

GIAN CARLO BLANGIARDO, ENNIO CODINI, MARINA D'ODORICO,
GUIA GILARDONI, ALESSIO MENONNA, SARA MORLOTTI

BENEFICIARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE ED INTEGRAZIONE IN ITALIA

NORMATIVE, POLITICHE,
NUMERI E SFIDE



Indice

Introduzione	3
1. Ingresso, permessi di soggiorno e residenza	4
1.1 Qualifiche, procedure, accoglienza	4
1.2 Durata, rinnovo e conversione	6
1.3 Accesso alla residenza stabile di lungo periodo	7
1.4 I numeri	8
1.5 Sfide	10
2. Unità familiare e ricongiungimenti	11
2.1 Accesso alla procedura e qualifiche	11
2.2 Requisiti necessari e dimostrazione dei legami familiari	12
2.3 Permesso di soggiorno per motivi familiari e diritti	13
2.4 Flussi del ricongiungimento familiare	14
2.5 Sfide	16
3. Cittadinanza	17
3.1 Chi sono e quanti sono i nuovi cittadini?	17
3.2 Il dibattito sulla disciplina. Il tema dei figli degli stranieri	19
4. Lavoro e formazione professionale	21
4.1 Il mercato del lavoro in cifre	21
4.2 Accesso al lavoro	23
4.3 Riconoscimento di diplomi, certificati, titoli	24
4.4 Supporto alla ricerca del lavoro e alla formazione professionale	24
4.5 Livello territoriale e coordinamento nazionale	25
4.6 Sfide	26
4.7 Regolarizzazione dei settori agricolo e domestico 2020	27
5. Scuola e formazione	29
5.1 La presenza degli stranieri nella scuola e nella formazione professionale	29
5.2 Gap nelle rilevazioni	31
5.3 Punti di forza e criticità nella scuola	31
5.4 Corsi di lingua per i richiedenti asilo e in beneficiari di protezione internazionale non inseriti nel sistema scolastico (giovani adulti e adulti)	33
5.5 Il caso dei minori stranieri non accompagnati (msna)	34

6.Abitare in Italia	36
6.1 I numeri dell'abitare	36
6.2 Dove abitare: una libera scelta, sulla carta	38
6.3 Barriere amministrative: il caso dell'edilizia residenziale pubblica	39
6.4 Sfide	40
7.Salute	42
7.1 L'accesso al sistema sanitario dal punto di vista statistico	42
7.2 Assistenza sanitaria, migrazione e protezione internazionale	44
7.3 Le fragilità e l'accoglienza	46
7.4 Sfide	46
8.Sicurezza sociale	48
8.1 I numeri del disagio	48
8.2 Una scarsa attenzione	50
9.Mainstreaming e costruzione di ponti tra culture	52
9.1 Le segnalazioni di atti discriminatori	52
9.2 La governance delle politiche di inclusione	54
9.3 Ponti tra culture	55
10.Analisi comparata, politiche integrative a confronto: alcuni spunti	56
10.1 Dimensioni dell'integrazione in diversi Stati	56
10.2 Outcome indicators	58
10.3 Integrazione e pandemia	59
Conclusioni	60

Introduzione

Dal 2015 il progetto europeo “The National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)”, co-finanziato dalla Commissione Europea attraverso il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), da Open Society Foundation e dal Visegrad Fund (per quanto riguarda il progetto sui Paesi Visegrad), supporta gli attori chiave che operano sul campo in diversi Paesi membri¹ per promuovere l’integrazione dei beneficiari di protezione internazionale. Il driver che ha portato alla nascita di questo progetto è la consapevolezza di avere un obbligo morale verso chi fugge da situazioni di guerra e pericolo personale e la necessità di offrire loro un contesto sicuro dove potersi integrare.

La metodologia è duplice poiché prevede, da un lato, una analisi dettagliata delle normative e delle politiche a supporto dell’inclusione di questo specifico target attraverso una griglia di molteplici indicatori che coprono le diverse dimensioni nelle quali si attuano i processi di integrazione² e, dall’altro lato, la condivisione di conoscenze a livello nazionale ed internazionale attraverso dibattiti e momenti di incontro.

I risultati di questo lavoro di ricerca e di scambio vengono riportati in diversi output. Ciascun partner rielabora i risultati del lavoro di analisi delle politiche e delle normative in report nazionali attuando anche una comparazione con gli altri territori.

Il rapporto *Beneficiari di protezione internazionale ed integrazione in Italia. Normative, politiche, numeri e sfide* è l’ultimo della serie³ e intende offrire uno scenario aggiornato sulle possibilità di inclusione di chi cerca o ha trovato protezione nel nostro Paese. Ogni capitolo prevede il quadro statistico, normativo e politico relativo all’area trattata e la messa in evidenza di alcune sfide che i beneficiari stessi o le persone che operano a diverso titolo sul campo affrontano durante l’intero processo di inclusione⁴. Infine, è stata compiuta un’analisi comparata con altri Paesi al fine di posizionare l’Italia all’interno del quadro europeo.

¹ Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

² Residenza, ricongiungimento familiare, sicurezza sociale, cittadinanza, costruzione di ponti tra le diverse culture, mainstreaming, accesso alla casa, al lavoro, alla salute, alla formazione professionale e all’educazione compresi i corsi di apprendimento della lingua italiana.

³ È possibile scaricare gli altri dal sito della Fondazione ISMU

<https://www.ismu.org/progetto-niem-national-integration-evaluation-mechanism/> o dal sito di progetto <http://www.forintegration.eu/>.

⁴ Quest’ultima parte ha previsto la realizzazione di un sondaggio a testimoni privilegiati attraverso SurveyMonkey e di interviste telefoniche (causa pandemia) a persone con un background migratorio.

1. Ingresso, permessi di soggiorno e residenza

1.1 Qualifiche, procedure, accoglienza

La legge italiana, a seconda delle loro circostanze individuali e dei contesti di provenienza, riconosce due forme di protezione internazionale: lo status di rifugiato secondo i criteri di inclusione della Convenzione di Ginevra del 1951 (persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica, gruppo sociale) e la protezione sussidiaria di derivazione europea ai sensi della direttiva qualifiche 2011/95/UE (rischio di condanna a morte, tortura o trattamenti inumani o degradanti, minaccia grave e individuale alla vita derivante da violenza indiscriminata o conflitto armato). La normativa italiana di recepimento delle qualifiche di beneficiari di protezione internazionale (BPI) è contenuta nel D.Lgs. 251/2007.

I richiedenti asilo, arrivati sul territorio italiano, hanno diritto alla presentazione della domanda di protezione internazionale in Questura ed accedono così al sistema di accoglienza, ora denominato SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione)⁵. Il sistema prevede l'erogazione di vitto e alloggio, nonché alcuni servizi secondari di formazione di lingua, orientamento al lavoro, orientamento sul territorio e integrazione sociale.

La domanda di protezione viene formalmente esaminata da una *Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale*, competente su base territoriale, che convoca il richiedente per una audizione personale in lingua madre ed in presenza di un mediatore culturale, esamina la situazione individuale e di provenienza del richiedente e decide sul suo status, valutando la sua credibilità e la corrispondenza esterna sulla fonti di *Country Origin Information* (COI: <https://www.ecoi.net/> e <https://www.refworld.org/>). La decisione negativa della Commissione può essere impugnata nel merito davanti alla Sezione Specializzata in materia del Tribunale Ordinario e successivamente può essere esaminata dalla Corte di Cassazione (solo per le questioni procedurali di diritto)⁶.

Da notare che i rifugiati "reinsediati" godono dello stesso status giuridico dei rifugiati riconosciuti. Quando i beneficiari vengono trasferiti in Italia, sono già in possesso dello status di rifugiato riconosciuto dall'UNHCR. Tale status viene successivamente ratificato dal Governo italiano. Infatti al momento dell'arrivo sul territorio italiano, eseguono direttamente la procedura di identificazione fotografica e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale; ricevono quindi il decreto di riconoscimento dello status di rifugiato, emessa dalla Commissione Territoriale di Roma. I rifugiati reinsediati, ai fini di questo rapporto, sono assimilati nella disciplina e nel trattamento che vige per i rifugiati riconosciuti dallo Stato italiano. Si tratta in ogni caso, come sopra messo in evidenza, di un numero di persone relativamente ridotto.

⁵ In origine denominato SPRAR, Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati, poi SIPROIMI, Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, e infine SAI, il Sistema di accoglienza e integrazione ha subito negli ultimi anni diverse modifiche. Con le modifiche apportate dal D.L. 113/2018, meglio noto come primo Decreto Sicurezza del 2018, lo SPRAR è diventato SIPROIMI, comportando l'esclusione dei richiedenti asilo. Il modello SAI tende a ricalcare quello degli SPRAR, reintroducendo la possibilità per i richiedenti asilo di accedere ai percorsi della seconda accoglienza, in un'ottica inclusiva e richiamando il precedente modello di accoglienza.

⁶ Con la Legge 46/2017 è stato, in materia di protezione internazionale, eliminato il secondo grado di merito avanti la Corte di Appello.

La legislazione italiana prevede la protezione temporanea solo in casi di emergenza specifici, attraverso l'adozione di leggi straordinarie, ai sensi dell'articolo 20 del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI), "misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali". Durante il periodo di riferimento considerato, non sono state introdotte leggi sulla protezione temporanea (per questo motivo non vi sono dati/norme nell'indagine in relazione ad essa).

Sui permessi di protezione nazionale il diritto italiano ha subito diverse modifiche nel corso degli anni. L'articolo 1 del D.L. 113/2018 ha modificato l'articolo 5 comma 6 TUI. Immigrazione e ha dichiarato l'abrogazione della protezione umanitaria⁷. D'altra parte, ha introdotto diversi permessi di soggiorno di protezione nazionale, riconosciuti per motivi specifici:

- un permesso di soggiorno per protezione speciale, il quale viene concesso se sono presenti rischi di persecuzione o di tortura nel caso di rientro nel Paese di origine e, contemporaneamente, vi sono requisiti di integrazione sociale, familiare e lavorativa in Italia;
- un permesso per cure mediche;
- un permesso di soggiorno per calamità naturali;
- un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile.

Il decreto non modifica inoltre i motivi di concessione di permessi di soggiorno per "casi speciali" per protezione sociale, alle vittime della tratta di essere umani, della violenza domestica o dello sfruttamento del lavoro, come già previsto in precedenza dagli artt. 18, 18-bis e 22 del TUI.

I titolari di tali permessi sono alloggiati nel sistema di accoglienza e integrazione (SAI) entro i limiti dei posti disponibili (D.L. 130/2020). I richiedenti asilo, esclusi dal sistema accoglienza dal D.L. 113/2018, vi sono stati riammessi dal D.L. 130/2020, ed accedono dunque ai servizi di integrazione di primo livello.

Da notare che la legge prevede tutele specifiche per le persone vulnerabili. Vi è la necessità di creare spazi specifici all'interno dei centri di prima accoglienza in cui sono garantiti i servizi relativi all'informazione, alla consulenza legale, e al supporto psicologico. Ove possibile, le persone adulte vulnerabili sono collocate insieme ad altri familiari adulti già presenti nei centri di accoglienza. Il gestore dei centri di accoglienza informa la Prefettura della presenza di richiedenti vulnerabili per l'eventuale attivazione di garanzie procedurali che consentono la presenza di personale di supporto durante il colloquio personale per il riconoscimento dello status.

A seguito della riforma del D.L. 130/2020, sono stati esclusi dalle procedure accelerate i minori non accompagnati e/o le persone vulnerabili, bisognose di particolari garanzie procedurali. Nel gennaio 2021 UNHCR ha trasmesso le Linee Guida, rivolte alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, al fine di

⁷ I permessi per protezione umanitaria riconosciuti prima del 5 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del D.L. 113/2018) continuano ad essere validi per due anni. Inoltre, l'articolo 1, comma 9 del Decreto prevede una disposizione transitoria che regola i casi in cui, al momento dell'entrata in vigore del Decreto, la Commissione Territoriale ha dichiarato per l'attribuzione della protezione umanitaria, ma la Questura non ha ancora rilasciato il permesso di soggiorno corrispondente. In questa situazione, non più esistente il permesso umanitario, l'Amministrazione dà il rilascio di un permesso per casi speciali.

contribuire alla corretta identificazione delle vittime della tratta di esseri umani nell'ambito delle procedure di valutazione delle domande di asilo, fornendo loro assistenza e protezione. Il 23 marzo 2021 sono state pubblicate dal Ministro dell'Interno delle Linee Guida per fornire indicazioni su procedure e buone pratiche per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

1.2 Durata, rinnovo e conversione

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rilasciato successivamente alla domanda di protezione internazionale, valido per sei mesi, è rinnovabile fino alla decisione definitiva sul caso (quindi, potenzialmente, fino al giudicato della Corte di Cassazione).

Il permesso di soggiorno rilasciato a seguito del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria ha una durata di cinque anni, rinnovabile e/o convertibile in altro permesso.

L'art. 23 del D.Lgs. 251/2007 stabilisce che il permesso di soggiorno dei rifugiati è rinnovato automaticamente, mentre il permesso di soggiorno dei beneficiari della protezione sussidiaria può essere rinnovato se continuano ad esistere le condizioni stabilite per il riconoscimento della protezione sussidiaria. Nonostante non sia più possibile rinnovare il permesso di protezione umanitaria, abrogato, c'è la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per protezione umanitaria in un permesso di protezione speciale, ma solo se esistono le condizioni per tale riconoscimento.

Per quanto riguarda la durata e il rinnovo dei permessi di protezione nazionale, dopo la riforma del D.L. 130/2020:

- protezione speciale: permesso di soggiorno valido per due anni (prima soltanto per un anno), rinnovabile e convertibile in permesso di lavoro;
- protezione in caso di calamità naturali: permesso di soggiorno valido per un anno (prima era di 6 mesi), rinnovabile se i requisiti continuano ad esistere, convertibile in permesso di lavoro;
- protezione per cure mediche: permesso di soggiorno valido per un periodo massimo di un anno, rinnovabile se i requisiti continuano ad esistere;
- casi speciali di protezione sociale: sei mesi, rinnovabile e convertibile in permesso di lavoro;
- casi speciali per le vittime di violenza domestica: un anno, convertibile in permesso di lavoro;
- casi particolari di sfruttamento del lavoro: sei mesi, convertibile in permesso di lavoro;
- permesso per atti di particolare valore civile: due anni, rinnovabile, convertibile in permesso di lavoro.

A causa dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 tutti i permessi di soggiorno in scadenza (sia di protezione internazionale che nazionale) sono stati prorogati più volte tramite decreti-legge.

I permessi di soggiorno, compresi quelli per i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale con una data di scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020 sono stati prorogati fino al 15 giugno 2020. Le modifiche al decreto-legge hanno previsto più volte un'ulteriore proroga della validità dei permessi, fino al 31 luglio 2021. L'obiettivo di questa misura volta a prorogare la validità dei permessi di soggiorno in scadenza era quello di ridurre la mobilità delle persone ed evitare l'irregolarità giuridica e amministrativa dei migranti nel periodo di maggiore difficoltà causata dalla crisi pandemica.

La procedura di accesso alla protezione internazionale è gratuita, così come sono gratuiti per gli utenti i servizi di accoglienza e integrazione offerti dal sistema. Vi sono dei costi amministrativi per il rilascio dei permessi di soggiorno (D.L. 131/2017), dai quali sono esonerati ai sensi dell'art. 3 del D.M. 6 ottobre 2011 i cittadini stranieri richiedenti rilascio e rinnovo asilo, richiesta asilo, protezione sussidiaria, per motivi umanitari. Vengono comunque richiesti i costi per la marca da bollo da 16 euro nonché i costi di stampa del permesso elettronico di euro 30,46 e la spedizione del permesso se necessaria di euro 30 (totale 76,46 euro).

1.3 Accesso alla residenza stabile di lungo periodo

Dopo cinque anni di residenza legale sul territorio, il cittadino straniero ha diritto al rilascio del permesso di soggiorno UE di lungo periodo: per i beneficiari di protezione internazionale, ai sensi dell'art. 9, par. 5-bis del TUI, il tempo è conteggiato dalla data della domanda di protezione internazionale. I rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria non devono soddisfare le condizioni di alloggio richieste ai cittadini di Paesi terzi, ma devono solo indicare la regolare residenza⁸.

Per i beneficiari di protezione internazionale che presentano condizioni di vulnerabilità specifiche (di cui all'art. 8, par. 1 D.Lgs. 140/2005: minori, disabili, donne in gravidanza, vittime di tortura, stupro, altre forme di trauma), un alloggio gratuito (concesso per motivi di beneficenza) può essere considerato come una risorsa economica, necessaria per richiedere questo tipo di permesso.

Il permesso di lungo periodo non può essere richiesto da persone sotto protezione temporanea e protezione umanitaria (art. 9, par. 3, b) TUI); ma si noti che, ai fini del calcolo del periodo di 5 anni per ottenere un permesso di soggiorno di lunga durata, i periodi di residenza per protezione umanitaria o temporanea sono presi in considerazione se un permesso di soggiorno diverso (ad es. permesso di lavoro) è successivamente rilasciato.

⁸ La procedura del rilascio del permesso di lungo periodo è purtroppo soggetta a decisioni discrezionali con esito incerto: ad esempio, le autorità possono chiedere l'idoneità del requisito abitativo, anche se non dovrebbero. Si veda Melting Pot Europa, *Il Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno)*, <https://www.meltingpot.org/2021/01/il-permesso-di-soggiorno-ue-per-soggiornanti-di-lungo-periodo-ex-carta-di-soggiorno/#.WMAwg1fCvVo>.

1.4 I numeri

Nel suo ultimo *Rapporto* nazionale la Fondazione ISMU ha stimato che al 1° gennaio 2021 in totale gli stranieri presenti in Italia fossero 5 milioni e 756mila e cioè 167mila in meno rispetto al 1° gennaio del 2020, in diminuzione annua del 2,8%⁹. All'interno di tale popolazione il numero delle persone irregolarmente presenti in Italia è stimato sostanzialmente invariato rispetto all'anno prima, attestandosi sulle 519mila unità (contro le 517mila d'inizio 2020), pari al 9% degli stranieri in totale, mentre questi ultimi rappresentano al 1° gennaio 2021 nel complesso circa il 10% della popolazione presente in Italia a tale data.

La leggera diminuzione di presenza straniera in Italia durante il 2020 è dovuta all'importante fenomeno delle acquisizioni di cittadinanza italiana che sono state 132mila – e quindi comunque più delle 127mila del 2019, nonostante il covid – con conseguente sparizione dei migranti neo-italiani dalla contabilizzazione statistica; e al minor flusso di arrivi di stranieri dall'estero, con 192mila nuove iscrizioni anagrafiche (e 39mila cancellazioni) contro le 265mila (e 57mila cancellazioni) in un anno pandemico 2020 che ha infatti frenato la mobilità internazionale.

Detto che il maggior gruppo nazionale residente in Italia è per numerosità nettamente quello rumeno, al 1° gennaio 2021 con un milione e 76mila iscritti nelle anagrafi italiane e che in quanto comunitari essi non necessitano di un permesso di soggiorno entro il territorio dell'Unione, quest'ultimo titolo di autorizzazione alla permanenza è stato rilasciato complessivamente a 107mila extracomunitari durante il 2020. Si tratta di un'ampia varietà di cittadini provenienti da diversi Paesi, ma in particolare i permessi di soggiorno sono stati concessi ad albanesi (13mila) e marocchini (10mila), che d'altra parte rappresentano i primi due collettivi provenienti da stati terzi residenti in Italia al 1° gennaio dello scorso anno, rispettivamente con 433mila e 429mila iscritti in anagrafe.

Da questo punto di vista, però, dal terzo al quinto posto per nuovi permessi di soggiorno concessi in Italia durante il 2020 si collocano tre gruppi asiatici quali quelli pakistano, bangladesho e indiano, ciascuno con un numero di nuovi ingressi annui in Italia di circa 6-8mila unità, che invece risultano più indietro in graduatoria per numero di residenti complessivi al 1° gennaio 2021 e, dunque, con un numero di ingressi sicuramente in maggior aumento rispetto ad esempio a cinesi (330mila) e ucraini (236mila) che seguono invece direttamente rumeni, albanesi e marocchini per numero di residenti e che però hanno registrato minori flussi di ingresso durante il 2020.

All'interno di questa situazione nazionale complessiva del fenomeno migratorio in Italia, poi è possibile stimare al 1° gennaio 2020 un numero complessivo di 40mila rifugiati sul territorio nazionale, di cui 3mila reinsediati, oltre a 58mila beneficiari di protezione sussidiaria e a 8mila persone con uno status di protezione umanitaria. Il totale di persone nel complesso afferente all'area della protezione è così di circa 105mila unità e in termini percentuali si tratta di poco meno del 2% del totale degli stranieri presenti in Italia.

Al loro interno essi sono in poco più di un caso su due (54,8%) beneficiari di protezione sussidiaria, in più di uno su tre rifugiati (37,7%), e in misura quantitativamente più marginale persone con protezione umanitaria (7,5%).

⁹ Fondazione ISMU, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, FrancoAngeli, Milano, 2022.

Tra i rifugiati, inoltre, i reinsediati rappresentano il 6,4% e questi ultimi a loro volta risultano il 2,4% del totale dei migranti afferenti all'area della protezione in Italia.

Indipendentemente dallo status, poi, le persone beneficiarie di protezione in Italia hanno nella stragrande maggioranza dei casi un'età compresa tra i 18 e i 64 anni, e comunque in assoluto non sono quasi mai ultrasessantacinquenni, con una prevalenza maschile lieve tra i rifugiati e una predominanza quantitativa degli uomini rispetto alle donne che risulta invece molto più forte tra i beneficiari di protezione sussidiaria e umanitaria.

La maggioranza assoluta dei beneficiari di protezione sussidiaria e umanitaria e comunque anche la maggioranza relativa dei rifugiati ha avuto inoltre il proprio riconoscimento di status giuridico-amministrativo in Italia da più di uno ma da meno di cinque anni; mentre sono solamente i reinsediati ad averlo avuto più di recente, in massima parte da meno di dodici mesi.

Si può stimare che i beneficiari di protezione sussidiaria e umanitaria vivano in quote simili tra regioni prevalentemente urbane, regioni intermedie e regioni prevalentemente rurali, anzi con una leggera maggior presenza in questi ultimi territori; mentre invece i rifugiati risultano ivi meno concentrati e piuttosto presenti nelle regioni intermedie e in quelle a prevalenza urbana.

Non è possibile una stima dello *stock* dei migranti afferenti all'area della protezione in Italia per singole nazionalità, ma durante il 2019 il *flusso* maggiore di nuovi rifugiati è stato senz'altro in primis di nigeriani, pari quasi a un quarto del totale, e poi nell'ordine di pakistani, salvadoregni, venezuelani e somali.

Tra i beneficiari di protezione sussidiaria i maggiori flussi sono stati invece di venezuelani in prima posizione – ma con un'incidenza del 14% a testimonianza di una amplissima varietà di cittadinanze – e poi di pakistani, salvadoregni, maliani e afgani; mentre molto rari, infine, sono stati nel 2019 i permessi per protezione speciale rilasciati e confluiti ancora nel definire le persone con protezione di tipo umanitario nonostante l'abolizione dell'istituto della protezione definita precisamente "umanitaria". Durante il 2018 si trattò comunque soprattutto di nigeriani, gambiani e bangladeshi.

