

Caritas Italiana



POLITICHE MIGRATORIE: IL PNRR CHE NON C'È

NUMERO 2 | GIUGNO 2022

Caritas Italiana

Servizio Documentazione

Quaderni
sulla Ripresa
e Resilienza
del Paese

POLITICHE MIGRATORIE: IL PNRR CHE NON C'È

NUMERO 2 | GIUGNO 2022

La serie Quaderni per la Ripresa e la Resilienza del Paese – a cura del Servizio Documentazione di Caritas Italiana – intende promuovere la circolazione di informazioni, riflessioni e valutazioni sulla fase attuativa del PNRR, avvalendosi di competenze multidisciplinari e plurali.

I contributi offerti in questo Quaderno vanno considerati come materiali di lavoro per il confronto e la riflessione. Non rappresentano, pertanto, un posizionamento di Caritas Italiana sul tema, ma uno strumento di approfondimento offerto a tutti coloro che sono impegnati o sensibili alle tematiche trattate.

Chiunque volesse esprimere valutazioni, anche critiche, o integrazioni può inviare contributi all'indirizzo e-mail QRRP@caritas.it. Tali contributi saranno analizzati nella prospettiva di eventuali e ulteriori approfondimenti tematici.

Comitato editoriale

Nunzia De Capite
Francesco Marsico
Marco Pagnello
Massimo Pallottino
Sergio Pierantoni

Coordinamento editoriale

Francesco Marsico

Progetto grafico, editing e impaginazione

Danilo Angelelli

INDICE

Sintesi	5
1. Il divario che non può dire il suo nome <i>don Marco Pagnello, Caritas Italiana</i>	7
2. Dopo la resilienza. Cittadinanza e integrazione per gli immigrati: il ruolo dei soggetti sociali <i>Antonio Russo, ACLI</i>	12
3. Un impegno che non fa distinzione <i>Giovanna Giuliano, INAPP</i>	21
4. Un Piano nazionale per contrastare il lavoro sommerso in diversi settori dell'economia. Sovrapposizione o valore aggiunto rispetto alla strategia del Piano Triennale anticaporalato in agricoltura? <i>Alessandra Cornice e Maria Parente, INAPP</i>	31
5. Politiche migratorie: quello che servirebbe non è nel PNRR <i>Manuela De Marco, Caritas Italiana</i>	42
6. Conclusioni <i>Oliviero Forti e Francesco Marsico, Caritas Italiana</i>	53

SINTESI

Il Quaderno numero 2 è dedicato a una politica che non ha trovato posto nel Piano nazionale: quella di riduzione dei divari che colpiscono specificamente la condizione migrante nel nostro Paese. Il Piano – che certo non è privo di approcci categoriali – a stento la menziona, ma soprattutto non la evidenzia all'interno dei target di interventi. La stessa Commissione europea ha sollevato dubbi riguardo alla effettività di esiti specifici sugli appartenenti a minoranze etniche relativamente alle misure dedicate alla riduzione delle disuguaglianze.

Tutto questo avviene probabilmente non per caso: il contesto normativo vede il suo cardine nella legge 30 luglio 2002, n. 189, la cosiddetta Bossi-Fini, che contiene un sostanziale principio di inaccoglienza verso il fenomeno migratorio, non scalfito dagli interventi di modifica, che in alcune fasi della storia recente del Paese ne hanno mitigato gli aspetti più discutibili, ma che, in altre e recenti, ne hanno amplificato gli effetti.

In questo senso – a fronte di politiche o timide o di impianto securitario – rilevante è stato il ruolo dei soggetti sociali, che hanno agito con coerenza e costanza per affermare la necessità di politiche nazionali per l'integrazione, a partire dalle campagne promosse per il superamento della legge sulla cittadinanza del 1992, che ad oggi è una delle più restrittive dell'Unione europea.

Tutto questo non ha impedito processi – seppure non lineari – di integrazione sociale, ma senza un approccio integrato delle misure messe in campo e orientato ai bisogni specifici della popolazione migrante: gli esiti che mostrano i dati su povertà, dispersione scolastica e altri indicatori di disagio, offrono uno scenario di maggiore difficoltà delle famiglie migranti rispetto ai rischi sociali.

Il Quaderno offre altresì una analisi critica circa l'intervento previsto nel Piano nazionale dedicato al contrasto del lavoro sommerso, per verificarne la potenziale sovrapposizione o la possibilità di rappresentare un valore aggiunto rispetto alla strategia del Piano Triennale anticaporalato in agricoltura, una delle poche politiche dedicate e durature fortemente orientate verso la popolazione immigrata.

D'altro canto vengono evidenziate altre “riforme che mancano” per sostenere le famiglie migranti in ambiti come la scuola, il mercato del lavoro, la salute, anche a partire dalle lezioni apprese durante la drammatica esperienza pandemica.

Ma – pur nell'apprezzamento delle poche politiche di settore a carattere nazionale e degli sforzi di molte Regioni ed enti locali in questo ambito – non si può non rilevare l'assenza di cardini normativi orientati a politiche di effettiva integrazione, tale da ridurre l'impatto delle politiche di settore.

In particolare si indica la necessità di un superamento organico della cosiddetta Bossi-Fini, dell'approvazione di una nuova legge sulla cittadinanza orientata soprattutto verso le giovani generazioni – per superare

quella che è stata definita l'identità sospesa – della riapertura di un cantiere normativo sul voto amministrativo dei cittadini immigrati stabilmente residenti nel nostro Paese. L'assenza di un quadro normativo che riconosca effettivamente i diritti civili, sociali e politici dei cittadini immigrati, rischia di rendere anche le più lodevoli sperimentazioni locali, più evolute forme di esclusione.

Solo su questa base si potranno costruire percorsi migratori che diventino percorsi di costruzione di nuove cittadine e cittadini del nostro Paese, intesi – nella logica dell'art. 2 della nostra Costituzione – come *«chi fa qualcosa di concreto per la sua comunità, con l'obiettivo di renderla un posto migliore e più gentile per tutti»* (Ahmed, 2020).

1 | Il divario che non può dire il suo nome

don Marco Pagnello, direttore di Caritas Italiana

Oltre i divari di genere, generazionale e territoriale, esiste un divario di cittadinanza tra residenti e cittadini migranti che non trova riconoscimento pubblico, testimoniato dalla assenza letterale della parola e di politiche integrate relative alle migrazioni nel PNRR. Tutto questo è anche frutto di una lunga stagione normativa che ha pensato a regolare il fenomeno in termini di riduzione anche delle migrazioni regolari, benché motivata come contenimento della irregolarità. L'esito è l'assenza di un progetto politico-normativo sulla presenza dei cittadini migranti nel nostro Paese, che riduce i diritti dei migranti sia sul piano civile che sociale. Un Piano di ripresa effettivo non può ignorare questo divario e deve farsi carico di una presenza oramai consolidata nel territorio del nostro Paese.

Fate una prova: cercate, con la funzione specifica, nel sito ItaliaDomani – dedicato al PNRR – le parole “immigrati”, “migrazioni” e “immigrazione”. Non le troverete. Solo usando la dizione “migranti” uscirà fuori l'investimento relativo ai beni sequestrati alle mafie. Paradossalmente non riferita alle due voci che intercettano maggiormente la popolazione migrante: il *Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso*¹ e l'investimento per il superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori.

D'altro canto il corredo iconografico del sito sfoggia foto con giovani, lavoratrici e lavoratori migranti e sorridenti ritratti a scuola, in università, nei quartieri, a lavoro. Con un effetto di dissonanza cognitiva rilevante, che fa sorgere una domanda: si dà per scontato che ci sia una reale integrazione, tale da non rendere necessario un approccio categoriale – peraltro ridondante nel Piano – o c'è una motivazione meno nobile e ingenua, quella – per usare il linguaggio della cronaca politica – di non parlarne per “non creare tensioni nella maggioranza”?

No, non è un problema del sito: è il Piano che non nomina esplicitamente il fenomeno migratorio. Nonostante il PNRR, come abbiamo già detto in altre occasioni, si occupi esplicitamente di inclusione sociale e di

1. Il 3 marzo scorso è stato insediato, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il tavolo tecnico per l'elaborazione del Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso, che dovrà essere predisposto entro il 15 ottobre 2022.

disagio, pronunciando parole come “disabilità”, “senza dimora”, “povertà”, “rigenerazione urbana”.

L’immigrazione non è un oggetto esplicito, dichiarato, delle misure previste nel Piano: la popolazione immigrata in quanto tale non riceve una attenzione sistemica, ma subcategoriale, vale a dire indistinta nella categorialità dei diversi interventi. In concreto: è certamente tra i lavoratori del sommerso, maggioritariamente popola gli insediamenti abusivi da superare, è rappresentata abbondantemente nel target di minori a rischio dispersione scolastica, degli adulti in condizioni di deprivazione abitativa e di estrema emarginazione, ma è semplicemente una porzione di una macro categoria indistinta.

È sostenibile, in termini di politiche sociali, questo approccio, ma soprattutto c’è nel Piano una logica di coerenza delle politiche sul target migranti? E, dall’altra, stanno in piedi interventi di contrasto ai fenomeni sopra citati che non tengano conto – una volta messe a terra nei territori – delle specificità delle condizioni soggettive? E soprattutto, un Piano che rivendica di ridurre i divari territoriali, di genere e tra generazioni, può ignorare o far finta di ignorare che esiste oggi un letterale “divario di cittadinanza” tra un migrante residente in Italia e un cittadino italiano per una parte consistente dei diritti civili, sociali e politici del nostro ordinamento?

Basta citare la colpevolmente irrisolta riforma della legge sulla cittadinanza per fare accedere i minori nati o scolarizzati negli istituti di formazione del nostro Paese, l’esclusione di gran parte dei cittadini immigrati dal Reddito di cittadinanza, la scandalosa gestione della regolarizzazione partita oramai da oltre due anni e che non vede la fine. E che dire della ormai impronunciabile questione del voto amministrativo degli immigrati lungo soggiornanti, questione rimossa dopo un iniziale avvio di riflessione e di confronto, addirittura nei primi anni 2000?

Si deve ammettere una sorta di schizofrenia politico-normativa: seppure esistono frammenti di *policy* settoriali che riconoscono il fenomeno e forniscono alcune tutele, la riflessione complessiva su quale ruolo questa presenza ormai demograficamente, culturalmente e socialmente consolidata deve avere nel nostro Paese è scomparsa, fagocitata da una polarizzazione politica, incattivita dalle formazioni a impronta populista, che ha cancellato qualsiasi visione prospettica.

Questa omissione non fa male solo ai nuovi cittadini presenti nel nostro Paese, fa male al Paese. Impedisce che si metta mano davvero all’Italia di domani, che non può essere solo più digitale, più ecosostenibile, più competitiva, più resiliente se non risolve la questione di come integrare stabilmente segmenti di popolazione diversamente italiana. Non solo perché il nostro Paese è sempre più in una crisi demografica accentuata dalla pandemia, ma perché è irragionevole costruire, in un Paese democratico, una sorta di apartheid non dichiarato verso la popolazione immigrata, in termini di esercizio reale dei diritti.

Può essere doloroso ammetterlo ma – sviluppando una analisi complessiva della regolazione del fenomeno migratorio – il principio di inac-

Nel PNRR la popolazione immigrata non riceve attenzione sistemica, ma subcategoriale, indistinta nella categorialità dei diversi interventi

coglienza sembra avere permeato in maniera strutturale il nostro ordinamento, anche a fronte di una superata – dai fatti, ma non nel discorso comunicativo e politico – fase di ossessione securitaria.

Se si guardano in maniera diacronica le stagioni normative della nostra Repubblica in tema di migrazioni, solo la prima fase regolatoria, che parte dalla legge Martelli del 1990 e giunge alla Turco-Napolitano del 1998, rappresenta l'unica esente da questo principio, al netto di incompletezze e ambivalenze. In quegli anni si cercò di governare il fenomeno in maniera complessiva, con un approccio che teneva insieme programmazione dei flussi, integrazione socio-lavorativa dei cittadini migranti, gestione della questione degli ingressi irregolari, pur riconoscendo limiti a quei tentativi.

Dal 2002 con la legge Bossi-Fini si è aperta la stagione di una normazione che apriva una nuova fase: l'immigrazione era una questione da regolare in maniera restrittiva e difensiva, riducendo di fatto gli spazi per l'accesso regolare nel nostro Paese ed enfatizzando la dimensione securitaria. Questa stagione non si è mai davvero conclusa, nonostante l'alternanza tra forze politiche al governo, alternanza

che non ha mai segnato discontinuità assolute, ma solo attenuazioni degli aspetti normativi più scabrosi. Anzi, negli anni successivi al 2002 questa tendenza si inasprisce con il primo “pacchetto sicurezza” che inseriva nell'ordinamento, con la

legge n. 125/2008, il reato di immigrazione clandestina e riduceva la possibilità dei ricongiungimenti familiari con il d.lgs n. 160/2008 – innalzando anche il livello di reddito necessario – per chiudere con la legge 94/2009 che introduceva il reato di ingresso e soggiorno illegale, con l'inasprimento delle pene per il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina.

A parte alcune mitigazioni, frutto spesso di ricezioni di direttive europee o condanne inflitte dalla Corte di giustizia al nostro Paese, questo impianto restrittivo rimane la base giuridica della condizione immigrata in Italia, peggiorata ulteriormente dagli interventi del Governo Conte 1 il cui provvedimento più importante in questo ambito è stato un nuovo decreto sicurezza, che ha previsto, fra l'altro, l'abrogazione quasi completa della protezione umanitaria, e quindi della possibilità di fornire una tutela ai richiedenti asilo che presentino serie condizioni di vulnerabilità.

La linea della creazione di ostacoli alle migrazioni regolari e alla criminalizzazione della clandestinità è passata inoltre attraverso il raddoppio del tempo di trattenimento nei centri di detenzione, nella possibilità di prevedere la detenzione alla frontiera o comunque in strutture diverse da quelle previste normalmente, nell'allungamento della lista dei reati che precludono la possibilità di ottenere asilo in Italia.

Un secondo provvedimento riguardava l'introduzione di un'imposta dell'1,5% sui trasferimenti di denaro verso Paesi extracomunitari, ossia principalmente sui risparmi che gli immigrati inviano alle loro famiglie. Provvedimento cancellato già con il Governo Conte 2.

Questa sequela di provvedimenti ci dà la misura di una vera e propria regressione normativa che ha rappresentato la spina dorsale delle politiche migratorie. L'obiezione più significativa è la presenza di alcune leggi

Questa carrellata ci dà la misura di una regressione normativa che ha rappresentato la spina dorsale delle politiche migratorie

settoriali – le modifiche del 2017 della legge sull’asilo, la legislazione sulla tratta e sul caporalato con i relativi piani di contrasto – ma che riguardano aspetti del fenomeno migratorio, se vogliamo specialità e patologie di questo ambito. Che non colmano, però, l’assenza di una strategia nazionale di inclusione.

I 13 anni e due mesi inflitti all’ex sindaco di Riace Mimmo Lucano per abuso d’ufficio, truffa, concussione, peculato, turbativa d’asta, falsità ideologica e favoreggiamento dell’immigrazione clandestina – al netto della necessaria attesa della conclusione del procedimento – rappresentano una pietra miliare, un simbolo di come il nostro Paese riesca a essere severissimo sul piano giudiziario, proprio in riferimento al tema migratorio.

La cultura diffusa non può non risentire di questa onda normativa – mai completamente contrastata sul piano politico – che certamente ha visto esperienze positive in diversi contesti locali. Molti enti territoriali hanno portato avanti strategie di inclusione, a partire, ad esempio, dalla realizzazione dei progetti d’integrazione socio-culturale, dall’accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, dalla promozione degli strumenti di consultazione e partecipazione alla vita sociale e istituzionale dell’ente, dal corretto utilizzo degli strumenti di tutela legale o, ancora, dai servizi di mediazione linguistica e dall’attività di sensibilizzazione sui temi del dialogo interculturale – e hanno permesso il raggiungimento di risultati spesso apprezzabili.

Ma non pochi enti territoriali hanno operato scelte di segno diverso, introducendo limitazioni all’accesso a taluni diritti sociali da parte di stranieri non soggiornanti con la adozione di misure discriminatorie ostative per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica, alle misure di sostegno economico o, comunque, ad altre misure di assistenza sociale. Il caso del Comune di Lodi, la cui maggioranza ha cercato di impedire l’accesso alle tariffe agevolate per le mense scolastiche alle famiglie immigrate con minori, ci parla di un altro Paese rispetto quello evocato dal patinato marketing fotografico del sito ItaliaDomani. È un caso di apartheid amministrativo, non l’unico, che costella la vita di una parte non minoritaria delle famiglie e delle persone immigrate.

E non consola che su queste vicende o l’*advocacy* territoriale o sentenze – ovviamente postume – della Corte costituzionale consentono strategie di “riduzione del danno”: perché il danno non è solo il mancato o ritardato accesso a una misura, ma quello relativo alla messa in discussione di un rapporto di fiducia tra nuovi cittadini, comunità locali e istituzioni.

D’altro canto il rischio di uno strisciante sistema duale per quanto riguarda il tema della protezione internazionale, a seguito della tragica vicenda ucraina, deve rendere ancora di più avvertiti, rispetto all’inaccettabile rischio di trattamenti differenziati tra cittadini europei e non. Un elementare senso di giustizia e un necessario rispetto del diritto internazionale devono evitare che alcune sofferenze siano percepite più autentiche di altre, perché tutto questo confermerebbe – addirittura in senso etnico – il principio di inaccoglienza sopra descritto.

Molti enti territoriali hanno portato avanti strategie di inclusione raggiungendo risultati spesso apprezzabili

Il PNRR è stata una occasione mancata per dare cittadinanza politica a una questione nazionale non rinviabile: sviluppare strategie credibili di inclusione per quanti – provenienti da Paesi non UE – scelgono di rimanere nel nostro Paese.

