

16

Mons. Gian Carlo Perego

Immigrazione
tra problema e risorsa

Testo della lezione per la sedicesima
Lettura annuale Ermanno Gorrieri

Modena – Sala Gorrieri – Palazzo Europa – 8 aprile 2024



La presente pubblicazione è stata possibile
grazie al contributo di



Stampa
Artestampa Fioranese by Grafiche TEM Modena
per conto della **Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali**
Via Emilia Ovest, 101 - Palazzo Europa - 41124 Modena

Agosto 2024

Presentazione

Con la “Lettura annuale Ermanno Gorrieri”, ormai da molti anni, questa è la sedicesima edizione, la Fondazione Gorrieri realizza un percorso di formazione e informazione sulle tematiche della giustizia e dell’equità sociale e sulla complessità delle cause e dei fenomeni che concorrono alla determinazione delle molteplici dimensioni delle disuguaglianze. È un importante momento del nostro lavoro per lo sviluppo degli studi sociali, lavoro che si richiama all’insegnamento della personalità a cui è intitolata, e che è stato continuato negli anni da tanti altri, primo fra tutti Luciano Guerzoni, allievo dello stesso Gorrieri. Voglio ricordare che Luciano ha dato tanto a questa fondazione e alle sue iniziative.

La Lettura annuale della sedicesima edizione

è dedicata ad un tema tanto importante per il periodo storico che stiamo vivendo quanto complesso: le migrazioni nella dicotomia problema-risorsa che le contraddistingue. Come storico tendo a ricordare che fenomeni così complessi sono ricorrenti nella storia del mondo. Non è la prima volta che assistiamo a grandi fenomeni migratori ma è certamente la prima, se escludiamo il fenomeno delle invasioni barbariche verso l'impero romano, in cui delle popolazioni migrano verso società strutturate e in condizioni di ricchezza, talora ancora di opulenza, le quali appaiono gravate da una fase di decadenza per una crisi dalle molteplici implicazioni. Ciò che impressiona è che, pensando ad un'altra grande migrazione pur lontana, quella degli europei verso l'America – importante e complicata, con molti problemi di carattere sociale – notiamo che le popolazioni si spostavano allora verso una società in divenire e che si apriva verso il futuro con enormi possibilità di immaginaria integrazione in quello sviluppo annunciato.

La situazione odierna è molto diversa, i flussi migratori stanno interessando paesi che non sono in espansione, sono in declino da tanti punti di vista, a cominciare dal problema

generazionale e delle nascite – siamo una società che fa pochi figli – oltre alla perdita di supremazia rispetto alla leadership economica che un tempo avevano detenuto saldamente. Tutto questo spiega la paura e i problemi posti dall’immigrazione che invece può costituire, se opportunamente governata, una risorsa per rispondere proprio ai problemi di declino delle nostre società. Non dimentichiamo che governare i fenomeni storici è il vero problema della politica: arduo, ma non eludibile.

Abbiamo dunque invitato a tenere la *lectio magistralis* il relatore più qualificato che potevamo immaginare, Monsignor Gian Carlo Perego. È un teologo di lunga carriera: dopo il dottorato in teologia alla Pontificia Università Gregoriana ha insegnato all’Università Cattolica del Sacro Cuore a Roma. Da sempre si occupa della tutela delle parti più deboli della società. È stato direttore della Caritas Diocesana di Cremona e successivamente responsabile dell’area nazionale della Caritas Italiana. Dal 2009 è Direttore generale della Fondazione Migrantes e dal 2012 consultore del Pontificio consiglio della pastorale per i migranti e gli itineranti.

Nel 2017 è stato nominato da Papa Francesco

Arcivescovo di Ferrara e Comacchio e Abate di Pomposa. Da maggio 2021 è Presidente della Commissione episcopale per le migrazioni.

La personalità del relatore è per tutti questi aspetti la più adatta a trattare del tema delle migrazioni unendo ad uno sguardo di analista e studioso del problema quello del pastore che con umana sensibilità tratta di uomini e donne e non di astratti fenomeni coinvolti in un difficile momento di transizione storica.

Con viva soddisfazione e con convinta adesione ascoltiamo ora l'intervento di Monsignor Perego, che ringrazio vivamente per aver accettato il nostro invito e per quello che ci presenterà, perché *non è chiudendo gli occhi di fronte alla realtà che si risolveranno mai i problemi.*

Paolo Pombeni
*Presidente della Fondazione
Ermanno Gorrieri per gli studi sociali*

Modena, 8 aprile 2024

Immigrazione tra problema e risorsa*

San Giovanni Paolo II scriveva che sui migranti siamo chiamati come Chiesa a dire “una parola profetica che indichi ciò che è sbagliato e incoraggi ciò che è giusto”: una parola profetica che in questa Chiesa di Modena, ricca di una storia e tradizione sociale cattolica, assume un particolare significato.