In ogni caso, le provenienze latinoamericane tra i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria risultano una novità di flusso degli anni più recenti, mentre a livello di stock permangono sicuramente predominanti molte nazionalità dell'Africa sub-sahariana, ancor più che asiatiche. Prima della presa del potere da parte dei talebani, infatti, fino al 1° gennaio 2020 il flusso di afgani in Italia è stato invero abbastanza flebile e gli ingressi massicci di siriani ormai si riferiscono a parecchi anni fa e peraltro fanno riferimento a persone che hanno spesso continuato il proprio percorso migratorio verso il Nord Europa. Tuttavia, se anche durante il 2020 si è confermato ed anzi rafforzato il primato dei nigeriani tra i nuovi rifugiati, con un'incidenza salita al 29% e sempre ben davanti a salvadoregni e pakistani che hanno invertito le rispettive posizioni in graduatoria, proprio gli afgani sono già divenuti invece prima collettività di nuovo ingresso tra i beneficiari di protezione sussidiaria, facendo retrocedere di una posizione a testa venezuelani e pakistani al secondo e terzo posto; e in questo contesto, poi, ancora di più i dati ufficiosi del 2021 pongono gli afgani in prima posizione sia tra i nuovi rifugiati, quasi 3mila e quasi il 37% del totale dell'anno scorso per tale status, sia tra i beneficiari di protezione sussidiaria, oltre 2.400, più del 27% del totale.

1.5 Sfide

La principale sfida connessa all'ingresso e al soggiorno dei beneficiari di protezione è quella di fruire di procedure chiare e omogenee in tutta Italia e accedere al giusto supporto nell'esercizio dei diritti di residenza legale e stabile.

Quando un BPI esce da una struttura di accoglienza ha bisogno di spostare la residenza e trovare un alloggio autonomo, ma questo non è sempre un compito facile a causa del pregiudizio sociale presente in Italia nei confronti delle persone straniere. Infatti, come evidenziato dalla ricerca NIEM, la mancanza di fiducia da parte dei cittadini italiani rende difficoltoso trovare una casa adeguata con regolare contratto di locazione.

Uno dei problemi generati dal D.L. 113/2018 è stata la mancata possibilità di richiedere la registrazione anagrafica, e quindi la residenza, per i titolari di permesso per richiesta asilo. Tale norma, come si vedrà, ha provocato non pochi problemi amministrativi connessi all'accesso ad alcuni diritti, fortunatamente superati grazie alla abrogazione della norma con il D.L. 130/2020, dopo l'intervento anche della Corte Costituzionale sul punto.

La possibilità di avere una residenza stabile e continuativa è strettamente connessa al mantenimento di una stabilità economica e alla condizione lavorativa della persona. Ciò rappresenta un problema strutturale del sistema socio-economico italiano e del mercato del lavoro, ma senza dubbio è stato aggravato dalle conseguenze economiche negative dell'emergenza pandemica.

La pandemia da Covid-19 nel 2020 ha anche influenzato il sistema di accoglienza dei beneficiari di protezione e richiedenti asilo. Le condizioni materiali di accoglienza dei BPI sono state prorogate fino alla fine delle misure in atto per l'emergenza sanitaria da Covid-19, anche per coloro che non ne avrebbero più avuto diritto. A causa della mancanza di posti e solo fino al 31 gennaio 2021, i richiedenti asilo sono stati alloggiati in strutture di accoglienza, ma hanno potuto beneficiare solo dei servizi forniti nei centri governativi e nei centri di accoglienza di emergenza.

L'accesso alle strutture di raccolta per le persone sbarcate sulle coste del Mediterraneo (nel 2020 ne sono state registrate in totale 34.154) è stato preceduto da un periodo di quarantena sulle navi o in strutture situate alla frontiera. L'accesso alle strutture di accoglienza per chi approdava autonomamente o per chi chiedeva accoglienza direttamente sul territorio è stato in alcuni casi limitato a causa di problemi con i tamponi covid. In alcuni casi, l'accesso era condizionato a un tampone negativo, in altri dipendeva da un periodo di quarantena: le prassi hanno variato di molto in tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda le procedure di asilo, la chiusura delle Questure causata dalla quarantena nazionale ordinata nel marzo 2020 dal Ministero dell'Interno, ha causato molte difficoltà e ritardi. Le Commissioni Territoriali hanno sospeso le audizioni personali dei richiedenti protezione dal 13 aprile fino a giugno. In seguito le audizioni sono state riprese, ma con un numero molto limitato al giorno di richiedenti, il che ha comportato ulteriori ritardi e rinvii di molte audizioni. Le notifiche sull'esito delle domande di asilo non sono state sospese. I termini per i ricorsi, compresi quelli contro le decisioni delle Commissioni Territoriali, sono stati sospesi fino all'11 maggio 2020.

2. Unità familiare e ricongiungimenti

La centralità della famiglia è riconosciuta per lo sviluppo non solo dei cittadini italiani, ma di tutte le persone: il diritto all'unità familiare è riconosciuto anche ai cittadini stranieri o apolidi regolarmente soggiornanti, i quali tramite l'istituto del ricongiungimento familiare possono ottenere l'ingresso per alcuni familiari anch'essi stranieri, secondo le modalità e limiti indicati dalla legge.

2.1 Accesso alla procedura e qualifiche

Al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori è dedicato il titolo IV del TUI, che all'articolo 28 (modificato nel 2007 in relazione al recepimento della direttiva europea del 2003) riconosce il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari.

In particolare, nell'ordinamento italiano il ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria¹⁰) è disciplinato dall'art. 29-bis del TUI e dall'art. 22 del D.Lgs. n. 251/2007 come modificato dal D.Lgs. n. 18/2014. Secondo tale favorevole normativa, i beneficiari di protezione internazionale possono richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura prevista nel testo unico sull'immigrazione. Quindi:

- coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni, o partner unito civilmente (in Italia o all'estero), straniero e non residente in Italia;
- figli minori naturali, adottati, affidati, sottoposti a tutela, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, se esistente, abbia dato il suo consenso;
- figli maggiorenni a carico, nel caso che per valide ragioni, non possano provvedere ai propri bisogni essenziali e siano invalidi totali;
- genitori a carico fino ai 65 anni, nel caso che non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza;
- genitori a carico con più di 65 anni, nel caso che abbiano anche altri figli ma impossibilitati al loro sostentamento per documentati e gravi motivi di salute.
- per i minori non accompagnati beneficiari di protezione internazionale è previsto il diritto al ricongiungimento con i genitori a prescindere dalla loro età e dalla loro condizione (questa è l'unica categoria di BPI che la legge privilegia in ragione della loro vulnerabilità).

La legislazione italiana non prevede norme specifiche in materia di reinsediamento. Tuttavia, considerando che i rifugiati reinsediati godono dello stesso status giuridico dei rifugiati riconosciuti, hanno diritto al ricongiungimento familiare e sono soggetti alle stesse norme previste per i rifugiati.

¹⁰ L'art. 1 D.Lgs. 18/2014 equipara i rifugiati riconosciuti e i beneficiari della protezione sussidiaria.

Esplicitamente esclusi dalla legge, all'ultimo comma dell'articolo 29 del TUI, sono i richiedenti asilo in attesa di una decisione definitiva e i beneficiari di protezione temporanea. Inoltre, sono esclusi i beneficiari di misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali e i titolari di permesso di soggiorno per calamità naturali.

L'esclusione dei titolari di permesso di protezione umanitaria era esplicitamente regolamentata dalla legge ex art. 29, par. 10 del TUI fino al 2018. Con l'abrogazione del permesso per motivi umanitari, la lettera che escludeva i permessi umanitari dall'accesso alla procedura di ricongiungimento familiare è stata abrogata dal D.Lgs. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla Legge 1° dicembre 2018, n. 132. Tale espunzione dal testo, come per altro il decreto 113 ha fatto con tutto il Testo Unico (cancellando tutti i commi che facevano riferimento a tale permesso), ha generato una peculiare situazione per cui, secondo alcuni autori, i titolari di permesso umanitario, non essendo più di fatto esclusi dalla legge, avrebbero ora accesso al ricongiungimento familiare, essendo il loro permesso precedentemente ottenuto della durata di due anni.

Sui nuovi permessi di protezione nazionali (salute, casi speciali, protezione sociale, sfruttamento lavorativo, violenza domestica, protezione speciale) si apre una questione interpretativa: non sono esclusi esplicitamente dalla legge, né dal TUI né dal D.L. n. 113/2018, e hanno una durata non inferiore ad un anno, quindi potenzialmente secondo l'art. 28 TUI potrebbero dare accesso al ricongiungimento familiare, ma senza le agevolazioni previste per i titolari di status di rifugiato o protezione sussidiaria.

2.2 Requisiti necessari e dimostrazione dei legami familiari

A differenza degli altri migranti i beneficiari di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) non sono tenuti, come tutti gli altri stranieri, a dimostrare la disponibilità di un reddito e di un alloggio. Si tratta di un grande vantaggio dal momento che tali requisiti, per gli stranieri che accedono alla procedura di ricongiungimento, rappresentano ostacoli non indifferenti alla buona riuscita della pratica.

I BPI possono richiedere il ricongiungimento familiare in qualsiasi momento, senza limiti di tempo (ugualmente agli altri stranieri che hanno diritto all'accesso al ricongiungimento). Non è previsto inoltre nessun tempo minimo di residenza per richiedere il ricongiungimento familiare.

Il requisito linguistico non è necessario, e nemmeno sono indicati requisiti di integrazione per l'accesso al ricongiungimento familiare (art. 29 TUI). Al rilascio del permesso di soggiorno viene però sottoscritto dallo straniero ricongiunto un *accordo di integrazione*, con il quale egli si impegna al rispetto delle regole della società civile, al fine di perseguire un ordinato percorso di integrazione, organizzato per crediti. Da notare però che alla perdita dei crediti per i BPI e per i coloro che hanno esercitato il ricongiungimento familiare non consegue la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato (art. 4bis comma 2 TUI).

Nel concreto, la pratica di ricongiungimento familiare deve essere presentata in via telematica allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura -

Ufficio Territoriale del Governo competente per il luogo di dimora del richiedente il ricongiungimento¹¹.

In considerazione delle difficoltà che i beneficiari di protezione internazionale e i loro familiari possono incontrare nell'ottenere documentazione dal proprio Paese di origine la normativa italiana prevede la possibilità di dimostrare tale rapporto di parentela attraverso altri mezzi di prova quando i certificati ufficiali non sono disponibili.

Le difficoltà relative alla dimostrazione dei legami familiari per un BPI possono essere molteplici: a causa del suo status, perché non esiste un'autorità riconosciuta, o i documenti rilasciati dall'autorità locale sono inaffidabili. In questi casi i diplomatici italiani possono rilasciare questi certificati, raccogliendo le informazioni necessarie. Accertamenti sono disposti in teoria solo nel caso di dubbi rispetto al reale rapporto di parentela: è predisposto l'esame del DNA a carico dell'interessato, per titolare dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria è possibile richiedere la gratuità contattando l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

Altre prove possono essere utilizzate per dimostrare i collegamenti, come i documenti rilasciati da organizzazioni internazionali, valutati adatti dal Ministro degli Affari Esteri. Da notare che il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare non può basarsi solo sulla mancanza di prove circa i legami familiari.

L'art. 29, par. 8 del TUI (modificato dalla legge 94/2009) specifica che l'autorizzazione al ricongiungimento familiare è rilasciata entro 180 giorni dalla domanda, ma nella pratica, considerando le varie fasi della procedura (rilascio del nulla osta e del visto d'ingresso), le tempistiche possono allungarsi di molto. La procedura per i BPI è sicuramente più breve e semplificata rispetto al ricongiungimento degli altri stranieri, data la mancanza dei requisiti di reddito e alloggio. La maggiore difficoltà per i BPI nel ricongiungimento familiare è la presentazione di documenti di viaggio dei familiari da ricongiungere, se anch'essi sono profughi (non hanno passaporto, non possono accedere alle ambasciate, sono lontani da presidi UNHCR).

In Italia le pratiche di *family tracing* sono rivolte prevalentemente ai minori (art. 2, par. 2, lett. f, D.P.C.M. 535/1999). Questo tipo di pratiche è gestito dal governo nazionale, che impegna l'OIM a svolgere le attività nei Paesi di origine. Per quanto riguarda gli adulti, le organizzazioni delle società civili, OIM, Croce Rossa, Save the Children hanno realizzato progetti specifici¹².

2.3 Permesso di soggiorno per motivi familiari e diritti

La legge (art. 30 TUI) stabilisce che gli stranieri che sono entrati in Italia con un visto per il ricongiungimento familiare ottengono un permesso di soggiorno per motivi familiari. Questo permesso ha la stessa durata ed è rinnovabile come il permesso del familiare che ha i requisiti per il ricongiungimento familiare: quindi avrà la stessa durata del permesso

¹¹ Procedendo online sul portale www.nullaostalavoro.dlci.interno.it.

¹² "Croce Rossa Italiana, Restoring Family Links, <https://cri.it/cosa-acciamo/migrazioni/restoring-family-links/>; lom, Family Tracing Italy, <http://www.familytracingitaly.org/index.php/en/investigations> ; Save the Children, A Practice Handbook: For family tracing and reunification in emergencies, <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/practice-handbook-family-tracing-and-reunification-emergencies>."

per riconoscimento di status di rifugiato o di protezione sussidiaria (cinque anni). L'art. 31 specifica che il minore ha lo stesso status del genitore con cui vive.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso alla sicurezza e all'assistenza sociale, all'istruzione e alla formazione professionale, all'occupazione e al lavoro subordinato o autonomo e l'iscrizione nelle liste di collocamento (art. 30, par. 2 TUI). L'art. 22, par. 2 D.Lgs. 251/2007, precisa che la famiglia del beneficiario protezione ha i medesimi diritti dello stesso. Qualora l'interessato lo richieda può essere convertito in permesso per motivi di lavoro se sussistono i requisiti.

Per quanto riguarda il costo (D.L. 131/2017), la procedura in sé è gratuita, ma sono presenti costi amministrativi per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari, per un totale di: 50 (contributo) + 30,46 (stampa documento elettronico) + 30 (servizi di inoltro kit postale) = 110,46 euro. Dal contributo sono esenti i minori di anni 18.

2.4 Flussi del ricongiungimento familiare

Come già riportato nel precedente capitolo, in Italia durante il 2020 è stato rilasciato un nuovo permesso di soggiorno a 107mila extracomunitari. Si tratta complessivamente di un valore del 40% inferiore a quello dell'anno precedente e prepandemico e del più basso livello degli ultimi dieci anni; e in realtà già il 2019 rispetto al 2018 aveva segnato una contrazione del 27% del numero di ricongiungimenti familiari, ma durante il 2020 "la limitazione degli spostamenti dovuta alla pandemia da Covid-19 ha comportato una ulteriore sensibile diminuzione [e] a questo si deve aggiungere che la pandemia ha comportato anche un ritardo nella lavorazione delle pratiche che potrebbe aver contribuito al basso numero di permessi concessi"¹³.

In termini relativi il flusso di nuovi permessi di soggiorno durante il 2020 è equivalso a meno del 3% dello stock di extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia ad inizio anno e a meno del 2% della stima di stranieri complessivamente presenti.

In questo contesto la diminuzione del flusso di ricongiungimenti familiari durante il 2020 è stata in linea a livello relativo con quella complessiva, con una contrazione del 38% e cioè inferiore alle contrazioni sia dei nuovi permessi concessi per motivi di studio sia a quelli per asilo politico o motivi umanitari, i cui numeri si sono più che dimezzati, ma molto superiore ad una contrazione in realtà molto lieve (-9%) per motivi di lavoro, oltre che maggiore anche alla diminuzione riscontrata per il complesso di tutti gli altri motivi aggregati tra loro (-30%).

I nuovi flussi in Italia per ricongiungimenti familiari rappresentano così ancora la maggioranza assoluta (58,5%) della motivazione con cui si è entrati sul territorio nazionale durante il 2020 tra gli extracomunitari, in 62mila casi; mentre, nonostante la minor diminuzione quantitativa, ancora in meno di un caso su dieci la motivazione è stata d'ordine lavorativo (9,7%), in uno su otto collegata all'asilo politico o di tipo umanitario (12,6%), nell'8,0% dei casi per studio, e in uno su nove per altri motivi (11,2%).

Mentre, poi, tra i permessi di soggiorno concessi per motivi lavorativi si sono registrate ampie differenze numeriche tra le varie nazionalità dal 2019 al 2020, ad esempio quasi

¹³ Istat, *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2020-2021. Nell'anno della pandemia crollano gli ingressi di cittadini non comunitari*, Statistiche report, 22 ottobre 2021, https://www.istat.it/it/files/2021/10/Cittadini-non-comunitari_2020_2021.pdf, pag. 2.

decuplicando i flussi nigeriani e crescendo di parecchie volte anche quelli di pakistani e bangladeshi nello stesso lasso di tempo in cui si sono ridotti di circa il 40% gli arrivi di albanesi, egiziani e cinesi, per quanto riguarda i ricongiungimenti familiari la situazione è decisamente più uniforme all'interno di quasi tutte le principali nazionalità: rifacendosi, infatti, ai primi dieci collettivi nazionali per numero di cittadini non comunitari entrati in Italia durante il 2020, tutti hanno registrato variazioni negative nel numero di ingressi per ricongiungimenti familiari comprese fra il 31% l'Egitto e il 47% l'India ad eccezione della Nigeria (-19%): non solo dunque mostrando tutti lo stesso segno negativo ma oscillando anche all'interno di un range di variazione generalmente molto ristretto.

Dal punto di vista dell'incidenza delle motivazioni di tipo familiare sul totale dei flussi in ingresso in Italia durante il 2020, poi, esse sono state di stragrande maggioranza assoluta tra i marocchini (85,4%) e anche all'interno del secondo dei due soli gruppi nazionali nordafricani che rientrano tra le prime dieci nazionalità per numero di permessi di soggiorno concessi durante il 2020 e cioè gli egiziani (78,9%), ma comunque molto importanti anche nell'ordine per bangladeshi (65,4%), albanesi (64,0%) e ucraini (60,2%); mentre inferiori alla media tra tutte le nazionalità sono risultati soprattutto per indiani (55,2%), nigeriani (41,1%), cinesi (40,6%) e pakistani (36,9%)¹⁴. Non è possibile purtroppo scorporare quanti di questi nuovi permessi di soggiorno per motivi familiare risultano da richieste effettuate da persone nel complesso afferenti all'area della protezione internazionale né sapere il numero di domande effettuate da tali migranti a favore dei propri cari, anche se sicuramente da quest'ultimo punto di vista si può supporre che non ci siano molti dinieghi siccome le persone protette in Italia che fanno richiesta di ricongiungimento familiare sono preventivamente informate sulla fattibilità giuridica di tale operazione. Si può tuttavia evidenziare il comportamento dal punto di vista dei ricongiungimenti familiari nel complesso delle tre collettività che sono più presenti all'interno dei nuovi flussi migratori e al contempo ben rappresentate tra le persone afferenti all'area della protezione internazionale: pakistani, bangladeshi e nigeriani. Da questo punto di vista, infatti, i due gruppi asiatici hanno segnato una contrazione dei flussi di ricongiungimento familiare nel 2020 rispetto al 2019 simile tra loro, rispettivamente del 37% e del 41%, in linea con quella media fra tutte le cittadinanze (-38%); mentre, come già rilevato, minore di tutte è stata la diminuzione registrata tra i nigeriani (-19%), fra i quali è dunque più probabile sia maggiormente proseguito anche durante il primo anno pandemico contrassegnato dalle maggiori chiusure alla mobilità internazionale un flusso secondario parentale collegato alla comunità già presente sul territorio italiano.

D'altra parte per quest'ultimo gruppo nazionale nigeriano c'è verosimilmente anche una maggior quota di migranti non coperta dalla riunificazione familiare, in quanto i permessi di soggiorno per tale motivazione ancora nel 2020 rappresentavano il 41,1% del totale all'interno di tale collettività, contro una media del 58,5% fra tutte le nazionalità e un valore del 65,4% tra i bangladeshi.

Tra i pakistani, invece, la quota di permessi di soggiorno concessi per motivi familiari è stata durante il 2020 del 36,9%, la più bassa in assoluto tra le principali nazionalità, a fronte del valore massimo per asilo o motivazioni di tipo umanitario (46,5%): È possibile,

¹⁴ Il decimo gruppo nazionale extracomunitari con più ingressi in Italia durante il 2020 è quello statunitense, che non è però trattato nell'analisi del presente testo. Tra gli statunitensi la quota dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi familiari sul totale durante il 2020 è stato del 48,3% e tra di loro risulta la massima incidenza di permessi per motivi di lavoro (41,1%, ben davanti agli indiani col 24,7%).

dunque, che tra i due gruppi asiatici ci sia una differenza nel senso di una migrazione secondaria di ricongiungimento familiare già più attiva tra i bangladeshi mentre i pakistani in questo momento storico sono ancora più concentrati nella fase delle richieste di asilo di persone teste di ponte di un'emigrazione familiare maggiormente da completare.

2.5 Sfide

Come già anticipato, i contatti con i Paesi di origine per ottenere la documentazione spesso non sono possibili o estremamente difficoltosi: questa è una questione molto critica che spesso ostacola la possibilità di godere del diritto al ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione. Inoltre, altra difficoltà significativa che spesso emerge è la paura del BPI di mettersi in contatto con le autorità del proprio Paese d'origine: sia perché da questo si fugge o si è perseguitati, sia per timori collegati al rinnovo del permesso di soggiorno, la quale valutazione dipende anche da ritorni prolungati nel Paese d'origine.

Sebbene i BPI non debbano dimostrare di avere un alloggio con requisiti specifici per accedere al ricongiungimento familiare, la questione degli spazi in cui ospitare i familiari ricongiunti rappresenta una delle maggiori difficoltà – non sul piano giuridico ma su quello di fatto – relative a questa tematica.

Inoltre, avere un contratto di lavoro regolare e a lungo termine che garantisce la possibilità di avere un alloggio adeguato e reddito per mantenere la famiglia riunita è una delle sfide più difficili per i beneficiari di protezione internazionale, che spesso provengono da contesti di vulnerabilità.

In generale, le maggiori problematiche relative alla ricostruzione delle famiglie in Italia sono da ricollegare al contesto di povertà socio-economica che le stesse si ritrovano ad affrontare, oltre ai numerosi problemi di integrazione linguistica e culturale dei parenti ricongiunti.

3. Cittadinanza

Pur essendo vero che alcuni BPI per la prospettiva di un ritorno in patria - una volta superate le circostanze che li hanno indotti a lasciarla - possono non nutrire un particolare interesse per l'acquisto della cittadinanza in sé, e pur essendo anche vero che la protezione di cui essi godono in termini di tutela dei diritti può rendere talora per così dire non urgente la questione dell'eventuale acquisto della cittadinanza è parimenti vero che per molti BPI quella della cittadinanza è una prospettiva importante in termini di piena integrazione in un contesto di stabilizzazione della presenza.

