

XV Legislatura

Seminario parlamentare di alto livello sulle migrazioni internazionali. Riservato ai parlamentari dei paesi membri dell'OCSE.

Parigi, 22 febbraio 2007

Documentazione

XV Legislatura

**Seminario parlamentare di alto livello sulle migrazioni
internazionali. Riservato ai parlamentari dei paesi
membri dell'OCSE.**

Parigi, 22 febbraio 2007

Documentazione

Servizio Affari internazionali

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini tel. 06 6706_2405

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli _3542

Segreteria

Fax 06 6706_4336

Simona Petrucci _2989

Marzia Aizpuru _3666

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai _2969

Segretario parlamentare

Documentarista

Elena Di Pancrazio _3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli _2653

Laura E. Tabladini _3428

Monica Delli Priscoli _4707

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero _3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza _3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti _2884

Antonella Usiello _4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti _2891

Consigliere

Davide A. Capuano _3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna _2359

Luca Briasco _3581

Viviana Di Felice _3761

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella _2873

Antonia Salera _3414

Marianna Guarino _5370

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi _2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli _4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani 3418

Patrizia Mauracher _3397

Claudio Olmeda _3416

Cristina Sabatini _2571

Angela Scaramuzzi _3417

INDICE

I. DOCUMENTI OCSE

OCSE. Scheda sull'organizzazione	3
Il seminario parlamentare. Premessa	5
Programma dei lavori	7
<i>International migration Outlook 2006</i>	
Comunicato	10
Commento.....	11
Introduzione	15
Dati statistici	21
<i>Immigration and foreign presence in Italy, 2005-2006</i>	39
<i>Where immigrant students succeed</i> . Sintesi	79
<i>The economic integration of immigrants</i> . Seminario, Parigi, 29 maggio 2006	88

II. ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Assemblea generale delle Nazioni Unite. <i>Dialogo di alto livello sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo</i> . 13 ottobre 2006. Sintesi in spagnolo. ...	93
Commissione europea. <i>L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione</i> . 30 novembre 2006.....	99

III. CONTRIBUTI RECENTI

<i>Proposte per uno strategy paper della cooperazione italiana su migrazioni e sviluppo</i> , a cura di Andrea Stocchiero, CeSPI, febbraio 2007.....	113
<i>Sviluppo e gestione sostenibile dei flussi migratori provenienti dall'Africa</i> . Sintesi del progetto Cespi-Sid.	133
Massimo Livi Bacci, <i>Una regolare irregolarità</i> , "il Mulino", 3, 2006	139
<i>Italia, paese di immigrazione e di emigrazione: i rapporti Caritas e Migrantes</i> , "Studi emigrazione", 164, 2006.	146
Daniele Cologna, <i>Quale integrazione?</i> , "Equilibri", 2, 2006	159
Tito Boeri, <i>Aspettando una nuova legge sull'immigrazione</i> , "La voce.info", 4 dicembre 2006	169

IV. RASSEGNA STAMPA

Gianclaudio Bressa, <i>Cittadini come noi</i> , "Europa", 1/02/2007	175
Antonio Golini, <i>Immigrati e ricerca, il paese non perda l'opportunità</i> , "Il Messaggero", 30/01/2007	176
Appello dal Quirinale, <i>Richiamo di Napolitano alla saggezza sugli immigrati</i> , "il Riformista", 19/12/2006	177

Lucio Malan, <i>La sinistra raddoppia gli extracomunitari</i> , “Liberio”, 19/12/2006	178
Antonio Golini, <i>L’immigrazione sfida cruciale, ma l’Europa può affrontarla soltanto unita</i> , “Il Messaggero”, 19/12/2006	179
Carlo Trigilia, <i>Il paradosso dell’immigrazione</i> , “Il Sole 24Ore”, 16/12/2006	180
Magdi Allam, <i>Moschee e poligamia, in Italia troppi cedimenti</i> , “Corriere della Sera”, 11/12/2006	181
Luca. Paolazzi, <i>Senza immigrati l’Italia sarebbe in recessione</i> , “Il Sole 24Ore”, 10/12/2006	182
<i>Il monito del ministro. Protesta il centrodestra, Amato: sanatoria sugli immigrati senza una politica comune europea</i> , “Corriere della Sera”, 29/11/2006	183
Francesca Angeli, <i>Mantovano: “Ma dove vive? Così provocherà un’invasione”</i> , “Il Giornale”, 29/11/2006	184
<i>Amato: ok alle quote UE proposte da Frattini</i> , Il Sole 24Ore, 23/11/2006.....	185
Vladimiro Polchi, <i>“Avanti con la cittadinanza e no ai quartieri ghetto”</i> , “La Repubblica – Metropoli”, 19/11/2006	186
Alessandro Campi, <i>La via italiana all’integrazione è possibile</i> , “Secolo d’Italia”, 10/11/2006	188
Marcello Pera, <i>Ecco che cosa dobbiamo esigere dagli islamici</i> , Liberio, 7/11/2006....	189
Emanuele Severino, <i>Occidente. L’impossibile declino</i> , “Corriere della Sera”, 3/11/2006	190

I. DOCUMENTI OCSE

OCSE: L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo

Che cosa è l'OCSE ?

Un forum che consente ai governi di rispondere, insieme, alle sfide economiche, sociali e ambientali derivate dall'interdipendenza e dalla mondializzazione.

Una fonte di dati comparativi, di analisi e di previsioni per sostenere la cooperazione multilaterale

Uno strumento per i governi

- L'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) nasce dopo la Seconda Guerra mondiale per attuare il Piano Marshall
- Diventa nel 1961 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) a vocazione transatlantica e successivamente mondiale
- Comprende oggi 30 paesi membri
- Oltre 70 paesi/economie in via di sviluppo e in transizione hanno rapporti di lavoro con l'OCSE

La missione dell'OCSE

Promuovere politiche volte a:

- realizzare la massima espansione possibile dell'economia e dell'occupazione e un miglioramento del tenore di vita nei Paesi membri, mantenendo la stabilità finanziaria, contribuendo così allo sviluppo dell'economia mondiale;
- contribuire ad una sana espansione economica nei Paesi membri e non membri, in via di sviluppo economico;
- contribuire all'espansione del commercio mondiale su una base multilaterale e non discriminatoria conformemente agli obblighi internazionali.

Il Segretariato dell'OCSE

- Due lingue ufficiali: inglese e francese
- I membri del personale sono funzionari internazionali
- Non esiste un contingentamento per paese
- 2.300 persone presso la sede di Parigi

Come si lavora all'OCSE ?

- Raccolta dati
- Analisi
- Discussione
- Decisione
- Attuazione
- Valutazione tra pari
- Sorveglianza multilaterale

L'OCSE e i governi

- Una condivisione dell'informazione in tutti i campi di attività dell'OCSE
- Programmi di cooperazione ai livelli nazionali e regionali
- Aiutare i governi e i cittadini di tutti i paesi a raccogliere i frutti del commercio e degli investimenti internazionali

L'OCSE e la società civile

- Consultazioni con il settore delle imprese per il tramite del BIAC (Comitato consultivo economico e industriale)
- Consultazioni con il mondo del lavoro per il tramite del TUAC (Commissione sindacale consultiva)
- Legami rafforzati con la società civile nei campi quali l'ambiente, gli scambi, il commercio elettronico e la politica sociale
- Lavori accessibili in rete sul sito www.oecd.org e nelle pubblicazioni dell'OCSE. I commenti del pubblico sono benvenuti.

Economia e scambi

- Analisi e pubblicazioni di dati comparativi e di previsioni
- Elaborazione di politiche intese ad assicurare la crescita e la stabilità economica.
- Favorire la cooperazione fra governi per consolidare il sistema degli scambi multilaterali
- Incoraggiare l'espansione dei servizi finanziari degli investimenti internazionali
- Promuovere "politiche che funzionano" su scala internazionale

Coesione sociale

- Assicurare l'eguaglianza di accesso all'istruzione per tutti
- Promuovere l'accesso di tutti a sistemi sanitari efficaci
- Lottare contro l'esclusione e la disoccupazione
- Ridurre la "frattura digitale" fra ricchi e poveri

Ambiente

- Incitare i mercati ad operare per uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale ed economico
- Mettere la scienza e la tecnologia al servizio dei cittadini di tutti i paesi
- Rafforzare la presa di decisione per evitare sprechi e inquinamento

Governance

- Promuovere il buon governo a tutti i livelli dell'amministrazione e dell'impresa
- Assicurare la trasparenza e l'equità nei sistemi fiscali e nelle regole di concorrenza
- Lottare contro la corruzione e il riciclaggio e promuovere standard etici elevati di norme
- Incoraggiare l'obbligo di responsabilità e promuovere l'impegno dei cittadini nella vita politica

Alcuni esempi del lavoro compiuto dall'OCSE

- Linee guida del DAC per la riduzione della povertà
- Modello di convenzione fiscale
- Convenzione di lotta contro la corruzione
- Principi di governo societario
- Linee guida destinate alle imprese multinazionali
- Accordo sui crediti all'esportazione
- Linee guida sulla prevenzione dei conflitti
- Accordo per l'accettazione delle prove sui prodotti chimici
- Sistema di classifica dei prodotti chimici pericolosi
- Sistema d'identificazione dei raccolti geneticamente modificati

**Seminario parlamentare di alto livello sulle migrazioni internazionali.
Parigi, 22 febbraio 2007. Premessa**

Il seminario parlamentare di alto livello sulle migrazioni internazionali, che si svolgerà nella sede di Parigi dell' OCSE il 22 febbraio 2007, costituisce un'opportunità per il Segretariato dell'organizzazione di avere uno scambio di punti di vista con i rappresentanti parlamentari dei paesi membri su vari aspetti del fenomeno delle migrazioni internazionali, in particolare: l'impatto economico dell'immigrazione, la gestione dei flussi, l'integrazione dei cittadini immigrati, la prospettiva dei paesi in via di sviluppo.

Nel corso dei lavori saranno presentate le recenti ricerche dell'OCSE in materia, tra cui *l'International migration outlook 2006*. Quali notazioni di contesto che possono essere utili alla discussione, nella lettera di invito per il seminario redatta dal direttore del dipartimento Affari pubblici dell'OCSE Chris Brooks sono riportate alcune osservazioni generali sul fenomeno.

- Circa tre milioni di migranti a lungo termine entrano ogni anno nei paesi dell' OCSE legalmente, senza contare gli ingressi illegali. Il numero dei lavoratori stagionali e a contratto è cresciuto negli ultimi dieci anni in ragione del fatto che i paesi dell'OCSE continuano a reclutare lavoratori temporanei stranieri.
- Un ancor maggior numero di lavoratori stranieri sarà probabilmente necessario in futuro a causa dell'invecchiamento della popolazione e della caduta di interesse nei paesi dell'OCSE per certe occupazioni come quelle legate al settore edilizio. Questo processo potrà essere possibile solo se i precedenti e attuali immigrati saranno in grado di integrarsi senza difficoltà nei paesi ospitanti.
- I governi sono impegnati a raggiungere un equilibrio tra l'apertura alle migrazioni internazionali con la speranza di attrarre competenze specializzate per soddisfare i bisogni nazionali, fermezza nella gestione dei flussi migratori per dimostrare alla pubblica opinione e ai potenziali migranti che gli spostamenti non autorizzati non saranno tollerati, e la realizzazione di politiche concrete per favorire l'integrazione degli immigrati. Per raggiungere questo obiettivo è necessario realizzare la giusta combinazione di ingressi selezionati e non, di permanenze temporanee e durature, di richiesta di manodopera specializzata e generica, e più in generale di politiche che sappiano coniugare di apertura e controllo.

OECD HIGH-LEVEL PARLIAMENTARY SEMINAR
INTERNATIONAL MIGRATION - CHALLENGES AND PROSPECTS
22 February 2007

Draft programme

- 9.00 **Welcome coffee**
- 9.30 **Opening remarks**
- 10.00 **Introductory session**
Overview of recent developments in migration movements and policies -
Jean-Pierre Garson, Head of Non-Member Economies and International Migration
Division, Employment, Labour and Social Affairs Directorate

Currently close to three million long-term immigrants enter OECD countries legally every year; this does not include unauthorised movements. The number of temporary seasonal and contract workers has been increasing over the past ten years as OECD countries continue to recruit temporary foreign workers. In the countries and categories for which detailed data are available, temporary entries for employment increased by approximately 7% in 2004, reaching 1.5 million. The number of asylum seekers is declining, while international students are increasing. Many movements, especially of low-skilled workers, occur irregularly. More workers are likely to be needed in the near future due to ageing populations and falling interest in certain occupations in OECD countries such as sciences and building trades.

Economic impact of migration in OECD countries - Orsetta Causa, Economist,
Structural Policy Analysis Division 1, Policy Studies Branch, Economics Department

The increasing share of immigrants among unskilled individuals of working age raises concerns about the consequences for labour market outcomes of natives, in particular the unskilled. The labour market integration of immigrants is problematic in numerous OECD countries, as illustrated by either lower wages or lower employment rates, in comparison to natives.

Immigration influences relative wages and unemployment rates for individual categories of workers, depending on the skill mix of immigrants. In all OECD countries studied for given individual characteristics, immigrants underperform natives in terms of wages, unemployment or both. Because labour market experience in the host country is an important channel of integration, the often low employment rate among recently arrived immigrants does not bode well for their future labour market assimilations.

10.20 - 11.00 **Discussion**

- 11.00 **Managing migration - systems in place, main challenges and future prospects -**
George Lemaître, Principal Administrator, Non-Member Economies and
International Migration Division, Employment Labour and Social Affairs Directorate

Patterns of international migration have changed substantially in recent years. Immigration pressures are increasing in most OECD countries, with some countries experiencing unprecedented waves of immigration and others tightening their entry policies. In a number of countries, the nature of immigration itself has changed, be it in terms of motivation, expected duration of stay or lawfulness. Migration flows are likely to continue on a sustained path in the

coming decades, due to widening demographic imbalances between developing and OECD countries, coupled with diminishing transport and information costs, in the context of persistent income disparities across regions.

Governments are faced with the task of achieving a balance between openness to international migration with the hope of attracting the required skills to satisfy domestic needs, firmness in managing migration inflows to demonstrate to public opinion and to potential migrants that unauthorised movements are not tolerated, and the implementation of effective policies to ensure immigrant integration. To do this requires getting the right mix of selected and non-selected migrants, of temporary and permanent migrants, of high-skilled and low-skilled, and more generally of openness and control.

11.15 - 12.30 **Discussion**

12.30 - 14.00 **Lunch**

14.00 - 14.20 **Integration of immigrants – educational and labour market outcomes -**

Andreas Schleicher, Head, Indicators and Analysis Division, Directorate for Education

Thomas Liebig, Non-Member Economies and International Migration Division, Employment Labour and Social Affairs Directorate

There are growing signs in some OECD countries that integration is proving less successful than in the past. In many countries, immigrants tend to be more exposed than citizens of the host countries to unemployment and social exclusion. They often face less stable jobs and long-term unemployment. In a longer-term perspective, the question of integration concerns not only immigrants, but also their children, the so-called “second-generation immigrants”, in particular through their educational attainments and labour market outcomes. In many countries, second- and third-generation offspring of immigrants still face barriers to employment.

The OECD argues that lessons from successful integration initiatives can be successfully applied elsewhere if administrations are willing to put necessary policy frameworks in place, including anti-discrimination legislation. At a national level, it calls on host countries to ensure that immigration systems meet local labour market needs. It also recommends flexible education policies that provide opportunities for training and recognition of prior competences and qualifications. At a local level, the OECD urges policy makers to ensure strong co-ordination between institutions and the involvement of employers in local partnerships.

An OECD report, “Where immigrant students succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003.” analyses evidence from PISA 2003 on outcomes of schooling, including how well immigrant students perform in key school subjects at the age of 15 as well as how they assess themselves as learners and what their general attitudes are towards school. The results suggest that high levels of immigration do not necessarily impair integration. Immigrant students are motivated learners and have positive attitudes towards schools. Despite these strong learning dispositions, immigrant students often perform at levels significantly lower than their native peers and performance levels vary across countries

14.00 - 15.30 **Discussion**

15.30 **International migration – a developing country perspective**

Jeff Dayton-Johnson, Senior Economist, Research Unit 1-Structural Issues and Policy Reform, Development Analysis, Development Centre

Immigration is not only of relevance to OECD countries because of its relation to labour-market, social cohesion and other domestic policies. Because immigration has impacts upon migrants' home countries, OECD-country immigration policies also influence their development co-operation objectives. Migration to OECD countries affects labour markets and productivity in sending countries; these in turn influence growth, poverty and inequality back home. As such, well-managed migration may generate important gains for both the host countries and the migrants' countries of origin. In many cases migration has direct and indirect positive impacts on development. Emigration opens up job opportunities, generates remittances transferred home by migrants, encourages higher levels of schooling, and gives rise to diaspora networks that can benefit home economies. Nevertheless, there are also cases of massive and unmanaged migration, especially of highly-skilled migrants, with deleterious effects on delivery of critical services such as health care and education. A more effective partnership between sending and receiving countries will help both sets of countries to maximize the benefits and mitigate the risks associated with international migration.

15.50 - 17.00 **Discussion**

17.00 **Closing remarks**

References:

International Migration Outlook 2006

Where Immigrant Students Succeed

From Immigration to Integration: Local Approaches

Effects of Migration on Sending Countries

Immigration rises in OECD countries but asylum requests fall, says OECD

08/06/2006 - Between 3 and 3.5 million immigrants, including those already living in their new country on a temporary basis, became official long-term residents in OECD countries in 2004, according to **International Migration Outlook**, the latest edition of the OECD's annual report on migration movements and policies.

Immigration rose sharply to the United States (+34%), Italy (+28%) and the United Kingdom (24%) during 2004, the latest year for which comparative figures are available. By contrast, immigration dropped sharply in Finland (-25%), Germany (-15%) and New Zealand (-14%). Over the same period, the number of asylum seekers arriving in OECD countries declined by more than 20%, continuing a trend that has seen a 35% drop since 2000.

International Migration Outlook includes for the first time statistics which give a comparable picture of migration flows by counting only migrants on long-term resident visas, and not those, such as students or seasonal workers, with non-renewable or short-term residence permits. The statistics do not include unauthorised migration.

The number of temporary, seasonal, and contract workers has been increasing over the past ten years as OECD countries continue to recruit temporary foreign workers. In the countries and categories for which detailed data are available, temporary entries for employment increased by approximately 7% in 2004, reaching 1.5 million. The increase in the number foreign students is also significant, particularly in New Zealand, Japan, Australia, France and Germany.

Following the enlargement of the European Union to 25 states in May 2004, only three EU member countries - the United Kingdom, Ireland and Sweden - opened their labour markets to nationals of the new accession countries. Since then, the UK and Ireland have received a significant number of immigrants from these countries, Sweden to a lesser extent. From May 2004 to the end of December 2005, 345 000 workers from the new member states were registered in the United Kingdom. In Ireland, from May 2004 to May 2005, 83 000 nationals of the new EU member states were registered, equal to 4% of the Irish labour force.

Many countries have adopted measures to attract highly skilled immigrants and foreign students by introducing or improving selection policies. Security and the fight against irregular migration, however, remain key elements of policies to control migration flows. In parallel, new measures were adopted to develop or improve the integration of newcomers. These include obligatory language courses (Denmark and the Netherlands), assistance to find jobs, increased ethnic diversity within enterprises (almost all OECD countries), and the fight against discrimination (France) and for equal opportunities (Belgium, Finland, Sweden, among others).

International Migration Outlook evaluates migration policies and programmes which fix quotas and set numerical limits. It notes that these systems can be difficult to manage if the levels set do not take account of existing family or humanitarian migration as well as unauthorised movements. It also reviews the links between migration, financial remittances to immigrants' countries of origin and development in these countries.

For further information, journalists are invited to contact **Georges Lemaître** (tel. 33 1 45 24 91 63) or **Jean-Christophe Dumont** (tel. 33 1 45 24 92 43), OECD's Non Member Economies and International Migration Division.

International Migration Outlook: SOPEMI 2006 is available to journalists from the OECD's **Media Division** (tel.+ 33 1 45 24 97 00) or through the **password-protected website**.

For more information, please go to www.oecd.org/els/migration/imo2006

International Migration Outlook: SOPEMI 2006
 Release date: 8 June 2006 – ISBN 92-64-03627X

See tables and graphs

Also available: **Selon l'OCDE, l'immigration s'accroît dans les pays de l'Organisation mais les demandes d'asile sont en baisse (French)**

Editorial

Managing Migration – A Delicate Balancing Act

With an increase in migration and developing labour shortages, migration has jumped up the policy agenda in OECD countries...

International migration has jumped up the policy agenda in most OECD countries over the past decade. There are several reasons for this. First, immigration flows grew rapidly during the 1990s and are now growing again, using at times irregular or unconventional channels (asylum seeking, tourism overstaying). There are currently close to three million long-term immigrants entering OECD countries legally every year, and even more temporary movements, if international students are included (see Chapter 1). And this does not count unauthorised movements. Secondly, with ageing populations and falling interest in certain occupations in OECD countries (sciences, building trades), it is expected that there will be need for more worker immigration in the near future.

This will only be possible if past and current immigrants, who are more and more numerous, are seen to be integrating without difficulty in the host country. Immigrant performance on the labour market, however, for both past and recent arrivals in many countries and even for their offspring, is not as favourable as in the past.

... but managing migration has become a difficult balancing act

Governments are thus faced with the delicate task of achieving a balance between openness to international migration with the hope of attracting the required skills to satisfy domestic needs, firmness in managing migration inflows to demonstrate to public opinion and to potential migrants that unauthorised movements are not tolerated, and the implementation of effective policies to ensure immigrant integration.

The right balance is difficult to achieve. It requires getting the right mix of selected and non-selected migrants, of temporary and permanent migrants, of high-skilled and low-skilled, and more generally of openness and control.

Selection of migrants is not straightforward, and not all migrants can be selected

First, the selection of migrants is not always straightforward. Indeed in all countries, there are significant immigration movements over which governments have limited discretion. This is because of recognised human rights (the right of residents to live with their families, or to marry or adopt whom they wish), or signed international agreements (such as the Geneva Convention on refugees, or free movement treaties). Such “non-discretionary” movements (see Chapter 2) are already sources of labour for host countries, but not always for occupations in demand. Satisfying the latter means increasing the total levels, to attract the right people with the right skills.

In some countries the selection is carried out on the basis of language proficiency, work experience, education and age...

How are immigrants to be chosen and in what numbers? Should immigrants be selected on the basis of their characteristics, with points given for language proficiency, work experience, education, age, and only those selected who have the required minimum number of points? This is what is done in Australia, Canada and New Zealand, and the

migration regimes of these countries are often pointed to as models for other OECD countries to follow. Some 60% or more of immigrants (including family members) are in the skilled migrant stream in these countries.

... while in others, employers do the selecting, so workers have jobs upon arrival

In practice, aside from persons moving under free movement regimes such as the European Union, legal immigrant workers are selected in all countries. The difference with Australia, Canada and New Zealand is that they are selected by employers, rather than national administrations. Governments, however, sometimes impose salary, occupational or educational criteria that limit the possibilities. And when they are selected by employers, immigrants have a job upon arrival, rather than having to fend for themselves in a new country. Historically, introducing selected immigrants into the labour market without prior jobs has worked for Australia and Canada. Recently, however, it is showing its limits, as employers attribute less and less value to foreign work experience and qualifications. So even these countries have started to give points to potential immigrants for job offers and to select persons already in the country on a temporary status.

Deciding on the number to let in is not obvious...

Letting in the right number of immigrants is another challenge: let too many in and some of them will have difficulty finding work; let too few in and labour market conditions may become tight. Some countries manage this by fixing numerical targets or limits (see Chapter 2). How these targets are determined is not always clear. They appear to reflect in part demographic objectives and in part past experience and political judgments about what the labour market and public opinion can absorb.

... and some countries do it by fixing pre-ordained targets or limits, to which they hold to themselves

Targets and limits have the advantage of demonstrating to public opinion that movements are being managed. But they need to be carefully fixed to ensure that they meet domestic labour requirements, not always a simple task. One risk is the possibility of backlogs, if the number of eligible applicants exceeds the number of available places. Backlogs can be a source of frustration, make the migration system less flexible and serve as an inducement to irregular entry or stay for otherwise eligible candidates.

Temporary migration is one way to solve some labour needs...

Some labour requirements can be filled through temporary movements and there have been successful past experiences in this area. These suggest that temporary migration can be managed if the work to be carried out is itself temporary in nature, if all stake-holders including employers are involved in recruitment, and if workers and employers have the chance to link up again in future years.

... but not those that are regular and on-going

Because it is easier to sell to a sceptical public opinion, most countries would prefer to have temporary migration for low-skilled workers. Such workers tend to be less adaptable in the face of a changing economy and their integration takes longer. But it is unlikely that on-going, regular labour needs can reasonably be satisfied by a cycling in and out of temporary workers. Employers want to keep reliable workers, not forever train new cohorts. So some low-skilled worker migration needs to be permanent.

If work permits are kept low in the face of strong demand, there is a high risk of irregular movements

If there is little possibility for low-skilled workers to enter, and no other source of labour supply can satisfy needs for low-skilled workers, there is a high risk that irregular movements will be generated. This is especially the case if control of irregular migration and work is weak. In some countries, the unauthorised immigrant population is estimated at over 3% of the total population. Illegal employment, however, is not inevitable. The experience of regularisation programmes suggests that employers, who often must supply proven job offers to potential candidates, do not necessarily have a preference for illegal workers. With an adequate work permit programme which ensures that permits are delivered quickly and in sufficient numbers, their needs could be met.

The migration of highly skilled persons may represent a serious loss to sending countries in the developing world

All countries want high-skilled immigrants. With virtually all OECD countries having become receiving countries, the competition to attract and retain the highly skilled in particular will increase. Language is clearly going to be a problem for countries whose national languages have no basin outside their own borders. And even high-skilled migrants have been encountering problems in the labour markets of OECD countries, often working in jobs for which they are overqualified. There is a growing trend towards the recruitment of finishing students, who may represent serious losses to source countries, especially in small countries, even if this is tempered by significant remittances (see Chapter 3). OECD countries need to weigh the benefits of this kind of recruitment (rapid integration) against any brain drain effects they may induce.

Public policy and discourse with respect to international migration need to be even-handed...

Difficulties in integrating immigrants in some countries have led to restrictions on entry and stay and, at times, a public discourse on migration that is ambivalent. The restrictions and discourse, if unbalanced, may have adverse impacts on attempts to attract the kind of migrants which the country needs, as well as on the integration of current immigrants and their offspring. Potential immigrants have many receiving countries to choose from, on the one hand, while labour market and educational outcomes may suffer in an atmosphere in which immigrants are not made to feel welcome.

... and countries that can manage the balancing act will come out ahead

In sum, receiving countries that demonstrate an even-handed management of migration movements that is at once welcoming but firm, and in accordance with national needs, will be in a more favourable position to profit from the benefits of international migration.

John P. Martin



Director for Employment, Labour and Social Affairs

Introduction

The annual report is now entitled "International Migration Outlook".

For the past thirty years, the OECD's Continuous Reporting System on Migration (known under by its French acronym SOPEMI) has been producing an annual report. In 1992, the report first appeared as a flagship publication of the OECD, under the title *Trends in International Migration*. This report, the thirtieth, broadens its analytical scope and its new title, *International Migration Outlook*, better reflects the growing importance of international migration in a context of accelerating economic globalisation and population ageing.

To improve the international comparability of migration statistics...

Until now, it has been difficult to provide an accurate overview of immigration flows in OECD countries, because inflow data vary from country to country. Indeed, commonly used national data sources do not all define international migration in the same way. For example, some countries include short-term entries in the flow statistics, while others only cover permanent entries.

... the report this year focuses on long-term entries.

The current report attempts to make up for some of these gaps by presenting, for the first time and for the majority of OECD countries, harmonised statistics on long-term immigration flows in receiving countries. The emphasis on the flow statistics this year complements the contribution of last year's report, which described a new OECD database on the immigrant population by country of residence, country of birth and educational attainment.

The harmonised entries are lower than those usually published.

The harmonisation process essentially amounts to excluding from national statistics on immigration flows, categories of migrants (in particular students) with residence permits that are not renewable or are renewable only on a limited basis. The harmonisation of the data results in only a moderate increase in the overall annual change in the inflows for the countries covered, but reduces the level of entries compared to those usually published by about one million.

Switzerland, New Zealand, Australia and Canada have relatively high immigration levels.

Among countries for which harmonised data have been produced, the level of legal long-term entries as a percentage of the total population is highest in Switzerland, New Zealand, Australia and Canada, whereas low levels are observed in Finland and Japan. In Portugal and Italy, the large number of irregular migrants can explain the relatively low levels observed in those countries. In the United States, which also has high levels of unauthorised immigration, the number of legal entries as a percentage of the total population is relatively modest compared to many other OECD countries.

Temporary worker movements are increasing in response to labour shortages.

Almost all OECD countries also have temporary worker migration programmes, which have been growing over the past decade (temporary workers, seasonal workers, working holidaymakers, contract workers). There are also other temporary-type movements, such as intra-company transfers of managers within multinational enterprises, traineeships and cross-border service provision. Temporary worker entries increased by about 7% between 2003 and 2004, reaching 1.5 million entries, and this includes only OECD countries for which there are detailed data and excludes movements of students who can work (on a limited basis) during their studies.

There are more immigrants from Russia, the Ukraine, China and Latin America.

As each year, the report analyses the trends in migration movements and policies. Migration to neighbouring countries and to countries with which there are historical links tends to predominate. The report underlines the growing importance of certain nationality groups and in particular, of recent flows from Russia, the Ukraine, China and Latin America (especially to Spain) to European OECD countries. Outside of Europe, the movements are more diverse, with persons from countries in Asia, Latin America, but also from the United Kingdom, figuring among the top source countries in North America, Oceania, Japan and Korea. The significant presence in the migration flows of women from the Dominican Republic, the Philippines and the Ukraine suggests an increasing feminisation of the flows, but the trend is not a general one.

Family migration continues to dominate.

Family migration (accompanying family of workers and family reunification) is predominant in most OECD countries, even in countries where worker entries are relatively more common than in the past, as in Portugal, Denmark, Switzerland and the United Kingdom.

*Asylum requests continued to decline,
while international student flows increased.*

The trend decline in the number of asylum seekers observed since 2000 continued with a decrease of 20% between 2003 and 2004. In relative terms, requests for asylum remain high in Austria, Norway, Sweden and Switzerland. France is the country which had the highest number of requests in 2004, while the strongest declines between 2000 and 2004 were observed in Australia, Denmark, the Netherlands and the United Kingdom. The increase in the number of foreign students was significant, in particular in New Zealand, Japan, Australia, France and Germany.

*Immigrants represent a growing share
of the labour force...*

Immigrants represent a growing share of the labour force in OECD countries, although there are important differences from one country to another. For example, they represent less than 1.5% of the working population in Japan, around 12% in Germany, but 25% in Switzerland and in Australia. A detailed analysis of the situation of immigrants on the labour market shows the spread of immigrant employment to the service sectors in most OECD countries while self-employment among immigrants is growing, in particular in Belgium and the United Kingdom.

*... but some have difficulties integrating into
the labour market.*

Notwithstanding progress in employment of the foreign-born during the last decade, the latter encounter difficulties in most of the receiving countries in integrating into the labour market, as illustrated by a lower rate of employment compared to the native-born and a higher unemployment rate. In the countries of southern Europe and Ireland, as well as non-European OECD countries, this pattern is less apparent, indeed, one observes the opposite.

*Younger and older workers are particularly
vulnerable...*

In certain OECD countries, the young, older workers and women encounter specific difficulties. Immigrants in these groups are even more at risk because they combine the disadvantages associated with their demographic group and with their origin. For example, in Belgium, France and Sweden, while unemployment among young people 15-24 born in the country exceeds 15%, the figure for young immigrants is twice as high. In a number of member countries, older immigrant workers have to contend with a similar situation in accessing the labour market. In Belgium, fewer than a quarter of 55-64 year olds born abroad are working, while in Germany and Denmark, the figure is a little over 35%.

... as are women, in particular those from non-OECD countries.

The 2006 edition of *International Migration Outlook* looks in particular at the labour market integration of immigrant women in OECD countries. In most of them, foreign-born women have a lower employment rate compared to the native-born, generally below 60%. Moreover, the gap tends to widen with the level of education. This is partly attributable to problems with the recognition of foreign diplomas and qualifications. Women originating from non-OECD member countries are likely to find themselves in an even worse situation in the majority of countries.

Measures are needed to facilitate access to employment of immigrant women.

A Seminar organised by the OECD and the European Commission (Brussels, September 2005) focused on the identification of obstacles encountered by immigrant women and on specific measures for facilitating their access to the labour market. These measures concern vocational training programmes and language training, the recognition of qualifications, and labour demand in domestic services sector and care for children and the aged. They also concern the promotion of women's entrepreneurship and efforts to eliminate all forms of discrimination.

Migration policies are focusing on labour recruitment and the fight against irregular migration...

This report also presents an inventory of the principal migration policies adopted by OECD member countries. Several countries have taken new measures aimed at facilitating the recruitment of highly qualified immigrants, by means of the implementation or improvement of selective policies, and by attracting a larger number of international foreign students, considered as potential qualified workers with strong links to their receiving countries. The report also considers the impact of EU enlargement on labour migration flows within Europe. The increased need for temporary immigration of low skilled workers is a matter for concern in several OECD countries. Security and the fight against irregular migration are at the heart of policies aimed at a better management of migration flows.

... as well as on the integration of immigrants.

In parallel, new measures have been adopted to develop or improve integration programmes for new arrivals. Particular attention is paid to compulsory language courses, accompanied by initiatives, which are also addressed to already settled migrants, for promoting employment, increasing diversity in enterprises and the fight against discrimination and for equal opportunities.

Two special chapters deal with topical issues.

The first addresses the question of the management of migration inflows through quotas and numerical limits...

This year two special chapters deal with topical issues. The first concerns the fixing of quotas and numerical limits in the context of the management of migration and evaluates the efficacy of such measures. The chapter highlights their limits and the risks associated with levels that are fixed too high or too low, if non-discretionary migration entries (family or humanitarian migration, for example) are not taken into account, and if irregular migration persists and remains at a high level. Fixing numerical limits or target levels is one of a number of methods for managing migration.

... and the second takes another look at the links between migration, remittances and development.

The second chapter analyses the links between migration, remittances and development. This was the background document for the Marrakech Conference co-organised by the OECD (February 2005) which sought to identify the necessary conditions for remittances to play a greater role in the economic development of the country of origin. Remittances have indisputably contributed to improving the living conditions of migrants and their families although it seems less evident that these transfers have had a positive impact on the economic development of the country of origin.

The report also includes country notes describing recent developments in migration movements and policies and introducing new standardised tables. The statistical annex at the end of the publication contains statistics on flows of the number of immigrants and foreigners, and on naturalisations.

Table A.1.1. **Inflows of foreign population into selected OECD countries**
Thousands

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Inflow data based on population registers:</i>										
Austria	..	..	..	59,2	72,4	66,0	74,8	92,6	97,2	108,9
Belgium	53,1	51,9	49,2	50,7	68,5	68,6	66,0	70,2	68,8	72,4
Czech Republic	5,9	7,4	9,9	7,9	6,8	4,2	11,3	43,6	57,4	50,8
Denmark	33,0	24,7	20,4	21,3	20,3	22,9	25,2	22,0	18,7	18,8
Finland	7,3	7,5	8,1	8,3	7,9	9,1	11,0	10,0	9,4	11,5
Germany	788,3	708,0	615,3	605,5	673,9	648,8	685,3	658,3	601,8	602,2
Hungary	14,0	13,7	13,3	16,1	20,2	20,2	20,3	18,0	19,4	18,1
Japan	209,9	225,4	274,8	265,5	281,9	345,8	351,2	343,8	373,9	372,0
Luxembourg	9,6	9,2	9,4	10,6	11,8	10,8	11,1	11,0	11,5	11,3
Netherlands	67,0	77,2	76,7	81,7	78,4	91,4	94,5	86,6	73,6	65,1
Norway	16,5	17,2	22,0	26,7	32,2	27,8	25,4	30,8	26,8	27,9
Slovak Republic	..	..	..	..	..	..	..	..	4,6	7,9
Spain	..	..	..	57,2	99,1	330,9	394,0	443,1	429,5	645,8
Sweden	36,1	29,3	33,4	35,7	34,6	42,6	44,1	47,6	48,0	47,6
Switzerland	87,9	74,3	70,1	72,4	83,4	85,6	99,5	97,6	90,6	96,3
<i>Inflow data based on residence permits or on other sources:</i>										
Australia										
Permanent inflows	87,4	115,7	101,0	92,4	101,6	114,6	138,3	119,8	130,2	150,7
Temporary inflows	124,4	130,2	147,1	173,2	194,1	224,0	245,1	340,2	244,7	261,6
Canada										
Permanent inflows	212,9	226,1	216,0	174,2	189,9	227,3	250,5	229,1	221,4	235,8
Temporary inflows	179,7	187,6	195,1	199,2	234,1	262,9	283,7	263,5	244,7	245,7
France	52,2	51,4	78,1	113,5	83,6	93,0	107,6	124,8	135,1	140,1
Greece	..	..	..	38,2	..	..	..	..	..	..
Ireland	13,6	21,5	23,7	21,7	22,2	27,8	32,7	39,9	33,0	33,2
Italy	..	..	..	111,0	268,0	271,5	232,8	388,1	..	319,3
Korea	..	..	..	..	..	185,4	172,5	170,9	178,3	188,8
Mexico										
Permanent inflows	40,2	43,2	46,2	48,6	42,2	41,1	35,7	32,4	..	..
Temporary inflows	30,0	29,2	27,1	25,3	22,7	24,2	26,1	24,6	29,1	34,0
New Zealand	55,9	42,7	32,9	27,4	31,0	37,6	54,4	47,5	43,0	36,2
Poland	..	..	..	5,2	17,4	15,9	21,5	30,2	30,3	36,8
Portugal	5,0	3,6	3,3	6,5	10,5	15,9	141,1	61,5	21,0	14,1
Turkey	..	..	..	..	..	168,1	161,2	157,6	152,2	155,5
United Kingdom	228,0	224,2	237,2	287,3	337,4	379,3	373,3	418,2	406,8	494,1
United States										
Permanent inflows	720,5	915,9	798,4	654,5	646,6	849,8	1 064,3	1 063,7	705,8	946,1
Temporary inflows	..	..	999,6	997,3	1 106,6	1 249,4	1 375,1	1 282,6	1 233,4	1 299,3
EU-25 (among above countries)										
+ Norway and Switzerland	..	..	..	1 598,5	1 948,5	2 232,3	2 471,5	2 694,1	2 478,9	2 814,5
North America (permanent)	933,3	1 142,0	1 014,4	828,6	836,5	1 077,2	1 314,8	1 292,8	927,2	1 182,0

Note: Data from population registers are not fully comparable because the criteria governing who gets registered differ from country to country. Counts for the Netherlands, Norway and especially Germany include substantial numbers of asylum seekers. For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.1.1.

Table A.1.2. **Outflows of foreign population from selected OECD countries**

Thousands

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Outflow data based on population registers:</i>										
Austria	..	..	..	44,9	47,3	44,4	51,0	38,8	46,1	48,3
Belgium	33,1	32,4	34,6	36,3	36,4	35,6	31,4	31,0	33,9	..
Czech Republic	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	20,4	31,1	33,2	33,8
Denmark	¹ 5,3	6,0	6,7	7,7	8,2	8,3	8,9	8,7	8,7	..
Finland	² 1,5	3,0	1,6	1,7	2,0	4,1	2,2	2,8	2,3	4,2
Germany	³ 561,1	559,1	637,1	639,0	555,6	562,4	497,0	505,6	499,1	547,0
Hungary	2,4	2,8	1,9	2,3	2,5	2,2	1,9	1,8	2,6	3,4
Japan	194,4	160,1	176,6	187,8	198,3	210,9	232,8	248,4	259,4	278,5
Luxembourg	4,9	5,6	5,8	6,7	6,9	7,1	7,8	8,3	9,4	9,6
Netherlands	21,7	22,4	21,9	21,3	20,7	20,7	20,4	21,2	21,9	23,5
Norway	9,0	10,0	10,0	12,0	12,7	14,9	15,2	12,3	14,3	9,0
Sweden	15,4	14,5	15,3	14,1	13,6	12,6	12,7	14,3	15,1	16,0
Switzerland	⁴ 67,5	67,7	63,4	59,0	58,1	55,8	52,7	49,7	46,3	47,9
<i>Outflow data based on residence permits or on other sources:</i>										
Australia										
Permanent departures	16,9	17,7	18,2	19,2	17,9	20,8	23,4	24,1	24,9	29,9
Long-term departures	27,4	27,7	28,6	30,3	29,4	30,0	42,2	31,9	29,5	29,6
Korea										
	..	..	..	..	..	89,1	107,2	114,0	152,3	148,8
Mexico										
Permanent residents	40,6	41,5	45,7	47,4	45,9	39,1	31,2	29,1	..	..
Temporary residents	34,4	30,7	27,0	25,0	21,5	22,6	25,7	26,8	..	..
New Zealand										
	10,8	12,6	14,7	16,2	15,9	15,6	28,6	22,4	25,4	29,0
United Kingdom										
	101,0	108,0	130,6	125,7	151,6	159,6	148,5	173,7	170,6	151,9

Note: For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.1.1.

Table A.1.3. Inflows of asylum seekers into OECD countries

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australia	7 632	9 758	9 312	8 156	9 451	13 065	12 366	5 863	4 295	3 200	3 210
Austria	5 919	6 991	6 719	13 805	20 096	18 284	30 135	39 354	32 359	24 630	22 470
Belgium	11 420	12 433	11 788	21 965	35 780	42 691	24 549	18 805	16 940	15 358	15 960
Bulgaria	517	302	429	833	1 331	1 755	2 428	2 888	1 549	1 127	820
Canada	26 072	26 120	22 584	23 838	29 393	34 252	44 038	39 498	31 937	25 750	19 740
Czech Rep.	1 417	2 211	2 109	4 085	7 220	8 788	18 094	8 484	11 396	5 460	4 020
Denmark	5 104	5 893	5 092	9 370	12 331	12 200	12 512	6 068	4 593	3 240	2 260
Estonia	..	..	..	23	21	3	12	9	14	15	10
Finland	854	711	973	1 272	3 106	3 170	1 651	3 443	3 221	3 860	3 560
France	20 416	17 405	21 416	22 375	30 907	38 747	54 291	58 971	59 768	58 550	50 050
Germany	127 937	116 367	104 353	98 644	95 113	78 564	88 287	71 127	50 563	35 613	28 910
Greece	1 312	1 643	4 376	2 953	1 528	3 083	5 499	5 664	8 178	4 466	9 050
Hungary	130	152	209	7 097	11 499	7 801	9 554	6 412	2 401	1 600	1 610
Iceland	5	4	6	19	17	24	52	117	80	75	93
Ireland	424	1 179	3 883	4 626	7 724	10 938	10 325	11 634	7 900	4 766	4 320
Italy	1 732	675	1 858	11 122	33 364	15 564	9 620	16 015	13 455	9 720	9 500
Japan	52	147	242	133	223	216	353	250	336	426	370
Korea	..	1	44	17	4	43	39	37	86	..	..
Latvia	..	..	..	58	19	4	14	30	5	7	20
Lithuania	..	..	320	163	133	199	256	294	183	170	120
Luxembourg	394	263	431	1 709	2 921	621	687	1 043	1 549	1 577	800
Netherlands	29 258	22 170	34 443	45 217	42 733	43 895	32 579	18 667	13 402	9 782	12 350
New Zealand	675	1 317	1 495	1 972	1 528	1 551	1 601	997	841	580	350
Norway	1 460	1 778	2 271	8 373	10 160	10 842	14 782	17 480	15 959	7 945	5 400
Poland	843	3 211	3 533	3 373	2 955	4 589	4 529	5 170	6 909	8 077	5 440
Portugal	457	270	297	365	307	224	234	245	88	107	110
Romania	634	588	1 425	1 236	1 670	1 366	2 431	1 151	1 077	661	590
Slovak Rep.	359	415	645	506	1 320	1 556	8 151	9 700	10 358	11 390	3 490
Spain	5 678	4 730	4 975	6 654	8 405	7 926	9 489	6 309	5 918	5 540	5 260
Sweden	9 047	5 753	9 662	12 844	11 231	16 303	23 515	33 016	31 348	23 161	17 530
Switzerland	17 021	18 001	23 982	41 302	46 068	17 611	20 633	26 125	20 806	14 247	10 060
Turkey	3 840	4 183	5 053	6 838	6 606	5 685	5 041	3 795	3 952	3 910	3 910
United Kingdom	55 000	37 000	41 500	58 500	91 200	98 900	91 600	103 080	60 047	40 620	30 460
United States	149 065	107 130	52 200	35 903	32 711	80 910	104 340	100 270	73 780	52 360	48 770
EU-25, Norway and Switzerland	296 182	259 251	284 835	376 401	476 141	442 503	470 998	467 145	377 360	289 901	242 760
North America	175 137	133 250	74 784	59 741	62 104	115 162	148 378	139 768	105 717	78 110	68 510
OECD	483 523	407 911	375 451	453 033	555 901	578 043	638 546	617 639	492 465	376 010	319 053

Notes: For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.1.3.
The symbol ("..") indicates that the value is zero or not available.