1. Presenza dei migranti, una risorsa

Partire dalla realtà di una presenza è molto importante, perché diversamente il rischio è

* Testo rivisto dall'autore della *lectio magistralis* tenuta l'8 aprile 2024 per la XVI edizione della Lettura annuale Ermanno Gorrieri, realizzata dalla Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali.

il pregiudizio: il rischio è non costruire quelle regole che possono governare e accompagnare un fenomeno in continua evoluzione. Da 33 anni, cioè dagli inizi degli anni '90 la Chiesa Italiana attraverso Caritas Italiana e la Fondazione Migrantes studia la presenza dei migranti nel nostro Paese, parte dalla realtà.

Parto allora dalla realtà della **migrazione come risorsa**. La risorsa fondamentale della migrazione sono le persone e la loro presenza: con la loro storia, con la loro professionalità, con la loro età e la loro esperienza. Con il bagaglio culturale e storico che hanno portato in Italia.

Tale presenza **inizia negli anni '70**, quando gli immigrati sono circa 100.000 per arrivare ad essere 160.000 nel 1980, in prevalenza composti da cittadini comunitari. I rifugiati erano in quegli anni circa 2.500, accolti in tre campi profughi a Latina, Trieste e Capua e continueranno ad essere in questo numero fino alla fine degli anni '90. In circa 50 anni gli immigrati sono passati da 100.000 a oltre 5 milioni, con volti e storie diverse. E i richiedenti asilo e rifugiati sono passati da 2.500 a 350.000.

1.1 I volti di questa presenza oggi

Cerchiamo di scoprire i volti di questa presenza.

Il contesto internazionale del 2024 racconta di uno scenario della mobilità reso più complicato dal proliferare dei conflitti a livello globale e dal ritorno della guerra nel continente europeo, ma anche dalla fame, che colpisce 900 milioni di persone, 10 volte più di 5 anni fa. Le ultime stime riferiscono di **oltre 300 milioni di migranti internazionali**, più di 108 milioni di rifugiati, profughi e sfollati (il 40% minori), complicato dal proliferare dei conflitti a livello globale e dal ritorno della guerra. Sono 28 milioni gli sfollati interni a causa delle guerre. Come sempre nella storia, le migrazioni umane si confermano un drammatico ma efficace indice delle crisi globali.

Oltre 60 milioni sono i migranti in Europa, di cui 37 milioni nati fuori Europa e 23 milioni arrivati da paesi extra Europei.

Per l'Italia, da circa dieci anni i migranti regolari sono 5 milioni e 50 mila. Uno scenario che dimostra una perdita d'attrazione del nostro Paese rispetto al primo decennio degli anni 2000. La composizione della popolazione straniera residente per genere conferma una **leggera pre-**

valenza della compagine femminile (51,0%).

Sono 200 le nazionalità presenti in Italia. Quanto alle principali nazionalità, oltre alla consolidata prima posizione dei cittadini rumeni, che rappresentano 1 straniero su 5 fra i residenti in Italia, e alle successive seconda e terza posizione dei cittadini marocchini e albanesi (che si attestano all'8,4% e all'8,3% del totale), notiamo sempre più un avvicendamento delle provenienze asiatiche (del Sud Est, in particolare) rispetto a quelle africane come la tunisina, la senegalese, la nigeriana, non più presenti nella graduatoria, dopo il picco di crescita registrato fino a prima della pandemia, in cui la Nigeria – in particolare – era aumentata del 25% (fra il 2018 e il 2019).

Inoltre, anche fra le provenienze asiatiche, quelle di più storica presenza (come la Cina e le Filippine), sono in decremento, mentre quelle di più recente arrivo (come Bangladesh e Pakistan) stanno consolidando sempre più il loro percorso migratorio. Quanto alla distribuzione territoriale, continua a prevalere l'inserimento nel **Nord del Paese** (59,1% dei residenti totali), con questa ripartizione: nelle regioni occidentali risiede il 34,3% e in quelle orientali il

24,8%. Con una percentuale pressoché analoga al Nord Est segue il Centro (24,5%) e poi il Sud (11,7%) e le Isole (4,6%).

La **Lombardia** si conferma la regione maggiormente attrattiva: da sola conta il 23,1% della popolazione straniera residente in Italia.

Il numero di richiedenti asilo e rifugiati, regolati da un decreto europeo, si attesta attorno a 350.000, soprattutto in seguito all'arrivo negli ultimi anni di 170.000 richiedenti asilo ucraini che hanno avuto una protezione temporanea. Oltre 100.000 dei richiedenti asilo sono accolti nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria), gestiti dalle Prefetture in collaborazione con associazioni e cooperative, mentre i rifugiati – poco più di 40.000 – sono ancora accolti nei SAI (Sistema accoglienza e integrazione) gestiti dai Comuni in collaborazione con cooperative e associazioni.