Il diritto italiano a riguardo prevede una regola di particolare favore per i rifugiati, essendo per loro ridotto il tempo di previo soggiorno richiesto per l'istanza; mentre al di là di questo valgono le regole in generale vigenti per gli immigrati e i loro figli.

Come è noto, in generale queste regole negli ultimi anni hanno in generale consentito un gran numero di acquisizioni di cittadinanza da parte degli immigrati e dei loro figli¹⁵, ferme restando criticità quanto ai tempi e più in generale quanto ai modi nella prospettiva dell'integrazione.

3.1 Chi sono e quanti sono i nuovi cittadini?

Nei tre anni dal 2015 al 2017 in Italia si è avuto il massimo numero mai riscontrato prima di acquisizioni di cittadinanza da parte di persone straniere: tale valore annuo era sempre oscillato fra le 9mila e le 13mila unità tra 1998¹⁶ e 2003, allorquando ad esempio Germania e Francia veleggiavano oltre le 100mila sfiorando talvolta la prima in particolare le 200mila, ma da allora l'Italia ha poi raggiunto dopo quindici o sedici anni di crescita, con un'unica interruzione nel 2011, i valori massimi storici di 178mila acquisizioni nel 2015 e 202mila nel 2016.

Il numero di acquisizioni di cittadinanza da parte degli stranieri è poi leggermente sceso durante il 2017, ma il valore registrato in tale anno (147mila) è ancora rimasto comunque il terzo più alto della storia nazionale e – anche per via della contemporanea diminuzione della quantità di cittadinanze spagnole allora concesse – in ciascuno dei tre anni dal 2015 al 2017 l'Italia è stata al primo posto nell'area dell'Unione Europea per numero di cittadinanze acquisite dai migranti, incidendo per circa un quinto sul totale complessivo di analoghi provvedimenti presi in tale ambito da tutti gli stati membri.

Peraltro il 2016 è stato l'anno record per numero di acquisizioni di cittadinanze non solamente in Italia ma anche nell'Unione Europea nel suo complesso, con un numero totale di 993mila; e le 202mila acquisizioni di cittadinanza in Italia durante tale anno risultano seconde a livello assoluto nell'area dell'Unione Europea solamente alle 226mila e 207mila della Spagna e del Regno Unito nel 2013 e alle 206mila ancora della Spagna l'anno seguente. Sempre a livello storico, poi, dopo tale triennio, nel 2018 e nel 2019 l'Italia si è collocata al terzo posto in Europa per numero di naturalizzazioni rispettivamente con flussi di 113mila e 127mila nuovi cittadini ex stranieri, in questi ultimi due casi annuali sempre dietro ai valori fatti registrare da Regno Unito (157mila e

¹⁵ S. Strozza e altri, *Nuovi cittadini*, Il Mulino 2021.

¹⁶ Primo anno per il quale Eurostat rende disponibili i dati, consultabili all'indirizzo https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_acq/default/table?lang=en.

159mila) e – di molto poco – Germania (117mila e 132mila), e con un’incidenza sul totale dell’Unione scesa al 14-15%.

Non sono invece ancora disponibili i dati di confronto europeo per il 2020 ma per quanto riguarda quest’ultimo anno le 133mila acquisizioni in Italia che segnala l’Istat portano a un secondo aumento annuale consecutivo e a un numero assoluto di casi che, se si esclude il Regno Unito, non è stato mai registrato da nessun altro stato europeo nei cinque anni precedenti.

Per approfondire la situazione italiana, poi, i dati del Ministero dell’Interno del 2019 segnalano le nazionalità che maggiormente hanno avuto concessa la cittadinanza per lunga residenza e matrimonio: sono in primis quella albanese (19mila casi, per l’11% via matrimonio), marocchina (11mila, per il 33% tramite matrimonio) e rumena (9mila casi, per il 10% via matrimonio) e cioè le tre nazionalità anche maggiormente presenti sul territorio, pur dovendosi notare che il gruppo rumeno è dal punto di vista delle acquisizioni di cittadinanza in terza posizione mentre è nettamente al primo posto per numero complessivo di presenze..

Relativamente poche sono state invece le concessioni di cittadinanza per lunga residenza o matrimonio nel 2019 alle nazionalità maggiormente coinvolte nel fenomeno della protezione: 1.277 ai pakistani (di cui il 23% per matrimonio), 1.080 ai nigeriani (di cui un quarto per matrimonio), 924 ai bangladeshi (di cui il 37% per matrimonio), e poi solamente 481 ai venezuelani di cui però ben il 94% per matrimonio e ancora molte meno e cioè 125 ai salvadoregni, 70 ai siriani, 61 agli afghani, 45 ai somali, 44 ai gambiani, 38 ai maliani.

Non tutte le persone di questi dieci stati sono naturalmente migranti riconosciuti come rifugiati o con permesso di soggiorno di tipo sussidiario o umanitario, ma considerando tutte le nazionalità e anche in base all’elaborazione dei dati di indagine dell’Osservatorio Regionale per l’integrazione e la multietnicità della Lombardia si può stimare che durante il successivo anno 2020 siano state complessivamente 4mila le persone con un permesso di soggiorno nell’ambito della protezione internazionale che sono divenute cittadini italiani, e tra costoro quasi tutti rifugiati.

In realtà più nel dettaglio da questo punto di vista si stima che durante il 2020 siano state presentate circa 12mila domande di cittadinanza italiana da parte di rifugiati in Italia, circa 2mila da parte di beneficiari di protezione sussidiaria e altrettante da persone con uno status di protezione umanitaria o equiparabile; ma il percorso che porta all’effettiva accettazione (o al diniego della domanda) è molto lungo in Italia, può durare anche parecchi anni ed è stato probabilmente ancor più rallentato dalle condizioni di vita pandemica del 2020. Di conseguenza per quanto riguarda quest’ultimo anno non si stimano che 4mila acquisizioni di cittadinanza riferibili a persone con un permesso di soggiorno nell’ambito della protezione internazionale. E’ peraltro probabile che tale valore aumenterà nei prossimi tempi quando arriveranno al traguardo le domande poste in passato e l’acquisizione di cittadinanza italiana potrà derivare maggiormente anche da migranti con altri status di soggiorno nell’ambito della protezione e non quasi solo esclusivamente da rifugiati come si stima attualmente. In generale, infatti, si sottolinea come la distanza quantitativa tra il numero delle domande e il numero dei naturalizzati è data solo in minima parte dal non accoglimento e dipende invece quasi interamente dal tempo di attesa dal momento della presentazione della domanda a quello

dell'ottenimento: secondo le più previsioni attuali, infatti, una domanda presentata oggi sarà probabilmente accettata tra 2-3 anni.

3.2 Il dibattito sulla disciplina. Il tema dei figli degli stranieri

Da molti anni ormai in Italia si discute dell'opportunità di apportare modifiche alla disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza in particolare con riferimento agli immigrati e ai loro figli.

Dopo le modifiche apportate con il D.L. n. 113 del 2018 peraltro non si sono avuti mutamenti nella disciplina. Si sono registrati solo sviluppi in sede attuativa per lo più concernenti la digitalizzazione. Come nel caso, da ultimo, della circolare del 2021 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione concernente la "revisione del procedimento", per le procedure di competenze del ministero dell'interno, con particolare riferimento alla gestione "tecnico-informatica". Sviluppi che dovrebbero incidere positivamente per lo meno sulla durata, da sempre considerata eccessiva, delle procedure appunto di competenza del ministero dell'interno, tra le quali rientrano anche quelle di naturalizzazione in virtù della residenza e di acquisto in virtù del matrimonio riguardanti i beneficiari di protezione internazionale.

Ha continuato in ogni caso a svilupparsi anche nel 2021 il dibattito sull'opportunità di apportare modifiche alla disciplina legislativa. Anche sulla base dei dati di cui sopra la discussione non verte sulla questione dei "numeri" bensì sui modi previsti. Sono essi disegnati in modo adeguato a far sì che l'acquisizione avvenga nei tempi "giusti" e seguendo e promuovendo percorsi di integrazione civica?

A riguardo va segnalato che non emerge una particolare attenzione per gli stranieri che beneficiano di protezione internazionale. Essi, si ricordi, sono in generale soggetti alla disciplina prevista per gli altri stranieri con solo una rilevante eccezione: chi tra loro ha lo status di rifugiato è equiparato dall'art. 16 della legge sulla cittadinanza all'apolide e quindi può chiedere la naturalizzazione dopo soli cinque anni di legale residenza.

A ciò va aggiunto che non emerge neppure una specifica attenzione in generale per gli immigrati adulti. Negli ultimi anni l'attenzione si è concentrata sull'acquisto della cittadinanza da parte dei figli degli stranieri nati nel territorio o giunti in Italia a seguito di ricongiungimento oppure come minori stranieri non accompagnati o in altro modo; indipendentemente dal loro essere oppure no richiedenti asilo.

Per i figli degli stranieri (s'intende: di genitori entrambi stranieri) la disciplina vigente prevede le seguenti modalità specifiche di acquisto:

- l'acquisto *iure soli* nel caso particolare, che però può riscontrarsi in misura significativa per i figli dei beneficiari di protezione, in cui i genitori secondo le leggi del loro Paese non possono nel caso specifico trasmettere al figlio la loro cittadinanza;
- l'acquisto a seguito di quello da parte di un genitore purché avvenuto prima del compimento della maggiore età da parte dell'interessato. Un'ipotesi in generale assai rilevante sul piano dei numeri dei beneficiari, in media ogni anno circa 40mila minori stranieri divengono cittadini in tal modo;
- solo per i nati in Italia, l'acquisto dopo il compimento della maggiore età a seguito di una manifestazione di volontà dell'interessato entro un anno. La modalità riguarda

solitamente i ragazzi i cui genitori hanno scelto di non chiedere la cittadinanza italiana e che perciò non possono beneficiare della modalità di cui al punto precedente. In linea di principio potrebbe avere una particolare rilevanza per i beneficiari di protezione.

I figli degli stranieri se non beneficiano delle modalità di cui sopra possono poi beneficiare della naturalizzazione ordinaria.

In tale contesto, nella presente legislatura i progetti di riforma si sono concentrati sull'ipotesi di introdurre due nuove modalità d'acquisto per i figli di stranieri:

- lo *ius soli* temperato, ossia la possibilità di acquisto a seguito della nascita nel territorio purché uno dei genitori abbia un elemento di "radicamento" quale potrebbe essere (le soluzioni variano da un progetto all'altro) l'essere regolarmente soggiornante da almeno cinque anni oppure l'avere un permesso permanente. L'ipotesi potrebbe essere rilevante per alcuni dei figli dei beneficiari di protezione;
- lo *ius culturae*, ossia la possibilità di acquisto a seguito dell'aver seguito un determinato percorso scolastico minimo. Molti figli di beneficiari di protezione potrebbero beneficiarne.

Da ultimo il 9 marzo di quest'anno la Commissione affari costituzionali della Camera ha adottato un testo base per la riforma. Accantonata per il momento l'idea di introdurre lo *ius soli* temperato il testo prevede lo *ius culturae*, che in questo caso i proponenti e i commentatori hanno ridenominato *ius scholae*, prevedendosi in particolare l'acquisto della cittadinanza dopo cinque anni di frequenza scolastica, su richiesta dei genitori.

4. Lavoro e formazione professionale

L'accesso al lavoro, attualmente, è in generale consentito per tutti gli stranieri titolari di protezione e ai richiedenti asilo (questi ultimi dopo due mesi dalla presentazione della domanda). Il lavoro, infatti, diritto fondamentale di primissimo piano per l'ordinamento italiano, è considerato strumento basilare di integrazione e inserimento nella società civile anche dei beneficiari di protezione.

Queste persone sono effettivamente dei soggetti verso cui la formazione professionale (e in alcuni casi scolastica, di vera e propria alfabetizzazione) rappresenta uno step indispensabile di crescita e integrazione socio-economica.

La sensibilizzazione sulla situazione specifica del mercato del lavoro per i beneficiari di protezione viene effettuata, ma non regolarmente: si tratta infatti di progetti o interventi ad hoc realizzati da ONG (finanziati dal FAMI nazionale o su base volontaria).

4.1 Il mercato del lavoro in cifre

Come segnala l'ultimo *Rapporto nazionale* della Fondazione ISMU, durante il 2019 erano 2 milioni e 900mila gli stranieri attivi nel mercato del lavoro italiano, cioè o occupati o alla ricerca di un impiego, pari all'11,3% della forza lavoro complessiva nazionale; mentre durante il 2020 tale incidenza è scesa allo 10,4% per effetto di un deciso incremento della componente inattiva, oltre cinque volte quello che ha interessato la popolazione italiana¹⁷. Nel 2020 si contano poco più di 4 milioni di cittadini stranieri in età da lavoro e cioè compresa tra i 15 e i 64 anni, di cui circa 2 milioni e 700mila attivi – 2 milioni e 346mila occupati e 352mila in cerca di lavoro – mentre gli inattivi sono quasi un milione e 400mila.

A fronte di una diminuzione delle persone in cerca di occupazione pari a 270mila unità, durante il 2020 la platea degli inattivi stranieri è aumentata di quasi 570mila unità e in questo contesto per la prima volta il tasso di attività delle donne straniere è sceso al di sotto di quello già basso delle donne italiane: 52,8% contro 54,9%; e a causa del peggioramento del quadro economico complessivo il tasso di occupazione degli stranieri nel suo complesso ha subito una rilevante flessione, passando dal 61,0% del 2019 al 57,3% del 2020 con una diminuzione di 2,2 punti percentuali per gli uomini e 4,9 per le donne, e scendendo così anch'esso per la prima volta a un valore inferiore a quello degli italiani (58,2%).

In leggera diminuzione tra 2019 e 2020 è anche il tasso di disoccupazione degli stranieri, dal 13,8% al 13,2%, che si spiega però in ragione di uno scivolamento nell'area della inattività; mentre l'unico dato realmente in controtendenza è rappresentato dagli andamenti relativi al saldo tra creazioni e cessazioni di imprese, che vedono nell'anno 2020 più segnato dalla pandemia un incremento pari al 2,3% dei titolari e soci nati all'estero sul territorio italiano.

In questo contesto generale si assiste inoltre a un ulteriore aggravamento della povertà, giunta nel 2020 a riguardare il 29,3% degli stranieri (rispetto al 7,5% degli italiani), e il 26,7% delle famiglie di soli stranieri, pari a ben 415mila nuclei familiari, che diventano 568mila se si includono anche le famiglie miste e cioè quelle con almeno un componente straniero. Da segnalare è in particolare l'elevata incidenza di stranieri degli

¹⁷ Fondazione ISMU, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, FrancoAngeli, Milano, 2022.

occupati tra gli stranieri poveri: 25%, cinque volte più alta di quella degli italiani. Questo dato si spiega se si tiene conto da un lato della fragilità degli immigrati dal punto di vista patrimoniale e dall'altro dei livelli delle retribuzioni: nel 2020, infatti, la retribuzione media annua dei lavoratori extracomunitari è stata pari a 12.902 euro e inferiore del 38% a quella del complesso dei lavoratori.

I più colpiti nel 2020 da licenziamento, scadenza di contratto o chiusura oppure cessazione dell'attività professionali sono stati gli stranieri impiegati in attività qualificate nell'ambito ricettivo e della ristorazione; in attività non qualificate nel commercio e nei servizi; e in attività qualificate nei servizi culturali, di sicurezza e alla persona. Circa un quarto degli stranieri che ha perso il lavoro si concentra in alberghi e ristoranti (il 25,2% tra i comunitari e il 21,5% tra gli extracomunitari) e ancor di più nella categoria degli "altri servizi collettivi e personali" (il 27,6% tra i comunitari e il 25,2% tra gli extracomunitari)¹⁸.

In questo contesto è possibile stimare che ad inizio 2020 lavorassero 19mila e cioè poco meno della metà dei 44mila richiedenti asilo presenti sul territorio nazionale, anche se con una netta differenziazione di genere: 17mila uomini e 2mila donne; e molto più spesso con un contratto temporaneo, complessivamente 15mila, piuttosto che a tempo pieno, 4mila.

Allo stesso modo alla medesima data del 1° gennaio 2020 è possibile stimare invece in 21mila i rifugiati lavoratori in Italia, in questo caso invece poco più della metà del totale delle persone con tale status giuridico-amministrativo ma sempre per circa il 90% uomini e in totale 16mila con un contratto temporaneo, 5mila a tempo pieno e un migliaio lavoratori autonomi.

Per ciò che concerne i beneficiari di protezione sussidiaria occupati, essi sono invece 29mila, pure come i rifugiati poco più della metà del totale e all'incirca con le medesime proporzioni per genere e tipo di contratto dei due gruppi precedenti ma con un coinvolgimento professionale che non tocca l'area dell'autoimpiego, la quale è invece per ora peculiarità dei rifugiati sul territorio nazionale.

Infine, circa 5mila delle circa 8mila persone con un permesso di soggiorno residuo per motivi umanitari o speciali si stima lavori in Italia al 1° gennaio 2020, per circa l'85% uomini e in totale il 70% con un contratto di tipo temporaneo.

Nel complesso, al 1° gennaio 2020 si stimano dunque in 56mila le persone con un permesso di soggiorno riconosciuto nell'ambito della protezione che lavorano in Italia. Come dettagliato *supra*, si tratta tuttavia nella maggior parte dei casi di uomini con un contratto di lavoro temporaneo, e molto meno di donne o con contratti a tempo pieno. Tale valore raggiunge il numero complessivo di 75mila considerando anche circa 19mila richiedenti asilo mentre escludendo naturalmente i minorenni il tasso di occupazione di tale componente complessivamente legata al mondo della protezione internazionale è del 60,3%, e cioè perfino di tre punti percentuale superiore a quella della popolazione straniera nel suo complesso alla stessa data d'inizio 2020.

¹⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *XI Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, luglio 2021, <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=2877>.

4.2 Accesso al lavoro

La legge italiana, in particolare dal 2015, consente ai richiedenti protezione internazionale di lavorare (in modo subordinato o autonomo) dopo 60 giorni dalla presentazione della domanda di asilo, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente (art. 22 D.Lgs. 142/2015). Il permesso per richiesta di asilo non può però essere convertito in permesso di lavoro: se al richiedente viene negata la protezione internazionale, sussidiaria o nazionale, egli diviene irregolare sul territorio italiano ed è passibile di espulsione.

Il termine di attesa di 60 giorni ha cercato di bilanciare due esigenze opposte dei richiedenti: da una parte il bisogno di recuperare le forze fisiche e psicologiche in conclusione di un percorso migratorio spesso difficile e drammatico, dall'altra la necessità delle persone di attivarsi, rendendosi utili e integrandosi nella comunità ospitante tramite il lavoro.

Al di là delle specifiche difficoltà pratiche (che meglio si analizzeranno in seguito) i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria hanno lo stesso accesso dei cittadini al settore del lavoro privato (occupazione e lavoro autonomo), mentre hanno un accesso limitato al settore pubblico (alle stesse condizioni dei cittadini europei), non potendo avere accesso al settore della pubblica amministrazione per quanto riguarda le attività che implicano l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri (ai sensi dell'art. 38, par. 1, D. Lgs. 165/2001).

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, l'art. 25, par. 1 D.Lgs. 251/2007 consente ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria di avere accesso al lavoro autonomo e di iscriversi ai registri professionali alle stesse condizioni dei cittadini. Da non dimenticare che, come per ogni altro straniero, il TUI impone alcune condizioni per gli stranieri che vogliono accedere al lavoro autonomo, come avere le risorse adeguate, adempiere agli obblighi di legge come i cittadini italiani (iscriversi ai registri professionali), avendo le autorizzazioni necessarie, le condizioni abitative e delle risorse economiche. Infatti, sempre secondo il TUI, i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti in Italia possono iscriversi agli elenchi professionali solo se sono in possesso dei necessari certificati legalmente riconosciuti in Italia.

La normativa equipara i diritti delle persone sotto protezione umanitaria ai diritti dei beneficiari di protezione sussidiaria (art. 34, par. 5 D.Lgs. 251/2007), da questa norma si può desumere la parificazione all'accesso al lavoro dei titolari dei permessi di protezione nazionale. Da ultimo, infatti, il D.L. 130/2020 ha esteso la convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro di diversi tipi di permessi di soggiorno nazionali (che non potevano essere convertiti in D.L. 113/2018).

Tutte le persone con disabilità provenienti da Paesi extra-UE, regolarmente presenti sul territorio (quindi anche i BPI), possono godere dell'inserimento lavorativo obbligatorio così come i cittadini italiani (oltre il 46% di invalidità, possono accedere a liste speciali di collocamento).

4.3 Riconoscimento di diplomi, certificati, titoli

I beneficiari di protezione internazionale hanno diritto, come gli altri stranieri regolarmente soggiornanti e secondo le stesse norme vigenti per i cittadini italiani, alla convalida delle competenze e della formazione professionale, nonché al riconoscimento dei diplomi ufficiali, certificati e altri titoli ottenuti nel Paese d'origine. L'art. 22 D.Lgs. 142/2015, che fa riferimento al lavoro e alla formazione professionale, non specifica se vi sia riconoscimento delle qualifiche preliminari dei richiedenti asilo.

L'art. 26 del D.Lgs. 251/2007 stabilisce che per il riconoscimento dei certificati stranieri e di altri titoli, conseguiti da rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria, è stabilita la stessa procedura dei cittadini che hanno acquisito qualifiche extra-UE.

In particolare, sono definiti dei criteri a livello nazionale per valutare il livello di istruzione e le competenze professionali. Lo Stato fornisce linee guida per le valutazioni nel caso in cui le prove documentali dal Paese di origine non siano disponibili, per i beneficiari di status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria¹⁹. Se il BPI dimostra di non poter ottenere il documento comprovante la qualifica dal suo Stato, l'autorità competente deve definire una procedura di valutazione, che consente di riconoscere il titolo anche senza il documento formale (art. 49 D.P.R. 394/1999). La legge non specifica nulla per quanto riguarda i titolari di altri permessi nazionali, ma si può supporre che essi siano equiparati e che sottostiano alle stesse norme.

4.4 Supporto alla ricerca del lavoro e alla formazione professionale

In generale, i beneficiari di protezione internazionale e nazionale hanno accesso ai servizi principali di ricerca del lavoro e formazione professionale erogati all'interno dei centri di accoglienza. Nell'ambito del nuovo sistema accoglienza SAI, essi dovrebbero ricevere sostegno lungo il loro percorso verso il (ri)ottenimento della loro indipendenza, accedono ai percorsi di riqualificazione scolastica e professionale, concepiti per promuovere l'inserimento lavorativo.

Programmi di consulenza e orientamento rivolti ai beneficiari di protezione internazionale e nazionali sono previsti solo all'interno del sistema di accoglienza, che prevede misure di integrazione anche in relazione all'accesso all'occupazione. Ad esempio, possono essere fornite informazioni su come costruire un piano aziendale, su come contattare le autorità locali e gli uffici coinvolti, su come scrivere un curriculum vitae.

