerste effecten* ('The Civic Integration (Preparation Abroad) Act: a study of its operation, outcomes and initial impact').

Vasileva, K., 2012, *Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27*, Eurostat - Statistics in focus, 31/2012, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-SF-12-031](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-031).

Vertovec, S., Wessendorf, S. (eds.), 2010, *The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices*, Routledge, Londra-New York.

Zincone G., Caponio T. e Carastro R., 2006), "Integration Indicators" rapporto preparato per il progetto ILO "Promoting Equality in Diversity: Integration in Europe", Ginevra, ILO, [www.fieri.it](http://www.fieri.it).