1.2 I lavoratori immigrati

Quasi la metà dei migranti sono lavoratori regolari. I rapporti di lavoro con cittadini stranieri pari a 2.395.725 unità, di cui 611.200 hanno riguardato lavoratori comunitari (25,5% del to-

tale) e 1.784.525 non-Ue (74,5%). L'aumento dall'anno precedente delle **assunzioni di lavoratori stranieri (+12,4%)** conferma la tendenza di ripresa dopo la crisi pandemica, già avviato nel 2021, e riguarda tutte le aree geografiche, pur se con maggiore intensità al Nord-Ovest e al Centro. Il loro tasso di occupazione si attesta su valori leggermente inferiori alla media (59,2% contro 60,1%). La maggiore incidenza di lavoratori stranieri nel 2022 si registra nel lavoro domestico (69,5%), nel settore dell'agricoltura (39,2% del totale) e l'aumento occupazionale più marcato si ha in turismo e ristorazione (+16,8% e +35,7% per la compagine di lavoratori non-Ue) e costruzioni (+8,4%, che sale al +13,8% per i lavoratori non-Ue), settori a maggioranza di occupati maschi. Si spiega anche con questo il persistere di un **divario occupazionale consistente fra i generi**, soprattutto per i lavoratori non-Ue, con uno scarto di oltre 30 punti percentuali sul tasso occupazionale (per gli uomini e del 75% e per le donne del 43,6%), laddove per gli italiani lo scarto fra i generi è di 17 punti percentuali.

Il settore sanitario offre un esempio illuminante: sono circa 77.500 i professionisti sanitari di origine straniera che operano in Italia nel

2022, il 65% di essi sprovvisto della cittadinanza italiana. Di questi, 22 mila sono medici, per la maggioranza laureati in Italia, e 38 mila sono infermieri, cui si aggiungono odontoiatri, fisioterapisti, psicologi e farmacisti. Pur operando ovunque, sono esclusi dai concorsi per l'inserimento nel Sistema Sanitario Nazionale: non a caso, negli ultimi 6 anni circa il 30% dei professionisti stranieri è tornato nel Paese di origine, in particolare nei Paesi dell'Est Europa e nei Paesi arabi.

Il 12,8% delle imprese hanno ormai come titolare un cittadino non comunitario. Il 10% degli artigiani e più del 10% dei commercianti sono ormai stranieri, come il 4% dei lavoratori parasubordinati (oltre 800.000).

1.3 Le famiglie di immigrati

Le famiglie immigrate in Italia sono ormai due milioni e quattrocentomila (9,5%).

Osservando alcuni dati anagrafici sulle coppie genitoriali, emerge che il 60,5% di esse rientra nella fascia d'età 25-34 anni; seguita da quella dei 35-39enni (17,9%). La fascia d'età compresa fra i 30 e i 39 anni assorbe dunque il 47,8%

del totale: si tratta pertanto di coppie giovani, ma non giovanissime, che sembrano progressivamente allinearsi a quelle autoctone nell'età genitoriale (l'età media in Italia per la madre è 32 e per il padre 36), effetti diretti anche sul nostro tasso di natalità (1,3), uno dei più bassi in Europa.

Il calo che si sta registrando anche fra le nuove nascite non lascia purtroppo presagire che si stia andando verso un bilanciamento di questa tendenza: **i nuovi nati stranieri dal 2012 al 2021 sono diminuiti del 28,7%, passando da 79.894 a poco meno di 57.000.** I nati da coppie miste registrano invece un lievissimo incremento (da 28.553 del 2020 a 28.952 del 2021) e per la maggior parte (20.628) sono stati generati da padri italiani e madri straniere, per lo più sposati. Pertanto, dopo i picchi di crescita registrati nel primo decennio del 2000 (quando fra il 2003 e il 2004 si ebbe un +45,2% di nuovi nati o fra il 1999 e il 2000 un +22,3%) e il numero più elevato di nuovi nati stranieri registrato nel 2012 e ormai da un decennio che il numero di nuovi nati stranieri diminuisce costantemente e sempre più (negli ultimi due anni il calo è stato del -5%, partendo dal -2,7% registrato fra il 2012 e il 2013). In generale, dunque, il modello di fe-

condità delle donne e famiglie straniere appare adattarsi progressivamente a quello italiano, che da molti punti di vista non propende per la natalità.

1.4 Gli alunni immigrati

Sono 872.360 gli alunni immigrati.

Come già in precedenza, si tratta di ragazzi e ragazze in gran parte originari dell'Europa (44,1% del totale), che si concentrano nelle scuole delle regioni settentrionali di maggiore presenza di famiglie straniere residenti: Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto. La presenza di alunni con cittadinanza non italiana, anche se nati in Italia sono il 67,2%, nelle scuole delle periferie urbane costituisce una sfida per l'intero sistema scolastico: una pluralità che non rappresenta di per sé un elemento di difficoltà, ma che, correttamente intercettata e valorizzata, potrebbe anzi costituire un elemento di dinamismo e di investimento formativo. Diversamente il rischio è l'abbandono scolastico. Non è un caso che abbiamo il tasso di abbandono scolastico più alto in Europa, il 13%, che in alcune regioni arriva al 20%.C'è un problema di gover-

nabilità della scuola, di accesso all'educazione, che è fondamentale. Come pure c'è un problema di accesso all'università. Siamo penultimi in Europa per numero di stranieri nelle nostre università, ne abbiamo 70.000.