Una grande criticità del sistema di integrazione è stata rappresentata dall'esclusione con il D.L. 113/2018 dei richiedenti asilo dai programmi di integrazione sociale e lavorativa nel sistema di accoglienza. Successivamente il D.L. 130/2020 ha riammesso i richiedenti asilo solo nella prima fase di accoglienza (vitto e alloggio, nei limiti dei posti disponibili), e quindi di fatto rendendone molto difficile l'accesso a programmi di

¹⁹ Cfr. Pro.Ri.Ti.S., *Il riconoscimento dei titoli di studio dei titolari di protezione internazionale*, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2011/maggio/proritis-riconosc-titoli.pdf> ; "Nuove metodologie per la valutazione delle qualifiche accademiche dei beneficiari di protezione internazionale in Italia" - https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/07/Sarli_paper_valutazione-qualifiche.pdf.

orientamento al lavoro e formazione professionale il cui avvio risulta rinviato a dopo l'accoglimento della domanda.

Per quanto riguarda la formazione professionale, l'art. 26, par. 2 D.Lgs. 251/2007 sancisce che i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria possono accedere alla formazione professionale e all'istruzione legata all'occupazione alle stesse condizioni di altri cittadini di Paesi terzi legalmente residenti. Alle stesse condizioni dunque accedono i rifugiati reinsediati e i beneficiari di protezione umanitaria e nazionale.

In Italia, la formazione professionale è un tema di competenza delle Regioni, quindi ognuna decide la durata dei corsi e dei tirocini professionali. In ogni caso, le linee guida della Conferenza Stato-Regioni sui tirocini²⁰ prevedono un massimo di 6 mesi per la formazione professionale in generale, un massimo 12 mesi per il riorientamento e il reinserimento nel mercato del lavoro, un massimo 12 mesi per le persone svantaggiate, e un massimo di 24 mesi per le persone con disabilità. tali regole generali si applicano anche ai beneficiari di protezione che accedono ai tirocini.

Particolare attenzione è rivolta alle condizioni individuali degli ospiti vulnerabili all'interno del sistema di accoglienza e integrazione. Le esigenze delle persone vulnerabili sono prese in considerazione nell'organizzazione dei corsi di istruzione e formazione, in modo che tutti i beneficiari di protezione internazionale, di qualsiasi provenienza, possano accedere a tali servizi di formazione. Nella pratica, però, è stato osservato che spesso la fruizione e la buona riuscita di tali corsi per i migranti fragili e/o vulnerabili è di difficile compimento.

4.5 Livello territoriale e coordinamento nazionale

Per includere i richiedenti asilo e i beneficiari nella comunità locale, le attività di formazione professionale sono promosse da progetti territoriali. Si tratta di corsi finalizzati alla prima integrazione, qualificazione, riqualificazione, specializzazione, aggiornamento e perfezionamento dei lavoratori. Per realizzare interventi quanto più efficaci possibile e rispondenti alle esigenze dei territori, quasi tutti i progetti territoriali realizzano una mappatura preliminare delle esigenze occupazionali del contesto di riferimento. Nel 2020, 5.612 beneficiari hanno frequentato almeno un corso di formazione professionale, che ha riguardato principalmente il settore della ristorazione e del turismo²¹.

Le autorità nazionali hanno il compito di coordinare a livello generale le politiche di integrazione e lavoro. L'art. 29, par. 3 D.Lgs. n. 251/2007, come modificato dal D.Lgs. 18/2014, prevede l'organizzazione del cosiddetto "Tavolo di Coordinamento Nazionale". È istituito in seno al Ministro dell'Interno e ha la responsabilità di elaborare ogni due anni un piano nazionale per definire le politiche di integrazione e le misure per i beneficiari di protezione internazionale. Il Tavolo collabora con la "Conferenza Unificata" (art. 8 D.Lgs. n. 281/1997), che si occupa principalmente delle politiche di integrazione. Molte autorità fanno parte della Conferenza Unificata e del Tavolo di Coordinamento Nazionale:

²⁰ Accordo Stato - Regioni in materia di tirocini del 24 gennaio 2013: https://www.cliclavoro.gov.it/normative/accordo_tirocini_24_gennaio_2013.pdf.

²¹ Rapporto Annuale Siproimi-Sai, https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf.

Ministero dell'Interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni, “Unione delle Province d’Italia” (UPI) e “Associazione Nazionale dei Comuni Italiani” (ANCI). Esse sono integrati dal Ministero delle pari opportunità, l’UNHCR, la Commissione Nazionale per il diritto d’asilo, a seconda della materia trattata, esperti di altre autorità e parti interessate.

Il piano nazionale riguarda diversi ambiti: istruzione, formazione linguistica, riconoscimento delle qualifiche estere, occupazione e formazione professionale, assistenza sanitaria, alloggio e soggiorno, ricongiungimento familiare, orientamento ai servizi, diritti e informazioni.

Nel concreto, ci sono molti progetti ad hoc realizzati dalla società civile e finanziati dai fondi nazionali che riguardano anche l’assistenza per trovare lavoro o la formazione professionale. Il governo nazionale fornisce sostegno ai progetti territoriali attraverso linee guida e/o inviti a presentare proposte o bandi di gara nell'ambito delle attività del programma FAMI. Questo scenario si è verificato spesso all'interno del sistema di accoglienza, così come si è evoluto negli anni. Tuttavia, sebbene esistano buone pratiche a livello regionale o locale, esse non sono sufficientemente sostenute su base strutturata o coordinata a livello nazionale.

4.6 Sfide

Nonostante la legge non preveda barriere amministrative specifiche per il BPI riguardo all’accesso alla formazione professionale e all’istruzione, possono sorgere alcuni problemi nella fruizione pratica dei corsi di formazione e nell’accesso al lavoro. C’è senz’altro una differenza sostanziale tra chi accede al sistema di accoglienza - beneficiari di protezione internazionale e protezione nazionale (che hanno chiesto protezione umanitaria prima del 5 ottobre 2018 e titolari di nuovi permessi) e minori - e chi è ne rimane fuori. I richiedenti asilo che non possono accedere al sistema di accoglienza a causa della mancanza di posti disponibili (D.L. 130/2020) sono certamente più in difficoltà. L’impossibilità di ottenere la registrazione anagrafica (D.L. 113/2018) ha portato i richiedenti asilo ad avere molte difficoltà nell’iscrizione ai corsi di formazione professionale, anche se il problema è stato risolto con il D.L. 130/2020 che consente la registrazione dei richiedenti asilo.

Soprattutto per i titolari di permesso per richiesta di asilo è difficile farsi assumere da un datore di lavoro, a causa della naturale precarietà del titolo di soggiorno: assumere una persona che non è sicura di avere un regolare soggiorno per più di sei mesi è una condizione che pochi sono disposti ad accettare. Anche per i beneficiari stessi, che accedono ai servizi di istruzione e formazione, ottenere un contratto a tempo indeterminato è il problema principale. Per i BPI, avere un contratto a tempo indeterminato significa avere maggiori possibilità di raggiungere la piena autonomia anche per quanto riguarda l’accesso al sistema abitativo. Spesso, purtroppo, i BPI lasciano il sistema di accoglienza senza avere un lavoro e/o una casa. La scarsa opportunità di accesso ai corsi di formazione, anche per migliorare il livello linguistico di italiano, è una delle cause che concorre al fallimento nella ricerca di un lavoro stabile. La barriera linguistica, infatti, è uno degli ostacoli più sentiti e segnalati dai richiedenti asilo e dai beneficiari, dagli operatori e dai datori di lavoro, insieme alla mancanza di consapevolezza circa l’offerta di corsi di formazione a livello locale.

Inoltre, uno dei problemi maggiori è legato alla scarsa valorizzazione delle capacità e competenze dei richiedenti e beneficiari di protezione. In effetti, essi spesso non sono in grado di trovare un lavoro in linea con le loro capacità personali e i titoli di studio conseguiti, facendo fatica a ricominciare tutto da zero (molti di loro studiano e hanno difficoltà ad ottenere il certificato di scuola secondaria in italiano).

La mancanza di chiari orientamenti nazionali, nonché l'organizzazione della formazione professionale al solo livello regionale, provoca alcuni problemi. Considerando che la gestione dei tirocini professionali è assicurata dalla legislazione regionale, non è garantito l'accesso omogeneo dei beneficiari di protezione internazionale a tali corsi di formazione, poiché vi sono discrepanze tra i requisiti di accesso richiesti da una regione piuttosto che da un'altra. Vi è da aggiungere poi, per l'anno 2020, che a causa dell'emergenza pandemica, la formazione professionale è stata fornita online, creando svantaggi per coloro che non avevano familiarità con i dispositivi elettronici o non avevano la possibilità di partecipare (mancanza di copertura Internet o di dispositivi).

Lo Stato, infine, si è posto come obiettivo - non solo in tema di integrazione dei BPI - di contrastare il lavoro irregolare e lo sfruttamento lavorativo, il quale spesso è una delle conseguenze della scarsa istruzione e formazione dei lavoratori. Il fenomeno del "caporalato" in ampie zone agricole del sud Italia è tristemente famoso per la presenza, purtroppo, di molti stranieri irregolari o titolari di permessi di richiesta asilo o protezione, che si trovano in situazioni tali da dover accettare condizioni di lavoro ben al di sotto degli standard legali.

In generale, i migranti sono spesso inclusi in quei settori che più di altri sono stati colpiti dalla crisi economica collegata all'emergenza pandemica. Il risultato è che molti lavoratori migranti hanno perso il lavoro. Durante l'isolamento, molti beneficiari di protezione internazionale e richiedenti asilo sono stati impiegati come corrieri per le aziende che fornivano cibo da asporto.

4.7 Regolarizzazione dei settori agricolo e domestico 2020

Da giugno ad agosto 2020 - al fine di garantire adeguati livelli di protezione sanitaria individuale e collettiva - il Governo ha consentito la regolarizzazione dei lavoratori stranieri arrivati in Italia prima dell'8 marzo 2020, in settori specifici (lavoro agricolo, assistenza a persone con patologie o disabilità, lavoro domestico). La procedura è stata aperta anche ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo e gli ha consentito di cambiare il loro permesso in un permesso di lavoro.

Ai sensi del D.L. n. 34/2020 (art. 110-bis), i migranti che hanno precedentemente lavorato nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'assistenza e del lavoro domestico hanno potuto chiedere di regolarizzare il loro status attraverso due diverse procedure:

- in primo luogo, i datori di lavoro hanno potuto chiedere di regolarizzare i lavoratori stranieri e italiani senza un contratto regolare mediante l'attuazione di contratti di lavoro regolari;
- in secondo luogo, i cittadini di Paesi terzi che si trovavano sul territorio italiano senza un permesso di soggiorno valido da ottobre 2019 hanno potuto richiedere un permesso di soggiorno di sei mesi per cercare un lavoro della durata di sei mesi.

Circa 220mila persone hanno chiesto questa regolarizzazione, ma non sono disponibili dati sul numero di richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale.

5. Scuola e formazione

Non è certo necessario sottolineare la rilevanza della scuola e della formazione professionale per i percorsi di integrazione dei BPI.

In Italia, in generale, la scelta è stata anzitutto quella di accogliere tali persone nella scuola e nella formazione professionale in condizione di eguaglianza rispetto ai cittadini. Inoltre, come affermato espressamente nel TUI, si è posto il principio del riconoscimento in tale contesto della diversità culturale come valore. Sono state adottate, infine, alcune misure di particolare favore cui si accennerà più avanti. Nell'ambito dei centri di accoglienza sono stati previsti particolari interventi con riferimento anzitutto all'apprendimento della lingua.

5.1 La presenza degli stranieri nella scuola e nella formazione professionale

Secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Istruzione, gli alunni con cittadinanza non italiana hanno costituito il 10,3% degli studenti iscritti durante l'anno scolastico 2019/2020 nelle scuole distribuite sul territorio nazionale²².

A livello assoluto gli alunni con cittadinanza non italiana sono stati così circa 877mila su un totale di 8,5 milioni di ragazze e ragazzi nelle scuole del Paese.

A livello dinamico la popolazione scolastica durante l'anno scolastico 2019/2020 è diminuita complessivamente di quasi 96mila unità (-1,1%) rispetto al 2018/2019 ma gli studenti italiani in particolare hanno registrato una flessione di circa 115mila unità (-1,5%) a fronte invece di un incremento di 19mila studenti con cittadinanza non italiana (+2,2%), per cui l'incidenza di questi ultimi sul totale della popolazione è salita di tre decimi di punto percentuale negli ultimi dodici mesi; e tra l'anno scolastico 2010/2011 e quello 2019/2020 gli studenti con cittadinanza non italiana sono aumentati complessivamente del 23,4% e cioè in termini assoluti di ben 166mila unità. Inoltre, in questo contesto prevalgono oggi le seconde generazioni: ben due terzi (il 65,4% durante l'anno scolastico 2019/2020) delle studentesse e degli studenti con cittadinanza non italiana è infatti nato in Italia.

In particolare, poi, nell'ultimo quinquennio il numero degli studenti con cittadinanza non italiana nati sul territorio nazionale è passato da 478mila a 574mila, aumentando di un quinto, e nell'ultimo anno l'incremento è stato di oltre 20mila unità (+3,7%), accrescendo così di quasi un punto percentuale la quota dei nati in Italia sul totale degli studenti di origine non italiana.

Inoltre, gli stranieri nati in Italia rappresentano l'unico contingente in aumento negli ultimi dodici mesi nelle scuole italiane, mentre sono diminuiti gli italiani e, seppure di poco, anche gli stranieri nati all'estero.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, due alunni con cittadinanza non italiana su tre (il 65,3%) durante l'anno scolastico 2019/2020 ha frequentato lezioni nelle regioni del Nord Italia; il 22,2% nel Centro; e solamente uno su otto, il 12,5%, nel Sud, Isole comprese.

²² Ministero dell'Istruzione, *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2019/2020*, settembre 2021, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Alunni+con+cittadinanza+non+italiana+2019-2020.pdf/f764ef1c-f5d1-6832-3883-7ebd8e22f7f0?version=1.1&t=1633004501156>.

Da questo punto di vista la Lombardia si conferma la Regione con il maggior numero di studenti di cittadinanza non italiana, oltre 224mila a livello assoluto ed oltre un quarto (il 25,6%) a livello relativo sul totale degli studenti in Italia.

Per ciò che concerne le singole cittadinanze degli alunni, ai primi posti troviamo sempre Romania (157mila alunni), Albania (119mila) e Marocco (108mila), che rappresentano anche i collettivi con il maggior numero di persone in Italia a livello complessivo; mentre per rifarci alle nazionalità che abbiamo visto maggiormente interessate al fenomeno della protezione internazionale dobbiamo scendere in nona e decima posizione assoluta dove si collocano i due collettivi provenienti dal subcontinente indiano dei pakistani (22mila) e dei bangladeshi (21mila); e poi ancora più indietro contiamo 17mila nigeriani.

Molti meno sono invece gli alunni salvadoregni (4mila), venezuelani (3mila), siriani e afgiani (meno di 2mila a testa); e ancor meno somali, maliani e gambiani (meno di mille a testa).

Passando a considerare la condizione dei giovani adulti e degli adulti beneficiari di protezione, in base in particolare ai dati dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità della Lombardia si può stimare che l'82% dei richiedenti asilo e dei rifugiati abbia un titolo di studio al 1° gennaio 2020 in Italia, seppure quasi sempre ottenuto in patria e non riconosciuto sul territorio di emigrazione; e in misura di poco inferiore (nel 79% dei casi) anche i beneficiari di protezione sussidiaria e umanitaria.

In ogni caso la maggioranza assoluta di ciascuna categoria coinvolta in Italia nei processi di protezione ha in più di metà dei casi un titolo di studio di scuola secondaria, più spesso di primo grado (nel 33-38% dei casi) ma talvolta anche di secondo (nel 16-24% delle occasioni).

I laureati risultano invece il 6% dei richiedenti asilo, l'11% dei rifugiati, il 9% dei beneficiari di protezione sussidiaria e il 5% dei beneficiari di protezione umanitaria; e in termini assoluti complessivi sono circa 12mila.

Le persone con un permesso di soggiorno in Italia legato al fenomeno della protezione e un titolo di scuola secondaria di secondo grado al 1° gennaio 2020 si stimano invece complessivamente in 29mila, e in 53mila quelli con un titolo di scuola secondaria di primo grado.

Infine, con un titolo di scuola primaria sono circa in 24mila tra richiedenti asilo e beneficiari di protezione.

In termini relativi complessivi circa un migrante su cinque non ha alcun titolo di studio in Italia ad inizio 2020, il 16% una licenza di scuola primaria, il 36% un diploma di scuola secondaria di primo grado e il 20% di secondo grado. L'8% ha una laurea o un titolo di studio universitario o post-universitario. Si ribadisce tuttavia fortemente che si tratta di credenziali formative in quasi tutti i casi conseguenti a corsi di studio seguiti nei Paesi di origine e non validi in Italia o quantomeno per i quali non è stata quasi mai per ora effettuata richiesta di conversione.

5.2 Gap nelle rilevazioni

Nella prospettiva di questo documento l'indagine NIEM è un modo per comprendere meglio alcuni dei punti di forza e delle criticità della situazione italiana. Emergono anzitutto carenze quanto alla rilevazione dei dati.

Considerando le domande e le risposte concernenti il nostro Paese nella sezione Education dell'indagine emerge anzitutto la questione della mancanza di dati a proposito di quanti bambini o giovani fino a 25 anni d'età richiedenti asilo o beneficiari di protezione siano inseriti nel sistema scolastico in senso ampio. In Italia i dati inerenti alla scuola consentono di quantificare in qualche modo la componente "stranieri", come mostrano anche le indicazioni del paragrafo di cui sopra, ma non specificamente i richiedenti asilo o beneficiari di protezione. Emerge con chiarezza dalle indicazioni di cui a tale paragrafo quanto alle nazionalità che si tratta di una componente senza dubbio sul piano quantitativo minore nell'insieme "stranieri", ma mancano dati atti a definirla.

Tale mancanza può costituire da vari punti di vista un limite per la costruzione, attuazione e valutazione delle politiche. Salvo quanto si dirà più avanti a proposito dell'insieme particolare dei minori stranieri non accompagnati, non si può dire nulla di specifico a livello quantitativo, ad esempio, sulla dispersione scolastica o sulla distribuzione nei diversi percorsi scolastici e formativi o sui risultati dei bambini e giovani richiedenti asilo o beneficiari di protezione, pur dovendosi ipotizzare che i loro percorsi a riguardo non siano perfettamente sovrapponibili non solo a quelli dei coetanei italiani ma nemmeno a quelli dei coetanei stranieri nati in Italia o giunti per ricongiungimento.

Una mancanza di dati si riscontra anche nella risposta al quesito dove se ne chiedono a proposito della partecipazione dei bambini e dei giovani richiedenti asilo o beneficiari di protezione a particolari interventi rispetto a specifiche esigenze, ad esempio interventi di orientamento scolastico o per l'apprendimento della lingua italiana.

Analogamente, dove l'indagine NIEM chiede se vi siano i dati circa i tempi dell'inserimento nel sistema scolastico dei bambini e dei giovani dopo la richiesta d'asilo emerge che non vi sono. Se consideriamo le regole, dovremmo pensare a riguardo a tempi brevissimi, perché il diritto non prevede tempi d'attesa e stabilisce che l'inserimento può avvenire anche in corso d'anno. Ma è ragionevole pensare alla sussistenza di ostacoli talora in concreto. Sarebbe perciò importante avere dati sulla tempistica effettiva per individuare meglio le criticità, considerato anche il fatto che si tratta di percorsi nei quali anche la perdita di pochi mesi può avere conseguenze negative non solo nel breve ma anche nel lungo periodo. Va peraltro osservato che i risultati dell'indagine NIEM propongono carenze simili quanto ai dati anche in Francia così come nei Paesi Bassi e persino in Svezia.

5.3 Punti di forza e criticità nella scuola

Per quel che riguarda l'inserimento nel sistema scolastico dei bambini e dei ragazzi richiedenti asilo o beneficiari di protezione in Italia – come per la verità anche in Francia o nei Paesi Bassi o in Svezia – non vi sono discriminazioni a livello legislativo. L'indagine NIEM non evidenzia nemmeno barriere amministrative all'ingresso che sono segnalate

invece in altri, in Francia ad esempio, ma su questo punto più avanti si farà qualche precisazione.

L'assenza di discriminazioni legali è un dato positivo, senza dubbio, che però trova un limite nella mancanza di cui sopra di dati che sarebbero importanti per valutare l'effettiva tutela dei diritti e i risultati.

A proposito di questi ultimi, manca anche in Italia un adeguato monitoraggio, come è esplicitato nella risposta a un quesito specifico a riguardo dell'indagine NIEM. Peraltro, anche in questo caso si tratta di un limite comune a molti altri Paesi partecipanti all'indagine.

Una certa attenzione per il raggiungimento dei risultati, almeno a livello potenziale, emerge dalla risposta al quesito dell'indagine NIEM concernente l'identificazione nell'ambito dei bambini e giovani richiedenti asilo o beneficiari di protezione di categorie bisognose di specifica attenzione e l'adozione di particolari misure a riguardo. La risposta è che in Italia non c'è una siffatta identificazione ma vi sono particolari misure. Ciò può apparire strano, ma si collega alle caratteristiche della nostra organizzazione scolastica: nella relativa disciplina sono individuate solo due "categorie" speciali, ossia gli studenti disabili e quelli con DSA (disturbi specifici di apprendimento), ma poi ci sono indicazioni molteplici nel segno dell'attenzione alla diversità e c'è la clausola generale per cui ogni studente con bisogni educativi "speciali" può avere un piano personalizzato; ed è chiaro che di tale tutela possono beneficiare anche i bambini e i giovani richiedenti asilo o beneficiari di protezione con particolari problematiche (dalla difficoltà linguistica al disagio psichico), anche se non sappiamo nulla dei risultati effettivamente conseguiti grazie a tale tutela.

Manca, come mettono in evidenza gli esiti dell'indagine NIEM, una specifica attenzione del sistema scolastico a segnalare tempestivamente a tutti gli interessati – scuole e docenti in primis – l'arrivo di bambini e giovani richiedenti asilo o beneficiari di protezione. Gli interessati vengono a conoscenza di tale arrivo solo nel momento in cui c'è un "contatto" con la scuola e poi con i docenti. Questo può essere un limite sul versante della programmazione di alcune misure (si pensi all'organizzazione dei corsi di italiano L2).

Un'altra carenza messa in evidenza dall'indagine NIEM è il fatto che non vi siano linee guida nazionali per valutare i livelli di partenza. Linee guida che invece troviamo, ad esempio, in Francia, nei Paesi Bassi e in Svezia. La questione è di una certa rilevanza se si considera che tale valutazione in concreto spesso non è facile e ha effetti sul successivo percorso (a partire da quelli sulla scelta della classe d'inserimento).