Questo Quaderno – che vede anche il contributo di alcune valenti ricercatrici dell’Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) – vuole offrire alcune letture generali e di merito, rispetto al fenomeno migratorio, all’analisi di alcune *policy* attive, nella consapevolezza che senza la costruzione di una strategia coerente e duratura non si creano le condizioni di una integrazione che sappia valorizzare pienamente la presenza dei cittadini non comunitari, riducendo i rischi di esclusione.

La costruzione di cittadinanza consapevole, la cura delle competenze dei cittadini del proprio Paese, la coesione sociale dei territori, il livello uniforme dei servizi e la effettiva possibilità di accesso, dovrebbero essere una preoccupazione che supera approcci ideologici e convenienze politiche: l’esperienza della pandemia avrebbe dovuto insegnare che solo il mix di comunità coese e servizi pubblici efficienti riduce l’impatto di eventi inconsueti. L’alternativa è l’incuria che rafforza le disuguaglianze, che assiste indifferente alla diffusione del disagio e alla disintegrazione delle comunità e che lascia inermi di fronte alle calamità. Non è certo questa l’Italia che né oggi né domani vogliamo.

Questo approccio non è frutto di una sottovalutazione dei nodi presenti sul cammino di un’autentica integrazione, resa ancora più drammatica da una crisi economica, per ora strisciante, causata dalla guerra in atto. Ma è anzitutto la necessità di riconfermare i valori del Vangelo, come ci ricorda papa Francesco nell’enciclica *Fratelli Tutti*, vale a dire

«l’inalienabile dignità di ogni persona umana al di là dell’origine, del colore o della religione, e la legge suprema dell’amore fraterno». [41]

Ma anche affermare con fiducia che l’Europa – e in essa il nostro Paese

«aiutata dal suo grande patrimonio culturale e religioso, [ha] gli strumenti per difendere la centralità della persona umana e per trovare il giusto equilibrio fra il duplice dovere morale di tutelare i diritti dei propri cittadini e quello di garantire l’assistenza e l’accoglienza dei migranti». [44]

Il PNRR, occasione mancata per dare cittadinanza politica a strategie credibili di inclusione per chi, da Paesi non UE, sceglie di rimanere nel nostro Paese

2 | Dopo la resilienza Cittadinanza e integrazione per gli immigrati: il ruolo dei soggetti sociali

*Antonio Russo, vicepresidente nazionale ACLI,
Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani*

La pandemia, flagello degli ultimi due anni, ha messo a dura prova il nostro sistema economico e sociale. Oggi ci troviamo di fronte a un Paese profondamente cambiato, molto più diseguale rispetto al periodo pre-Covid, quando già pochi avevano molto e molti avevano poco. E sono proprio gli immigrati ad aver pagato il prezzo più alto. Nell'International Migration Outlook del 2021 l'OCSE afferma infatti che, sin dal principio della pandemia, i lavoratori stranieri sono stati maggiormente colpiti dalla perdita di posti di lavoro. Nei Paesi dell'OCSE, il divario del tasso di occupazione tra le persone nate all'estero e quelle autoctone è aumentato in media del 2%, mentre il gap nel tasso di disoccupazione ha superato i tre punti percentuali.

Non ci sono dunque dubbi che il Covid-19 abbia provocato una crepa piuttosto profonda nell'integrazione dei migranti, costruita mattoncino su mattoncino nell'ultimo decennio. Ecco perché la stessa Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha raccomandato ai governi di

«perseguire un'azione globale e coordinata per evitare che la pandemia porti a una battuta d'arresto duratura dell'integrazione dei migranti, che avrebbe importanti conseguenze economiche negative e minaccerebbe la coesione sociale generale».

Di fatto, in Italia le opportunità di cambiamento ci sono e sono numerose; esse richiedono tuttavia alla politica coraggio e concretezza nel saperle coglierle *hic et nunc* per una ripresa che sia la più egualitaria, celere e tangibile possibile. Tra queste c'è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, un piano Marshall del 2000 fuori dall'ordinario per l'ingente importo delle risorse messe a disposizione e per il conseguente effetto che potrebbe avere sullo sviluppo dell'Italia e dell'Europa. Peccato che, nonostante l'immigrazione sia un dato di fatto e un'imprescindibile risorsa per il Paese, si continui a fare finta che non esista, rischiando di vanificare le opportunità che i finanziamenti Next Generation EU potrebbero portare in termini di ripresa a lungo termine. Eppure, una ricostruzione non può essere definita tale, se oltre a economica non è anche sociale e civile.

Come molti hanno purtroppo notato, la voce “immigrazione”, all’interno del PNRR, non compare mai e certamente non perché gli stranieri siano particolarmente integrati, al punto da non dover essere neanche nominati.

Eppure, se tutte le politiche, misure e azioni pensate per la ripresa post-Covid non incorporeranno anche politiche di accoglienza e integrazione degli stranieri residenti nel nostro territorio, sarà stato fatto solo metà del lavoro. Un rilancio economico può essere duraturo solo se pensato per tutti. Infatti, è curioso anche solo immaginare che la ricostruzione dell’Italia sia possibile senza considerare una parte considerevole della popolazione che contribuisce quotidianamente alla crescita del nostro Paese. In altre parole, ampliare e rafforzare le politiche di immigrazione e integrazione significa dare forza alla resilienza di cui gli immigrati sono stati particolarmente capaci in questa fase della storia e dare sostanza a una ripresa che sia di qualità, duratura e foriera di pace e coesione sociale.

L’APPROCCIO ITALIANO ALL’IMMIGRAZIONE: DIFENSIVO, SECURITARIO, EMOTIVO

L’assenza di riferimento agli immigrati nel PNRR dipende probabilmente da un approccio difensivo, securitario, emergenziale e riparativo che l’Italia ha da sempre nei confronti del fenomeno migratorio. In effetti si parla molto dei cosiddetti profughi o richiedenti asilo, mentre raramente si fa riferimento ai milioni di immigrati che vivono e lavorano stabilmente in Italia da molti anni, mettendo in un unico contenitore indistinto tutte le tipologie di immigrati. Non si intende con questo dire che ci sono immigrati di serie A e di serie B e che alcuni meritano più attenzione di altri, ma si vuole sottolineare come si tenda ad accomunare tutte le tipologie di migranti con appellativi studiati ad hoc, come “irregolari”, “clandestini”, “illegali” proprio per continuare a mantenere viva un’idea negativa dell’immigrazione.

L’approccio difensivo che genera atteggiamenti xenofobi e razzisti ha di fatto due facce: una identitaria e una socio-economica. Nella prima, l’immigrazione viene vissuta come una minaccia per la cultura e le tradizioni italiane, generando un atteggiamento di chiusura e razzismo, avverso a ogni tipo di meticcianto; nella seconda, lo straniero viene considerato come uno che “ruba” il lavoro agli italiani e che si accaparra tutti gli aiuti e i sussidi messi a disposizione dal *welfare state*. Questa “guerra tra poveri” si è chiaramente acuita nel periodo della pandemia anche se, secondo i dati a disposizione, i migranti hanno potuto usufruire poco delle misure messe in atto dal Governo per affrontare la pandemia.

Gli immigrati, pur avendo un tasso di disoccupazione superiore di oltre tre punti percentuali, sono quelli che hanno utilizzato meno gli aiuti; molti hanno avuto difficoltà di accesso alle misure di sostegno straordinarie, alcune delle quali addirittura inutili per la loro situazione familiare e

Si accomunano le tipologie di migranti con appellativi come irregolari, clandestini, ... per mantenere viva un’idea negativa dell’immigrazione

lavorativa. Lo stesso reddito di cittadinanza ha per gli stranieri dei requisiti così invalidanti (residenza in Italia da dieci anni, di cui gli ultimi due in via continuativa) che difficilmente ne possono usufruire.

Dall'approccio difensivo scaturisce l'ossessione per misure e politiche securitarie: se l'idea di fondo è che gli immigrati sono indistintamente "clandestini", che tolgono il lavoro agli italiani e che monopolizzano tutti i sussidi, ne consegue un urgente bisogno di proteggersi, chiudendo ogni frontiera, materiale (confine) e civile (cittadinanza).

Questi sentimenti sono stati a lungo cavalcati dai vari Governi che si sono succeduti nel Parlamento italiano. All'inizio si è trattato soprattutto di una non accettazione politica della realtà sociale, ossia che l'Italia da Paese di emigrazione stava diventando anche un Paese di immigrazione. Solo quando i numeri sono cresciuti in modo evidente, si è passati da un'astinenza concettuale in materia di immigrazione al rifiuto del fenomeno stesso. Nel tempo, dunque, i diversi partiti non sono riusciti a instaurare un confronto sano sul tema. Alcuni hanno utilizzato il tema delle migrazioni per aumentare i propri voti; altri hanno taciuto per paura di perdere i propri eventuali elettori. Entrambe le posizioni hanno però contribuito a una forte "emozionalizzazione" della discussione pubblica sul tema, tant'è che l'immigrazione nel nostro Paese è fra i più divisivi del momento.

I media hanno fatto il resto. L'uso di immagini evocative e termini specifici come "flusso" e "invasione" hanno contribuito ad amplificare l'idea che le migrazioni rappresentino una minaccia per la tenuta del sistema socio-economico, trasformando il sempre maggior numero di incertezze sociali in sentimenti di odio e paura nei confronti dei migranti.

Se si dice che gli immigrati sono "clandestini", tolgono il lavoro e monopolizzano i sussidi, ne consegue il bisogno di proteggersi

IL MONDO CAMBIA, MA LA LEGGE SULLA CITTADINANZA È FERMA DA 30 ANNI

Questo approccio culturale e politico influisce anche pesantemente sul tema della cittadinanza, che nel nostro Paese ha una legge davvero vetusta. Da quanti anni si discute della riforma della L.91/1992? Eppure, come in un assurdo gioco dell'oca, ci ritroviamo sempre nella stessa casella di partenza.

In 30 anni, gli stranieri residenti in Italia sono passati da poche centinaia di migliaia agli oltre 5 milioni di oggi, facendo sì che anche i minori stranieri residenti in Italia siano passati da poche decine di migliaia al milione di oggi. Ecco perché i banchi di scuola accolgono una popolazione sempre più mista, tant'è che circa il 10% è straniera e nel breve termine questa rappresenterà una parte molto importante della popolazione adulta della società italiana.

Di fronte a questi dati, l'Italia non può più aspettare a riformare la L. 91/1992. Oggi, un figlio nato da genitori stranieri, anche se generato in territorio italiano, può chiedere la cittadinanza solo dopo la maggiore età

e mediante diverse lungaggini burocratiche. In altre parole, non esiste nel nostro Paese alcuna effettiva possibilità per loro di acquisire automaticamente la cittadinanza, come accade in molti Paesi del globo, nonostante la loro storia personale e sociale in nulla differisca da quella dei loro coetanei italiani. Si tratta quindi di un'occasione persa perché mette a dura prova il loro desiderio di essere italiani che viene negato proprio nel delicato momento della crescita e della maturazione di valori e identità.

La cittadinanza, lo diceva bene il sociologo Marshall, è la sostanza dell'uguaglianza poiché comprende l'elemento civile, costituito dai diritti che sono le condizioni della libertà individuale; l'elemento politico, ossia il diritto di partecipare all'esercizio del potere politico; l'elemento sociale, che rappresenta il diritto a garanzie minime di sussistenza.

E proprio in questo momento delicato in cui la crisi sociale ripropone vecchi e nuovi aspetti dell'esclusione e della povertà, è un grave sbaglio arretrare sul piano delle lotte di civiltà. Anzi, è proprio questo il tempo per rafforzare il concetto di uguaglianza e vagliare strumenti legislativi capaci di garantirla. Se non ora, quando?

La società civile, sin dal 2012 mediante la Campagna *L'Italia sono anch'io*, ha raccolto oltre 200 mila firme per chiedere al Parlamento la revisione della legge sulla cittadinanza proponendo lo *ius soli* e il diritto di voto agli stranieri residenti in Italia. In altri termini, dal momento che la politica sembrava ferma su quella che per le organizzazioni sociali era una legge di civiltà, i promotori della Campagna hanno pensato di chiedere un contributo ai cittadini per spronare il Parlamento a emanare una legge di buon senso. Ma anche un numero così alto di firme non ha portato alcun esito, poiché negli anni il dibattito, per i motivi sopra descritti, nelle aule parlamentari si è annacquato senza arrivare ad alcun risultato.

Da qualche giorno a questa parte, si sta discutendo di uno *ius scholae*, una nuova versione dello *ius culturae* proposto qualche anno fa, che già rappresentava un compromesso a ribasso rispetto allo *ius soli* puro, un principio semplice che viene applicato nella maggior parte dei Paesi dell'Occidente. Quest'ultima trovata, l'ennesima a cui si tenta di cambiare forma e sostanza, sembra però già incontrare le prime resistenze e con ogni probabilità, così come è successo con tutte le altre proposte, porterà a un nulla di fatto.

In un momento in cui la crisi sociale ripropone diversi aspetti della povertà, sarebbe grave arretrare sul piano delle lotte di civiltà

ALLA RICERCA DI UN'OCCUPAZIONE. LA LEGALITÀ VIETATA

Ma la mancata riforma sulla cittadinanza non è l'unico problema. Vi è un'altra questione altrettanto urgente da risolvere: l'assenza di vie legali per trasferirsi in Italia da Paesi extra UE per motivi di lavoro.

La legge che di fatto impedisce un'immigrazione regolare è la cosiddetta Bossi-Fini, che pur essendo in vigore da 20 anni e molto criticata, non viene abolita. La 189/2002 aveva come fine ultimo quello di ridurre drasticamente il numero degli immigrati verso l'Italia, in particolare quel-

la tanto vituperata dei “barconi”. Le due misure più importanti furono, da una parte, quella di limitare l’ingresso in Italia soltanto ai migranti in possesso di un contratto di lavoro; dall’altra, quella di negare il rinnovo del permesso di soggiorno a coloro che in quel momento si trovavano senza lavoro. Va da sé che questa legge ha prodotto l’effetto opposto a quello annunciato dai suoi sostenitori. Infatti, anziché rendere l’immigrazione regolare, ha spinto verso l’irregolarità migliaia di migranti, tant’è che sono state necessarie diverse sanatorie per impedire che il loro numero diventasse ingestibile.

Pertanto, nel 2017 è ancora una volta la società civile, con un ampio cartello di organizzazioni, che ha provato a fare un passo avanti con la Campagna *Ero straniero*. L’obiettivo era quello di abolire il reato di clandestinità e di proporre una serie di misure per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell’inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari. La Campagna, che ha raccolto oltre 90 mila firme, è nata dal bisogno di diffondere una contro-narrazione rispetto al tema dell’invasione degli immigrati, adottando un approccio pragmatico e propositivo.

Vi era infatti una netta sensazione che la classe politica, e di conseguenza l’opinione pubblica, essendo totalmente focalizzata sugli sbarchi, tralasciasse due questioni fondamentali e di ampio respiro: l’inserimento attivo nella società della popolazione straniera già residente nel nostro Paese e la programmazione di canali di ingresso per lavoro, attualmente inesistenti, come per esempio il permesso di soggiorno temporaneo per la ricerca di occupazione e attività d’intermediazione tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari; la reintroduzione del sistema dello sponsor; la regolarizzazione su base individuale degli stranieri “radicati”; le misure per l’inclusione attraverso il lavoro dei richiedenti asilo; il godimento dei diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati; l’uguaglianza nelle prestazioni di sicurezza sociale; le garanzie per un reale diritto alla salute dei cittadini stranieri; l’effettiva partecipazione alla vita democratica.

Dopo molte discussioni, anche queste proposte si sono impaludate nelle aule parlamentari per tornare alle note risposte emergenziali: nel maggio 2020 è stata avviata l’ennesima sanatoria riparativa e nel dicembre 2021 è stato emanato un ulteriore decreto flussi che, a partire dal 1998, sembra essere l’unico strumento di ingresso per chi sceglie il nostro Paese per motivi di lavoro. Quest’ultimo ha stabilito una quota di quasi 70 mila ingressi di lavoratori non comunitari subordinati, stagionali e non stagionali, e di lavoratori autonomi che possono fare ingresso in Italia. Si tratta di un numero superiore a quello dei precedenti decreti flussi dimostrando chiaramente l’effettiva mancanza di manodopera nel nostro Paese.

Ma questo provvedimento non elimina le carenze e contraddizioni del nostro mercato del lavoro, anzi le incentiva e intensifica. Di fatto, la maggior parte dei fabbisogni di manodopera straniera riguarda proprio quei settori lavorativi in cui si utilizzano maggiormente contratti a termine e in

La 189/2002 ha prodotto l’effetto opposto a quello annunciato: anziché rendere l’immigrazione regolare, ha spinto verso l’irregolarità migliaia di migranti

cui è più diffusa la mobilità e il lavoro sommerso. Il rischio è quindi quello di alimentare nuova manodopera proprio in quei settori meno dinamici e con condizioni di reddito e di lavoro più pesanti, precludendo agli stranieri la possibilità di avere lavori più qualificati, un reddito e condizioni di lavoro più dignitosi.

Anche l'ultima sanatoria/regolarizzazione ha evidenziato tutte le falle di questo sistema. Dopo un anno di tempo e dopo aver pagato una cifra non proprio irrisoria, meno del 30% dei richiedenti aveva ottenuto il permesso di soggiorno. In quel lasso di tempo, molti di loro sono stati sospesi fra contratti di lavoro non incominciati, contratti ormai interrotti e impossibilità di accettare nuove proposte lavorative, costringendoli a rimanere nelle sabbie mobili dell'irregolarità. Inoltre, nel periodo della pandemia, il ritardo nella risposta alla richiesta di regolarizzazione ha causato anche problemi in ambito sanitario: i più, essendo occupati in maniera irregolare, hanno avuto delle difficoltà a registrarsi al Servizio sanitario nazionale per poter entrare a far parte della campagna vaccinale. E questo fatto è particolarmente stridente, considerato che molte lavoratrici che avevano fatto richiesta di regolarizzazione, essendo colf e badanti, erano a stretto contatto con bambini, anziani e persone fragili.