1.5 Nuovi cittadini

Anche le acquisizioni di cittadinanza, pur avendo raggiunto e superato la soglia del milione negli ultimi 6 anni, sono in progressiva diminuzione, e solo fra il 2020 e il 2021 sono scese del 7,5%. Infatti, fra il 2015 e il 2022, sono state oltre 1.050.000 (133.236 solo nel 2022, +9,7% dall'anno precedente). Molti, però, di questi cittadini nuovi sono figli o nipoti di italiani all'estero, con conseguente passaggio di classificazione dalla popolazione straniera a quella italiana da parte dei beneficiari. La scuola ha compreso l'importanza di formare nuovi cittadini e ha introdotto l'educazione civica. La politica non ha compreso l'importanza di favorire la cittadinanza, attraverso una legge che riconosca lo *jus scholae* o *jus culturae*. La nostra legge sulla cittadinanza, legge del 1992, ha spostato da 5 a 10 anni la tempistica per ottenere la cittadinanza,

che diventano 12 anni per i tempi d'attesa e con la legge sicurezza possono arrivare anche a 14 anni. È una legge che non interpreta più la realtà, una legge fondata ancora sullo *ius sanguinis* che oggi crea delle situazioni assolutamente insensate. Lo scorso anno, ad esempio, 40.000 persone dell'Argentina e del Brasile avendo il trisavolo italiano sono riuscite ad ottenere la cittadinanza italiana, non per venire in Italia ma per andare in Portogallo e Spagna. Mentre 40.000 studenti, che hanno finito le scuole superiori, che sono nati in Italia e che studiato nel nostro paese non hanno la cittadinanza. Non è intelligente, né favorisce la crescita dare la cittadinanza per chi la usa strumentalmente per andare in un altro Paese e al quale non interessa niente dell'Italia, e non darla a chi è cresciuto, ha studiato ed è presente nel nostro Paese. Due volte abbiamo fatto cadere il governo per non approvare la legge sulla cittadinanza, contrariamente a quanto espresso dalla società civile, cioè l'insensatezza di non cambiare la legge e unire almeno allo *ius sanguinis* una forma di *ius scolae* o *ius culturae*, come elemento fondamentale per la cittadinanza.

1.6 La religiosità degli immigrati

Nell'ultimo anno, le stime indicano come i cristiani, nel loro complesso, abbiano rafforzato la propria posizione di maggioranza assoluta tra gli stranieri residenti sul territorio nazionale, con una prevalenza del 53,5%, a fronte di valori del 53,0% stimato al 1° gennaio dell'anno scorso. Ancora una volta, tale crescita è da attribuire ampiamente alla componente ortodossa, che da sola a inizio 2023 rappresenta il 29,9% del fenomeno migratorio in Italia (era il 28,9% ad inizio 2022), che raggiungono poco più di un milione e mezzo di persone in Italia. Al contrario, la componente cattolica scende al 16,8% d'incidenza ad inizio 2023 (844 mila fedeli), contro il 17,2% del 1° gennaio 2022. Tra i nostri 30.000 preti in Italia 3.000 sono arrivati da molte comunità cattoliche del mondo. Ci sono alcune diocesi, come Ravenna, dove più della metà dei sacerdoti provengono da altri paesi. Quindi anche la realtà della Chiesa si arricchisce di questo mondo, che tante volte è un mondo di una liturgia diversa. Aumenta l'incidenza dei musulmani, al 29,8% al 1° gennaio 2023 (poco meno di un milione e mezzo), a fronte del 29,5% dell'inizio dell'anno scorso. Più distanti

a livello quantitativo si collocano tutte le altre appartenenze religiose: 156 mila buddisti, 136 mila evangelici, 126 mila cristiani “altri” (non ortodossi né cattolici né evangelici né copti), 104 mila induisti, 85 mila sikh, 81 mila copti e 20 mila fedeli di altre religioni, oltre a 478 mila atei o agnostici. Il decreto sull’ecumenismo *Unitatis redintegratio* del Concilio Vaticano II e la Dichiarazione conciliare *Nostra Aetate* sulle diverse religioni, oggi sono di grande attualità, perché ormai la relazione, il confronto con persone che hanno un’altra esperienza religiosa è diffuso.

1.7 La risorsa economica

Questi volti sono la vera risorsa economica, a cui si aggiunge – come dimostra da alcuni anni il Rapporto della Fondazione Moressa, con cui collaboriamo – una risorsa economica: i migranti non costano, ma incrementano le risorse previdenziali e sanitarie ed economiche del nostro Paese. Il saldo tra ciò che l’Italia spende in tutto per i migranti e i richiedenti asilo e ciò che versano i migranti in tasse per il nostro Paese è di quasi due miliardi di euro ogni anno.

Senza contare poi le risorse economiche che inviano nel loro Paese – le cosiddette rimesse – che si trasformano in salute, scuola, alloggio, vita che, secondo i dati disponibili, nell’ultimo anno (2022) le rimesse dall’Italia sono state pari a 8 miliardi di euro. Quasi 2 miliardi solo dalla Lombardia. Le rimesse degli immigrati sono la prima vera risorsa della cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo.

2. Problemi

Governabilità debole del fenomeno migratorio

Negli anni ’70, quando in Italia erano presenti 100.000 migranti, non c’era una legge che regolava la loro situazione se non, per i richiedenti asilo. I problemi della loro presenza si affrontavano con circolari ministeriali.

Nei **primi anni ’80** si verifica la prima presa in carico del problema e iniziano ad apparire anche i primi germi di estraneità.