Table A.1.4. Stocks of foreign-born population in selected OECD countries

Thousands

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Australia	4 164,1	4 258,6	4 315,8	4 334,8	4 373,3	4 417,5	4 482,0	4 565,8	4 655,3	4 751,1
% of total population	23,0	23,3	23,3	23,2	23,1	23,0	23,1	23,2	22,8	23,6
Austria	..	..	..	895,7	872,0	843,0	893,9	873,3	923,4	1 059,1
% of total population	..	..	..	11,2	10,9	10,5	11,1	10,8	11,4	13,0
Belgium	983,4	999,2	1 011,0	1 023,4	1 042,3	1 058,8	1 112,2	1 151,8	1 185,5	..
% of total population	9,7	9,8	9,9	10,0	10,2	10,3	10,8	11,1	11,4	..
Canada	4 867,4	4 971,1	5 082,5	5 165,6	5 233,8	5 327,0	5 448,5	5 568,2	5 670,6	5 781,3
% of total population	16,6	16,8	17,0	17,1	17,2	17,4	17,5	17,7	17,9	18,0
Czech Republic	..	..	..	440,1	455,5	434,0	448,5	471,9	482,2	499,0
% of total population	..	..	..	4,3	4,4	4,2	4,4	4,6	4,7	4,9
Denmark	249,9	265,8	276,8	287,7	296,9	308,7	321,8	331,5	337,8	343,4
% of total population	4,8	5,1	5,2	5,4	5,6	5,8	6,0	6,2	6,3	6,3
Finland	106,3	111,1	118,1	125,1	131,1	136,2	145,1	152,1	158,9	166,4
% of total population	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,2
France	..	..	..	..	5 868,2	..	..	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	10,0	..	..	..	..	..
Germany	9 377,9	9 708,5	9 918,7	10 002,3	10 172,7	10 256,1	10 404,9	10 527,7	10 620,8	..
% of total population	11,5	11,9	12,1	12,2	12,4	12,5	12,6	12,8	12,9	..
Greece	..	..	..	..	..	..	1 122,9	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	10,3	..	..	..
Hungary	283,7	283,9	284,2	286,2	289,3	294,6	300,1	302,8	307,8	319,0
% of total population	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	3,2
Ireland	..	251,6	271,2	288,4	305,9	328,7	356,0	390,0	416,6	443,0
% of total population	..	6,9	7,4	7,8	8,2	8,7	9,3	10,0	10,5	11,0
Italy	..	..	..	..	..	..	1 446,7	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	2,5	..	..	..
Luxembourg	127,7	130,9	134,1	137,5	141,9	145,0	144,8	147,0	148,5	149,6
% of total population	30,9	31,5	31,9	32,2	32,8	33,2	32,8	32,9	33,0	33,1
Mexico	385,2	..	..	..	..	406,0	..	..	..	..
% of total population	0,4	..	..	..	..	0,5	..	..	..	..
Netherlands	1 407,1	1 433,6	1 469,0	1 513,9	1 556,3	1 615,4	1 674,6	1 714,2	1 731,8	1 736,1
% of total population	9,1	9,2	9,4	9,6	9,8	10,1	10,4	10,6	10,7	10,6
New Zealand	..	605,0	620,8	630,5	643,6	663,0	698,6	726,3	748,6	763,6
% of total population	..	16,2	16,4	16,5	16,8	17,2	18,0	18,4	18,7	18,8
Norway	240,3	246,9	257,7	273,2	292,4	305,0	315,2	333,9	347,3	361,1
% of total population	5,5	5,6	5,8	6,1	6,5	6,8	6,9	7,3	7,6	7,8
Poland	..	..	..	..	..	..	..	776,2	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	..	1,6	..	..
Portugal	533,6	529,2	523,4	516,5	518,8	522,6	651,5	699,0	704,6	704,4
% of total population	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1	6,3	6,7	6,7	6,7
Slovak Republic	..	..	..	..	..	..	119,1	..	..	207,6
% of total population	..	..	..	..	..	..	2,5	..	..	3,9
Spain	..	..	..	..	..	..	2 172,2	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	5,3	..	..	..
Sweden	936,0	943,8	954,2	968,7	981,6	1 003,8	1 028,0	1 053,5	1 078,1	1 100,3
% of total population	10,5	10,7	10,8	11,0	11,8	11,3	11,5	11,8	12,0	12,2
Switzerland	1 503,2	1 509,5	1 512,8	1 522,8	1 544,8	1 570,8	1 613,8	1 658,7	1 697,8	1 737,7
% of total population	21,4	21,3	21,3	21,4	21,6	21,9	22,3	22,8	23,1	23,5
Turkey	..	..	..	..	..	1 278,7	..	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	1,9	..	..	..	..
United Kingdom	4 030,7	4 131,9	4 222,4	4 335,1	4 486,9	4 666,9	4 865,6	5 075,6	5 290,2	5 552,7
% of total population	6,9	7,1	7,2	7,4	7,6	7,9	8,2	8,6	8,9	9,3
United States (revised)	24 648,2	27 721,5	29 272,2	29 892,7	29 592,4	31 107,9	32 341,2	35 312,0	36 520,9	37 591,8
% of total population	9,3	10,3	10,7	10,8	10,6	11,0	11,3	12,3	12,6	12,8

Note: Data in italic are estimated. For more details on the method of estimation, please refer to: <http://www.oecd.org/els/migrations/imo2006>

For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.1.4.

Table A.1.5. Stocks of foreign population in selected OECD countries
Thousands

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	677,1	681,7	683,4	686,5	694,0	701,8	718,3	743,3	759,6	776,8
% of total population	8,5	8,6	8,6	8,6	8,7	8,8	8,9	9,2	9,4	9,5
Belgium	909,8	911,9	903,1	892,0	897,1	861,7	846,7	850,1	860,3	870,9
% of total population	9,0	9,0	8,9	8,7	8,8	8,4	8,2	8,2	8,3	8,4
Czech Republic	158,6	198,6	209,8	219,8	228,9	201,0	210,8	231,6	240,4	254,3
% of total population	1,5	1,9	2,0	2,1	2,2	1,9	2,0	2,3	2,4	2,5
Denmark	222,7	237,7	249,6	256,3	259,4	258,6	266,7	265,4	271,2	267,6
% of total population	4,2	4,7	4,7	4,8	4,9	4,8	5,0	4,9	5,0	4,9
Finland	68,6	73,8	80,6	85,1	87,7	91,1	98,6	103,7	107,0	108,3
% of total population	1,3	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1
France	..	..	..	..	3 263,2	..	..	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	5,6	..	..	..	..	..
Germany	7 173,9	7 314,0	7 365,8	7 319,6	7 343,6	7 296,8	7 318,6	7 335,6	7 334,8	6 738,7
% of total population	8,8	8,9	9,0	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
Greece	..	..	..	..	..	..	762,2	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	7,0	..	..	..
Hungary	139,9	142,5	148,3	150,2	153,1	110,0	116,4	115,9	130,1	142,2
% of total population	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4
Ireland	96,1	118,0	114,4	110,8	117,8	126,3	155,0	187,7	222,1	223,1
% of total population	2,7	3,2	3,1	3,0	3,1	3,3	4,0	4,8	5,6	5,5
Italy	729,2	986,0	1 022,9	1 090,8	1 340,7	1 379,7	1 448,4	1 503,3	2 227,6	..
% of total population	1,7	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	3,9	..
Japan	1 362,4	1 415,1	1 482,7	1 510,0	1 556,1	1 686,4	1 778,5	1 851,8	1 915,0	1 973,7
% of total population	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
Korea	110,0	148,7	176,9	147,9	169,0	210,2	229,6	252,5	438,0	468,9
% of total population	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,9	0,9
Luxembourg	138,1	142,9	147,7	152,9	159,4	164,7	166,7	170,7	174,2	177,4
% of total population	33,4	34,1	34,9	35,6	36,0	37,3	37,5	38,1	38,6	39,0
Netherlands	725,4	679,9	678,1	662,4	651,5	667,8	690,4	700,0	702,2	699,4
% of total population	4,7	4,4	4,3	4,2	4,1	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3
Norway	160,8	157,5	158,0	165,1	178,7	184,3	185,9	197,7	204,7	213,3
% of total population	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	4,0	4,1	4,1	4,3	4,6
Poland	..	..	..	..	..	..	..	49,2	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	..	0,1	..	..
Portugal	168,3	172,9	175,3	177,8	190,9	207,6	350,5	413,3	433,9	449,2
% of total population	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	3,4	4,0	4,2	4,3
Slovak Republic	21,9	24,1	24,8	28,4	29,5	28,8	29,4	29,5	29,2	22,3
% of total population	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Spain	499,8	539,0	609,8	719,6	801,3	895,7	1 109,1	1 324,0	1 647,0	1 977,3
% of total population	1,3	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2	2,7	3,1	3,9	4,6
Sweden	531,8	526,6	522,0	499,9	487,2	477,3	476,0	474,1	457,5	462,9
% of total population	5,2	6,0	6,0	5,6	5,5	5,4	5,3	5,3	5,1	5,1
Switzerland	1 330,6	1 337,6	1 340,8	1 347,9	1 368,7	1 384,4	1 419,1	1 447,3	1 471,0	1 495,0
% of total population	18,9	18,9	19,0	19,0	19,2	19,3	19,7	19,9	20,0	20,2
United Kingdom	1 948,0	1 934,0	2 066,0	2 207,0	2 208,0	2 342,0	2 587,0	2 584,0	2 742,0	2 857,0
% of total population	3,4	3,4	3,6	3,8	3,8	4,0	4,4	4,5	4,7	4,9

Note : Data are from population registers or from registers of foreigners except for France, Greece, Mexico and Poland (Census),

Portugal (residence permits), Ireland and the United Kingdom (Labour Force Survey) For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.1.5.

Table A.1.5. Stocks of foreign population in selected OECD countries

Thousands

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	677,1	681,7	683,4	686,5	694,0	701,8	718,3	743,3	759,6	776,8
% of total population	8,5	8,6	8,6	8,6	8,7	8,8	8,9	9,2	9,4	9,5
Belgium	909,8	911,9	903,1	892,0	897,1	861,7	846,7	850,1	860,3	870,9
% of total population	9,0	9,0	8,9	8,7	8,8	8,4	8,2	8,2	8,3	8,4
Czech Republic	158,6	198,6	209,8	219,8	228,9	201,0	210,8	231,6	240,4	254,3
% of total population	1,5	1,9	2,0	2,1	2,2	1,9	2,0	2,3	2,4	2,5
Denmark	222,7	237,7	249,6	256,3	259,4	258,6	266,7	265,4	271,2	267,6
% of total population	4,2	4,7	4,7	4,8	4,9	4,8	5,0	4,9	5,0	4,9
Finland	68,6	73,8	80,6	85,1	87,7	91,1	98,6	103,7	107,0	108,3
% of total population	1,3	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1
France	..	..	..	..	3 263,2	..	..	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	5,6	..	..	..	..	..
Germany	7 173,9	7 314,0	7 365,8	7 319,6	7 343,6	7 296,8	7 318,6	7 335,6	7 334,8	6 738,7
% of total population	8,8	8,9	9,0	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
Greece	..	..	..	..	..	..	762,2	..	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	7,0	..	..	..
Hungary	139,9	142,5	148,3	150,2	153,1	110,0	116,4	115,9	130,1	142,2
% of total population	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4
Ireland	96,1	118,0	114,4	110,8	117,8	126,3	155,0	187,7	222,1	223,1
% of total population	2,7	3,2	3,1	3,0	3,1	3,3	4,0	4,8	5,6	5,5
Italy	729,2	986,0	1 022,9	1 090,8	1 340,7	1 379,7	1 448,4	1 503,3	2 227,6	..
% of total population	1,7	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	3,9	..
Japan	1 362,4	1 415,1	1 482,7	1 510,0	1 556,1	1 686,4	1 778,5	1 851,8	1 915,0	1 973,7
% of total population	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
Korea	110,0	148,7	176,9	147,9	169,0	210,2	229,6	252,5	438,0	468,9
% of total population	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,9	0,9
Luxembourg	138,1	142,9	147,7	152,9	159,4	164,7	166,7	170,7	174,2	177,4
% of total population	33,4	34,1	34,9	35,6	36,0	37,3	37,5	38,1	38,6	39,0
Netherlands	725,4	679,9	678,1	662,4	651,5	667,8	690,4	700,0	702,2	699,4
% of total population	4,7	4,4	4,3	4,2	4,1	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3
Norway	160,8	157,5	158,0	165,1	178,7	184,3	185,9	197,7	204,7	213,3
% of total population	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	4,0	4,1	4,1	4,3	4,6
Poland	..	..	..	..	..	..	..	49,2	..	..
% of total population	..	..	..	..	..	..	..	0,1	..	..
Portugal	168,3	172,9	175,3	177,8	190,9	207,6	350,5	413,3	433,9	449,2
% of total population	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	3,4	4,0	4,2	4,3
Slovak Republic	21,9	24,1	24,8	28,4	29,5	28,8	29,4	29,5	29,2	22,3
% of total population	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Spain	499,8	539,0	609,8	719,6	801,3	895,7	1 109,1	1 324,0	1 647,0	1 977,3
% of total population	1,3	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2	2,7	3,1	3,9	4,6
Sweden	531,8	526,6	522,0	499,9	487,2	477,3	476,0	474,1	457,5	462,9
% of total population	5,2	6,0	6,0	5,6	5,5	5,4	5,3	5,3	5,1	5,1
Switzerland	1 330,6	1 337,6	1 340,8	1 347,9	1 368,7	1 384,4	1 419,1	1 447,3	1 471,0	1 495,0
% of total population	18,9	18,9	19,0	19,0	19,2	19,3	19,7	19,9	20,0	20,2
United Kingdom	1 948,0	1 934,0	2 066,0	2 207,0	2 208,0	2 342,0	2 587,0	2 584,0	2 742,0	2 857,0
% of total population	3,4	3,4	3,6	3,8	3,8	4,0	4,4	4,5	4,7	4,9

Note : Data are from population registers or from registers of foreigners except for France, Greece, Mexico and Poland (Census),

Portugal (residence permits), Ireland and the United Kingdom (Labour Force Survey) For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.1.5.

Table A.1.6. Acquisition of nationality in selected OECD countries
Numbers and percentages

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Countries where the national / foreigner distinction is prevalent										
Austria	15 309	16 243	16 274	18 321	25 032	24 645	32 080	36 382	45 112	41 645
% of foreign population	..	2,4	2,4	2,7	3,6	3,6	4,6	5,1	6,1	5,5
Belgium	26 129	24 581	31 687	34 034	24 273	62 082	62 982	46 417	33 709	34 754
% of foreign population	2,8	2,7	3,5	3,8	2,7	6,9	7,3	5,5	4,0	4,0
Czech Republic	..	..	..	..	8 107	8 335	6 321	4 532	3 410	5 020
% of foreign population	..	..	..	..	3,7	3,6	3,1	2,1	1,5	2,1
Denmark	5 260	7 283	5 482	10 262	12 416	18 811	11 902	17 300	6 583	14 976
% of foreign population	2,7	3,3	2,3	4,1	4,8	7,3	4,6	6,5	2,5	5,5
Finland	668	981	1 439	4 017	4 730	2 977	2 720	3 049	3 712	8 246
% of foreign population	1,1	1,4	2,0	5,0	5,6	3,4	3,0	3,1	3,6	7,7
France	..	..	..	..	147 522	150 026	127 548	128 092	144 640	168 826
% of foreign population	..	..	..	..	4,6	..	..	..	..	..
Germany	71 981	86 356	82 913	106 790	142 670	186 688	178 098	154 547	140 731	127 153
% of foreign population	1,0	1,2	1,1	1,4	2,0	2,5	2,4	2,1	1,9	1,9
Hungary	10 021	12 266	8 658	6 435	6 066	7 538	8 590	3 369	5 261	5 432
% of foreign population	7,3	8,8	6,1	4,3	4,0	4,9	7,8	2,7	4,5	4,2
Italy	7 445	8 823	9 789	12 016	11 335	9 563	10 382	10 685	13 406	11 934
% of foreign population	1,1	1,2	1,0	1,2	1,0	0,7	0,8	0,7	0,9	0,5
Japan	14 104	14 495	15 061	14 779	16 120	15 812	15 291	14 339	17 633	16 336
% of foreign population	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	0,8	1,0	1,0
Luxembourg	802	779	749	631	549	648	496	754	785	841
% of foreign population	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5
Netherlands	71 440	82 700	59 830	59 170	62 090	49 968	46 667	45 321	28 799	..
% of foreign population	9,4	11,4	8,8	8,7	9,4	7,7	7,0	6,6	4,1	..
Norway	11 778	12 237	12 037	9 244	7 988	9 517	10 838	9 041	7 867	8 154
% of foreign population	7,2	7,6	7,6	5,8	4,8	5,3	5,9	4,9	4,0	4,0
Portugal	1 413	1 154	1 364	519	946	721	1 082	1 369	1 747	1 346
% of foreign population	0,9	0,7	0,8	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3
Slovak Republic	..	..	..	..	..	..	..	..	3 492	4 016
% of foreign population	..	..	..	..	..	..	..	..	11,8	13,8
Spain	6 756	8 433	10 311	13 177	16 394	11 999	16 743	21 810	26 556	..
% of foreign population	1,5	1,7	1,9	2,2	2,3	1,5	1,9	2,0	2,0	..
Sweden	31 993	25 552	28 867	46 502	37 777	43 474	36 397	37 792	33 006	26 769
% of foreign population	6,0	4,8	5,5	8,9	7,6	8,9	7,6	7,9	7,0	5,9
Switzerland	16 795	19 375	19 170	21 280	20 363	28 700	27 586	36 515	35 424	35 685
% of foreign population	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	2,1	2,0	2,6	2,4	2,4
United Kingdom	40 516	43 069	37 010	53 525	54 902	82 210	90 295	120 125	125 535	140 795
% of foreign population	2,0	2,2	1,9	2,6	2,5	3,7	3,9	4,6	4,9	5,1
Countries where native-born / foreign-born distinction is prevalent										
Australia	114 757	111 637	108 266	112 343	76 474	70 836	72 070	86 289	79 164	87 049
Canada	228 167	155 645	154 624	134 485	158 753	214 568	167 353	141 588	155 117	192 590
Mexico	510	655	1 061	1 795	1 625	3 227	1 094	4 737	4 245	5 554
New Zealand	..	..	15 757	20 173	34 470	29 609	23 535	19 469	18 296	22 142
United States	488 088	1044 689	598 225	463 060	839 944	888 788	608 205	573 708	463 204	537 151
EU-25, Norway and Switzerland	..	..	..	..	583 160	697 902	670 727	677 100	659 775	690 947
North America	716 765	1200 989	753 910	599 340	1000 322	1106 583	776 652	720 033	622 566	735 295

Note: Statistics cover all means of acquiring the nationality of a country, except where otherwise indicated. These include standard naturalisation procedures subject to criteria such as age, residency, etc., as well as situations where nationality is acquired through a declaration or by option (following marriage, adoption, or other situations related to residency or descent), recovery of former nationality and other special means of acquiring the nationality of a country. For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.1.6. The naturalisation rate ("% of foreign population") gives the number of persons acquiring the nationality of the country as a percentage of the stock of the foreign population at the beginning of the year.

Table A.2.1. **Inflows of foreign workers into selected OECD countries**

Thousands

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Australia										
Permanent settlers	20,2	20,0	19,7	26,0	27,9	32,4	35,7	36,0	38,5	51,5
Temporary workers	14,3	15,4	31,7	37,3	37,0	39,2	45,7	43,3	48,8	43,1
Austria	15,4	16,3	15,2	15,4	18,3	25,4	27,0	24,6	24,1	24,5
Belgium	2,8	2,2	2,5	7,3	8,7	7,5	7,0	6,7	4,6	4,3
Canada	69,7	71,6	75,8	80,3	87,1	97,0	99,1	93,3	85,5	90,7
Denmark	2,2	2,8	3,1	3,2	3,1	3,6	5,1	4,8	2,3	4,3
Finland	..	..	..	..	..	10,4	14,1	13,3	13,8	14,2
France										
Permanents	6,1	4,8	5,2	5,4	6,3	6,4	9,2	8,0	6,9	7,0
<i>APT</i>	4,5	4,8	4,7	4,3	5,8	7,5	9,6	9,8	10,1	10,0
Germany	270,8	262,5	285,4	275,5	304,9	333,8	373,8	374,0	372,2	380,3
Hungary	18,4	14,5	19,7	22,6	29,6	40,2	47,3	49,8	57,4	79,2
Ireland	4,3	3,8	4,5	5,7	6,3	18,0	36,4	40,3	47,6	34,1
Italy	..	..	..	21,6	21,4	58,0	92,4	139,1	..	..
Japan	81,5	78,5	93,9	101,9	108,0	129,9	142,0	145,1	155,8	158,9
Luxembourg	16,5	18,3	18,6	22,0	24,2	26,5	25,8	22,4	22,6	22,9
Mexico	70,1	72,4	73,2	73,9	64,9	65,3	61,9	57,0	60,1	68,8
Netherlands	..	9,2	11,1	15,2	20,8	27,7	30,2	34,6	38,0	44,1
New Zealand										
Permanent settlers	..	..	..	5,0	5,1	6,7	9,8	13,8	12,0	8,2
Temporary workers	..	..	..	25,4	29,5	32,5	43,1	54,6	63,4	69,8
Norway	..	..	..	..	15,3	15,9	19,0	24,2	25,7	33,0
Poland	10,4	11,9	15,3	16,9	17,1	17,8	17,0	22,8	18,8	12,4
Portugal	2,2	1,5	1,3	2,6	4,2	7,8	133,0	52,7	13,6	6,5
Spain	36,6	36,6	25,9	48,1	49,7	172,6	154,9	101,6	74,6	..
Sweden	..	..	..	..	..	..	..	..	10,2	8,5
Switzerland	27,1	24,5	25,4	26,4	31,5	34,0	41,9	40,1	35,4	40,0
United Kingdom	24,2	26,4	31,7	37,5	42,0	64,6	85,1	88,6	85,8	89,5
United States										
Permanent settlers	85,3	117,5	90,6	77,5	56,8	107,0	179,2	175,0	82,1	155,3
Temporary workers	..	..	208,1	242,0	303,7	355,1	413,6	357,9	352,1	396,7

Note: For details on definitions and sources, refer to the metadata which follow.

Table A.2.2. **Stocks of foreign-born labour force in selected OECD countries**
Thousands and percentages

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Australia	2 200,4	2 268,1	2 270,1	2 313,7	2 318,1	2 372,8	2 394,4	2 438,1	2 486,8	2 524,1
% of total labour force	24,4	24,9	24,7	24,8	24,6	24,7	24,6	24,6	24,9	24,4
Austria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	601,7
% of total labour force	..	..	..	..	..	..	..	..	..	15,3
Denmark	..	..	..	..	..	..	..	..	154,4	161,0
% of total labour force	..	..	..	..	..	..	..	..	5,4	..
Canada	..	2 839,1	..	..	..	..	3 150,8	..	..	..
% of total labour force	..	19,2	..	..	..	..	19,9	..	..	..
Mexico	..	..	..	..	..	120,5	..	..	..	..
% of total labour force	..	..	..	..	..	0,4	..	..	..	..
New Zealand	..	..	..	..	..	..	372,3	..	..	..
% of total labour force	..	..	..	..	..	..	19,9	..	..	..
United States	13 492	15 314	16 712	17 373	17 068	18 055	19 020	20 964	21 564	21 985
% of total labour force	10,3	11,6	12,3	12,7	12,3	12,9	13,4	14,6	14,8	15,1

Note: For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.2.1.

Table A.2.3. **Stocks of foreign labour force in selected OECD countries**
Thousands and percentages

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	325,2	328,0	326,3	327,1	333,6	345,6	359,9	370,6	388,6	402,7
% of total labour force	9,9	10,0	9,9	137,5	10,0	10,5	11,0	10,9	11,8	11,9
Belgium	363,7	370,9	380,5	394,9	382,7	387,9	392,5	393,9	396,0	427,7
% of total labour force	8,3	8,4	8,6	8,9	8,5	8,6	8,6	8,6	8,5	9,1
Czech Republic	111,9	143,2	130,8	111,2	93,5	103,6	103,7	101,2	105,7	108,0
% of total labour force	2,2	2,8	2,5	2,1	1,8	2,0	2,0	1,9	2,1	2,1
Denmark	83,8	88,0	93,9	98,3	96,3	96,8	100,6	101,9	101,5	106,9
% of total labour force	3,0	3,1	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,9
Finland	..	..	..	..	..	41,4	45,4	46,3	47,6	48,6
% of total labour force	..	..	..	..	..	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9
France	1 573,3	1 604,7	1 569,8	1 586,7	1 593,8	1 577,6	1 617,6	1 623,8	1 515,9	1 537,6
% of total labour force	6,2	6,3	6,1	6,1	5,8	6,0	6,2	6,2	5,6	5,6
Germany	..	..	3 575,0	3 501,0	3 545,0	3 546,0	3 616,0	3 634,0	3 703,0	3 701,0
% of total labour force	..	..	8,9	8,7	8,8	8,8	9,1	9,2	9,4	9,1
Greece	..	..	..	..	..	..	413,2	..	..	..
% of total labour force	..	..	..	..	..	..	9,5	..	..	..
Hungary	21,0	18,8	20,4	22,4	28,5	35,0	38,6	42,7	48,7	121,8
% of total labour force	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4
Ireland	42,1	52,4	51,7	53,7	57,5	63,9	84,2	101,7	..	..
% of total labour force	2,9	3,5	3,4	3,3	3,4	3,7	4,7	5,5	..	..
Italy	332,2	580,6	539,6	614,6	747,6	850,7	800,7	840,8	1 479,4	..
% of total employment	1,7	2,6	2,4	2,7	3,6	4,0	3,7	3,8	6,0	..
Japan	88,0	98,3	107,3	119,0	125,7	154,7	168,8	179,6	185,6	192,1
% of total labour force	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Korea	52,2	82,9	106,8	76,8	93,0	122,5	128,5	137,3	415,0	297,8
% of total labour force	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	1,8	1,0
Luxembourg	111,8	117,8	124,8	134,6	145,7	152,7	169,3	175,1	180,4	187,5
% of total employment	52,4	53,8	55,1	57,7	57,3	57,3	61,2	61,3	65,5	62,0
Netherlands	282,1	280,5	275,2	269,5	267,5	300,1	302,6	295,9	317,2	299,4
% of total labour force	4,0	3,9	3,8	3,6	3,5	3,9	3,8	3,7	3,9	3,8
Norway	52,6	54,8	59,9	66,9	104,6	111,2	133,7	138,4	140,6	149,3
% of total employment	2,5	2,6	2,8	3,0	4,7	4,9	5,7	5,8	6,3	6,6
Portugal	84,3	86,8	87,9	88,6	91,6	99,8	233,6	285,7	298,0	303,0
% of total labour force	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2,0	4,4	5,3	5,5	5,5
Slovak Republic	3,9	4,8	5,5	5,9	4,5	4,7	4,4	4,7	5,0	2,8
% of total labour force	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Spain	139,0	166,5	178,7	197,1	199,8	454,6	607,1	831,7	982,4	1076,7
% of total labour force	0,8	1,0	1,1	1,2	1,1	2,5	3,4	4,5	5,2	6,3
Sweden	220	218	220	219	222	222	227	218	221	216
% of total labour force	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	4,9	4,9	4,9
Switzerland	728,7	709,1	692,8	691,1	701,2	717,3	738,8	829,6	814,3	817,3
% of total labour force	18,6	17,9	17,5	17,4	17,6	17,8	18,1	..	20,5	20,6
United Kingdom	862	865	949	1 039	1 005	1 107	1 229	1 251	1 322	1 445
% of total employment	3,4	3,3	3,6	3,9	3,7	4,0	4,4	4,6	4,8	5,2

Note: For details on definitions and sources, refer to the metadata at the end of Tables B.2.2.

Table B.1.1. Inflows of foreign population by nationality

Thousands

United Kingdom

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Australia	10,0	11,0	9,0	12,0	13,0	14,0	27,2	26,4	23,8	33,5
China	1,0	1,0	2,0	5,0	3,0	1,0	5,8	15,1	18,6	18,5
France	9,0	4,0	3,0	12,0	11,0	21,0	15,0	13,6	14,7	16,2
Germany	6,0	4,0	8,0	5,0	8,0	8,0	9,1	9,2	11,4	16,1
India	4,0	6,0	6,0	6,0	6,0	10,0	6,2	10,3	17,2	16,0
South Africa	1,0	2,0	1,0	3,0	4,0	6,0	11,7	12,0	14,2	13,1
United States	11,0	14,0	15,0	11,0	15,0	11,0	21,1	16,9	14,0	13,1
Philippines	1,0	1,0	..	1,0	2,0	1,0	0,1	5,4	6,1	11,6
New Zealand	6,0	6,0	7,0	8,0	9,0	7,0	14,5	13,4	12,4	11,6
Pakistan	6,0	4,0	4,0	4,0	8,0	5,0	4,2	6,6	9,5	9,6
Greece	3,0	8,0	3,0	3,0	6,0	9,0	12,5	10,3	5,5	5,6
Malaysia	5,0	5,0	8,0	10,0	5,0	10,0	5,1	4,1	5,5	5,4
Korea	2,0	1,0	1,0	3,0	4,0	..	1,7	1,4	4,3	5,3
Japan	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	8,0	7,1	7,9	7,3	4,8
Bangladesh	2,0	4,0	2,0	2,0	1,0	5,0	1,7	3,2	3,1	4,5
Other countries	42,0	42,0	58,0	60,0	64,0	66,0	71,1	81,0	93,1	81,5
Total	113,0	118,0	132,0	150,0	164,0	182,0	214,0	237,0	260,5	266,2
Total (adjusted figures)	175,0	179,2	206,2	228,0	224,2	237,2	287,3	337,4	379,3	373,3

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

Table B.1.3. Inflows of asylum seekers by nationality

Belgium

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Democratic Reput	972	860	1 230	1 714	1 402	1 421	1 371	1 789	1 778	1 471
Russian Federatio	243	274	213	277	1 376	3 604	2 424	1 156	1 680	1 361
Serbia and Monter	1 455	1 822	1 290	6 057	13 067	4 921	1 932	1 523	1 280	1 294
Slovak Republic	29	233	284	985	1 175	1 392	898	635	390	730
Turkey	581	713	436	403	518	838	900	970	618	561
Iran	103	118	97	101	165	3 183	1 164	743	1 153	512
Armenia	479	991	604	697	1 472	1 331	571	340	316	477
Rwanda	297	405	565	1 049	1 007	866	617	487	450	427
Algeria	316	225	281	337	351	807	1 709	936	400	357
Pakistan	378	300	465	437	566	655	237	177	341	308
Bulgaria	370	605	243	471	887	1 693	508	347	168	259
Albania	228	402	1 007	1 147	1 010	2 674	763	539	340	255
India	119	178	263	204	340	442	450	212	202	204
Romania	915	758	641	1 572	1 703	948	697	631	282	154
Ghana	108	61	61	36	22	13	6	17	24	15
Other countries	4 827	4 838	4 108	6 477	10 717	17 903	10 302	8 303	7 518	6 973
Total	11 420	12 783	11 788	21 964	35 778	42 691	24 549	18 805	16 940	15 358

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

Table B.1.4. Stock of foreign-born population by country of birth

Thousands

New Zealand

	2001	Of which: Women
United Kingdom	218,4	109,7
Australia	56,3	30,1
Samoa	47,1	24,7
China	38,9	20,5
South Africa	26,1	13,4
Fiji	25,7	13,5
Netherlands	22,2	10,2
India	20,9	10,2
Tonga	18,1	9,1
Korea	17,9	9,4
Cook Islands	15,2	7,9
United States	13,3	6,8
Chinese Taipei	12,5	6,8
Malaysia	11,5	6,0
Hong Kong	11,3	6,0
Other countries	143,2	75,6
Total	698,6	359,7

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

Table B.1.5. Stock of foreign population by nationality

Thousands

Ireland

	Of which: Women	
	2002	2002
United Kingdom	101,257	51,764
United States	11,135	6,049
Nigeria	8,65	4,523
Germany	7,033	3,913
France	6,231	3,238
China	5,766	2,386
Romania	4,91	2,114
Spain	4,347	2,648
South Africa	4,113	1,986
Philippines	3,742	2,425
Italy	3,691	1,592
Australia	3,61	1,907
Netherlands	3,039	1,432
Pakistan	2,881	1,038
Russian Federation	2,647	1,275
Other countries	46,2	21,0
Total	219,3	109,3

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

Table B.1.6. Acquisition of nationality by country of former nationality
Australia

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
United Kingdom	36134	35431	27294	23080	13529	14592	12474	16411	14854	17201
New Zealand	9 033	11 724	9 982	8 764	6 320	6 676	11 007	17 334	13 994	13 052
China	5 971	4 250	16 173	21 053	10 947	7 664	6 890	6 416	7 126	7 072
South Africa	1 324	1 262	1 578	1 880	1 606	2 253	2 992	3 922	3 998	4 908
India	3 107	2 638	2 563	3 358	2 695	2 381	2 335	2 510	3 051	3 638
Philippines	5 408	4 021	3 815	3 688	2 606	2 349	2 211	2 849	2 885	3 019
Vietnam	7 772	7 741	5 083	4 685	3 083	3 441	1 953	2 090	1 676	2 215
Malaysia	..	..	764	719	1 002	1 154	1 057	1 504	1 619	1 846
Fiji	2 204	1 815	1 721	1 934	1 665	1 379	1 398	1 567	1 509	1 582
Sri Lanka	1 730	1 644	1 620	2 049	1 707	1 832	1 672	1 362	1 328	1 582
Bosnia-Herzegovir	..	..	1 637	2 728	1 841	1 531	2 661	2 194	1 475	1 490
United States	1 912	2 272	1 701	1 565	1 083	989	1 004	1 318	1 194	1 409
Iraq	..	..	1 591	2 877	1 698	1 853	1 862	2 182	1 502	1 271
Ireland	1 882	1 688	1 278	1 167	724	698	682	852	734	905
Iran	895	870	891	1 143	876	755	827	864	928	644
Other countries	37 385	36 281	30 575	31 653	25 092	21 289	21 045	22 914	21 291	25 215
Total	114 757	111 637	108 266	112 343	76 474	70 836	72 070	86 289	79 164	87 049

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

Table B.2.3. Stock of foreign-born labour by country of birth

Thousands

Australia

						Of which: Women			
	1996	2001	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2004
United Kingdom	661,3	630,0	637,6	662,7	635,6	268,8	274,9	255,9	255,9
New Zealand	208,7	251,1	245,2	257,4	274,2	105,6	111,7	127,3	127,3
China	56,3	80,0	93,5	90,2	96,8	41,5	40,1	44,8	44,8
India	49,0	75,0	71,1	75,7	93,8	28,6	28,6	38,5	38,5
Former Yugoslavie	110,8	92,9	96,1	98,6	91,1	38,2	41,8	35,3	35,3
Viet Nam	83,6	90,8	101,3	105,6	103,3	39,2	43,8	44,1	44,1
Philippines	56,4	64,8	79,1	81,6	84,5	48,1	50,9	49,3	49,3
Malaysia	51,1	47,1	58,0	55,9	56,6	30,6	27,1	29,2	29,2
Italy	95,8	86,2	75,8	83,7	77,6	25,2	27,0	24,0	24,0
Germany	59,8	62,3	64,7	57,6	55,7	24,8	25,9	26,0	26,0
Netherlands	45,0	40,7	40,8	46,8	44,9	17,0	18,0	18,4	18,4
Greece	60,1	45,3	37,3	44,2	43,5	13,5	15,7	17,5	17,5
Lebanon	35,8	39,3	34,7	33,7	35,6	9,7	9,5	11,3	11,3
Other countries	675,6	761,8	802,8	793,1	830,9	341,8	345,0	369,8	369,8
Total	2 249,3	2 367,3	2 438,0	2 486,8	2 524,1	1 032,6	1 060,0	1 091,4	1 091,4

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

Table B.2.3. Stock of foreign-born labour by country of birth

Thousands

Australia

						Of which: Women			
	1996	2001	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2004
United Kingdom	661,3	630,0	637,6	662,7	635,6	268,8	274,9	255,9	255,9
New Zealand	208,7	251,1	245,2	257,4	274,2	105,6	111,7	127,3	127,3
China	56,3	80,0	93,5	90,2	96,8	41,5	40,1	44,8	44,8
India	49,0	75,0	71,1	75,7	93,8	28,6	28,6	38,5	38,5
Former Yugoslavie	110,8	92,9	96,1	98,6	91,1	38,2	41,8	35,3	35,3
Viet Nam	83,6	90,8	101,3	105,6	103,3	39,2	43,8	44,1	44,1
Philippines	56,4	64,8	79,1	81,6	84,5	48,1	50,9	49,3	49,3
Malaysia	51,1	47,1	58,0	55,9	56,6	30,6	27,1	29,2	29,2
Italy	95,8	86,2	75,8	83,7	77,6	25,2	27,0	24,0	24,0
Germany	59,8	62,3	64,7	57,6	55,7	24,8	25,9	26,0	26,0
Netherlands	45,0	40,7	40,8	46,8	44,9	17,0	18,0	18,4	18,4
Greece	60,1	45,3	37,3	44,2	43,5	13,5	15,7	17,5	17,5
Lebanon	35,8	39,3	34,7	33,7	35,6	9,7	9,5	11,3	11,3
Other countries	675,6	761,8	802,8	793,1	830,9	341,8	345,0	369,8	369,8
Total	2 249,3	2 367,3	2 438,0	2 486,8	2 524,1	1 032,6	1 060,0	1 091,4	1 091,4

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

Table B.2.4. Stock of foreign labour by nationality

Thousands

Italy

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Romania	5,7	17,6	17,8	19,2	41,5	47,0	52,7	56,6	194,4
Morocco	66,1	95,1	97,6	95,9	114,0	115,5	114,8	113,9	164,8
Albania	20,4	51,7	52,4	54,8	86,7	90,6	91,0	92,8	145,6
China	11,0	24,5	26,9	28,7	40,9	43,8	41,8	41,5	79,0
Philippines	29,2	48,6	49,1	49,4	56,0	53,2	54,1	51,1	60,7
Poland	6,1	14,4	13,1	12,1	16,6	17,0	17,0	17,4	45,8
Tunisia	25,3	32,9	33,2	31,6	35,5	34,2	38,6	36,2	45,5
Senegal	19,8	30,2	30,5	29,5	38,6	36,6	34,7	33,3	45,2
Ecuador	1,0	3,4	3,4	3,4	8,3	8,6	8,2	7,8	42,6
Peru	5,5	18,5	18,9	18,3	22,1	22,7	22,5	21,5	37,8
Egypt	11,2	18,8	18,6	18,0	26,9	25,2	24,0	22,3	37,1
Sri Lanka	12,6	19,6	19,6	19,8	22,6	23,4	25,3	23,4	30,7
India	4,6	10,9	11,4	11,0	14,8	16,1	16,2	16,6	30,3
Former Yugoslavia	27,5	26,1	24,2	23,9	23,8	24,6	23,0	22,2	27,9
Bangladesh	4,3	10,2	10,8	10,0	16,0	16,8	17,1	16,4	27,3
Other countries	183,6	234,1	232,7	235,0	263,4	262,7	260,0	256,7	464,9
Total	433,8	656,6	660,3	660,6	827,6	837,9	841,0	829,8	1 479,4

Note: For details on definitions and sources, please refer to the metadata at the end of the tables.

**IMMIGRATION AND FOREIGN PRESENCE IN ITALY,
2005-2006**

Sopemi Report 2005

Italy, February 2007

INDEX

1. Migration Movements	1
1.1. Immigration	4
1.2. Emigration	11
1.3. Returns	11
2. Refugees and Asylum Seekers	12
3. Evolution of Stock	16
4. The Labour Market for Foreigners	20
4.1. Self-Employment	21
4.2. Contract Work	21
4.3. Agriculture	26
4.4. Domestic Work	26
4.5. Unemployed	30
4.6. Seasonal Workers	30
5. Principal developments in migration policy	31
6. Remittances	32
7. Irregular Migration and the 2002 Regularisation	34
8. Special Categories	37

The foreign population in Italy continues to grow and 2005 showed continuity of the trend, with 268,357 foreigners added to the population registry during the year. The resident foreign population increased to almost 2.7 million, an increase of more than a million in just three years. Immigrants represent the entire growth in the Italian labour force.

For foreign readers interested in migration to Italy, the new elements in 2005 can be summarised as follows:

- Renewal and demonstrated permanence of the immigrants who received permits under the 2002 regularisation;
- application of new provisions regarding the asylum system;
- concentration on the island of Lampedusa of most undocumented migration to Italian coasts.

As in previous years, the data available for the 2005 Sopemi report is incomplete and partially unavailable. Stock permit data from the Ministry of Interior for the end of 2004 is still not available. The Catholic charity Caritas, which publishes an annual statistical volume, used its own estimates for both 2004 and 2005 in the volume it published in October 2006.

1. MIGRATION MOVEMENTS

In the absence of reliable permit data, population registries provide the most effective indicator of the foreign population. While not all foreign residents are registered in these registries, and some may decline to cancel their registration upon departure, any immigrants wishing to settle in the country – for example, to obtain family reunification, a driver's license, or most forms of public assistance – must register.

Deaths exceeded births among Italian citizens in 2005, by more than 63,000 or 12%, and while births of foreign citizens increased to over 51,000, the population decline was reversed only by strong immigration. The total resident population rose from 58,462,375 to 58,751,711. This increase was smaller than in 2004, when the main body

of beneficiaries of the 2002 regularisation appeared in population registries, but nonetheless was significant

Foreign citizens made up 92,7% of the increase (the remainder was due to statistical adjustments). According to municipal registries, 282,780 foreigners took residence in Italy in 2005, a sharp decline from the previous two years, as the regularisation effects wound down (tab. 1). Births of foreign children¹ rose to 51,971 in 2005. Births of foreign nationals accounted for 9.4% of all births in 2005, a slight increase over the previous year.

¹ Births to two foreign citizens or to a foreign mother where the father is unknown are foreign citizens under the Italian law valid in 2005.

Tab. 1 – Population registry data for foreigners, 2003-2005.

	2003			2004			2005		
	Gender			Gender			Gender		
	Males	Females	Total	Males	Females	Total	Males	Females	Total
Resident foreign Population - 1 January	788274	761099	1549373	1011927	978232	1990159	1226712	1175445	2402157
Born	17458	16233	33691	25177	23748	48925	26895	25076	51971
Enrolled from other Italian municipalities	75142	57332	132474	94528	78374	172902	110369	92961	203330
Enrolled from abroad	205728	219128	424856	199611	195145	394756	130859	151921	282780
Other enrolments	27263	12865	40128	23895	13788	37683	16424	8557	24981
Total enrolments	325591	305558	631149	343211	311055	654266	284547	278515	563062
Died	1551	1008	2559	1689	1242	2931	1892	1241	3133
Cancelled because of internal migration	67691	53029	120720	89165	75183	164348	107633	91149	198782
Cancelled due to leaving Italy	6330	6556	12886	6848	7171	14019	7635	8316	15951
Cancelled due to acquisition of citizenship	6443	10762	17205	7978	11162	19140	14174	14485	28659
Other cancellations	19923	17070	36993	22746	19084	41830	29337	18843	48180
Total cancellations	101938	88425	190363	128426	113842	242268	160671	134034	294705
Foreign population at 31 December	1011927	978232	1990159	1226712	1175445	2402157	1350588	1319926	2670514
<i>of which, minors</i>	214052	198380	412432	260768	241024	501792	304192	281304	585496

Source: Istat 2006

1.1. Immigration

Data is not available on first-time permits issued to foreigners during 2005. The only figures available for entry are those provided by the Italian Ministry of Foreign Affairs for visas. Entry visas allowing for long-term settlement (more than 6 months and enrolment in population registries) were over 200,000 in 2005 (tab. 2), with family reunification and contract work accounting for more about 40% each.

The main nationalities entering with a contract work visa were Romania (34,011), Albania (5,586), Morocco (4,753) and the Philippines (3,949). Family reunification visas were issued mostly to Albanians (14,933), Moroccans (11,793), Chinese (9,341) and Romanians (6,793).