Al di là di queste contraddizioni e della lentezza e disorganizzazione burocratica contingente che, anziché eliminare i problemi connessi all'irregolarità li ha acuiti, le sanatorie richiedono costi ingenti di risorse economiche e umane, nonché sforzi organizzativi che la nostra macchina burocratica non è in grado di sostenere. Ecco perché la politica deve pensare, senza ulteriori rinvii, a un nuovo sistema di regole e di garanzie per rendere il migrare un diritto umano ineludibile e per chiudere finalmente la stagione della precarietà e dello sfruttamento dei lavoratori stranieri.

Ma per fare questo, è importante capire che l'Italia ha bisogno degli immigrati.

Dal punto di vista economico la popolazione straniera rappresenta oggi circa il 12% del PIL. Inoltre, occorre ricordare il dato positivo sulla costante crescita del numero degli imprenditori nati all'estero, che durante la pandemia sono aumentati del +2,3% a fronte della decrescita degli italiani (-0,02%).

L'immigrazione non è solo "una mano santa" dal punto di vista economico, ma anche demografico, visto che nel 2021 il nostro Paese ha raggiunto l'ennesimo record negativo di natalità. Il lungo inverno demografico è un problema serio, non solo per il ricambio generazionale, ma anche per l'effetto che questo ha sul fisco e sulla cultura del Paese. Un Paese di vecchi non ha nessuna possibilità di rigenerarsi.

Dal punto di vista fiscale, considerando il dato pre-pandemico, il totale dei contributi versati dagli stranieri è stato di oltre 15 miliardi di euro, che corrispondono al 6,5% del totale dei contributi sociali incassati dall'INPS nel 2019. È quindi fuori di dubbio che i cittadini stranieri residenti in Italia partecipano attivamente alla tenuta non solo del tessuto produttivo del Paese, ma anche del suo sistema di protezione sociale.

La politica deve pensare a un sistema che renda il migrare un diritto umano ineludibile e chiuda la stagione dello sfruttamento

Anche dal punto di vista culturale, i migranti danno un importante contributo. Come è possibile vedere sulla pagina del sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, dove è documentato l'evolversi della produzione artistica e culturale dedicata al fenomeno migratorio, l'impatto che questa ha sulla società in termini di scambio, arricchimento e integrazione è molto interessante. La cultura non si misura con i dati, ma è la componente principale per rendere un Paese dinamico, moderno e civile.

Infine, occorre sottolineare il contributo sociale degli immigrati. Molte sono le famiglie italiane che lasciano i loro anziani, figli e in generale la propria casa nelle mani di colf e badanti provenienti da ogni parte del globo. A queste persone viene affidata la cura dei propri cari, quella cura che il nostro welfare non riesce a coprire per le endemiche falle del nostro sistema socio-sanitario. È quindi anche il welfare italiano – per lo più familiare e fatto in casa – a chiedere il contributo di molte lavoratrici straniere.

COLF E BADANTI, UTILI E SOMMERSE

Pur essendo figure centrali per molte famiglie italiane, il comparto delle colf e delle badanti è tra quelli in cui si annida maggiormente il lavoro irregolare. Degli oltre 2 milioni di lavoratori domestici, di cui oltre il 70% è di origine straniera e il 90% è di genere femminile, più della metà lavora in nero, con tutto ciò che comporta in termini di sfruttamento e illegalità. Essere irregolari dal punto di vista contrattuale significa nessun contributo, nessun giorno di ferie, nessun riposo e nessun diritto alla malattia. Ma significa anche nessuna formazione sulla sicurezza, nonostante sia uno dei settori in cui vi è maggiore pericolo di infortunio, considerato che dagli ultimi dati disponibili, in un anno sono stati denunciati oltre 4.500 incidenti.

La formazione non è però utile solo sul piano della sicurezza. Con la crescita del numero degli anziani e dei grandi anziani, si va incontro a una cronicizzazione delle malattie che richiedono una continua qualificazione e professionalizzazione delle badanti. L'Italia è, infatti, fra i Paesi con più anziani nel mondo e nel 2050 si prevede che le persone con età superiore ai 75 anni passeranno dall'attuale 11% al 21%. Oggi ci sono nel nostro Paese 3,8 milioni di anziani non autosufficienti e il tasso della loro presa in carico si ferma al 10% per quanto riguarda le strutture residenziali, mentre arriva solo al 30% considerando i servizi domiciliari, peraltro a intensità bassissima. Per questo molte famiglie hanno dato vita a una sorta di "welfare fai da te" e le donne immigrate sono un tassello molto importante di questo sistema a cui si è quasi obbligati ad aderire.

Ma se è vero che il progressivo invecchiamento della popolazione italiana renderà sempre più indispensabile la figura delle badanti, è anche vero che tale processo di invecchiamento interesserà anche il personale impiegato nel lavoro domestico e di cura, rendendo di fatto necessaria una doverosa riflessione sui meccanismi di ricambio generazionale del-

Con l'aumento degli anziani, cresce la cronicizzazione delle malattie, che richiedono una continua qualificazione delle badanti

le assistenti familiari, anche attraverso adeguate politiche migratorie e opportuni percorsi formativi che ne definiscano le professionalità. Ci si chiede ancora troppo poco cosa significherebbe per lo Stato l'emersione di quel delicato lavoro di "cura" che fornisce un importante sostegno nella gestione dell'assistenza privata, consentendo allo Stato un risparmio complessivo in servizi di miliardi di euro.

CENNI CONCLUSIVI

Come si evince da queste pagine, nel nostro Paese vivono ormai due generazioni di minori figli di genitori di origine straniera. Ragazze e ragazzi, cittadine e cittadini di fatto ma non di diritto. A loro si aggiungono migliaia di lavoratrici e di lavoratori posti dalla normativa vigente in condizione di irregolarità, spesso sfruttati, senza diritti e senza prospettive.

Diverse sono le ragioni per cui si emigra e non sempre sono dettate dalla disperazione. Un giovane a cui venne chiesto del perché si trovava nel nostro Paese, rispose in questo modo emblematico:

«Non ci sono ragioni particolarmente gravi che mi hanno spinto a migrare. Le parrà strano, ma noi neri abbiamo gli stessi sogni di voi bianchi».

In questa cornice, sorge spontanea una domanda: è fuori di dubbio che per un'ovvia esigenza etica abbiamo l'obbligo di salvare i migranti da situazioni pericolose, tant'è che il dovere di soccorrere queste persone è ordinato e garantito per legge a livello internazionale (e ciò non sempre accade). Ma quest'obbligo di soccorso deve essere esteso anche a un dovere più ampio di ospitalità? Sì, ma non è sufficiente. L'ospitalità, prevenendo un'accoglienza temporanea, ha un inizio e una fine. Ecco perché, nell'era della mobilità umana, il diritto alla libera circolazione legato al principio di "andare o restare" dal posto dove si nasce e vive, dovrebbe essere assicurato a tutti gli esseri umani.

La globalizzazione ha provocato una diffusa aporofobia, che spinge a tenere lontani gli indigenti per non esserne "contagiati"

Il punto è che la globalizzazione ha sollevato l'immensa questione della disuguaglianza e ha provocato una diffusa aporofobia (paura dei poveri), che spinge molte persone a rifiutare e tenere lontani gli indigenti per non esserne "contagiati". E finché quelli del "mondo di sotto", molti dei quali immigrati, come scriveva giustamente Wolf Bukowski nel suo libro *La buona educazione degli oppressi. Piccola storia del decoro*,

«saranno colpiti da divieto d'accesso o di permanenza, saranno sempre irregolari da qualche punto di vista (permesso di soggiorno, di lavoro, autorizzazione commerciale, ...) perché le regole sovente sono confezionate per escluderli».

È necessario quindi un cambio di passo. Anche per non mettere a repentaglio la nostra stessa società e il nostro sistema democratico, per diminuire la povertà e il rischio di cadere nell'indigenza per ogni singhiozzo

naturale, sociale o finanziario, per evitare di generare nel futuro tensioni di carattere sociale come quelle che hanno già attraversato le *banlieues* francesi o le periferie sudamericane.

Si agisca dunque sulla leva della politica allargando il perimetro dei diritti, partendo proprio dalla riforma della 91/92 e da misure inclusive capaci di costruire un'integrazione attiva dei migranti nel tessuto sociale ed economico del nostro Paese.

I tecnici, che entreranno nei meandri del PNRR, trovino gli spazi per inserire in altre voci – anche se meno specifiche – azioni volte all'inclusione degli stranieri.

In altri termini, si doti l'Italia di politiche per l'immigrazione adeguate ai tempi odierni, abbandonando la logica emergenziale (con scarsi risultati immediati e con effetto nullo sulla stabilizzazione qualitativa del mercato del lavoro), riparativa e securitaria. Si apra, in questo senso, una stagione di cambiamenti che favorisca il ri-disegno della legge quadro per una riforma strutturale del Testo unico sull'immigrazione, sorretta da una prospettiva di ampio respiro che ponga i principi del vivere civile e il valore della democrazia al primo posto.

Le proposte non mancano, serve il coraggio di un nuovo approdo legislativo.

Durante la pandemia – e non solo – gli immigrati, più dei cittadini italiani, hanno dovuto dare prova di grande resilienza. Per questo le politiche del lavoro e quelle socio-sanitarie vanno pensate in un'ottica diversa: devono essere accessibili per tutti coloro che vivono nel nostro Paese. Se è vero che la resilienza umana è la capacità di resistere alle difficoltà della vita, solo avendo come metro i più esposti alle disuguaglianze si creeranno i presupposti per un Paese in cui le pari opportunità, poste a garanzia nella Costituzione italiana, genereranno benessere sociale ed economico e un altro modo di avere cura della convivenza tra popoli e persone.

Si doti l'Italia di politiche per l'immigrazione adeguate ai tempi odierni, abbandonando la logica emergenziale, riparativa e securitaria

3 | Un impegno che non fa distinzione

Giovanna Giuliano, INAPP – Istituto Nazionale
per l'Analisi delle Politiche Pubbliche

«Perché alla nostra Casa comune sia assicurata la giusta cura, dobbiamo costituirci in un noi sempre più grande, sempre più corresponsabile, nella forte convinzione che ogni bene fatto al mondo è fatto alle generazioni presenti e a quelle future... Un impegno che non fa distinzione tra autoctoni e stranieri, tra residenti e ospiti, perché si tratta di un tesoro comune, dalla cui cura come pure dai cui benefici nessuno dev'essere escluso» Papa Francesco, 107^a Giornata mondiale del Migrante e del Rifugiato 2021

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è appena partito e già sconta una serie di attacchi (e relative perplessità) su ciò che potrà essere la reale capacità di progettazione e più in generale quanto sarà in grado di garantire una programmazione di interventi efficaci nella risposta alle sfide e alle strategie di cui ha bisogno il nostro Paese. Eppure, all'approvazione il Piano "Italia domani" venne presentato come pienamente corrispondente agli obiettivi comunitari e in grado di *«colmare i divari territoriali e a rafforzare la coesione sociale»*.

In tal senso, dunque, dovrebbe dare un concreto apporto alle trasformazioni del sistema di welfare italiano, ancora troppo frammentato e diseguale non solo per la geografia dei territori ma altresì nell'attuazione di interventi e servizi atti a costruire un sistema integrato con politiche e prestazioni

«coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche», e promuovendo «percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse» (art. 22 1, n.328/2000).

Il PNRR si pone proprio come atto programmatico che intercetta riforme e investimenti, capace di un elevato impatto (*rating A*)

«sul rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza economica, sociale e istituzionale dell'Italia, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali»¹

contribuendo a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale. Tuttavia, pur promuovendo investimenti significativi volti a ridurre le di-

1. Dossier n° 51 – 24 giugno 2021, *La valutazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia da parte della Commissione europea*.

suguaglianze e le vulnerabilità sociali del nostro Paese, non agisce pienamente in termini di eguaglianza. La stessa Commissione europea², nel descrivere i criteri di uguaglianza di genere e di pari opportunità per tutti, considera che «rimane oscuro quale sia il contributo atteso per i gruppi specifici, come le persone appartenenti a minoranze etniche o razziali». Infatti, sembrano in tal senso essere solo indiretti i contributi atti a offrire realmente pari opportunità per tutti nell'affrontare le disuguaglianze dei cittadini di origine straniera. La questione si pone tanto più se si osserva che in Italia è ancora ampia la forbice delle disuguaglianze e che il periodo di pandemia ha in molti casi acuitizzato i problemi già presenti. In molti settori, oltre per specifici gruppi, non solo non si è contenuto ma si è potenziato il coacervo delle disuguaglianze preesistenti, riducendo in tal modo anche l'efficacia degli interventi messi in atto.

Un sistema di protezione efficace ed efficiente deve essere capace di facilitare la presa in carico di tutti coloro che si trovano nella condizione di bisogno. È una questione di accesso e diritto, di superamento delle iniquità, ma è anche questione di riuscire a facilitare gli individui a superare la propria condizione di vulnerabilità (o almeno agevolarne la condizione). Accesso garantito ed effettivo utilizzo della prestazione sono la base di una buona *policy* e sono determinanti nella progettazione degli interventi. Non ultimo per importanza, disparità di intervento producono effetti negativi nell'efficienza dello stesso stato sociale in termini di integrazione, giustizia sociale e superamento delle disuguaglianze (van Oorschot, 2002).

Squilibri e svantaggi si leggono anche quando si analizza il sistema degli interventi e servizi sociali. Riuscire a migliorare l'accessibilità ai servizi per la popolazione immigrata dovrebbe (meglio, avrebbe dovuto) essere tra gli stessi obiettivi della *Missione 5* del PNRR: il miglioramento della qualità della vita della popolazione e il superamento delle disuguaglianze sono infatti elementi determinanti per la crescita sostenibile del territorio. Se si osserva il solo dato sulla povertà assoluta è evidente come la diffusione e l'intensità del fenomeno colpiscono alcune categorie più di altre. Lo stesso ISTAT ne evidenzia da anni le differenze e sottolinea come per alcuni sottogruppi di popolazione, tra questi gli immigrati, le situazioni di svantaggio non sono migliorate nel tempo, anzi si sono acuite.

Disuguaglianze si leggono per la popolazione straniera anche in molti esiti di salute, con intensità eterogenea nel Paese, dove impatta ancor più la dimensione relativa alla posizione socioeconomica. Anche se l'accesso ai servizi sociosanitari al Servizio sanitario nazionale di stampo universalistico è garantito alla popolazione immigrata residente, sono anche evidenti i forti squilibri e la disomogeneità sul territorio nazionale nel garantire i livelli essenziali di assistenza a questa popolazione. In più non

Per alcuni sottogruppi di popolazione, tra cui gli immigrati, le situazioni di svantaggio nel tempo si sono addirittura acuite

2. Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, {SWD(2021) 165 final} – COM(2021) 344 final 2021/0168 (NLE), Bruxelles, 22.6.2021.

vanno dimenticati i fattori che influiscono sulle scelte all'accesso ai servizi di questo tipo di popolazione.

Lo stigma è ancora uno dei disincentivi principali; a ciò si aggiunge che le fasce più vulnerabili sono caratterizzate da più bassi livelli di scolarizzazione, condizioni precarie, difficoltà linguistiche, minori livelli di autonomia (Sen, 1995; Eurofound, 2015; Daigneault e Macé, 2020). L'accesso ad alcuni servizi è frenato inoltre dal riuscire ad espletare tutte le "attività burocratiche" (le procedure, certificazioni e regole) richieste dal dover presentare la domanda per avere l'intervento.

L'efficienza di un'amministrazione sta nel saper rispondere ai reali bisogni dei cittadini con un'adeguata offerta e relativo accesso a servizi sociali. Una offerta appropriata di servizi favorisce l'efficienza di interventi pianificati rispondendo a un processo di integrazione della popolazione e realizzando una maggiore equità territoriale. Gli stessi interventi promossi negli ultimi anni hanno promosso un processo di *governance* multilivello e multi-attore con un'azione di programmazione volta all'integrazione di politiche sociali, sanitarie e di accompagnamento al lavoro.

Perché possa produrre cambiamenti strutturali e stabili, il welfare locale va orientato alle esigenze espresse nella programmazione sociale declinata in una prospettiva di medio e lungo periodo. L'individuazione di adeguati obiettivi strategici e operativi implica però un maggior investimento di risorse. Il PNRR rappresenta un'opportunità favorevole che i territori sono chiamati a cogliere (Ambrosini, 2022), sapendo che gli obiettivi a cui rispondere sottendono a una risposta progettuale e strategica e a una programmazione volta a un miglioramento strutturale del sistema di *governance* territoriale.

L'efficienza di un'amministrazione sta nel saper rispondere ai reali bisogni dei cittadini con un'adeguata offerta e relativo accesso a servizi sociali

IL CONTESTO

Nel nostro Paese il processo migratorio è iniziato negli anni Settanta, in crescita negli anni Ottanta, si rende più visibile ed esplicito con la legge Martelli (l. 28 febr. 1990 nr. 39) e il dibattito che ne scaturisce negli anni Novanta. Il flusso migratorio ha continuato a crescere rapidamente fino al rallentamento degli ultimi anni. La popolazione straniera in Italia, infatti, nell'ultimo decennio non cresce più in maniera significativa: nel 2021 è diminuita del 5,1%, passando da 5.306.548 unità del 2020 agli attuali 5.035.643. I cittadini stranieri si trovano in prevalenza nelle aree del Nord, in particolare il Nord-Ovest (34%), il Nord-Est e il Centro al 24,5%, mentre il Sud e le Isole sono rispettivamente appena il 12,1% e il 4,8%. La presenza delle donne è in percentuale lievemente maggiore; il 51,9% in particolare per le donne provenienti da diversi Paesi dell'Est Europa, l'80% fra i soggiornanti provenienti dall'Ucraina e dalla Georgia (ISTAT, 2021).