Il numero degli immigrati aumenta gradatamente, ma nel 1986 resta ancora al di sotto del mezzo milione di unità (450.000 individui):

questa presenza è comunque abbastanza consistente e inizia ad essere percepita. Dopo una discussione durata circa cinque anni, nel mese di dicembre 1986 viene approvata la legge 943 – la legge del democristiano Franco Foschi (1931-2007) – la prima dedicata all’immigrazione e che coinvolse anche l’opposizione. Per quel tempo può considerarsi una buona legge rispetto alle politiche chiuse degli altri paesi europei. Si parla di parità di diritti per i nuovi lavoratori, di valorizzazione della lingua e cultura di origine, di partecipazione a livello locale, di ricongiungimento familiare. Si provvede anche a regolarizzare la posizione degli stranieri irregolari. In questa fase ricordiamo come si consideri la presenza degli immigrati come temporanea, perché l’idea del ritorno al loro Paese viene ritenuta normale (per questo viene istituito il Fondo per il rimpatrio), tanto che non si prevede alcuna copertura finanziaria per le politiche di accoglienza.

Tra il 1986 e il 1988 i migranti arrivano ad essere 570.000: un balzo dovuto alla *prima regolarizzazione disposta dal legislatore* e protrattasi per circa due anni (1986-1988).

Dalla metà degli anni ’80 alla metà degli anni ’90 si ha la fase dell’emergenza. Si ritiene di do-

ver intervenire in materia, ma lo si fa senza una visione a medio e lungo termine, perché manca ancora in gran parte la presa di coscienza della dimensione strutturale del fenomeno.

L'approdo in Italia diventa sempre più appetibile e la normativa approvata mostra i suoi limiti a gestire gli arrivi. Nel 1989 l'uccisione nelle campagne di Villa Literno dell'africano Jerry Essan Masslo induce un vasto movimento dell'opinione pubblica, laica e cattolica, a pronunciarsi contro l'insofferenza a sfondo razzista.

I politici si rendono conto dell'urgenza. Viene approvata la legge n. 39 del 1990 (nota come "legge Martelli") da parte di una consistente maggioranza parlamentare che coinvolge anche l'opposizione. Si tratta di una legge ad ampio respiro, specialmente per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo da tutte le parti del mondo, alla regolamentazione del soggiorno, alle garanzie di tutela, alla previsione di una prima seppur modesta dotazione finanziaria per la prima accoglienza (30 miliardi l'anno), alla previsione di un decreto annuale sui flussi, nel superamento delle limitazioni giuridiche in materia di lavoro autonomo, alla regolarizzazione concessa a più di 200.000 persone entrate irregolarmente.

La scarsa incisività della legge va riferita a fattori di altro tipo: l'esiguità dei fondi (oltre tutto venuti meno dopo tre anni), l'aver mantenuto la chiamata diretta dall'estero come unica via di accesso, il decreto sui flussi concepito spesso come un adempimento "a cose fatte", l'interpretazione restrittiva della clausola della reciprocità, il mancato coinvolgimento dei paesi di origine degli immigrati.

Nel 1992 la nuova legge sulla cittadinanza è un grave segnale di chiusura, perché raddoppia da cinque a dieci anni il tempo di attesa per presentare la richiesta di cittadinanza italiana da parte delle persone arrivate nel nostro Paese. Restrittivo è anche il decreto legge n. 489 del 1995, che contiene una parte molto restrittiva sulle espulsioni e sui ricongiungimenti familiari (voluti dalla Lega Nord) e una parte più possibilista sull'assistenza sanitaria e sulla regolarizzazione: alla fine verrà approvata solo la regolarizzazione (più di 200.000 persone).

Dal 1995 al 1998 inizia una fase di approfondimento che, dopo un percorso tormentato, porta ad approvare una legge sull'immigrazione (n. 40 del 1998) e il relativo regolamento di attuazione (nel 1999).

Negli anni '90 si assiste al raddoppio dei sog-

giornanti, che passano **da 649.000 a fine 1991 a 1.341.000 nel 2000**, e ciò aiuta a prendere coscienza che il fenomeno è diventato di massa. Nei primi anni '90 si registra l'ingresso di persone provenienti dalla penisola balcanica, dove sono scoppiati i conflitti legati all'assestamento della ex Repubblica federale Jugoslava e al suo frazionamento in diversi stati. Successivamente gli immigrati vengono anche dagli altri *paesi dell'Est Europa*, che diventano i grandi protagonisti sullo scenario migratorio italiano e così, al consistente aumento degli albanesi, fa riscontro successivamente quello dei romeni, dei polacchi, degli ucraini e di altre nazionalità.

Nel successivo governo dell'on. Prodi la proposta "Napolitano-Turco" diventa legge nel mese di marzo 1998 dopo un duro contrasto da parte delle opposizioni: è questo un segno lampante che, rispetto al passato, l'immigrazione non è più una questione assunta da un ampio schieramento e l'atteggiamento dei politici divide ulteriormente l'opinione pubblica.