C'è in Italia, e di per sé si tratta di un dato positivo, la previsione in generale per i minori giunti dall'estero in ingresso nel sistema scolastico, di interventi specifici per l'apprendimento dell'italiano come L2. Però non sono predeterminati monte ore e tempi. In questo si può vendere un limite, in quanto c'è il rischio di interventi di portata molto ridotta o con tempi eccessivamente dilatati. Tale limite si riscontra anche in altri Paesi oggetto d'indagine NIEM. Pare sfuggirvi la Svezia, però in quel Paese, come emerge con riguardo allo specifico quesito, l'insegnamento della lingua nazionale come L2 è organizzato dai governi locali e perciò le soluzioni adottate quanto a durata, monte ore ecc. sfuggono alla rilevazione NIEM nel suo essere nazionale. Decisamente diverso è il

modello dei Paesi Bassi dove a fronte di carenze linguistiche è previsto in una prima fase l'inserimento in classi speciali.

Considerando il capitolo dedicato alla scuola del *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021* della Fondazione ISMU, riferito in generale agli alunni con background migratorio, emerge anzitutto una criticità specifica legata alla pandemia: col ricorso alla didattica a distanza “la pratica della lingua italiana e le attività di potenziamento sull’italiano L2 si sono ridotte o interrotte così come sono diminuiti gli spazi di interazione tra italofoni e non italofoni”²³.

Emergono poi alcune specifiche criticità non legate invece alla pandemia:

- il ritardo scolastico “rimane ancora molto elevato per i non italiani, soprattutto nelle secondarie di secondo grado in cui il 56,2% degli studenti di origine immigrata è in ritardo di uno o più anni”;
- anche a causa della criticità di cui sopra, è molto elevato il numero dei giovani con background migratorio tra i 18 e i 24 anni privi di un titolo di istruzione secondaria superiore o di una qualifica professionale e non inseriti in un qualche percorso scolastico-formativo (32%, il triplo degli autoctoni) e d'altra parte la percentuale dei giovani nati all'estero di 15-19 anni NEET arriva al 36%.

A fronte dei dati negativi di cui sopra rispetto agli quali negli ultimi anni non è emersa una tendenza ad un radicale superamento è da segnalare come trend positivo una certa tendenza ad una migliore distribuzione dei giovani stranieri all'interno della secondaria di secondo grado e dei corsi di formazione professionale. Sembra attenuarsi in particolare il fenomeno di una anomala concentrazione dei giovani stranieri in queste ultime, in misura minore, negli istituti tecnici. Cresce il numero dei liceali: secondo i dati più recenti ormai oltre il trenta per cento degli studenti con background migratorio sceglie un liceo. Il dato è ancora distante da quello riguardante gli altri studenti, ma il gap si sta riducendo.

5.4 Corsi di lingua per i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale non inseriti nel sistema scolastico (giovani adulti e adulti)

Passando a considerare il tema dei corsi di lingua per i richiedenti asilo e in beneficiari di protezione internazionale non inseriti nel sistema scolastico - giovani adulti e adulti - va ricordato che sono previsti corsi nell'ambito dell'offerta di servizi da parte delle strutture di accoglienza e vi sono inoltre scuole per adulti - CPIA, con specifici percorsi linguistici per gli immigrati - aperti anche ai BPI ma non specificamente destinati ad essi, cui corrisponde anche un sistema di certificazione del livello acquisito²⁴.

L'indagine NIEM peraltro ha evidenziato alcune specifiche criticità:

- l'assenza di dati statistici relativamente ai beneficiari di protezione quanto al numero degli iscritti, al numero di quanti completano i corsi, al numero di quanti conseguono attestati. Mancano tra l'altro dati che consentano di capire in che

²³ Fondazione ISMU, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, FrancoAngeli, Milano, 2022.

²⁴ In proposito si rinvia per un quadro generale a E. Codini e E. Colussi, *Conoscenza della lingua e acquisto della cittadinanza da parte dello straniero dopo il decreto-legge n. 113 del 2018*, Amministrazione in cammino, 27 maggio 2019, <https://storage.googleapis.com/jb-wp-uploads/ammincammino-web/2019/06/CODINI.pdf>.

- misura e con quali risultati le persone ospiti dei centri si avvalgono per la formazione, oltre che di moduli offerti dai centri, di risorse presenti sul territorio;
- la durata dei percorsi non risulta predeterminata, in particolare con riferimento ai corsi organizzati nei centri di accoglienza. Manca soprattutto ogni indicazione circa i tempi previsti per il raggiungimento di determinati livelli di conoscenza dell'italiano. Sono previsti moduli didattici con un determinato monte ore, però solo a livello di atti afferenti alle convenzioni tra lo Stato e i centri.

5.5 Il caso dei minori stranieri non accompagnati (msna)

Particolari criticità si riscontrano a proposito dei minori stranieri non accompagnati (msna), tra i quali non pochi sono richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale. L'ordinamento di per sé non li discrimina e anzi vi è stata nel tempo una notevole attenzione del legislatore alle loro esigenze. Tuttavia vari fattori rendono il loro rapporto col mondo della scuola e della formazione professionale non soddisfacente come messo in evidenza da uno studio recente preso come riferimento per questo paragrafo²⁵.

Vi è, anzitutto, al di là di quelle svariate derivanti dal percorso prima dell'arrivo in Italia, una difficoltà specifica che riguarda quasi tutti i msna nel loro rapporto col mondo della scuola e della formazione professionale: il loro giungere in Italia a 16-17 anni. Se a ciò si aggiunge che il progetto di vita di questi ragazzi spesso contempla un rapido ingresso nel mondo del lavoro e che alla maggiore età anche sul piano giuridico e dell'assistenza inizia una situazione di transizione spesso non favorevole a progetti scolastici o formativi ambiziosi si vede emergere uno scenario oltremodo problematico.

Inoltre, i tempi medi tra l'arrivo in Italia e l'inserimento nella secondaria di secondo grado o in corsi pluriennali di istruzione e formazione professionale risultano piuttosto lunghi, un dato di per sé problematico e ancor più nello scenario sopra tratteggiato: si parla, in media, di un anno se non di più.

Di conseguenza, pochi sono i msna che accedono alla secondaria di secondo grado o a corsi pluriennali di formazione professionale. Rispetto al totale, solo il 7% accede alla secondaria di secondo grado e solo il 13% a corsi pluriennali di formazione professionale. Sorprende in particolare il numero ridotto di quanti accedono alla formazione professionale che per la brevità dei percorsi e la loro diretta relazione con l'inserimento lavorativo dovrebbe invece, essere, a fronte del loro progetto di vita, riferimento essenziale per i minori stranieri non accompagnati. A fronte di tali dati i responsabili dei sistemi regionali dovrebbero, si ritiene, operare un'attenta valutazione e adottare le necessarie misure.

Gli altri di regola non vanno al di là di corsi di alfabetizzazione presso le strutture che li ospitano o presso CPIA (centri per l'istruzione degli adulti) e oltretutto non superano il livello A2.

²⁵ M. Santagati, A. Barzaghi, *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati e l'accesso all'istruzione*, Report ISMU, settembre 2021, https://minoristranieri.istruzione.it/documents/20124/33803/ISMU_Studio+conoscitivo+MSNA-ALI_sintesi.pdf/cbf274ba-efed-997e-e923-87622534e064?t=1635156865395.

Emerge un quadro preoccupante: la più parte dei msna accede al mercato del lavoro e in generale alla vita adulta con un livello di conoscenze decisamente inadeguato. Andrebbe migliorato il quadro per quel che riguarda la transizione dopo la maggiore età. Andrebbe migliorato il rapporto col mondo della scuola e della formazione professionale rendendo quest'ultimo capace di raggiungere subito i minori e con interventi abbastanza incisivi da superare almeno in parte le difficoltà di contesto.

6. Abitare in Italia

La casa, come già sottolineato nel *Report* del 2021²⁶, ha un valore simbolico oltre che pratico. La casa può infatti essere considerata, genericamente parlando, il luogo più intimo di ogni persona, a prescindere dalle origini e dalla condizione personali. Il diritto all'abitazione e al domicilio viene tutelato, anche se spesso in forma implicita, sia dalla Costituzione italiana (art. 47²⁷) sia in altre numerose norme di legge quali l'inviolabilità del domicilio fino all'assegnazione di una casa popolare ai privi di reddito.

Quando si parla di integrazione dei migranti, al di là dello status e del motivo del viaggio, si tende a focalizzare l'attenzione sull'inclusione economica. Ovviamente quest'ultima è fondamentale in quanto la stabilità finanziaria rende possibile l'autonomia personale su diversi fronti, ma è anche vero che questo tipo di stabilità non fornisce garanzie assolute sul reale e totale inserimento della persona nella comunità che dovrebbe accoglierla. A questo proposito, accoglienza è proprio la parola, o sarebbe meglio dire il concetto, che meriterebbe più attenzione. Chi lavora per e con i migranti sottolinea spesso come, senza una apertura da parte delle società nella quale la persona si è stanziata, sia molto più difficile parlare di integrazione. Tale aspetto sarà tuttavia meglio trattato nel capitolo dedicato al Mainstreaming e alla costruzione di ponti tra chi arriva e chi ospita (cap. 9).

In questo capitolo sull'integrazione abitativa saranno invece evidenziati gli aspetti normativi relativi allo stanziamento e alla fruizione di determinati servizi da parte dei migranti e dei beneficiari di protezione internazionale più nello specifico, ma saranno anche evidenziati alcuni aspetti critici relativi ai percorsi di integrazione abitativa.

6.1 I numeri dell'abitare

Uno degli aspetti fondamentali dell'integrazione sul territorio di emigrazione è l'accesso all'abitazione, ma per tale fenomeno non esistono dati statistici solidi e le indicazioni migliori giungono molto spesso dalle compravendite residenziali, che complessivamente nel biennio 2018-2019 e cioè nel periodo pre-pandemico sono state 106mila da parte di stranieri in Italia, con un fatturato complessivo di oltre 9 miliardi di euro e una media di circa 88mila euro a transazione. Come segnala Scenari Immobiliari, "i protagonisti assoluti degli acquisti sono stati lavoratori immigrati di lunga residenza, con alle spalle almeno una decina d'anni di soggiorno in Italia e una situazione lavorativa stabile già da qualche anno, condizione necessaria all'ottenimento del finanziamento. Per il 2020-2021, a causa dell'emergenza sanitaria dovuta al Coronavirus, si stima un totale di 56mila compravendite immobiliari da parte degli stranieri, in calo di quasi la metà rispetto al biennio precedente"²⁸.

²⁶ Fondazione ISMU, *Beneficiari di protezione internazionale ed integrazione*, NIEM National Report 2020, <https://www.ismu.org/beneficiari-di-protezione-internazionale-e-integrazione-in-italia/>.

²⁷ Tale articolo fa riferimento al risparmio in tutte le sue forme prevedendo la necessità di favorire "l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione".

²⁸ Scenari Immobiliari, *"Osservatorio immigrati e casa" di Scenari Immobiliari. Dal crollo alla ripresa: circa 30mila compravendite nel 2021*, 25 agosto 2021, https://welforum.it/wp-content/uploads/2021/09/ScenariImmobiliari_cs_Osservatorio_Immigrati_25.08.21.pdf. Cfr. Il Sole 24 Ore,

Addirittura, osservando la più lunga serie storica, le 26mila compravendite immobiliari che in Italia hanno riguardato stranieri risultano meno di un quinto delle 135mila del 2007 ed il fatturato di 2,2 miliardi si è nel frattempo ridotto dell'87% nonostante sia senza dubbio aumentato il numero di stranieri sul territorio nazionale.

È vero in questo contesto che il 2020 è stato un anno particolare segnato dall'emergenza pandemica ma i numeri del 2019 sono comunque poco più che doppi: 55mila compravendite con protagonisti stranieri, il 58% in meno che nel 2007; e un fatturato di 4,8 miliardi, il 71% in meno che nel 2007.

L'incidenza di compravendite con almeno una delle due parti straniera è così scesa in Italia dal 17,3% del 2006 al 4,8% del 2020.

Anche la localizzazione degli immobili residenziali acquistati dagli stranieri è cambiata nel tempo: con riferimento alla situazione media delle province italiane sempre meno essa è situata al centro del comune capoluogo, dal 10,1% d'incidenza del 2006 al 4,8% nel 2020, con una stima per il 2021 al 3,7%; ancor più marcatamente sempre meno in semicentro, dal 24,7% al 5,0% e al 4,3% d'incidenza nello stesso lasso di tempo; e sempre piuttosto in misura maggiore in periferia, dal 26,6% al 34,0% e al 35,0% d'incidenza, e soprattutto nel resto della provincia extracapoluogo, dal 38,6% alla maggioranza assoluta del 56,2% nel 2020 con una stima per il 2021 al 57,0%.

A comprare, poi, sono sempre di più i cittadini dell'Est europeo: in poco più di un terzo dei casi nel 2006 (33,8%) e in più di due casi su tre attualmente (68,0% durante il 2020, con una stima al 70,0% per il 2021). Sempre meno invece comprano abitazioni in Italia gli africani, soprattutto dell'area subsahariana, e si è ridotta in generale la frequenza di acquisto da parte anche di tutte le altre provenienze sul territorio nazionale.

In questo contesto l'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità ha operato ogni anno a partire da inizio secolo un'indagine campionaria in Lombardia che tra le altre cose ha sempre permesso di monitorare il fenomeno dell'inserimento abitativo dei migranti, seppur limitatamente a tale Regione che è comunque la principale in Italia per numero di stranieri. In questo modo, allora, con riferimento alla sola Lombardia si può stimare che al 1° gennaio 2020 più di un quarto dei migranti provenienti da Paesi a forte pressione migratoria abiti in alloggi di proprietà, un'incidenza più che tripla di quella d'inizio secolo; ma che all'incirca uno su due sia invece in affitto da solo o più spesso con parenti.

Sempre con riferimento alla popolazione straniera totale e alla situazione lombarda d'inizio 2020, poi, un migrante su dieci risulta invece in affitto in condivisione con altre persone non parenti – ma erano due su dieci ad inizio secolo – e più marginali sono tutte le altre soluzioni d'alloggio in termini di incidenza, seppure decisamente più critiche: meno del 5% dei migranti provenienti da Paesi a forte pressione migratoria in Lombardia sono rilevati in strutture di accoglienza; il 4% ospiti temporanei non paganti di altri immigrati e quasi altrettanti alloggiati sul luogo di lavoro; ed infine complessivamente il 2-3% tra altre concessioni gratuite, occupazioni abusive e altre sistemazioni precarie.

Per quanto riguarda non la popolazione straniera complessiva ma più precisamente i richiedenti asilo, i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria e umanitaria, invece, integrando dati di fonti differenti è possibile in questa sede produrre risultati di calcolo

Casa, il covid dimezza gli acquisti degli immigrati, 25 agosto 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/casa-covid-dimezza-acquisti-immigrati-AEYvffe>.

ad hoc al 1° gennaio 2020: tra di loro gli homeless, in particolare, si stimano in circa 3mila, pari al 2% del totale di chi ha un permesso di soggiorno richiesta di protezione internazionale o protezione ottenuta; chi vive con amici, familiari e conoscenti è stimabile in circa 16mila unità, pari all'11% del totale con tale status giuridico-amministrativo; molti di più sono invece coloro i quali abitano in alloggi pubblici temporanei (come ad esempio alloggi di emergenza per persone senzatetto, vittime di violenza domestica, ecc.), circa 60mila pari al 40% del totale della popolazione che ha a che fare con il fenomeno della protezione; e poi 18mila (il 12% del totale) in edilizia residenziale pubblica (comprese le associazioni edilizie) - che ha ordinariamente una prospettiva a tempo indeterminato - e comunque ben 51mila in affitto da privati e con contratto regolare (il 35% del totale).

A livello differenziale tra i vari gruppi a seconda dello status giuridico-amministrativo del soggiorno si rileva principalmente una maggior incidenza relativa di persone che vivono con amici, familiari e conoscenti tra le persone con protezione umanitaria; mentre decisamente più in edilizia residenziale pubblica sono i richiedenti asilo e i rifugiati infine mostrano incidenze maggiori soprattutto in edilizia residenziale pubblica e in affitto da privati.

È possibile inoltre stimare in particolare al 31 marzo 2021 circa 14mila rifugiati che usano alloggi pubblici ad hoc. Si tratta di più di un terzo del totale afferente a tale categoria giuridico-amministrativa se ne ipotizza invariata la quantità rispetto ad inizio 2020. Circa 10mila beneficiari di protezione sussidiaria, poi, hanno verosimilmente la medesima soluzione d'alloggio, e cioè uno ogni sei tra di loro, sempre considerando invariato in numerosità anche questo collettivo.

In questo contesto, infine, si stima che praticamente tutti i reinsediati (3mila) vivano ancora in alloggi pubblici ad hoc.

6.2 Dove abitare: una libera scelta, sulla carta

In Italia il migrante, a prescindere dal suo status, se non è inserito in un percorso di accoglienza ha la facoltà di decidere dove abitare. A tal riguardo, infatti, la legge prevede una comparazione di diritti tra cittadini italiani e stranieri. Relativamente al titolare di protezione internazionale le norme che regolano tale equiparazione sono il D.Lgs. 251/2007 (artt. 29, c. 1 e 34) e il D.Lgs. 18/2014 (art. 1) laddove appunto si sancisce il diritto di muoversi liberamente all'interno del territorio nazionale. In linea di massima, anche la fruizione dei benefit a supporto dell'accesso al sistema immobiliare prevede un certo grado di uniformità con tuttavia l'eccezione prevista, soprattutto a livello regionale, per i servizi che richiedono una presenza sul territorio da un determinato periodo di tempo (vedi § 6.3).

A prescindere da questa libertà di movimento, la scelta del luogo dove abitare, per le persone migranti, è spesso dettata dalla presenza, da un lato, di maggiori possibilità lavorative e, dall'altro lato, della rete di connazionali (se non proprio di familiari).

Tale scelta, o tale libertà di scelta, trova, tuttavia, nella realtà diversi ostacoli attuativi a causa delle barriere poste dalla comunità ospitante. Rispetto al tema dell'abitare si tratta della diffidenza propria dei locatori che difficilmente sono propensi a stipulare contratti di affitto a persone straniere. Il timore maggiore risiede, come è facile comprendere, nell'instabilità economica dei papabili locatari, ma non solo. Con il tempo,

infatti, si è diffusa anche una mancanza di fiducia nei loro confronti a prescindere dalla presenza di una autonomia finanziaria. La persona migrante, con la sua cultura così diversa, viene ancora percepita come un rischio, come un problema da evitare. Un pensiero questo presente all'interno del mercato del lavoro, ma ancora più vivo in quello immobiliare. Le persone che posseggono una casa tendono oggi a rinunciare ad un possibile introito per timore di eventuali problemi o di occupazioni morose.

Questo tipo di atteggiamento è una delle cause dello sviluppo, soprattutto nelle grandi città, di ghetti abitati per la maggior parte da stranieri della stessa nazionalità (o di nazionalità diverse). Tale segregazione abitativa, come riportato in diversi studi²⁹, oltre ad essere una fucina di criticità è anche di ostacolo a processi di integrazione fruttuosi.

Per i beneficiari di protezione internazionale si pone anche un altro aspetto di criticità. Chi infatti ha concluso un percorso di accoglienza nel sistema nazionale (oggi SAI) alzando quindi le proprie aspettative di autonomia e di integrazione all'interno della società italiana, rischia di rendere vani gli sforzi fatti poiché non riesce a dare seguito al cammino intrapreso. L'uscita dal sistema di accoglienza, infatti, rappresenta sempre un momento di grande disagio e tensione sia per il migrante sia per gli operatori dei centri che si sono adoperati per offrire ospitalità e inclusione.

6.3 Barriere amministrative: il caso dell'edilizia residenziale pubblica

Nel paragrafo precedente è stato evidenziato l'accesso al mercato immobiliare privato, ma qual è la realtà rispetto alla fruizione del servizio di edilizia residenziale pubblica? Nel TUI l'articolo 40 comma 4 prevede che lo straniero, regolarmente soggiornante, possa accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiate, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva.

Allo stesso modo, il comma 6 del medesimo articolo, prevede che gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo possano accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle

²⁹ Tra questi: A. Augustoni e altri, *Neoliberalismo, migrazioni e segregazione spaziale: politiche abitative e mix sociale nei casi europeo e italiano*, Sociologia urbana e rurale, XXXVII, 106, FrancoAngeli, Milano, 2015, <https://doi.org/10.3280/SUR2015-106009>; A. Petrillo e A. Tosi, *Migranti in città: scorci della situazione italiana*, Mondi migranti, FrancoAngeli, Milano, 2013, <http://digital.casalini.it/10.3280/MM2013-002002>; D. Vecchiarelli e E. Tarsi, *Superare il ghetto: analisi della segregazione abitativa dei lavoratori agricoli nella provincia di Foggia*, CRIOS - critica degli ordinamenti spaziali, 21, FrancoAngeli, 2021, <http://digital.casalini.it/10.3280/CRIOS2021-021007>; A. Alietti e A. Augustoni, *Lo spettro del ghetto e i processi di ghettizzazione: considerazioni introduttive*, Sociologia urbana e rurale, XLIII, 125, FrancoAngeli, Milano, 2021, <http://digital.casalini.it/10.3280/SUR2021-125001>.

locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

I requisiti fondamentali per poter accedere o per avere una priorità all'accesso all'edilizia residenziale pubblica sono in generale i seguenti:

- introiti inferiori a 25.000 euro circa;
- il numero di componenti il nucleo familiare;
- il numero di figli a carico;
- l'età di chi fa domanda e dei familiari;
- la presenza di persone con disabilità.

Si tratta di requisiti di massima che, tuttavia, lasciano alle Regioni un discreto margine di manovra poiché l'assegnazione e il godimento dei contributi e degli alloggi è effettuata sulla base dei criteri e delle modalità previsti dalla legge regionale (art. 40 c. 5). La legittimità di tali diversità territoriali è oggetto di valutazione da parte della Corte Costituzionale al fine di garantire un equo godimento dei diritti da parte di tutti i cittadini a prescindere dalla loro provenienza. A titolo di esempio si cita la sanzione, per comportamento discriminatorio, a seguito dell'attribuzione di un punteggio aggiuntivo ai possessori di cittadinanza italiana (TAR Liguria, Genova, sez. II, 24 agosto 2011, n. 1354).

Per facilitare l'accesso alla casa per le persone vulnerabili, migranti e protetti internazionali compresi, si sono sviluppate molteplici forme di supporto alternativo fondate, nella maggior parte dei casi, sul sistema dell'housing sociale. Per i beneficiari di protezione internazionale, poi, si cita anche la politica, ancorché poco diffusa, di ospitalità presso famiglie. In questo modo, la persona trova sostegno da un punto di vista economico, ma non solo.

6.4 Sfide

L'accesso all'abitazione resta tuttora una questione di rilievo per i motivi precedentemente considerati. A livello centrale vi sono supporti erogati grazie al Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) che finanzia progetti tesi a migliorare l'inclusione, anche abitativa, dei migranti. Si tratta di pratiche spesso virtuose che tuttavia non sono sufficienti a rispondere al fabbisogno locale e nazionale. Ciò di cui si sente la mancanza, come dichiarato dagli stakeholder intervistati all'interno delle attività di progetto, risiede in una politica mirata, strutturate e lungimirante in grado di dare risposte nel breve, ma soprattutto nel lungo termine.