Anche per il saldo migratorio si verifica che i movimenti hanno subito una drastica riduzione (-17,4%). Nel quinquennio tra il 2015-2019 si è

avuta una flessione del -6% per i movimenti interni tra Comuni, e addirittura per i movimenti *da e per* l'estero rispettivamente del -42% e -12%. Diminuiscono le nascite di bambini stranieri e le iscrizioni anagrafiche dall'estero. Anche le richieste di cittadinanza negli ultimi anni calano; nel 2020 si registra il numero più basso degli ultimi dieci anni con circa 106.500 nuovi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini non comunitari.

In calo anche i cittadini non comunitari regolarmente presenti (7%), ma questo dato è conseguenza del crescente numero di persone che acquisiscono la cittadinanza italiana; il 63,1% ha un permesso di soggiorno di lungo periodo. Ogni anno sia per evoluzione naturale che per progressiva anzianità di residenza si presenta un consistente numero di candidati alla cittadinanza, frutto di un insediamento consolidato di persone presenti sul territorio per un numero di anni superiore ai dieci (Ambrosini, 2022). Tra il 2019 e il 2020 sono aumentate le acquisizioni di cittadinanza, meno stranieri e più "nuovi italiani". I motivi prevalenti legati ai nuovi rilasci sono: il ricongiungimento con la famiglia (56,9%); la richiesta di asilo e protezione umanitaria (15,6%).

Nel 2021 continua ancora a crescere la povertà assoluta nelle aree del Sud con un tasso del 10% rispetto al 6,7% delle regioni del Nord. Differenze vi sono anche nella composizione familiare: le famiglie con oltre cinque componenti hanno un indice di povertà del 22,5%, quattro volte più elevato rispetto a quelle monocomponenti, 6%. E si intensifica ulteriormente la differenza tra famiglie italiane e straniere, che in genere sono anche quelle con un numero di componenti maggiore nel nucleo familiare. Nel 2021 il tasso di povertà è del 5,7% per le famiglie composte da soli italiani, essenzialmente stabile rispetto agli anni precedenti, non così per le famiglie composte da soli stranieri il cui tasso di povertà assoluta è del 30,6%, quattro punti più elevato rispetto al 2020 (26,7%) e il quintuplo rispetto alle famiglie di soli italiani.

Nel 2021 continua a crescere la povertà assoluta nel Sud con un tasso del 10% rispetto al 6,7% del Nord

Se si osserva la partecipazione al mercato del lavoro persistono anche qui differenze tra italiani e stranieri, anche se meno determinanti; nel 2020 il tasso di occupazione degli stranieri nella fascia di età tra i 20 e i 64 anni è del 60,6%; si riduce di quasi quattro punti e risulta inferiore rispetto a quello degli autoctoni al 62,8%. Diminuisce invece il tasso di disoccupazione, ma resta più elevato, 13,1%, rispetto a quello degli italiani (8,7%).

Anche sulla tipologia di contratto si hanno delle disparità: più alta la probabilità che un cittadino straniero abbia tipologie contrattuali più precarie, e dunque maggiormente legate al rischio del mancato rinnovo contrattuale. Disparità ulteriori poi in ottica di genere: le donne immigrate hanno una riduzione del tasso di occupazione due volte maggiore rispetto agli uomini.

Tra i lavoratori conta molto anche il livello di istruzione, già generalmente più basso nella popolazione immigrata. Il grado di istruzione degli stranieri tra i 15 e i 64 anni nel 2020 è la licenza media per oltre il 55% (per gli italiani è il 37,5%), inferiore anche rispetto agli anni precedenti. Solo il 34,5% ha un diploma di scuola superiore e il 10,3% una laurea (per gli italiani è rispettivamente del 43,7% e del 18,7%). A ciò si aggiunge che

come evidenziato dal XXX Rapporto Immigrazione 2021 della Fondazione Migrantes il titolo di studio per gli stranieri

«non costituisce una garanzia di stabilità occupazionale, probabilmente in ragione del fatto che anche chi ha elevate competenze svolge mansioni a bassa specializzazione».

Nello stesso rapporto si segnala che i dati sugli infortuni e le morti sul lavoro attestano che c'è una maggiore esposizione di lavoratori in determinati settori al rischio contagio. A fine marzo 2021, l'INAIL riportava che il 69,3% dei contagi aveva interessato le donne e il 30,7% gli uomini, una età media di 46 anni per entrambi i sessi. I lavoratori contagiati hanno origini rumene (21,0%), peruviane (13%), albanesi (8,1%), moldave (4,5%), facendo evincere che possa riguardare per lo più lavoratrici impiegate nei servizi domestici e di cura alla persona.

Se questa è la fotografia della popolazione straniera in Italia è utile capire quali supporti trovano nei servizi. Nel 2018 la spesa dei Comuni per i servizi sociali cresce e recupera i divari che si erano avuti negli anni di recessione tra il 2011 e il 2013; se confrontata ad altri ambiti di spesa sociale risulta più contenuta la crescita per la spesa sociale dei Comuni rivolta agli immigrati. In generale la spesa per abitante è pari a 124 euro pro capite con differenze territoriali molto ampie; ancora una volta il Sud fanalino di coda con 58 euro, fino ai 177 euro delle regioni del Nord-Est (un rapporto di uno a tre).

Quando la spesa si riferisce al supporto e all'inclusione della popolazione immigrata l'andamento è certamente diverso con livelli di spesa pro capite decisamente inferiori, quasi la metà. La spesa pro capite è di 68 euro ma con una media di 59 euro nelle regioni del Sud e 81 euro nel Nord-Est e diventano 50 euro pro capite nel Nord-Ovest. La quota di spesa marginale complessiva è del 4,7% a fronte del 38% della spesa destinata ai minori e alle famiglie con figli, del 27% alle persone con disabilità e del 17% agli anziani.

Quando la spesa si riferisce a supporto e inclusione della popolazione immigrata l'andamento ha livelli inferiori, quasi la metà

Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per area di utenza e ripartizione geografica – Anno 2018 (valori pro capite)		
Area geografica	Area di utenza	
	Immigrati, Rom, Sinti e Camminanti	Totale
Nord-Ovest	50	133
Nord-Est	81	177
Centro	58	137
Sud	59	58
Isole	202	122
ITALIA	68	124

Fonte: Dati ISTAT, Indagine sulla spesa sociale dei Comuni singoli o associati – Anno 2018

Va sottolineato che, grazie anche alle risorse provenienti dal sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che finanzia Comuni e altri enti locali per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata a favore degli immigrati con un percorso migratorio particolarmente difficile, il trend risulta in crescita negli ultimi anni: 2,9% nel 2013, 3,6% nel 2014 e arriva al 4,8% nel 2017. Più dell'80% della spesa per quest'area di utenza degli immigrati è gestita direttamente dai Comuni. Il 52,2% è destinato a strutture, di cui il 55,6% alle strutture residenziali (il 48% nel 2017) gestite dai Comuni o affidate in gestione a soggetti esterni, e anche ai trasferimenti erogati a integrazione delle rette per le strutture private. Agli interventi e servizi è rivolto il 28,3% della spesa e al 19,5% interventi di trasferimento in denaro.

Un'ultima considerazione è relativa ai fondi e ai finanziamenti dedicati negli ultimi anni alle politiche migratorie. Dal 2013 in poi il finanziamento pubblico per l'assistenza sociale in Italia, notevolmente ridotto negli anni precedenti con un impatto significativo sulle voci di spesa destinate agli stranieri, è andato via via aumentando ma non con lo stesso andamento per le politiche relative agli immigrati, ponendo un forte ostacolo alla crescita e promozione dell'integrazione sociale dei cittadini stranieri e alla concreta garanzia dei diritti di cittadinanza.

Nelle tipologie di finanziamento possiamo distinguere tre tipi di fondi: i fondi locali che arrivano dai bilanci dei Comuni e delle Regioni, in parte già descritti con la spesa sociale, i fondi nazionali per le politiche migratorie e i fondi europei, che prevedono un passaggio da una logica di progetto a una di programma³. Pur in presenza di maggiori fondi le strategie di intervento non sempre puntano a misure di integrazione mirate. Riuscire a utilizzare le diverse fonti di finanziamento in termini complementari fronteggia frammentazioni nella spesa e sovrapposizione di interventi rafforzando la capacità di integrare servizi che afferiscono a diversi settori.

In questo un cambiamento si legge negli ultimi atti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Per l'anno 2022 l'*Atto di indirizzo*⁴ di individuazione delle priorità politiche punta l'attenzione al rafforzamento delle politiche di integrazione. In particolare, già con il *Piano sociale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023* (e le priorità collegate al Fondo Nazionale Politiche Sociali e alla sua programmazione) l'unità degli interventi è letta in

Il finanziamento pubblico per l'assistenza sociale in Italia è andato aumentando ma non con lo stesso andamento per le politiche relative agli immigrati

3. Nella programmazione 2014-2020 dei fondi europei è stato previsto un sistema più semplificato rispetto al fondo per il settore Affari interni, passando dai precedenti quattro Fondi SOLID ai due attuali: il FAMI – Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (in cui confluiscono il FER, il FEI e il FR), che ha come obiettivo di promuovere la gestione integrata dei flussi migratori sostenendo asilo, integrazione e rimpatrio, e il Fondo Sicurezza Interna – ISF, che supporta progetti mirati a garantire uno spazio comune di sicurezza, libertà e giustizia all'interno dei confini europei, attraverso il contrasto e la prevenzione di fenomeni criminosi e la gestione integrata delle frontiere. Anche nel PON Inclusione e nel PON Legalità sono stati previsti interventi specifici a sostegno della popolazione straniera con interventi mirati e a sostegno di politiche a livello nazionale (MLPS, Ministero dell'Interno, MIUR), nella programmazione delle misure di integrazione (Regioni) e a sostegno di interventi sul territorio in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale.

4. DM-232-01122021-atto-di-indirizzo-individuazione-delle-priorita-politiche-2022.

una visione programmatica più ampia di programmazione sociale, di tutela delle persone fragili e alla promozione di forme di inclusione attiva. Si scrive infatti che l'attenzione alla persona da parte dei servizi sociali deve saper guardare e dare la giusta attenzione

«ai fenomeni e alle problematiche interculturali per favorire l'integrazione e la convivenza, nel rispetto delle varie componenti senza alcuna rinuncia ai valori della legalità e nel rispetto delle diverse culture».

Si tratta di una chiave fondamentale anche nella definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in ambito sociale.

QUALE INTEGRAZIONE... QUESTIONI APERTE

Per poter mettere a frutto le risorse finanziarie è necessario il rafforzamento della *governance* territoriale e i servizi presenti. Questo implica sicuramente supportare con riforme adeguate gli obiettivi preposti, ma anche rispondere con efficacia e tempestività all'utilizzo delle diverse fonti di finanziamento sia nazionali, sia di risorse provenienti dall'Unione europea (comprese quelle messe a disposizione dal PNRR). La dimensione finanziaria riveste una indubbia importanza sia in termini di sostenibilità degli interventi che nelle trasformazioni dei modelli di welfare e l'aspetto finanziario va accompagnato da trasformazioni che incidano sull'efficacia dei servizi offerti. Non è questione solo di risorse: va rafforzato il livello di integrazione dei diversi settori (pubblici e privati) che interagiscono nella realizzazione delle *policy*.

Va rafforzato il livello di integrazione dei diversi settori, pubblici e privati, che interagiscono nella realizzazione delle policy

Il sistema di welfare locale negli ultimi vent'anni è profondamente mutato anche se l'incremento, la diversificazione di nuovi bisogni spesso non è stato accompagnato da risorse e potenziamento di servizi sufficienti. Come già evidenziato, negli ultimi anni sono stati previsti diversi interventi, non ultimo con il Piano sociale nazionale 2021-2023, ma la programmazione sociale non è stata in grado di considerare sempre in maniera adeguata le peculiarità e le istanze provenienti dai territori. Stimolare e coordinare l'interazione tra soggetti diversi può facilitare la produzione di innovazione sociale e di percorsi di integrazione; occorre in tal caso che la pianificazione e la coprogettazione aderiscano poi con efficacia all'integrazione di risorse per conseguire l'accesso a livelli di prestazioni e servizi. Nel complesso si tratterebbe di considerare "ecosistemi di sostenibilità" rispetto a modelli di sviluppo e di innovazione sociale (D'Emilione et altri, 2021).

La sostenibilità di modelli sociali è sorretta anche dalla sostenibilità dei modelli di integrazione degli immigrati. Non si può dunque in un grande cantiere come il PNRR non prevedere una *governance* dei processi migratori e di processi di integrazione degli immigrati (Zanfrini, 2022) tenendo conto che per programmare e progettare bene le opportunità offerte vuol dire che i diversi approcci utilizzati devono garantire il rispetto dell'effettiva composizione delle fonti finanziarie. Nel caso del PNRR il meccanismo di finanzia-

mento è *evidence based*, deve poter adattare gli obiettivi alle caratteristiche e specificità del contesto locale e ai bisogni sociali crescenti, in modo da non avere risorse economiche inutilizzate.

Essenziale in questo è il ruolo dei programmatori sociali (De Ambrogio, 2022), che devono saper fare un uso dei fondi in una dimensione più prospettica e strategica, rispondendo in maniera integrata con le risorse a disposizione alla promozione di un welfare sociale territoriale in ripresa. Sfida non facile, che richiede competenze specifiche. Bisogna mirare dunque a far interagire i diversi obiettivi e a costruire modelli che non rispondano solo ai fini ma all'efficacia degli aiuti. Per assicurare che realmente possano essere raggiunti gli obiettivi preposti dal sistema degli aiuti nel suo complesso, si passa attraverso una responsabilità reciproca e un monitoraggio degli interventi che ne verifichi i progressi con una serie di indicatori.

Un esempio per tutti: se il PNRR concentra la sua attenzione a ridurre le disuguaglianze e le disparità regionali in termini di infrastrutture e risultati scolastici (anche attraverso la misura rilevante degli investimenti previsti in strutture sportive, asili nido e alloggi nonché di progetti mirati per la riduzione dell'abbandono scolastico precoce e il miglioramento dei risultati scolastici degli alunni vulnerabili), questo può integrarsi con le linee programmatiche del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che prevedono la valorizzazione del potenziale dei giovani stranieri in età scolastica e dei cittadini migranti nell'accesso al mercato del lavoro nonché la promozione della partecipazione, della cultura e dello sport.

E allo stesso modo l'inserimento socio-lavorativo di migranti vulnerabili, la promozione della partecipazione e dell'inclusione sociale e lavorativa delle donne migranti, la prevenzione e contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato, promozione del lavoro dignitoso e della cultura della legalità rispondono alle raccomandazioni del Consiglio di

«Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso, garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e quelle sociali siano efficacemente integrate...»

«intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso, garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili e che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia sostenuta da una strategia onnicomprensiva, anche attraverso l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità».

Proprio alla luce di quelle priorità nazionali che indicano la promozione e l'inclusione socio-lavorativa dei migranti e dei loro figli, intervenendo nelle diverse aree del processo di integrazione come definito dal Testo unico dell'immigrazione.

In questo è essenziale la collaborazione dei diversi attori come Regioni/Province autonome ed enti locali. Anche a livello nazionale le indicazioni mirano a una programmazione integrata degli interventi rinnovata e potenziata in un quadro di obiettivi condivisi con le parti economiche e sociali, anche promuovendo a livello nazionale e locale partenariati volti all'integrazione di migranti e rifugiati, il confronto con le associazioni dei migranti

e delle nuove generazioni e con le realtà del Terzo settore. È quanto emerge chiaramente nell'atto di *Programmazione integrata pluriennale in tema di lavoro, integrazione e inclusione* emanato a gennaio dalla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione del MLPS che punta l'attenzione alla multidimensionalità dei processi di integrazione e di inclusione.

Perché gli aiuti possano essere efficaci è opportuno (necessario) rispettare e promuovere il territorio garantendo che possa allinearsi alle priorità promosse dai diversi attori, impiegando al meglio i sistemi locali, armonizzando le risorse finanziarie, concentrandosi sui risultati e favorendo la responsabilità reciproca. Sapendo che ciò implica uno sforzo di sostegno concreto alla sussidiarietà orizzontale dei diversi livelli di *governance* (nazionale, regionale, locale) poiché si mettono insieme attori e attività di sviluppo interessate a diverso titolo, e il rafforzamento dell'apparato istituzionale non può che partire dal livello centrale.

Quando si parla di "armonizzazione" non ci si riferisce naturalmente alle sole fonti finanziarie e ai diversi fondi ma è indispensabile che ci sia un rafforzamento delle competenze in modo da garantire un reale rispetto degli obiettivi prefissati e della progettualità da parte del sistema di welfare locale. In questo processo bisogna avere la capacità di guardare a tutte le aree di intervento e non avere una visione settoriale. Spesso si guarda all'innovazione ma si tralascia la logica della promozione di uno sviluppo integrato perdendo l'opportunità di rispondere con interventi che guardano agli effettivi bisogni.

Rispettare e promuovere il territorio garantendo che si allinei alle priorità promosse dai diversi attori, che sia in grado di impiegare al meglio i sistemi locali, ...

Bibliografia

- M. Ambrosini, «L'inserimento degli immigrati sul territorio», Treccani – *L'Italia e le sue Regioni*, 2015.
- M. Ambrosini, «La legge sulla cittadinanza ha trent'anni. E li dimostra tutti», Welforum.it, 29 marzo 2022.
- A. Ciarini, *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- P.M. Daigneault, C. Macé, *Program Awareness, Administrative Burden, and Non-Take-Up of Québec's Supplement to the Work Premium. International Journal of Public Administration*, 2020, 43(6), 527–539, <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1636397>.
- U. De Ambrogio, «Accesso strategico ai fondi PNRR e programmatori sociali territoriali», Welforum. it, 28 aprile 2022.
- M. D'Emilione, G. Giuliano, C. Ranieri, «Le trasformazioni del sistema di welfare locale osservate dal monitoraggio sulla programmazione sociale di zona», in *Politiche Sociali, Social Policies*, 3/2020, pp. 485-506, doi: 10.7389/99012.
- Eurofound, *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2020-2021*, 2021.
- W. Oorschot van, «Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt», in W. van Oorschot (ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits*, 7–59. Tilburg: Tilburg University Press, 1996.
- W. Oorschot van, «Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy», In: Townsend, P., and Gordon, D., eds. *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol: Policy Press, 2002.
- A. Sen. «The Political Economy of Targeting», in D. van de Walle and K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor*, 11–24. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

Si guarda all'innovazione ma si tralascia la logica della promozione di uno sviluppo integrale non rispondendo con interventi che guardano agli effettivi bisogni

4 | Un Piano nazionale per contrastare il lavoro sommerso in diversi settori dell'economia

Sovrapposizione o valore aggiunto rispetto alla strategia del Piano Triennale anticaporalato in agricoltura?