La nuova legge è imperniata su questi tre pilastri: 1. contrasto e repressione dell'immigrazione clandestina e dello sfruttamento dei flussi; 2. programmazione triennale attraverso il sistema delle quote, sganciate dalla indisponibilità del-

la manodopera locale e perseguibile attraverso vari canali; 3. percorsi realistici di integrazione per gli stranieri in posizione regolare. A ciò si aggiunge la regolarizzazione (la quarta, a partire dal 1986) di altri 250.000 immigrati. Questo positivo sviluppo legislativo non viene accompagnato da una maturazione organica dell'opinione pubblica, che risulta divisa a metà: una parte aperta alla nuova presenza e alle opportunità che offre, un'altra parte – quasi altrettanto consistente – chiusa come se si trattasse di un'invasione pericolosa e priva di benefici e non dettata dagli squilibri economici dei paesi di origine e dalle esigenze demografiche e occupazionali dell'Italia.

Con il nuovo Millennio, cioè dal 2000, inizia un grosso movimento migratorio nel nostro Paese, che durerà per oltre un decennio, fino al 2013. **Nel 2003 vengono ampiamente superati i due milioni di presenze:** è questo l'effetto della regolarizzazione disposta nell'anno precedente dalla legge Bossi-Fini. Preannunciata nella competizione elettorale dallo schieramento di centro-destra nel mese di maggio 2001, il nuovo orientamento restrittivo si concretizza in un disegno di legge presentato al Senato nel successivo mese di novembre ispirato a criteri di rigidi-

tà, che sfocerà nella nuova legge Bossi-Fini del 2002. Di questa legge, incentrata più sulla sicurezza, subito saranno contestati il collegamento strumentale e governato dai decreti flussi tra domanda e offerta di lavoro. La restrizione dei ricongiungimenti familiari, l'aumento dei giorni di trattenimento nei CIE, oggi CPR, da 30 a 60 giorni – oggi arrivati a 18 mesi. Accompagna la legge la regolarizzazione di 700.000 immigrati irregolari. La **regolarizzazione si afferma come un provvedimento “bipartisan”**: iniziato nella Prima Repubblica e continuato nel periodo del maggioritario, coinvolge i governi del centro sinistra e, in misura ancora più ampia, quelli del centro destra. Altro non è questo provvedimento se non una realistica presa d'atto della situazione e un riconoscimento, effettivo seppure non formale, di una programmazione dei flussi incapace di governare il fenomeno.

A fronte di un movimento migratorio crescente nella 'Terza Repubblica' cresce **una fase di ripensamento**. Il problematico accesso del diritto all'asilo, senza un nuovo sistema istituzionale che sostituisse i tre campi profughi chiusi. Alla legge Bossi-Fini si aggiunge nel 2008 il 'pacchetto Sicurezza' del Ministro Maroni, che accentua una visione securitaria dell'immigrazione.

Negli ultimi dieci anni l'immigrazione ha raggiunto i 5 milioni di presenze di 200 nazionalità, con una crescita di arrivi di persone da Paesi africani, del Medio Oriente e dell'Asia attraverso la strada del Mediterraneo, con oltre 1 milione di persone sbarcate e l'arrivo di un numero di altrettante persone dalla via dei Balcani. Si tratta però di arrivi e di ripartenze per il 90% di queste persone, per lo più in fuga da guerre, conflitti, miseria, vittime di tratta o da Paesi del Nord Africa in dissesto economico o politico (Le primavere arabe), con la novità di una presenza di minori non accompagnati – in realtà per lo più adolescenti tra i 15 e 17 anni – per i quali la legge Zampa del 2017 ha cercato di dare una risposta di accoglienza non nei campi, ma in comunità e famiglie: percorso solo avviato. Per gli adulti richiedenti asilo e rifugiati – oggi in Italia circa 350.000 individui – si è costruito un sistema di prima e seconda accoglienza, che accoglie complessivamente 150.000 richiedenti asilo e rifugiati. La prima accoglienza avviene in campi e strutture gestite dalla Prefettura con la collaborazione del mondo ecclesiale e del terzo settore; per la seconda accoglienza degli adulti, a cui si sono aggiunte le accoglienze dei minori e disabili, i Comuni attraverso gli enti ecclesiali

e del Terzo settore sono i soggetti. Si è cercato di andare verso un unico sistema di accoglienza diffusa sul territorio nazionale e proporzionale: ma il cammino è stato interrotto. In questi ultimi anni abbiamo un'accentuazione securitaria con i decreti sicurezza del Ministro Salvini nel 2018 e 2019. Gli ultimi interventi del governo Meloni – il decreto ‘Cutro’ in particolare, poi trasformato in legge nel 2023 – si muovono in un ambito solo securitario, con l'aumento a 18 mesi nei trattenimenti nei CPR e la volontà di una diffusione nelle regioni italiane e anche di costruire un hot spot e un CPR in Albania, con nessuna risorsa aggiuntiva per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei minori non accompagnati. Per i richiedenti asilo e i rifugiati serve un'accoglienza diffusa sui territori, che non si limiti al mantenimento, ma favorisca programmi di formazione professionale e inclusione sociale.