Un maggior coordinamento tra il livello centrale e quello regionale risulta quanto più necessario. Al riguardo il Tavolo di Coordinamento Nazionale dovrebbe essere maggiormente regolamentato ed utilizzato costituendosi davvero come strumento di gestione condivisa delle politiche di integrazione abitativa dei soggetti più fragili.

Una simile attenzione è auspicabile soprattutto verso chi non è (o non è stato) all'interno del percorso di accoglienza nazionale: migranti che non fanno domanda di asilo e richiedenti o beneficiari che percorrono il percorso autonomamente. Questa

categoria, infatti, ha ancora più difficoltà ad accedere ai servizi, seppur presenti sul territorio³⁰.

Le interviste a stakeholder e beneficiari di protezione internazionale, realizzate nell'ambito del progetto NIEM, hanno poi acceso i riflettori su questioni differenti eppure strettamente interconnesse tra loro. Un primo scoglio è sicuramente quello economico. Tale difficoltà non è una esclusiva dei migranti, molti italiani, soprattutto se giovani, vivono condizioni di disagio finanziario. Tuttavia, i migranti sono spesso, ed in misura maggiore rispetto ai nostri connazionali, soggetti a contratti di lavoro atipici se non proprio a lavori in assenza di contratto. A ciò si aggiunge la mancanza, spesso, del supporto da parte di parenti. I migranti si appoggiano a reti di connazionali che tuttavia, nella quasi totalità dei casi, richiedono il pagamento del debito. In questo modo l'autonomia economica dello straniero avviene in tempi molto lunghi. Per questo motivo, si tende ad attivare strategie di condivisione degli appartamenti dando vita a situazioni di sovraffollamento che, oltre ad essere contrarie alla norma, sono nocive dal punto di vista della qualità della vita e della salute personale. Quest'ultimo aspetto desta ancora più preoccupazione in un periodo come quello attuale dove la pandemia ha richiesto maggior cura e un maggior distanziamento sociale. Sempre interconnessa alla situazione economica è l'altra sfida nell'accesso al sistema immobiliare da parte dei beneficiari di protezione internazionale (ma si può dire dei migranti in generale). Gli affitti sempre più alti forzano i migranti a cercare soluzioni in luoghi spesso in zone remote e con servizi pubblici di collegamento inadeguati. Questo aspetto, oltre a rendere difficoltoso il tragitto verso il luogo di lavoro, inficia il processo di integrazione che comprende diverse dimensioni. Pensiamo per esempio alla socialità personale o a quella dei figli, se presenti. In ultimo, ma non per ordine di importanza (anzi), si pone la già citata chiusura da parte dei proprietari degli immobili. Per questo motivo, ci preme sottolinearlo sempre, si ritiene quanto più impellente l'attivazione di prassi atte a facilitare l'incontro tra persone di culture differenti in quanto la fiducia reciproca rappresenta lo strumento più efficace ad abbattere pregiudizi e comportamenti discriminatori. Il lavorare su noi stessi contribuisce a creare società più accoglienti dove l'integrazione non è solo un percorso da compiere, ma un tassello importante all'interno del più ampio spettro della coesione sociale.

³⁰ Si consideri anche le diversità a livello di contesto tra centro urbano piccolo oppure grande oppure a livello di Regioni. Anche il numero di persone migranti presenti costituisce una variabile degna di nota all'interno di queste considerazioni.

7. Salute

Il sesto *Common Basic Principle* afferma che l'accesso per i migranti alle istituzioni, così come ai servizi e ai benefit pubblici e privati, sulla base di un principio paritario e non discriminatorio rispetto ai cittadini del luogo di accoglienza costituisce un elemento fondamentale per una migliore integrazione.

L'Italia riconosce la salute fisica e psicologica personale come un diritto fondamentale da tutelare senza eccezione alcuna. Anche lo status giuridico non rappresenta una variabile discriminante per la presa in carico della persona. Ciò significa che anche chi è in mancanza di un regolare permesso di soggiorno ha diritto a ricevere le cure urgenti ed essenziali (art. 35 c. 3 TUI).

I richiedenti asilo che accedono alle strutture di accoglienza sono sottoposti a visite preliminari finalizzate all'accertamento di eventuali patologie fisiche e psichiche per una presa in carico repentina dei soggetti più vulnerabili. Tale procedura, tuttavia, risente spesso della situazione di sovraffollamento nei centri di accoglienza e delle liste di attesa degli ambulatori sanitari locali.

7.1 L'accesso al sistema sanitario dal punto di vista statistico

Secondo gli ultimi dati pubblici³¹, nel 2017 si sono registrati 520mila ricoveri di cittadini stranieri, pari al 6,1% dell'ospedalizzazione complessiva in Italia. Rispetto a cinque anni prima essi si sono ridotti in valore assoluto (poiché erano 557mila) ma è aumentato il loro peso relativo (che era 5,7%) e ciò significa che ancora di più nel tempo si è contratta l'ospedalizzazione degli italiani. Ad ogni modo, comunque, il tasso di ospedalizzazione degli stranieri era e permane inferiore a quello degli italiani.

Negli ultimi anni, inoltre, tra gli stranieri la diminuzione dei ricoveri è stata più rapida in regime di Day Hospital (DH) rispetto al regime in Ricovero Ordinario (RO) ed attualmente circa un ricovero su cinque è in DH rispetto a uno su quattro nel 2012.

Il minor ricorso degli stranieri alle strutture ospedaliere non deriva meramente da una loro struttura per età più giovane rispetto agli italiani, in quanto i tassi di ospedalizzazione standardizzati per età mostrano come i cittadini stranieri si ricoverino in qualsiasi fascia d'età meno degli italiani residenti e lo scarto è particolarmente ampio per gli uomini in regime di RO e più contenuto per le donne in DH tra le quali continuano ad avere un peso rilevante i ricoveri delle donne straniere per motivi legati alla riproduzione (gravidanza, parto e abortività volontaria).

Anche dal punto di vista di quasi tutte le diagnosi principali i tassi di ospedalizzazione degli stranieri sono inferiori a quelli degli italiani, con l'eccezione in RO delle malattie infettive e dell'asma per entrambi i generi a cui si aggiungono le malattie dell'orecchio per le donne; inoltre, risultano confermati per le donne straniere tassi di ospedalizzazione per le complicazioni della gravidanza, parto e puerperio e per le patologie correlate all'aborto più alti che non per gli italiani sia per il RO che per il DH.

Considerando le varie diagnosi, per le donne provenienti dai Paesi a forte pressione migratoria in RO i tassi più elevati si osservano per le malattie del sistema circolatorio (8,7

³¹ Si fa riferimento a Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane, *Rapporto Osservasalute 2019*, 2020, <https://www.osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2019>.

per mille), in particolare per le malattie del cuore (5,4 per mille), per i tumori (7,9 per mille) e per le malattie dell'apparato digerente (7,9 per mille). In DH, invece, i tassi sono più elevati per le malattie dell'apparato genitourinario (4,2 per mille).

Tra gli uomini provenienti dai Paesi a forte pressione migratoria i traumatismi, diversamente dal passato, non rappresentano più la diagnosi principale in RO perché superati dalle malattie del sistema circolatorio (17,6 per mille). Seguono le malattie dell'apparato digerente (9,0 per mille), i tumori (8,4 per mille) e le malattie dell'apparato respiratorio (8,1 per mille). In DH, invece, i ricoveri più frequenti avvengono per i cosiddetti "fattori che influenzano lo stato di salute" (2,4 per mille), per le malattie dell'apparato digerente (2,3 per mille) e per i tumori (1,8 per mille).

In questo contesto l'analisi per causa di morte ed area di cittadinanza è stata condotta standardizzando i dati delle persone in età compresa tra i 18 e i 64 anni nel 2016 e per gli stranieri provenienti dai Paesi a forte pressione migratoria quelle più frequenti risultano nell'ordine i tumori, le malattie del sistema circolatorio e le "cause esterne", rispettivamente con incidenze di 37, 20 e 15 casi annui ogni 100mila abitanti. È generalmente notevole lo svantaggio del genere maschile, ma meno marcato per il gruppo dei tumori.

I livelli dei rischi relativi in quasi tutte le cause di morte comunque sono quasi sempre inferiori all'unità rispetto agli italiani, sia per gli uomini sia per le donne, ad eccezione che per le malattie infettive.

Da quest'ultimo punto di vista, allora, possiamo anche notare come durante il 2020 pandemico rispetto alla media annua 2018-2019 il numero di decessi tra gli stranieri sia aumentato del 23,3%, contro il contemporaneo +17,7% fatto registrare dagli italiani, quasi sei punti percentuali in meno nonostante una struttura per età più "matura" e dunque generalmente molto più suscettibile agli attacchi del virus Covid-19 rispetto a quella degli italiani. Come già segnalava il Rapporto Osservasalute 2019, "gli effetti delle possibili discriminazioni all'interno del Paese di arrivo quali ad esempio quelle sul mercato del lavoro e la mancata integrazione sociale ed economica costituiscono il principale determinante dello stato di salute della popolazione immigrata. Disagio sociale e privazioni, infatti, contribuiscono anche ad aumentare i rischi di morte per cause specifiche, in particolare cause accidentali e violente"; ma alla luce dei risultati del 2020 ciò vale anche molto probabilmente anche per le malattie infettive, come peraltro già rilevato seppure con una differenziazione molto lieve rispetto agli italiani nell'analisi più puntuale effettuata coi dati già disaggregati per causa di morte nel 2016.

Infatti, come già si rilevava allora, "le criticità emergenti dalle questioni sui diritti sociali dei cittadini stranieri sono, senza dubbio, sentinella di politiche non sempre adeguate e segnalano l'urgenza di miglioramento della capacità di presa in carico dei bisogni di salute di questa fascia di popolazione".

In questo contesto, purtroppo, detto della particolare fragilità in generale dei migranti e, tra gli stranieri, soprattutto di chi è privo di permesso di soggiorno o soffre condizioni sociali di vita peggiori, non esistono dati puntuali su ospedalizzazioni ed eventuali decessi per status giuridico-amministrativo della presenza in Italia e dunque sul complesso dei richiedenti asilo e delle persone con un'autorizzazione al soggiorno sul territorio nazionale per protezione internazionale. È possibile solamente stimare come durante il 2019 abbiano posto domanda d'asilo in Italia in particolare circa 4mila persone

sottoposte a tortura, stupro o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, un migliaio di disabili, altrettante persone con malattie gravi, 2mila donne incinte e pure circa 2mila persone con disturbi mentali ed altrettante vittime di trafficking.

Come correttamente rileva la Regione Lazio in un documento fatto proprio da tutta la comunità medica e scientifica, “se persiste, seppur con alcune attenuazioni, il cosiddetto ‘effetto migrante sano’, cioè un’autoselezione in partenza per cui emigrano persone in buone condizioni di salute, all’arrivo si assiste al cosiddetto ‘effetto migrante esausto’. Infatti, al momento delle prime visite, si osservano esiti soprattutto dovuti al percorso della migrazione forzata, come ferite, ustioni, disidratazione, ipotermia, colpi di calore/sole, esiti di sindromi da annegamento, lesioni muscolo-scheletriche. Inoltre, va considerato che la loro migrazione è ‘forzata’, in quanto necessaria a sottrarsi a una situazione di violenza e di pericolo per la loro vita. Sono cioè persone che possono essere state esposte a gravi eventi traumatici, tra cui violenze estreme e stupri, che avvengono sia in fase pre-migratoria, cioè nel Paese d’origine, sia durante il percorso migratorio. In particolare, è da segnalare la pratica, sempre più frequente, della tortura e della violenza diffusa perpetrata nei ‘campi di accoglienza’”³².

È chiaro che quanto supra vale soprattutto per i richiedenti e coloro i quali sono appena giunti in Italia, soprattutto dopo un lungo viaggio e pericoloso; ma anche tra i beneficiari di protezione internazionale e in particolare all’interno all’estremo opposto dei rifugiati che sono magari in Italia già da molti anni è innegabile che sia spesso sedimentato un passato che ha lasciato ferite fisiche e psicologiche che necessitano sempre una cura e attenzioni molto particolari e dedicate, in virtù della storia personale e familiare di ciascun individuo.

7.2 Assistenza sanitaria, migrazione e protezione internazionale

In Italia, i titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria (art. 27 del D.Lgs. 251/2007). Allo stesso modo i richiedenti asilo³³. Tale equiparazione comprende l’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), ossia al sistema di strutture e servizi finalizzati a garantire, ugualmente, a tutti i cittadini, l’accesso all’erogazione equa delle prestazioni sanitarie, in attuazione dell’art. 32 della Costituzione³⁴.

³² Regione Lazio, *Indicazioni e procedure per l'accoglienza e la tutela sanitaria dei richiedenti protezione internazionale*, 2018, https://sanitadifrontiera.org/sanimapp/img/Indicazioni_accoglienza_sanitaria.pdf.

³³ In data 31 luglio 2020 la Corte Costituzionale ha dichiarato contrario al principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione italiana il diniego dell’iscrizione allo stato civile dei richiedenti asilo introdotto dal D.Lgs. 113/2018. Successivamente, il D.L. 130/2020, modificato dalla Legge 173/2020, ha abrogato la norma introdotta dal D.Lgs. 113/2018. Dopo la registrazione, i richiedenti asilo ottengono una carta d’identità valida per tre anni: il D.L. 130/2020 ha consentito la registrazione dei richiedenti asilo, risolvendo tutte le problematiche amministrative, legate anche all’accesso alle cure sanitarie.

³⁴ “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”.

L'iscrizione al SSN può essere obbligatoria o volontaria. La prima, chiamata anche iscrizione di diritto (art. 34, TUI), viene garantita a:

- gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;
- gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza;
- i richiedenti asilo, i rifugiati, i beneficiari di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria (ottenuta prima del 5 ottobre 2018), i beneficiari delle recenti forme di protezione speciale;
- i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale.

La seconda, volontaria, prevede che gli stranieri soggiornanti regolarmente in Italia, per un periodo superiore a tre mesi, ma non aventi diritto all'iscrizione obbligatoria, siano coperti dal rischio di malattia, di infortunio e per maternità, mediante la stipula di una polizza assicurativa privata, ovvero, con iscrizione volontaria al SSN attraverso il pagamento di un contributo forfettario annuale.

Nell'accesso al sistema sanitario i migranti e le persone che chiedono o hanno ottenuto protezione si trovano ad affrontare alcune difficoltà a causa di barriere amministrative di diverso tipo. Tra queste, per esempio, il possesso del codice fiscale utile all'iscrizione al SSN porta a ritardi nella fruizione del servizio; le discrepanze nell'accesso alle prestazioni sanitarie tra una Azienda Sanitaria Locale e l'altra a causa, tra le altre cose, del diverso livello di conoscenza, tra gli addetti ai lavori, delle modalità di fruizione del servizio da parte degli stranieri. Il personale delle ASL, degli ambulatori, degli ospedali possono usufruire di corsi di formazione o di materiale informativo prodotto dal Ministero della Salute o dagli enti privati, che a diverso titolo, si occupano di supportare l'inclusione, anche sanitaria, dei migranti a prescindere dal loro status giuridico. Tuttavia, la partecipazione è su base volontaria e non vi sono obblighi di legge particolari rispetto al target di riferimento di questo rapporto. Lo stesso discorso vale per i migranti che ricevono informazioni contenute spesso in brochure distribuite all'interno delle scuole di italiano, dei patronati, delle ASL e così via. Un discorso a parte avviene per chi è accolto in un centro godendo così del supporto degli operatori sociali che vi lavorano. Purtroppo è necessario segnalare, al riguardo, l'esistenza anche in questo caso di una disparità nella erogazione delle informazioni dovuta, spesso, da una mancanza di conoscenza di base da parte del personale stesso³⁵. Le informazioni risultano quindi a volte frammentarie se non errate.

³⁵ Bisogna altresì mettere in conto che in alcuni centri di accoglienza non vengono promossi i servizi nella giusta misura quanto-qualitativa. Al riguardo è auspicabile un sempre più strutturato monitoraggio dei centri distribuiti sul territorio nazionale affinché si possa alleviare, se non proprio debellare, questo tipo di disparità. Essa infatti non solo rappresenta un insuccesso nell'offerta dei servizi, ma costituisce anche uno spreco di risorse umane e finanziarie.

La pandemia non ha guardato in faccia nessuno. Nei centri di accoglienza è stato complesso gestire il processo secondo le norme previste dai diversi decreti. Le persone accolte, richiedenti o beneficiari di uno status di protezione internazionale, sono state informate attraverso diversi strumenti. Oltre alle misure adottate singolarmente dai centri di accoglienza, UNHCR in collaborazione con ARCI ha creato un portale (<https://www.iunamap.it/>) in diverse lingue per offrire informazioni sull'emergenza che tutti stavamo (e stiamo) affrontando.

7.3 Le fragilità e l'accoglienza

I migranti, specialmente coloro che hanno attraversato il Mediterraneo dopo un periodo di detenzione in Libia, presentano varie forme di fragilità, soprattutto, psichica. Le torture subite lasciano cicatrici fisiche e psicologiche che spesso danno vita a veri e propri disturbi da stress post traumatico.

Repentinamente screening medici e psicologici risultano strumenti efficaci, ma spesso di difficile realizzazione soprattutto in determinate zone di sbarco e in determinati periodi dell'anno quando, cioè, l'arrivo di migranti sulle coste è più elevato. In Italia non ci sono procedure definite dalla legge per l'identificazione delle fragilità che vengono valutate, invece, all'ingresso nel centro di accoglienza e comunicate alla prefettura presso la quale è istituita la Commissione Territoriale competente.

Per quanto concerne l'accoglienza, l'articolo 17 del D.Lgs. 142/2015 prevede che la persona sia accolta in un centro specializzato alla gestione della specifica vulnerabilità³⁶. Una attenzione particolare viene riconosciuta, secondo l'articolo 18 c. 3 bis del Testo Unico sull'Immigrazione alle vittime di tratta degli esseri umani. Nei loro confronti, infatti, si prevede un programma unico di emersione, assistenza ed inclusione sociale capace di garantire, in via transitoria, adeguate condizioni di vitto, alloggio ed assistenza medica.

7.4 Sfide

La salute è considerata, come detto, un diritto imprescindibile della persona al di là dello status giuridico, della nazionalità, della religione, del genere, dell'età e così via. Tuttavia, il suo godimento non è sempre esente da ostacoli. Abbiamo già avuto modo di evidenziare la disparità, a livello territoriale, nell'accesso ad alcune prestazioni anche sulla base della diversa conoscenza della normativa e delle procedure.

L'area salute, ancor più di altre, richiede accorgimenti di vario genere per offrire servizi di qualità nel rispetto della persona bisognosa di cure. Il target dei migranti, per esempio, è variegato in quanto comprende religioni, usanze ed esperienze molto differenti tra loro ma tutte meritevoli di attenzione. Rispondere alle varie esigenze, quali per esempio il genere del medico a seconda del/della paziente, è segno di una società in grado di accogliere e di integrare. Se entriamo ancora più nel dettaglio, i richiedenti asilo e i

³⁶ Sono considerate persone vulnerabili secondo l'art. 17 comma 1 del D.Lgs. 142/2015: i minori, compresi quelli non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

beneficiari di una qualche forma di protezione sono portatori di esigenze ancora più specifiche spesso legate a traumi vissuti durante il viaggio.

Il supporto all'integrazione sanitaria dei migranti, richiedenti e beneficiari della protezione internazionale inclusi, è promosso da diversi attori (Ministero della Salute, Regioni, ASL, ONG) che, con ruoli differenti, mettono in atto politiche e prassi. Questa gestione "a più mani" è positiva in quanto garantisce una maggiore offerta di servizi, ma comprende anche un certo livello di negatività nella differenziazione delle prestazioni erogate da un contesto rispetto ad un altro. Si tratta ovviamente di una situazione nota e che interessa i cittadini italiani allo stesso modo, ma per quanto riguarda gli stranieri, oltre alla fruizione dei diritti più strettamente connessi all'area sanitaria, bisogna considerare gli specifici fabbisogni sopra citati e connessi alla condizione di migrante. Al riguardo, quindi, sarebbe auspicabile un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governance per una maggiore garanzia di accesso al sistema da parte dei più svantaggiati.

I beneficiari di protezione internazionale accolti nelle strutture di accoglienza seguono un percorso di integrazione che comprende un pacchetto di cure mediche, psicologiche e psichiatriche. Mentre, da quanto dichiarato dai testimoni privilegiati intervistati, la cura del corpo riceve un'adeguata risposta ai fabbisogni che si presentano, quella mentale risulta ancora avere margini di miglioramento. Nello specifico, viene sottolineata la problematica legata ai tempi di attesa. Da un punto di vista fisico l'accesso al pronto soccorso garantisce una sicurezza, ma soprattutto per quanto riguarda la malattia mentale le lungaggini nella presa in carico strutturata del paziente sono la principale sfida da affrontare. In aggiunta a ciò si pone la difficoltà da parte della persona bisognosa di cure psicologiche o psichiatriche di spiegare il proprio disagio. Non si tratta, ovviamente, di un problema linguistico quanto emozionale dal momento che, nella gran parte dei casi, il disagio psichico è conseguenza del periodo di detenzione in Libia prima di attraversare il Mediterraneo o comunque dei viaggi vissuti in situazione di pericolo e precarietà (pensiamo a chi ha attraversato le frontiere terrestri del Nord Italia). Allo stesso modo è difficile per i pazienti comprendere la diagnosi dei propri problemi fisici o mentali. Anche in questo caso non si tratta di problemi connessi alla lingua, situazioni facilmente ovviabili con servizi di traduzione o di mediazione culturale, quanto di situazioni spesso sconosciute ai diretti interessati. In aggiunta si pone la paura. La salute è un aspetto molto delicato che fa parte della sfera intima di una persona. Essere curato in un territorio straniero, anche se più avanzato rispetto al proprio, crea sempre nei pazienti uno stato di apprensione che non facilita l'erogazione delle cure e il buon esito del percorso diagnostico e di guarigione. Sono questi aspetti che, a partire dalle istituzioni che a diverso titolo gestiscono l'accesso al servizio sanitario, meritano maggiore attenzione.

8. Sicurezza sociale

Nelle indagini, il riferimento alla sicurezza sociale tende comunemente a comprendere un ampio insieme di interventi di tipo assistenziale e previdenziale. In generale, si tratta di interventi di grande rilevanza per i richiedenti asilo e per i beneficiari di protezione.

Per i richiedenti asilo, la dimensione dell'assistenza assume un particolare rilievo e gli interventi si sviluppano, con marcati connotati di specialità, anzitutto nell'ambito delle strutture del SAI. Per chi ottiene uno status di protezione internazionale o comunque un permesso che consenta un numero indefinito di rinnovi l'accesso all'assistenza e previdenza tende invece a configurarsi in termini analoghi a quelli riscontrabili per la popolazione in genere, ferme restando peculiarità quanto ai bisogni e alle migliori modalità di intervento.

Ciò premesso, in questa sede si ritiene opportuno muovere nella riflessione avendo come riferimento il tema "povertà".