*Alessandra Cornice e Maria Parente,
INAPP– Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche,
Struttura Economia civile e processi migratori*

Il tema della lotta al lavoro sommerso è connesso alle criticità strutturali di taluni settori economici e alla vulnerabilità sociale e contrattuale di alcuni segmenti di manodopera, tra cui si individuano certamente i lavoratori con background migratorio. Sebbene la *Missione 5*, dedicata all'inclusione e alla coesione sociale, non contenga un riferimento esplicito alle *policy* in materia di immigrazione, le sotto-azioni rivolte alle politiche del lavoro e agli interventi speciali per la coesione territoriale rimandano per certi versi alle condizioni e alle possibilità di integrazione socio-lavorativa di questo target. Viene da chiedersi se l'intervento pianificato per contrastare "a tutto tondo" il lavoro sommerso possa tradursi in valore aggiunto per l'azione di sistema già avviata dai *policy maker* per il settore agricolo, o se invece tradisca un'apparente distrazione verso i temi dell'immigrazione, alla luce della mancata previsione nel PNRR di azioni specifiche dedicate.

INTRODUZIONE

Nell'ambito dei piani di riforma e delle linee di investimento del PNRR il tema del lavoro sommerso è rintracciabile nel segmento della *Missione 5* che, nella più ampia accezione di coesione e inclusione, declina interventi finalizzati a rafforzare le politiche attive del lavoro e della formazione professionale per innalzare il potenziale di occupabilità del capitale umano e superare il divario territoriale dei servizi erogati (M5C1). A integrazione di tali interventi si pone il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso* il

quale, ricalcando l'approccio strategico delineatosi nel già avviato *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura (2020-2022)*, si ripropone di arginare il fenomeno negli altri settori dell'economia italiana.

Anche la *Relazione di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sulla sicurezza e sullo sfruttamento nei luoghi di lavoro pubblici e privati*¹, depositata il 21 aprile scorso dalla Commissione parlamentare competente, conferma il connotato di trasversalità del fenomeno restituendo l'immagine di un mercato del lavoro nel quale persistono sistemi organizzativi che scaricano «sui lavoratori [...] i deficit strutturali e organizzativi dell'ambiente di lavoro» e dove il rapporto tra la ricerca del profitto e la tutela della dignità, della salute e della sicurezza del lavoratore spesso si consuma a detrimento di quest'ultimo e non senza aggravio della spesa pubblica². Nell'ottica della ripresa economica e sociale del Paese, riequilibrare questo rapporto diventa un'azione cogente di riordino regolatorio e procedurale per rendere più dinamico e inclusivo il mercato del lavoro e più equilibrate le relazioni tra i suoi attori.

Nell'architettura generale del PNRR, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso è una riforma di terzo livello finalizzata a integrare quelle orizzontali o di contesto (riforma della P.A e riforma della giustizia) e le riforme abilitanti per l'attuazione del Piano stesso (ad esempio le misure di razionalizzazione e semplificazione, ovvero quelle per agevolare la concorrenza, potenzialmente idonee a incidere sulla qualità delle attività economiche e dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese).

Questa ulteriore riforma di settore nell'ambito della dimensione lavorativa intercetta, indirettamente, una questione che rimanda alle *policy* in materia di immigrazione relativamente alla presenza di manodopera con background migratorio nel mercato del lavoro interno, ovvero alle condizioni di integrazione socio-lavorativa di questa componente. Audizioni e sopralluoghi sul campo effettuati dalla Commissione di indagine confermano ancora una volta la presenza significativa della manodopera straniera tra i segmenti occupazionali a basso valore aggiunto, economicamente depressi, a scarso livello di sicurezza per le condizioni di lavoro e precari nel tempo.

Il tema dello sfruttamento del lavoro si concentra nel settore agricolo, dove maggiormente si registra lavoro irregolare con ricorso a manodopera sottopagata, priva di condizioni di lavoro e umane dignitose, di provenienza extracomunitaria.

All'archetipo del caporalato in agricoltura si aggiunge quello del caporalato digitale regolato dall'algoritmo, fino al caporalato urbano quando il reclutamento dei lavoratori per servizi o prestazioni di breve durata (vo-

Nel settore agricolo c'è più lavoro irregolare con manodopera sottopagata, priva di condizioni di lavoro e umane dignitose, di provenienza extracomunitaria

1. Per approfondire si veda: https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/condizioni_lavoro_18/documenti_approvati/Doc_XXII-bis_n9.pdf.

2. Si vedano a tal fine le considerazioni sull'impatto sociale ed economico degli incidenti sul lavoro contenuto nella relazione della Commissione, pag. 12 e ss.

lantinaggio, facchinaggio, logistica, edilizia) avviene anche nei centri ad alta intensità di urbanizzazione³.

Per la domanda di manodopera in settori diffusi, soprattutto nei servizi, si sta consolidando l'offerta di un incontrollato bracciantato metropolitano per lo più straniero.

Tra l'altro, questa trasversalità settoriale dell'intermediazione irregolare di manodopera e della presenza di lavoro sommerso non rimanda più alle specificità geografiche del secolo scorso, ma si connota per una certa omogeneità territoriale, da nord a sud e da est a ovest della penisola⁴.

È insomma un fenomeno liquido e diffuso⁵ che deriva piuttosto dalle trasformazioni del mondo del lavoro e delle società: l'introduzione di nuovi modelli di produzione; l'evoluzione delle catene globali del valore; le dinamiche tra i vari attori e la visione di come viene concepita e contrattata l'attività umana del produrre beni e servizi a fronte dei mutati assetti organizzativi, sociali e demografici.

Ed è proprio sull'innesto di tutte queste variabili che la faglia tra lavoro regolare e lavoro sommerso è andata via via ampliandosi su un ventaglio di irregolarità formali che, in tutto o in parte, non adempiendo agli obblighi vigenti in materia amministrativa, fiscale, previdenziale e assicurativa hanno di fatto determinato la nuova fattispecie per così dire difforme comunemente detta di lavoro grigio, ovvero una serie sfuggente di posizioni lavorative, i c.d. lavori non standard, difficilmente incasellabili nel sistema regolatorio e di tutele del rapporto di lavoro di fattura novecentesca⁶.

Per il decisore politico tutto ciò rende inevitabile la definizione di strategie di risposta più efficaci per la gestione dei cambiamenti in atto nei sistemi economici e nel mercato del lavoro, soprattutto dopo eventi dagli effetti globali come la pandemia, gli shock economici delle crisi finanziarie, la crisi climatica e forse, non da ultimo, anche il cambiamento degli assetti geopolitici in alcune zone del pianeta⁷.

Soprattutto nei servizi, si sta consolidando l'offerta di un incontrollato bracciantato metropolitano per lo più straniero

3. Questo tipo di caporalato, spiega il direttore capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) Bruno Giordano in sede di audizione presso la Commissione, «è dato comunque dalla presenza presso alcune periferie delle grandi città, stazioni delle metropolitane o alcune piazze, ogni mattina, di centinaia di lavoratori che hanno bisogno di essere costì presenti e farsi vedere per essere reclutati dai classici caporali».

4. In tal senso Bruno Giordano, Direttore INL, in sede di audizione presso la Commissione, p. 149.

5. Tale definizione è condivisa anche sul versante giurisprudenziale. In tal senso Francesca Loy, sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione, in sede di audizione presso la Commissione, p. 138.

6. L'evoluzione del tradizionale modello produttivo fordista verso forme più flessibili e adattabili alle esigenze di esternalizzazione di alcune fasi di processo – si pensi alla logistica, al marketing o alla comunicazione – ha aumentato il perimetro del comparto dei servizi estendendo la platea dei lavoratori assorbiti all'interno di fattispecie contrattuali atipiche. Sul piano della regolazione formale gli interventi del legislatore hanno fatto il resto. Sebbene animate dall'intento di restituire dinamicità al mercato del lavoro in una logica di flexsecurity, le varie riforme che si sono succedute negli ultimi venti anni (dalla legge Biagi del 2003 alla legge Fornero nel 2012, passando per il Jobs Act nel 2015) hanno segnato la distanza dal rapporto di lavoro subordinato e dagli istituti di protezione giuslavoristici precedentemente acquisiti.

7. Nota OIL dell'11 maggio 2022 – *L'impatto della crisi Ucraina sul mondo del lavoro: Prime valutazioni*.

LA PARTECIPAZIONE DEGLI STRANIERI AL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO

Nel 2020, dopo sei anni di crescita, l'occupazione della popolazione straniera ha fatto registrare un calo a causa principalmente della pandemia: gli stranieri occupati in Italia sono 2.346.000 (1.361.000 uomini e 985.000 donne), il 10,2% dell'occupazione totale (era il 10,7 nel 2019)⁸.

La crisi è intervenuta in un contesto di progressivo peggioramento della partecipazione dei cittadini stranieri al mercato del lavoro italiano, aggravandone le condizioni. Gli stranieri sono presenti prevalentemente in un mercato del lavoro secondario, caratterizzato da lavori manuali e a bassa qualifica⁹.

PRESENZA DEI LAVORATORI STRANIERI NEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO



Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro, 2021

Sempre sulla base dei dati ISTAT, a svolgere professioni non qualificate o operaie sono quasi i due terzi degli occupati stranieri (65,0% rispetto al 29,8% degli italiani), mentre solo 8 su 100 riescono a ricoprire una professione qualificata (7,7% rispetto al 39,1% degli italiani). Tale condizione migliora solo parzialmente con il titolo di studio: il 30,2% degli occupati stranieri laureati svolge professioni a bassa specializzazione, a fronte del 2,2% degli italiani.

Si registra anche una bassa corrispondenza tra qualità dell'impiego e titolo di studio: il 33,9% degli stranieri svolge un lavoro che richiede un livello d'istruzione più basso di quello posseduto a fronte del 24,3% degli italiani. Il gap più elevato è quello relativo agli occupati che hanno conseguito la laurea: sono sovraistrutti il 66,3% degli stranieri, rispetto al 31,3% degli italiani¹⁰.

Se consideriamo la retribuzione media annua nel 2020 quella dei lavoratori extracomunitari è inferiore del 38% rispetto a quella del complesso dei lavoratori (12.902 euro e 20.648 euro) e ciò può essere dovuto al mi-

8. ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro, 2021.

9. IDOS, Dossier Statistico Immigrazione, 2021.

10. Ivi.

nor numero di giornate lavorate e all'avere qualifiche con retribuzioni più basse¹¹.

L'emergenza sanitaria ha evidenziato la rilevanza del lavoro dei migranti nella produzione di beni e servizi, in settori essenziali come la sanità, l'assistenza, i trasporti e la logistica, la filiera agro-alimentare, facendo emergere in modo ancora più evidente il divario tra il suo valore per l'economia e la società e le condizioni di lavoro e retributive svantaggiose che spesso lo caratterizzano. L'elevata occupabilità di cui tradizionalmente gli immigrati hanno goduto, grazie alla loro elevata adattabilità, non è stata sufficiente a colmare la progressiva etno-stratificazione occupazionale già chiaramente visibile prima della crisi sanitaria. Gli stranieri, coerentemente con le tendenze storiche e internazionali¹², hanno subito perdite comparativamente maggiori dei lavoratori autoctoni, specie nei settori in cui sono tradizionalmente concentrati: con l'eccezione dell'agricoltura, dove il numero di immigrati occupati è invece cresciuto¹³.

In particolare, la crisi sanitaria ha accentuato la vulnerabilità delle lavoratrici immigrate che, in linea con quanto è avvenuto a livello globale, hanno registrato una riduzione del tasso di occupazione due volte più importante rispetto agli immigrati maschi. Ciò è dovuto alla bassa retribuzione e qualificazione propria dei settori a maggiore presenza femminile straniera, e alla scarsa possibilità di accedere ai servizi di supporto alla conciliazione con gli impegni familiari¹⁴.

La crisi sanitaria ha accentuato la vulnerabilità delle lavoratrici immigrate, con una riduzione del tasso di occupazione maggiore degli immigrati maschi

PERCHÉ DUE PIANI DI CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO E ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO?

La necessità di individuare una strategia di sistema per contrastare il lavoro sommerso e lo sfruttamento lavorativo si è avvertita in un settore economico dove l'incidenza del fenomeno ha continuato a crescere. Secondo il Report dell'ISTAT sull'economia non osservata¹⁵, nel 2018 l'incidenza del lavoro irregolare, se ha fatto registrare un calo diffuso negli altri settori di attività economica, in agricoltura ha avuto un incremento di 0,4 punti percentuali (dal 18,4% del 2017 al 18,8%). Anche nel 2020 la percentuale dei lavoratori in nero rispetto al totale dei lavoratori irregolari nei singoli settori produttivi (agricoltura, industria, servizi, terziario) risultava essere la più alta (44%)¹⁶.

11. Ministero del Lavoro, XI Rapporto annuale *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2021.

12. OECD, *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021.

13. ISMU, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni*, 2021.

14. ILO, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology – Third edition*, International Labour Office, Geneva, 2021.

15. Per approfondire: <https://www.istat.it/it/files/2020/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali.pdf>.

16. INL, *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, Anno 2020.

Come noto, nel 2020 con il *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022* si è dato avvio a un'azione di sistema stratificata e complessa per gli ambiti di intervento declinati nella sua attuazione, concertata tra diversi attori istituzionali coinvolti a livello centrale e territoriale e con la partecipazione dei rappresentanti datoriali, sindacali e del Terzo settore che, a vario titolo, partecipano al mercato del lavoro agricolo¹⁷.

La previsione del *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso* di cui alla *Missione 5, Componente 1, Riforma 1.2* sopraggiunge a distanza di un anno dal primo, mutuandone l'approccio interistituzionale di *governance*, in particolare per il coordinamento degli interventi sul piano della prevenzione, dei controlli e delle sanzioni. I punti salienti di questo Piano, che si prevede di approvare entro il IV trimestre del 2022, seguono le seguenti direttrici:

- affinare le tecniche di raccolta e di condivisione dei dati sul lavoro sommerso;
- introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare anche attraverso meccanismi di dissuasione di pratiche illegali e di incentivazione di quelle regolari rafforzando il legame tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali;
- rafforzare il coinvolgimento degli attori del dialogo sociale per informare e sensibilizzare sul disvalore economico e sociale del lavoro sommerso;
- attuare un sistema di *governance* che assicuri un'efficace implementazione delle azioni del Piano.

Introdurre misure per trasformare il lavoro sommerso in regolare attraverso meccanismi di dissuasione di pratiche illegali e di incentivazione di quelle regolari

Il timing della riforma prevede inoltre la piena implementazione delle misure entro il I trimestre 2024; l'incremento del 20% delle ispezioni sul lavoro rispetto al periodo 2019-2021 entro il II trimestre 2025; la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno due punti percentuali in relazione ai settori di riferimento entro il I trimestre 2026.

Dunque due strategie, una mirata per il comparto agricolo e l'altra per i restanti settori economici: lotta al lavoro sommerso *tout court*. Come si integrano queste due azioni di sistema?

Allo stato dell'arte e di ciò che si conosce dai documenti di programmazione, tra un Piano già definito e avviato nell'attuazione delle prime misure e un Piano in corso di elaborazione¹⁸, è possibile individuare punti di intersezione interessanti pur nella specificità di sotto-obiettivi espliciti

17. Il coordinamento del Piano è affidato al Ministero del Lavoro – DG Immigrazione che insieme al Ministero delle Politiche agricole e al Ministero dell'Interno ne condivide la titolarità. Per un approfondimento dettagliato della sua articolazione si veda: <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/2/o/18///id/31/Tavolo-caporalato>.

18. Il Tavolo tecnico si è insediato nel mese di marzo con il compito di garantire la corretta e puntuale elaborazione del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso. Si veda: <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Lotta-al-lavoro-sommerso-ministro-Orlando-firma-decreto-istitutivo-Tavolo-tecnico-per-l-elaborazione-del-Piano-nazionale.aspx>.

che rimandano alle misure rivolte al comparto agricolo e non anche a quelle per gli altri settori economici. Sul macro-obiettivo le due azioni di sistema non appaiono in contraddizione o in sovrapposizione, ma anzi si integrano e rafforzano rispetto all'intento di rendere il mercato del lavoro più inclusivo riducendo gli spazi di irregolarità, di sommerso, di sfruttamento lavorativo, quindi la concorrenza sleale tra le imprese con tutte le conseguenze in termini di *dumping* sociale ed economico. Comune ai due Piani anche l'approccio metodologico di costruzione delle misure, riconducibile al modello di *governance* condivisa e partecipata da tutti gli attori istituzionali coinvolti.

Portando la riflessione su aspetti più specifici, a parere di chi scrive, l'approccio di visione delle due strategie parte da due versanti opposti ma non confliggenti: la tutela del lavoratore sfruttato da un lato e quella del sistema-Paese dall'altro, ovvero, privilegiare il focus dell'azione sulle conseguenze micro o macro del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo. Conseguenze che a livello micro producono concorrenza sleale tra le imprese e condizioni lavorative al ribasso per i lavoratori; a livello macro generano evasione fiscale, previdenziale e assicurativa con conseguente erosione dello Stato sociale e riduzione del sistema di protezione delle fasce più deboli. Va da sé che privilegiare l'una o l'altra visione non esclude effetti e benefici indiretti per l'altra componente.