Tab. 2 –Visas issued by Italian consulates, 2001-2005

Visa Type	2001	2002	2003	2004	2005
Family Reunification	64772	62067	65808	86898	89931
Contract Work	74039	59928	82005	67190	78989
Religion	7018	5871	6885	6599	2795
Study				39874	26619
University study	38356	40659	43457	4747	6072
Self Employment	5977	4711	5145	4429	775
Elective Residence	791	852	818	814	968
Working Holiday			62	279	358
Sponsor	16963	1188	11	0	0
<i>Other</i> <i>(including all Schengen</i> <i>and temporary visas)</i>	739169	678259	670683	812543	870931
Total	947085	853535	874874	983499	1076080

Source: DGIT, Ministry of Foreign Affairs, 2006. 2005: National visas only.

* University study only. Since 2004 the distinction can be made between University study and foreigners studying at other recognized institutes, such as language courses or study-abroad programmes. More than one in three was issued to a US citizen.

No reform was made in the immigration law in 2005 and labour migration was regulated, as in the past decade, by annual quotas issued in a series of decrees. The

quota establishes a ceiling for entry and allots entry visas for work to different nationalities.

On 1 May 2004, 10 countries joined the EU. For Cyprus and Malta, no restrictions on access to the labour market in the EU-15 were applied; for the remaining 8 Central European countries, labour market access was decided by the single member states. Italy chose to apply the transition period for these countries, subjecting nationals of Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia and the Baltic countries to the existing system of quotas. Self employment was exempted from ceilings and free access for the self-employed was allowed.

The Italian government chose to allot a separate quota to the accession countries. In fact, the decrees defining the quota for 2004 set the quota at 79,500, divided into a decree for dependent work and self-employment (29,500, divided according to nationality) and a decree for seasonal work (50,000), both signed on 19 December 2003 (tab. 3). The latter decree, for seasonal work, included the EU accession countries among eligible nationalities for seasonal work. Italy later passed a separate decree allowing an additional 36,000 authorisations to be granted to citizens from the 8 accession countries affected by the transition period. The number of citizens of accession countries who actually entered in 2004 under this expanded quota was 26,313 (tab. 5).

The mechanism of separate quotas – and separate decrees – allowed the Italian government to apply a transition period on the one hand, reassuring the public against a feared inflow of central European labourers, and to effectively open access to the labour market by setting quotas higher than expected demand. The mechanism also allowed for a remarkable increase in the quota without drawing attention.

The same method was again applied for 2005, with the quota for non-EU workers set at 79,500 and the quota for accession states set at another 79,500, essentially doubling the number of workers to be admitted. The quota for accession countries does not distinguish between seasonal and non-seasonal work, although seasonal work predominates among entries (75% in 2004 and 67% in 2005) (table 5). Once again, the number of accession country citizens entering Italy is lower than the quota set in the annual decree.

A second decree for 2005 covered 79,500 non-EU workers, including 25,000 seasonal workers. The third decree allowed an additional 20,000 seasonal workers to enter the country. Following the usual system, allotments were made for categories of permit (tab. 3) and single nationalities (tab. 4). The main change in 2005 was that the contract work quota was divided into domestic assistance and home care on the one hand, and all

other forms of contract work on the other hand. This division reflects the predominance of domestic work as a pull factor. Previous years saw industrial employers favoured in the application system, and PMIs often took disproportionate advantage of the quotas when compared to families. The division in 2005 was meant to guarantee that families were able to obtain permits for home care employees.

As far as nationalities are concerned, the 2005 quotas continued to favour the same nationalities as in preceding years, reinforcing a privileged channel. It should be noted that these quotas have often been interpreted as a ceiling rather than a minimum, so nationals in the categories have been excluded from using the general quota when their specific quota is exhausted. It should also be noted that some of the national quotas are used to favour potential immigrants who have participated in training courses organised in the framework of bilateral agreements; sending country governments therefore gain the privilege of nominating potential migrants from their own pool of applicants. This was the case with part of the Sri Lanka quota, for example.

Up to half of the self-employment quota can be used by foreign university students to convert their study permits to work permits upon finishing their studies. The figure of 2500 permits, therefore, is usually reduced into a smaller number of actual authorisations (there were only 775 visas issued, tab. 2 above).

The number of permits allowed and those effectively issued have always differed, with fewer people entering than were authorised. This is often due to the lag time for administrative procedures, especially for seasonal workers. Applications for the available permits – especially for non-seasonal work – have historically exceeded the number of permits available. A private survey of the main Italian provinces in March 2005 reported that almost 300,000 applications had already been filed, although the Ministry of Labour later reported that only 123,567 applications actually arrived.

In 2006 the disparity between the quota and the number of applications was much more visible, since, for the first time, applications were filed at the post office and not at the provincial labour offices. The quota itself was doubled, to 170,000 non-EU workers, but was not sufficient. Long lines at post offices translated into 486,542 applications. Even the casual observer was able to notice how the applicants in line were mostly foreigners themselves and not their employers. The ease of application meant that even undocumented foreigners were willing to spend two days in queue in order to file their application in the first 170,000.

Those whose applications were postmarked too late to count among the first 170,000 – which were exhausted before the end of the first day applications could be filed – later

benefited from the change of government in May 2006. The new government decided to accept all the applications filed, essentially undermining the quota system.

The 2006 quota allotment expanded the number available to home care and domestic workers, to 45000. New categories for fishermen and conversion of work or apprenticeship permits were added.

A major reform of the system is expected to be discussed in Parliament in 2007.

Tab. 3 - Categories within the quota system, 1998-2006

Year	Preferential quotas	Contract Domestic Care	Executive, High Skilled	Contract - Fishermen	Self Employed	Conversion of Permits	Job-Seekers	Nurses	High Tech	Seasonal	Total
1998	6000	54500			3500		0	0	0		58000
1999	6000	54500			3500		0	0	0		58000
2000	18000	28000			2000		15000	0	0	20000	83000
2001	15000	12000			3000		15000	2000	3000	39400	89400
2002	14000	0	500		5000		0	0	0	60000	79500
2003	9700	0	500		800		0	(no limit)	0	68500	79500
2004	+20400	6100	500		*2500		0	(no limit)	0	50000	79500
2005	+30000	15000	1000	15000	*2500		0	(no limit)	0	45000	99500
2006	38500	∞26000	1000	45000	*Δ3000	†4000	0	(no limit)	0	50000	170000

* of which a maximum of half can be conversion of study/training permits for current foreign residents

+ in addition, 79,500 from the new EU-8 countries were authorised in 2005 (36,000 in 2004).

† 2000 for conversion of study permits and 2000 for conversion of training permits.

∞ including 2000 who have participated in authorised training programmes in their home countries.

Δ in 2006, limited to researchers, strategic entrepreneurs, professionals, executives, well-known and talented artists hired by the public or private sector.

Source: Ministry of Labour, 2006

Table 4. Preferential quotas for specific nationalities within the quota system, 1998-2006

	Preferential Quotas											% of total quota
	Albania	Morocco	Tunisia	Somalia	Egypt	Nigeria	Moldova	Sri Lanka	Bangladesh	Other	Total	
1998	3000	1500	1500							0	6000	10.3
1999	3000	1500	1500						0	6000	6000	10.3
2000	6000	3000	3000						6000	18000	18000	21.7
2001	6000	1500	3000	500					4000	15000	15000	16.8
2002	3000	2000	2000	0	1000	500	500	1000	0	10000	4000	17.6
2003	1000	500	600	0	300	200	200	500	300	9500	200	12.2
2004	3000	2500	3000	0	1500	2000	1500	1500	1500	20400	400	25.6
2005	3000	2500	3000	1000	2000	2000	2000	1500	1500	20800	200	13.2
2006	4500	4000	3500	100	7000	1500	5000	3000	3000	38000	500	22.4

* Argentinian, and later (2004-2005) Uruguayan and Venezuelan, citizens of "Italian descent" (direct descendent, up to 3 generations)

In 2006, the "other" are 3000 Filipinos, 1000 Pakistanis, 1000 Ghananians and 1400 to be determined among all those who have signed bilateral readmission agreements.

Source: Ministry of Labour

Tab. 5 - Entry quotas for new EU member states and actual authorizations, 1/5/2004-1/11/2005

	1 5 2004 - 31 12 2004		1 1 2005 - 1 11 2005		18-month total	
	Number	%	Number	%	Number	%
Entry Quota	36.000		79.500		115.500	
Authorisations (for 2005, applications)	26313		51361		77.674	
Duration						
Non-Seasonal	6382	24,3	15888	30,9	22.270	28,7
Seasonal	19931	75,7	35473	69,1	55.404	71,3
Nationality						
Poland	14260	54,2	29340	57,1	43.600	61,9
Slovakia	7669	29,1	13733	26,7	21.402	30,4
Czech Republic	2107	8,0	4073	7,9	6.180	8,8
Hungary	1240	4,7	2252	4,4	3.492	5,0
Slovenia	419	1,6	976	1,9	1.395	2,0
Lithuania	446	1,7	691	1,3	1.137	1,6
Latvia	106	0,4	208	0,4	314	0,4
Estonia	66	0,3	88	0,2	154	0,2
Gender						
Men	15832	60,2	29989	58,4	45.821	65,1
Women	10481	39,8	21372	41,6	31853	41,0
Employment Sector						
Agriculture	16850	64,0	29442	57,3	46.292	65,7
Hotels / Tourism	3922	14,9	7650	14,9	11.572	16,4
Domestic Work	1507	5,7	4781	9,3	6.288	8,9
Construction	825	3,1	2273	4,4	3.098	4,4
Other	3209	12,2	7215	14,0	10.424	14,8

Source: Ministry of Labour, 2005. Provided by L. Einaudi.

1.2. Emigration

The only concrete indicator of emigration from Italy is the “cancellation” from municipal registers for movement abroad, even though this greatly underreports the phenomenon. 49,078 Italian citizens, resident in Italy, notified their municipal registry that they were moving abroad in 2005. 15,951 foreign citizens also reported that they were leaving Italy, although only Italian citizens have a significant incentive to report emigration. For Italian citizens, any departure for more than 12 months requires enrolment in the AIRE, or registry of Italians living abroad.

There are two separate registries for Italians living abroad: the AIRE and the Consular Registries. According to the Consular Registries, there were 3,508,330 Italians abroad at the end of 2005 (tab. 6). More than half were living in just four countries: Germany (16.9%), Switzerland (14.3%), Argentina (13.1%) and France (9.4%).

Tab. 6 – Italian citizens registered at Italian consulates abroad, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Registered Italians	3990295	4080264	3964586	3985040	4.026.125	3.508.330

Source: DGIT – Ufficio I, Ministry of Foreign Affairs, 2006.

1.3. Returns

Foreigners with permits who leave the country definitively are required to turn in their residence permit at the point of exit. These permits are not collected or counted. The only reliable data on foreigners leaving Italy are from population registers, which show a slight increase to over 15,951 departures (tab. 1). There are, however, many foreigners who are legally present – with a residence permit – but who never enrolled in the municipal registry. Usually these are foreigners who do not intend to stay for long periods – students, seasonal workers, tourists – and do not represent a major presence of settled families and workers. Among the settled migrants - the registered foreign population - there seems to be a very low rate of return.

2. REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS

The number of recognised refugees living in Italy reached almost 20,000 at the end of 2005.

Asylum in Italy is closely linked to arrivals along the Italian coasts; many of the asylum applicants arrive by boat. Table 7 shows the number of persons landing along the Italian coast from 1998 to 2006. Most arrivals in the past few years have not been in Sicily itself but on the island of Lampedusa, halfway between Tunisia and Sicily.

In 2005, 9346 applications for asylum were presented. The Central Commission reviewed 7,909 applications, and, from 21 April, the local Commissions reviewed 6742 applications, all filed from that date. Most applicants were from East and Sub-Saharan Africa.

On 21 April 2005, a new asylum application system was applied, with the creation of 7 decentralised tribunals for the determination of refugee status. These replaced the single Commission in Rome, which had suffered from chronic understaffing, occasional technical problems and limited resources, which led to a dramatic delay in hearing cases and a vast backlog. The new system, approved in the 2002 law but applied in 2005 because of the need to solve procedural details, has led to a change in the refugee system in Italy.

Recognition rates were low – as in the past – but the new system appears to have reduced the number of no-shows (from 41.3% to 4.8%) and to have increased the number of humanitarian permits issued.

Under the previous system, the lengthy wait for a hearing meant that asylum seekers had to rely on public assistance for the duration of their wait, since they were not allowed to work. The public refugee reception system – now called SPRAR for the Italian abbreviation of its name – was meant to host asylum seekers for not more than 6 months, and did not have enough space for all potential beneficiaries in any case. Many applicants disappeared during the wait, but those who did appear before the commission had often acquired some knowledge of the language and Italian context.

Under the new system, decisions are made quickly – generally within the first two weeks in Italy – and the number of asylum seekers awaiting a decision has dropped sharply. The number of rejected asylum seekers who have not left Italy has also risen,

with the consequent strain on the detention facilities and expulsion procedures. Most importantly, the number of recognised refugees and those who receive humanitarian permits has risen, placing a new burden on the SPRAR. There were 912 refugees recognised and 4354 humanitarian permits issued in 2005. These beneficiaries have full residence rights and access to the labour market but must be supported in acquiring language and job skills.

Tab. 7 - Undocumented migrants intercepted along southern Italian coastal Regions, 1998-2006

Coastal Region	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Apulia	28458	46481	18990	8546	3372	137	18	19	243
Sicily	8828	1973	2782	5504	18225	14017	13594	22824	21400
<i>Lampedusa</i>					9669	8819		19092	19626
Calabria	873	1545	5045	6093	2122	177	23	88	282
Sardegna								8	91
Total	38159	49999	26817	20143	23719	14331	13635	22939	22016

Source: Ministry of Interior, 2006

Tab. 8 – Applications for asylum, by outcome and year, 2001-2004

Outcome	2001	2002	2003	2004	2005 <i>Central</i>	2005 <i>Local</i>	2005 <i>Total</i>
Refugee status granted	2102	1270	726	780	622	290	912
Humanitarian permit		678		2352	1526	2828	4354
No-shows				2627	3263	324	3587
Rejected			10491	3963	2349	3234	5583
					149	66	215
Total Examined	13219	17162	13455	9722	7909	6742	14651

Source: UNHCR.

Tab. 9 - Top 5 nationalities of asylum seekers, 2001-2004

	2001	2002	2003	2004	2005
Serbia-Montenegro	1526	1418		1989	
Romania	501			1161	
Nigeria			722	930	327
Eritrea		473+		831	1248
Ethiopia					523
Sudan				486	603
Sri Lanka	555	1526			
Iraq	1985	1944			
Turkey	1690	531+			
Pakistan		1256			
<i>E. Africa (Ethiopia, Eritrea, Somalia, Sudan)</i>			3859		
Liberia		1660	1550		
Ghana			505		387
Ivory Coast			348		541
Sierra Leone			340		
Togo					392
<i>Balkans-E Europe-Ex USSR</i>			2655		
<i>Mid East-Central Asia</i>			2129		
<i>Others</i>	3363			4325	
Total	9620	16015	13455	9722	

Source: UNHCR, 2004-2005, 2002 + breakdown for applications filed in 2002 and reported to the Central Commission by 3/2003

Tab. 10 – Asylum seekers admitted to the National System of Protection for Asylum Seekers and Refugees (SPRAR), by nationality, 2001-2005

Nationality	Year					Total
	2001	2002	2003	2004	2005	
Eritrea	180	49	114	418	956	1717
Turkey	455	154	105	120	274	1108
Somalia	59	16	52	315	408	850
Kosovo	350	61	101	88	245	845
Ethiopia	51	11	34	129	387	612
Sudan	33	29	62	106	249	479
Liberia	11	27	140	103	194	475
Iraq	167	59	84	31	133	474
Nigeria	27	17	57	85	163	349
Togo	18	48	24	51	184	325
Afghanistan	67	31	36	45	123	302
Congo	45	34	58	38	95	270
Ivory Coast	3	4	37	54	146	244
Iran	43	25	39	34	101	242
Dem. Rep. Congo	17	25	27	36	70	175
Sierra Leone	28	22	21	32	65	168
Macedonia	95	29	6	9	23	162
Russia	62	18	24	8	32	144
<i>Other</i>	<i>361</i>	<i>142</i>	<i>195</i>	<i>261</i>	<i>1114</i>	<i>1782</i>
Stateless	6	0	7	1	0	14
Unknown	1	2	0	0	0	3
Total	2079	803	1223	1964	4654	10723

Source: Central Service of the Protection System, 2005.

3. EVOLUTION OF STOCK

Historically, the number of foreigners in Italy has been monitored using the data on residence permits (*permessi di soggiorno*) issued by the local Police. An alternative source is the municipal registries (*anagrafe*). All Italian residents – citizens and foreigners with permits – are required to register with the municipal registries. Foreigner's registration is meant to expire when their permit expires, but most municipalities have been lax in cancelling registration of foreigners. The 2001 Census undercounted foreigners and struck them from the registries; ISTAT has now published corrected data from municipal registries through January 1, 2006. Population registries also provide information on births, deaths and mobility, both internal and international.

Much data, however, can still only be obtained from the residence permits, as reported by the official source for data on permits issued to foreigners, the Interior Ministry. Because the permits are by category (independent and contract work, family, study, etc.), they are the main source for monitoring the number of foreigners in the labour market.

According to the Ministry of Interior, 2,271,680 foreigners had valid residence permits on 31 December 2005. This is an increase over the previous year of a mere 70,000. This implausible increase – far less than indicated by all other sources, from visas issued to population registries – implies that the figures are unreliable. Even if the figures were correct, there would still be the missing minors (who are usually listed on their parent's permits)² and unregistered renewals. In fact, since most permits are for relatively short periods and the renewal process tends to be slow, the system generally underestimates.

The Ministry of Interior data do show the type of residence permit, from which it is possible to estimate at least the proportion of foreigners who belong to the labour force. Work permits represented 62.6% of the total number, followed by family permits (29.3%), all of which permit – but do not require – labour force participation.

Population registries show a sharp increase in 2005 (tab. 11). The leading nationalities are Albania, Morocco and Romania. Romania showed the largest net increase – about a third. China and Ukraine follow.

² The Ministry of Education registered 424,683 foreign-citizen students in public schools in the 2005/2006 school year, up from 361,576 in 2004/2005 and 282,683 in 2003/2004.

Developed countries whose citizens did not benefit from the regularisation saw their ranking drop. The leading developed country, Germany, now rests 20th in the list of foreign residents.

Acquisition of citizenship remains low, and naturalisation negligible. Rejection rates for naturalisation have dropped to about 50%, but eligibility requirements are very stiff (10 years of residence, adequate income, etc.). The procedure can last up to 3 years. Within Italy, only 9,860 foreigners were naturalised in 2004, mostly following marriage to an Italian. In 2005, 30,299 marriages out of 250,979 (12.2%) involved at least one foreign citizen; more than 1 in 4 of these were between two foreign citizens.³ If children and adoptions from abroad are also considered, the number rises, as shown in the overall registry data to 28,659 in 2005 (tab. 1).

³ More information, including nationality and gender, can be found at http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070212_00/testointegrale.pdf

Tab. 11 - Stock of foreign population by nationality, by population registry, 1/1/04-1/1/06

	1/1/2005			1/1/2006			Change in 2005		
	M	F	Total	M	F	Total	M	F	Total
Albania	182145	134514	316659	196744	152069	348813	14599	17555	32154
Morocco	182630	112315	294945	194922	124615	319537	12292	12300	24592
Romania	123452	125397	248849	143376	154194	297570	19924	28797	48721
China	59750	51962	111712	68211	59611	127822	8461	7649	16110
Ukraine	15516	77925	93441	19525	87593	107118	4009	9668	13677
Philippines	33334	49291	82625	36750	52918	89668	3416	3627	7043
Tunisia	52250	25980	78230	55377	28187	83564	3127	2207	5334
Serbia				35408	28662	64070			
Montenegro	32618	25556	58174				2790	3106	5896
Macedonia	35090	23370	58460	37237	26008	63245	2147	2638	4785
Ecuador	19592	33628	53220	23770	38183	61953	4178	4555	8733
India	34154	20134	54288	38350	23497	61847	4196	3363	7559
Poland	13307	37487	50794	16512	44311	60823	3205	6824	10029
Peru	19908	33470	53378	22625	36644	59269	2717	3174	5891
Egypt	38659	14206	52865	42583	16296	58879	3924	2090	6014
Senegal	45350	8591	53941	47414	9687	57101	2064	1096	3160
Sri Lanka	25521	20051	45572	28322	22206	50528	2801	2155	4956
Moldova	11759	26212	37971	16193	31439	47632	4434	5227	9661
Pakistan	25487	10022	35509	29676	12121	41797	4189	2099	6288
Bangladesh	25625	10160	35785	29020	12611	41631	3395	2451	5846
Germany	13759	21800	35559	14240	22594	36834	481	794	1275
Ghana	19031	13723	32754	19777	14722	34499	746	999	1745
Nigeria	12994	18653	31647	14188	20122	34310	1194	1469	2663
Brazil	7526	18297	25823	9326	21049	30375	1800	2752	4552
France	10199	16752	26951	10698	17323	28021	499	571	1070
Bosnia-				13669	10473	24142			
Herzegovina	12923	9513	22436				746	960	1706
UK	9705	12613	22318	10223	13101	23324	518	488	1006
Croatia	10972	9740	20712	11141	10091	21232	169	351	520
Algeria	13986	4750	18736	14730	5472	20202	744	722	1466
Russia	3316	13872	17188	3589	15100	18689	273	1228	1501
Bulgaria	6664	8710	15374	7616	10130	17746	952	1420	2372
Columbia	5006	10837	15843	5471	11339	16810	465	502	967
Dominican				5065	11660	16725			
Republic	4410	10876	15286				655	784	1439
Spain	3813	11024	14837	4043	11460	15503	230	436	666
USA	6431	7724	14155	6599	7834	14433	168	110	278
Ivory Coast	7056	6172	13228	7644	6734	14378	588	562	1150
Argentina	6025	7695	13720	6030	7877	13907	5	182	187
Cuba	2143	9220	11363	2542	10385	12927	399	1165	1564
Turkey	6826	4251	11077	7471	4888	12359	645	637	1282
Swaziland	6	9	15	4277	5512	9789	4271	5503	9774
Mauritius	4101	4620	8721	4303	4945	9248	202	325	527
Burkina Faso	4672	2340	7012	5270	2679	7949	598	339	937
Netherlands	2932	4057	6989	3104	4252	7356	172	195	367
Eritrea	1708	3926	5634	2696	4394	7090	988	468	1456
Greece	4179	3006	7185	3838	2971	6809	-341	-35	-376
Iran	3820	2730	6550	3798	2768	6566	-22	38	16
Japan	2238	3875	6113	2325	4148	6473	87	273	360
Somalia	2390	3704	6094	2710	3539	6249	320	-165	155
Austria	1847	4041	5888	1883	4111	5994	36	70	106
Ethopia	1660	3367	5027	1979	3564	5543	319	197	516
Camerun	2583	2089	4672	3038	2491	5529	455	402	857
El Salvador	1742	3343	5085	1953	3556	5509	211	213	424
Belgium	2104	3070	5174	2186	3158	5344	82	88	170

Others	51798	74775	126573	51151	74632	125783	-647	-143	-790
Total	1226712	1175445	2402157	1350588	1319926	2670514	123876	144481	268357

Source: ISTAT, 2006



4. THE LABOUR MARKET FOR FOREIGNERS

The immigrant labour force is continuing to grow. Most of these workers are contract workers; only one in 10 is “independent”, which does not always mean self-employed. Including family permit holders, who are allowed but not required to work, the total foreign labour force is almost 2 million. Not all family members are in the labour force, of course.

Further information can be gleaned from the INAIL archive. Whenever an employee starts or stops working, this information is communicated to INAIL, the national workplace insurance system, which therefore has a continuous monitoring system of contract employment activity.⁴ According to figures from INAIL, the presence of foreign-born workers in the labour market grew markedly in 2001-2005. Foreign-born workers – mostly from outside the EU-15 workers – made up 16.4% in 2003 (tab. 13).

Tab. 13 - New hires according to birthplace of worker, 2001-2005

	2001		2002		2003		2004		2005	
		%		%		%		%		%
Italy	4536042	88.8	5272021	87.4	5465625	80	5420295	82.1	8588325	82.2
Other EU	68693	1.3	82152	1.4	88808	1.3	89008	1.3	139436	1.3
Non-EU	505906	9.9	680153	11.3	1274966	18.7	1089672	16.5	1717843	16.4
Total	5110641	100	6034326	100	6829399	100	6598975	100	10445604	100

Source: INAIL, 2006

⁴ It is possible to follow the labour market in real time on the Insured Workers Observatory website. The website shows the tax codes of employees and employers as they are hired. The last characters – a letter followed by 3 numbers and an asterisk – indicate the place of birth of the employee. Any “Z” codes are foreign-born. (in English, <http://osservatorio.inail.it/dna/index.jsp?flag=1&Risoluzione=800&Browser=M&Lingua=EN>)

4.1. Self-Employment

Data on self-employment, aside from permit data, is not very reliable. The Chambers of Commerce do have information on businesses owned by foreign-born individuals; this is usually the source of reports on “ethnic entrepreneurship”. Yet many foreign-born individuals are actually Italians, and many businesses are not active. The 2003 SOPEMI report gave some examples of disparate figures on businesses owned by foreign-born individuals.

Overall trends, however, confirm the importance of foreign-born entrepreneurship, with more than 5% of all businesses owned by the foreign-born. While the total number of businesses held steady at about 3.5 million, those registered to the foreign born rose by more than 30,000 in 2004, to almost 190,000, while the number of businesses registered to Italian-born owners actually declined. The main nationalities, as in the past, are Morocco (17.5%) and China (11%), with sharp increases in business startups among Albanians and Romanians. The main sectors were trade (80,000), construction (52,000) and manufacturing (21,000).

4.2. Contract Work

Contract work remains the predominant form of employment for foreigners and the simplest means for obtaining authorisation to enter Italy. According to INAIL data on employment, workers born outside of the EU account for more than 10% of the total workforce (tab. 14). The main sectors attracting foreign-born labour are construction, personal services, and the hotel and restaurant industry, followed by agriculture and the cleaning industry. They account for 60% of the workers in the domestic and household care sector, and about a sixth of the workers in construction and the hospitality sector. Within industry, non-EU born workers are especially present in textiles, furniture, leatherworking and metals. Non-EU born workers are largely absent from the financial sector, as well as from public administration, which excluded non-EU citizens from participating in public service exams and job competitions.

Union enrolment has risen sharply, to 526,320 immigrant members of the three main unions in 2005, up 19.6% over the previous year. Immigrants now account for 9.1% of total union membership, and are particularly important recruits, since half the total union membership is already retired.

Tab. 14 – Employment by sector and place of birth, 2005.

Sector	EU Born	Non-EU Born	Total	% non-EU born
Agriculture	565902	92268	658170	14.0
Fisheries	11592	945	12537	7.5
Agriculture and Fisheries	577494	93213	670707	13.9
Mining	37722	2248	39970	5.6
Food, beverage and tobacco	441838	41458	483296	8.6
Textile	427782	64154	491936	13.0
Tanning and Leather	143091	23172	166263	13.9
Wood and furniture	113459	17246	130705	13.2
Paper and printing	245652	11608	257260	4.5
Chemicals	196642	8110	204752	4.0
petroleum	18168	425	18593	2.3
Rubber and plastics	180906	21829	202735	10.8
Transformation	205878	22517	228395	9.9
Metals	667934	98423	766357	12.8
Mechanical industry	503118	34885	538003	6.5
Transportation industry	240758	15311	256069	6.0
Electrical, electronic, optical & medical equipment	366862	18987	385849	4.9
Household and leisure products; other	232837	28026	260863	10.7
Energy, gas and water utilities	168338	1981	170319	1.2
Industry	4190985	410380	4601365	8.9
Construction	1200775	255522	1456297	17.5
Automotive sales & repair	281443	18195	299638	6.1
Retail trade	1066014	58104	1124118	5.2
Wholesale trade	722977	48170	771147	6.2
Hotels and restaurants, catering	863489	167906	1031395	16.3
Transportation and postal	983108	92131	1075239	8.6
Bank, insurance & financial services	530250	8790	539040	1.6
Business & personal services	1864457	209171	2073628	10.1
Teaching and private training	249172	10119	259291	3.9
Health and private health care	718739	45900	764639	6.0
Family and household services	126649	189640	316289	60.0
Public Administration	753774	11204	764978	1.5
Public Services	748311	58460	806771	7.2
Services	8908383	917790	9826173	9.3
Unknown	562824	87047	649871	13.4
Total	15440461	1763952	17204413	10.3

Source: INAIL, 2006.

The Italian Chambers of Commerce conduct an annual survey of businesses on their employment outlook and their labour needs. This system, Excelsior, provides details on demand for nationals and non-EU foreigners and their desired skills. Expected demand for foreigners has increased over the past few years (table 15). The high end of the range of estimates has varied over the past 5 years. In 2002 was 163,794 (23.9% of total predicted demand); in 2003 it rose to 223,944, a full 33.3% of expected hires. In 2004, with the regularisation saturating the labour force, expected non-EU hires dropped to 195,000. For 2005 – reflecting trends in 2004 – between 121,800 and 182,890 non-EU workers were expected to be hired. The 2006 forecasts predicted a maximum of 162,320 non-EU workers required by Italian businesses, or 23.3% of overall demand. Forecast employment of non-EU workers accounted for all the expected growth in contract employment and compensated for the decline in total employment among the native born.

The service sector is of growing importance, relative to industry, for the employment of non-EU workers (tab. 16). In both sectors, non-EU workers represent a significant proportion of new hires: in 2006, more than a quarter of all employees. Businesses of all sizes expect to hire workers, with the larger companies anticipating greater recourse to foreign workers (33.9%) than the smallest companies (23.5%).

Companies expect to hire unskilled foreign workers (tab. 17). Whether this is supply or demand driven cannot be determined from the Excelsior surveys. Businesses expect to have difficulty finding workers for some positions – especially unskilled construction workers, maids, sales agents, bookkeepers, and front office staff (tab. 18).

Tab. 15 – Business forecasts of hiring of non-EU workers, 2001-2006

	Year					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Forecast number of non-EU workers to be hired	149,470	163,790	223,940	195,010	182,890	162,320
% of all employees to be hired	20.9	23.9	33.3	28.9	28.2	23.3

Source: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

Tab. 16 – Business forecasts of hiring of non-EU workers, 2004-2006, by sector and size of business

	2004		2005		2006	
	Forecast hires	% of all hires	Forecast hires	% of all hires	Forecast hires	% of all hires
Industry	85,833	30.6	60,950	22.3	70,630	27.2
Services	109,176	27.8	101,370	24.0	112,260	28.9
Number of Employees						
1-9	74,977	25.1	52,460	17.4	61,750	23.5
10-49	39,020	28.8	30,610	23.4	34,260	27.6
50-249	30,331	35.1	27,350	28.5	32,160	32.4
250 +	50,681	33	51,900	30.9	54,730	33.9

Source: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

Tab. 17 – Main qualifications sought in non-EU workers, in 2005-2006, by category

	2005		2006	
	Non-EU workers	% of all hired	Non-EU workers	% of all hired
Unskilled	47,270	25.8	50,620	31.2
Sales and family and household services	43,530	23.8	39,110	24.1
Specialised industrial skills	41,580	22.7	34,390	21.2
Plant managers, machinists, industrial workers	27,240	14.9	24,650	15.2
Technical skills	10,350	5.7	6,710	4.1
Administration and management	7,220	3.9	4,940	3.0
Intellectual, scientific and highly specialized skills	2,760	1.5	1,850	1.1

Source: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

Tab. 18 – Main qualifications sought in non-EU workers, in 2006, by subcategory

	Total	Of which... (%)		
		In businesses with < 50 employees	With no prior experience	Hard to find
Intellectual, scientific and highly specialized skills	1,850	61.3	36.6	3.2
Computer programmers	480	58.9	21.4	0.0
Actors, directors and other cinema and theatre	250	91.2	76.0	0.0
Technical skills	6,710	40.5	53.1	6.6
Registered nurses	2,700	11.0	85.7	0.8
Sales agents and commercial representatives	670	59.2	24.8	25.9
Administrators and bookkeepers	560	79.9	11.9	13.4
Administration and management	4,940	55.5	20.6	16.5
Receptionists and call center workers	1,140	41.0	27.7	7.3
Logistics	1,000	48.4	18.3	6.9
Secretarial	850	92.4	11.7	11.4
Front office, tellers	790	1.4	17.8	19.4
Sales and family and household services	39,110	47.5	32.4	7.8
Waiters, bartenders, counter help	15,880	60.7	28.1	7.8
Salespeople, clerks, cashiers	9,960	32.8	17.6	9.8
Social and health care workers for institutions	6,700	12.1	47.8	1.4
Cooks and food preparation staff	3,230	80.7	51.9	11.4
Hairdressers, barbers, etc,	1,980	100.0	60.0	11.2
Specialised industrial skills	34,390	78.4	50.3	8.0
Masons	7,800	90.2	50.9	11.6
Metal carpenters	2,480	76.8	40.1	3.5
Plumbers	2,200	96.1	57.5	4.5
Welders	1,900	62.0	60.6	7.8
Metalworkers	1,650	66.0	50.9	4.2
Industrial and agricultural machinery mechanics	1,650	71.2	52.3	9.3
Woodworkers, furniture makers	1,580	91.8	71.9	6.5
Plant managers, machinists, industrial workers	24,650	56.0	33.5	4.3
Lorry drivers	5,980	75.0	27.3	2.3
Metal mechanics	2,580	24.8	32.1	1.6
Machine mechanics	2,160	23.9	35.6	3.0
Assembly line workers (high skilled)	1,970	60.3	18.2	5.7
Plastics machine operators	1,410	40.2	32.4	4.7
Construction equipment operators	1,390	86.4	67.4	6.6
Unskilled	50,620	33.8	24.4	6.9
Cleaners	26,270	19.2	23.2	3.5
Stockers	11,320	28.1	25.1	6.8
Construction workers	4,890	85.5	31.3	16.4
Assembly line (low skilled) and basic industrial workers	1,800	54.2	30.2	9.0
Hotel and other maids	1,510	92.3	27.2	24.3
Garbagemen (Sanitation workers)	1,410	3.7	7.9	0.9

Source: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

4.3. Agriculture

The agricultural labour force, according to INPS, was about 963,000 workers in 2005. According to INAIL data, the number of foreign-born workers in agriculture in 2005 was about 14%, or 93,000 (tab. 14). INPS data for 2005 suggest that agricultural workers born in the new EU member states make up almost a quarter of the workforce (23.9%), led by Poland (14.3%) and Slovakia. Other important countries of birth are Romania (14.1%), Albania (11.5%), Tunisia (5.9%) and Morocco (5.1%).

Industry estimates are that two-thirds are from East Europe and work in fruit and wine harvesting (53.8%), in tomatoes, vegetables and tobacco (29.9%), in livestock (10.6%) and greenhouses (3.2%). They work mostly in the North (Trento, 27%). Seasonal work is very important in the agricultural industry, with most of the short-term seasonal workers (under 90 days) coming from Central and Southeast Europe for the harvests in just a few Northern Italian provinces.

4.4. Domestic Work

One of the most important labour market sectors for foreign workers is in domestic work, which consists in cleaning and caring for children or the elderly (*collaboratore familiare*, abbreviated in *colf*). These workers are required to register with the national pension system (INPS). Minimum wage for them is €5.90/hour, and their employer must pay pension contributions. The following table shows the number of registered domestic workers over a seven-year period. The 1996 amnesty favoured domestic workers and, in fact, helped nearly 60,000 foreigners obtain permits. The 2002 regularisation was originally intended for domestic workers; 341,121 applications for regularisation of a position as a domestic worker were received, mostly in the larger urban areas (30% in just Rome and Milan) (not yet shown in these tables). There had already been a steady rise in the number of foreigners legally working in domestic services; they represented more than half of all registered domestic workers (126,379, of which four-fifths are women).

The slight decline seen between 2000 and 2002 is a common post-regularisation drop-out effect. Most domestic work is unregulated and tends to return to its unregulated status once the stimulus of a regularisation is over. INPS has tried to make paying pension contributions for domestic workers simpler – they can be paid on-line or at local banks – but the sector remains largely underground.

In 2002, only East European women increased their presence in the regulated labour market, while the traditional groups (Filipinas and Cape Verdeans) declined. At the same time, the number of hours worked weekly also declined slightly from 2000-2002.

There were 371,716 registered non-Italian domestic workers during the year 2003 (tab. 20). Most of the increase over the previous year was among East European domestic workers, while figures for other regions held steady.



Tab. 19 - Number of registered domestic workers, by sex and nationality, 1995-2002

Year	Foreign		Total	Italian		Total	% foreigners		
	Women	Men		Women	Men		Total	women	men	total
1995	49,856	17,841	67,697	121,538	3,707	125,245	29,1%	82,8%	35,1%
1996	86,192	38,644	124,836	119,438	4,102	123,540	41,9%	90,4%	50,3%
1997	83,873	29,264	113,137	115,824	4,129	119,953	42,0%	87,6%	48,5%
1998	85,277	26,519	111,796	112,431	4,161	116,592	43,1%	86,4%	49,0%
1999	88,887	25,295	114,182	109,158	3,909	113,067	44,9%	86,6%	50,2%
2000	107,675	28,944	136,619	115,816	4,104	119,920	48,2%	87,6%	53,3%
2001	103,015	27,319	130,334	110,795	3,818	114,613	48,2%	87,7%	53,2%
2002	103,348	23,031	126,379	94,850	3,173	98,023	52,1%	87,9%	56,3%

Source: INPS (Pension system), 2005

Tab. 20 - Number of registered non-Italian domestic workers, by area of origin, 1995-2003

Area of Origin	Year									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Eastern Europe	7991	18247	15098	15781	19051	26329	26672	179189	199709	
South America	5795	15864	15765	15681	17046	21057	19325	52667	56400	
East Asia - Philippines	20111	35179	35974	36798	36606	42106	39089	48151	47486	
Asia - Other	9197	16039	14268	13064	12416	15079	15200	24624	24522	
North Africa	7648	12254	8622	8306	8199	9515	8649	16751	16728	
Central/Southern Africa	9355	17084	13725	12572	1147	12084	11828	15735	15061	
Central America	3227	4806	4668	4763	4728	5392	4864	7111	7058	
Western Europe	2949	3029	3077	302	2926	3027	2830	3114	2933	
Asia - Middle East	236	316	229	208	192	229	205	1388	1554	
North America	1148	1976	167	1562	1505	1753	1630	158	175	
Oceania	40	42	41	41	43	48	42	80	90	
Total	67697	124836	113137	111796	114182	136619	130334	348968	371716	

Source: INPS (Pension system), 2005, with corrections for 2002 (retroactive contributions paid for the 2002 regularisation)

4.5. Unemployed

The main indicator of unemployment of foreigners comes from the local employment offices and has still not been published even for 2000. The Labour Force Survey was supposed to provide data on unemployment among foreigners but has not.

4.6. Seasonal Workers

Seasonal activity represents a significant part of the Italian economy. Tourism makes up 7% of the GDP and agriculture an additional 3%; both are heavily seasonal. In both cases, there is increasing use of foreign labour as the labour pool in Italy for seasonal work dries up.

While any foreigner with a valid permit allowing work can work seasonally, there is an additional quota of foreign workers admitted for seasonal work. In the past few years this quota has risen, before dropping to 45,000 in 2005 (although additional allotments were provided for new EU members) and 50,000 for 2006. The quota system is translated into authorisation for entry, not always with the greatest efficiency. The number of workers who actually enter is lower than the quota, because of the bureaucratic delay in authorising the employer's request and issuing a visa in the country of origin.

In the past few years, seasonal quotas were made available to citizens of candidate countries (now EU members), Balkan countries and countries with which bilateral agreements had been signed. A grandfather clause allows past seasonal workers to return.

5. PRINCIPAL DEVELOPMENTS IN MIGRATION POLICY

The 2004-2006 Planning Document⁵, which the 1998 law intended to govern the quota system and guide overall migration policy, was only published in mid-2005. Many stakeholders were disappointed in the security-oriented document, which only lightly touched on issues of integration.

In 2004, the Italian parliament once again failed to pass a framework asylum law. Italy did comply with the EU deadline for the Directive on minimum standards for asylum seekers, although it missed the deadline by 3 months, approving the decree on 30 May 2005.

Anti-discrimination measures were strengthened in 2004 by the opening of a national office. The 1998 law included an anti-discrimination article, but this placed the burden of proof on the victim and was almost never used. In 2003, the National Office for Promoting Equal Treatment and Removal of Racial and Ethnic Discrimination⁶ was created, known by its Italian acronym UNAR. The national hotline for reporting discrimination went public on 10 December 2004. The hotline gathers cases of reported discrimination and provides advice to callers. The Office can also investigate cases of discrimination. The service was created in part to satisfy European guidelines, but the government showed some interest in granting the office some teeth by placing the UNAR in the Equal Opportunity Ministry and appointing a well-known civil rights lawyer to coordinate it. In 2005, the hotline received 3,438 calls, although 2,571 were for information on immigration and citizenship law, 577 were reports of discrimination based on disability, age or sexual orientation, and only 282 “racial” discrimination cases. Only in the latter cases did the UNAR activate its staff of investigators, experts and anthropologists to address the discrimination and its impact.

5 Documento programmatico sull'immigrazione per il triennio 2004-2006 (2005), in Official Journal of the Italian Republic n. 169, 22-7-2005, Suppl. Ordinario n. 128

6 L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

6. REMITTANCES

Since 1998, remittances from foreigners in Italy have exceeded incoming remittances from abroad. Remittances have risen as the immigrant labour force grows and as it earns more. Official international transfers of funds are monitored by the Bank of Italy, which issues data on remittances, although their figures do not include unofficial transfers, which may account for more than twice the official figure.

The Bank of Italy data for 2005 show €2.425bn in outgoing remittances by resident foreigners, up almost 400 million from the previous year (tab. 21). In any case, other estimates (made by ABI, the Italian banking association, for example, in 2004) hold that the effective amount of the remittances is about €5bn. Not all immigrants send money through official channels; many prefer to send currency home with friends or couriers.

The Bank of Italy data for 2005 show the leading receiving countries of remittances to be the P.R. China (€525m), Romania (€409m), the Philippines and Morocco (€155m each). These four countries account for half of the formal remittances. Undeclared cash transfers may be much more important, especially for countries close by. Albania, for example, receives 60% of its \$310m annual remittances in cash carried by individuals across the border.

The World Bank estimated remittances from Italy to be \$4.7bn in 2005, making it the sixth European country by remittances⁷.

Italian banks are increasingly attracted by the opportunities represented by immigrant workers, who are often unbanked. As noted in the 2004 Sopemi report for Italy, real estate purchases by immigrants are increasing. The real estate research institute Scenari Immobiliari surveyed real estate agents and extrapolated figures on immigrant home purchases: 116,000 immigrants are estimated to have bought homes in 2005, for a current market value of almost €12bn; immigrant buyers are estimated to represent 14.4% of the market of buyers.

⁷ *The Italy – Albania Remittance Corridor: Shifting from the Physical Transfer of Cash to a Formal Money Transfer System*, Raúl Hernández-Coss, José de Luna Martínez, Andrea Amatuzio, Kamil Borowik and Federico Lagi. World Bank discussion document, 3 March 2006.

Tab. 21 - Outgoing remittances through official channels, 1991-2004

Year	Remittances in '000 €	% increase over the previous year
1991	56,810	-
1992	102,775	80.9
1993	126,532	23.1
1994	173,530	37.1
1995	208,132	19.9
1996	245,833	18.1
1997	292,315	18.9
1998	392,507	34.3
1999	510,259	30.0
2000	588,244	15.3
2001	749,369	27.3
2002	791,616	17.7
2003	1,167,060	47.4
2004	2,093,697	79.4
2005	2,425,285	13.7

Source: Unione italiana cambi, Bank of Italy (Reported in Caritas Roma, 2006). Euro values for 1991-1998 are based on later fixed €/Lit. exchange rate

7. IRREGULAR MIGRATION AND THE 2002 REGULARISATION

Immigration of foreigners to Italy without documents continues, although the presence of undocumented foreigners seems to be declining relative to the total foreign population. Bilateral agreements with major transit and sending countries, along with greater police cooperation and action, have reduced the inflow of undocumented foreigners (tab. 22).

As noted in the chapter on asylum seekers, undocumented migration continues. The Government is proud of its attempts to reduce such arrivals. Data on coastal arrivals and on foreigners turned back at the borders, if measured in periods from 1/7 to 30/6, show declining arrivals from 7/98 to 6/04 and largely stable figures for refusals of entry (oscillating between 25,000 and 38,000 annually).

The undocumented presence, according to the Italian authorities, is largely composed of overstayers (tab. 23). Another 24% are thought to come illegally from other countries in the Schengen visa-free space.