8.1 I numeri del disagio

Secondo le ultime stime, erano circa un milione e 400mila gli stranieri in condizioni di cosiddetta "povertà assoluta"³⁷ sul territorio nazionale durante il 2019, con un tasso d'incidenza in tale situazione più che quadruplo rispetto a quello dei cittadini italiani. Come rileva l'Istat, il 31% e cioè quasi un terzo delle famiglie composte esclusivamente da stranieri è in povertà assoluta, contro un quarto (il 27%) di quelle con almeno uno straniero e un quinto dei nuclei misti.

Gli ultimi dati Istat delineano lo straniero in povertà assoluta più spesso come persona in cerca di occupazione, con figli minori a carico, residente nei piccoli comuni del Mezzogiorno, senza un'abitazione di proprietà.

Come nota Eleonora Gnan, inoltre, "le famiglie straniere sono tra le più colpite non solo dalla povertà economica e reddituale, ma anche da quella educativa e sanitaria, tra loro strettamente intrecciate. Queste si traducono, da un lato, in minori possibilità di accesso ai servizi pubblici, minori capacità di partecipazione ad attività culturali e ricreative, maggiori limitazioni nelle attività relazionali e sociali, maggiori rischi di abbandono e dispersione scolastica, minori livelli d'istruzione e situazioni lavorative precarie. Dall'altro lato, assistiamo a peggiori condizioni di salute e maggiori difficoltà ad accedere alle cure necessarie, se non addirittura rinuncia alle stesse in conseguenza della scarsità del reddito"³⁸. Da questo punto di vista mentre le famiglie di soli italiani destinano alla salute circa 123 euro mensili, pari al 4,7% della loro spesa totale, le famiglie composte da soli stranieri spendono poco più della metà, 70 euro, pari comunque al 3,5% della loro spesa mensile; e il Rapporto 2019 di Banco Farmaceutico evidenzia come la spesa totale mensile procapite per servizi sanitari e salute delle famiglie povere sia di 12 euro mensili per le famiglie povere italiane contro la metà, 6 euro, per quelle composte solo da

³⁷ Secondo la definizione Istat, "la soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario", <https://www4.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta>.

³⁸ E. Gnan, *La povertà dei cittadini stranieri prima e dopo la prima fase dell'emergenza sanitaria*, welforum.it, 2 novembre 2020, <https://welforum.it/la-poverta-dei-cittadini-stranieri-prima-e-dopo-lemergenza-sanitaria/>.

stranieri, con un differenziale relativo ancora superiore nell'acquisto di prodotti farmaceutici, fra gli 8 euro mensili per i poveri italiani e i 3 di quelli italiani.

In questo contesto nazionale, poi, durante il 2019 le persone transitate dalla rete dei centri di ascolto Caritas sono state 124mila, di cui la maggioranza assoluta del 52,2% costituita da cittadini stranieri, spesso homeless e in situazioni di grave marginalità, con problemi afferenti alla sfera abitativa, relazionale e all'accesso ai principali diritti sociali.

Dalle risultanze Caritas emerge come le maggiori difficoltà afferiscano alla sfera materiale: più di tre su quattro presentano problemi di povertà economica; la maggioranza assoluta ha problemi legati al lavoro; poco meno di uno su tre ha criticità rispetto all'abitazione; mentre solo poco più di uno su cinque riferisce questioni legate a situazioni di fuga da contesti di guerra, alle domande di asilo, all'irregolarità giuridico-amministrativa e a problemi burocratici e ancora meno percepite sono tra gli stranieri le problematiche familiari (segnalate nel 9% dei casi) e sanitarie (solo 8%), le quali risultano diffuse invece con incidenza più che doppia tra gli italiani che si sono rivolti ai centri di ascolto Caritas durante il 2019.

Un focus particolare sulla situazione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale è poi possibile in base ai risultati sintetici diffusi a febbraio 2020 da fio.PSD a conclusione dell'indagine su "Migranti Senza Dimora: le risposte dei servizi di accoglienza in Italia"³⁹. In coda alla survey, infatti, è stato domandato agli enti che lavorano sul campo di esprimere una valutazione su quali siano gli impatti sociali del sistema di accoglienza sulla vita dei migranti e da questo punto di vista ben il 43,9% degli intervistati ha valutato come insufficienti i sistemi di accesso al sistema della salute, sia fisica sia mentale, contro il 36,6% che li ha valutati sufficienti e un residuale 19,5% che invece li ha ritenuti buoni.

Ancora di più i sistemi di accesso ai diritti umani fondamentali, come ad esempio l'istruzione, il lavoro, la previdenza sociale, sono stati considerati insufficienti per quasi metà delle organizzazioni intervistate, contro una quota di due quinti che li ha ritenuti sufficienti e una su otto buoni; e perfino un intervistato su due ha ritenuto i sistemi di integrazione sociale dei migranti insufficienti, meno di due su cinque sufficienti, e nuovamente solo uno su otto buoni.

Per quanto riguarda l'accesso alla scuola di bambini e bambine, invece, in modo eccezionalmente molto più positivo quasi metà degli intervistati ha ritenuto che i sistemi di accoglienza siano sufficienti e due su cinque che siano persino buoni, a fronte di una quota minoritaria solamente di poco superiore all'11% che invece li ha considerati insufficienti.

Quando nell'ambito della ricerca "Migranti Senza Dimora: le risposte dei servizi di accoglienza in Italia" si è chiesto infine di descrivere sinteticamente ma in modo più libero per parole chiave il sistema di accoglienza italiano per migranti nella più parte dei casi sono emerse opinioni connotate negativamente e le espressioni più utilizzate sono state "lungo e poco orientato alla promozione cioè all'accompagnamento dell'autonomia", "emergenziale", "inadeguato", "assistenziale", mentre sul fronte opposto è stato osservato che "un'accoglienza fatta bene, con personale preparato, è vantaggiosa per i territori di riferimento e genera ricchezza a tutto tondo".

³⁹ Per maggiori informazioni cfr. all'interno del sito di fio.PSD, Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, <https://www.fiopsd.org/migranti-e-senza-dimora/>.

8.2 Una scarsa attenzione

Allo scenario di cui sopra corrisponde un quadro normativo e, più ampiamente a livello di politiche, poco attento alle esigenze degli stranieri e in particolare dei beneficiari di protezione internazionale “poveri” o a rischio povertà. E’ chiaro che non si può far derivare tale scenario da tale scarsa attenzione, essendo la povertà e in particolare la povertà degli immigrati e più specificamente dei beneficiari di protezione un fenomeno rispetto al quale agisce un gran numero di fattori rispetto ai quali l’azione pubblica di prevenzione-contrasto incontra molteplici limiti, ma in ogni caso si deve constatare che l’esigenza di prevenire-contrastare la povertà degli immigrati e in particolare dei beneficiari di protezione internazionale non è stata oggetto di particolare considerazione.

Le misure specifiche di assistenza all’interno di quel sistema oggi denominato SAI hanno nella loro dimensione strettamente assistenziale in generale evitato la povertà assoluta dei richiedenti asilo ma non sono state disegnate e attuate in modo tale da cercare almeno seriamente di prevenire la povertà come condizione dopo l’uscita dal sistema dei beneficiari di protezione. Emblematica la pochezza degli interventi sul piano dell’istruzione e della formazione professionale.

Per i beneficiari di protezione usciti dal sistema di accoglienza, poi, non si sono previste misure specifiche di prevenzione-contrasto della povertà.

Addirittura si è posto il tema di eventuali esclusioni dalle misure adottate con riferimento alla popolazione in genere. E rispetto ad alcune misure particolari sono state effettivamente sviluppate linee volte ad escludere, tra l’altro, in tutto in parte i beneficiari di protezione. Emblematico il caso del reddito di cittadinanza per il quale la legge pone tra gli altri il requisito di una previa residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale con ovvio effetto preclusivo in concreto nei confronti di buona parte dei beneficiari di protezione oggi presenti in Italia.

Rispetto a siffatte esclusioni i giudici e in particolare la Corte Costituzionale hanno agito ponendo limiti che hanno fatto sì che non si passasse da singole discriminazioni a una linea di discriminazione generalizzata circoscrivendo il fenomeno a casi particolari. Non è possibile entrare qui nel dettaglio dei criteri seguiti. Si può solo osservare che secondo la giurisprudenza in generale non è possibile discriminare direttamente o indirettamente in una qualche misura gli immigrati se non in relazione alle finalità eventualmente anche di medio, lungo periodo della misura che possono portare a privilegiare coloro per i quali vi è una maggior garanzia di permanenza appunto nel medio o lungo periodo nel territorio discriminando così una parte degli stranieri.

Si è detto che così la discriminazione è stata limitata a casi particolari. Però non privi di rilievo. La previsione di cui sopra relativa al reddito di cittadinanza, ad esempio, vige tuttora e la Corte Costituzionale ha osservato che poiché il “reddito” include anche misure volte all’inserimento lavorativo in una prospettiva di medio-lungo periodo un qualche riferimento a fattori indice di “radicamento” – con conseguente possibile discriminazione di tutti o di una parte dei beneficiari di protezione – può ritenersi ammissibile (decisione n. 19 del 2022).

Dunque per i beneficiari di protezione abbiamo discriminazioni settoriali e, al di là della dimensione assistenziale del SAI, assenza di misure specifiche efficaci di prevenzione-contrasto rispetto al rischio povertà.

L'assenza di misure specifiche, si noti, è grave nelle conseguenze e di dubbia legittimità secondo il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione se si considera che i beneficiari di protezione sono particolarmente a rischio povertà per la condizione di partenza, connotata da forti fattori di debolezza (si pensi, per fare un facile esempio, alla non conoscenza della lingua) e per la presenza anche di orientamenti discriminatori a livello di società (si pensi alla difficoltà di accedere ad alloggi in locazione) e di mercato del lavoro rispetto ai quali la tutela derivante dalla specifica azione anti discriminazioni è certo importante ma non tale da azzerare il fenomeno.

In una qualche misura a tale assenza risponde un'attenzione del privato sociale. A questo livello, infatti, troviamo interventi aventi come target specifico gli immigrati o addirittura in particolare i beneficiari di protezione o comunque interventi nei quali emerge una particolare attenzione per questi ultimi.

9. Mainstreaming e costruzione di ponti tra culture

L'integrazione dei migranti, a prescindere dal loro status, è un processo che coinvolge diversi attori istituzionali (e non) del contesto di accoglienza e, ovviamente, i migranti. Il dibattito sul mainstreaming è ancora aperto. Esso interessa principalmente due aspetti: gestione condivisa a livello di governance del fenomeno (mainstreaming orizzontale) e politiche indirizzate (o meno) ad uno specifico target (mainstreaming verticale). Se il primo aspetto raccoglie maggiori consensi, poiché la collaborazione per esempio tra i diversi Ministeri non può che essere un valore aggiunto nella gestione dell'inclusione, il secondo elemento trova ancora pareri discordanti. Da un lato, infatti, si pone chi ritiene di maggior successo una politica (o una pratica) tesa a dare risposte a un (o più) fabbisogno(i) e per questo rivolta all'intera cittadinanza, migranti compresi, mentre, dall'altro lato, si schiera chi pensa che un'offerta mirata di politiche o prassi possa ottenere risultati maggiori. Ovviamente alcune pratiche sono obbligatoriamente "targettizzate". Si pensi ai corsi di italiano per stranieri, o alle politiche rivolte a persone con disabilità fisica o disagio psichico. Non è questa la sede per risolvere tale discussione data, soprattutto, la complessità dell'argomento. Ciò che, tuttavia, preme qui sottolineare è come, in entrambi i casi, la presenza di pregiudizi e di atti discriminatori (soprattutto se si parla di discriminazione istituzionale) sia uno dei principali, se non proprio il principale, elemento di contrasto alla creazione di società integranti (per dirla in inglese di welcome societies) e alla promozione della coesione sociale.

9.1 Le segnalazioni di atti discriminatori

Secondo il Quinto Libro bianco sul razzismo in Italia⁴⁰, tra 2013 e 2018 i reati discriminatori in Italia sono ben più che raddoppiati da 472 a 1.111, anche se poi sono scesi a 969 nel 2019; mentre quelli con movente razzista o xenofobo sono più che quadruplicati da 194 nel 2013 a 828 nel 2017, per poi esser diminuiti a 801 durante il 2018 e a 726 nel 2019. Per quanto riguarda questi ultimi si è trattato nell'ordine soprattutto di incitamenti alla violenza (234 casi), profanazione di tombe (147), violenze fisiche (93), disturbi della quiete pubblica (91), minacce o comportamenti minacciosi (71), danni alle proprietà (40), furti e rapine (40).

L'altra fonte ufficiale di riferimento da questo punto di vista è costituita dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Unar), che a differenza del Libro bianco sul razzismo in Italia tratta casi di discriminazione anche senza rilevanza penale⁴¹. In particolare durante il 2018 su 2.473 segnalazioni ricevute 2.331 sono state giudicate pertinenti, ovvero effettivi casi di discriminazione razziale. I casi trattati dall'ufficio nel

⁴⁰ Lunaria (a cura di). *Cronache di ordinario razzismo. Quinto libro bianco sul razzismo in Italia*, Roma, 2020, https://www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/quinto_libro_bianco_razzismo_def.pdf.

La fonte ufficiale di riferimento è quella offerta dall'Office for Democratic Institutions and Human Rights (Osservatorio Odihr) dell'Osce (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, il quale pubblica rapporti internazionali sui reati di odio, alimentati dai dati ufficiali forniti dalle forze dell'ordine e dall'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (Oscad) e integrato dalle informazioni fornite dalle organizzazioni della società civile.

⁴¹ L'ufficio, istituito nel 2003 e collocato presso il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, ha il compito di garantire il diritto alla parità di trattamento e di contrastare le discriminazioni raccogliendo segnalazioni, fornendo assistenza alle vittime, svolgendo attività di ricerca e analisi, promuovendo attività di sensibilizzazione, riferendo in merito a Governo e Parlamento.

corso dell'anno comprendono però anche segnalazioni giunte nel 2017 per un totale di 4.068 casi e su questi il movente "etnico-razziale" risulta nettamente il più ricorrente, in più del 70% dei casi, seguito a grande distanza da quello religioso in un caso su dieci e da quelli che fanno riferimento all'orientamento sessuale (7%), alla disabilità (5%), all'età (4%), oltre ai pregiudizi multipli (3%).

In particolare tra le discriminazioni trattate dall'Unar durante il 2018 con un movente etnico-razziale quasi un terzo (il 31%) ha a che fare precisamente con il colore della pelle, ben più che con altre caratteristiche somatiche (solo nell'1% dei casi); mentre meno di una su quattro ha come cardine precipuamente la condizione di "straniero", il 18% quella di "profugo" – e più in generale si può immaginare tutta l'area della richiesta d'asilo e della protezione internazionale – e il 15% quella di rom, sinto o caminante. Altre motivazioni, infine, hanno riguardato il 12% delle segnalazioni complessive.

I casi di razzismo sfociati in violenze verbali e fisiche, danni contro la proprietà e discriminazioni documentati da Lunaria durante il 2018 sono stati invece 644, e poi 555 nel 2019 e 159 durante il primo trimestre del 2020. La maggior parte assoluta di essi si sono espressi sempre tramite violenze verbali ogni anno, mentre le discriminazioni razziali documentate sono state in particolare 78 nel 2018 e poi 81 nel 2019 e 24 nei primi tre mesi del 2020. In questo contesto da sempre fin dal 2008 la maggior parte delle discriminazioni razziali documentate sono state di tipo istituzionale, fino ai 47 casi nel 2018 e ai 44 nel 2019 contro rispettivamente i 31 e i 37 da parte dei privati in tali ultimi due anni; ma nei primi tre mesi del 2020 per la prima volta le discriminazioni razziali operate da parte dei privati (15) hanno superato quelle istituzionali (9).

Per quanto riguarda gli ambiti dove maggiormente si sono realizzate le discriminazioni razziali, poi, dal 2009 al 2012 quello principale è stato ininterrottamente lo spazio della vita pubblica, superato dal sistema dell'informazione solamente nel 2013 e nel 2014 per poi tornare predominante sia nel 2015 sia nel 2016.

Durante il 2017 (dopo gli anni di forti flussi migratori via mare verso la Sicilia) il sistema dell'accoglienza di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale è divenuto preminente come ambito di discriminazione razziale in Italia, mentre nell'ultimo biennio sia nel 2018 sia nel 2019 principale campo da questo punto di vista è divenuto quello delle relazioni sociali.

In particolare, inoltre, nel 2019 in seconda posizione come ambito dove maggiormente sono state documentate discriminazioni razziali è stato lo sport, con ben 121 casi contro i soli 4 del 2008.

Per quanto riguarda il sistema dell'accoglienza, invece, è notevole al contrario come dopo i 173 casi segnalati durante il 2017 si sia discesi moltissimo a 78 nel 2018 e crollati a solo 7 durante il 2019.

Per ciò che concerne il movente dei casi di razzismo in Italia, indipendentemente dagli ambiti quello principale è stato sempre rappresentato dall'origine nazionale o etnica dal 2008 fino al 2018, mentre durante il 2019 si è registrato esattamente il medesimo numero di casi anche per questioni riguardanti i tratti somatici che sono divenuti poi in assoluto primo motivo di razzismo documentato sul territorio nazionale durante i primi tre mesi del 2020.

Più rara è invece divenuta nel tempo la discriminazione razzista su base religiosa, mentre le pratiche culturali hanno sommato da questo punto di vista solamente 2 casi in

totale dal 2016 al primo trimestre del 2020 compreso contro i 20 del solo anno record 2013 e comunque generalmente molti di più in passato.

Infine, tra gli autori degli atti di razzismo nel 2008 e nel 2009 al primo posto si collocavano gruppi di individui; poi dal 2010 al 2015 si è trattato sempre piuttosto di attori istituzionali; nel 2016 e nel 2017 sono tornati ad essere preminenti i gruppi di individui; mentre in tempi più recenti sia nel 2018 sia nel 2019 sia nei primi tre mesi del 2020 la maggioranza relativa degli autori si ritrova in individui singoli.

9.2 La governance delle politiche di inclusione

La governance delle politiche di inclusione italiana è multilivello poiché ogni istituzione ha ruoli precisi all'interno di un sistema condiviso. Nel 2014, con il Decreto legislativo n.18 del 21 febbraio, è stato istituito presso il Ministero dell'Interno il Tavolo di Coordinamento Nazionale al fine di predisporre, su base biennale (salva la necessità di un termine più breve), un Piano Nazionale degli interventi e delle misure a supporto dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale. Si tratta quindi di misure finalizzate a rispondere ai fabbisogni di questo specifico target riconosciuto portatore di esigenze particolari rispetto al più vasto universo dei migranti.

Nel dettaglio, il Piano Nazionale Integrazione "individua le linee d'intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei titolari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni. Il Piano indica una stima dei destinatari delle misure d'integrazione, nonché specifiche misure attuative della programmazione dei pertinenti fondi europei predisposta dall'autorità responsabile".

Senza entrare nello specifico di ogni singolo campo di azione, operazione che esula dall'obiettivo di questo documento, ciò che preme qui sottolineare è la necessità di valorizzare al meglio questa multilevel governance così che essa possa essere davvero un valore aggiunto e non un ostacolo. Ad oggi, infatti, si registra spesso una mancanza di coordinamento tra le diverse realtà istituzionali tanto a livello verticale (nazionale, regionale, locale) quanto a livello orizzontale (tra Ministeri, tra Regioni o tra Comuni). Abbiamo già avuto modo, per esempio, di evidenziare le differenze nell'erogazione dei servizi a livello territoriale. Questa disparità tocca sia il livello quantitativo (numero di posti nell'accoglienza rispetto alla presenza, numero di personale nelle strutture, numero di servizi offerti e così via) sia il livello qualitativo (presenza di mediatori culturali, attenzione alle fragilità e risposta immediata, e così via).

Un tentativo di uniformare i servizi offerti nell'accoglienza, il 29 gennaio 2021 è stato adottato con decreto del Ministro dell'Interno in conseguenza delle modifiche normative apportate con l'entrata in vigore del D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173 un nuovo schema di capitolato per la gestione delle strutture che accolgono richiedenti e beneficiari.

9.3 Ponti tra culture

L'Unione europea da anni, attraverso i suoi documenti di soft law (primo tra tutti i *Common Basic Principles*), sottolinea come l'integrazione sia un processo binario. Ciò significa che sia i migranti sia la società che accoglie sono (o dovrebbero essere) coinvolti nel cammino di inclusione. Solo in questo modo, infatti, si può realizzare quella coesione sociale che è promotrice di benessere a 360 gradi. Ad oggi, se non in rari casi, il peso dell'integrazione resta, tuttavia, sulle spalle dei migranti che sono chiamati a inserirsi nelle società senza fare, possibilmente, troppo rumore. Le normative e le politiche delineano chiaramente i diversi passaggi del percorso di integrazione, stabiliscono i parametri e le tempistiche. Ciò che non viene considerato è la distanza tra i gruppi ed in particolar modo tra gli italiani e gli stranieri. Si tratta di una questione di vecchia data ed, infatti, la posizione dello straniero nelle società di accoglienza è oggetto di studio della sociologia da molto tempo. A prescindere dagli studi realizzati, chi lavora sul campo quotidianamente con e per i migranti, al di là del loro status giuridico, evidenzia la mancanza di fiducia verso lo straniero quale principale ostacolo all'integrazione e allo sviluppo dell'autonomia della persona migrante. Tale sfiducia si palesa in ogni dimensione dell'integrazione, dal lavoro alla casa fino alla salute, con sfumature differenti. Nell'accesso al sistema immobiliare, abbiamo già avuto modo di sottolineare, il problema risiede nel timore, da parte del locatore, sia di non avere una sicurezza economica sia di avere problematiche con il vicinato a fronte della diversità di abitudini (cucine diverse, orari differenti, ecc.). Spesso i migranti diventano gli accusati principali in caso di microcriminalità di zona nonostante non ci sia una reale prova a favore di quanto affermato. In aggiunta a ciò, rispetto all'accesso all'edilizia pubblica, si tende a credere che i migranti, e soprattutto chi è nel circuito dell'asilo, abbiano corsie preferenziali o agevolazioni a scapito dei bisognosi italiani. In questo caso si dà vita ad una "guerra" tra poveri spesso dettata dalla scarsa informazione che alimenta l'astio verso chi è ritenuto meno meritevole in quanto non cittadino. Una situazione simile si riscontra nell'area sanitaria. Spesso i migranti vengono tacciati di essere la causa dello sviluppo di nuove malattie, ma ancora più spesso sono accusati di ingorgare il sistema sanitario allungando così l'attesa per i cittadini italiani che sono quindi costretti a ricorrere ai servizi privati.

Una situazione differente si ha nel mercato del lavoro. In questo caso si registra un certo livello di ipocrisia allorquando la mancanza di fiducia viene meno per scopi utilitaristici. Le differenze di abitudini, infatti, permangono. Molti datori di lavoro lamentano, per esempio, il difficile rapporto con i lavoratori africani per quanto concerne il rispetto degli orari oppure la necessità di rispettare i tempi della preghiera o il periodo di Ramadan. Nonostante ciò, sono molti coloro che ricorrono a manodopera straniera anche per il lavoro domestico o di cura dei propri anziani.