Nel Piano triennale 2020-2022 l'attenzione per le vittime di sfruttamento lavorativo rientra in uno dei quattro assi strategici da cui si dipana l'architettura del

Piano. Costituisce altresì una priorità trasversale rispetto alle diverse *Azioni* declinate e si articola nell'attuazione di due specifiche misure finalizzate alla protezione e prima assistenza e al reinserimento socio-lavorativo¹⁹.

Nell'ambito delle *Azioni* di riferimento il focus dell'intervento è partito da una domanda: di che cosa ha bisogno un lavoratore sfruttato che intraprende un percorso di emersione? E poi, cosa accade dopo la denuncia? Di che tipo di servizi si dispone sui territori? E a quali si avrebbe necessità di accedere? Da qui si è iniziato a lavorare per la pianificazione di un sistema integrato di servizi, a trazione pubblica, che consenta la presa in carico delle vittime di sfruttamento per consentire loro la fuoriuscita dal sommerso e il raggiungimento della piena autonomia attraverso un percorso di reinserimento lavorativo.

In tale ottica, ciò ha richiesto un primo esercizio di *soft law* con l'adozione di linee guida²⁰ volte a stabilire ruoli e responsabilità degli attori coinvolti nel sistema, le procedure comuni per l'identificazione delle potenziali vittime e per il processo di presa in carico, nonché la definizione

Di cosa ha bisogno un lavoratore sfruttato che fa un percorso di emersione? Cosa accade dopo la denuncia? Quali servizi?

19. Rispettivamente *Azione 9. Pianificazione di un sistema di servizi integrati (referral) per la protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa*; *Azione 10. Realizzazione di un sistema nazionale per il reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*.

20. *Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*, consultabili su: <https://www.statoregioni.it/media/4087/p-14-cu-atto-rep-n-146-7ott2021.pdf>.

dei servizi di protezione e degli standard minimi di qualità per la loro erogazione.

Nel Piano triennale l'approccio rivolto al lavoratore intercetta anche fabbisogni specifici legati alle peculiarità del lavoro bracciantile, in particolare modo per la manodopera straniera più esposta alla mobilità geografica richiesta dalla stagionalità delle colture: il disagio abitativo e la mancanza di mezzi di trasporto per raggiungere i campi di raccolta. Due servizi questi che, se intermediati dal caporale, determinano una contrattazione al ribasso della prestazione lavorativa. Le Azioni 5 e 6 del Piano prevedono rispettivamente la pianificazione di soluzioni alloggiative dignitose alternative agli insediamenti informali e la programmazione di soluzioni di trasporto adeguate ai fabbisogni di questi lavoratori.

La riforma di terzo livello contenuta nella Missione 5 del PNRR, nella sua declaratoria, indirizza il suo *core* sulla macchina pubblica, in particolare sul rafforzamento delle sue dotazioni strumentali, procedurali e di capitale umano direttamente riconducibili alla funzione di controllo, prevenzione e repressione di pratiche illegali e irregolari nel mercato del lavoro, ovvero alla funzione di dissuasione attraverso incentivi finanziari. Non a caso, tra i risultati attesi vi è l'incremento del 20% delle ispezioni sul lavoro per contrastare l'incidenza del sommerso e ridurre di almeno 1/3 la distanza tra il dato italiano e la media UE.

Le azioni che si prevede di sviluppare nel Piano si inseriscono inoltre in un contesto più generale (e già programmato) di rafforzamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro (di seguito INL), il quale sarà dotato di ulteriori 2.000 ispettori su un organico corrente di circa 4.500 risorse; dette azioni si affiancano a quelle previste nel Piano triennale anticaporalato finalizzate alla costituzione delle *task force* multi-agenzia.

Anche il Portale nazionale del contrasto al lavoro sommerso (PNS), recentemente previsto dall'esecutivo tra le prime misure di attuazione del PNRR²¹, va nella direzione dell'efficientamento della macchina pubblica. Il nuovo portale sostituisce e integra le banche dati esistenti attraverso le quali INL, INPS e INAIL condividono le risultanze degli accertamenti ispettivi. In esso confluiranno anche gli esiti delle attività di vigilanza di competenza dei Carabinieri del Nucleo Tutela Lavoro e della Guardia di Finanza. Si tratta insomma di una misura di messa a sistema di tutti i dati sul lavoro sommerso la cui condivisione consentirà un maggior coordinamento delle funzioni tra i vari organismi preposti alla vigilanza in materia di lavoro.

Rispetto al Sistema informativo sull'andamento del mercato del lavoro in agricoltura previsto nell'ambito del Piano triennale (*Azione 1*), peraltro funzionale al monitoraggio della sua stessa attuazione, non si rilevano ad oggi elementi conoscitivi circa il livello di interazione tra i due portali relativamente agli esiti dell'attività di vigilanza e alla rilevazione dei dati sullo sfruttamento lavorativo, sia in termini di integrazione che di possibile rischio di sovrapposizione.

Nel Piano triennale l'approccio rivolto al lavoratore intercetta anche fabbisogni specifici legati al lavoro bracciantile

21. Art. 19 del Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 – Misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Una correlazione interessante tra i due Piani può invece ravvisarsi, sempre nella *Missione 5* e nell’ottica di ridurre il divario di cittadinanza, nella seconda linea di investimenti relativamente al rafforzamento dei servizi sociali a tutela di categorie vulnerabili e territori ad alto rischio di marginalità. L’investimento di 200 milioni di euro nella *Componente 2, Misura 2.2* supporta infatti l’attuazione di Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura. L’intento è quello di creare nuovi alloggi o ristrutturare quelli esistenti.

La *Misura* si pone in continuità con l’attività del gruppo di lavoro tematico dedicato alla casa coordinato dall’ANCI per l’*Azione 5* del Piano triennale. Proprio all’ANCI, con il supporto del Ministero del Lavoro, è stata affidata la mappatura dei territori a rischio di insediamenti abusivi per la definizione di tale strategia di intervento. L’indagine censuaria sui Comuni italiani è stata completata e come da cronoprogramma è stata approvata la lista delle amministrazioni locali che potranno accedere alle risorse²². La firma degli accordi con le municipalità per l’approvazione dei Piani locali è prevista per il II trimestre 2023, mentre il completamento delle attività di progetto nella misura del 90% nei Piani locali approvati è previsto per il I trimestre 2025.

La Misura supporta l’attuazione di Piani urbani integrati per superare gli insediamenti abusivi contro lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura

QUALCHE SPUNTO DI RIFLESSIONE

Per ciò che è dato conoscere, la breve disamina dei punti di contatto tra i due Piani sembra deporre a favore di una certa complementarietà strategica:

- tutelare le persone/lavoratori sfruttati da condizioni di lavoro inique che generano marginalità;
- tutelare lo Stato/collettività dagli effetti dell’economia sommersa²³ sulla fiscalità generale e sulla tenuta del sistema di welfare;
- tutelare il mercato da pratiche di concorrenza sleale.

La convergenza di questi sotto-obiettivi, alcuni più espliciti per il comparto agricolo, altri più centrati per i restanti settori, riassume la multidimensionalità degli effetti derivanti dalle fattispecie rubricate all’art. 603-bis c.p., ovvero quello che viene definito essere un reato sentinella poiché

22. Per approfondire: <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2571/PNRR-200-milioni-a-37-Comuni-per-superare-gli-insediamenti-informali>.

23. L’economia sommersa include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. Essa è generata da dichiarazioni mendaci riguardanti sia fatturato e costi delle unità produttive (in modo da generare una sotto-dichiarazione del valore aggiunto), sia l’effettivo utilizzo di input di lavoro (ovvero l’impiego di lavoro irregolare). Il sommerso economico e l’economia illegale costituiscono le principali componenti dell’economia non osservata (*Non-observed economy*, NOE) che include quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all’osservazione statistica diretta. ISTAT (2021) – *L’economia non osservata nei conti nazionali 2016-2019*.

«ne evidenzia tanti altri, per esempio la violazione delle leggi in materia di appalti e di subappalti, l'evasione fiscale, l'evasione previdenziale, i reati associativi (che sono molto diffusi), i reati fiscali, i reati ambientali o in materia di sicurezza sul lavoro (questa è una costante fissa)»²⁴.

Quanto al tema della vulnerabilità sociale e contrattuale del lavoratore, appare tuttavia evidente come la questione rimanga sfumata sul più generale contesto dell'economia sommersa e con il solo riferimento alle condizioni dei lavoratori agricoli nella linea di intervento dedicata alla rigenerazione urbana che, nello specifico del target, prevede la misura volta al superamento degli insediamenti abusivi (M5C2, Investimento 2.2).

Certamente l'intervento in questione avrà effetti positivi in termini di inclusione sociale e miglioramento delle condizioni di vita dei braccianti stagionali, e, tra questi, di quelli con background migratorio che risultano più esposti alla precarietà delle condizioni di vita e lavoro se intercettati attraverso canali illegali di intermediazione o se non soddisfano i requisiti amministrativi di ingresso e di permanenza nel Paese. Ma nella strategia generale del PNRR non può non rilevarsi l'assenza di qualsivoglia riferimento esplicito alle *policy* in materia di immigrazione.

Invero, a distanza di due anni dalla crisi pandemica il Piano di Ripresa e Resilienza è finalizzato ad avviare la ripartenza del Paese e a dare seguito a una stabilità economica più robusta, sostenibile e inclusiva. Il PNRR è infatti lo strumento di attuazione di Next Generation EU,

il progetto di rilancio economico che la Commissione UE ha dedicato agli Stati membri per rendere l'Europa più verde, più sana e più digitale.

Nel caso italiano, perché ciò avvenga è necessario intervenire su criticità sistemiche che sussistono e persistono indipendentemente dagli effetti delle crisi migratorie degli ultimi decenni, come ad esempio la lentezza della giustizia, il ricambio generazionale nella PA e la complessa stratificazione di norme e procedure che rallentano la crescita degli investimenti pubblici e privati. Gli obiettivi del PNRR sono insomma centrati sulla ripresa economica e sulle capacità del sistema-Paese di creare benessere e coesione sociale. Dunque la gestione delle *policy* migratorie non poteva che rimanere a latere o essere implicitamente richiamata da altre priorità strutturali.

Ma la ripresa riguarda anche la salute del mercato del lavoro con le sue dinamiche e i suoi squilibri, e in tale prospettiva non ci appare del tutto estranea una riflessione che, partendo dalla competitività del capitale umano, sia pure di riflesso possa dare impulso alla definizione di politiche pubbliche per rendere più stabile e inclusiva anche la presenza della componente straniera. A legislazione vigente ciò conduce alla centralità del rapporto tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro e, di rimando, all'efficacia dei decreti-flussi con i quali annualmente vengono stabilite le quote di ingresso regolare per lavoro subordinato stagionale, non stagionale e autonomo²⁵.

Il PNRR vuole dare seguito a una stabilità economica più robusta, sostenibile e inclusiva

24. In tal senso Giordano (INL) in sede di audizione presso la Commissione.

25. La criticità dello strumento sta nel fatto che per il lavoratore resta ancora in vigore l'obbligo

Parimenti, anche altri meccanismi di emersione richiederebbero qualche ritocco. Si pensi al ciclico ricorso a finestre temporali di regolarizzazione, l'ultima delle quali, come noto, ha mostrato tutti i limiti di efficacia della misura²⁶. Sul tema sarebbe auspicabile riprendere il dibattito avviato in sede accademica sulla possibilità di promuovere meccanismi permanenti e individuali di regolarizzazione con una funzione di equilibrio tra le esigenze del mercato e quelle dei diritti²⁷.

Del resto, la questione è stata posta anche in sede di audizione presso la Commissione, relativamente alla frammentarietà dei rapporti di lavoro stagionale in un determinato arco temporale (anche tra settori di lavoro diversi) e al “vuoto di legalità” che viene a generarsi tra un contratto e l'altro e che espone il lavoratore al rischio di sfruttamento.

Certamente il tema delle *labour migrations*, in particolare quelle che riguardano il lavoro manuale e a bassa qualificazione, è molto complesso, in quanto i modelli di inclusione prevalenti appaiono da un lato inadeguati ad agganciare una ripresa la cui cifra dovrebbe essere il lavoro qualificato, e dall'altro sono in deficit di tutela dei lavoratori c.d. essenziali.

Casi esemplari, in questo senso, sono la diffusione dell'impiego irregolare in settori come il lavoro domestico e l'agricoltura, nei quali le forze lavoro straniere sono sovrarappresentate; ma anche, nell'ambito del lavoro regolare, i persistenti differenziali negativi nei livelli salariali che condannano molti stranieri alla condizione di lavoratore povero.

L'esito, quanto mai preoccupante non solo sul piano etico ma anche su quello della sostenibilità *tout court*, è che oggi, in Italia, circa un terzo delle famiglie immigrate sopravvive esclusivamente grazie al lavoro irregolare, mentre un quarto degli stranieri sconta una condizione di povertà assoluta pur essendo occupato²⁸.

In Italia un terzo delle famiglie immigrate sopravvive grazie al lavoro irregolare; un quarto degli stranieri è in condizione di povertà assoluta pur essendo occupato

– previsto dalla legge Bossi-Fini sull'immigrazione – di trovarsi al momento della chiamata nel Paese di origine; il che significa che chi lavora già in Italia per poter essere assunto a tempo determinato deve prima fare rientro in patria.

26. La sanatoria del 2020 è stata neutralizzata negli esiti dai pesanti ritardi accumulati nella fase di esame delle richieste per la carenza di personale nella PA, per la farraginosità della procedura stessa e per la poca chiarezza sui requisiti richiesti.

27. Sul punto si segnala: MC Locchi, *I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 3/2021.

28. ISMU, op. cit.

5 | Politiche migratorie: quello che servirebbe non è nel PNRR

Manuela De Marco, Ufficio Politiche migratorie e Protezione internazionale di Caritas Italiana

LE MIGRAZIONI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

Le migrazioni costituiscono da sempre un tratto identitario del continente europeo: l'Europa continua a essere l'area più interessata dalla mobilità umana, con quasi 87 milioni di migranti, molti dei quali cittadini europei che si sono spostati all'interno dell'area Schengen. Inoltre, negli ultimi 20 anni, il numero dei migranti provenienti da Paesi a basso reddito è aumentato significativamente, in concomitanza con la crescita delle crisi umanitarie che hanno interessato e interessano molte aree del pianeta.

Eppure, negli ultimi anni, a un aumento della mobilità umana non ha corrisposto una reale volontà di gestire il fenomeno in modo coeso fra i vari Stati. L'approccio nazionale sta prevalendo su qualsiasi sforzo di condividere una sfida che può essere vinta solo con il contributo di tutti. Purtroppo, nel volgere di poco tempo, abbiamo visto costruire muri tra un Paese europeo e un altro, chiudere confini all'interno dell'Unione europea, esternalizzare le frontiere.

«I regimi di mobilità e di cittadinanza sempre più ristretti a cui vecchi e nuovi migranti sono sottoposti, contribuiscono al disallineamento del fenomeno della mobilità umana dai processi di sviluppo locale e globale. I migranti hanno sempre meno spazio per offrire un contributo totale e consapevole alla società in termini di diritti, doveri e responsabilità basati sulla loro mobilitazione e sulla realizzazione individuale e collettiva»¹.

Crediamo, dunque, che sia necessario:

- implementare programmi politici nuovi, capaci di rispondere alle diffuse preoccupazioni collegate al fenomeno migratorio, al fine di ricostruire una rappresentazione basata su verità, realtà e valori riconoscibili e universali;
- pianificare politiche in grado di riconoscere la significativa dipendenza delle nostre economie dal lavoro dei migranti, sempre più necessario per contrastare il declino della forza lavoro interna;

1. Caritas Italiana, *Common Home. Migrazione e sviluppo in Italia*, maggio 2019.

- promuovere processi di integrazione socio-economica di più ampio respiro, per superare l'isolamento delle fasce più sfavorite e vulnerabili della popolazione migrante;
- sostenere il rispetto dei diritti del lavoratore migrante attraverso norme sul lavoro dignitoso, la sicurezza sul lavoro e la protezione sanitaria.

LA POPOLAZIONE STRANIERA NEL CONTESTO ITALIANO

Quando si parla di popolazione straniera residente in Italia, oltre ai dati e agli aspetti anagrafici relativi ai cittadini residenti e ai motivi del soggiorno e dei nuovi ingressi, non si possono non considerare gli scenari demografici complessivi, e dunque il calo della popolazione in Italia, aggravato dalla pandemia, l'aumento del divario tra nascite e decessi, la stagnazione della fecondità, il relativo ulteriore innalzamento dell'età media della popolazione, il saldo migratorio con l'estero positivo (anche se in diminuzione) e l'aumento (sempre più contenuto) della popolazione residente straniera.

Ci sono, poi, altri aspetti che meritano di essere analizzati nel più ampio contesto delle presenze di cittadini stranieri, come la dimensione dell'immigrazione irregolare e la condizione dei minori stranieri non accompagnati.

Nel biennio trascorso finora dall'arrivo della pandemia, il calo della popolazione complessiva in Italia è sempre più netto (si tratta di 59.257.600 residenti nel 2021, ovvero 987 mila in meno rispetto all'anno precedente, pari a -6,4%) e comincia a non essere più bilanciato dalla crescita della popolazione di origine straniera.

Nel 2021 si registra infatti un decremento anche della popolazione di origine straniera, che è passata dai 5.306.548 del 2020 agli attuali 5.035.643 (-5,1%).

Se si guarda poi alla maggioranza dei nuovi ingressi dei cittadini stranieri, si vede una quota esigua dei titoli legati al lavoro e i relativi permessi di soggiorno si riferiscono nella gran parte a motivazioni legate a protezione e assistenza, meno a motivazioni legate alla sfera economica e professionale.