Tab. 22 - Deportation of undocumented foreigners, 1998-2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Turned back at the border	29593	36937	30871	30625	37656	24202	24528	19646	20457
Rejected by the Police Chief (Questore)	15564	11500	11350	10433	6139	3195	2563	4232	2132
Expelled	1567		3206	2251	2461	8126			
Expelled and accompanied to the border	6979	12036	15002	21266	24799	18844	16270	15644	12562
Expelled by judicial decree	432	520	396	373	427	885	930	1046	835
Readmitted	8621	11399	8438	12751	17019	9901	7996	10295	8293
All undocumented foreigners expelled from Italy	62756	72392	69263	77699	88501	65153	59965		45449
Foreigners ordered to leave the country (foglio di via)	44121	40489	62217	56333	62245	40804	45697	65617	
Total	106877	112881	130791	133619	150746	105957	105662	119923	

Source: Ministry of Interior, 2004, Caritas 2005 (p. 125), Ministry of Interior 2007.

Tab. 23 – Mode of entry of undocumented foreigners, 2002-2006, in % of total.

Type of undocumented entry	Year			
	2002	2004	2005	1-6/2006
Overstayers, legally entering the Schengen area and failing to leave within authorised period.	75	67	60	63
Fraudulent entry (false documents)	15	29	26	24
Sea landings (Southern Italy)	10	4	14	13

Source: Ministero dell'interno, *Note sulla sicurezza in Italia 2005*, Roma, 15 8 2006. The 2002 figures are based on applications for the regularisation, while the 2004-2006 figures are for foreigners who are intercepted in the country.

8. SPECIAL CATEGORIES

There were 5573 “unaccompanied minors” in Italy on 15/4/2005 according to the National Commission for Foreign Minors, a drop from 7000 the previous year. The main nationalities are Romania (37.2%), Morocco (20.1%) and Albania (16.8%). “Unaccompanied minors” are foreigners under age 18 who are found in Italy without a parent or legal guardian. Many have family networks in Italy, either second-degree relatives who cannot bring them under current family reunification law or close relatives who are illegally present in Italy. When caught – for example, committing petty crimes – they become the legal responsibility of the social services of the city in which they are found. This represents a substantial financial burden – estimated by ANCI as more than 200 million euro annually – for some cities and towns. Upon turning 18, they are deported unless a judge decides that they are successfully integrated. In practice, almost all those who stay in foster homes until 18 are granted a work or study permit, while those who are not likely to meet these criteria run away from the open facilities before turning 18.

The foreign population within Italian prisons has been stable over the past few years (tab. 23). They made up 33% of the Italian prison population of 61,264 on 30 June 2006. This high proportion is mainly due to the fact that they cannot benefit from common alternatives to imprisonment such as early parole or house arrest because they lack the requisite support network.

The 2002 immigration law introduced the possibility to deport convicted foreigners in lieu of sentences of less than 2 years, or in substitution of the final 2 years of their sentence. The prisoners do not have a right to contest this conversion of the sentence into deportation. The deportation of convicted prisoners has become an important legal practice, with about 2500 deportations in 2003-2005.

Tab. 23 - Prisoners in Italian prisons, by nationality, 2000-2006

Nationality	31/12/2000	31/05/2002	30/06/2003	30/06/2004	30/06/2005	30/06/2006
Morocco	3329	3797	3692	4015	4098	4311
Albania	2683	279	2811	2806	2905	2938
Tunisia	2071	2109	1954	1953	1999	2072
Romania	763	736	989	1367	166	2031
Algeria	1329	1538	1334	1289	1262	1231
Nigeria	425	576	533	629	740	829
Yugoslavia	1059	902	884	916	852	826
Senegal	188	202	186	211	262	311
China	202	153	177	220	281	289
Moldova				156	246	281
Croatia	149	213	171	197	209	217
Dominican Republic				155	182	209
Poland				144	179	206
Egypt	162	165	124	153	198	198
Colombia	641	516	348	247	216	172
Brazil				163	163	170
Bosnia-Herzegovina				60	117	165
Chile				127	152	164
Ukraine				119	141	161
Peru	136	145	152	151	167	158
France				158	155	155
Ghana				122	135	151
Ecuador	100	165	147	151	142	146
Macedonia				116	129	142
Palestine				113	133	137
Spain				109	140	124
<i>Others</i>	2405	5599	3134	1936	3795	2427
Total	15642	17095	16636	17783	19164	20221

Source: Ministry of Justice, 2006.

**WHERE IMMIGRANT STUDENTS SUCCEED
A COMPARATIVE REVIEW OF PERFORMAMNCE AND ENGAGEMENT IN PISA 2003**

EXECUTIVE SUMMARY

Based on the assumption that the successful integration of immigrant students into the education system presents a central concern to many countries worldwide, this report analyses evidence from PISA 2003 on outcomes of schooling including how well immigrant students perform in key school subjects at the age of 15, as well as how they assess themselves as learners and what their general attitudes are towards school. Two groups of immigrant students are analysed: *first-generation students* who were born outside the country of assessment and whose parents were also born in a different country; and *second-generation students* who themselves were born in the country of assessment but whose parents were born in a different country, *i.e.* students who have followed all their schooling in the country of assessment. The report compares immigrant students to *native* students who were born in the country of assessment and who had at least one parent born in that country. The analyses include seventeen countries with significant immigrant student populations: the OECD countries Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland and the United States as well as the partner countries Hong Kong-China, Macao-China and the Russian Federation. For the majority of these countries, as well as for England, Finland and Spain, information is presented on policies and programmes to help immigrant students attain proficiency in the language of instruction.

The report examines how immigrant students performed mainly in mathematics and reading, but also in science and problem-solving skills in the PISA 2003 assessment, both in comparison to native students in their adopted country and relative to other students across all countries covered in the report (the ‘case countries’). In addition, the report explores to what extent immigrant students reported that they have other learning prerequisites, such as motivation to learn mathematics, positive attitudes towards school and strong belief in their own abilities in mathematics (self-concept). Throughout, the report attempts to identify factors that might contribute to between-country differences in immigrant student outcomes and as such could offer policy makers potential intervention points to improve the situation of these students. To this end, the report contextualises the findings by examining countries’ immigration histories and populations, general immigration policies and specific policies to help students learn the language of instruction. Although it is not possible to estimate the effects of these factors on immigrant students’ school success using the PISA data, the analyses presented in the report provide a description of countries with varying differences in performance (and other attributes) between immigrant and native student populations.

PISA results suggest that high levels of immigration do not necessarily impair integration.

There is not a significant association between the size of the immigrant student populations in the case countries and the size of the performance differences between immigrant and native students. This finding contradicts the assumption that high levels of immigration will generally impair integration.

Immigrant students are motivated learners and have positive attitudes towards school. Such strong learning dispositions can be developed by schools to help these students succeed in the education system.

The findings indicate that immigrant students report similar or even higher levels of positive learning dispositions compared to their native peers. First-generation and second-generation students often report higher levels of interest and motivation in mathematics and more positive attitudes towards schooling. In none of the countries do immigrant students report lower levels of these learning prerequisites. The consistency of this finding is striking given that there are substantial differences between countries in terms of immigration histories, immigrant populations, immigration and integration policies and immigrant student performance in PISA 2003. It suggests that immigrant students generally have strong learning dispositions, which schools can build upon to help them succeed in the education system.

Despite these strong learning dispositions immigrant students often perform at levels significantly lower than their native peers. However, performance levels vary across countries.

While immigrant students generally exhibit strong learning prerequisites, the size of the performance differences between native students and immigrant students varies widely in international comparison. The differences are most pronounced in Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, the Netherlands and Switzerland. In contrast, immigrant and native students perform at similar levels in three of the traditional settlement countries, Australia, Canada, New Zealand, as well as in Macao-China.

In Canada, Luxembourg, Sweden, Switzerland and Hong Kong-China, second-generation students perform significantly better than first-generation students. The gap between immigrant and native students in these countries appears to decrease across immigrant generations. This pattern may, in part, reflect effects of integration policies and practice that help to mitigate achievement differences over time and generations, although it may also be due to differences in the composition of the first- and second-generation student populations. Definitive conclusions cannot be drawn from PISA as data were collected at a single point in time. In order to study changes in educational outcomes across generations longitudinal studies would be required.

In the majority of countries at least 25% of immigrant students could face considerable challenges in their future professional and personal lives as they do not demonstrate basic mathematics skills in the PISA 2003 assessment.

PISA 2003 classifies students into six proficiency levels according to the level of mathematical skills they demonstrate. Level 2 is considered to represent a baseline level of mathematics proficiency on the PISA scale at which students begin to demonstrate the kind of skills that enable them to actively use mathematics; for example they are able to use basic algorithms, formulae and procedures, to make literal interpretations and to apply direct reasoning. Students who are classified below Level 2 are expected to face considerable challenges in terms of their labour market and earnings prospects, as well as their capacity to participate fully in society.

The findings indicate that only small percentages of native students fail to reach Level 2, whereas the situation is very different for immigrant students. More than 40% of first-generation students in Belgium, France, Norway and Sweden and more than 25% of first-generation students in Austria, Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Switzerland, the United States and the Russian Federation perform below Level 2.

Second-generation students in most countries show higher levels of proficiency compared to first-generation students, and a smaller percentage of second-generation students fail to reach Level 2. Nevertheless, in over half of the OECD case countries, more than 25% of second-generation students have

not acquired the skills to be considered able to actively use mathematics according to the PISA definition. In Germany, more than 40% of second-generation students perform below Level 2. In Austria, Belgium, Denmark, Norway, the United States and the Russian Federation at least 30% of second-generation students score below Level 2.

Background characteristics of immigrant student populations and school characteristics only partially explain differences in mathematics performance.

In most European countries immigrant students come from lower level socio-economic backgrounds and their parents often are less educated than native students' parents. This is also the case in the United States and Hong-Kong China. In contrast, the background characteristics of immigrant and native students are similar in Australia, Canada and New Zealand, the Russian Federation and Macao-China.

At the country level, there is a relationship between the relative mathematics performance of immigrant students and their relative educational and socio-economic background. However, performance differences remain between immigrant and native students in many countries after accounting for these background characteristics. For example, there are still significant performance differences between native and second-generation students in Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Norway and Switzerland. This suggests that the relative performance levels of immigrant students cannot solely be attributed to the composition of immigrant populations in terms of their educational and socio-economic background.

In several countries, many immigrant students attend schools with relatively high proportions of immigrant students. However, there is not a significant association between the degree of clustering within a country and the size of the performance gap between immigrant and native students. Therefore, the distribution of immigrant students across schools does not seem to account for international variation in performance gaps between immigrant and native students. Within countries, however, high proportions of immigrant students in schools may be related to performance levels, although the literature suggests that the evidence on this is mixed.

In most of the case countries immigrant students often attend schools with relatively disadvantaged student populations in terms of economic, social and cultural background. There is a more varied picture with respect to school resources and school climate. In three of the settlement countries, Australia, Canada and New Zealand, immigrant students and native students attend schools with similar resources and climates. In Belgium, immigrant students are likely to attend schools with less favourable characteristics. In other countries, the largest and most consistent differences occur for student factors related to the school climate and disciplinary climate. Immigrant students attend schools with less favourable conditions for at least one of these factors in Austria, Belgium, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Sweden and Macao-China.

Similarly, performance differences in mathematics are not fully explained by the fact that some immigrant students do not speak the language of instruction at home. However, in several countries this relationship is quite strong and may warrant stronger language support in schools.

Countries also differ with respect to the proportion of immigrant students whose native language differs from the language of instruction. Accounting for the language spoken at home tends to decrease the performance differences between immigrant students and native students. In several countries, however, achievement differences remain significant. This includes both first- and second-generation students in Austria, Belgium, Denmark, France, the Netherlands and Switzerland; first-generation students in Luxembourg, Norway, Sweden, Hong Kong-China and the Russian Federation; and second-generation

students in Germany and New Zealand. This indicates that the language spoken at home does not fully account for the variations in immigrant students' relative performance levels.

Nevertheless, immigrant students who do not speak the language of instruction at home tend to be lower performing in mathematics in several countries. Even after accounting for parents' educational and occupational status, the performance gap associated with the language spoken at home remains significant in Belgium, Canada, Germany, the United States, Hong Kong-China, Macao-China and the Russian Federation. Countries with a strong relationship between the language students speak at home and their performance in mathematics may want to consider strengthening language support measures in schools.

Policies to help immigrant students attain proficiency in the language of instruction have common characteristics but vary in terms of explicit curricula and focus.

An examination of language proficiency policies in Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, Hong Kong-China and Macao-China, as well as in England, Finland and Spain, shows that countries have some key characteristics in common. Very few countries provide systematic language support based on an explicit curriculum in pre-primary education (ISCED 0). The countries that have an explicit curriculum in place include the Canadian province of British Columbia and the Netherlands.

In primary (ISCED 1) and lower secondary (ISCED 2) education, the most common approach is *immersion with systematic language support*, that is, immigrant students attend regular classes to learn all required academic programmes, but also receive targeted instruction to develop their skills in the language of instruction. In addition, several countries offer *immersion programmes with a preparatory phase in the language of instruction* for newly immigrated students, that is, immigrant students attend programmes to develop their language skills before they make the transition to regular classes. This approach occurs more frequently in lower secondary education (ISCED 2) than in primary education (ISCED 1).

Bilingual language support programmes given in both students' native language and the language of instruction are relatively uncommon. In England, Finland and Norway immersion with systematic language support may include some bilingual components. *Transitional bilingual programmes* with initial instruction in students' native language and a gradual shift toward instruction in their second language, however, do not play a substantial role in the programmes of any of the countries presented in this report.

Similarly, very few countries generally offer supplementary classes in their schools to improve students' native languages. In Sweden, students have a legal right to native language tuition, and schools typically provide such classes if at least five students with the same native language live in the municipality. Schools in the Swiss Canton of Geneva also offer native language classes for the most common minority languages. In eleven other countries or sub-national entities, the provision of native language tuition depends on the municipality or the individual school while in nine others native language instruction is left to families or community groups to arrange.

Despite these similarities in general approaches to supporting immigrant students in learning the language of instruction, the specific measures countries or sub-national entities implement vary considerably across a range of characteristics, such as the existence of explicit curricula and standards, the focus of the support (e.g. general curriculum vs. language development) and the organisation of the support (e.g. within mainstream instruction vs. in separate classes or language support as a specific school subject).

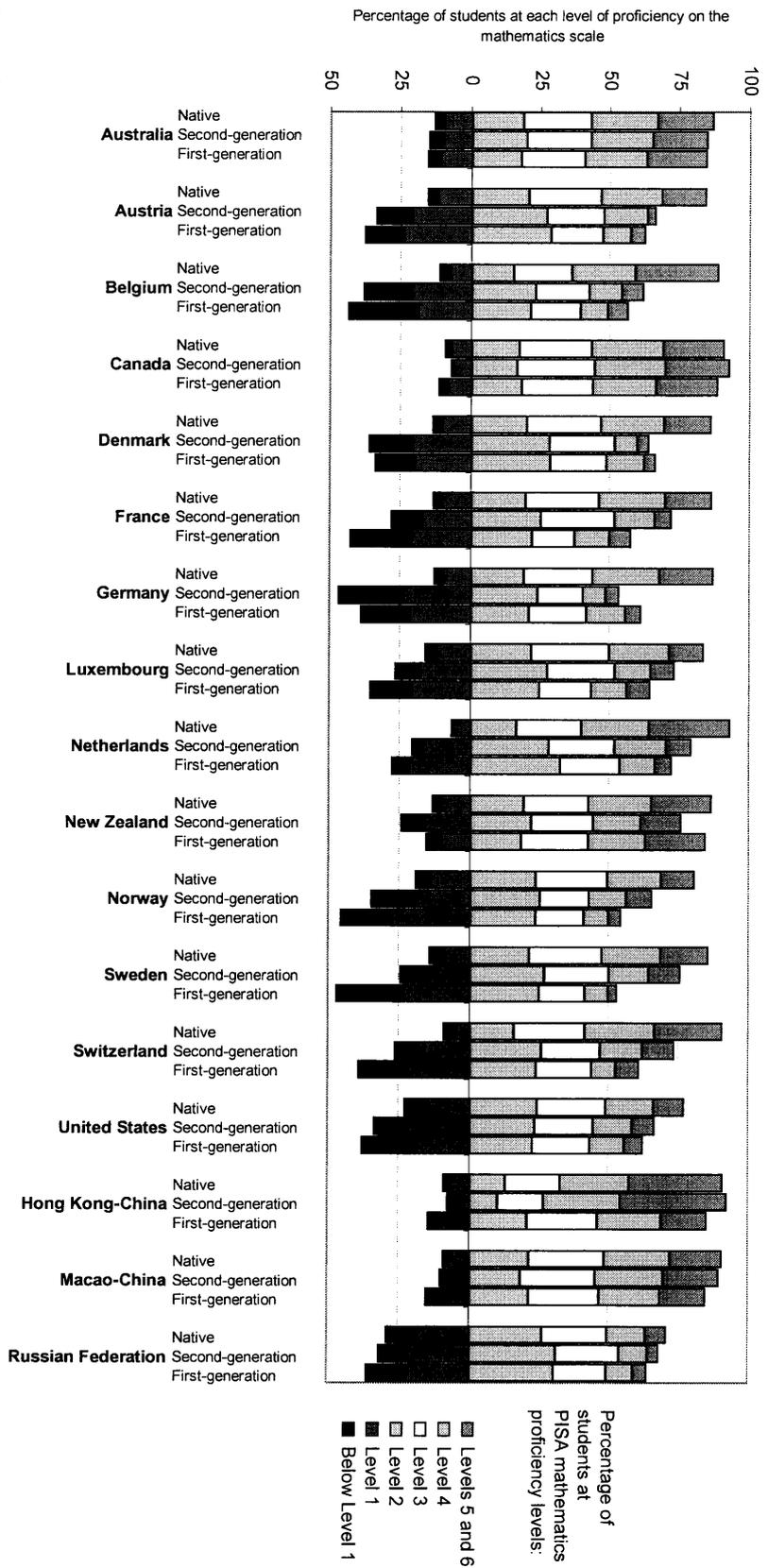
Several countries or sub-national entities have explicit curricula or curriculum framework documents in place for second language support. These include Australia – New South Wales and Victoria and Denmark for both immersion with systematic language support and immersion with a preparatory phase;

Canada – Ontario, some German *Länder*, Norway, Sweden and Macao-China for immersion with systematic language support; and Canada – British Columbia and Luxembourg for immersion with a preparatory phase. The curricula vary considerably, however, in terms of content, level of specificity and scope.

Countries where there are either relatively small performance differences between immigrant and native students or the performance gaps for second-generation students are significantly reduced compared to those observed for first-generation students, tend to have well-established language support programmes with relatively clearly defined goals and standards.

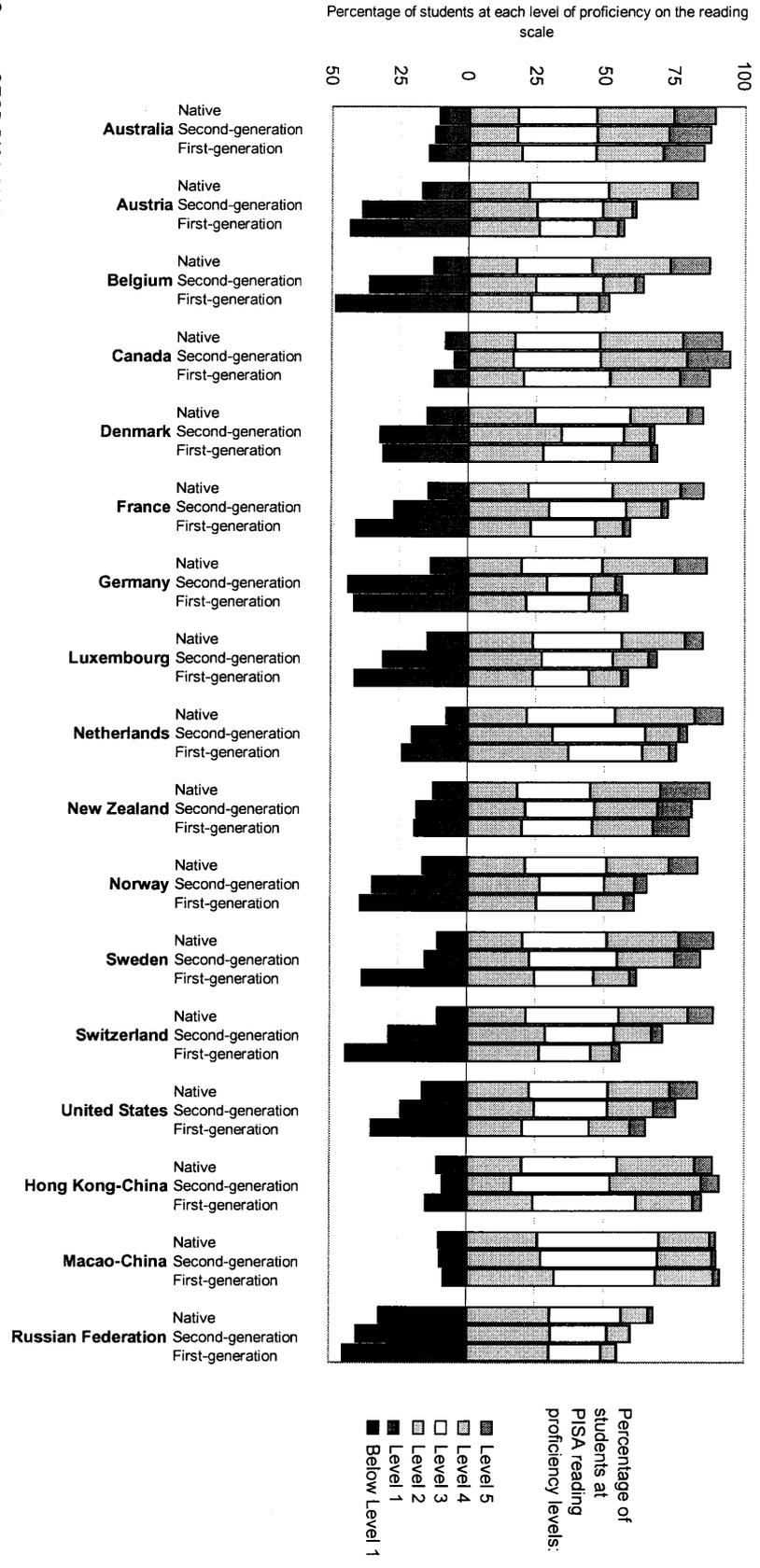
It would, of course, be of considerable interest to determine the extent to which the different language support programmes contribute to relative achievement levels of immigrant students. This, however, is not possible on the basis of the available information. Nevertheless, it appears that in some countries with relatively small achievement gaps between immigrant and native students, or smaller gaps for second-generation students compared to first-generation students, long-standing language support programmes exist with relatively clearly defined goals and standards. These countries include Australia, Canada and Sweden. In a few countries where immigrant students perform at significantly lower levels, language support tends to be less systematic. Yet, several of these countries have recently introduced programmes that aim to support the learning of immigrant students. These developments may help to reduce the achievement gap between immigrant students and their native peers.

Figure 2.4a
 Percentage of students at each level of proficiency on the mathematics scale by immigrant status



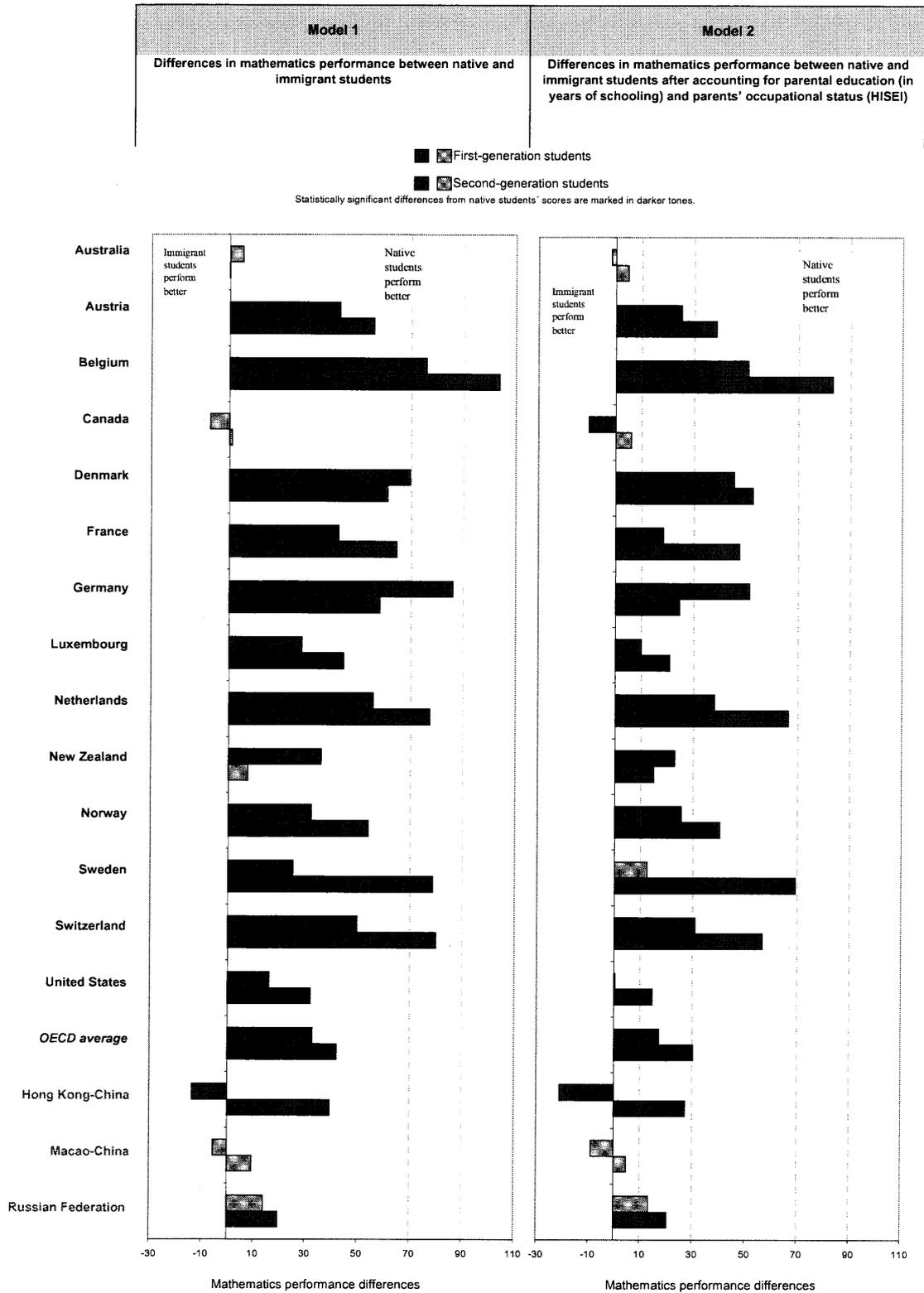
Source: OECD PISA 2003 database, Tables 2.4a, 2.4b and 2.4c.

Figure 2.4b
Percentage of students at each level of proficiency on the reading scale by immigrant status



Source: OECD PISA 2003 database, Tables 2.4d, 2.4e and 2.4f.

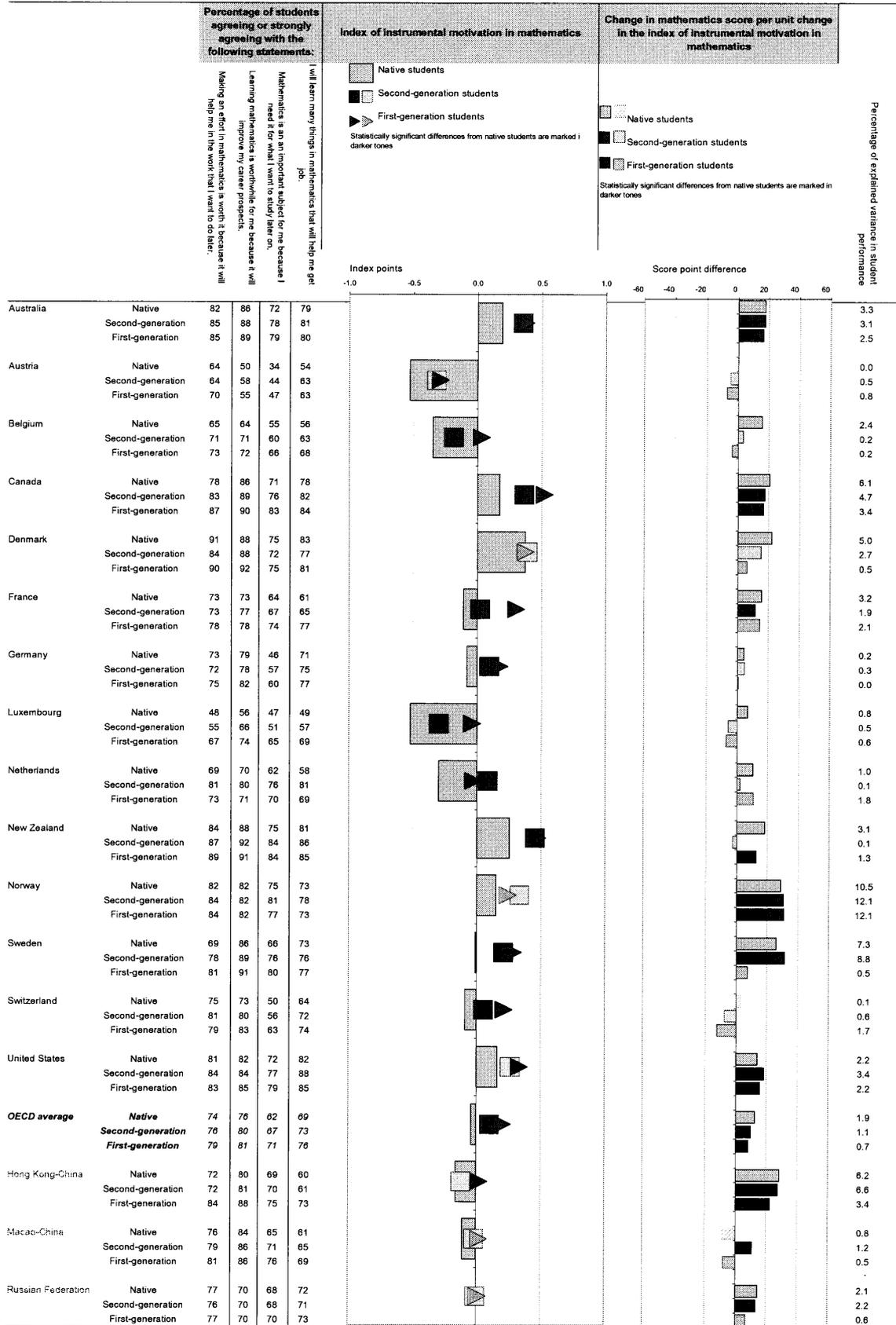
Figure 3.5
 Differences in mathematics performance between native and immigrant students before and after accounting for parental education and parents' occupational status (HISEI)



Source: OECD PISA 2003 database, Table 3.5.

Figure 4.3a

Students' instrumental motivation in mathematics by immigrant status



Source: OECD PISA 2003 database, Table 4.2

Economics Department (Home)

Structural Issues

- Economic Effects of Ageing
- Competition: Economic Issues
- Economic Growth and Productivity
- The Economics of Health
- Economic Implications of Migration**
- Environment and Sustainable Development: Economic Issues
- Human Capital
- Housing
- Labour Markets
- International Trade and Investment: Economic Issues
- Regulatory Reform: Economic Issues
- Other Structural Issues

- Economic Surveys and Country Surveillance
- Economic Outlook
- Monetary and Financial Issues
- Public Finance

Back to

- OECD home page
- Department List

Related Topics

- International Migration

Economic Implications of Migration

About | Publications & Documents | Information by Country

Home: Economic Implications of Migration > Seminar on the economic integration of immigrants

Seminar on the economic integration of immigrants



[Agenda](#) | [Background papers](#) | [Other information](#)

The economic integration of immigrants OECD, Paris 29 May 2006 Château de la Muette, Room C

International migration has substantially changed during recent years, both in quantitative and qualitative terms, and it is likely to play an increasing role in the coming decades. While the economic impact for the host country depends on a variety of factors, successful integration of immigrants appears in any case as a sine qua non condition to making the most out of immigration. Integration is multifaceted, and its social dimension conditions the political acceptability and social sustainability of immigration. Economic integration, in particular on the host labour market, heavily conditions the possible benefits reaped from migration by the host economy as well as by immigrants themselves. In both cases, integration cannot be considered as a given. It is likely to be influenced by a number of factors, and understanding these relationships is important for policy design. This workshop has been organised by the OECD in close contact with the World Bank to take advantage of on-going work in both institutions. Based on cross-country empirical assessments of the integration of migrants, the aim of the workshop will be to exchange views on the following empirical and policy questions:

- What is the cross-country evidence on social and economic integration of immigrants in host countries?
- What are the determinants of cross-country differences in immigrants' integration?
- What are the implications for policies in labour and product markets?

Agenda

14h00 Introduction by the Chair: Jean-Philippe Cotis (*Chief Economist, OECD*)

14h10 Labour Market Outcomes of Natives and Migrants Evidence from the ECHP & Presentation
Franco Peracchi (Università di Roma Tor Vergata), based on a World Bank Working Paper co-authored with Domenico de Palo.

Are there significant differences in labour market outcomes of natives and immigrants, and to what extent may these differences be accounted for by differences in the observed characteristics of the two groups? Answering these questions

Don't miss

- ECO Working Papers: Economic implications of migration**
- Country Surveys: Economic implications of migration**
- [Contact Us](#)
- [Site Map](#)

Publication

[Trends in International Migration 2003](#)

OECD Economics Department Working Papers

[Economic implications of migration](#)

Related site

[Trends in International Migration and in Migration Policies](#)

provides a snapshot of the insertion of immigrants in European labour markets. The paper then assesses the integration process itself by asking how much of the residual differences in labour market outcomes of natives and immigrants, namely those differences which are not accounted for by differences in observed characteristics, persist after a sufficiently long residence of immigrants in the host country.

14h50 The Social Assimilation of Immigrants & Presentation
Riccardo Faini (Università di Roma Tor Vergata), based on a World Bank Working Paper co-authored with Domenico de Palo and Alessandro Venturini.

By studying the role and relevance of social relations for both immigrants and natives, this study takes a close look at immigrants' integration from the social point of view. The innovative feature of the analysis is that it relies on immigrants' perceptions about their integration rather than – as is typically the case in most opinion surveys – on natives' attitudes toward immigrants. The study shows that immigrants – particularly from non EU origins – are at a disadvantage in the fields of social relations, even after controlling for their individual characteristics, although their social relationships tend to converge slowly to the standard of natives. The role of education and the implication for policy makers are discussed.

15h30 The Labour Market Integration of Immigrants in OECD Countries Sébastien Jean (OECD), based on an on-going work for OECD's Working Party 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis.

This study analyses economic integration of immigrants across a group of receiving OECD countries, by addressing the following questions: Are immigrants relatively more vulnerable to unemployment? Do they suffer from a "wage rebate" compared to natives with comparable skills, how much and for how long? To what extent do situations differ across OECD countries and why? The analysis puts special emphasis on identifying differences across countries in immigrants' integration, and on relating them to differences in labour market policies.

16h30 Some Lessons on Economic Integration of Immigrants from OECD Country Reviews and Other Studies Georges Lemaître (OECD)

Does the differing nature of migration regimes have any effect on labour market outcomes? If so, what are the particular features of these regimes that have an observable impact, or are outcomes largely dependent on labour market policies and conditions? Is there a role for targeted integration policies? The presentation will draw on reviews of labour market integration in a number of countries, which cover a broad range of migration policy regimes

17h10 Summary and general discussion

Introduced by Jean-Luc Schneider (Ministry of Finance, France). The introductory speech will aim at summarising the most striking policy-relevant ideas and issues emerging from the earlier discussion. Economic Counsellors are then invited to give a brief account of the policy approaches relating to integration of immigrants in their country, and in particular to indicate any new light thrown on policies as a result of the workshop discussion.

18h00 Workshop ends.

This workshop is by invitation only. For information please contact Mrs. Irene Sinha
Email: irene.sinha@oecd.org, Tel: +33 1 45 24 90 42;

Background documents:

Labor market outcomes of natives and immigrants: Evidence from the ECHP

Franco Peracchi & Domenico Depalo, University of Rome, May 2006

The Labour Market Integration of Immigrants in OECD Countries
Presentation by Sébastien Jean. OECD, May 2006

The Social Assimilation of Immigrants

Riccardo Faini (Università di Roma Tor Vergata, CEPR, and IZA) based on a World Bank Working Paper co-authored with Domenico de Palo (Università di Roma Tor Vergata) and Alessandro Venturini (Università di Torino), January 2006

Some Lessons on Economic Integration of Immigrants from OECD Country Reviews and Other Studies

Presentation by Georges Lemaitre, OECD, May 2006

For those with access to OLIS see:

The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden, OECD, ***DELSA/ELSA(2004)13***

Managing migration - are quotas and numerical limits the solution?, OECD, ***DELSA/ELSA(2005)4/REV1***

The labour market integration of immigrants in Germany, OECD, ***DELSA/ELSA/WP2(2005)3/REV1***

Related information:

OECD education systems leave many immigrant children floundering, report shows

II. ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI



Asamblea General

Distr. general
13 de octubre de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones
Tema 55 b) del programa
**Globalización e interdependencia: migración
internacional y desarrollo**

Resumen del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo

Nota de la Presidenta de la Asamblea General

I. Formato y participantes

1. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 23 de la resolución 60/277 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2005, la Presidenta del sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General tiene el honor de transmitir adjunto el resumen del primer Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo que sostuvo la Asamblea General los días 14 y 15 de septiembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas.

2. El Diálogo de alto nivel fue inaugurado por la Presidenta de la Asamblea General. Tras su discurso, formularon declaraciones el Secretario General y el Presidente del Consejo Económico y Social. El Diálogo comprendió cuatro sesiones plenarias en las que formularon declaraciones altos funcionarios de 127 Estados Miembros, entre ellos, un vicepresidente, 47 ministros y 40 viceministros. También formularon declaraciones los representantes de un Estado observador y de 10 entidades y organizaciones intergubernamentales que han recibido una invitación permanente para participar como observadoras en los períodos de sesiones y los trabajos de la Asamblea.

3. El 14 de septiembre por la tarde y el 15 de septiembre por la mañana se organizaron cuatro mesas redondas interactivas en las que participaron 162 representantes de alto nivel de los Estados Miembros, funcionarios de 16 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, los secretarios ejecutivos de dos comisiones regionales de las Naciones Unidas, el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y representantes de 12 organizaciones no gubernamentales y de entidades de la sociedad civil y el sector privado.



4. En cada una de las mesas redondas se trató un tema diferente. La mesa redonda 1, que se centró en los efectos de la migración internacional para el desarrollo económico y social, estuvo presidida por la Sra. Tarja Filatov, Ministra de Trabajo de Finlandia. La mesa redonda 2, en la que se estudiaron las medidas que pueden adoptarse para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, y para prevenir y combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, estuvo presidida por el Sr. Francisco Laínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador. La mesa redonda 3, en la que se analizaron los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo, incluidas las remesas de fondos, estuvo presidida por el Sr. Kastriot Sulka, Viceministro de Trabajo, Bienestar e Igualdad de Oportunidades de Albania. La mesa redonda 4, que se centró en la promoción del establecimiento de alianzas y el fomento de la capacidad y en el intercambio de las mejores prácticas en todos los planos, incluidos los planos bilateral y regional, en beneficio tanto de los países como de los migrantes, estuvo presidida por el Sr. Jean-François Ndongou, Viceministro de Relaciones Exteriores del Gabón.

5. En la sesión plenaria celebrada el 15 de septiembre por la tarde, los presidentes de las mesas redondas presentaron oralmente un resumen de las deliberaciones de las respectivas mesas. Una vez formuladas todas las declaraciones ante el plenario, la Presidenta de la Asamblea General formuló una declaración de clausura.

II. Cuestiones principales

6. El Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo puso de relieve el profundo compromiso de los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas, los observadores, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado de examinar la relación y las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo. Hubo un consenso general en el sentido de que el Diálogo de alto nivel ofrecía una singular oportunidad para determinar medios idóneos de aprovechar al máximo los beneficios que la migración internacional aporta al desarrollo y de reducir sus efectos negativos.

7. Los participantes hicieron hincapié en el carácter global de la migración internacional y afirmaron que era un fenómeno cada vez más importante, tanto por su alcance como por su complejidad, que afectaba prácticamente a todos los países del mundo. Coincidieron en que la migración internacional podía ser una fuerza positiva para el desarrollo, tanto en los países de origen como en los de destino, siempre que fuera acompañada de políticas apropiadas.

8. Los participantes señalaron que los migrantes internacionales contribuían al desarrollo tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. En algunos países los migrantes eran imprescindibles para suplir la falta de mano de obra. Varios participantes destacaron también las contribuciones de los migrantes en los planos social y cultural. Algunos países informaron sobre su amplia experiencia en la acogida e integración de migrantes internacionales. Otros países sólo se habían convertido en receptores de migrantes recientemente. Muchos participantes hablaron de los beneficios para sus países derivados de la emigración de sus ciudadanos y de las contribuciones financieras y de otro tipo que esas comunidades de migrantes

habían hecho al desarrollo de sus países. También se mencionó el papel de los empresarios migrantes en la revitalización de las zonas urbanas.

9. Los participantes consideraron que era imprescindible hacer frente a las causas básicas de la migración internacional para asegurar que las personas migrasen por elección propia y no por necesidad y observaron que con frecuencia las personas tenían que emigrar a causa de la pobreza, los conflictos, las violaciones de los derechos humanos, la mala gobernanza o el desempleo. Se expresó amplio apoyo a la propuesta de incorporar las cuestiones de la migración internacional en los planes de desarrollo nacionales, incluso en las estrategias de reducción de la pobreza. Los participantes señalaron que la migración internacional podía contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, pero advirtieron que la migración internacional no se podía considerar en sí misma una estrategia de desarrollo a largo plazo. Se hizo hincapié en la necesidad de generar empleo con unas condiciones de trabajo decentes y de asegurar medios de vida sostenibles en todos los países.

10. Los participantes reconocieron que la migración internacional, el desarrollo y los derechos humanos eran temas que estaban estrechamente relacionados entre sí. El respeto de los derechos y las libertades fundamentales de todos los migrantes era esencial para aprovechar plenamente los beneficios de la migración internacional. Muchos participantes señalaron que algunos grupos vulnerables, como las mujeres y los niños migrantes, necesitaban una protección especial. Se instó a los gobiernos a que ratificaran y aplicaran los principales convenios y convenciones de derechos humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes, como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Los participantes destacaron la necesidad de que los gobiernos hicieran un esfuerzo concertado para combatir la xenofobia, la discriminación, el racismo y la exclusión social dirigidos contra las poblaciones migrantes.

11. Los participantes hicieron hincapié en que se debía prestar atención con urgencia a las repercusiones sociales de la migración internacional. Para lograr la integración de los migrantes internacionales en los países receptores eran necesarias la adaptación y la aceptación mutuas por parte de la sociedad de acogida y de los propios migrantes. Era importante combatir todas las formas de intolerancia; en ese sentido eran útiles las campañas de información sobre las contribuciones positivas de los migrantes internacionales a la sociedad de acogida y sobre los derechos y las obligaciones de los migrantes internacionales.

12. Los participantes reconocieron que el beneficio más tangible de la migración internacional para los países de origen eran las remesas. Señalaron que en los últimos años se había registrado un pronunciado aumento del volumen de remesas. Aunque las remesas beneficiaban a millones de familias de migrantes, los participantes consideraban que su potencial para el desarrollo se podía mejorar con la adopción de medidas apropiadas, como una mayor competencia entre las compañías que se dedican a la transferencia de fondos y los bancos a fin de reducir las tasas que se aplican a las transferencias, un mejor acceso a los servicios bancarios, incluso a créditos, para los migrantes y sus familias, y la ampliación de los conocimientos financieros en los países de origen. Hubo consenso en cuanto a que las remesas eran corrientes privadas que no sustituían a la asistencia oficial para el desarrollo, la inversión extranjera directa ni el alivio de la deuda. Algunos

participantes advirtieron sobre las posibles consecuencias negativas de las remesas, como la creación de una cultura de dependencia tanto en los hogares como a nivel nacional.

13. Los participantes estuvieron de acuerdo en que las comunidades de migrantes podían contribuir considerablemente al desarrollo de sus países de origen. Algunos países habían adoptado medidas para reforzar los lazos con sus nacionales en el extranjero y alentar el retorno o la migración circular de los trabajadores altamente cualificados. Varios participantes señalaron que los empresarios migrantes habían promovido activamente el desarrollo en sus países de origen mediante proyectos conjuntos de desarrollo. También se destacó el papel de los migrantes internacionales en la transferencia a sus países de origen de conocimientos prácticos, competencias, tecnología, experiencia e ideas nuevas.