Il problema della politica migratoria in Italia è stato quello di non considerare i numeri e le situazioni reali di questa presenza, i bisogni fondamentali: l'incontro tra offerta e domanda di lavoro, che continua a generare lavoratori irregolari – oggi ritornati ad essere 500.000; una mancata politica della casa popolare, che vede la difficoltà del lavoratore straniero di ricon-

giungersi con la famiglia, il non riconoscimento dei titoli di studio, la non considerazione di una legge sulla cittadinanza fondata sullo *jus culturae*, che vede la maggior parte degli studenti immigrati, in realtà nati in Italia, la mancanza di accordi per il rimpatrio al fine pena, ora ripresi, la mancanza di accordi per il rimpatrio di irregolari, l'incapacità di formare e sostenere famiglie disposte ad accogliere minori stranieri non accompagnati, secondo il modello del Diritto di famiglia in Italia.

Povertà

1 milione e 600 mila stranieri residenti in povertà assoluta, per un totale di oltre 614 mila nuclei familiari, con le famiglie immigrate che costituiscono circa un terzo di tutte le famiglie povere in Italia, pur rappresentando solo il 9% di quelle residenti. Il 20% degli incidenti sul lavoro riguardano cittadini immigrati.

Casa

Difficoltà d'accesso. A fronte di circa 80% di italiani che ha una casa propria, i migranti che hanno una casa sono il 20%. L'affitto pesa – soprattutto nelle grandi città fino al 70% sullo stipendio. La difficoltà dell'accesso alla casa porta

con sé la difficoltà dei ricongiungimenti familiari, con il rischio che il lavoratore straniero abbandoni presto il lavoro e il paese. La media degli alloggi popolari negli altri Paesi europei è del 20%, mentre in Italia sono il 4% e di questo patrimonio una parte è inutilizzato perché da ristrutturare. L'ultimo piano di case popolari è degli anni '50, promosso da Fanfani, la Pira, Marcora. Oggi l'Italia ha un patrimonio di case popolari costituito dal 4% delle case a fronte del 20% in Europa. Sull'accesso alla casa popolare da parte degli immigrati (che varia dal 5% al 19%) sono state denunciate varie discriminazioni. È il caso, solo per rimanere alle pronunce più recenti, della sentenza con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, la legge della Regione Liguria 29 giugno 2004 n. 10, nella parte in cui prevedeva che per accedere alle graduatorie per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica fosse necessaria la residenza o l'attività lavorativa da almeno 5 anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emanava il bando (Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 20 aprile 2023). Una pronuncia, questa, di uguale tenore a quella con cui la medesima Corte aveva dichiarato l'illegittimi-

tà di un analogo requisito previsto nella legge della Regione Lombardia n. 16 del 2016 per accedere ai servizi abitativi (Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 9 marzo 2020).

Carcere

17.987 sono i detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane al 15 giugno 2023, pari al 31,3% del totale della popolazione detenuta. Erano oltre il 37% quindici anni fa. Tale percentuale è stata in sostanziale calo continuo da allora a oggi. Il problema fondamentale dei detenuti – che commettono soprattutto reati contro il patrimonio – è l'impossibilità di un cammino di recupero – come prevede la Costituzione – perché 9 su 10 non hanno accesso a misure alternative e, pertanto, al termine della pena, non avendo per lo più un titolo di soggiorno, sono espulsi. 6.383 sono i migranti che nel corso del 2022 sono stati 'trattenuti' nei CPR, luogo già condannato nel 1992 dalla Corte Costituzionale per la mancata tutela dei diritti umani, quasi la metà dei quali usciti dal carcere e trattenuti in attesa di espulsione.

Irregolarità

Oltre la metà degli immigrati in Italia sono

stati regolarizzati dalle otto sanatorie o emersioni del lavoro nero. Il sistema dei flussi – tuttora in vigore – ha generato sempre periodicamente irregolari e regolarizzazioni. Oggi, con poco meno di 500.000 irregolari siamo ancora nella medesima situazione.

Difficoltà di percorsi di integrazione

Certamente non sono facili, ma ci sono anche poche risorse, i percorsi d'integrazione, che è sempre un processo bilaterale, che salvaguarda da una parte l'identità, ma anche la diversità. Queste difficoltà portano a gravi disagi sul piano psico-fisico fino a situazioni psichiatriche crescenti, soprattutto negli adolescenti e nelle donne, generano suicidi tra i migranti, atteggiamenti gravi dei padri nei confronti delle figlie – arrivati anche a omicidi – abbandono scolastico, fughe da casa, costituzioni di baby gang. Queste problematiche chiedono percorsi educativi, scolastici specifici per i quali purtroppo non esistono molte risorse.