Alla luce di tali tendenze, si raccomanda, pertanto, di attuare un deciso cambio nella normativa e politica sull'immigrazione, al fine di invertire la tendenza all'approccio securitario che precarizza l'apporto delle persone e adottare definitivamente una strategia di vera integrazione, che contempli:

- la promozione di interventi normativi volti a sostenere la presenza e l'inserimento socio-economico dei cittadini stranieri con politiche mirate a garantire la regolarità del soggiorno delle persone, delle famiglie, dei lavoratori e a migliorare i livelli di istruzione e di professionalizzazione delle persone in età da lavoro;
- il rafforzamento dei canali di ingresso legati allo studio e al lavoro;
- la revisione della legge sulla cittadinanza, per rafforzare l'inserimento dei cittadini stranieri e dei giovani;

Nel biennio trascorso, il calo della popolazione complessiva in Italia è sempre più netto e non più bilanciato dalla crescita delle persone di origine straniera

- la promozione di una sempre più diffusa e corretta informazione, a ogni livello, sulle dinamiche demografiche, sulle loro cause e sui loro effetti, al fine di promuovere nell'opinione pubblica maggiore consapevolezza su tali fenomeni;
- azioni di supporto più decise verso la componente straniera e il suo apporto socio-economico, potenziando risorse e opportunità per le famiglie e i giovani, innanzitutto in alcuni settori strategici, come lavoro e scuola.

«La drammatica vicenda ucraina e la conseguente ondata di rifugiati che investe tutta l'Europa occidentale e anche l'Italia, non modifica la necessità di un governo ordinario delle migrazioni del nostro Paese. Anzi ne rafforza le ragioni di fondo, anche per contrastare l'emergere di uno strisciante sistema duale, in ambito di protezione internazionale, tale da offrire maggiori garanzie a soggetti provenienti da alcune aree geografiche rispetto ad altre. Facendo riemergere – in modalità rinnovate e implicite – la discussa “riserva geografica” che – risalente alla Convenzione di Ginevra del 1951 – durante gli anni della guerra fredda, limitava il riconoscimento dello status ai soli rifugiati provenienti dall'Europa».

Peraltro, la gestione dell'emergenza umanitaria collegata alla guerra in Ucraina offre anche una testimonianza su modalità innovative di gestione dei flussi migratori (anche se forzati). Ci si riferisce in particolare al coinvolgimento degli enti e delle associazioni del Terzo settore, nonché dei privati cittadini, nell'individuazione di soluzioni di accoglienza e dei relativi servizi per l'integrazione da predisporre in favore dei cittadini ucraini, in un'ottica di co-progettazione, insieme alle istituzioni pubbliche, delle misure e delle iniziative implementabili.

C'è una più alta probabilità per i cittadini stranieri di contratti precari e dunque più legati al rischio del mancato rinnovo

CITTADINI STRANIERI E MERCATO DEL LAVORO

La condizione occupazionale dei lavoratori stranieri già presenti in Italia ha subito un forte contraccolpo a causa della pandemia, sia per la chiusura di molte attività lavorative in settori con un'importante incidenza di cittadini stranieri sia per la prosecuzione di altre, essenziali per il soddisfacimento di necessità primarie, e da svolgere necessariamente in presenza, che hanno comunque esposto i cittadini stranieri o al rischio di sfruttamento lavorativo o a quello di infezione da Covid-19.

A questo si aggiunge la più alta probabilità dei cittadini stranieri di detenere tipologie contrattuali più precarie e dunque più legate al rischio del mancato rinnovo contrattuale. Ciò ha incentivato le disuguaglianze preesistenti, riducendo, come vedremo, l'efficacia degli interventi operati dal Governo. Il tasso di disoccupazione dei cittadini stranieri (13,1%) è superiore a quello dei cittadini italiani (8,7%), mentre il tasso di occupazione degli stranieri (60,6%) si è ridotto più intensamente, tanto da risultare inferiore a quello degli autoctoni (62,8%). Le donne immigrate hanno sofferto la crisi molto di più dei loro omologhi di sesso maschile,

con una riduzione del tasso di occupazione due volte maggiore. Più colpiti gli occupati in alberghi e ristoranti (25,2% degli UE e 21,5% degli extra-UE) e altri servizi collettivi e personali (27,6 % degli UE e 25,2% degli extra-UE).

C'è inoltre una quota rilevante di lavoratori, che nel 2020 ha superato i due milioni di persone (+10,9% dal 2019), che è incerta sul proprio futuro al punto tale da ritenere di poter perdere il proprio impiego. Ma mentre per gli italiani il timore di incorrere in un evento infausto si riduce parallelamente all'aumentare del livello di istruzione – confermando come il possesso di competenze più elevate fornisca una maggiore sicurezza dinanzi al manifestarsi di rischi – questo non accade tra gli stranieri extracomunitari. La quota di lavoratori extra-UE laureati che nutrono timori sulla propria condizione professionale (15,0%) è addirittura maggiore non solo dei diplomati (13,1%), ma anche di chi ha al più la licenza media (14,7%). In questo caso il titolo di studio non costituisce una garanzia di stabilità occupazionale, probabilmente in ragione del fatto che anche chi ha elevate competenze svolge mansioni a bassa specializzazione.

Pertanto sul tema lavoro permangono le criticità che studi e rapporti sul tema sottolineano da anni: la tendenziale concentrazione di cittadini stranieri in alcuni specifici settori, in cui le qualifiche e le mansioni ricoperte sono per lo più a un basso livello professionale o contrattualizzate a tempo (o con modalità precarie); le conseguenti differenze retributive con i lavoratori italiani, l'ancora scarsa partecipazione delle donne (soprattutto di alcune nazionalità) al mercato del lavoro, l'adibizione a lavori manuali, con inadeguata preparazione anche rispetto ai rischi per la sicurezza e, ancora, le scarse prospettive di crescita professionale dei più giovani, anche essi avviati, almeno stando alle attuali tendenze, a riprodurre le modalità occupazionali della generazione precedente.

Per concludere la panoramica sul mercato del lavoro, va ricordato un positivo dato in controtendenza, ovvero la costante crescita del numero degli imprenditori nati all'estero, che pur nell'anno della pandemia sono cresciuti del +2,3% a fronte della sostanziale stasi degli italiani (-0,02%). Per quanto riguarda i Paesi d'origine, nel 2020 la Cina si conferma il primo Paese (75.906), in lievissima crescita rispetto all'anno precedente (+0,5%). Anche Romania e Marocco contano più di 70 mila imprenditori. Sommate assieme, queste tre nazionalità arrivano a quasi il 30% di tutti gli imprenditori nati all'estero.

Ci sono, dunque, molte carenze di sistema nel panorama occupazionale dei cittadini stranieri, che richiedono:

- di investire sul riconoscimento dei diritti e delle competenze acquisite e sulla formazione dei lavoratori. Questo investimento va peraltro incrociato con la necessità di migliorare il livello delle competenze scolastico-professionali della popolazione straniera;
- di rafforzare la formazione specifica in riferimento ai settori con maggiore richiesta occupazionale o con maggiori chance di avvio di iniziative imprenditoriali, anche con il coinvolgimento delle altre

Bisogna investire sul riconoscimento di diritti e competenze acquisite e sulla formazione dei lavoratori

parti coinvolte (ad esempio, datori di lavoro, associazioni di settore, camere di commercio);

- interventi specifici a sostegno dell'occupazione femminile, ancora troppo marginale in alcune comunità;
- di rafforzare gli strumenti di contrasto nei confronti dell'illegalità diffusa nel mercato del lavoro, del ricorso al lavoro in nero o in grigio, dello sfruttamento lavorativo, che flagellano settori occupazionali (lavoro agricolo, domestico, commercio, edilizia), rendendo i lavoratori vittime di ricatto e sfruttamento;
- di potenziare, nella disciplina sull'immigrazione, il mantenimento e/o la conversione dei titoli di soggiorno in permessi che consentano l'espletamento dell'attività lavorativa, al fine di contrastare pratiche illegali e dannose e restituire dignità alle persone, anche prevedendo meccanismi di regolarizzazione ad hoc per specifici ambiti o situazioni individuali;
- di rafforzare il sistema degli ingressi per motivi di lavoro o per ricerca di lavoro, superando l'attuale sistema di quote basato su un meccanismo non realistico (ovvero, che il lavoratore che riceve l'offerta di lavoro si trovi all'estero e non sia già noto al datore di lavoro che inoltra la domanda per il suo ingresso in Italia), e perciò sempre eluso;
- di migliorare la formazione dei lavoratori, rispettando la normativa sulla sicurezza sul lavoro e migliorandone l'attuazione, per ridurre l'elevato tasso di infortuni, malattie e incidenti mortali che continuano ad avere grande incidenza fra i lavoratori stranieri.

In conclusione, sono necessarie attenzioni specifiche rivolte ai settori produttivi e ai datori di lavoro, oltre al coinvolgimento del tessuto sociale di riferimento: le sfide delle politiche efficaci passano dalla capacità di saper tenere insieme problemi e aspetti diversi dei fenomeni, operandone delle sintesi che medino fra gli interessi coinvolti, senza cadere nella tentazione di sacrificarne del tutto alcuni.

L'incertezza del soggiorno regolare è uno dei principali vincoli all'espressione delle potenzialità delle persone immigrate

L'IMMIGRAZIONE FRA POTENZIALE DI CRESCITA E NECESSITÀ DI SOSTEGNO

Nel dibattito pubblico emerge una chiara dicotomia, che oscilla tra l'aperta ostilità nei confronti dei migranti e il bisogno che ne abbiamo in termini sociali ed economici. Questo dualismo interpretativo ha inquadrato per anni la discussione sugli sbarchi e sulla gestione dell'emergenza, senza lasciare spazio a una discussione seria sulle politiche di integrazione che andrebbero a beneficio non solamente dei migranti, ma anche delle comunità e delle imprese di cui i cittadini stranieri sono parte.

Innanzitutto, occorre porre un limite alla precarietà esistenziale alla quale sono costretti gli immigrati in Italia, con l'incertezza legata non solo alla situazione economica, ma alla possibilità di soggiorno regolare,

che è uno dei principali vincoli all'espressione di tutte le potenzialità che avrebbero.

I cittadini stranieri sono tra i gruppi sociali più esposti alla povertà, non solo economica ma anche educativa, relazionale e sanitaria. In tal senso, i dati della statistica ufficiale parlano chiaro: se negli anni di pre-pandemia la povertà assoluta nelle famiglie di soli stranieri si attestava al 24,4% (quasi un nucleo su quattro, secondo i parametri ISTAT, non arrivava a un livello di vita dignitoso), in tempi di Covid-19 il tutto è stato inevitabilmente esacerbato; oggi risulta povera in termini assoluti più di una famiglia su quattro (il 26,7%), a fronte di un'incidenza del 6% registrata tra le famiglie di soli italiani. Nel corso di un anno, l'incidenza è salita del +2,3%, portando il numero di famiglie straniere povere a 568 mila.

Nonostante le difficoltà, tuttavia, i Centri di ascolto e i servizi che hanno lavorato con regolarità anche durante il lockdown sono stati un numero superiore a quelli del 2019, pari a 2.663 (il 69% del totale), dislocati in 193 Diocesi. Le schede individuali sono state complessivamente 211.233 (erano 191.647 nel 2019). Tra le persone aiutate i cittadini stranieri rappresentano il 52%, in valore assoluto pari a 106.416 individui.

A chiedere aiuto sono stati sia uomini che donne, pari rispettivamente al 50,7% e al 49,3%. L'età media degli assistiti si attesta a 40 anni per gli uomini e a 42 per le donne (tra gli italiani la media è invece di 52 anni). Alta risulta la quota di famiglie: tra gli immigrati sostenuti il 60,7% è infatti coniugato, per lo più con un partner convivente; il 74,1% dichiara di avere figli e il 52,5% di avere figli minori (tra gli italiani le percentuali risultano molto più basse).

Alla base delle tante fragilità intercettate può annoverarsi senza dubbio il tema lavoro, condizionato negativamente dalla crisi sanitaria e dalle misure di restrizioni anti contagio. Tra gli immigrati incontrati, dunque, è alta la quota di disoccupati (45,2% a fronte del 36,7% degli italiani), ma anche molto elevata è l'incidenza degli occupati (30,9% contro il 19,2% dei cittadini italiani). Questi dati sembrano dunque palesare da un lato le difficoltà dei cittadini stranieri a trovare un impiego, ma al tempo stesso le criticità connesse alla loro occupazione, spesso precaria, sottoretribuita e irregolare, non sempre in grado di preservare dal rischio povertà.

Spiccano i casi di povertà economica, sperimentati dal 79% dell'utenza straniera. Seguono i problemi connessi al lavoro. La terza forte criticità è rappresentata dalla questione abitativa, che risulta molto più accentuata tra gli stranieri rispetto agli italiani (23% a fronte del 15%). Tra gli stranieri pesano, poi, come prevedibile, i bisogni collegati alla condizione di migrante: fragilità legate ad aspetti amministrativi o burocratici (32,3%), all'irregolarità giuridica (22%), allo status di richiedente asilo (15%) e di rifugiato (10%). Non irrisoria anche la percentuale di coloro che hanno problematiche connesse all'istruzione, quindi per lo più problemi linguistici (80%) e di analfabetismo (9%) o problemi di salute. Le Chiese locali si sono mobilitate per istituire fondi diocesani di solidarietà a supporto delle famiglie o a sostegno dei tanti piccoli commercianti e lavoratori au-

Alla base delle fragilità intercettate c'è il tema lavoro, condizionato da crisi sanitaria e misure di restrizioni anti contagio

tonomi in difficoltà. Si rivela, pertanto, necessario dare un sostegno alle fasce più deboli della popolazione, senza disuguaglianze.

La situazione di povertà e di precarietà lavorativa nella quale vivono i cittadini stranieri residenti in Italia vede una quota di famiglie straniere povere sul totale delle famiglie povere che varia, da Nord a Sud, dal 27,7% al 42,6%. Questa situazione è certamente stata aggravata dall'emergenza sanitaria, dall'impossibilità di inserire i figli a scuola e dall'interruzione dei percorsi d'integrazione avviati tramite tirocini, borse lavoro e contratti temporanei.

Si ritiene fondamentale, pertanto, l'introduzione di uno strumento di sostegno al reddito non solo in via emergenziale ma strutturale, estendendo il Reddito di cittadinanza a tutti gli stranieri regolarmente presenti sul territorio e titolari di un permesso di soggiorno della durata pari o superiore a un anno², escludendo il requisito della pluriennalità di residenza continuativa per tutte le tipologie di permesso di soggiorno ed esentando dalla presentazione di documentazione dai Paesi di origine, in deroga a quanto previsto dal DL 4/2019.

Occorre prevedere migliori politiche di integrazione per i richiedenti asilo, al fine di poter superare quanto prima la gestione emergenziale e facilitare l'autonomia e l'indipendenza dei beneficiari. A tal fine, si auspica anche un proficuo impiego delle risorse europee, semplificandone l'utilizzo per le organizzazioni della società civile. Nella nuova programmazione dei Fondi Sociali Europei e dei fondi AMIF occorre puntare sull'integrazione a partire dalle comunità locali e dall'inserimento lavorativo come vero motore dei percorsi di accoglienza.

È fondamentale l'introduzione di uno strumento di sostegno al reddito non solo in via emergenziale ma strutturale

I costi delle rimesse dall'Italia si sono abbassati notevolmente negli ultimi anni ma, in linea con quanto sottoscritto anche dal nostro Paese negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, è prioritario puntare all'abbassamento progressivo dei differenziali pagati dai migranti per inviare denaro nei Paesi di origine. Siccome le rimesse sono risorse anti-cicliche, abbassarne i costi potrebbe rappresentare una forma di sostegno a diversi Paesi a basso e medio reddito che subiranno l'onda lunga della crisi economica mondiale in seguito alla pandemia di Coronavirus e alla prevedibile contrazione degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo.

LA SCUOLA: QUALI TENDENZE?

Gli alunni con cittadinanza non italiana nell'anno scolastico 2019-2020 sono, in valori assoluti, 876.801. La percentuale, sul totale della popolazione scolastica, è del 10,3%. Il ritmo d'aumento ha iniziato a decrescere dal 2018. La loro presenza nei diversi ordini scolastici conferma la prevalenza, negli ultimi quindici anni, della scuola primaria, ma il dato più interessante è l'aumento progressivo della presenza negli istituti di scuola secondaria di secondo grado: un indicatore della spinta delle seconde ge-

2. Vedi Cristiano Gori, «Un'agenda per il riordino del Reddito di Cittadinanza» in Caritas Italiana, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte*, pp. 432, Palumbi, 2021.

nerazioni e dell'aumento della frequenza degli studenti con cittadinanza non italiana.

Cresce invece in misura minore la presenza nelle scuole dell'infanzia, e questo è un indicatore negativo: quasi un quarto dei bambini figli di immigrati, nell'età 3-5 anni, non frequenta la scuola dell'infanzia. Questa mancata partecipazione al primo livello scolastico, fondamentale per gli apprendimenti linguistici e l'integrazione, è particolarmente significativa in alcuni gruppi d'immigrazione, provenienti dall'Africa mediterranea e dal Sud-Est asiatico.

Le prime dieci province con le percentuali più alte di alunni con cittadinanza non italiana (il 20% e oltre) disegnano una geografia dell'immigrazione caratteristica dell'Italia: sono tutte collocate nel Centro-Nord, sono province i cui capoluoghi sono città piccole (Cremona, Mantova, Lodi, Asti) o medie (Prato, Parma, Brescia). L'unica metropoli, Milano, è decima. I Paesi di provenienza che registrano le percentuali più alte di alunni nati in Italia sono Cina (84,7%), Marocco (76,2%) e Albania (75%).