14. Los participantes también analizaron de qué modo se podían minimizar las consecuencias negativas de la emigración de personas altamente cualificadas de los países en desarrollo. El éxodo de trabajadores altamente cualificados de los sectores de la salud y la educación era especialmente preocupante, ya que ponía en peligro la prestación de esos servicios en los países de origen. Los participantes pidieron que se aplicaran medidas urgentes para retener a los trabajadores altamente cualificados, entre otras cosas, asegurándoles una remuneración equitativa y unas condiciones de trabajo decentes. También se recomendó que se alentara el retorno de los trabajadores cualificados a sus países de origen, aunque fuera temporalmente. Algunos participantes señalaron que sus países habían adoptado o iban a adoptar códigos de conducta que prohibían la contratación activa de trabajadores del sector de la salud en países en desarrollo que sufrían escasez de mano de obra en los sectores de la salud y la educación. Varios participantes sugirieron que se concertaran acuerdos de cooperación para capacitar a trabajadores cualificados en los países en desarrollo y otros propusieron diversos mecanismos de compensación.

15. Los participantes señalaron que la migración de la mano de obra era crucial para la economía mundial. En algunos países el mercado de trabajo dependía en gran medida de los trabajadores extranjeros. En otros la migración de trabajadores temporarios permitía cubrir ciertas necesidades específicas de mano de obra. Los participantes señalaron que la participación relativamente alta de la mujer en la migración de mano de obra había llevado a algunos países a reexaminar sus normas y procedimientos en materia de migración para asegurar que tuvieran en cuenta las cuestiones de género y ofrecieran una protección adecuada a las mujeres migrantes.

16. Los participantes señalaron que alrededor del 50% de los trabajadores migrantes eran mujeres. Al igual que los hombres, las mujeres migraban con el objetivo de mejorar sus medios de vida. La migración era un medio de empoderamiento para muchas mujeres. Se debía promover el potencial empresarial de las mujeres migrantes y reconocer su contribución al desarrollo tanto en los países de origen como en los de destino. No obstante, la migración también suponía riesgos que solían ser mayores para las mujeres que para los hombres, especialmente cuando éstas eran relegadas a trabajos mal pagados y poco apetecibles. Por ello era importante adoptar políticas que tuvieran en cuenta las circunstancias y las experiencias particulares de las mujeres migrantes y que redujeran su vulnerabilidad a la explotación y el abuso. Se debía ofrecer protección especial a las mujeres y las niñas víctimas de la trata.

17. Los participantes manifestaron su preocupación por el aumento de la migración irregular y de la explotación y el abuso de los migrantes que se encontraban en situaciones irregulares. Hubo consenso general en cuanto a la necesidad urgente de combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes, especialmente de mujeres y niños, en los planos nacional, bilateral, regional y mundial. Algunos participantes señalaron que las políticas restrictivas en materia de migración contribuían al aumento de la migración irregular y pidieron que se ampliaran las posibilidades de migración legal y que se regularizara la situación de los migrantes. Los participantes propusieron que se organizaran campañas de información sobre los peligros de la migración no autorizada para ayudar a reducir las corrientes irregulares de migrantes. Aunque muchos participantes entendían que era necesario un control eficaz de las fronteras, se reconoció que la adopción de medidas de control y seguridad no era suficiente para eliminar la migración irregular. Por ello se pidió que se adoptaran políticas de migración que mantuvieran un mejor equilibrio entre las necesidades de mano de obra y la entrada de trabajadores extranjeros. Los participantes destacaron también que las medidas de control de la migración irregular no debían impedir que las víctimas de persecución u otras poblaciones vulnerables recibieran protección internacional.

18. La mayoría de los participantes consideraba que las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo debían ir acompañadas de una mayor cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral. Esa cooperación era necesaria para fomentar una migración legal, segura y ordenada, reducir la migración irregular y ampliar las posibilidades de aprovechar todos los beneficios de la migración internacional. Los participantes consideraban que la proliferación de los procesos consultivos regionales era una prueba de que la cooperación a nivel regional era particularmente eficaz. Muchos participantes aportaron ejemplos de mecanismos regionales por medio de los cuales, gracias a un mayor diálogo y un mejor entendimiento mutuo, se habían adoptado medidas prácticas para abordar las cuestiones de la migración.

19. Los participantes reconocieron también la utilidad de los acuerdos bilaterales y citaron ejemplos de algunos acuerdos relativos a la migración de trabajadores, la transferencia de las pensiones, la readmisión de nacionales o la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. Muchos participantes consideraban que las iniciativas regionales y bilaterales debían ir acompañadas de iniciativas adoptadas a nivel mundial y señalaron que las Naciones Unidas eran el foro idóneo para ello. Los participantes mencionaron también la labor de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, cuyo informe aportaba orientación útil; la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, fruto de la Iniciativa de Berna, y el diálogo anual sobre políticas de migración patrocinado por la OIM.

III. Seguimiento del Diálogo de alto nivel

20. Prácticamente todos los Estados Miembros que participaron en el Diálogo de alto nivel manifestaron su interés por que continuara el diálogo mundial sobre la migración internacional y el desarrollo. Fue muy bien acogida la propuesta del Secretario General de crear un foro mundial para tratar a fondo y de modo sistemático los temas relacionados con la migración internacional y el desarrollo.

21. Muchos participantes dijeron que, si se establecía, ese foro debería fomentar la adopción de medidas prácticas, basadas en los hechos, para ampliar los beneficios de la migración internacional y minimizar sus efectos negativos. Los participantes señalaron que el foro debería tener carácter oficioso y voluntario y que los Estados Miembros que lo dirigieran deberían actuar de manera transparente y abierta. El foro no producía resultados negociados ni decisiones normativas, pero sí promovía una cooperación más estrecha entre los gobiernos.

22. Algunos participantes advirtieron que el foro propuesto debería evitar la duplicación de las estructuras existentes y de las actividades en curso de otras entidades. Si se llegara a crear, el foro debería aprovechar los conocimientos especializados de que disponen el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Debería basarse en las experiencias de los procesos consultivos regionales y colaborar estrechamente con el Grupo Mundial sobre la Migración establecido recientemente. La relación concreta que deberían mantener el foro y las Naciones Unidas fue objeto de algún debate. Una de las propuestas fue vincular el foro a las Naciones Unidas por conducto del Representante Especial del Secretario General sobre la migración internacional y el desarrollo, Sr. Peter Sutherland.

23. Unos pocos participantes arguyeron que ya había canales adecuados para abordar las cuestiones de la migración internacional en las diferentes entidades o estructuras, incluso en el sistema de las Naciones Unidas, y eran partidarios de que se recurriera a las instituciones existentes, como la OIM y el Grupo Mundial sobre la Migración, para seguir analizando los vínculos entre la migración internacional y el desarrollo. Algunos participantes consideraban que el diálogo a nivel regional podía ser más eficaz que el diálogo a nivel global, y que quizás se podía mejorar con reuniones periódicas de los presidentes de los procesos regionales.

24. El Gobierno de Bélgica se ofreció como anfitrión de la primera reunión del foro mundial en 2007 y su ofrecimiento fue acogido favorablemente por los asistentes en general. El Secretario General dijo que, si los Estados Miembros lo estimaban conveniente, estaba dispuesto a establecer un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para apoyar las actividades del foro. Su decisión de prorrogar el mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la migración internacional y el desarrollo fue muy bien recibida.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.11.2006
COM(2006) 735 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo:
verso una politica europea globale della migrazione**

L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione

1. RISPONDERE ALLE SFIDE DELLA MIGRAZIONE

Nell'ottobre del 2005, nel discutere il problema della migrazione quale sfida principale della globalizzazione, i capi di Stato e di governo hanno convenuto circa la necessità di agire con urgenza. L'Unione si è detta capace di una reazione rapida e, nel giro di un mese, la Commissione ha messo a punto un piano mirato ad un programma d'azione globale dal titolo *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court*.¹ Nella comunicazione, viene proposta una serie di provvedimenti concreti quale fondamento di un approccio globale in tema di migrazione, servita quindi da base alla discussione in seno al Consiglio europeo sull'Africa e il Mediterraneo.

Nel dicembre 2005, il Consiglio europeo ha adottato il testo dal titolo *Approccio globale in materia di migrazione: Azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo*, che formula linee d'azione e interventi coerenti in materia di migrazione e abborda un vasto panorama di questioni connesse, riunendo sotto un unico tetto i diversi ambiti politici interessati, dalle relazioni esterne allo sviluppo, dall'occupazione alla giustizia, libertà e sicurezza. L'approccio adottato è improntato ad una solidarietà concreta e attiva, cui fa eco la condivisione di responsabilità tra gli Stati membri e i paesi terzi.

Il fenomeno della migrazione ha interessato tutte le epoche storiche. Sebbene il numero di migranti in rapporto alla popolazione mondiale non risulti oggi superiore ad altri periodi della storia, la migrazione ha acquistato centralità per l'Europa che, in pochi decenni, si è trasformata da terra di emigrazione in una meta principale di immigrazione. In base ai dati OCSE e Eurostat, nel 2004 i principali flussi migratori dai paesi terzi verso l'Unione provenivano dalla Romania, dal Marocco, dalla Bulgaria, dalla Turchia, dall'Ucraina e dalla Federazione russa. I flussi in entrata sono andati diversificandosi, con un numero crescente di immigrati provenienti da nuovi paesi d'origine dell'Europa centrale e orientale, dell'Asia (Cina in testa), dell'America centrale e latina (soprattutto Ecuador). Negli ultimi mesi è notevolmente aumentata la migrazione di provenienza africana. È improbabile che questa tendenza si arresti nel prossimo futuro, mentre sono possibili aumenti della pressione migratoria. Al tempo stesso, tenuto conto degli sviluppi demografici, l'Unione europea avrà bisogno degli immigrati per garantire la sostenibilità dei mercati del lavoro. Per far fronte alla concorrenza con altre regioni del pianeta, l'UE ha bisogno di immigrati che abbiano le competenze necessarie.

La presente comunicazione assolve ad una duplice funzione. In primo luogo, essa costituisce una risposta all'invito, rivolto dal Consiglio alla Commissione, a **riferire sui progressi compiuti nell'attuazione della prima fase dell'approccio globale e delle azioni prioritarie incentrate sull'Africa e sul Mediterraneo** entro la fine del 2006. In secondo luogo, essa contiene **proposte intese a rendere l'approccio dell'Unione europea un approccio realmente globale**, in risposta all'appello ad un maggiore impegno lanciato dai ministri della Giustizia e degli Affari interni a Tampere, il 21 settembre, e dai capi di Stato e di governo a Lahti, il 20 ottobre. Viene pertanto proposto di estendere l'approccio globale ad altri ambiti politici non contemplati nel documento del Consiglio di dicembre 2005, quali la migrazione

¹ Per i riferimenti relativi a tutti i documenti citati nel testo, si veda l'**allegato A**.

legale e le misure a favore dell'integrazione. In tal modo, il partenariato con i paesi terzi coprirà l'intera gamma di questioni che suscitano interesse e vedono coinvolti tutti gli interessati.

In questa ottica, tenuto conto della necessità urgente di potenziare le politiche comunitarie in materia di migrazione e nei settori connessi, **l'efficacia degli iter decisionali**, anche nel settore della migrazione legale, si rivela un'impellenza, dal momento che essa consentirebbe all'Unione di rispondere alle aspettative dei cittadini in questo ambito. Le attuali carenze del processo decisionale trovano una soluzione adeguata nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in virtù del quale è possibile applicare alla migrazione legale le regole del voto a maggioranza qualificata e la procedura legislativa ordinaria (codecisione). Allo stato attuale delle cose, in attesa di raggiungere un accordo istituzionale globale nel quadro stabilito dal Consiglio europeo di giugno 2006, questo obiettivo potrebbe trovare realizzazione applicando la clausola passerella contenuta nell'articolo 67 TCE, che rappresenta un prezioso strumento.

Nell'intento di dare maggior corpo alla politica globale dell'UE in materia di migrazione, la Commissione ha istituito un gruppo di commissari sul tema. In una serie di Stati membri si assiste ad un'analogia tendenza a raggruppare settori politici diversi, benché connessi, tendenza che non può che essere benvenuta e, ove possibile, caldeggiata.

Sebbene la presente comunicazione si concentri sull'Africa e sul Mediterraneo, **nel futuro, è opportuno tradurre l'approccio globale anche in termini geografici**. È necessario prendere seriamente in considerazione la possibilità di estendere l'approccio ad altre regioni, in particolare quelle situate ai confini esterni orientali e sudorientali dell'Unione, tenuto conto delle sfide poste da queste rotte migratorie. Inoltre, sebbene non si tratti di una priorità nel breve periodo, occorre tener presente che le questioni connesse alla migrazione vanno acquistando centralità nelle relazioni tra l'Unione e i partner asiatici e latinoamericani, i quali nutrono aspettative sempre maggiori per quanto riguarda la cooperazione con l'UE. In occasione del recente vertice iberoamericano, è stato inoltre lanciato un appello per un dialogo e una cooperazione più approfonditi in materia di migrazione e si è insistito affinché il compromesso di Montevideo sulla migrazione e lo sviluppo trovi concreta espressione nelle politiche nazionali, nei forum subregionali e negli accordi internazionali. In effetti, molte delle misure e delle politiche descritte alla sezione 3 potrebbero trovare analogia applicazione nell'ambito della cooperazione e del dialogo con i partner latinoamericani ed asiatici.

2. ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO GLOBALE: RISULTATI DEL PRIMO ANNO IN AFRICA E NEL MEDITERRANEO

Il 2006 è stato l'anno della definizione degli impegni con i partner africani. Lo scorso luglio, si è tenuta a Rabat una conferenza ministeriale sulla migrazione e lo sviluppo che ha riunito circa 60 paesi lungo le rotte migratorie dell'Africa occidentale e centrale. I partner africani e gli Stati membri dell'UE hanno partecipato, a settembre, al dialogo ad alto livello dell'ONU sui temi della migrazione e dello sviluppo. Una conferenza ministeriale UE-Africa in materia di migrazione e sviluppo è stata inoltre indetta a novembre in Libia per permettere all'Unione europea e ai partner africani, riuniti per la prima volta nella loro totalità, di elaborare un approccio comune ai problemi della migrazione. La migrazione è stata un tema ricorrente all'ordine del giorno nel dialogo sulla cooperazione e nei relativi programmi con i partner mediterranei, facendo leva sul notevole lavoro già svolto nell'ambito della politica europea di vicinato; il forum EuroMed è stato utilizzato per favorire ulteriori scambi delle migliori prassi e per lavorare ad un programma di attività congiunto. Il tema della migrazione è stato inoltre

trattato nelle riunioni ad alto livello con l'Unione africana e le organizzazioni regionali. Con i principali Stati dell'Africa subsahariana è stato intavolato un dialogo sul tema della migrazione in base all'articolo 13 dell'accordo di Cotonou. Il meccanismo di reazione rapida è stato utilizzato a sostegno degli sforzi della Mauritania e del Senegal per combattere la migrazione illegale.

In meno di dodici mesi, sono state avviate attività connesse all'intera gamma di azioni prioritarie. Entro la fine dell'anno, l'agenzia FRONTEX avrà varato e coordinato diverse operazioni marittime congiunte nelle regioni atlantiche e mediterranee, avrà portato a termine le analisi dei rischi in Africa e avrà presentato studi di fattibilità relativi all'istituzione di una rete di pattuglie costiere del Mediterraneo e ad un sistema di sorveglianza che controlli l'intera frontiera marittima meridionale dell'Unione e il Mediterraneo. Lungo le principali rotte migratorie attraverso l'Africa sono state istituite reti di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO). La Commissione ha presentato una proposta volta ad istituire squadre di intervento rapido alle frontiere e ha svolto un'analisi del diritto internazionale del mare.

L'attuazione dell'approccio globale è illustrata in maggior dettaglio all'**allegato B**.

3. MAGGIOR COERENZA PER UNA POLITICA EUROPEA DELLA MIGRAZIONE GLOBALE

Tre sono i principi cui l'approccio globale deve profondamente ispirarsi: la solidarietà tra gli Stati membri; il partenariato con i paesi terzi; la protezione dei migranti, specie delle categorie vulnerabili, quali i minori non accompagnati e le donne. Proposte per raggiungere questo risultato, tanto in Africa che altrove, sono illustrate nelle tre sezioni che seguono.

3.1. Approfondire il dialogo e la cooperazione con i paesi africani di origine e di transito

3.1.1. Dialogo con i partner africani

La **Strategia dell'Unione europea per l'Africa**, adottata dal Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005, definisce il quadro generale della cooperazione tra l'UE e i partner africani. **Essa mira principalmente a raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio e a favorire lo sviluppo sostenibile, la sicurezza e il buon governo in Africa.** L'impegno futuro in materia di migrazione deve essere in linea con questa strategia, in particolare per quanto riguarda la soluzione dei problemi a monte del fenomeno, quali la povertà, le guerre e la disoccupazione. Una maggiore coerenza delle politiche per lo sviluppo dovrà consentire anche ad altri settori dell'azione comunitaria, quali il commercio, l'agricoltura e la pesca, di perseguire gli stessi obiettivi.

La **conferenza ministeriale UE-Africa sulla migrazione e lo sviluppo, tenutasi il 22 e 23 novembre in Libia**, ha individuato con successo le priorità della cooperazione e ha adottato un'ambiziosa dichiarazione che getta le basi per un'azione congiunta euro-africana su scala continentale, regionale e nazionale in diversi settori, dalla lotta alla migrazione illegale alla facilitazione dei movimenti regolari di persone, nonché per azioni volte a risolvere i problemi a monte della migrazione. L'Africa e l'UE dovrebbero ora impegnarsi seriamente ad attuare le azioni contemplate nella dichiarazione finale al fine di ottenere risultati concreti da illustrare in occasione della seconda conferenza ministeriale che si terrà tra tre anni.

Su scala regionale, anche la conferenza di Rabat di luglio ha rappresentato un successo e ha spianato la strada ad interventi mirati lungo rotte migratorie specifiche. Ora occorre concentrare gli sforzi per assicurare un controllo efficace in vista di una valutazione dei risultati nell'ambito di **una seconda conferenza ministeriale tra due anni**. Ai fini di una cooperazione concreta lungo le rotte migratorie dell'Africa orientale, occorre inoltre stabilire ulteriori contatti tra l'Unione e gli Stati della regione.

Sulla base del lavoro svolto sulle rotte migratorie, l'Unione si farà promotrice di una cooperazione più specifica con diverse regioni del continente africano. Sono previste **piattaforme di cooperazione** che riuniranno i partner africani, gli Stati membri comunitari e le organizzazioni internazionali per una gestione più efficiente della migrazione, tenendo conto dell'interesse di tutti. Si tratta di un quadro comune che potrebbe portare alla messa a punto di accordi regionali con i paesi africani interessati.

Il dialogo e la cooperazione su base bilaterale e regionale con i partner nordafricani saranno ulteriormente approfonditi nell'ambito della **politica europea di vicinato (PEV)**. Le questioni migratorie rivestono un ruolo centrale nell'ambito dei piani d'azione della PEV, del dialogo politico e dell'assistenza finanziaria della Comunità intesi a potenziare la capacità dei paesi interessati di gestire in modo più efficace la migrazione. Occorre inoltre continuare l'impegno nell'ambito di **EUROMED**. I partner hanno deciso di verificare nel concreto i risultati nel settore della migrazione, dell'integrazione sociale, della giustizia e della sicurezza, come previsto dal programma quinquennale convenuto a novembre 2005 a Barcellona. A tal fine, è opportuno organizzare una **conferenza ministeriale** sulla migrazione nel secondo semestre del 2007.

L'Unione europea continuerà inoltre a includere la problematica della migrazione nel regolare **dialogo politico con tutti i paesi ACP e con le principali comunità economiche regionali (CER)**, dialogo incentrato sui numerosi impegni di cui all'articolo 13 dell'accordo di Cotonou che contempla una vasta gamma di argomenti connessi alla migrazione e allo sviluppo. Per l'UE, gli interlocutori sono identificati nelle delegazioni della Commissione e nelle ambasciate della Presidenza presso i paesi interessati ed è prevista la partecipazione degli Stati membri, in linea con il disposto dell'articolo 8 di Cotonou. Ove necessario, sono previste missioni della Commissione con il compito specifico di approfondire il dialogo. Nel 2006, si sono svolte tre missioni ai sensi dell'articolo 13. Nel 2007, sono previste missioni in **altri paesi chiave africani**, tra cui il Camerun, l'Etiopia, il Ghana e la Nigeria. Sempre nel 2007, verrà riunito per la prima volta un gruppo di lavoro congiunto UE-ECOWAS (la comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale) in tema di migrazione.

È inoltre opportuno che l'Unione svolga un ruolo attivo di **controllo dei risultati del dialogo ad alto livello dell'ONU sui temi della migrazione e dello sviluppo**, in particolare al momento dell'istituzione del forum mondiale sulla migrazione. La Commissione è pronta a dare un contributo attivo alla **prima riunione del forum** prevista per l'estate del 2007 in Belgio.

3.1.2. Dare impulso al programma sulla migrazione e lo sviluppo

Quanto al **programma sulla migrazione e lo sviluppo**, la principale sfida consiste nel risolvere i problemi a monte del fenomeno migratorio: la povertà e l'assenza di sbocchi occupazionali. L'UE deve riconoscere che la creazione di posti di lavoro nei paesi in via di sviluppo potrebbe allentare notevolmente la pressione migratoria di provenienza africana. Occorre sostenere il contributo dei migranti allo sviluppo del proprio paese di origine.

Peraltro, le rimesse degli emigrati sono destinate ad aumentare e la Commissione sta vagliando, in questo settore, meccanismi di cooperazione con istituzioni quali la Banca mondiale e la Banca europea per gli investimenti. Gli sforzi saranno mirati ad una migliore raccolta dei dati, alla riduzione dei costi di trasferimento, a rendere più agevole il ricorso al settore finanziario quale canale di trasmissione e verranno valutati modi per potenziare ulteriormente l'impatto delle rimesse sulle politiche dello sviluppo.

Il programma comunitario per la migrazione e lo sviluppo in Africa mirerebbe a fornire una risposta a breve termine in materia di sviluppo per far fronte alle sfide della migrazione nei paesi ACP. Primo obiettivo di questa iniziativa programmatica congiunta: affrontare in modo serio il problema della carenza di sbocchi occupazionali accettabili in Africa. Nel più vasto intento di agevolare la migrazione e la mobilità a fini occupazionali tra i paesi africani, un'importante priorità sarà rappresentata dagli incentivi agli investimenti a favore dei settori ad alta intensità di manodopera nelle regioni con tassi elevati di emigrazione. La cooperazione spazierà in settori quali le rimesse degli emigrati, la fuga dei cervelli, le diaspore, il buon governo, la migrazione illegale e la tratta degli esseri umani. Gli Stati membri saranno invitati a unirsi alla Commissione nella programmazione di queste azioni. La Commissione stanzierà 40 milioni di euro per la prima fase dell'iniziativa (risorse del 9° FES), copertura da completare con il contributo degli Stati membri. Il campo di applicazione geografico dell'iniziativa sarà circoscritto all'Africa subsahariana, anche se gli interventi potranno riguardare paesi o regioni specifici, soprattutto, e in primo luogo, quelli dell'Africa occidentale.

L'Unione europea deve continuare a sostenere il **potenziamento della capacità degli Stati africani di gestire la migrazione e l'asilo**, specie per quanto riguarda i flussi sud-sud, fermi restando gli accordi regionali in materia di migrazione e mobilità. Nei paesi interessati dalla PEV, sono state varate importanti iniziative volte al potenziamento della capacità istituzionale, specie per quanto riguarda la gestione delle frontiere e il sostegno istituzionale mirato ad una migliore accoglienza dei migranti e alla tutela dei loro diritti. La Commissione ha inoltre proposto di elaborare dei **profili migratori** per ciascun paese in via di sviluppo interessato². Si tratta di uno strumento politico che consente di raccogliere e analizzare informazioni di rilievo necessarie a mettere a punto provvedimenti concreti a fronte di una situazione specifica in materia di migrazione e sviluppo. I documenti di strategia nazionale di nuova generazione riportano in allegato profili migratori concisi per ciascun paese ACP e, a medio termine, è opportuno estendere l'elaborazione di detti profili a tutti i partner più rilevanti. Queste informazioni potrebbero essere quindi utilizzate per fornire ai paesi africani assistenza tecnica e finanziaria finalizzata a risolvere i problemi a monte del fenomeno migratorio. Si potrebbe pensare alla creazione di **gruppi di sostegno per la migrazione (GSM)**, formati da esperti degli Stati membri dell'UE, in grado di fornire la necessaria assistenza ai paesi africani che ne facciano richiesta. I problemi della migrazione richiedono maggiore intraprendenza e lungimiranza da parte dell'Europa.

È necessario che le politiche migratorie si fondino su dati affidabili e collimino con altri ambiti politici connessi. Incentivare il legame tra **politica e ricerca** può contribuire ad una migliore comprensione delle realtà del fenomeno migratorio e allo sviluppo di strategie. Ispirandosi alla rete accademica di collegamento degli istituti di ricerca sulla migrazione nei paesi mediterranei (CARIM), la Commissione intende sostenere iniziative in vista della creazione di una **rete panafricana di osservatori e/o di istituti di ricerca sulla migrazione**.

² Vedi allegato 8 della comunicazione in materia di migrazione e sviluppo.

Occorre inoltre lanciare **iniziative di gemellaggio**, finanziate dalla Comunità, per aiutare i paesi africani a sviluppare politiche nazionali in materia di migrazione e asilo. È inoltre opportuno che le delegazioni della Commissione e le missioni degli Stati membri nei paesi africani designino una persona di contatto per le questioni connesse alla migrazione per essere realmente in grado di occuparsi del fenomeno.

3.2. Migrazione legale

L'ulteriore sviluppo di una politica comune europea in materia di **immigrazione finalizzata all'occupazione** è una componente importante dell'approccio globale. Per una politica europea della migrazione che si voglia realmente globale, è opportuno che la migrazione legale venga contemplata dalle politiche comunitarie tanto esterne che interne. La migrazione può contribuire a rispondere ai mutevoli bisogni del mercato del lavoro e occorre tener presenti gli aspetti economici della politica della migrazione. Nelle conclusioni adottate il 28 novembre 2006, il Consiglio Ecofin auspica un approccio politico volto ad ottimizzare i benefici economici che l'Unione può trarre dalla migrazione. Come previsto dal piano d'azione sull'immigrazione legale, e in linea con gli obiettivi della strategia europea per l'occupazione, l'approccio comunitario si muove lungo due direttrici: agevolare l'ingresso di determinate categorie di immigrati in funzione del fabbisogno (ad es. lavoratori altamente qualificati e lavoratori stagionali), fermo restando il principio della preferenza comunitaria, e garantire a tutti i lavoratori immigrati in regola un comune status giuridico certo.

Altri interventi dovrebbero favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Il futuro portale dell'immigrazione, il portale europeo della mobilità professionale, i nuovi orientamenti 2007-2010 per la rete EURES e il portale europeo per la mobilità dei ricercatori sono tutti strumenti fondamentali finalizzati al raggiungimento di questo obiettivo. Nei paesi terzi verranno diffuse informazioni relative alle possibilità di lavoro legale in Europa, anche tramite specifiche campagne. Favorire la formazione professionale, i programmi per lo sviluppo delle competenze e i corsi di lingua è un mezzo per consentire ai migranti potenziali di aumentare le possibilità di trovare un'occupazione legale. A tal fine, nei paesi partner potrebbero essere istituiti **centri dedicati alla migrazione**, con il sostegno comunitario, che potrebbero inoltre svolgere un ruolo nell'agevolare la gestione dei lavoratori stagionali, lo scambio di studenti e ricercatori e altre forme di movimenti di persone legali.

Occorre esplorare ulteriormente le potenzialità offerte da nuove forme di migrazione, specie quella circolare. Sarà inoltre importante sostenere lo sviluppo, da parte dei paesi terzi, di strumenti volti ad una migliore gestione della migrazione a scopi occupazionali verso l'UE. A tal fine, occorrerà sostenere attività quali: il consolidamento delle amministrazioni dei paesi terzi che si occupano di gestire la migrazione a fini occupazionali; il potenziamento delle capacità dei servizi per l'occupazione presso i paesi terzi; l'istituzione di centri di intermediazione; l'attuazione di piani di preimmigrazione nei paesi d'origine.

Una volta soddisfatte determinate condizioni, quali la cooperazione in materia di migrazione illegale e l'efficacia dei meccanismi di riammissione, potrebbero essere definiti dei **pacchetti mobilità** con una serie di paesi terzi interessati per garantire ai loro cittadini un accesso più agevole all'UE. A fronte di una necessità evidente di organizzare meglio le varie forme di flussi legali tra l'Unione e i paesi terzi, i pacchetti mobilità fornirebbero il quadro generale per la gestione di tali flussi e vedrebbero riunite le possibilità offerte dagli Stati membri e dalla Comunità europea, nel pieno rispetto della suddivisione delle competenze prevista dal trattato.

Nell'ambito di pacchetti più estesi, la sigla di accordi di riammissione, il potenziamento della cooperazione nel settore dell'immigrazione illegale e la collaborazione ai fini di una gestione effettiva delle frontiere possono essere tutti prerequisiti per agevolazioni del visto. Una mobilità facilitata costituisce, agli occhi della Commissione, un elemento importante per un approccio globale alla migrazione, specie per i paesi interessati dalla politica europea di vicinato, nei quali occorrerà vagliare attentamente i modi per ridurre al minimo il rischio che le procedure per i visti ostacolino i viaggi legali verso l'UE, e viceversa³.

Nell'elaborare politiche incentrate sui potenziali effetti benefici che la migrazione a scopi occupazionali verso l'Europa comporta per i paesi terzi, l'Unione deve essere molto cosciente dei rischi di **fuga dei cervelli** e delle relative ripercussioni in termini sociali ed economici per i paesi in via di sviluppo. Ad esempio, in determinati paesi, l'eccessiva emigrazione di personale sanitario qualificato ha avuto ripercussioni negative; sulla base di questa considerazione, è stata messa a punto una strategia comunitaria coordinata, che prevede l'identificazione di una serie di principi etici per il reclutamento degli addetti della sanità e la promozione di una maggiore autosufficienza europea nella formazione di personale in questo settore onde alleggerire la pressione della domanda a discapito di sistemi sanitari vulnerabili. Iniziative simili dovrebbero essere adottate anche in altri settori per risolvere carenze di competenze e fuga dei cervelli (potenziali). In questo contesto, è opportuno considerare seriamente i benefici derivanti dalla circolazione dei cervelli.

3.3. Integrazione e dialogo interculturale

Il **nesso tra migrazione e integrazione** sarà un tema prioritario per l'Unione europea. La Commissione intende promuovere attivamente l'attuazione dell'agenda comune per l'integrazione, facendo perno sui principi comuni di base in materia di integrazione e investendo tutti i settori di rilevanza, compresi quelli occupazionale, socio-economico, sanitario, culturale e politico. La Commissione intende sviluppare strumenti atti a favorire una **più estesa partecipazione delle diverse parti interessate**, compresi i migranti stessi, contribuendo in questo modo a promuovere una strategia efficace in materia di integrazione. Sono previsti: a) una piattaforma sull'integrazione che consenta lo scambio regolare di opinioni da parte degli interessati; b) il ruolo potenziato delle autorità locali ispirandosi alla conferenza di Rotterdam del 9 e 10 ottobre *Integrating cities: European policies, local practices*; c) la creazione di un sito web dedicato all'integrazione e nuove edizioni dell'*Handbook on Integration* (il manuale sull'integrazione) e della relazione annuale su migrazione e integrazione.

Migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro è di capitale importanza. Il gruppo di esperti di alto livello sull'integrazione sociale delle minoranze etniche e sulla loro piena partecipazione al mercato del lavoro dovrebbe pubblicare raccomandazioni pratiche nel 2007, destinate ad arricchire le attuali politiche. L'istruzione dei figli di famiglie immigrate deve continuare ad avere centralità per l'Unione; l'azione, a tal fine, va inquadrata nell'ambito del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010". Occorrono inoltre iniziative grazie alle quali i migranti possano acquisire un'**educazione civica** che si richiami ai valori fondamentali dell'Europa e imparare la lingua del paese ospite. Occorre appianare urgentemente eventuali ostacoli alla **formazione linguistica**. Al tempo stesso, è estremamente importante che la società ospite acquisisca una maggiore capacità di adattamento alla diversità. La

³ Vedi la comunicazione sul potenziamento della PEV, COM(2006)726 def.

proclamazione del 2007 quale anno europeo delle pari opportunità per tutti mira ad una maggiore sensibilizzazione su questo problema.

Occorrerebbe inoltre ricorrere al **dialogo interculturale** quale strumento finalizzato all'integrazione. Il 2008 è stato proclamato l'anno europeo del dialogo interculturale con l'intento di dare priorità al dialogo nella vita di tutti i giorni, per esempio nelle scuole, nell'ambito di attività sportive e culturali e al lavoro. L'Unione europea deve inoltre continuare a sostenere progetti nel campo dell'educazione interculturale, dell'istruzione degli immigrati e dell'inserimento dei giovani meno favoriti, tramite programmi pertinenti.

3.4. Lotta alla migrazione illegale e alla tratta degli esseri umani

A livello comunitario, occorre potenziare la lotta all'immigrazione illegale nei settori prioritari individuati dalla comunicazione della Commissione del 19 luglio 2006. Tra le priorità figurano la necessità di aumentare la fiducia reciproca e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, specie in materia di regolarizzazione degli immigrati illegali, migliori controlli in entrata nel territorio dell'Unione e l'applicazione di sanzioni contro i datori di lavoro che assumono cittadini di paesi terzi in posizione irregolare. Sebbene il fenomeno del lavoro sommerso non si limiti ai migranti, nella primavera 2007 verrà proposta **una nuova normativa in materia di sanzioni contro chi dà lavoro** a questa categoria di persone, considerato che uno dei principali fattori di attrazione dell'immigrazione illegale è la possibilità di trovare lavoro nell'UE pur non avendo lo status legale richiesto. Parallelamente verrà posto l'accento sull'attuazione della normativa in vigore che tutela anche i migranti, in particolare le direttive sulla salute e la sicurezza sul posto di lavoro. Occorre inoltre incoraggiare gli Stati affinché siglino i **protocolli delle Nazioni Unite relativi al traffico di migranti e alla tratta di persone**.

Nel 2007, l'azione di EUROPOL mirerà a contrastare l'immigrazione illegale facilitata e la tratta di esseri umani; l'agenzia continuerà peraltro a fornire informazioni e supporto operativi e ad organizzare sessioni di formazione accessibili ai funzionari di polizia dei paesi terzi. Nell'ambito della politica europea delle relazioni esterne, FRONTEX dovrà, dal canto suo, stabilire accordi tecnici di lavoro per le operazioni congiunte con i paesi terzi interessati, invitando, ove necessario, questi paesi a partecipare alle attività operative. Sono in preparazione piani d'azione relativi alle diverse rotte migratorie, sulla base delle raccomandazioni dei funzionari di collegamento per l'immigrazione (ILO) lungo le rotte. Occorre potenziare **le reti ILO** per fare in modo che vi sia almeno un funzionario di collegamento in ciascun paese africano principale di origine e di transito. È necessario inoltre definire il mandato dell'"ILO comunitario", che agirebbe a nome di diversi Stati membri.

Il **rimpatrio e la riammissione** continueranno ad avere un ruolo centrale nella gestione della migrazione. Occorre fornire sostegno agli Stati membri nella messa a punto e nell'attuazione di **programmi di rimpatrio volontario** e di **piani di rimpatrio forzato**, nonché nell'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento. Il sostegno agli Stati membri finalizzato all'ottenimento della documentazione necessaria al rimpatrio e alla riammissione immediati dei migranti illegali rimane una priorità. Il programma di azioni preparatorie RETURN ha fornito sostegno finanziario agli Stati membri impegnati a migliorare la gestione dei rimpatri sotto i diversi aspetti; i risultati raggiunti nell'ambito del programma serviranno per la programmazione pluriennale del futuro fondo europeo per i rimpatri. In questo contesto, l'adozione, quanto prima possibile, della proposta di direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio riveste altrettanta importanza.

Sono stati condotti in porto i negoziati per un accordo di **riammissione** CE-Ucraina e quelli con il Marocco sono ad uno stadio avanzato. È previsto inoltre, a breve, l'avvio formale di analoghi negoziati con la Moldova e l'Algeria. Una volta soddisfatti i prerequisiti necessari, occorrerà negoziare accordi di riammissione e di facilitazione del visto con ogni paese confinante, come parte di un approccio equilibrato fondato sul dialogo in materia di migrazione e di visto, previsto dai piani d'azione della PEV. Per quanto riguarda la cooperazione con i paesi ACP, l'obbligo di riammissione previsto dall'articolo 13 dell'accordo di Cotonou, di capitale importanza, costituisce una base adeguata per la conclusione di ulteriori accordi bilaterali di riammissione tra gli Stati membri comunitari e alcuni paesi ACP. L'applicazione di questo obbligo va tuttavia inquadrata nel più ampio contesto dell'articolo 13.

L'esperienza insegna che, per concludere un accordo, l'UE deve offrire qualcosa in cambio. Nell'ambito dei negoziati bilaterali di riammissione, per agevolare la conclusione del relativo accordo, si nota da parte degli Stati membri la tendenza ad offrire anche altre forme di supporto e assistenza ai paesi terzi; la possibilità di adottare questo tipo di approccio più esteso andrebbe vagliata anche a livello comunitario.

Parte importante dell'approccio globale, la gestione integrata delle frontiere marittime è oggetto di una comunicazione distinta, dal titolo *Rafforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione europea*.

3.5. Asilo e protezione dei profughi

Se da un lato vanno intensificati gli sforzi volti a risolvere il problema della migrazione illegale, occorre dall'altro garantire procedure di asilo accessibili a coloro che, nell'ambito di flussi migratori misti, potrebbero necessitare di protezione internazionale. Le proposte contenute nel piano d'azione in dieci punti presentato alla conferenza di Rabat dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) dovrebbero servire da sprone alla cooperazione operativa. È fondamentale che le questioni in tema di asilo e protezione preservino centralità nella cooperazione e nel dialogo su vasta scala tra la Comunità e i paesi terzi. Occorre dare seguito all'attuazione dei programmi di protezione regionale, nonché ad iniziative in altri settori a sostegno dei rifugiati e delle persone che necessitano di protezione internazionale, per esempio in Mauritania e nell'Africa australe. Verranno inoltre destinati fondi per il finanziamento di un progetto di attività di protezione gestito dall'UNHCR in tutti i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Giordania, Siria e Libano.

4. SOSTEGNO FINANZIARIO A FAVORE DELLA POLITICA COMUNITARIA GLOBALE

4.1. Sostegno alla dimensione esterna

Come già annunciato nell'ambito delle conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2005, la Commissione conferma la propria intenzione di aumentare l'assistenza finanziaria nei settori riguardanti o connessi alla migrazione nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, e prevede, tra le altre cose, uno stanziamento fino al 3% dello strumento europeo della politica europea di vicinato (ENPI) e un impegno simile per gli altri strumenti finanziari pertinenti. Per risalire alle cause del fenomeno migratorio, sono previsti sforzi simili, specie a favore dell'Africa subsahariana. I fondi verranno erogati tramite i **programmi geografici definiti nell'ambito degli strumenti di assistenza esterna rilevanti e il programma tematico in materia di migrazione e asilo**.

Per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo (FES), l'iniziativa sulla *governance* dell'Unione europea per i paesi ACP costituisce un meccanismo appropriato grazie al quale i paesi partner potranno accedere a fondi integrativi per mettere a punto ed attuare riforme in materia di buon governo. L'accesso a queste risorse incentivanti del 10° FES dipenderà dall'esito di un dialogo tra la Commissione e il paese partner interessato sui risultati passati e gli impegni futuri in materia di *governance*, migrazione compresa. Ulteriori fondi saranno stanziati tramite il programma comunitario per la migrazione e lo sviluppo in Africa.

Inoltre, sulla scia della conferenza UE-Africa di Tripoli in materia di migrazione e sviluppo, occorre pensare a modi appropriati per aiutare i paesi nordafricani che intendono contribuire a ridurre la pressione migratoria nei paesi subsahariani, tramite un sostegno finanziario volto a coordinare i loro sforzi con quelli comunitari.

Il **nuovo programma tematico** sulla migrazione e l'asilo è stato elaborato in base all'esperienza maturata nell'ambito del programma Aeneas e agli insegnamenti tratti. Il principale elemento di innovazione consiste nel fatto che lo stanziamento delle risorse finanziarie segue da ora in poi due direttrici alternative: una geografica, incentrata sul concetto di 'rotta migratoria', e una trasversale, tramite iniziative mondiali e multiregionali non esclusivamente connesse ad una singola rotta migratoria.

In fine, anche nell'ambito della cooperazione territoriale europea, quale obiettivo della politica regionale, sono immaginabili provvedimenti per una gestione congiunta della migrazione con i paesi confinanti, per esempio azioni di formazione comuni per gli addetti al pattugliamento delle frontiere, le autorità doganali e le forze di polizia, il rafforzamento dei controlli nei porti e negli aeroporti, le reti per lo scambio di informazioni sulla migrazione, il potenziamento della capacità istituzionale e l'elaborazione da parte dei paesi di origine di norme adeguate in materia di migrazione.

Informazioni più dettagliate sugli importi disponibili a titolo dei diversi strumenti di finanziamento sono riportate all'**allegato C**.

4.2. Promuovere la solidarietà tra gli Stati membri

Lo stanziamento di 4.020 milioni di euro che l'autorità di bilancio ha destinato, per il periodo 2007-2013, al programma quadro dal titolo "**Solidarietà e gestione dei flussi migratori**" è ripartito su quattro strumenti finanziari distinti, ciascuno per sostenere diversi obiettivi in materia di gestione dei flussi migratori verso l'UE: il fondo per le frontiere esterne (1.820 milioni di euro), il fondo per i rimpatri (676 milioni di euro), il fondo europeo per i rifugiati (699 milioni di euro) e il fondo per l'integrazione (825 milioni di euro). Per ciascun fondo, le risorse verranno versate in buona parte direttamente agli Stati membri secondo meccanismi di **gestione concorrente**. Si tratta di strumenti specifici e complementari rispetto ad altri fondi comunitari che sostengono gli sforzi volti a risolvere le questioni migratorie, quali gli strumenti della politica regionale.

È necessario che gli Stati membri adottino attivamente un approccio strategico di lungo respiro per il ricorso a queste risorse e sostengano provvedimenti nazionali volti a **promuovere la solidarietà tra gli Stati membri stessi**. Sebbene lo scopo principale del programma quadro consista nel **potenziare l'attuazione della dimensione interna delle politiche comunitarie** in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere, molte azioni sono suscettibili di favorire il raggiungimento degli obiettivi esposti nella presente comunicazione. Al fine di evidenziare questo nesso, la Commissione proporrà orientamenti

strategici per far sì che il quadro operativo di ciascun fondo tenga conto degli obiettivi della politica della migrazione. Si insisterà sulla natura globale di queste azioni, atte a perseguire diversi scopi, e sulla vocazione del programma quadro a sostenere un continuum di azioni connesse alla gestione della migrazione negli Stati membri.

La Commissione farà inoltre in modo che le **azioni comunitarie** nell'ambito di questi quattro fondi sotto la sua diretta gestione diano la possibilità di sostenere gli Stati membri nell'attuazione di una politica globale della migrazione grazie al finanziamento di forme pratiche di cooperazione, dell'elaborazione di strumenti e documenti di riferimento comuni, di progetti pilota innovativi, e offrendo ai cointeressati la possibilità di contribuire con le loro competenze specifiche alla definizione della linea d'azione comunitaria tramite ricerche e attività di orientamento strategico. La Commissione si impegna inoltre ad esplorare tutte le possibilità affinché i fondi possano fare da leva per il raggiungimento di accordi finanziari con altri interessati, quali la Banca europea per gli investimenti.

5. CONCLUSIONI

La gestione dei flussi migratori in un mondo globalizzato lancia sfide crescenti e mutevoli cui l'Unione europea è chiamata a fornire una risposta globale. Il 2006 è stato un anno pilota per l'attuazione dell'approccio globale. L'Unione e gli Stati membri sono riusciti ad avviare una cooperazione concreta mai vista in precedenza. Però nel 2006 si è anche assistito ad un ulteriore aumento della pressione migratoria sull'UE, specie alle frontiere meridionali. Perché l'Unione possa sviluppare le proprie capacità per far fronte alle sfide della migrazione, è pertanto necessario agire di più e meglio, secondo un'ottica globale, ad esempio tramite l'attuazione della clausola passerella contenuta dall'articolo 67 TCE.