Difficoltà di gestione del passaggio di richiedenti asilo e rifugiati

Tutti abbiamo di fronte le immagini degli sbarchi a Lampedusa e nei porti del Mediterra-

neo o la via balcanica, con morti – più di 2.500 lo scorso anno su entrambe le rotte. In dieci anni sono sbarcate più di un milione di persone. Delle quali sono rimaste in Italia 100.000 individui. L'Italia è un Paese di transito, non dove si fermano coloro che sono in fuga per i diversi motivi (guerra, cambiamenti climatici, tratta e sfruttamento, miseria, persecuzione politica o religiosa). Il nostro sistema di accoglienza dei richiedenti asilo non vede risorse per fare in modo che le persone si fermino sul nostro territorio, favorendo la conoscenza della lingua, un'abitazione e la trasformazione di un permesso per protezione internazionale in un permesso per lavoro. Come pure il nostro sistema di cooperazione allo sviluppo nei confronti dei Paesi di partenza dei migranti e richiedenti asilo si è indebolito, anziché rafforzarsi. Il problema reale è riconoscere questi volti e tutelarli nei Paesi di partenza oltre che al loro arrivo nei nostri Paesi. Il 29 gennaio 2024 è stato presentato il Piano Mattei “sullo sviluppo italiano in Africa”. Il Piano Mattei attuale non è un piano di collaborazione e non è nato con 10 anni di studio di giuristi come Fanfani e La Pira o di economisti come Vico e Vanoni all'Università Cattolica per una cooperazione allo sviluppo,

così come la intendevano Paolo VI nell'enciclica *Populorum progressio* e padre Lebreton con il suo piano Umanesimo e integrazione, che aveva favorito la nascita in Senegal di una riforma agraria simile a quella che era avvenuta nel Delta del Po con Segni, Fanfani e Colombo dove quattro latifondi sono diventati 4.000 piccole imprese.

Non si può utilizzare un uomo così importante e una storia così importante, com'è stato il Piano Mattei, di sviluppo dei paesi più poveri dell'Africa, per i propri interessi con un ammontare di risorse di 5 miliardi di euro quando l'Europa, con il piano Africa, di cui è stato Presidente anche Romano Prodi, sta investendo 157 miliardi in diversi Paesi. Sosteniamo allora un piano europeo così come è stato fatto dal 2007 e che sta portando effettivamente dei benefici.

Conclusione

L'Italia da sola oggi non riesce a fare uno scatto in avanti sul piano economico e demografico, nella rigenerazione delle città e dei paesi: mancano 500.000 lavoratori annualmente, in agricoltura, nella ristorazione, nelle costruzioni, nelle imprese artigiane, nei servizi alla persona e che diano risorse anche sulla previdenza e sulla sanità. Attualmente manca l'attrazione

verso il nostro Paese di persone e imprese, i migranti non arrivano più e molti di più sono gli emigranti.

Serve una nuova politica migratoria, centrata sulla realtà e la legalità, ma anche su percorsi di accoglienza, di tutela, di promozione della capacità delle persone, di cittadinanza, sulla sicurezza sociale. La vera sfida è multiculturale, interculturale, interreligiosa per costruire una città diversa, una città che sappia effettivamente portar dentro la città i migranti. Come abbiamo portato in città tutti coloro che erano esclusi dagli anni '50, con la Merlin, agli anni '70 con la legge Gozzini e la legge Basaglia.

Questa è la vera sfida che passa anche attraverso una politica diversa, una governabilità diversa, passa attraverso “una cultura dell’incontro” e passa anche attraverso una intelligenza nella fede che aiuta a leggere le migrazioni come “un segno dei tempi”: l’aveva detto San Giovanni Paolo II, l’aveva ripetuto Benedetto XVI e oggi lo ridice Papa Francesco nella “Fratelli tutti”.

Serve, infine, una comunicazione che sappia valorizzare le storie reali della maggior parte dei migranti, lavoratori, imprenditori, famiglie, studenti. Oggi solo il 7% degli articoli della stampa parla di queste storie quotidiane, mentre dedi-

ca il 93% delle notizie agli sbarchi, ai reati degli stranieri, agli irregolari. Non si costruisce un Paese diverso con la falsità, ma con la verità.

LETTURE ANNUALI

ERMANNO GORRIERI

2006 GIULIANO AMATO

Il valore dell'uguaglianza

2007 ENZO BIANCHI

Cristiani nella società: il valore dell'uguaglianza

2008 CHIARA SARACENO

Tra uguaglianza e differenza: il dilemma irrisolto della cittadinanza delle donne

2009 MASSIMO LIVI BACCI

Disuguali per forza? I giovani nell'Italia di oggi

2010 GIOVANNA ZINCONE

Immigrazione e cittadinanza: questioni di uguaglianza

2011 ENRICO GIOVANNINI

Benessere per pochi o per tutti? La questione delle disuguaglianze

2012 AMARTYA SEN

Disuguaglianze e giustizia sociale. L'idea di giustizia

2013 NADIA URBINATI

La democrazia alla prova delle disuguaglianze

2014 LINDA LAURA SABBADINI

La società disuguale. Soggetti e forme delle disuguaglianze nell'Italia della crisi

2015 FABRIZIO BARCA

Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle Aree Interne

2016 TITO BOERI

Povertà e disuguaglianza. Uno stress test del sistema di protezione sociale

2017 MAURIZIO FRANZINI

Disuguaglianze inaccettabili. Quante sono, come combatterle

2018 MAURIZIO AMBROSINI

Accogliere, governare e integrare l'immigrazione: una questione di civiltà

2019 ROMANO PRODI

L'Europa al bivio

2023 PAOLO GENTILONI

L'Europa delle solidarietà

2024 Mons. GIAN CARLO PEREGO

Immigrazione tra problema e risorsa