Diverse sono le problematiche (ancora) aperte: su tutte, il 30% degli alunni con cittadinanza non italiana è in ritardo scolastico. È un dato negativo ancora importante, anche se leggendo i dati della serie storica si osserva che c'è stata una progressiva diminuzione: nell'anno scolastico 2010-2011 era del 40,7% e nel 2014-2015 del 34,4%. La percentuale naturalmente è distribuita in modo diseguale nei diversi ordini scolastici e nei diversi anni di corso: è del 12,1% nella scuola primaria, del 31,8% nella secondaria di I grado, del 56,2% nella secondaria di II grado. Il ritardo scolastico, accumulato lungo il percorso di formazione, è uno dei fattori che influiscono sull'abbandono scolastico. Gli studenti italiani concludono il percorso di studi con voti più elevati e gli studenti con cittadinanza non italiana ma nati in Italia (le seconde generazioni) ottengono voti più simili agli italiani rispetto ai loro compagni nati all'estero arrivati da preadolescenti o da adolescenti.

La somiglianza dei percorsi scolastici tra gli studenti di seconda generazione e gli studenti italiani si nota anche nella scelta degli indirizzi scolastici. Sono, infatti, maggiormente presenti nei licei, mentre gli studenti nati all'estero o arrivati per ricongiungimento familiare sono maggiormente presenti negli istituti tecnici e professionali. In questo quadro, la pandemia ha introdotto DAD, DID, modalità sincrona e asincrona, didattica integrata: termini e concetti con cui scuole e famiglie hanno dovuto fare i conti. I minori stranieri rientrano tra le categorie più vulnerabili, colpiti da uno svantaggio plurimo legato all'assenza materiale di supporti, spazi e competenze non solo digitali ma anche linguistiche, soprattutto per gli studenti alle prese con gli esami di scuola media e superiore.

Disparità economiche, di genere, nell'accesso all'istruzione e alla tecnologia, mancata inclusione, nel caso degli alunni con background migratorio si intersecano e di conseguenza si amplificano arrestando il loro potenziale futuro contributo al benessere collettivo.

Il rafforzamento dei processi d'integrazione va avviato già tra i banchi di scuola, dove i ragazzi costruiscono la propria identità

In un Paese come l'Italia, dove la durata media della vita aumenta così come le culle vuote, dove si registra un costante deflusso verso l'estero di giovani con istruzione medio-alta, il rafforzamento dei processi d'integrazione della popolazione straniera si delinea come fondamentale e necessita di essere avviato già tra i banchi di scuola dove i ragazzi con background migratorio costruiscono la propria identità. Offrendo loro strumenti che possano sostenere il processo di inclusione prima scolastica e poi sociale, questi giovani potranno sentirsi parte integrante della nostra società, potranno guardare con fiducia verso il futuro contribuendo non solo alla crescita socio-economica ma anche all'incremento demografico del Paese nella realizzazione dei loro progetti familiari e di vita.

Per questo le istituzioni devono far leva sul rafforzamento di un sistema scolastico il più possibile inclusivo attraverso investimenti e progetti rivolti da un lato al consolidamento delle differenti individualità e *life skills*, dall'altro mirati al potenziamento di comportamenti cooperativi per contribuire nel lungo periodo alla creazione di collettività compatte e non disgregate che accolgano le differenze come risorse da valorizzare.

Le persone immigrate hanno sopportato un onere sproporzionato dagli interventi restrittivi non farmaceutici volti a prevenire la diffusione di Covid-19

LA TUTELA DELLA SALUTE DEI CITTADINI STRANIERI DURANTE LA PANDEMIA

Le popolazioni socialmente vulnerabili, e tra queste in particolar modo gli immigrati, hanno sopportato un onere sproporzionato dagli interventi restrittivi non farmaceutici volti a prevenire la diffusione di Covid-19. Se in una prima fase nelle statistiche gli immigrati erano assenti, man mano che si consolidavano i dati gli stranieri apparivano come una popolazione egualmente interessata, probabilmente per una esposizione professionale (nelle RSA, nell'accudimento alle persone anziane), ma con esiti, se considerata la più giovane età rispetto alla casistica italiana, tendenzialmente più gravi.

Nella programmazione delle vaccinazioni (Piano Strategico del 12 dicembre 2020 e le raccomandazioni ad interim di febbraio e marzo 2021) gli immigrati, in particolare quelli presenti nelle strutture d'accoglienza collettive, non sono stati previsti, se non teoricamente quelli vulnerabili nella salute (anziani o persone con patologie croniche). La mancanza di tessera sanitaria ha inoltre escluso interi gruppi di popolazione (italiana e straniera) dalla possibilità di prenotarsi nei portali regionali anche quando per età sarebbe stato possibile.

In assenza di indicazioni puntuali, le Regioni e le Province autonome si sono attivate non in modo omogeneo e coordinato e questo ha prodotto, ancora una volta, un ritardo "strutturale" a scapito della popolazione immigrata, anche nel caso specifico nella copertura vaccinale. Fino al 27 giugno 2021 sono state complessivamente vaccinate circa 2.131.000 persone nate all'estero in possesso di tessera sanitaria, e solamente a ottobre 2021 sono iniziate le vaccinazioni agli Stranieri Temporaneamente Pre-

senti (STP, cittadini stranieri senza permesso di soggiorno), che si consolideranno, seppur lentamente, nei prossimi mesi.

COME RAFFORZARE IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE?

Da molti anni analisi e ricerche sull'integrazione dei cittadini stranieri ci restituiscono un quadro poco confortante. I vari ambiti oggetto di costante indagine ci raccontano di perduranti difficoltà nei processi di inclusione socio-economica dei migranti che non permettono un reale livellamento con la condizione degli autoctoni. È una situazione che sconta politiche di integrazione insufficienti, condizionate da un approccio poco lungimirante che non ha il coraggio di investire su un ambito cruciale per il Paese come quello dell'integrazione dei migranti che, spesso, viene percepita solo come un costo. Eppure un aumento della spesa per l'integrazione potrebbe avere in futuro due ricadute: minori costi e maggiori benefici.

«All'interno dei minori costi possiamo trovare una minore necessità di utilizzo di assegni per la disoccupazione, di sostegno economico in caso di condizioni disagiate o di povertà e ulteriori minori costi sociali come, per esempio, un livello di criminalità più basso. Tra i maggiori benefici troviamo invece un maggior livello salariale medio per il lavoratore straniero, maggiori consumi pro capite che sostengono il PIL nazionale, un maggior livello di entrate fiscali per lo Stato e benefici immateriali quali una coesione sociale migliore»³.

Perduranti difficoltà nei processi di inclusione socio-economica dei migranti non permettono un reale livellamento con la condizione degli autoctoni

Uno studio del Joint Research Center circa l'impatto sulle finanze pubbliche di un cambiamento nella spesa per l'integrazione degli stranieri nell'intera Unione europea conferma che un incremento della spesa per le politiche di integrazione costituisce un investimento per il futuro⁴. Infatti, ogni euro speso per l'inclusione dei migranti produrrà interessi attesi del 3%, senza contare i benefici cosiddetti immateriali, ovvero le ricadute in termini di coesione sociale. Dunque, appare urgente e indifferibile l'implementazione di politiche che favoriscano in maniera organica una corretta integrazione socio-lavorativa dei cittadini stranieri, prevedendo risorse adeguate nel medio e lungo periodo.

3. https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/paper_ispi-cesvi_2018.pdf

4. D. Kancs, P. Lecca, *Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*, Joint Research Centre (JRC) Technical Reports, 2017/4.

Bibliografia

- Caritas Italiana, *Common Home. Migrazione e sviluppo in Italia*, maggio 2019, <https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/documenti/2021-05/common%20home%20MIND.pdf>.
- ISPI, *Migranti: la sfida dell'integrazione*, 2018, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/paper_ispi-cesvi_2018.pdf.
- D. Kancs, P. Lecca, *Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*, Joint Research Centre (JRC) Technical Reports, 2017/4.

Ogni euro speso per l'inclusione dei migranti produrrà interessi attesi del 3% e benefici immateriali, ovvero le ricadute in termini di coesione sociale

Q R R P 6 | Conclusioni

Oliviero Forti e Francesco Marsico, Caritas Italiana

«Se voi avete il diritto di dividere il mondo in italiani e stranieri, allora io dirò che, nel vostro senso, io non ho Patria e reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e oppressori dall'altro. Gli uni son la mia Patria, gli altri i miei stranieri...» Lorenzo Milani, *L'obbedienza non è più una virtù*

I testi che compongono questo Quaderno dedicato a una “politica che non c’è”, vale a dire all’assenza di azioni esplicitamente rivolte al fenomeno migratorio nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fanno emergere il nodo di un non superato paradigma normativo ispirato a un principio di inaccoglienza, che impedisce di costruire una strategia di integrazione per affrontare il fenomeno – nelle sue diverse manifestazioni e questioni – in modo integrato e prospettico.

La condizione migrante è una conclamata condizione di disuguaglianza nel nostro Paese in termini di diritti civili, sociali e politici, ma – nonostante questo – un Piano vocato alla riduzione di condizioni di disparità rispetto al genere, alle generazioni e ai territori, si limita a nascondere nelle pieghe delle misure questa evidenza, che rappresenta una questione aperta per l’Italia di oggi e di domani.

Per questo ci sembra necessario chiudere questo Quaderno – che offre una pluralità di analisi e proposte di merito su diversi aspetti della condizione migrante – affermando che alcune questioni di fondo, se non affrontate, comprometteranno fortemente anche lo sforzo di sviluppare politiche settoriali orientate alla inclusione e alla riduzione delle disuguaglianze della popolazione straniera in Italia.

Innanzitutto il superamento formale e sostanziale della legge Bossi-Fini, come paradigma normativo delle politiche migratorie del nostro Paese. Se una legge, che è alla base delle politiche migratorie nazionali, è fondata su un principio di inaccoglienza, non bastano interventi di riduzione del danno per sterilizzarne gli esiti. Questi permangono nella struttura profonda dei comportamenti delle amministrazioni, sono l’approccio strutturale che governa l’applicazione di qualsiasi altra norma di settore, che spesso viene interpretata, attuata, implementata sulla base di quel principio.

La gestione della recente regolarizzazione – al di là di ogni considerazione tecnica – risponde a questo approccio, tanto da rendere una misura orientata a mitigare la questione della irregolarità in una fase drammatica per il nostro Paese, una ulteriore corsa a ostacoli che ha tenuto e tiene in

una condizione di incertezza giuridica ed esistenziale migliaia di cittadini migranti.

La seconda questione è la necessità di una riforma della cittadinanza che esprima soprattutto l'attenzione per i minori migranti presenti sul nostro territorio e che vada nella direzione della proposta normativa attualmente in Parlamento.

Come ci ricorda Maurizio Ambrosini le condizioni per divenire cittadini italiani

«sono le più restrittive dell'Europa occidentale. Mentre la maggior parte degli Stati della regione si è attestata su una soglia di cinque anni di residenza per accedere alla naturalizzazione, noi ne richiediamo dieci ai cittadini "extracomunitari", contro quattro per i "comunitari". Come se non bastasse, la gestione Salvini del Ministero degli Interni, con un semplice decreto, ha raddoppiato, da due a quattro anni, il tempo richiesto per l'esame delle istanze, portando così a quattordici anni per la maggior parte degli immigrati la durata dell'attesa per entrare nella comunità degli italiani». L'attuale legge sulla cittadinanza «è l'espressione di una visione della nazione come comunità etnica, basata su legami di discendenza e di sangue, o al più di matrimonio [...]. Una visione in cui l'ethnos (per l'appunto la comunità etnica) coincide naturalmente con il demos, ossia la popolazione atta alla democrazia [...], imponendo invece una lunga attesa per i residenti non etnici. Suona curioso che l'automatismo del diritto di sangue appaia pacifico, mentre l'attribuzione della cittadinanza a giovani cresciuti qui, ma non appartenenti alla nazione "etnica" italiana, sembri ad alcuni una concessione troppo generosa» (M. Ambrosini, 2020).

La necessità di una riforma della cittadinanza che esprima soprattutto l'attenzione per i minori migranti nel nostro territorio

Si deve riflettere quanto tutto questo incida sulla percezione del nostro Paese nell'immaginario dei minori e dei giovani immigrati, in termini di mancata costruzione di un senso di appartenenza, di valorizzazione del patrimonio umano di cui il nostro Paese dispone:

«Resta il paradosso di ragazzi a cui si chiede di studiare lingua, letteratura, storia, geografia e Costituzione italiane, per centinaia di ore all'anno, ma a cui si chiudono le porte della piena appartenenza nazionale, come minimo fino ai 18 anni. Ragazzi che poi scoprono l'inconveniente di essere "stranieri" a casa loro quando vorrebbero andare in gita all'estero con i compagni, oppure praticare uno sport agonistico, e soprattutto quando si affacciano al mercato del lavoro, dove un numero innaturale di datori richiede la cittadinanza come requisito per l'assunzione» (M. Ambrosini, 2022).

La terza questione è la riapertura del cantiere normativo sul tema del voto amministrativo per i cittadini non comunitari almeno per i detentori di un permesso per lungo soggiornanti.

Non si tratta di fantasticherie o utopie: l'elettorato, attivo e passivo, per gli stranieri provenienti dai Paesi dell'Unione europea è previsto dall'articolo 8b del Trattato di Maastricht e dall'articolo 19 del trattato di Amsterdam. La Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri

alla vita pubblica a livello locale nel febbraio 1992, al capitolo C (ancora non ratificato dal Parlamento italiano) prevede il diritto di voto – elettorato attivo e passivo – per le elezioni amministrative. Già in vigore dal 1996 è il riconoscimento del diritto di voto amministrativo per gli stranieri residenti provenienti da Paesi membri dell’Unione europea.

L’Unione europea già nel 1997 con una risoluzione invitava gli Stati membri a riconoscere il diritto di voto agli immigrati regolari e residenti da almeno cinque anni. Il 15 gennaio 2003 a Strasburgo nell’ambito della Relazione annuale sui diritti umani nell’Unione, il Parlamento europeo raccomandava agli Stati membri

«di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente nell’Unione europea da almeno tre anni».

Il fenomeno migratorio non si governa a partire dai dettagli, dalle misure di complemento: non si tratta di contestare lo sforzo di alcune discipline introdotte nel nostro ordinamento, ma di affermare che di fronte a quelli che definiamo progetti migratori da parte dei cittadini non comunitari, dobbiamo offrire specularmente un progetto di nuova cittadinanza a quanti scelgono – per motivi diversi – il nostro Paese come meta di una porzione o di tutta la propria vita. Perché di vite stiamo parlando, non di forza lavoro o materiale umano. E dobbiamo avere la consapevolezza dello spreco di potenziale capitale umano non valorizzato, di capitale sociale non accumulato, di ricchezza della diversità dilapidata.

Non esistono politiche di coesione, non esistono politiche di integrazione senza una idea di coesione, senza una idea del Paese che vogliamo. E il principio di inaccoglienza è estraneo ai valori della nostra Costituzione e alla prospettiva normativa dell’Unione europea. Ma soprattutto impedisce di costruire un disegno normativo coerente e integrato, che pone la questione migratoria come una sfida prioritaria delle politiche sociali e di coesione del Paese.

Tutto questo non nega la straordinaria creatività locale in termini di sperimentazioni sul tema della partecipazione a livello locale dei cittadini immigrati: ma, dopo ormai un numero consistente di anni, si deve riconoscere che – ad esempio – i consiglieri aggiunti nelle assemblee comunali non rappresentino una soluzione, ma solo un modesto rimedio. E possono rappresentare, alla lunga, un raffinato alibi o, meglio, una più evoluta forma di esclusione.

Le comunità locali sono una straordinaria palestra per la costruzione di politiche possibili di integrazione, di accoglienza e di costruzione di strategie di coesione, ma senza mai perdere di vista l’obiettivo di una integrazione piena, che dia diritti e non loro surrogati.

Se l’obiettivo è quello di rendere i padri “stranieri per sempre” (A. Ahmed, 2020) e i figli una generazione con una “identità sospesa” (V. Lanutti, 2020), fino ad ora siamo sulla strada giusta. Perché la scelta di

Il principio di inaccoglienza è estraneo ai valori della nostra Costituzione e alla prospettiva normativa dell’Unione europea

escludere o la speculare non scelta di includere, per chi la subisce, è sempre e comunque una forma di *apartheid*, pure in assenza di una ideologia che prova a giustificarla.

L'altra strada è considerare cittadino

«chi fa qualcosa di concreto per la sua comunità, con l'obiettivo di renderla un posto migliore e più gentile per tutti» (A. Ahmed, 2020, p. 31).

Che è un modo bello e semplice di esprimere quello che afferma l'articolo 2 della nostra Costituzione che «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Questa è la cittadinanza che dobbiamo offrire e di cui, tutte e tutti, dovremmo essere degni.

Le comunità locali sono una straordinaria palestra per la costruzione di politiche di integrazione, di accoglienza e di costruzione di strategie di coesione

Bibliografia

- A. Ahmed, *Lo sguardo avanti*, add editore, 2020.
- M. Ambrosini, «Italiani si diventa», *La Voce*, 27/6/2017, <https://www.lavoce.info/archives/47560/italiani-si-diventa-2/>.
- M. Ambrosini, «Diamo vera cittadinanza agli stranieri», *La Voce*, 21/01/20 <https://www.lavoce.info/archives/63073/diamo-vera-cittadinanza-a-gli-stranieri/>.
- M. Ambrosini, «La peggior legge d'Europa ha 30 anni. Le sprecate cittadinanze», *Avvenire*, 20 febbraio 2022, <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/le-cittadinanze>.
- V. Lanutti, *Identità sospese tra due culture. formazione identitaria e dinamiche familiari delle seconde generazioni nelle Marche*, Franco Angeli, 2014.
- L. Milani, *L'obbedienza non è più una virtù*, Libreria Editrice Fiorentina, 1967.

È cittadino «chi fa qualcosa di concreto per la sua comunità, con l'obiettivo di renderla un posto migliore e più gentile per tutti»



via Aurelia, 796 | 00165 Roma

tel. (+39) 06 661771 | segreteria@caritas.it

www.caritas.it      

Per valutazioni, critiche, integrazioni a questo Quaderno: QRRP@caritas.it