Dal 1999, l'Unione europea ha adottato una serie di iniziative nel senso di una politica comune della migrazione mirate a definire una strategia comune in materia di asilo, lotta all'immigrazione illegale e tratta di esseri umani, ad assicurare parità di trattamento dei migranti in condizioni regolari di soggiorno e ad istituire partenariati con i paesi di origine e di transito. La Commissione è determinata a continuare su questa strada presentando altre proposte legislative al Consiglio e al Parlamento in materia di migrazione e di diritti dei lavoratori immigrati. Occorre tuttavia un maggiore sforzo anche da parte degli Stati membri per assicurare l'attuazione rapida delle misure già concordate e per completare l'azione comunitaria con iniziative proprie.

La valutazione regolare delle attività in corso e il conseguente adeguamento delle strategie dell'Unione rivestono un'importanza estrema. Occorre tuttavia riconoscere che una risposta adeguata e durevole al fenomeno migratorio richiede sforzi costanti e di lungo respiro e risorse consistenti.

III. RAPPORTI E CONTRIBUTI RECENTI

Proposte per uno strategy paper della cooperazione italiana su migrazioni e sviluppo

a cura di Andrea Stocchiero

Febbraio 2007

Il testo si è via via arricchito delle critiche e dei contributi di migranti, operatori e studiosi della cooperazione, raccolti durante i seminari tenutisi da Aprile a Settembre 2006 in diverse località italiane, grazie all'ospitalità di Regioni, Enti locali e organizzazioni del mondo economico e sociale. Un particolare ringraziamento per i numerosi e importanti contributi va a Giovanni Rinaldi, Pietro Pinto, Gianguido Palumbo e al collega Sebastiano Ceschi.

INDICE

1. Antecedenti e quadro di riferimento	5
2. Aspetti di fondo della relazione migrazioni e sviluppo	6
2.1 Un rapporto complesso	6
2.2 Per un cambio di paradigma e una politica della mobilità aperta	7
2.3 Verso un'ottica transnazionale che permei e renda coerente le politiche di co-sviluppo	8
2.4 Considerando una equa distribuzione dei costi e dei benefici tra i paesi e i gruppi sociali	9
2.5 Orientamenti per promuovere il co-sviluppo	9
3. Migrazioni e sviluppo in Italia	11
3.1 Principali elementi dell'immigrazione in Italia dal punto di vista del co-sviluppo	11
3.2 Il ruolo innovatore ma limitato della cooperazione decentrata e la necessità di una politica di co-sviluppo nazionale inserita nel quadro Europeo	13
4. Obiettivo e approcci della componente migrazioni e sviluppo nella politica della Cooperazione italiana	14
4.1 La coerenza, la trasversalità e il coordinamento per una politica sull'immigrazione <i>development friendly</i>	15
4.2 Offrire un Piano di Azione	17
Documenti di riferimento	21

1. ANTECEDENTI E QUADRO DI RIFERIMENTO

Negli ultimi anni l'attenzione politica internazionale sul tema migrazioni e sviluppo è cresciuta notevolmente portando alla costituzione, in seno alle Nazioni Unite, prima della Commissione Globale sulle Migrazioni Internazionali e poi del Forum Globale su Migrazioni e Sviluppo¹.

A livello europeo il Consiglio di Tampere del 1999 ha lanciato un nuovo approccio comprensivo e integrato, che a fine 2005 è stato ribadito e rilanciato con l' "approccio globale sulla migrazione" e in seguito rafforzato nel quadro del dialogo Euro-Africano². Sia la Commissione europea che alcuni singoli Stati membri si sono dotati di linee guida e strategie che cercano di definire spazi di coerenza tra le politiche dell'immigrazione e di asilo, dell'integrazione, del lavoro e di cooperazione allo sviluppo.

La Cooperazione italiana ha anch'essa cominciato a investigare ed operare su migrazioni e sviluppo. Si ricordano ad esempio progetti come *Integrated Migration Information System* (IMIS) in Egitto, il sostegno al programma *Migration for Development in Africa* (Mida) dell'Organizzazione internazionale per le Migrazioni (OIM) in Etiopia, Ghana e ora anche Senegal.

Ma è soprattutto a livello decentrato che si sono rilevate diverse esperienze di migranti e loro associazioni, in collaborazione con Organizzazioni Non Governative (ONG), e sostenute da Autonomie locali. Si possono contare oramai circa un centinaio di iniziative. Come avviene in diversi casi gli attori del territorio sperimentano pratiche innovative e anticipano il livello centrale nazionale, essendo più vicini, dinamici, flessibili, e vivendo direttamente i bisogni e le opportunità che, reciprocamente, i migranti, le società ed economie locali manifestano.

La programmazione della politica esterna dell'UE per il periodo 2007-2013 prevede una linea tematica ad hoc di cooperazione con i paesi terzi nelle aree delle migrazioni e dell'asilo in continuità con il programma Aeneas. Questa linea integrerà e completerà le attività sulle migrazioni che saranno definite principalmente negli strumenti geografici di cooperazione (nello strumento della politica di vicinato e nello strumento di cooperazione economica ed internazionale). Le priorità di azione riguarderanno: la promozione dei legami tra migrazioni e sviluppo, il miglioramento della gestione della migrazione per motivi di lavoro, il contrasto all'immigrazione illegale e la facilitazione della riammissione degli immigrati illegali, la protezione dei migranti contro lo sfruttamento e l'esclusione, la promozione dell'asilo e della protezione internazionale, comprendendo i programmi di protezione regionali.

Nel quadro internazionale ed europeo è tempo quindi che anche la Cooperazione italiana si doti di una strategia su migrazioni e sviluppo in partnership con i paesi di origine e di transito. Una strategia che possa contrastare la deriva securitaria che rischia di minare i rapporti Nord-Sud, con particolare riguardo alle relazioni euro-africane³, e di perpetuare, anziché ridurre, i differenziali di reddito e di sviluppo sociale.

¹ Il Segretario generale delle Nazioni Unite nel rapporto su Migrazioni e Sviluppo presentato il 18 Maggio 2006 sottolinea che le migrazioni internazionali, regolate da politiche adeguate, possono portare beneficio sia ai paesi di origine che di destinazione e propone la creazione di un Forum permanente per la condivisione di idee ed esperienze. Il Forum è stato adottato durante l'High-level Dialogue dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che si è tenuto il 15 e 16 Settembre 2006. A sua volta la Commissione Globale sulle migrazioni internazionali aveva proposto nell'ottobre del 2005 la creazione di una Inter-agency Global Migration Facility che avrebbe dovuto avere uno scopo più ambizioso del Forum, quello di definire un approccio coerente ed integrato su migrazioni e sviluppo.

² Comunicazione su "The global approach to migration one year on"

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0735en01pdf e Dichiarazione di Tripoli,

http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/en_GB/1164354155373/

³ Si veda il policy paper CeSPI/Sid "Migrazioni e sviluppo in Africa. Due agende politiche da riconciliare", 2006, <http://www.sidint.org/migration/html/publications.html>.

E' necessario chiarire che il documento si concentra in particolare sulle migrazioni per motivi di lavoro e sul ruolo che i migranti possono giocare nella politica di aiuto pubblico allo sviluppo finalizzata alla riduzione della povertà, pur richiamando le indispensabili connessioni con altre categorie di migrazioni e con le diverse sfere politiche interagenti, in primis la politica sull'immigrazione.

2. ASPETTI DI FONDO DELLA RELAZIONE MIGRAZIONI E SVILUPPO

2.1 Un rapporto complesso

La relazione tra migrazioni e sviluppo è storicamente situata. Essa deve quindi essere considerata nell'attuale quadro della globalizzazione, dei suoi effetti sui differenziali di sviluppo tra i paesi e sulle opportunità di mobilità delle persone⁴, delle dinamiche demografiche e politiche.

Nell'ambito del sempre più vasto filone di studi sulle relazioni e interdipendenze tra migrazioni e sviluppo si sono più volte sottolineati i diversi modi in cui questi due termini risultano connessi, sia assumendo lo sviluppo dei contesti di emigrazione e quello dei contesti di destinazione come fattore causale nella determinazione dei flussi, sia considerando come le migrazioni a loro volta incidano sul grado e i modi dello sviluppo dei poli di partenza e di arrivo. Quest'ultima declinazione del binomio migrazioni-sviluppo, che è quella su cui ci concentreremo, si focalizza sulla funzione attiva delle migrazioni transnazionali nella costruzione/mobilitazione di risorse materiali e immateriali (il "capitale" sociale, economico e umano) che rendono il migrante una figura dotata di nuove capacità di azione e di collegamento tra diversi territori, attraverso il sostentamento a distanza del nucleo familiare, l'invio di risorse finanziarie e di beni materiali, la mobilità fisica, sociale e imprenditoriale, l'attivazione di relazioni multiple e plurisitate, l'attività politica e culturale.

E però non si può assumere a priori che le migrazioni producano effetti positivi per lo sviluppo dei paesi di origine, e in particolare per la riduzione della povertà. Le migrazioni possono favorire o meno lo sviluppo a seconda dei comportamenti dei migranti, delle istituzioni e delle condizioni dei contesti. Nei paesi di partenza dei flussi è possibile osservare sia casi di impatto positivo per lo sviluppo locale, sia casi di accrescimento delle forme di dipendenza e di aumento delle disuguaglianze economiche e sociali tra la popolazione, con conseguente perpetuazione dei flussi di emigrazione.

Anche il rapporto tra sviluppo e flussi migratori non è univoco. Diverse evidenze empiriche sostengono la tesi del *migration hump*, secondo la quale lo sviluppo (nelle sue fasi iniziali) non riduce ma piuttosto favorisce una crescita dei flussi migratori. E' solo nel lungo periodo e quando i differenziali di sviluppo si riducono significativamente che i flussi decrescono.

La relazione tra migrazioni e sviluppo è, pertanto, piuttosto complessa e dipende da molteplici fattori che occorre investigare caso per caso: la natura delle migrazioni⁵, i contesti e le modalità di incorporazione (a livello internazionale, nazionale e locale), le politiche vigenti nei contesti di partenza e di destinazione, le pratiche concrete dei diversi attori coinvolti.

Di conseguenza le politiche su migrazioni e sviluppo non possono costituire l'aspetto unico e fondamentale delle politiche d'aiuto allo sviluppo, ma una loro componente da definire con

⁴ La Commissione Globale sulle migrazioni internazionali ricorda che attualmente i migranti sono oltre 200 milioni, un numero equivalente a quello di un grande paese come il Brasile, e circa il doppio del numero stimato nel 1980.

⁵ Sono diverse le variabili da prendere in considerazione: il genere, le aree di provenienza, il ceto sociale, la religione, il progetto migratorio, e altre. L'impatto delle migrazioni sullo sviluppo è differente a seconda della diversa combinazione di queste variabili.

attenzione, caso per caso, in interazione con le politiche commerciali e finanziarie internazionali, con le politiche di sviluppo a livello nazionale e locale, con le dinamiche del mercato.

Il migrante non è né uno strumento programmato per processi di sviluppo, né un agente che lavora necessariamente in direzione del miglioramento dei contesti di provenienza, ma è un attore che può incidere in diversi modi sulle realtà nelle quali agisce (i contesti locali di destino ed origine, così come di transito) e con diversi gradi efficacia e consapevolezza.

2.2 Per un cambio di paradigma e una politica della mobilità aperta

Di conseguenza una efficace governance per lo sviluppo “qui” e “là”, deve ripensare i propri obiettivi e paradigmi di azione e di riflessione, anche grazie e attraverso l’approfondimento della conoscenza e del riconoscimento del ruolo dei migranti per lo sviluppo. Occorre, infatti, passare dall’assunzione di sostenere lo sviluppo nei paesi di origine per ridurre i flussi migratori (più sviluppo per meno migrazioni) alla valorizzazione dei migranti per lo sviluppo dei paesi di origine così come contestualmente dei paesi di destinazione (una migliore gestione delle migrazioni per più sviluppo⁶).

Questo significa che la politica di cooperazione allo sviluppo (e quella sull’immigrazione e integrazione) dovrebbe consentire e promuovere l’accesso dei migranti al dialogo sulla programmazione e sulle azioni da realizzare. Questo accesso dovrebbe peraltro essere garantito nel momento in cui la politica di cooperazione fa proprio il principio dello sviluppo partecipativo.

Il riconoscimento del ruolo dei migranti per lo sviluppo implica una politica della mobilità aperta ancorché selettiva e misurata sulle capacità di assorbimento⁷. Le preoccupazioni sulla sicurezza e sul controllo dei flussi non possono prevalere, anche perché occorre essere consapevoli che le infiltrazioni di forme più o meno organizzate di criminalità sono strettamente correlate al peso delle forme di ingresso irregolari e all’utilizzo della forza lavoro immigrata nell’economia sommersa. E’ necessario un approccio bilanciato. La politica italiana delle quote d’ingresso va commisurata tanto ai bisogni del mercato del lavoro quanto ai rapporti di politica estera con i paesi di origine e ai loro problemi di sviluppo, con particolare riferimento alla questione del *brain drain*, e non solo agli accordi di rimpatrio. Particolare attenzione dovrebbe essere infatti dedicata alla regolazione del reclutamento o comunque al suo impatto sullo sviluppo dei paesi di origine e alle misure possibili per contrastarne gli effetti negativi.

Sostenere i legami potenzialmente positivi tra migrazioni e sviluppo significa prestare un’attenzione prioritaria ai problemi dell’integrazione, così come al possibile circolo virtuoso che si può creare tra integrazione e apporto allo sviluppo dei paesi di origine, consapevoli tuttavia delle diverse variabili in gioco che ne possono indebolire l’impatto (come ad esempio nel caso delle seconde generazioni).

Di grande importanza è il riconoscimento dei diritti dei lavoratori migranti (si veda la ratifica della Convenzione n. 143 delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti lavoratori) e più in generale dei diritti di cittadinanza, con particolare riferimento alle questioni di genere. Unito a questo vi è la questione del riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio senza il quale non è possibile

⁶ Si veda a questo proposito la special issue del bollettino CeSPI MigraCtion Europa di Ferruccio Pastore “More development for less migration” or “better migration for more development”? Shifting priorities in the European debate”, <http://www.cespi.it/bollMigraction/MigSpecial3.PDF>. La tesi del cambio di paradigma è stata quindi ripresa in un seminario organizzato dal International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) nel 2005 e citata nella Comunicazione della Commissione europea sul programma tematico per la cooperazione con i paesi terzi nelle aree delle migrazioni e asilo.

⁷ Si è consapevoli che il concetto di capacità di assorbimento risulta ambiguo e vago nel momento in cui esso può comprendere sia fattori oggettivi, come le necessità quantitative e qualitative di forza lavoro espressa dai settori economici, la disponibilità di alloggi e servizi sociali, sia fattori soggettivi e politici, come la percezione dell’opinione pubblica e dei media del timore dell’invasione e della perdita di identità. D’altra parte uno dei punti di forza dei contesti locali è dovuto proprio alla loro capacità di misurarsi con i bisogni e le disponibilità concrete dei propri territori, elemento che consente una significativa riduzione dei fattori soggettivi e di inserirli in forma meno ideologica nella valutazione del rapporto costi/benefici del fenomeno migratorio.

evitare i fenomeni di *brain e skill waste*, come pure flussi immigratori selezionati al ribasso rispetto ad altri Paesi (come gli ex coloniali) maggiormente disposti a riconoscere titoli extraeuropei. Il problema si pone anche per i nostri settori economici che sempre più hanno bisogno di un'immigrazione qualificata (operai specializzati e tecnici, infermieri, etc.).

2.3 Verso un'ottica transnazionale che permei e renda coerente le politiche di co-sviluppo

Il legame tra integrazione dei migranti e sviluppo così come il riconoscimento dei diritti va oltre la prospettiva nazionale fondandosi in un'ottica transnazionale e in una declinazione della cittadinanza in senso cosmopolita. Il riconoscimento dei diritti dei migranti si lega a quello dei diritti dell'uomo a livello globale.

Il contributo che i migranti possono apportare per lo sviluppo, la libertà e la democrazia, la riduzione della povertà è strettamente legato al loro transnazionalismo positivo: alla loro capacità di creare legami, di fare circolare idee, beni e servizi, denaro, di creare contaminazioni culturali, sociali ed economiche, di promuovere società aperte. E a sua volta il transnazionalismo si nutre del riconoscimento dei diritti e di politiche attive di cittadinanza nei diversi contesti locali e nazionali, nei quali vivono contemporaneamente i migranti, le loro famiglie e le loro comunità. Il transnazionalismo ha radici nell'integrazione (o meglio convivenza⁸) locale e trans-locale e viceversa.

Un'ottica fondata sulla mobilità e il transnazionalismo impone che le politiche su migrazioni e sviluppo non possano essere appiattite solo sulle opportunità del ritorno, quanto piuttosto sulla libertà di scegliere tra stabilità nei nuovi paesi di lavoro e residenza, circolarità⁹, ritorno, e su una convivenza aperta allo sviluppo trans-locale. I migranti possono dare un maggiore contributo allo sviluppo del paese di origine stabilendosi positivamente nel paese di destino piuttosto che attraverso programmi di migrazione temporanea o programmi di ritorno. D'altra parte la recente diffusione dei programmi di reclutamento temporaneo richiede un'analisi delle opportunità di costruirli prestando maggiore attenzione alle possibilità di accrescere il loro impatto per lo sviluppo dei paesi di origine. Essi possono presentare elementi di interesse rispetto alla capacità di connettere i territori e aumentare il capitale umano. Il riconoscimento della mobilità richiede una politica dei visti adeguata e, eventualmente, la possibilità di accedere alla doppia nazionalità.

La transnazionalità e multidimensionalità della relazione tra migrazioni e sviluppo esige una forte trasversalità e coerenza tra le politiche e quindi tra le amministrazioni¹⁰ e i loro settori.

L'importanza dei dialoghi interministeriali per garantire la coerenza delle politiche è da promuovere su scala nazionale ed europea.

- a causa dei fallimenti e della miopia delle politiche di restrizione alla circolazione;
- per ragionare sulla gestione delle domande di asilo e sulle politiche dei visti (visti a entrate multiple, per categorie di migranti, ...);
- per promuovere politiche d'integrazione, di accompagnamento e formazione dei migranti mirate a sostenere il loro ruolo per lo sviluppo dei paesi di origine e di quello di arrivo.

⁸ Il concetto di integrazione implica un mondo costituito da Stati e Nazioni, supposti omogenei, ai quali gli stranieri accedono. La visione cosmopolita e transnazionale supera l'impostazione nazionalistica disegnando un mondo dove nessuno è straniero ma cittadino di un unico "paese", dove si stabiliscono diritti e doveri condivisi, e politiche di convivenza. Al concetto di transnazionalismo corrisponde quello di transculturalismo che non concepisce le culture come delle "scatole chiuse" ma aperte e in continua interazione e modificazione.

⁹ Lo stimolo al "pendolarismo" e alla circolarità tra paese d'origine e di destinazione deve considerare che i migranti hanno bisogno di stabilità, a tutti i livelli legali e reali, nella maggior parte dei casi si tratta di gente giovane che si sposa, inizia carriera, dà l'impronta alla propria vita.

¹⁰ Il governo olandese ha definito una politica estera integrata che incorpora la cooperazione allo sviluppo, la politica sui diritti umani e la politica sull'immigrazione.

2.4 Considerando una equa distribuzione dei costi e dei benefici tra i paesi e i gruppi sociali

Al di là dell'ottica transnazionalista e dell'ipotesi cosmopolita, la visione nazionale continua ad essere predominante. Si pone quindi il problema della valutazione della distribuzione dei costi e dei benefici delle migrazioni tra i paesi di origine, di transito e di destino. In questa distribuzione, occorre riconoscere che i costi più rilevanti sono pagati dai paesi più poveri e piccoli a causa del *brain e skill drain*.

Per fare crescere una maggiore consapevolezza della distribuzione ineguale dei benefici e dei costi delle migrazioni è necessaria una più forte partnership tra governi e società civili del nord e del sud. La condivisione di una visione per quanto più possibile comune può condurre alla formulazione di politiche più eque fondate sulla salvaguardia dei diritti umani e dei migranti, e sul co-sviluppo.

Il problema della distribuzione dei costi e dei benefici si pone anche a livello locale e non solo nazionale, così come tra i diversi gruppi sociali. A tale proposito vi è la necessità di rompere con una visione eccessivamente dicotomica tra élite e persone non altamente qualificate, per favorire una maggiore mobilità sociale dei migranti, qui e là, la formazione di capacità di auto-organizzazione e di auto-rappresentazione dei migranti, la strutturazione delle reti.

Una attenzione specifica dovrebbe essere dedicata al ruolo della donna, sia migrante che legata al marito migrante, con particolare riferimento alla sua crescente responsabilità per il benessere della famiglia, all'impatto sui sistemi di welfare. Infatti l'emigrazione femminile instaura un diverso legame tra migrazione e sviluppo. Le donne, oltre ad essere oggetto di fenomeni di sfruttamento, hanno maggiori problemi di accesso al mercato del lavoro regolare (soprattutto coloro che lavorano nel vasto settore della cura a domicilio) e a una mobilità sociale nel paese di arrivo. A ciò corrisponde una minore capacità di guadagno, ridotto accumulo di capitale sociale e umano, e minore tendenza all'avvio di percorsi imprenditoriali. Dal punto di vista sociale, il tradizionale ruolo di *care giver* – e in alcuni casi di collante familiare – svolto dalle donne nei paesi di origine può portare al drenaggio di una risorsa generalmente non sufficientemente considerata: la risorsa costituita dalla cura (a tal proposito parliamo di *care drain*). D'altra parte le donne migranti e quelle che rimangono nel paese di origine esercitano un ruolo fondamentale per il benessere della famiglia, in alcuni casi per l'economia locale (si pensi al ruolo delle donne nello sviluppo rurale), e generalmente indirizzano le rimesse più chiaramente verso i bisogni dei figli e l'innalzamento del capitale umano.

Un altro gruppo sociale a cui prestare una attenzione dedicata è l'infanzia. I bambini migranti, in particolare quelli vittime della tratta, o i figli di migranti che restano nei paesi di origine presentano problematiche che abbisognano di iniziative specifiche affinché siano garantiti loro i diritti fondamentali, tra i quali il diritto al ricongiungimento familiare. Attenzione va pure dedicata alle seconde generazioni per una integrazione aperta alla trans-culturalità e al mantenimento delle relazioni con il paese di origine.

I rifugiati e richiedenti asilo meritano anch'essi un approccio ad hoc legato al fondamentale rispetto dei diritti umani e di quelli esplicitati nella Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati, ma anche a programmi di riabilitazione e sostegno nella nuova patria adottiva o di aiuto nel reinserimento, quando possibile, nei paesi di origine.

2.5 Orientamenti per promuovere il co-sviluppo

Se diversificati sono gli ambiti su cui sperimentare pratiche e politiche innovative, altrettanto variegati sono i terreni sui quali operare per promuovere le opportunità di legami tra migrazioni e sviluppo con particolare riferimento ai flussi per motivi di lavoro:

- occorre evitare il traffico illegale di migranti attraverso una informazione adeguata e la formazione di canali sicuri. Ciò implica comunque una politica migratoria più proattiva e relativamente aperta:

- il *brain/skill e care drain* può costituire una perdita rilevante per le opportunità di sviluppo soprattutto dei paesi più poveri. Ne consegue la necessità di regolare il reclutamento e comunque di una politica dei paesi di attrazione delle competenze più responsabile;
- il reclutamento di manodopera che non rappresenta un *brain/skill e care drain* sia attraverso programmi di migrazione temporanea che no, dovrebbe prevedere opportunità di formazione e valorizzazione delle competenze dei migranti ai fini dello sviluppo, cercando di evitare fenomeni di *brain waste*;
- la valorizzazione del capitale umano, sociale ed economico dei migranti per lo sviluppo dei paesi di origine può essere ottimizzato via programmi di circolazione. La circolazione dei migranti è strettamente legata ai flussi commerciali e di investimento, così come alla prestazione di servizi come il turismo, le comunicazioni, lo scambio culturale, l'*off shoring* (ad esempio servizi di back office). Particolare attenzione è dedicata recentemente ai programmi di migrazione temporanea, e però è da studiare quali funzionano e quali siano le condizioni affinché essi siano più *development friendly*;
- il ruolo della diaspora e delle iniziative di sviluppo comunitario, che richiedono una certa professionalizzazione delle organizzazioni migranti, è riconosciuto e sostenuto da diverse cooperazioni;
- il tema delle rimesse è di grande rilevanza quale nuova potenziale finanza per lo sviluppo. Le misure della cooperazione sono solitamente volte a favorire l'accesso dei migranti al sistema bancario, a garantire e promuovere un trasferimento monetario poco costoso e sicuro (attraverso una maggiore concorrenza del mercato), a facilitare un investimento produttivo attraverso programmi del tipo *matching fund* e la creazione di partnership, a creare un ambiente favorevole per gli investimenti imprenditoriali, ...).

Concepire le migrazioni come una leva per il co-sviluppo implica dunque tutta una serie di politiche innovative che integrano non solo la politica sull'immigrazione con la politica di cooperazione, ma anche e soprattutto la politica sull'internazionalizzazione economica e per l'innovazione. E' infatti su questi due ultimi versanti che si gioca in modo strategico la valorizzazione delle migrazioni.

Infine occorre riequilibrare l'analisi sul tema migrazioni e sviluppo dalla prospettiva Nord-Sud alle relazioni Sud-Sud. La visione Nord-Sud rischia di essere percepita come il problema e l'interesse del Nord a gestire i flussi per motivi di sicurezza, e quindi può manifestare l'ipocrisia dei paesi ricchi visto l'utilizzo strumentale dell'obiettivo dello sviluppo per fini interni. La questione migrazione e sviluppo è molto importante e più rilevante nei rapporti Sud-Sud¹¹. E' di conseguenza da rimarcare la responsabilità e da sostenere la capacità dei governi del Sud nel creare un ambiente favorevole o meno al dispiegarsi delle relazioni virtuose tra migrazioni e sviluppo. Così come è da indagare la possibilità che le comunità immigrati possano costituire degli attori per la promozione del dialogo e delle relazioni tra aree regionali Sud-Sud

Tutte queste considerazioni devono essere situate nel caso italiano.

¹¹ E' soprattutto il Department for International Development (DFID) britannico che sottolinea il ruolo della cooperazione allo sviluppo nel sostenere i paesi partner a far fronte in modo positivo ai movimenti migratori interni (vengono citati i casi dell'India e della Cina) e regionali Sud-Sud.

3. MIGRAZIONI E SVILUPPO IN ITALIA

3.1 Principali elementi dell'immigrazione in Italia dal punto di vista del co-sviluppo

L'Italia è un nuovo paese di immigrazione: è a partire dagli anni '80 del secolo scorso che sono cresciuti sensibilmente i flussi in entrata. L'immigrazione è ancora oggi composta nella maggior parte da giovani, e però cominciano a strutturarsi le seconde generazioni. La componente femminile è cresciuta, e soprattutto quella proveniente dai paesi dell'Europa orientale. Le catene migratorie hanno determinato importanti fenomeni di concentrazione relativa delle diverse nazionalità nelle città metropolitane, nei distretti industriali, in aree agricole, disegnando in diversi casi precisi legami trans-locali tra territori "qui e là".

Si ricorda che tra i primi paesi di emigrazione verso l'Italia si trovano paesi membri dell'Ue, Polonia, e paesi che entreranno e che aspirano a entrare nell'UE, Romania, Albania, Serbia e Montenegro; paesi vicini come l'Ucraina, Egitto, Marocco e Tunisia; paesi asiatici, Cina, Filippine e India; paesi dell'Africa sub-sahariana, Senegal e Nigeria; paesi latinoamericani, Perù ed Ecuador.

Tabella 1. Le 15 nazionalità più numerose dei soggiornanti stranieri (2005)

Paese	soggiornanti	% sul totale
Romania	270.845	11,9
Albania	255.704	11,3
Marocco	235.000	10,3
Ucraina	118.000	5,2
Cina Popolare	112.358	4,9
Filippine	77.015	3,4
Polonia	72.229	3,2
Tunisia	60.337	2,7
India	51.399	2,3
Serbia-Montenegro	51.093	2,2
Perù	50.592	2,2
Ecuador	47.742	2,1
Egitto	47.185	2,1
Senegal	46.327	2,0
Moldavia	44.886	2,0

Fonte: Caritas (2006), *Immigrazione. Dossier statistico 2006*. Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno 2006

Alcuni di questi sono compresi nell'elenco DAC/OCSE dei paesi con cui si intrattengono rapporti di cooperazione allo sviluppo. Si tratta innanzitutto dei paesi dell'Africa sub-sahariana (*least and low income countries*) e quindi dei paesi vicini, asiatici e latinoamericani (*lower middle income countries*). Tra questi paesi quelli a maggiore pressione migratoria nel futuro sono quelli dell'Africa-subsahariana¹². E' quindi con questi paesi che l'Italia si dovrà misurare con una nuova politica integrata su migrazione e sviluppo.

Un dato poco conosciuto ma interessante è quello relativo agli studenti stranieri iscritti in università italiane. Un capitale umano finora scarsamente considerato ma che potrebbe invece rappresentare un nuovo soggetto da valorizzare nella cooperazione. La tabella mostra come negli ultimi anni sia cresciuta di circa il 40% la presenza di studenti africani e americani (soprattutto latinoamericani) e del 24% quella da paesi asiatici. Si consideri inoltre che la crescita degli immatricolati dall'Africa è cresciuta del 66% raggiungendo il 12% del totale nel 2004/2005.

¹² Si veda a questo proposito il background paper "Il surplus demografico dell'Africa Occidentale e saheliana, dal Golfo di Guinea al Corno d'Africa: un fattore di spinta per le emigrazioni internazionali?" di Letizia Mencarini, CeSPI/Sid 2006, <http://www.sidint.org/migration/html/publications.html>.

Tabella 2. Studenti stranieri iscritti ai corsi di laurea e di diploma per area geografica

Area geografica di origine	Valori assoluti 2004/2005	Variazione % rispetto 2002/2003
Totale	38.298	22,2
Paesi UE	11.141	9,7
Paesi non UE	16.403	25,2
Africa	3.694	38,1
America	3.062	39,3
Asia	3.863	23,9

Fonte. Dossier statistico studenti stranieri nelle università italiane. Anno accademico 2004-2005, di Giampiero Forcesi e Lorenc Bushati, in *Amicizia. Studenti esteri* n. 3/4 Marzo-Aprile 2006.

L'Italia ha già sperimentato la complementarità tra misure di cooperazione allo sviluppo e misure sull'immigrazione (in particolare per il controllo e la riduzione dei flussi illegali, la repressione del traffico di migranti e il rimpatrio di clandestini a seguito di accordi di riammissione). Queste misure sono state concordate con alcuni paesi di emigrazione e transito. In alcuni casi, come nel rapporto con l'Albania, la cooperazione ha prodotto risultati importanti nella riduzione del traffico, ma molti meno nella valorizzazione dei migranti per lo sviluppo del paese. In altri invece, come nel caso della relazione con la Libia, sono sorti contrasti e denunce per la violazione dei diritti umani. Finora l'Italia non ha ancora avanzato una politica integrata di cooperazione su migrazioni e sviluppo e una politica sull'immigrazione *development friendly*.

L'Italia presenta rilevanti problemi nelle politiche di accoglienza ed integrazione dei migranti. Sono numerose le proteste per il mancato rispetto dei diritti dei migranti nei centri di permanenza temporanea e per l'assenza di una politica di asilo. L'accesso ai diritti è inoltre molto differenziato a seconda dei contesti locali di lavoro e residenza. A gran parte dei migranti non sono riconosciute le proprie capacità, essendo impiegati soprattutto in lavori a basso valore aggiunto. Esiste un problema di *brain waste* (che peraltro riguarda gli stessi cittadini italiani) che limita le opportunità di valorizzazione del capitale umano dei migranti sia nei paesi di destinazione che per lo sviluppo dei paesi di origine. L'auto-occupazione e la piccola imprenditoria dei migranti è in forte crescita ma è soggetta alla precarietà, flessibilità e alla forte segmentazione del mercato del lavoro italiano. La precarietà si intreccia all'irregolarità, in parte indotta dalla normativa sui flussi attualmente vigente, come pure in parte funzionale al permanere ed espandersi di quote importanti di economia sommersa.

Comunque vi sono spazi di apertura: i migranti stanno conquistando poco a poco un nuovo protagonismo economico, sociale e culturale, accompagnato da politiche locali di promozione. Anche il mercato sta scoprendo la clientela migrante: le banche italiane in questi ultimi anni hanno moltiplicato l'offerta di nuovi servizi e prodotti, e il trasferimento del le rimesse si è moltiplicato. Si stima che oltre il 57% degli immigrati sia possessore di un conto corrente¹³. A questo proposito la Banca d'Italia ha stimato un incremento del volume di rimesse canalizzate dal sistema bancario da 749,3 milioni di euro nel 2001 a 1.167,1 milioni nel 2003, mentre si ricorda che l'aiuto bilaterale italiano (esclusa la riduzione del debito) nel 2003 è stato pari a circa 500 milioni di euro. Le rimesse quindi presentano un trend crescente al contrario dell'aiuto e nel 2003 risultano essere state più del doppio dell'aiuto pubblico allo sviluppo (senza considerare i trasferimenti monetari e non monetari e i flussi informali). Allo stesso modo si sono moltiplicate le comunicazioni, le relazioni sociali e culturali, e in parte anche economiche (dal commercio "della valigia" alle imprese di import/export) con i paesi di origine.

¹³ La stima è frutto di un'analisi realizzata dal CeSPI per l'Associazione bancaria italiana. Cfr. J.L. Rhi-Sausi e G. Zappi (a cura di) (2006), *La bancarizzazione dei "nuovi italiani"*, Bancaria Editrice, Roma.

3.2 Il ruolo innovatore ma limitato della cooperazione decentrata e la necessità di una politica di co-sviluppo nazionale inserita nel quadro Europeo

I migranti sono soggetti transnazionali sempre più importanti: mantengono stretti legami con il proprio clan familiare, con la comunità e i paesi di provenienza, originano flussi di denaro, beni, idee e comportamenti che influiscono sempre di più sullo sviluppo o sulla perpetuazione ed approfondimento delle relazioni di dipendenza a seconda dei casi analizzati. Sulle relazioni transnazionali e il loro impatto sullo sviluppo occorre conoscere di più, e però un fattore emerge con forza e cioè la grande importanza del contesto territoriale e della qualità delle istituzioni locali “qui” nell’integrazione dei migranti e quindi nelle prospettive di intrecciare la migrazione con lo sviluppo. Allo stesso modo il contributo dei migranti allo sviluppo dei territori di origine è condizionato dal ruolo attivo e regolativo delle istituzioni locali “là”. In un’ottica quindi che vede assieme integrazione e sviluppo trans-locale. Questo fattore è alla base delle diverse esperienze che sono nate in questi anni a livello territoriale. Le pratiche possono essere raggruppate nelle seguenti tipologie:

1. Mobilitazione di circuiti economici e di ritorni produttivi che consentono la creazione di reti lunghe produttive-distributive tra territori italiani e dei paesi di origine
2. Progetti di reclutamento
3. Assistenza al ritorno obbligatorio di migranti e di categorie deboli
4. Progetti di sviluppo comunitario
5. canalizzazione e promozione dell’investimento delle rimesse.

Gli attori promotori di queste pratiche sono soprattutto Autonomie locali con associazioni di migranti, ONG, agenzie e associazioni delle parti sociali e di volontariato. E cioè gli attori della cosiddetta cooperazione decentrata fondata sull’approccio partecipativo.

Queste esperienze hanno mostrato però rilevanti limiti di carattere strutturale: le azioni sono isolate, soffrono di un’eccessiva settorializzazione, mancano di continuità e di sostenibilità; il coordinamento non esiste o è inadeguato sia a livello locale, che soprattutto con i livelli superiori e con i paesi di origine; le capacità delle istituzioni e del personale sono carenti; il dialogo con i migranti e le loro associazioni non è strutturato e manca di metodologie, il raccordo tra progetti e piani di sviluppo locale “qui e là” è carente¹⁴.

Inoltre, le risorse allocate sono assai scarse, sia sul versante della politica di cooperazione che su quello della politica sull’immigrazione (dove le priorità risultano ancora legate all’emergenza e ai bisogni fondamentali dell’integrazione). Di conseguenza i progetti di co-sviluppo possono contare sulle poche risorse finanziarie ed umane delle Autonomie locali dedicate alla cooperazione decentrata. Le dimensioni delle iniziative e il numero dei beneficiari sono piccoli.

Il superamento della frammentarietà e sconnessione di queste esperienze, la loro sostenibilità e il loro potenziamento, così come la diffusione delle opportunità di integrazione e valorizzazione dei migranti per lo sviluppo dipende molto dalla politica nazionale sull’immigrazione e sulla cooperazione allo sviluppo, così come sui versanti del lavoro e del welfare, della ricerca (si pensi al possibile ruolo degli studenti e ricercatori esteri) e della finanza. La valorizzazione dei migranti e delle pratiche ha bisogno di un orientamento e di una politica coerente a livello nazionale. Il governo centrale, data la sua sovranità in particolare sulla politica estera e sull’immigrazione, ha un ruolo fondamentale da giocare, altrimenti tutte le iniziative locali, pur sperimentali ed interessanti, sono votate all’insuccesso o alla marginalità.

¹⁴ Per un’analisi delle esperienze e dei relativi limiti si veda il CeSPI position paper di Andrea Stocchiero “Policies and Practices on Migration and Development in Italy: Lessons to be learnt and Suggestions for the EU’s Aeneas Programme”, <http://www.cespi.it/migration2/Migr&Dev%20positionpaper%20CeSPI.pdf>.

La definizione di una strategia nazionale su migrazioni e sviluppo ha l'opportunità e la necessità di inserirsi e coordinarsi nel quadro stabilito dall'Unione Europea a seguito del Consiglio di Tampere, nei piani di azione e negli strumenti di cooperazione proposti dalla Commissione europea, così come con quelli degli altri Stati Membri, in stretta partnership con i Paesi di cooperazione, di origine e transito dei migranti.

4. OBIETTIVO E APPROCCI DELLA COMPONENTE MIGRAZIONI E SVILUPPO NELLA POLITICA DELLA COOPERAZIONE ITALIANA

La componente migrazioni e sviluppo nella politica di Cooperazione italiana si deve integrare nel perseguimento degli obiettivi del millennio per lo sviluppo con particolare riferimento alla riduzione della povertà. L'obiettivo della componente migrazioni e sviluppo è quindi la valorizzazione delle risorse e delle capacità dei migranti ai fini della riduzione della povertà nei paesi di origine. Questo in un'ottica consapevole della complessità delle relazioni esistenti tra migrazioni e sviluppo, della loro transnazionalità e quindi di una visione comprensiva che leghi il possibile contributo dei migranti allo sviluppo dei paesi di origine al riconoscimento della cittadinanza sociale, economica e politica nel paese di destinazione, al rispetto dei diritti umani, in collegamento coerente quindi con la politica sull'immigrazione e non solo.

La gestione di questa complessità e il superamento dei conflitti (ad esempio tra mobilità e sicurezza) abbisogna della formazione di spazi di governance multi-livello. In questi spazi il ruolo dello Stato centrale è ancora predominante dato il potere di sovranità territoriale e:

- si deve impegnare in partnership multilaterali e bilaterali con le regioni e i paesi di origine, dove il ruolo dell'Unione Europea è da sostenere con forza (ad esempio nel dialogo con l'Unione Africana)¹⁵;
- si deve accompagnare al ruolo essenziale delle istituzioni locali "qui e là" nel rapporto con i migranti e i cittadini, nella integrazione dei processi in piani di sviluppo locali e nazionali (si veda l'importanza della sinergia dei diversi livelli di governance, e in particolare del livello locale e dei processi di decentramento¹⁶);
- si deve esplicitare in una partnership formale e sostanziale con i migranti e le loro associazioni, con le organizzazioni della società civile e gli attori del mercato.

La Cooperazione italiana dovrebbe adottare i seguenti approcci.

Un approccio dedicato e partecipativo su scala transnazionale e trans-locale (qui e là). La cooperazione si deve aprire ad un attore nuovo, al protagonismo dei migranti e delle loro associazioni nei contesti specifici di relazione.

Un approccio territoriale e di partnership pubblico-privato. La rilevanza del fattore territoriale richiede una forte partnership con le istituzioni locali pubbliche e private per la valorizzazione delle risorse e delle capacità dei migranti, dei loro flussi di conoscenza, tecnologie, commercio e rimesse. D'altra parte se si considera la flessibilità e mobilità dei migranti occorre agire anche sulle reti dei flussi che "prescindono" da territori (ad esempio sulle reti di migranti imprenditori, reti studenti e cervelli, ...) ma sempre in stretta partnership con i diversi "attori flusso".

Un approccio per processo e scala. La costruzione della componente migrazioni e sviluppo richiede tempo. Il rafforzamento dei migranti e delle loro associazioni ha bisogno di programmi pluriennali

¹⁵ A proposito delle dimensioni di governance euro-africana si veda il *policy paper* CeSPI/Sid "La politica migratoria dell'Europa verso l'Africa. Tendenze, effetti e prospettive", <http://www.sidint.org/migration/html/publications.html>

¹⁶ Si veda il *background paper* di Cecilia Tavoli "Migration and sustainable development: transforming livelihoods and policy responses", CeSPI/Sid, 2006, <http://www.sidint.org/migration/html/publications.html>.

che diano certezza e credibilità all'impegno della Cooperazione italiana. La promozione e la definizione delle partnership si nutre di rapporti fiduciosi che si creano attraverso processi. La continuità favorisce l'aggregazione degli attori, consentendo la formazione di scale e di reti per superare la frammentarietà e organizzare risorse e capacità con maggiori masse critiche. In questo modo si può arrivare anche ad una maggiore sostenibilità.

- Un approccio strutturale. L'applicazione della componente migrazioni e sviluppo per essere efficace dovrà comprendere che l'impatto dipende dalla trasformazione delle condizioni politiche e istituzionali, dal buon governo, dallo sviluppo della società civile e di un mercato libero e trasparente. Per questo i programmi dovranno prevedere azioni di rafforzamento istituzionale e di governance per gestire in modo positivo la dialettica dei migranti con le élite e le organizzazioni sociali e politiche locali.
- Un approccio differenziato a seconda delle caratteristiche dei flussi migratori, dei contesti e delle politiche esistenti. A seconda di questi elementi andranno calibrate le diverse tipologie di programmi. Se ad esempio una nazionalità di migranti risulta particolarmente frammentata sarà scarsamente applicabile un programma focalizzato sul ruolo della diaspora. Se nel paese partner la infrastruttura bancaria e di microfinanza è poco sviluppata sarà improponibile un programma di canalizzazione delle rimesse a scopi produttivi. Vi sono peraltro alcune condizioni preliminari a cui far fronte, e in particolare vi è la necessità:
 - di approfondire e migliorare la conoscenza sulle diverse potenzialità e valori aggiunti dei migranti ai fini della riduzione della povertà, così come sulle esperienze progettuali
 - di rafforzare le capacità dei migranti e delle loro associazioni, così come dei partner locali
 - di rafforzare le capacità delle istituzioni dei territori nel dialogare con i migranti e nel mediare i conflitti
 - di premiare le partnership, le aggregazioni, le alleanze, i coordinamenti per superare la frammentarietà

4.1 La coerenza, la trasversalità e il coordinamento per una politica sull'immigrazione *development friendly*

Data la complessità e multi-dimensionalità del binomio migrazioni e sviluppo, l'impegno politico deve essere coerente e a livello trasversale tra le diverse competenze politiche e amministrative: dall'immigrazione alla cooperazione, dal lavoro al *welfare*, dalla ricerca all'istruzione, dal commercio con l'estero alle attività produttive, alla finanza e all'economia. Il tema delle rimesse, ad esempio, richiede un coordinamento tra cooperazione, finanza ed economia, riguardo la regolazione dei trasferimenti monetari e la creazione di *matching fund*, la possibilità da parte dei migranti di poter disporre dei contributi pensionistici. La promozione dei migranti quali imprenditori transnazionali coinvolge il commercio con l'estero e le attività produttive; la valorizzazione degli studenti esteri comprende la ricerca e l'università, e così via a seconda delle diverse dimensioni toccate.

Particolarmente importante è accrescere la coerenza tra politica di cooperazione e politica sull'immigrazione. A questo proposito è importante che l'Italia assuma l'impostazione dell'Ue che prevede una politica migratoria comune equilibrata, integrata, proattiva e consensuale¹⁷ e che individui le connessioni con la politica di cooperazione allo sviluppo come indicato nella Comunicazione della Commissione su "*Migration and Development: some concrete orientations*" nel quadro dei diversi strumenti di assistenza esterna. Sarà importante che la Cooperazione italiana assuma un ruolo attivo e propositivo nella applicazione delle politiche di pre-adesione, di vicinato e

¹⁷ Si veda il policy paper CeSPI/Sid "La politica migratoria dell'Europa verso l'Africa. Tendenze, effetti e prospettive", op. cit.

di cooperazione internazionale dell'UE con riferimento specifico alla componente migrazioni e sviluppo.