A fronte di queste osservazioni, sicuramente non nuove, è auspicabile da parte soprattutto delle istituzioni un maggior interesse verso politiche capaci di agevolare l'incontro tra culture perché solo attraverso l'incremento della fiducia reciproca sarà possibile costruire ponti e coprire i solchi tracciati tra le persone di nazionalità differenti.

10. Analisi comparata, politiche integrative a confronto: alcuni spunti

La ricerca NIEM⁴² ha consentito di mettere in luce alcune normative, politiche e prassi di alcuni Stati europei, rivelandosi una occasione preziosa di conoscenza.

Senza pretesa di esaustività, in questo capitolo si intende evidenziare alcuni aspetti che si ritengono significativi in un'ottica di diritto comparato, confrontando diverse dimensioni di integrazione dei BPI all'interno di alcuni degli ambiti analizzati nei capitoli precedenti.

10.1 Dimensioni dell'integrazione in diversi Stati

Come osservato dall'indagine NIEM, la qualità degli sforzi dei governi per l'integrazione dei rifugiati differisce fortemente tra i Paesi dell'UE analizzati. I risultati comparativi NIEM 2021 confermano i risultati precedenti del 2017: i 14 Paesi offrono livelli molto diversi di sostegno ai richiedenti e beneficiari di protezione internazionale. Questo modello è valido per quanto riguarda il quadro giuridico, le politiche che sostengono attivamente l'integrazione e l'attuazione collaborativa delle stesse.

Bisogna tenere conto certamente che la classifica non misura i bilanci spesi per l'integrazione dei rifugiati, la disponibilità di dati, la valutazione e i risultati dell'integrazione, indicatori previsti nello strumento NIEM, ma che non possono essere valutati comparativamente a causa delle persistenti lacune dei dati. Tuttavia, essa getta una chiara luce sui risultati e sulle carenze delle risposte dei governi alla sfida dell'integrazione dei rifugiati in Europa.

Per quanto riguarda la residenza, gli standard legali italiani sono comparabili con quelli applicati in Spagna: il permesso di soggiorno di protezione dura 5 anni ed è rinnovato su semplice richiesta. Standard simili si trovano in Lituania, Repubblica Ceca e Slovenia. In Polonia, non appena il beneficiario riceve lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, ottiene un permesso di soggiorno che viene concesso per un periodo di tempo illimitato. In Ungheria è stata segnalata una situazione simile a quella italiana nel 2020: a causa della quarantena durante la pandemia covid, le procedure di residenza permanente hanno subito un drastico rallentamento e diversi requisiti amministrativi hanno costituito un ostacolo alla richiesta di residenza.

Per quanto riguarda le politiche sul lavoro, la maggior parte degli Stati membri applica disposizioni giuridiche per facilitare l'accesso dei BPI al mercato del lavoro, riconoscendo loro l'accesso al lavoro dipendente e autonomo come per i cittadini nazionali, senza ostacoli. Nel settore delle politiche sul lavoro, la maggior parte dei Paesi non dispone di programmi di sostegno mirati ai BPI per accedere all'occupazione, e l'Italia tra questi, non avendo delle politiche nazionali sufficientemente efficienti sul tema. Tra i Paesi analizzati,

⁴² Le valutazioni NIEM risultano dalle risposte che ciascun partner europeo presenta annualmente rispetto ad un set di domande poste da NIEM rispetto ai vari ambiti di integrazione (che sono appunto la salute, la scuola, l'accesso alla formazione professionale e ai corsi di lingua e orientamento sociale, il ricongiungimento familiare, l'accesso alla casa, il lavoro, la sicurezza sociale, la residenza, la cittadinanza, ecc.). Ciascuna risposta viene infatti codificata e trasformata in un punteggio crescente da 0 (minima integrazione) a 100 (massima integrazione) e il punteggio d'integrazione di ciascun ambito risulta pari alla media dei punteggi derivanti dalle singole risposte che riferiscono a tale ambito, Paese per Paese. Il punteggio medio complessivo di integrazione è poi pari alla media dei punteggi dei singoli ambiti, Paese per Paese. Per maggiori informazioni: <http://www.forintegration.eu/>.

la Svezia ha adottato una buona prassi di politica del lavoro su cui vale la pena soffermarsi. Il programma di introduzione al mercato del lavoro in Svezia ha una durata garantita di 24 mesi, è attuato da personale appositamente formato ed è incentrato su tre componenti principali: servizi per l'impiego, formazione linguistica e orientamento civico. Il primo passo di questo programma è convalidare l'istruzione dei nuovi arrivati, l'esperienza lavorativa e le competenze. Inoltre, ci sono diverse forme di occupazione sovvenzionata disponibili. I minori non accompagnati in età lavorativa, i genitori soli, le donne e le persone con disabilità sono identificati come gruppi con esigenze specifiche ai fini dell'ammissibilità ai servizi di collocamento e ricevono un sostegno mirato all'occupazione. In Francia, un piano d'azione è stato elaborato nel 2020 per promuovere il riconoscimento delle competenze, dell'esperienza professionale e delle qualifiche dei cittadini stranieri appena arrivati (inclusi i BPI). In Spagna, invece, la documentazione necessaria per accedere a una occupazione lavorativa è molto difficile da ottenere e pone un ostacolo significativo alla ricerca del lavoro per i BPI.

La salute è la dimensione in cui i Paesi membri hanno implementato le migliori politiche del quadro NIEM. Tutti gli Stati membri, compresa l'Italia, garantiscono una copertura sanitaria minima per i BPI su base paritaria rispetto ai cittadini nazionali e in modo non discriminatorio. Il quadro giuridico sull'accesso all'assistenza sanitaria è stato completamente stabile in tutti i Paesi valutati nel periodo 2019-2021, mantenendo standard generalmente favorevoli. Ad esempio, in Francia le autorità informano regolarmente gli operatori sanitari in merito ai diritti e alle esigenze dei beneficiari di protezione internazionale. Il "piano vulnerabilità" del Ministero degli Interni francese prevede diverse misure di sensibilizzazione sulle specifiche esigenze sanitarie delle persone che cercano o beneficiano di protezione internazionale. Al contrario NIEM segnala che in Polonia, nel 2020, l'Ufficio per gli stranieri non è riuscito a finanziare o cofinanziare la fornitura di assistenza medica ai BPI in collaborazione con le ONG.

Così come per la salute, l'accesso all'istruzione è ampiamente fornito negli Stati membri valutati da NIEM. Infatti, quasi tutti i Paesi garantiscono l'accesso per i BPI a diversi livelli di istruzione a condizioni di parità con i cittadini nazionali, tra cui l'accesso all'istruzione prescolare, istruzione primaria/ secondaria inferiore, istruzione secondaria superiore e scuole post-secondarie e terziarie. La Repubblica Ceca, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi, la Polonia, la Slovenia, la Spagna e la Svezia forniscono ai BPI lo stesso accesso alla scuola dei cittadini nazionali fino al livello superiore di istruzione terziaria, senza imporre requisiti ulteriori e con un sistema facilitato di riconoscimento delle qualifiche. D'altra parte, diverse condizioni giuridiche influenzano negativamente l'inclusione dei BPI nel sistema educativo in Grecia: qui i minori stranieri hanno accesso al sistema educativo solo in assenza di misure esecutive di allontanamento nei loro confronti o nei confronti dei loro genitori. Inoltre, i figli di cittadini di Paesi terzi con documentazione incompleta possono iscriversi nelle scuole pubbliche solo se sono soddisfatte una serie di condizioni.

In Repubblica Ceca, Francia, Paesi Bassi e in Svezia i BPI hanno la libertà di movimento e la scelta di residenza all'interno del Paese, il pieno accesso alle prestazioni abitative, nonché il pieno accesso ai diritti di proprietà a condizioni paritarie con i cittadini nazionali. Ciò avviene tendenzialmente anche in Italia, almeno sulla carta, ma la scarsa politica abitativa e i numerosi ostacoli pratici nell'accesso alla casa, come illustrato nel paragrafo 6, concorrono a creare diversi ostacoli nell'accesso all'abitare. La libertà di movimento

non è cosa scontata per i BPI negli altri Paesi analizzati: in Grecia solo dal 2019 i beneficiari di protezione internazionale possono godere del diritto alla libera circolazione alle stesse condizioni degli altri cittadini di Paesi terzi e decidere liberamente la loro residenza all'interno del Paese. In Spagna, i migranti non possono soddisfare le condizioni generali di accesso alle prestazioni abitative: essi hanno bisogno di avere un permesso di soggiorno a lungo termine, la residenza formale nel comune e un conto bancario aperto a condizioni speciali.

Interessante notare, sul tema casa, che in Slovenia, a partire da novembre 2021 i BPI potranno accedere a un sostegno mirato per ricevere alloggio a condizione che sottoscrivano un accordo di integrazione entro un mese dal ricevimento dello status. BPI disoccupati o senza mezzi finanziari avranno diritto a ricevere un aiuto finanziario da parte dello Stato per affittare alloggi privati per un massimo di 12 mesi e a determinate condizioni per ulteriori 12 mesi. L'accordo richiede almeno l'80% di frequenza a un corso di lingua slovena, un corso sulla società slovena e una volta al mese la partecipazione a un incontro con un assistente sociale. I BPI in Slovenia in passato avevano automaticamente diritto a 36 mesi di aiuto finanziario per l'affitto di abitazioni private senza condizioni aggiuntive.

Sul ricongiungimento familiare, la maggior parte delle leggi nazionali è in linea con la direttiva UE sul tema. Tuttavia, le disposizioni restrittive colpiscono in alcuni Stati membri le persone vulnerabili, in quanto le condizioni agevolate non sono generalmente previste e solo i minori sono coperti da alcune disposizioni speciali. Romania e Italia forniscono disposizioni legali che sono altamente favorevoli per tutti i BPI, senza discriminazioni. In Italia così come in Romania, infatti, non esiste una durata minima specificata nella legge per i BPI per accedere al ricongiungimento familiare. Inoltre, non ci sono requisiti economici, abitativi, di integrazione, linguistici, sanitari, da rispettare, e non c'è limite di tempo per godere di queste condizioni agevolate. La Spagna invece ha segnalato l'aumento dell'importo della tassa per effettuare il ricongiungimento familiare, compromettendo l'effettivo accesso dei BPI alla procedura.

10.2 Outcome indicators

Per quanto riguarda gli *outcome indicators*, costruiti sulla base delle risposte date dagli Stati riguardo a particolari sfide di integrazione, l'Italia condivide con Grecia e Polonia il problema del sovraffollamento nelle abitazioni e la creazione di quartieri ghetto per le persone straniere con una bassa disponibilità socio-economica.

Sul lavoro, è stata segnalata la difficoltà italiana di accedere ai corsi di formazione e di lingua, oltre al problema generale del mercato del lavoro nazionale che offre contratto a tempo determinato e poca stabilità lavorativa: problema simile segnalato dalla Repubblica Ceca.

Per quanto riguarda il tema della salute, invece, il nostro Paese si distingue dagli altri per l'offerta specifica di servizi sanitari sulla salute mentale dei migranti, anche se i tempi di attesa molto lunghi rischiano di vanificare le buone pratiche.

Infine, è stato segnalato da più parti che i pregiudizi verso i migranti e la discriminazione sono fattori che ostacolano i processi di integrazione: i BPI intervistati in Svezia hanno condiviso l'idea, condivisa dagli intervistati in Italia, che l'integrazione

riguarda la collaborazione tra i nuovi arrivati e la comunità ospitante. In Italia, infatti, è stata indicata la mancanza di fiducia reciproca tra la società ricevente e i nuovi arrivati come un ostacolo per creare ponti e aumentare l'impegno dei migranti con la società ricevente.

10.3 Integrazione e pandemia

Dal rapporto di comparazione NIEM si evince che la pandemia da covid ha avuto in generale un impatto sproporzionatamente forte su migranti e rifugiati. Vivendo in condizioni di grande insicurezza ai margini della società, le vulnerabilità dei rifugiati sono state ulteriormente aggravate da misure e restrizioni pandemiche. La pandemia ha inoltre evidenziato le disparità esistenti nell'accesso ai servizi di base per i rifugiati.

Sebbene gli indicatori giuridici, politici e di attuazione/collaborazione nella ricerca NIEM riflettano direttamente solo in pochissimi casi l'impatto della pandemia sull'integrazione dei rifugiati, gli impatti negativi della covid su diverse aree di integrazione sono stati osservati attraverso domande specifiche in questo round di valutazione di NIEM.

Nel complesso, i Paesi che hanno forti politiche di integrazione dei rifugiati in generale sembrano gestire meglio gli effetti negativi della pandemia, mentre altri Paesi hanno riferito di affrontare maggiori sfide nel rispondere alle esigenze dei rifugiati durante la crisi. Informazioni che l'Italia ha segnalato sul tema che sono state considerate rilevanti per la ricerca sono state la regolarizzazione dei lavoratori domestici e agricoli e la creazione del portale multilingue jumamap.it.

Conclusioni

L'esperienza italiana è caratterizzata da un sistema di accoglienza per i richiedenti asilo costituito da strutture residenziali e poi dall'applicazione al beneficiario di protezione, una volta uscito da tale sistema, delle misure ordinariamente previste per la popolazione, salvo limitate esclusioni o misure particolari. Accanto, abbiamo, rilevante, la disciplina amministrativa quanto all'esame delle domande di protezione, quanto ai permessi di soggiorno per i beneficiari, e quanto al ricongiungimento familiare.

Tale assetto presenta aspetti positivi ma anche criticità, specie per quel che riguarda l'accoglienza, rispetto alle quali sarebbero opportuni interventi. In particolare si tratta di criticità con riferimento all'integrazione. Ad esse, si noti, va attribuito particolare rilievo considerato anche il fatto che, mentre in passato, molte persone orientate a chiedere protezione in Europa transitavano in Italia, oggi i dati mostrano una marcata tendenza a restare nel nostro Paese. Infatti, dopo l'annata eccezionale del 2014 con i forti flussi siriani ed eritrei, già nel 2015 e ancor più negli anni successivi è andato via via mutando sia il panorama delle provenienze, con l'arrivo di nazionalità che sembrano maggiormente interessate alla permanenza in Italia e meno in fuga da guerre⁴³, sia la politica di gestione dei flussi migratori, con un crescente tasso di identificazione dei migranti assieme ad un rafforzamento dei presidii di frontiera. Infatti, come si nota sia dai dati sulle variazioni dei numeri di residenti stranieri in Italia in questi anni in corrispondenza delle cittadinanze coinvolte dagli sbarchi, sia dal numero degli accolti nelle strutture d'accoglienza, così come da quello delle richieste di asilo complessivamente presentate, è legittimo affermare che inizialmente nel 2014 – quando cioè il flusso di migranti via mare era composto quasi per metà esclusivamente da siriani o eritrei – i migranti giunti in Italia via mare, spesso in fuga dalle guerre, proseguivano il loro percorso migratorio verso altri Paesi europei; quasi sempre eludendo la Convenzione di Dublino, ossia senza porre domanda d'asilo sul territorio di primo approdo. Si può aggiungere che spesso essi erano persino agevolati dalle autorità italiane a varcare i confini in direzione di altri stati senza alcuna identificazione oltre l'eventuale autodichiarazione del proprio Paese di origine: i siriani residenti in Italia, ad esempio, nonostante le decine di migliaia di sbarchi sul territorio nazionale, sono cresciuti solamente dai 4.414 al 1° gennaio 2014 ai 5.892 al 1° gennaio 2018; e gli eritrei sono perfino diminuiti nello stesso lasso di tempo, da 11.187 a 9.343. E a ulteriore riprova dell'Italia allora come mero Paese di transito gli accolti nelle strutture d'accoglienza si sono fermati a 66.066 a fine 2014 a fronte di 170.100 sbarcati durante il medesimo anno, e le stesse domande d'asilo complessivamente presentate in Italia sono state pari ad un terzo del numero di sbarcati nel 2014. Più di recente, al contrario, si nota una minor discordanza nei numeri tra i migranti arrivati via mare, le

⁴³ Il numero di persone giunte in Italia via mare non aveva mai raggiunto nemmeno le 50mila unità annue fino all'inizio dello scorso decennio mentre è poi risultato di 170.100 nel 2014, il 171,3% in più rispetto al precedente record di 62.692 del 2011 caratterizzato dalle cosiddette "primavere arabe"; ancora di 153.842 nel 2015; di 181.436, record assoluto, nel 2016; e di 119.369 comunque durante il 2017, con un crollo solo negli ultimi cinque mesi in concomitanza agli accordi dell'Italia con la Libia che è poi continuato nel biennio successivo con 23.370 sbarchi nel 2018 e 11.471 nel 2019, per infine risalire nel 2020 (34.154) e più fortemente nel 2021 (67.040). Nel primo anno di crisi 2014 sono giunti in Italia soprattutto siriani (42.323) ed eritrei (34.329), ma i siriani sono subito diminuiti a 7.448 nel 2015 e a 1.200 nel 2016. Piuttosto allora – dopo un 2015 con al primo posto gli eritrei – i nigeriani sono stati primi tra gli sbarcati nel 2016 e nel 2017 prima di essere sempre scalzati dai tunisini fino al 2021. L'anno scorso, in particolare, si contarono soprattutto ancora questi ultimi (15.671) e poi egiziani (8.352), bangladeshi (7.824), iraniani (3.915) e ivoriani (3.807).

conseguenti domande d'asilo poste in Italia e il relativo incremento della popolazione residente, quantomeno in rapporto a ciò che invece si è riscontrato in passato; ed una occupazione del sistema di accoglienza maggiormente in linea con il reale numero di persone sbarcate, a significare molto verosimilmente una situazione in cui più spesso i migranti si trattengono in Italia come meta finale..

Ciò premesso, si indicano qui di seguito alcune tra le più rilevanti criticità di carattere generale:

- nella prima fase, ossia quella che si sviluppa nelle strutture di accoglienza, le misure adottate sono poco adatte a valorizzare il background dei richiedenti asilo e a dare loro strumenti per muoversi “alla pari” con gli altri una volta usciti dal SAI. Vi sono, in proposito, carenze a livello di previsioni normative ma, soprattutto, di conseguenza, all'uscita, i BPI risultano ad alto rischio povertà-emarginazione. Gli interventi concernenti l'insegnamento della lingua, la formazione professionale ecc. dovrebbero iniziare prima e avere un maggiore intensità;
- all'uscita dalle strutture di accoglienza, al di là di qualche, non trascurabile, formale discriminazione (come nel caso del reddito di cittadinanza) i BPI si trovano ad essere trattati allo stesso modo della generalità dei soggetti, che si tratti di accesso alla casa o di accesso al lavoro o altro, con gli stessi diritti e le stesse agevolazioni. Ma questo, per la condizione di debolezza di cui si è detto in cui vengono a trovarsi, e anche per l'emergere di alcune situazioni di discriminazione di fatto, si traduce in una condizione, per molti, di povertà emarginazione. Con anche, tra l'altro, l'innescarsi di meccanismi per così dire a spirale dove la “debolezza” in un ambito si estende poi anche ad altri. Si osserva ad esempio che il non avere uno stabile rapporto di lavoro accentua non poco la difficoltà a trovare una casa in locazione. Come dovrebbe avvenire di regola nel nostro ordinamento, a fronte di una specifica condizione di debolezza dovrebbero allora svilupparsi specifiche misure compensative. Ad esempio: misure ad hoc per favorire l'accesso al lavoro o quello alla casa. Andrebbe poi anche valutata l'opportunità di favorire processi di stabilizzazione legale per quei BPI che non godendo dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria sperimentano specifiche condizioni di precarietà quanto al permesso di soggiorno;
- la situazione di povertà-emarginazione di cui si è detto si riflette poi sulla fruizione dei diritti. Si pensi ad esempio a come il diritto al ricongiungimento familiare possa essere di fatto pregiudicato o portare a situazioni di grave disagio.

Sul piano del metodo, rispetto alle criticità di cui sopra si auspica che per quanto possibile la definizione degli interventi avvenga con una qualche partecipazione degli interessati. Finora tale partecipazione non è stata pressoché mai prevista, si è preferita la via più facile di una definizione da parte delle istituzioni e, in una qualche misura, da parte degli operatori, “come se” essi davvero conoscessero pienamente le esigenze dei BPI e le migliori soluzioni. Ma appare evidente che non sempre ciò è vero. Considerate le

circostanze, ad esempio, è lecito pensare che dai beneficiari di protezione potrebbero venire indicazioni utili per la definizione delle soluzioni di edilizia abitativa a loro destinate – non essendo certo scontato ad esempio quali siano quelle più adatte alle loro esigenze – così come anche per la definizione dei percorsi di formazione essendo in proposito essenziale tener conto dei progetti di vita.

Un altro auspicio è che si operi in modo tale da dare per quanto possibile a tutti i BPI le stesse opportunità a prescindere dal territorio dove vengono a trovarsi. In Italia le diversità territoriali sono molto marcate, anche per quel che riguarda le opportunità offerte ai BPI. Se a riguardo si possono riscontrare diversità da considerarsi un valore, e altre strettamente legate a più complessive diversità di sviluppo, ve ne sono molte che danno luogo a vere e proprie discriminazioni legate ad esempio alla minor offerta di opportunità da parte dei servizi pubblici. Una ricerca come quella NIEM per sua natura, in quanto legata a ciò che è previsto a livello nazionale, non evidenzia tali criticità ma non va trascurato che, ad esempio, non tutte le regioni offrono lo stesso livello di servizi per quel che riguarda la formazione professionale o l'accesso all'impiego. Rispetto a tali differenze si ritiene che sarebbe opportuno un intervento nel segno della omogeneizzazione, fondato sulla valorizzazione delle esperienze migliori.

Rispetto agli interventi di cui sopra va osservato, infine, che non solo, come sopra messo in evidenza, essi appaiono necessari ma che oggi le circostanze appaiono per certi versi favorevoli. Pur con tutte le difficoltà di scenario con riguardo ai continui flussi di richiedenti asilo, siamo lontani dai primi anni in cui tali flussi si manifestarono come fenomeno di massa. Da tempo essi appaiono elevati ma relativamente stabili (non si considera qui la crisi ucraina che per sua natura propone sfide del tutto particolari). E allora, se è vero com'è vero che spesso in Italia in materia di protezione internazionale, la logica dell'emergenza ha prevalso inducendo a privilegiare l'assistenza nell'immediato e in generale le misure urgenti rispetto a quanto necessario in una prospettiva di lungo periodo oggi per quanto detto proprio il riferimento a una tale prospettiva dovrebbe essere al centro dell'attenzione.



National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)

Cofinanziato dalla Commissione Europea attraverso il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Safe harbour

Project co-financed from the National Programme
of the Asylum, Migration and Integration Fund

Il contenuto di questa pubblicazione non riflette l'opinione ufficiale della Commissione Europea e del Ministero dell'Interno e dell'Amministrazione polacca.

La responsabilità per le informazioni e le opinioni espresse nella pubblicazione è interamente di Fondazione ISMU

Copyright by Fondazione ISMU, 2022