Su queste basi è possibile indicare già i seguenti orientamenti per una politica sull'immigrazione *development friendly*:

- i programmi di cooperazione sulla mobilità e circolarità delle competenze dei migranti richiedono una maggiore apertura nella concessione dei visti¹⁸;
- i programmi di reclutamento di particolari competenze come quelle infermieristiche e mediche dovrebbero prevedere regole e misure atte ad evitare la disgregazione dei sistemi di welfare dei paesi di origine più poveri¹⁹, sostenendoli e compensandoli, nel quadro di accordi di cooperazione quanto più possibile multi-laterali;
- i programmi di reclutamento temporanei dovrebbero comprendere forme di cooperazione per accrescere l'impatto del rientro sullo sviluppo²⁰, così come la possibilità di poter riscattare i contributi pensionistici versati o di poterli impegnare come forma di garanzia per accedere a crediti per l'investimento dei migranti nel paese di origine;
- i programmi di integrazione dovrebbero rafforzare le misure per valorizzare le capacità e le competenze dei migranti in modo da ridurre il *brain waste* e sostenere l'accumulazione di capitale umano e imprenditoriale spendibile anche per lo sviluppo dei paesi di origine;
- la riduzione del *brain waste* è a sua volta legata alla protezione dei diritti dei migranti lavoratori, e a questo proposito sarebbe importante poter approfondire la discussione e la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite n.143 sui diritti dei migranti lavoratori e delle loro famiglie;
- la riduzione dell'immigrazione illegale, che rappresenta in sé un costo per lo sviluppo, dovrebbe prevedere la formazione di canali trasparenti ed efficienti di movimento delle persone²¹.
- l'obiettivo del rispetto dei diritti umani, che rappresenta il fondamento della politica di cooperazione allo sviluppo, richiede la definizione di una politica sull'asilo coerente che ancora manca in Italia.

Occorre infine ri-orientare le politiche sociali rivolte all'immigrazione che negli ultimi anni hanno ridotto risorse e mezzi per l'integrazione.

L'assunzione dell'impegno politico sul tema migrazioni e sviluppo è multi-livello. Oltre all'importanza del livello locale, di cui si è già detto, è evidente il ruolo fondamentale del livello centrale, considerato il potere di sovranità territoriale, di regia e coordinamento, di capacità finanziaria. La sinergia dei due livelli, "qui e là" così come in senso trans-locale e trans-nazionale, risulta indispensabile per una efficace ed efficiente realizzazione delle azioni su migrazioni e sviluppo. Tutto ciò, per quanto riguarda l'Italia, in stretto coordinamento con la politica europea. A proposito della questione del coordinamento tra i diversi livelli, si sottolinea l'opportunità che si individuino una responsabilità precisa sul modello della scelta francese, dove è stato nominato un ambasciatore per il co-sviluppo che ha una funzione di raccordo nei confronti delle diverse

¹⁸ Si veda la proposta di un programma Euro-African Circuits avanzata nel policy paper CeSPI/Sid "La politica migratoria dell'Europa verso l'Africa. Tendenze, effetti e prospettive", op. cit.

¹⁹ Il governo britannico ha definito un codice di condotta per regolare il reclutamento di personale sanitario da parte delle strutture pubbliche e ha siglato un protocollo d'intesa con il Sud Africa per gestire reclutamenti temporanei, prestando formazione ai fini del reinserimento nel paese di origine. La legge olandese sull'occupazione estera prevede di non reclutare personale infermieristico da paesi in via di sviluppo a rischio di brain drain e il Ministero della sanità si è impegnato a reclutare personale sanitario solo con contratti temporanei.

²⁰ E' conosciuto ad esempio il caso spagnolo del progetto Pageos, sostenuto dalle associazioni di agricoltori catalane, che prevede la formazione di migranti marocchini per lo sviluppo agricolo del paese di origine.

²¹ Si veda la proposta di un programma Euro-African Gates avanzata nel policy paper CeSPI/Sid "La politica migratoria dell'Europa verso l'Africa. Tendenze, effetti e prospettive", op. cit..

amministrazioni coinvolte e di rappresentanza esterna. Oppure un altro strumento di servizio al coordinamento tra le amministrazioni come ad esempio un ufficio tecnico presso la Presidenza del Consiglio o il Ministero Affari Esteri²², considerando anche il rapporto con le competenze regionali (esiste già un tavolo della Presidenza con le Regioni sulla mobilità dei migranti).

Vi è inoltre la necessità di creare un forum di dialogo a livello politico nazionale per la concertazione delle politiche e dei principi dei programmi su migrazioni e sviluppo²³. Mentre a livello territoriale decentrato, il confronto sulla gestione dei programmi può essere organizzato attraverso le consulte (uno strumento della politica dell'integrazione da connettere alla politica di cooperazione) o attraverso i tavoli lavoro della cooperazione decentrata (per paese e su programmi specifici).

4.2 Offrire un Piano di Azione

La Cooperazione italiana è chiamata ad offrire un piano di azione pluriennale che si può strutturare secondo gli approcci indicati, le diverse dimensioni della componente migrazioni e sviluppo (reclutamento e questione del *brain drain*, circolazione e ritorno di competenze, commercio e investimento – in rapporto quindi anche con la politica di internazionalizzazione delle imprese e filiere produttive/distributive -, iniziative di sviluppo comunitario, rimesse ...), il rapporto con migranti a livello collettivo (associazioni dei migranti) o individuale (singoli migranti imprenditori, studenti, ...), le appartenenze nazionali e territoriali, le appartenenze a categorie sociali/economiche, su scala nazionale-bilaterale o universalistica.

Innanzitutto occorre aprire l'accesso della cooperazione ai migranti, studiare la possibilità di integrare i migranti nei programmi di cooperazione già esistenti, e quindi riformare la legge di cooperazione per prevedere la possibilità che i migranti possano ricoprire il ruolo di cooperanti e volontari. Una banca dati e un bilancio delle competenze dei migranti (così come dei cittadini italiani) nella cooperazione potrebbe rappresentare uno strumento tradizionale ma essenziale.

Si potrebbero quindi definire nel Piano di Azione 10 misure dedicate in base ai differenti ruoli ricoperti dai migranti nei loro rapporti con il paese di origine, centrati sui loro valori aggiunti ai fini dello sviluppo e della riduzione della povertà, e su dimensioni specifiche considerando il percorso e i diversi aspetti della circolazione migratoria: 1) Misura migranti per lo sviluppo locale; 2) Misura migranti imprenditori; 3) Misura migranti con competenze; 4) Misura per la valorizzazione degli studenti e dei ricercatori esteri; 5) Piano sulle rimesse; 6) Piano sulla accessibilità; 7) Misura sui diritti umani dei migranti; 8) Misura di promozione della cultura; 9) Misura di *institution building*; 10) Misura di analisi, monitoraggio e valutazione strategica.

1) *Misura migranti per lo sviluppo locale*. Il soggetto di riferimento è la diaspora ovvero le associazioni dei migranti per appartenenza nazionale, di villaggio e di città. Questa misura si fonda su una serie di esperienze già in atto²⁴. Si tratta di sostenere la creazione e il rafforzamento di partenariati tra territori italiani e dei Paesi di origine, attraverso la valorizzazione del ruolo, delle risorse e delle capacità dei migranti, per la realizzazione di attività di sviluppo locale sia di carattere sociale che economico (generazione di reddito e imprenditoria). I migranti sono gli attori di cooperazione in partenariato con le comunità di origine e con i diversi soggetti dei territori di destinazione, partecipano alla definizione dei partenariati, al rapporto trans-locale, all'identi-

²² In Spagna le amministrazioni hanno concordato un "Consensus Document" che prevede uno stretto coordinamento tra Ministero Affari Esteri, Ministero del Lavoro e Ministero delle Finanze, e con le Autonomie locali impegnate in pratiche sperimentali.

²³ Si veda a questo proposito i casi del Forim francese <http://www.forim.net>, del Comitato Nazionale Consultivo delle Minoranze Etniche in Olanda, della rete delle minoranze etniche in Gran Bretagna.

²⁴ Si possono citare, ad esempio, il programma della ONG francese Migrations et Développement; il programma di Fons Català di sostegno alle iniziative di sviluppo comunitario delle associazioni senegalesi, il programma sul capitale sociale dei migranti senegalesi di Coopi/CeSPI, finanziato dalla Commissione europea; il programma MIDA Italia Ghana/Senegal dell'OIM sostenuto dalla Cooperazione italiana.

ficazione, esecuzione e alla valutazione delle iniziative, al loro sostegno finanziario (può essere prevista la creazione e partecipazione a fondi per lo sviluppo locale con la valorizzazione di rimesse collettive).

La misura dovrebbe prevedere una linea di attività per accrescere le capacità delle associazioni dei migranti e accompagnarle nel rapporto con i diversi soggetti. Le iniziative da sostenere dovrebbero infatti essere inserite nei piani per lo sviluppo locale delle due realtà locali implicate in un processo di co-sviluppo e connesse a quelle di altri attori di territori operanti nelle stesse località partner, in modo da premiare il coordinamento e la creazione di masse critiche importanti²⁵. I piani di sviluppo locale dovrebbero avere una scala adeguata e coerente con i piani nazionali di sviluppo, secondo anche i processi di decentramento in atto nei paesi di origine. I migranti partecipano in questo modo ad un processo e a un partenariato.

E' evidente in questo impianto il ruolo della cooperazione decentrata che si troverebbe però ad agire nel quadro di un programma bilaterale e su relazioni transnazionali dei migranti, che dovrebbero garantire una sinergia tale da superare la frammentarietà delle azioni finora condotte.

2) *Misura migranti imprenditori*. Il soggetto di riferimento sono i migranti individuali o in società che presentano idee d'affari per la creazione o il rafforzamento di iniziative imprenditoriali. In questo caso risulta essenziale che le iniziative imprenditoriali siano significative in termini di innovazione e valore aggiunto dei migranti (aumento delle esportazioni verso l'Italia e l'Unione Europea, trasferimento di tecnologie, valorizzazione delle competenze acquisite dai migranti, investimento dei risparmi dei migranti in attività produttive, ...) rispetto a quelle che comunque si potrebbero direttamente sostenere da parte della cooperazione nei Paesi partner. Il programma potrebbe comprendere attività di assistenza tecnica e accompagnamento all'elaborazione dei business plan, di supporto all'accesso al credito bancario attraverso anche la costituzione di fondi garanzia e/o l'accesso a crediti di aiuto²⁶, così come prevedere la concessione di contributi alla realizzazione di fiere ed incontri d'affari a cui partecipano o che sono sostenute da associazioni di imprenditori migranti e da camere di commercio e associazioni partecipate significativamente da migranti. Il programma si realizzerebbe a livello bilaterale e dovrebbe essere dimensionato secondo un'analisi del transnazionalismo economico delle diverse nazionalità dei migranti.

3) *Misura migranti con competenze*. La presenza di migranti con competenze può essere valorizzata attraverso sostegni alla circolazione e al ritorno per la creazione e il rafforzamento di centri di eccellenza e centri di formazione e assistenza tecnica nei paesi di origine, laddove le condizioni lo consentono. Questo potrebbe avvenire attraverso un sistema di partnership tra università, centri di ricerca, istituti di formazione. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata al reclutamento, alla circolazione e al ritorno di personale medico e infermieristico proveniente in particolare dai paesi poveri²⁷. La regolazione del flusso e la valorizzazione di questa categoria di migranti per lo sviluppo sanitario dei paesi di origine dovrebbe essere integrata nei programmi di cooperazione sanitaria esistenti in diverse regioni italiane così come nella Cooperazione italiana.

4) *Misura per la valorizzazione degli studenti e dei ricercatori esteri*. La diffusa presenza di studenti e ricercatori immigrati da paesi partner può essere valorizzata nel quadro di partenariati tra università, con misure di sostegno al pendolarismo, ad esempio appoggiando il ritorno temporaneo degli studenti in istituzioni pubbliche o private del paese di origine, in modo da favorire un

²⁵ Questo schema può comportare per una realtà locale l'avvio di forme cooperative con più territori di provenienza o destinazione.

²⁶ Si veda ad esempio il programma olandese IntEnt sostenuto dal Ministero Affari esteri, e il "Programme migrations et initiatives économiques" gestito dalla ONG PsEau (www.pseau.org/pmie) e sostenuto dal Ministero Affari esteri francese, il Ministero del Lavoro, la Commissione europea, il Comitato Cattolico contro la Fame e per lo Sviluppo.

²⁷ Questa misura peraltro dovrebbe essere pensata nel quadro di una nuova politica del welfare transnazionale dove rendere coerente la produzione e distribuzione dei servizi sanitari tra paesi poveri e ricchi, considerando le tendenze demografiche, le diverse forme di *off-shoring*, *body-rental*, di servizi a distanza, di mobilità del personale infermieristico e medico così come delle persone in cerca di cura (turismo sanitario).

trasferimento di competenze, mantenere i legami ed esplorare possibili ritorni definitivi²⁸. Ciò ovviamente dipenderà da un'analisi della disponibilità e capacità delle istituzioni locali (così come delle università italiane) ad impegnarsi in un programma di questo genere a cui deve corrispondere un pari impegno nell'offerta di adeguate strutture di accoglienza.

5) *Piano sulle rimesse*. In questo caso vi sono numerosi riferimenti per l'azione che possono comprendere: misure per stimolare la concorrenza tra le banche per ridurre i costi di trasferimento e migliorare l'accesso dei migranti al credito, ad esempio attraverso la circolazione di informazioni trasparenti sulle diverse condizioni applicate²⁹; la promozione dell'alfabetizzazione finanziaria, del risparmio e della canalizzazione in sistemi monetari che consentono la moltiplicazione del credito; la creazione di nuovi servizi e prodotti bancari per l'accumulazione di risparmio e l'accesso a forme assicurative e al credito³⁰; la creazione di fondi di garanzia e *matching fund* per favorire l'investimento produttivo delle rimesse³¹; la canalizzazione delle rimesse in istituzioni di microfinanza; la partecipazione italiana alla definizione di regole internazionali per favorire la canalizzazione formale e sicura delle rimesse.

6) *Piano sulla accessibilità*. Il superamento dei vincoli posti dalle distanze, oltre che per le rimesse, potrebbe essere di grande utilità anche per le persone. Per diversi dei Paesi verso cui si intende sviluppare forme di cooperazione un'azione volta ad abbattere i costi di viaggio può rappresentare un elemento importante su cui concentrare l'attenzione. Di una possibilità del genere potrebbero avvantaggiarsi gli immigrati "tradizionali", ma in realtà essa avrebbe sicuramente l'effetto di rendere interessanti i pendolarismi (sia di lavoratori, che di studenti, che di operatori economici, che, non ultimo, di operatori) oltre ad essere uno degli ingredienti per sviluppare un'offerta turistica significativa (come dimostrano alcune strategie nazionali – per esempio, la Spagna – di promozione del turismo). Le misure andrebbero dalla organizzazione della domanda alla stimolazione della concorrenza tra agenzie viaggi e tra compagnie aeree.

7) *Misura sui diritti umani dei migranti*. Man mano che cresce l'integrazione, i migranti si impegnano sempre di più assieme a cittadini del paese di accoglienza e in partnership con organizzazioni internazionali e dei paesi di origine e di transito, in iniziative di difesa e rispetto dei diritti, di lotta al traffico di esseri umani, di sostegno ai gruppi svantaggiati, all'infanzia e alle donne, secondo un approccio universalistico. Si tratta di campagne di sensibilizzazione e di pressione politica, di sostegno umanitario, di formazione, di accompagnamento al rientro (progetti di sostegno al rientro di ex detenuti, donne vittime del traffico, minori non accompagnati).

8) *Misura di promozione della cultura* dei Paesi di origine nei Paesi di destinazione (sia delle forme tradizionali che contemporanee) e dell'educazione transculturale. La finalità è sia sociale che politica ed ha lo scopo di creare le condizioni di pari dignità necessaria per permettere una reale conoscenza e contaminazione delle diverse culture, ma ha risvolti anche economici importanti³². L'educazione allo sviluppo e alla pace, che sempre più spesso viene chiamata in Europa educazione alla globalizzazione, attinge nuova linfa con l'educazione transculturale a partire dalla presenza di oltre 500.000 studenti figli di stranieri nelle scuole. Le autorità pubbliche a livello centrale e locale dovrebbero moltiplicare le azioni, e la creazione di luoghi e reti per facilitare la conoscenza e la convivenza.

²⁸ A tale riguardo si possono ricordare il programma sostenuto dall'Ambasciata tedesca per il ritorno temporaneo di studenti albanesi in istituzioni locali e l'impegno della Fondazione Soros. Si veda inoltre la proposta di un programma Euro-African Learning nel policy paper CeSPI/Sid "La politica migratoria dell'Europa verso l'Africa. Tendenze, effetti e prospettive", op. cit.

²⁹ Si veda il programma del DFID <http://www.sendmoneyhome.org>

³⁰ Come la Funding Facility on Remittances di IFAD e Commissione europea.

³¹ Come il programma 3x1 Zacatecas <http://www.zacatecas-capital.gob.mx/index.htm>

³² Ricercatori e studenti dovrebbero poter contare su programmi, agevolazioni e visti adeguati per consentire questo lavoro di costruzione di legami culturali. Legami necessari per rafforzare un clima di mutua comprensione e fiducia per superare quelle tensioni e sentimenti di insicurezza che originano l'ideologia dello scontro di civiltà.

9) *Misura di institution building* nei confronti dei governi dei paesi di origine e di transito per una gestione *development friendly* delle migrazioni. Numerosi governi dei paesi di origine e di transito stanno cercando di accrescere le proprie capacità per promuovere e facilitare un impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo. A questo proposito la Cooperazione italiana presenta già un'esperienza positiva di assistenza al governo egiziano con il progetto *Integrated Migration Information System*, gestito dall'OIM.

10) Misura di analisi, monitoraggio e valutazione strategica. La novità, la complessità e il carattere sperimentale della componente migrazioni e sviluppo nella Cooperazione italiana richiede una attenta e approfondita attività di ricerca sulle diverse caratteristiche dei migranti, sui contesti, di monitoraggio e valutazione dei programmi.

La definizione di queste misure dovrà realizzarsi nel quadro del dialogo politico con i paesi partner e con particolare riferimento ai *Poverty Reduction Strategy Papers*, in coordinamento con le diverse agenzie multilaterali. Sarà importante integrare le misure nella politica dell'Unione Europea e quindi concepire le misure in coordinamento con gli strumenti di assistenza esterna europea, la componente tematica relativa alle migrazioni, i *country strategy paper* e i *migration profiles* della Commissione europea. Le misure potranno quindi complementare i finanziamenti della Cooperazione italiana a quelli della Commissione europea così come di altri Stati membri.

In questo modo sarà possibile accrescere la sinergia e l'integrazione tra il livello bilaterale, europeo e multilaterale, superando l'approccio fin qui prevalente per compartimenti stagni.

La gestione delle misure andrà calibrata secondo le loro diverse caratteristiche. La gestione potrà quindi essere centralizzata o decentrata, a "geometria variabile" secondo i diversi attori e contesti coinvolti, e dovrà fondarsi sul protagonismo dei migranti e delle loro associazioni. Comunque, l'importanza del fattore prossimità segnala l'opportunità di formare piattaforme di ONG, agenzie e associazioni di migranti per l'offerta di assistenza tecnica, formazione e accompagnamento alla presentazione di progetti³³.

Considerati i principali flussi migratori in Italia e il loro incrocio con le priorità geografiche della Cooperazione italiana è possibile indicare i paesi con cui avviare le misure delineate: Albania, Marocco, Paesi andini (Perù ed Ecuador) e area saheliana con particolare riferimento al Senegal.

La realizzazione delle misure, considerato l'approccio processuale, necessita di risorse sul medio periodo per creare rapporti fiduciari, dare continuità e credibilità al rapporto con i migranti, sostenibilità ed efficacia alla riduzione della povertà. L'ammontare delle risorse andrà calibrato sulla base dell'analisi dei valori aggiunti dei migranti, delle partnership mobilitabili, dell'accordo con i paesi di origine, delle possibilità di cofinanziamento con gli Stati Membri e la Commissione europea, così come nel quadro di programmi multilaterali³⁴.

³³ Come ad esempio le piattaforme Linkis e Front Office in Olanda, e la piattaforma Forim in Francia.

³⁴ Come riferimento per l'ammontare dei programmi su migrazioni e sviluppo, si può ricordare la cooperazione francese che sostiene programmi triennali bilaterali – Mali e Senegal - sullo sviluppo locale, la mobilitazione di competenze e il ritorno per 7,5 milioni di euro, e il governo olandese che ha stimato un impegno di 5 milioni di euro all'anno per sostenere i programmi di ritorno.

DOCUMENTI DI RIFERIMENTO

- African Union (2006), “Strategic Framework for a Policy on Migration in Africa”, Draft.
- CeSPI/Sid (2006), “La politica migratoria dell’Europa verso l’Africa. Tendenze, effetti e prospettive”, <http://www.sidint.org/migration/html/publications.html>.
- CeSPI/Sid (2006), “Migrazioni e sviluppo in Africa. Due agende politiche da riconciliare” <http://www.sidint.org/migration/html/publications.html>.
- Commission of the European Communities (2006), “Thematic Programme for the Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2006) 26 final, Brussels 25.1.2006.
- Commission of the European Communities (2005), “Migration and Development: Some Concrete Orientations”, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2005), Brussels 25.9.2005.
- DFID (2006), “Moving out of Poverty – Making Migration Work Better for Poor People!”, Draft Policy Paper, March.
- Global Commission on International Migration (2005), “Migration in an Interconnected World: New Directions for Action”, Report of the Global Commission on International Migration, October.
- House of Commons (2004), “Migration and Development: How to make Migration Work for Poverty Reduction”, Sixth Report of Session 2003-04, International Development Committee, June
- Ministère des Affaires étrangères et Institut du Développement et des relations durables internationales (2006), “Migration et développement”, Atelier européen de haut niveau, Paris, 29-30 mars
- Ministère des Affaires étrangères (2005), *La lettre du codéveloppement*, n.1 Juillet.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Consejo de cooperación al desarrollo (2005), “Consensus document”, Co-development Working Group, Madrid, 19 December.
- Netherlands Government (2004), “Development and migration”, Policy memorandum, July.
- Pastore Ferruccio (2003), “More development for less migration” or “Better migration for more development”? Shifting priorities in the European debate”, *Bollettino MigraCtion Europa*, Special Issue, December, <http://www.cespi.it/bollMigraction/MigSpecial3.PDF>.
- Rhi-Sausi José Luis, e Zappi Gianna (a cura di) (2006), *La bancarizzazione dei “nuovi italiani. Strategie e prodotti delle banche per l’inclusione finanziaria”*, Bancaria Editrice, Roma.
- Stocchiero Andrea (2005), “Policies and Practices on Migration and Development in Italy: Lessons to be Learnt and Suggestions for the EU’s Aeneas Programme”, Position Paper CeSPI.
- Tavoli Cecilia (2006), “Migration and sustainable development: transforming livelihoods and policy responses”, CeSPI/Sid.
- United Nations General Assembly (2006), “International migration and development”, Report of the Secretary-General, 18 May.

Progetto CeSPI – SID

con il contributo della Direzione Generale per la Cooperazione - MAE

SVILUPPO E GESTIONE SOSTENIBILE DEI FLUSSI MIGRATORI PROVENIENTI DALL'AFRICA

Le politiche della cooperazione allo sviluppo mirano alla riduzione della povertà nei Paesi in via di sviluppo ed al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs). I nessi tra questi obiettivi e le migrazioni internazionali non sono stati sufficientemente esplorati. Né i rapporti pubblicati dalla task force del *Millennium Project* né la *Road Map* delle Nazioni Unite approfondiscono l'argomento e si limitano ad accennare a possibili legami di tipo positivo (da incoraggiare) e negativo (da monitorare e scongiurare).

Premesso che l'evidenza empirica non mostra alcuna relazione lineare tra migrazioni e raggiungimento degli MDGs, esistono però dei nessi cruciali che occorre affrontare con urgenza; anche in ragione della crescente mobilità umana presente oggi in Africa e da questo continente soprattutto verso l'Europa.

Nel corso degli ultimi anni, la pressione migratoria africana (conseguenza dei conflitti, della dissoluzione degli apparati statuali, della crisi ambientale e sanitaria e dei divari di sviluppo) ha generato il rapido sviluppo di reti di traffico di migranti dall'Africa Sub-sahariana verso il Mediterraneo e quindi verso l'Europa. Attraverso questo mercato (di trasporti e "servizi" ai migranti) i flussi umani provenienti dall'Africa hanno trovato uno sbocco potenziale verso il mondo sviluppato.

La risposta italiana ed europea alla questione è stata finora di natura essenzialmente repressiva, articolandosi in una dimensione interna (rafforzamento dei controlli alle frontiere fisiche dell'Unione europea, potenziamento degli strumenti di rimpatrio forzato, intensificazione dell'azione investigativa e giudiziaria contro le organizzazioni criminali che gestiscono i traffici, ecc.) e in una dimensione internazionale. Quest'ultima si è imperniata sulla costruzione di nuove forme di cooperazione con i paesi di transito situati sulle rive meridionali del Mediterraneo (Egitto, Libia, Marocco, Tunisia, per citare solo i paesi con i quali si registrano sviluppi più significativi), basate sulla conclusione di accordi e sul trasferimento di risorse e competenze finalizzate al controllo migratorio.

Questa strategia di *outsourcing* nella lotta alle migrazioni non autorizzate ha rapidamente rivelato i suoi limiti e registra ora i suoi primi, evidenti fallimenti. Gli ostacoli incontrati dall'Italia nel dare esecuzione agli accordi conclusi con la Libia sono un esempio molto evidente delle difficoltà insite nel cooperare sistematicamente con regimi poco trasparenti e politicamente non responsabili. Il problema generale della scarsa influenza della condizionalità su regimi autoritari si ripropone anche nell'ambito di una condizionalità di tipo nuovo, come quella migratoria.

Questi limiti hanno portato a riformulare l'agenda di politica "esterna" dell'Unione europea e si sono moltiplicate le dichiarazioni programmatiche miranti ad integrare la

componente di controllo con azioni finalizzate a rafforzare le capacità di protezione internazionale dei paesi di transito (si pensi alla riflessione sui *Regional Protection Programmes*¹) con azioni mirate di cooperazione allo sviluppo. Contemporaneamente la ricerca di innovative strategie e risorse per la cooperazione allo sviluppo ha focalizzato l'attenzione sui migranti come nuovi attori di processi di co-sviluppo fra territori interessati dagli spostamenti di persone.

Tuttavia, rimane ancora poco chiaro il modo in cui la cooperazione allo sviluppo possa contribuire a sostenere politiche adeguate nei Paesi africani per valorizzare appieno il ruolo della mobilità interna e internazionale e i migranti, più in particolare, come fattori di sviluppo, mitigando l'emergenza rappresentata dalle migrazioni di transito nella regione sahariana e saheliana² in maniera concreta.

Nel rapporto fra cooperazione allo sviluppo e sostegno alla gestione delle migrazioni di transito possono essere rilevate due dimensioni strettamente connesse. Da un lato, l'individuazione dei fattori che alimentano i flussi migratori, in particolare si tratta di riportare cinque concause fondamentali: (a) l'impatto del sistematico degrado ambientale delle aree di origine; (b) il perdurare delle situazioni di conflitto; (c) il peggioramento delle condizioni socio-economiche delle popolazioni; (d) la frantumazione degli equilibri socio-culturali tradizionali; (e) gli alti tassi di crescita demografica; d'altro lato, l'identificazione dei principali nodi economici, sociali e culturali nei territori di transito dei flussi migratori.

Un nuovo approccio della cooperazione internazionale che faccia seguito all'impegno realizzato non può che prendere le mosse dall'approccio integrato che l'Italia ha adottato nella precedente fase³, centrata sulle interrelazioni tra conservazione ambientale e sviluppo economico e culturale, estendendo il focus a quelle dinamiche di importanza strategica sul piano regionale ed internazionale che la riflessione in materia di Capacity Development for Environment ha evidenziato: in particolare, la specificità saheliana rimanda alla necessità di monitorare ed agire in funzione di obiettivi di sviluppo e di sicurezza umana sulle connessioni tra dimensioni ambientali, trasformazioni sociali ed economiche a livello locale, regionale ed internazionale, quadri normativi ed istituzionali di riferimento, processi e/o conflitti politici in corso, dinamiche dei flussi finanziari e commerciali, cambiamenti demografici e mobilità interna, regionale e internazionale delle persone⁴.

In particolare, i nessi tra dinamiche di sviluppo, gestione dell'ambiente e rotte migratorie possono costituire, nel caso specifico, variabili di rottura su cui agire per

¹ Vd. in proposito, la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo ("*On Regional Protection Programmes*", COM/2005/388, 1° settembre 2005).

² Lo stesso documento adottato dal Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005 (Annesso 1, intitolato "*Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean*"), per quanto estremamente importante dal punto di vista politico, si limita ad enunciare alcune priorità di carattere generale e a pianificare una serie di iniziative diplomatiche e di approfondimento.

³ Per quanto riguarda l'Italia, il punto di partenza è costituito dall'esperienza trentennale della cooperazione italiana nel Sahel, che si è tradotta in campagne per la lotta alla fame, lotta alla desertificazione, fino alla recente partecipazione italiana al Programma regionale Parchi ECOPAS.

⁴ M. Zupi (2000), *Il legame tra povertà e ambiente. Aspetti istituzionali e importanza dei beni relazionali nel programma di cooperazione ambientale italo-egiziano*, working paper CeSPI-DGCS-MAE, Roma, Giugno.

collegare proficuamente l'interesse esistente in materia migratoria con gli obiettivi delle politiche di sviluppo.

Indubbiamente, nelle situazioni specifiche caratterizzate da dinamiche intrecciate di impoverimento, conflitto e migrazioni, i processi sono complessi: i fattori ambientali hanno spesso un ruolo determinante, ma è altrettanto vero che il fallimento (in termini di mancata disponibilità ed esercizio) degli *entitlements* individuali sulle risorse evidenzia la natura anche politica e sociale di molti fenomeni. Al di là della possibilità di individuare nessi validi in generale, è importante cogliere la complessità delle relazioni tra i diversi fenomeni che indubbiamente interagiscono e si rafforzano reciprocamente.

La regione saheliana si caratterizza per una elevata eterogeneità etnica e una antica ricchezza socio-culturale, mantenutasi sino ad oggi. Importanti flussi migratori transfrontalieri, in particolare tra Niger e Benin, sono legati alla fertilità delle terre, alla disponibilità delle risorse idriche e al grande potenziale commerciale della zona. L'aumento della pressione antropica sulle risorse naturali tende ad indebolire le organizzazioni socio-territoriali tradizionali, amplificando i conflitti.

Nella definizione di un programma di cooperazione internazionale, promosso dall'Italia, che abbia come focus l'integrazione del tema della gestione sostenibile dei flussi migratori nella zona saheliana/sahariana nell'ambito delle strategie di promozione dello sviluppo e lotta alla povertà possono essere identificate alcune questioni chiave alle quali si deve dare risposta:

Quali sono, alla luce delle conoscenze disponibili, i principali fattori di spinta delle migrazioni che transitano attraverso il Sahara lungo le diverse rotte individuate ad oggi?

Quale contributo fornisce il business dei servizi ai migranti (e lo sfruttamento, spesso con metodi violenti, degli stessi) alla condizione economica e al tenore di vita delle regioni di transito? Come si potrebbero adeguatamente compensare, mediante il sostegno ad attività economiche alternative, le perdite legate a un'efficace strategia di contrasto delle migrazioni irregolari?

Posto che, fino ad oggi, i paesi del Sahel si configurano principalmente come paesi di transito, qual è, in prospettiva, il potenziale migratorio autonomo di questi paesi, e come può essere influenzato dalla intensificazione dei flussi di transito ovvero da fattori endogeni (di natura economica, sociale, demografica e ambientale)?

- Come possono essere impostati gli interventi di *institution building* e di assistenza tecnica verso i paesi di transito nel campo del *migration management* (in senso ampio, comprensivo sia di attività di controllo migratorio che di protezione), affinché diano un contributo di segno positivo al progresso del buongoverno e alla democratizzazione dei paesi in questione, in funzione dell'obiettivo generale del raggiungimento degli MDGs?
- Come possono essere adeguate le strategie di lotta alla povertà nella regione saheliana al nuovo contesto migratorio che si è venuto creando in questi anni?

- Quale ruolo può svolgere per lo sviluppo dei territori interessati da movimenti migratori (emigrazione, transito e insediamento) l'elemento di rottura rappresentato dalle modificazioni sociali ed economiche generate dalla variazione dei modelli tradizionali di mobilità?

Il programma di lavoro CeSPI-SID, della durata di un anno, ha come obiettivo il formulare un Disegno strategico della cooperazione allo sviluppo per contribuire alla gestione dei flussi migratori provenienti dall'Africa. Quest'iniziativa italiana vuole essere un apporto alle politiche europee sull'immigrazione e perciò la sua realizzazione prevede uno stretto raccordo con la Commissione europea e alcuni Paesi membri particolarmente interessati, quali Francia e Spagna.

Il programma di lavoro è suddiviso in due parti, la prima, articolata in tre assi di ricerca, prevede: (a) l'analisi dei fattori che alimentano i flussi migratori; (b) l'individuazione di caratteristiche, dinamiche e dimensioni dei flussi migratori provenienti dall'Africa; (c) l'elaborazione di possibili scenari futuri policy-oriented.

La seconda parte prevede invece l'identificazione delle principali linee guida della politica di cooperazione allo sviluppo potenzialmente adatte a fornire un contributo fattivo ad una gestione sostenibile di questo problema.

Durante la prima parte si procederà all'interpretazione dei fenomeni che stanno alla base dei cambiamenti (variabili strategiche) e all'adozione di categorie di sintesi in grado di restituire adeguatamente la complessità, la molteplicità e gli elementi di aleatorietà degli scenari futuri (in particolare, dimensione quantitativa del fenomeno e impatto sociale, economico e culturale dei nuovi flussi migratori africani in Italia e in Europa).

L'analisi dei fattori che alimentano i flussi migratori provenienti dall'Africa farà riferimento alle cinque concause fondamentali indicate (l'impatto del sistematico degrado ambientale delle aree di origine; il perdurare delle situazioni di conflitto; le trasformazioni e/o il peggioramento delle condizioni socio-economiche delle popolazioni; la frantumazione degli equilibri socio-culturali tradizionali; la crescita demografica). In questa ricerca un'attenzione particolare sarà data alla regione del Sahel, in quanto una delle principali aree di partenza del transito e delle rotte dei migranti africani.

In termini operativi sarà costituito un gruppo di esperti che contribuiranno all'elaborazione di una sintesi sullo stato della conoscenza e del dibattito sui fattori che spingono le migrazioni interne ed esterne dall'Africa e al disegno di una mappatura delle aree africane maggiormente investite dalle migrazioni. Si identificheranno le proposte più rilevanti per la traduzione in linee strategiche dei programmi di sviluppo, nazionali e internazionali, che abbiano un significativo impatto sui flussi migratori.

A partire dall'analisi degli attuali flussi migratori africani si procederà all'identificazione delle tendenze, caratteristiche e dinamiche della mobilità africana

interna e esterna e saranno identificate le esperienze di cooperazione allo sviluppo che maggiormente incidono sui flussi migratori.

Le analisi sulle determinanti e le dinamiche attuali, infine, saranno integrate con l'analisi degli scenari futuri (*foresight*) che, in questo caso, deve intendersi come un lavoro che incorpori elementi di discontinuità (prospettica) e di contingenza allo scopo di illuminare le tendenze nell'ambito di un cambiamento di difficile interpretazione.

La prima parte si concluderà con una Conferenza internazionale da svolgersi a Roma nel mese di giugno 2006. Questo evento si prefigge di illustrare il ruolo della cooperazione allo sviluppo nella gestione sostenibile dei flussi migratori provenienti dall'Africa e di proporre al nuovo governo nazionale gli elementi chiave di un Disegno strategico che, oltre a tracciare una nuova *mission* della politica italiana di cooperazione, contribuisca anche alla definizione di una linea europea. La Conferenza si propone pertanto di offrire una opportunità di sintesi, confronto e verifica del lavoro di ricerca svolto nel corso della prima fase del progetto. Un momento di riflessione politica sul ruolo della cooperazione allo sviluppo nel perseguimento di una gestione sostenibile dei flussi migratori provenienti dall'Africa e nella valorizzazione della mobilità umana come opportunità per lo sviluppo. La Conferenza sarà anche l'occasione per un raccordo stretto con la Commissione europea e per la costruzione di una cooperazione rafforzata con l'Europa mediterranea (in primo luogo con Francia e Spagna).

Al fine di raggiungere questi obiettivi, la Conferenza sarà preceduta da un intenso lavoro preparatorio incentrato sul coinvolgimento degli stakeholders nazionali, europei ed africani, sia dal punto di vista scientifico che operativo, creando una piattaforma nazionale che consenta il dialogo e il consenso tra le forze politiche nazionali.

A partire dalle linee strategiche definite nella Conferenza internazionale, il progetto di lavoro CeSPI-SID si concentrerà sulla stesura di un Disegno strategico della Cooperazione italiana allo sviluppo, concepito come uno strumento che promuova i partenariati italo-africani allo scopo di contribuire ad una gestione sostenibile dei flussi migratori dall'area e all'esplorazione di nuovi percorsi di partenariato in funzione del raggiungimento degli MDGs.. Il Disegno strategico sarà costruito in collaborazione con le agenzie di cooperazione spagnola e francese, e in stretto raccordo con il piano d'azione della Commissione europea.

La Seconda Parte del Programma di lavoro sarà suddivisa in quattro principali linee di attività:

Asse 1:

Disegno di un sistema di monitoraggio dei flussi migratori nell'Africa Sub-sahariana che consideri il grado di sensibilità e vulnerabilità a scala continentale e a livello dei singoli Paesi maggiormente coinvolti, identificando il grado di incidenza del rischio in termini di sviluppo. Gli obiettivi specifici sono quelli di creare un sistema di *early warning* sulla mobilità a carattere eccezionale delle persone e un Osservatorio sui flussi migratori africani e sulle rotte di transito.

Asse 2:

Integrazione della componente “gestione sostenibile dei flussi migratori” in alcuni programmi strategici delle politiche italiana ed europea di cooperazione allo sviluppo, esplorando la possibilità di inserire il tema all’interno degli approcci più innovativi e sperimentali. A livello comunitario e internazionale, questo asse di attività si traduce nell’identificazione di quelle iniziative bilaterali, comunitarie e multilaterali di cooperazione allo sviluppo che meglio propongono il collegamento virtuoso tra sviluppo e migrazione.

Asse 3:

Formulazione di un programma di partenariati territoriali della cooperazione decentrata e non governativa italiana con gli attori cooperanti della regione sahariana-saheliana che coinvolga, in Italia e in Europa, le comunità dei migranti africani, le regioni e gli enti locali, il mondo non governativo e il mondo economico e finanziario allo scopo di avviare e consolidare iniziative di co-sviluppo. L’ampliamento della scala dei programmi di co-sviluppo sarà perseguito mediante la costruzione di una rete sistemica euro-africana di attori.

Asse 4:

Costituzione di una rete di esperti di migrazioni internazionali che possa agire come *focal point* e interfaccia tecnica tra attori internazionali e autorità locali. Si tratta di un passo necessario per concretizzare e dare basi conoscitive adeguate alla nuova cooperazione euro-africana in materia migratoria.



Le edizioni
del Mulino

> Riviste

[[naviga nel sito](#)]

[▶ home](#)



mailing
list



shop



? help



utenti
registrati



[▶ riviste](#)

[▶ annali](#)

[▶ rivisteweb](#)

[▶ club abbonati](#)

il Mulino

Rivista bimestrale di cultura e di politica

ISSN : 0027-3120

numero : 3, maggio-giugno 2006 [indice](#)

DOI: [10.1402/22111](#)

*Una regolare irregolarità. Vivere da
immigrati fuori dalle regole*
Massimo Livi Bacci

pp. 493-498 [download](#)

€ 6,00

[pdf 56K]

Username attivo:

senato

sono applicate le
possibilità legate a
questo profilo

copyright by Società editrice il Mulino

consultate la **licenza d'uso**

Per le opere presenti in questo sito si sono assolti gli obblighi
derivanti dalla **normativa sul diritto d'autore** e sui diritti connessi.

Massimo Livi Bacci

Una regolare irregolarità Vivere da immigrati fuori dalle regole

Circa tre persone su cento vivono in un Paese diverso da quello di nascita o hanno una nazionalità diversa da quella dei cittadini del Paese in cui vivono. Ma quanti sono in regola con le leggi del Paese nel quale dimorano? Quanti vivono al margine dell'illegalità, o nella piena illegalità, sono passibili di sanzioni e pene o rischiano l'espulsione? A quanti di loro non sono concessi i più fondamentali diritti?

L'internazionalizzazione del mondo avviene sulla spinta dei potenti divari economici e demografici. Ma avviene anche perché il costo relativo della mobilità fisica – delle merci e degli individui – è in continua diminuzione. Per le merci l'azione internazionale dell'ultimo mezzo secolo ha sostenuto la liberalizzazione degli scambi, abbassando le barriere doganali. Il flusso degli scambi è enormemente aumentato, e la parola contrabbando sta per raggiungere il museo dei termini desueti. Ma per le persone le barriere alle frontiere – quelle fisiche fatte di fili spinati, di muri, o high-tech, e quelle virtuali, fatte di visti, permessi o sigilli – si sono alzate. Il contrabbando (*smuggling*) e il traffico (*trafficking*) di persone fioriscono. E siccome le persone, al contrario delle merci, sono intelligenti, le strategie di entrata e di permanenza irregolare si trasformano e si adattano alle nuove circostanze.

Una moltitudine di irregolari

Poiché non esistono statistiche dell'irregolarità, dobbiamo contentarci delle stime, che vanno inserite nella stima più complessiva dello stock migratorio nel mondo (2005), che secondo le ultime valutazioni delle Nazioni Unite tocca i 191 milioni di persone.

Negli Stati Uniti, fonti ufficiali pongono la massa degli irregolari attorno agli 11-12 milioni. Si tratta di una massa davvero imponente – quasi il 4 per cento degli abitanti – formatasi negli ultimi vent'anni a partire dalla sanatoria del 1986. Ma in Italia non siamo da meno: se si pensa che negli ultimi vent'anni le sanatorie hanno regolarizzato 1,4 milioni di persone, e che le richieste di permessi di lavoro espresse da famiglie e imprese in relazione all'ultimo decreto sui flussi hanno riguardato quasi mezzo milione di persone (in grande maggioranza irregolari già dimoranti in Italia), siamo di fronte a cifre con ordini di grandezza non distanti dagli Stati Uniti (che dell'Italia ha una popolazione più

che quintupla). La Spagna somiglia all'Italia: una sanatoria (1991) col governo Gonzáles, tre con Aznar (1996, 2000 e 2001) e l'ultima (conclusa nel maggio 2005) con l'attuale primo ministro spagnolo José Luis Rodríguez Zapatero, per un totale di 1,3 milioni di regolarizzati (circa 700.000 con l'ultima delle cinque sanatorie). In Grecia le sanatorie del 1997 e del 2001 hanno riguardato 800.000 persone; in Portogallo tre sanatorie (1993, 1996 e 2001) hanno regolarizzato 250.000 immigrati. Nel complesso, negli ultimi dieci anni, i quattro Paesi euromediterranei hanno sanato la posizione di oltre 3 milioni di immigrati (il 2,5 per cento della loro popolazione). Se è vero che lo stock (presumibile) degli irregolari, nei quattro Paesi mediterranei, è proporzionalmente più basso che negli Stati Uniti, ciò si deve alle numerose sanatorie – mediamente una ogni 4-5 anni – che hanno periodicamente svuotato la «bolla» dell'irregolarità, trasformando in regolare chi è entrato clandestinamente (una parte modesta) e chi (la maggioranza) è entrato regolarmente con un visto, ma è rimasto oltre i termini concessi.

Va però aggiunto che queste sanatorie consentono, in genere, la concessione di un permesso di soggiorno di breve durata, e non rappresentano (per i sanati) una soluzione di lungo termine del loro status migratorio. Nei Paesi europei non mediterranei – con una più lunga storia di immigrazione, con confini meno esposti e – soprattutto – con un'economia informale assai più piccola e un maggior controllo della legalità, il fenomeno è più circoscritto e le sanatorie più rare. Inoltre questi Paesi (ad esempio Francia e Belgio) hanno concesso permessi di soggiorno permanenti. In Russia gli irregolari nell'economia informale sarebbero tra i 3,5 e i 5 milioni, prevalentemente provenienti dagli altri Paesi della Cis (Comunità degli Stati indipendenti) e dell'Asia.

In prima larga approssimazione, si può ipotizzare che esista una sorta di «legge pneumatica» dell'irregolarità: maggiore è la distanza tra domanda di lavoro da parte delle imprese e delle famiglie e flusso legale dell'immigrazione, maggiore è la velocità con cui si forma la bolla dell'illegalità e maggiore è la pressione per sgonfiarla con provvedimenti di sanatoria.

Un conto salato da pagare

I costi delle migrazioni irregolari sono di varia natura. Si valuta che 2.000 clandestini perdano la vita ogni anno nel tentativo di superare i bracci di mare che separano l'Africa dall'Europa, e che lo stesso destino incontrino ogni anno 400 messicani nell'attraversamento della frontiera, lunga 3.000 chilometri, che separa gli Stati Uniti dal Messico. Sono questi i costi estremi del fenomeno. Altri costi pesanti riguardano la criminalità che prospera sia nell'industria del contrabbando e del traffico di immigrati, sia nello sfruttamento e nel ricatto stesso dei clandestini, una volta che essi giungano a destinazione. Sono questi i costi diretti e più evidenti del fenomeno. Ma anche i costi indiretti sono pesantissimi. L'irregolarità si presenta come l'incapacità del sistema di imporre le proprie regole e le proprie leggi e quindi è una prova di debolezza, e come tale è percepita dai cittadini. Una delle conseguenze più gravi nel nostro Paese è stata il diffondersi dell'opinione dell'equivalenza tra immigrazione e

illegalità, visto che tramite essa è passata la maggioranza degli extracomunitari oggi legalmente residenti. Solo negli anni più recenti lo spettacolo delle tranquille e ordinate file di uomini e donne agli uffici postali impegnate a inseguire la regolarizzazione ha almeno in parte riconciliato l'opinione pubblica con l'immigrazione. In quelle code sono stati riconosciuti la bambinaia del piano di sopra, il pizzaiolo all'angolo della strada, il muratore che ha riparato il tetto della casa di fronte. Persone normali, con difficili ma onorevoli percorsi di vita, diversi e non pericolosi.

E i costi per gli stessi irregolari? Un economista potrà ben dirci che questi sono previsti nel bilancio costi-benefici che presiede alla decisione di ogni migrante di affrontare i rischi dell'immigrazione illegale. Egli sa che le possibilità di lavoro e il reddito che conseguono al proprio spostamento, le rimesse che ne derivano, le prospettive che si aprono, sono largamente superiori ai costi imposti dall'illegalità. Superiori al danno inflitto dall'emarginazione e dalla vulnerabilità che questa comporta e ai conflitti sociali che può generare. Ma ogni collettività ordinata – ogni Stato degno di questo nome – non può permettere questa «libera» assunzione di rischio, così come non permette al passeggero di attraversare i binari del treno. Certo, la disponibilità di lavoro irregolare e a minor costo è vantaggioso per la famiglia o per l'impresa che se ne avvale. Ed è su questa fondamentale forza motrice – il vantaggio reciproco (nell'irregolarità) di lavoratore e datore di lavoro – che prospera questo tipo d'immigrazione. Ma lo stesso economista potrà anche dirci che questo tipo d'incontro tra domanda e offerta genera forti diseconomie ed esternalità negative per la società. Aumenta il conflitto sociale, rafforza la propensione all'illegalità, determina l'evasione e l'elusione di tasse e contributi, fornisce combustibile al sistema del sommerso. Disincentiva la modernizzazione nei servizi e in altre attività produttive. In una parola, non favorisce lo sviluppo di lungo periodo.

Un fenomeno macro che non può essere trascurato

Nessuna società bene ordinata può sostenere a lungo la crescita di una collettività che vive ai margini della legalità. Poiché l'espulsione in massa non è perseguibile per i dannosi effetti economici e sociali che creerebbe (oltre che per l'impossibilità materiale di metterla in pratica), gli Stati ricorrono ai procedimenti di regolarizzazione, o sanatorie, o amnistie, più o meno di massa. Due casi recenti (quello della Spagna e quello americano, tuttora allo stadio di progetto) sono interessanti esempi di soluzione del problema.

In Spagna, a fine dicembre 2004, si calcolava che vi fossero 1,2 milioni di irregolari. La sanatoria (o normalizzazione) fa parte di una più vasta riforma legale ed era stata largamente discussa in ambito politico, sindacale, imprenditoriale e di rappresentanza di gruppi di immigrati. La normalizzazione poteva essere richiesta (durante un trimestre, tra febbraio e maggio 2005) dai datori di lavoro per i loro dipendenti, ai quali andava assicurato un regolare contratto. Questi ultimi dovevano dar prova (convalidata dalle autorità) di dimorare nel Paese da almeno 6 mesi e di avere un certificato penale pulito. Una volta che il contratto è stato convalidato dall'amministrazione e il primo mese di

contribuzione è stato pagato, all'immigrato viene concesso un permesso di lavoro e di residenza, rinnovabile, della durata di un anno.

Ciò che è rilevante dell'esperienza spagnola è la stretta cooperazione che si registra tra il ministero degli Interni e il ministero del Lavoro per il controllo dell'operazione, l'individuazione delle richieste di comodo e la repressione degli abusi (da parte di ditte appena costituite; da parte di datori di lavoro richiedenti un sospetto numero di regolarizzazioni ecc.), mediante controlli incrociati, l'integrazione di archivi informatici, l'organizzazione di una *task force* interministeriale. Circa mezzo milione di ispezioni sono state effettuate dopo il maggio 2005, con multe (per il datore di lavoro), nei casi fraudolenti, fino a 60.000 euro per lavoratore. La regolarizzazione, tra l'altro, è stata programmata come mezzo per stimolare l'emersione e l'integrazione nell'economia formale di una vasta area di lavoro nero. Nel contempo è stata anche introdotta un'importante riforma del sistema di quote – rese, tra l'altro, meno restrittive – che viene integrato con la concessione di visti di tre mesi finalizzati alla ricerca di lavoro in quei settori in cui il contatto personale tra dipendente e datore di lavoro è considerato essenziale (lavoro domestico, piccole imprese). Il processo di normalizzazione ha avuto un decorso abbastanza tranquillo, nonostante numerosi problemi (fra l'altro quello di reperire certificati penali nei Paesi di origine). Rimangono poi numerosi interrogativi, circa la sorte di coloro la cui domanda è stata respinta; circa la possibilità che dallo status di legalizzato si possa ricadere in quello di irregolare; circa l'attenuarsi del flusso dei clandestini. Tuttavia la Spagna sta perseguendo quella che sembra essere l'unica direzione di marcia per i Paesi mediterranei per una politica non basata (nella sostanza) sulle periodiche sanatorie: quote più realistiche, politiche di ammissione più flessibili, compressione dell'economia informale, stretto coordinamento tra istituzioni.

Il sogno americano

Il caso degli Stati Uniti è ben diverso: sono oramai trascorsi vent'anni dall'ultima regolarizzazione compiuta nel 1986, che riguardò circa 3 milioni di persone cui venne concesso un permesso permanente di residenza. Le stime ufficiali, come si è detto, valutano gli irregolari in 11-12 milioni, con uno stock che si sarebbe accresciuto di oltre mezzo milione di unità all'anno. Per quanto colossale possa sembrare il fenomeno, esso è forse inferiore (ma i confronti dovrebbero tener conto di molti fattori che non conosciamo) a quello riguardante i quattro Paesi euromediterranei che nell'ultimo decennio hanno legalizzato mediamente 300.000 immigrati l'anno, con una popolazione che è i due quinti di quella americana. Ma la società americana è enormemente più elastica e vasta di quella europea, consentendo una crescita prolungata della «bolla» dell'irregolarità, che ha però oggi raggiunto dimensioni non più gestibili. Tralascio qui le implicazioni politiche della politica migratoria del Paese che è stretta, da un lato, dalla necessità di riaffermare il controllo dopo l'11 settembre 2001 (con la restrizione di non pochi spazi di libertà) e dalla pressione dei repubblicani più conservatori, dai movimenti «nativisti», da quelli apertamente ostili all'immigrazione. Ma dall'altro lato sta la pressione in senso contrario

delle grandi minoranze etniche, quella latina soprattutto, ma anche asiatica; di influenti gruppi imprenditoriali; di molte organizzazioni religiose (la Chiesa cattolica in particolare) e umanitarie. È alle prime che si ispira la proposta di legge molto restrittiva approvata nel dicembre 2005 dal Congresso americano, secondo cui l'immigrazione clandestina è un reato che implica la deportazione, e che reato sia il semplice favoreggiamento (ospitare o dare assistenza all'irregolare, nascondere lo status ecc.). Di fatto, con la legge in vigore le condizioni degli immigrati irregolari stanno deteriorandosi. Un recente provvedimento dell'amministrazione prevede che a partire dal prossimo luglio i beneficiari del programma Medicaid (assistenza sanitaria per i più poveri, finanziato dal governo federale) devono dar prova di essere cittadini americani esibendo il passaporto o il certificato di nascita. Vengono così esclusi dall'assistenza medica (salvo quella di emergenza) milioni di immigrati che risiedono nel Paese da anni. Nei primi quattro mesi del 2006 si sono contati ben 461 progetti di legge introdotti in 46 stati per ridurre le prerogative degli irregolari in materie che vanno dalla scuola, alla concessione della patente, ai benefici sociali. Pochi di questi diventeranno provvedimenti esecutivi, ma essi sono il sintomo delle tensioni che circondano la questione migratoria. È contro questo stato di cose, in particolare dopo il progetto approvato dal Congresso, che sono insorte le pacifiche manifestazioni di massa degli ultimi mesi. Il voto delle comunità ispanoamericane è strategico in molti stati dell'Unione. E Bush tiene molto a un compromesso che venga incontro alle esigenze di quel mondo in forte espansione e dei suoi numerosi e influenti alleati. Il compromesso bipartisan che si delinea al Senato prevede una procedura articolata di legalizzazione. Con questa, la residenza viene concessa a coloro che dimostrano di vivere negli Stati Uniti da almeno cinque anni (circa 7 milioni), che non hanno commesso reati penali e che non hanno pendenze fiscali. Costoro, dopo altri cinque anni, potranno accedere alla cittadinanza dopo avere dato prova di conoscere l'inglese e di essere in regola con il pagamento delle tasse. Coloro che risiedono nel Paese da meno di cinque anni e da più di due (circa 3 milioni) debbono uscire dal Paese, ma possono rientrarvi con un permesso di lavoro temporaneo. Infine i dimoranti da meno di due anni (2 milioni) debbono rientrare nel Paese di origine e seguire le normali trafale se vogliono rientrare nel Paese. Inoltre si propone un programma di ammissione, per lavoro temporaneo, di 1,5 lavoratori temporanei in cinque anni.

Riscrivere le regole dell'immigrazione

Esiste un problema prioritario per tutti i Paesi d'immigrazione: ricondurre nell'alveo legale la maggior quota possibile dei flussi migratori e mantenere bassa la quota dello stock degli irregolari. Questo problema è particolarmente serio per l'Italia e per i Paesi mediterranei in genere.

Quattro fattori alimentano un livello di irregolarità troppo alto: una esposizione «fisica» del territorio particolarmente estesa; scarse possibilità di immigrazione per via legale; le dimensioni dell'economia informale; una forte domanda di lavoro con basse qualifiche. C'è poi una legislazione complessa e in continuo mutamento, conseguente all'incerta filosofia dominante nei vari

Paesi in tema di migrazione, che non consente un'azione coerente di lungo periodo.

Le politiche debbono tenere conto di questi elementi e agire con la consapevolezza che le soluzioni sono difficili e raggiungibili con gradualità. Sul primo punto – «esposizione» territoriale – l'impressione è che la direzione nella quale si muovono i Paesi mediterranei e l'Unione europea sia quella giusta: controllo fisico più stretto e sofisticato e collaborazione con i Paesi di origine e di transito. Sul secondo punto (scarse possibilità di accesso legale) l'aumento delle quote, la loro flessibilità, l'integrazione con sistemi di accesso più articolati – reintroduzione dello sponsor, permessi per la ricerca di lavoro, regolarizzazioni *ad personam* – sono vie che possono essere utilmente perseguite. Del resto abbiamo visto che gli irregolari finiscono per essere regolarizzati a intervalli non lunghi: è dunque ragionevole introdurre politiche dell'ammissione più flessibili e autorizzare l'ingresso a un maggior numero di persone superando la rigidità delle quote.

Il terzo fattore – le vaste dimensioni dell'economia sommersa – è quello cruciale: il ridimensionamento di questa è una condizione forte per il progressivo riassorbimento dell'irregolarità. Questo dovrebbe essere un obiettivo prioritario della politica sociale nazionale e non solo di quella migratoria. Il miraggio della regolarizzazione è senza dubbio una leva importante per l'emersione, ma da sola non può essere considerata sufficiente. L'emersione può anche rendere meno conveniente – e quindi restringere – l'alta domanda di lavoro per basse qualifiche, che è l'ultimo tra i fattori citati dell'alto volume di irregolarità. Questo è però un fattore strutturale delle economie mediterranee, in cui le attività produttive tradizionali e quelle di servizio poco qualificate sono molto forti. La domanda di lavoro immigrato espressa dipende anche da deboli politiche di Welfare nei confronti della famiglia (da qui la ricerca di lavoro domestico, di cura dei bambini e degli anziani).

Il governo Prodi deve, nell'immediato, decidere su come affrontare l'irregolarità emersa con il recente decreto sui flussi e la relativa presentazione di quasi mezzo milione di domande per 170.000 posti. È convinzione comune che la grande maggioranza delle domande provengano da persone che già lavorano in Italia. L'idea di una sanatoria generalizzata è stata opportunamente scartata, e si fa strada l'ipotesi di procedere con nuovi decreti che – selettivamente – ammettano alla regolarità una parte delle domande inevase. Questo procedimento può andare bene nell'immediato, ma occorre prendere atto che di altro non si tratta se non di un'accelerazione della cadenza dei processi di sanatoria. E che per un Paese la cui domanda di immigrazione continuerà ad essere molto alta nel futuro – sostenuta anche dalla debolezza demografica – occorre riscrivere le regole.

Italia, paese di immigrazione e di emigrazione: i rapporti Caritas e Migrantes

In questo articolo vengono affrontati congiuntamente i temi degli immigrati in Italia e degli italiani nel mondo, il cui numero pressoché si equivale: 3.035.000 gli immigrati (stima del *Dossier* sulla base dei dati Istat e Ministero dell'interno) e 3.150.000 gli emigrati italiani registrati dall'Aire alla fine del 2005. Si tratta di due aspetti della mobilità umana, che hanno richiamato l'attenzione degli specifici uffici pastorale della Conferenza episcopale italiana (la Caritas e la Migrantes). Questi vi hanno dedicato due specifici rapporti: il primo (*Dossier Statistico Immigrazione*) pubblicato ogni anno, dal 1991, e il secondo (*Rapporto Italiani nel mondo*) pubblicato per la prima volta nel 2006.

Nei due volumi la presenza italiana nel mondo e quella dei cittadini stranieri in Italia viene affrontata in maniera estesa, mentre qui la trattazione è succinta con l'intento di offrire il quadro d'insieme nei suoi aspetti sostanziali.

La presenza estera in Italia: il *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2006*¹

L'Italia si colloca accanto ai grandi paesi europei di immigrazione: la Germania che ha 7 milioni di soggiornanti stranieri e la Francia, la Spagna e la Gran Bretagna che si collocano attorno ai 3 milioni. La stima del *Dossier*, che supera di 370.000 unità i residenti accertati dall'Istat, tiene conto di tutti i soggiornanti regolari, anche se non ancora

¹ La redazione del *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2006* (Roma, Idos, ottobre 2006, 512 p.) è stata curata da Franco Pittau, coordinatore principale, insieme a Alessio D'Angelo, Manuela De Marco, Luca Di Sciullo, Delfina Licata, Ugo Melchionda, Antonio Ricci, che hanno coordinato le singole parti. I redattori dei vari capitoli, nazionali e regionali, sono stati complessivamente 100.

registrati all'anagrafe per la lunghezza della pratica burocratica spesso ricollegabile alla difficoltà di trovare un alloggio adeguato.

L'aumento degli immigrati in Italia nel 2005 è dovuto sia ai nuovi arrivi (187.000) che alle nascite di figli di cittadini stranieri (52.000). Nel prossimo futuro deve essere messo in conto un aumento della popolazione immigrata ancor più rilevante, come hanno dimostrato le 500.000 domande di assunzione presentate nel mese di marzo 2006 per fruire delle quote stabilite dal decreto annuale sui nuovi flussi in ingresso: la quota prevista era di 170.000 nuovi lavoratori, tra fissi e stagionali, ma le richieste delle aziende e delle famiglie sono state tre volte di più. Se si tiene conto del deficit demografico in Italia e della pressione dei paesi d'origine, è realistico stimare l'impatto in entrata in almeno 300 mila unità l'anno.

Tra dieci anni l'attuale incidenza degli stranieri sulla popolazione pari, oggi, al 5,2% sarà raddoppiata e verranno superati i valori che oggi si riscontrano in Germania e in Austria. In Italia l'immigrazione diventerà sempre più l'unico fattore di crescita demografica in grado di porre rimedio alla prevalenza dei decessi sulle nascite. Gli ultrasessantacinquenni diventeranno nel 2050 più di un terzo dei residenti e, rispetto alla popolazione in età da lavoro che si ridurrà notevolmente (sarà attivo appena 1 su 2 anziché 2 su 3 come avviene oggi), incideranno per il 66% (attualmente incidono per il 28,9%). Secondo le previsioni Eurostat/Istat, i giovani lavoratori italiani (15-44 anni) diminuiranno di 1.350.000 unità nel 2010 e di 3.209.000 unità nel 2020, mentre quelli più anziani (45-64 anni) aumenteranno di 910.000 unità nel 2010 e di 1.573.000 unità nel 2020.

Nel 1970 i comunitari in provenienza dai 10 Stati membri dell'epoca erano 4 ogni 10 presenze, oggi è comunitario solo 1 ogni 10 nonostante l'ampliamento dell'Unione a 25, ma la presenza europea, comunitaria e non, è diventata nel frattempo molto consistente. Tra i soggiornanti dei paesi dell'Est Europa (più di 1 milione) i principali gruppi sono quello albanese e ucraino; tra i comunitari, quello polacco; tra gli Stati che si accingono ad entrare nella UE, quello romeno (che è in assoluto il più numeroso). Per l'Africa il primo gruppo è quello marocchino, per l'Asia quelli cinese e filippino, per l'America quelli peruviano, ecuadoriani e statunitense. Dall'America Latina, in particolare dall'Uruguay e dall'Argentina, vi è un flusso di oriundi italiani che vengono formalmente come turisti, ma in realtà per completare la pratica relativa all'acquisizione della cittadinanza italiana per ascendenza e poi spostarsi in Spagna, dove oggi risiedono 56.000 italiani, per lo più originari del Sud America.

L'incidenza media è di 1 immigrato ogni 19 residenti: 1 ogni 14 nel Centro e nel Nord Est, 1 ogni 16 nel Nord, 1 ogni 15 nel Centro, 1 ogni 48 nel Sud e 1 ogni 59 nelle Isole. Le province con il più alto tasso di in-

cidenza della popolazione straniera sono: Prato 12,6%, Brescia 10,2%, Roma 9,5%, Pordenone 9,4%, Reggio Emilia 9,3%, Treviso 8,9%, Firenze 8,7%, Modena 8,6%, Macerata e Trieste 8,1%. Gli immigrati sono dunque diffusi in tutto il paese, seppure in maniera differenziata: Nord 59,5%, Centro 27% e Meridione 13,5%. La tendenza in atto privilegia un certo deflusso dai comuni capoluogo, perché quelli della cintura metropolitana soddisfano meglio le esigenze abitative dei nuovi venuti: questo si rileva in maniera vistosa dall'ubicazione delle case acquistate dagli immigrati a Roma (12.000) e a Milano (9.900) nel 2005.

La maggioranza dei permessi di soggiorno è a carattere stabile, per cui più di 9 immigrati su 10 sono presenti per lavoro (62,6%) e per famiglia (29,3%). A questi si aggiungono altri motivi anch'essi connessi con una certa stabilità del soggiorno (motivi religiosi, residenza elettiva, corsi pluriennali di studio). Gli immigrati che hanno già maturato 5 anni di soggiorno sono, secondo la stima del *Dossier*, 1 milione e 200 mila, mentre i cittadini non appartenenti all'Unione Europea titolari della carta di soggiorno sono solo 396.000.

Gli immigrati sono in Italia una popolazione giovane, concentrata per 75% (mentre per gli italiani non si tratta neppure del 40%) sotto i 40 anni: l'età media degli immigrati è di 31,3 anni contro i 44 anni dell'intera popolazione nazionale (dato Istat del 1.1.2005). Tra gli immigrati prevalgono le persone sposate (52,7% del totale delle presenze), anche se spesso sono rimasti in patria i figli e il coniuge, come attesta il forte flusso di ricongiungimenti (100 mila l'anno). Si riscontra, nel complesso, una sostanziale parità tra uomini e donne (queste ultime sono il 49,9%), anche se gli uomini sono più rappresentati tra i minori e nella fascia di età 19-40 anni e le donne in quelle successive. Le donne, inoltre, in alcune regioni, come il Lazio e la Campania, sono la maggioranza per il crescente bisogno dei loro servizi alla famiglia e alle persone.

La fecondità è più alta tra le donne straniere, in media con 2,4 figli (4 per le marocchine, 1,7 per le polacche e le romene e 1,25 per le donne italiane). I cittadini stranieri, dai quali nel 2005 sono nati 52.000 bambini, hanno inciso per il 9,4% sulle nuove nascite, con valori più alti nel Nord, in alcuni contesti regionali e provinciali. Tra le immigrate vi sono più divorziate rispetto alle italiane (2,5% rispetto a 1,7%). Se si tiene conto anche del loro ricorso più frequente all'aborto, si conclude che la maternità e la famiglia sono esperienze da loro vissute in maniera più problematica.

I minori sono 586 mila, pari a circa un quinto della popolazione straniera, un'incidenza maggiore rispetto a quella riscontrabile tra gli italiani. Essi hanno conosciuto quasi un raddoppio nel volgere di 5 anni (nel 2001 erano 326.101), in oltre la metà dei casi (56%) si tratta di persone nate in Italia.

Gli studenti con cittadinanza straniera sono 424.683 (a.s. 2005-2006): essi incidono mediamente per il 4,8% sul totale della popolazione studentesca, con punte del 6% sugli iscritti nella scuola primaria (4 su 10 sono concentrati in questo grado di scuola e solo 2 su 10 nella secondaria). Vi sono, per così dire, regioni e province "anticipatrici" del futuro con un'incidenza di studenti stranieri notevolmente più alta: 8-9% in Umbria, Lombardia, Veneto, Marche e 12% a Mantova, Piacenza e Reggio Emilia, mentre in alcuni piccoli paesi del Centro-Nord l'incidenza supera anche il 50% degli iscritti. I figli degli immigrati hanno trovato nella scuola un ambiente favorevole, ma restano da affrontare in modo più adeguato gli ostacoli che provocano ritardi nella loro carriera scolastica.

In un mondo caratterizzato dalla globalizzazione, è ancora ridotto il numero di studenti stranieri iscritti presso le università: 38.000 su 2 milioni e 300 mila studenti esteri sparsi nel mondo nel 2004. Si tratta di una presenza modesta a fronte della quota del 10-12% sul totale mondiale spettante a Gran Bretagna, Germania e Francia. Del resto sono carenti anche le borse di studio disponibili a favore degli studenti dei paesi in via di sviluppo. Nell'anno accademico 2004-2005 le immatricolazioni sono state 8.758 e i laureati 4.438.

I lavoratori immigrati esercitano un peso crescente sul mercato del lavoro dipendente: 1 ogni 10 occupati è nato in un paese non appartenente all'Unione Europea (1.763.952 su 17.204.416 secondo l'Inail). Gli immigrati incidono per un sesto sul totale delle assunzioni annuali (727.582 su 4.559.965 complessive nel 2005) e ciò attesta anche l'estrema mobilità di questi lavoratori, dei quali circa la metà deve rinnovare annualmente il contratto di lavoro (tra gli italiani "solo" 1 su 4). Nel 2005 sono stati assunti per la prima volta nel mercato occupazionale italiano 173.000 nuovi lavoratori immigrati: si tratta per lo più di persone venute dall'estero e, in parte, anche di familiari già residenti in Italia (coniugi e minori).

Le assunzioni nel 2005 sono avvenute per l'11,6% nell'agricoltura, per il 25,6% nell'industria e per la restante quota nei servizi. I settori prevalenti sono le attività immobiliari/pulizie (15,5%), gli alberghi e i ristoranti (12,9%), le costruzioni (12,5%), l'agricoltura e la pesca (11,6%) e il commercio al dettaglio e all'ingrosso (5,9%).

Sono titolari d'azienda 130.969 cittadini stranieri: a questo numero si è pervenuti attraverso una ricerca congiunta della Cna-Confederazione Nazionale dell'Artigianato e del *Dossier Caritas/Migrantes* che, tra i nominativi registrati da Unioncamere, ha selezionato solo i soggetti con effettiva cittadinanza straniera, senza perciò prendere in considerazione gli italiani nati all'estero e poi rimpatriati. Gli imprenditori immigrati, aumentati del 38% rispetto al 30 giugno 2005, sono concentrati nei settori dell'edilizia e del commercio e sono caratterizza-

ti dal crescente coinvolgimento delle donne. L'incidenza del lavoro autonomo sul totale dei permessi è del 7%.

La partecipazione sindacale continua ad essere molto elevata: gli immigrati iscritti sono 526.320 rispetto al totale di 5.776.269 lavoratori sindacalizzati. Viene così espressa la necessità di essere meglio tutelati sul piano del riconoscimento della professionalità, dei diritti contrattuali e della prevenzione (nel 2005 si sono verificati 110.82 casi di infortunio, 1 ogni 16 immigrati, di cui 138 mortali).

Gli immigrati si rivelano anche come componente dinamica nel mercato del consumo. Il 91% degli immigrati ha il cellulare, l'80% possiede il televisore, il 75% invia rimesse in patria, il 60% possiede un conto in banca, il 55% è proprietario di un'autovettura, il 22% ha il personal computer. Gli immigrati incidono inoltre per il 5,3% sul totale dei titolari di patente automobilistica (1.890.000 complessivamente, di cui 330.000 nuovi acquirenti nel 2005, un quarto di tutti gli iscritti in quell'anno alla scuola guida). Non desta sorpresa, perciò, che 8 su 10 ritengano di aver migliorato la propria vita in seguito all'arrivo in Italia.

Quello della casa è da sempre un problema spinoso. Circa il 12-15% degli immigrati (rispetto a circa l'80% tra gli italiani) lo ha risolto, diventando proprietario dell'immobile in cui abita (506.000 persone secondo la stima più alta). Sono stati 116 mila coloro che hanno acquistato un alloggio nel 2005 (il 14,4% degli acquirenti totali e addirittura il 20% a Roma), mentre il 72% vive in affitto.

La diversità dei luoghi di origine determina la co-presenza di molte fedi: cristiani (49,1%), musulmani (33,2%), religioni orientali (4,4%). Sono 1 milione e mezzo i cristiani provenienti da altri paesi, con cattolici e ortodossi che quasi si equivalgono (circa 660.000 unità ciascuno). Vi sono poi 1 milione di musulmani, tra i 50 e i 100 mila induisti e buddisti, oltre a 350.000 o non credenti o classificabili nelle religioni prima menzionate.

Nel 2005 sono stati segnalati all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) 867 casi, concentrati specialmente nel Centro-Nord. Le denunce sono venute per lo più dagli africani (37,6%), perché per essi fa da catalizzatore il colore della pelle. Le discriminazioni riguardano vari aspetti della vita quotidiana, dal lavoro (28,4% con problematiche concernenti l'accesso al mercato e il *mobbing*) agli alloggi (20,2%): lavoro e casa sono i principali problemi anche secondo le rilevazioni dei Centri d'ascolto Caritas.

Dall'inserito speciale, curato dall'ACNUR per il *Dossier Caritas/Migrantes*, risulta che nel 2005 le domande pervenute sono state 9.346, quelle esaminate 14.651 e quelle riconosciute, o comunque risolte con protezione, 5.266, mentre i rifugiati insediatisi in Italia sono complessivamente circa 20.000. Per i richiedenti asilo e i rifugiati, anche senza l'approvazione di una legge organica in materia, è stato raf-

forzato il Sistema di protezione, curato dall'Anci per conto del Ministero dell'Interno. Il sistema dispone di 2.200 posti, più altri 800 a Roma e Milano, che nel 2005 hanno consentito di accogliere 4.654 persone. Si tratta di una rete che ha coinvolto capillarmente gli enti locali: 78 comuni, 55 province e 15 regioni.

Lo slogan "al di là dell'alternanza", scelto da Caritas e Migrantes per il XVI Rapporto sull'immigrazione, richiama l'attenzione sulla necessità di confrontarsi in profondità con le esigenze poste da un fenomeno sociale così rilevante e di superare le posizioni culturalmente preconcepite, dettate spesso dall'appartenenza a schieramenti partitici e non dalle ragioni demografiche e occupazionali. A partire dalla prima legge del 1986 l'evoluzione della normativa e delle politiche in tema d'immigrazione è stata infatti controversa. Tuttavia non si può negare che, a fronte di notevoli carenze, si siano compiuti passi in avanti anche per il forte influsso esercitato dalla società civile e dal mondo ecclesiale. Si tratta ora di completare il percorso con un maggiore impegno nella semplificazione delle procedure e nel perfezionamento della normativa (quote, meccanismi d'ingresso, integrazione, accesso alla cittadinanza e al voto).

L'emigrazione italiana all'estero: *il Rapporto Migrantes Italiani nel Mondo 2006*²

L'emigrazione italiana ha radici molto antiche ed è continuata anche nella seconda metà del 1900, prima diretta in prevalenza Oltreoceano e poi in Europa. Ha così rappresentato un fattore di primaria importanza per l'evoluzione del paese nel dopoguerra.

Selezionando alcuni tra i diversi spunti storici contenuti nel *Rapporto*, si può ricordare che negli anni 1960, tra i flussi in uscita (in media 264.000 l'anno) e quelli di ritorno, si arriva al coinvolgimento annuo di circa mezzo milione di persone. Il 1961 fu l'anno del maggior numero di espatri (387.000), mentre nel 1962 si tocca l'apice per quanto riguarda i rimpatri (229.000). Nel decennio successivo (1961-1970) gli emigrati inviano in Italia 8 miliardi di dollari in rimesse, di cui il 55% al Meridione: per il periodo 1970-1999 l'importo inviato è di 28,5 miliardi di dollari. Andando in-

² Il *Rapporto Italiani nel mondo* della Fondazione Migrantes (Roma, Idos, ottobre 2006, 352 p.) è stato curato dall'équipe del *Dossier Caritas/Migrantes* con Franco Pittau come referente scientifico, Delfina Licata capo redattrice, Alberto Colaiacomo responsabile delle elaborazioni statistiche e Maria Paola Nanni segretaria di redazione. Gli autori dei diversi apporti sono 23, appartenenti alle associazioni del Comitato Promotore (Acli, Inas-Cisl, Mcl e Missionari Scalabriniani) e a diverse associazioni e strutture di ricerca, in Italia e all'estero.

dietro nel tempo si constata che nel 1924 le rimesse arrivarono a costituire il 30% delle entrate della bilancia commerciale nazionale.

Il 1975 è l'anno simbolo dell'"inversione di tendenza", con i rimpatri che superano complessivamente gli espatri di oltre 30.000 unità (123.000 i primi, 93.000 i secondi). A partire da allora espatri e rimpatri si sono ridotti, collocandosi al di sotto delle 50.000 unità, almeno da quanto risulta dalle anagrafi dei comuni, dove però non tutte le persone in partenza effettuano le dovute cancellazioni. Si stima, ad esempio, che 23.000 giovani italiani si rechino annualmente in Germania in cerca di lavoro, senza cancellarsi subito dal comune di residenza.

I flussi con l'estero non hanno più le dimensioni del passato, ma non sono cessati. Tra chi rientra vi sono anche i "vecchi" emigrati giunti all'età della pensione, che preferiscono vivere in Italia, o fanno la spola con il paese d'emigrazione dove vivono figli e nipoti. Tra chi emigra vi è il personale, solitamente tra i 30 e i 40 anni, che si reca temporaneamente all'estero per conto di aziende private. Tale flusso è diretto principalmente verso i continenti africano e asiatico e, dalla metà degli anni 1990, verso l'Europa dell'Est.

Per un curioso ritorno della storia e pur con cifre più contenute, il Nord è nuovamente il principale protagonista dei flussi da e per l'estero (dati Istat del 2002), specialmente per l'alto coinvolgimento delle regioni del Nord-Est (32,9% delle partenze e 44,8% dei rientri), mentre a livello regionale è la Lombardia a guidare la classifica relativa al volume dei rientri (13,8%) e la Sicilia quella delle partenze (17%). Anche le migrazioni interne, pur ridotte, non si sono estinte. Una recente indagine condotta su 50.000 laureati del Meridione ha evidenziato che di questi, a tre anni dal conseguimento del titolo, 20.000 sono i disoccupati e dei 30.000 occupati un terzo lo sono al Nord Italia.

Il *Rapporto Migrantes*, più che sugli attuali flussi, pone l'accento sulla consistenza della presenza italiana nel mondo e sulle sue potenzialità. Attualmente sono 3.106.152 i cittadini italiani (Aire, 9 maggio 2006). La ripulitura degli archivi ha portato in un anno alla cancellazione di circa 450.000 iscritti, ma, tenuto conto delle risultanze degli Schedari Consolari, il numero effettivo dei cittadini italiani nel mondo è più realisticamente quantificabile in circa 3,5 milioni (aumentando del 13% i dati ufficiali). Se poi si fa riferimento alla collettività di origine italiana e non semplicemente a quanti hanno conservato la cittadinanza, si superano i 60 milioni di persone: 31 milioni in Brasile, 15 milioni in Argentina, 15,5 negli Stati Uniti, 1,5 milioni in Uruguay, 80.000 in Australia e diversi milioni in Europa.

Il Meridione è stata l'area maggiormente coinvolta dalla ripresa dei flussi dopo la seconda Guerra Mondiale: il 58,5% degli iscritti all'Aire è infatti d'origine meridionale. La prima regione per numero di

emigrati è la Sicilia (555.000). Non bisogna, però, dimenticare che i lombardi fuori dai confini nazionali sono 250.000 e che è di origine lombarda un terzo degli imprenditori italiani all'estero. Le uniche province ad avere più di 100.000 emigrati sono Agrigento e Cosenza, che precedono Bari e Palermo (ciascuna con 90.000) e Milano e Treviso (con circa 70.000). Tra i comuni Milano (38.000) supera Roma (33.000), che, però, precede Torino (29.000), Napoli (28.000) e Genova (22.000).

Quanto ai continenti di destinazione l'Europa si conferma l'area di maggiore insediamento con quasi 2 milioni persone (1.864.579) e circa 60% delle presenze totali, di cui il 43,9% nell'Unione Europea a 15. Seguono l'America con 1.069.282 residenti (34,4%), di cui il 24,3% nell'America centro-meridionale; e l'Oceania con 110.305 presenze (3,6%); sono invece molto distanziate l'Africa (41.040 presenze, 1,3%) e l'Asia (21.045 presenze, 0,7%).

Guidano la classifica per nazioni, le due nazioni europee maggiormente coinvolte nei flussi dal Dopoguerra: la Germania, con 533.237 presenze (1 ogni 6 italiani all'estero risiede in quel paese) e la Svizzera, con 459.479 residenti e 68.000 frontalieri. L'Argentina, con 404.330 presenze, è il paese extraeuropeo che ospita il maggior numero di cittadini italiani e anche quello in cui l'incidenza degli italiani è più alta: si stima che la popolazione locale sia per il 50% di origine italiana. Una considerazione in parte analoga può valere anche per il Brasile, secondo tra i paesi latinoamericani quanto al volume della presenza italiana (148.746 residenti), composta in misura rilevante da persone di origine trentina e veneta, tanto che in diversi centri le rispettive varianti dialettali rappresentano la lingua veicolare più diffusa.

Il Brasile è, però, preceduto da Francia (325.364) e Belgio (215.580) ed è quasi alla pari con la Gran Bretagna (145.241 presenze, 4,7%). La seconda collettività extraeuropea per numero di cittadini italiani, dopo quella argentina, si trova negli Stati Uniti (187.621, 6%). Meno numerosa quella in Canada (125.554, 4%), che presenta la più alta incidenza di ultrasessantacinquenni (36,4%) e, a differenza degli USA, è rafforzata da poche centinaia di ingressi l'anno. In Australia (108.472 persone), la collettività italiana è la più numerosa tra quelle straniere di lingua non inglese; invece i nuovi arrivi, ridotti sul piano quantitativo, hanno uno spiccato carattere temporaneo.

Al di sotto delle 100 mila presenze troviamo il Venezuela (73.128), la Spagna (56.137) e l'Uruguay (49.612), seguiti nell'ordine da Cile (27.602), Paesi Bassi (26.102), Sudafrica (primo tra i paesi africani, con 23.497 presenze), Lussemburgo (20.401) e Austria (13.004). A partire dal Perù è possibile individuare un ulteriore gruppo che raccoglie tutti gli Stati in cui risiede un numero di cittadini italiani inferiore alle 10 mila unità, tra questi Grecia, Colombia, Ecuador, Messico, Israele,

Croazia, Svezia, Monaco, Irlanda, Danimarca, Paraguay e Repubblica Dominicana.

Il livello di istruzione degli italiani all'estero è, in media, più basso rispetto ai cittadini rimasti in Italia, anche perché l'istruzione universitaria "di massa" nel nostro paese è un fenomeno relativamente recente. Un terzo degli emigrati in Australia ha solo la licenza elementare, mentre in Argentina e specialmente in Brasile (oltre il 44% tra laureati e diplomati) il livello è molto più elevato, soprattutto tra gli originari delle regioni del Nord Italia.

L'età è mediamente avanzata: oltre la metà (54,2%) ha infatti più di 40 anni e di questi il 19,3% è costituito da ultrasessantacinquenni (quasi 600.000 persone). A volte gli ultrasessantacinquenni sono un quarto della collettività, come in Francia, o anche un terzo come in Argentina e in Canada. In Australia, inoltre, gli anziani (22,4%) prevalgono di gran lunga sugli occupati. Il fatto che il 50% degli iscritti all'Aire risulta registrato da meno di 5 anni sembrerebbe contrastare con l'età non più verde dei connazionali all'estero; la contraddizione, in realtà, è solo apparente perché nell'Aire sono iscritti non solo i protagonisti dei precedenti flussi migratori ma anche quelli che hanno ottenuto in anni più recenti la cittadinanza italiana, soprattutto nei paesi latino-americani. In alcuni paesi hanno influito anche i nuovi arrivi: il 27% degli italiani residenti in Gran Bretagna risulta iscritto all'Aire da meno di 5 anni e ciò è da ricondurre allo spostamento di giovani e di professionisti che si recano in quel paese.

Il *Rapporto* ricorda che sono molti gli italiani di successo (dall'astronauta Lisa Caputo Nowak negli USA, alla veneta Sonia Maino, moglie di Rajiv Gandhi), nella cultura, nella politica (sono 359 i parlamentari di origine italiani), nell'economia (dai 2.500 gelatai operanti in Germania ai titolari di imperi economici nei diversi continenti) e che ancor più numerose sono le persone semplici e spesso, anche a causa dell'età, in disagiate condizioni economiche. Ciò conferisce importanza prioritaria alle politiche previdenziali e assistenziali, in particolare all'ipotesi di un assegno di solidarietà sulla quale sono ritornati con insistenza i patronati, le associazioni, il Comites, il CGIE e, da ultimo, anche i parlamentari eletti nelle circoscrizioni estere.

L'emigrazione è la storia del lavoro italiano in paesi stranieri e, quindi, le difficoltà che si incontrano oggi ricordano quelle più accentuate del passato.

Gli italiani si inserirono, infatti, nei settori lavorativi più umili: alla fine del 1800 in Germania costruirono la ferrovia nella Foresta Nera; furono protagonisti del traforo del Sempione, inaugurato nel 1906 come il più lungo tratto ferroviario sotto montagna; affrontarono attività pericolose, come la costruzione della diga di Mattmark che nel

1965 si trasformò in tragedia. I lombardi che emigrarono tra il 1800 e il 1900 negli Stati Uniti e in Canada attraversarono l'Oceano per lavorare (e a volte morire) nelle miniere, spesso accompagnati dai figli: secondo una legge americana dell'epoca infatti ogni minatore poteva farsi aiutare, come assistente, da un minore di 8-12 anni. Nella miniera di carbone di Monongah (West Virginia) si verificò nel 1907 un crollo più drammatico di quello di Marcinelle con almeno 361 vittime, di cui 171 italiani. Altri andarono alla ricerca dell'oro in Canada e negli Stati Uniti. Altri ancora, vittime di soprusi sul lavoro, si dedicarono alla lotta e alla tutela dei loro compagni, finendo con l'essere schedati come sovversivi: questo avvenne, ad esempio, negli Stati Uniti all'inizio del secolo scorso.

Molti italiani all'estero subirono rovesci di fortuna, come ricorda emblematicamente il caso del Sud Africa e ancor di più quello dell'America Latina, dove oggi la povertà è una realtà molto diffusa anche tra i nostri connazionali.

Fondamentale è, oggi, la questione delle seconde, terze o anche quarte generazioni. Sono i figli, nati sul posto, e i discendenti degli italiani emigrati all'estero, giovani e meno giovani che a volte conservano il loro *status* di cittadini italiani e per i quali si pone il senso d'appartenenza all'Italia. Il 28% del totale dei registrati all'Aire lo è in qualità di "discendente di migrante nato all'estero". Le radici italiane a volte vengono trascurate, a volte vissute solo nel privato-familiare, altre testardamente recuperate e affermate attraverso lo studio dell'italiano e la riscoperta del mondo culturale italiano (arte, storia, cinema, teatro), la rivalutazione dei prodotti tipici del *made in Italy* e anche l'interesse che possono derivare dall'appartenenza all'Italia, sia con l'acquisizione della cittadinanza che con altri vantaggi professionali. Nei loro confronti si richiedono interventi più innovativi, rispetto all'attenzione da dedicare ai loro genitori e ai loro nonni, e ciò è anche funzionale all'affermazione dell'Italia in un mondo globalizzato.

Esigenze differenziate pongono i "nuovi migranti", i tecnici e le persone altamente qualificate, perlopiù specializzati in settori ad alta intensità di ricerca e conoscenza, assunti da Centri Ricerca, Università e imprese multinazionali: meno portati a legarsi con le collettività italiane tradizionali, sono anch'essi una risorsa importante nella competizione globale. Si pone nettamente il problema del collegamento tra i vecchi emigrati, i loro discendenti e i nuovi migranti.

L'idea di fondo, ribadita con forza anche nel corso della II Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome-CGIE, è quindi quella di utilizzare gli imprenditori italiani all'estero come "consulenti" del "sistema Italia". L'Italia, che ha migliaia di aziende che esportano all'estero, è solo in 56^a posizione nella *World Competitiveness Yearbook*, ma può recuperare posizioni se riuscirà a valorizzare la *business community* sor-

ta dall'esperienza migratoria italiana, una rete in grado di fornire preziose informazioni e solidi appoggi. Le imprese fondate all'estero da imprenditori di origine italiana sono tra le 10.000 (Censimento CIIM/ Confederazione degli Imprenditori Italiani nel Mondo) e le 14.000 (CGIE 2005) e, ma è fondato parlare di una imprenditorialità più diffusa: ad esempio, si stima che siano 60.000 i ristoranti italiani nel mondo (di essi 35.000 in Europa) con un fatturato di 27 miliardi di euro e un miliardo di clienti.

Esiste perciò già un'estesa rete operativa, che attende solo di essere potenziata e meglio raccordata, ed è costituita dalle 72 Camere di Commercio Italiane nel mondo, dai 104 uffici dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero (ICE) e dai 155 uffici commerciali presso le 238 sedi diplomatico-consolari del Ministero degli Affari Esteri. La legge 56/2005 per l'internazionalizzazione delle imprese ha inoltre previsto l'istituzione dello Sportello Unico, quale strumento di raccordo di tutte le strutture competenti, e sono stati già realizzati 42 sportelli pilota. In quest'ottica si stanno muovendo anche le Regioni ed i progetti Itenets (*International Training and Employment Networks*) e PPTIE (Programma di Partenariato Territoriale con gli Italiani all'Estero), finalizzati a guidare le regioni del Mezzogiorno nel processo d'internazionalizzazione.

La politica per gli italiani nel mondo non si colloca solo a livello economico ma è anche dimensione culturale. L'italiano viene studiato all'estero ogni anno da circa mezzo milione di persone. Sono stati 6.519 i corsi organizzati nel 2004 dagli Istituti Italiani di Cultura, oltre 5.000 quelli organizzati nello stesso anno dalla Società Dante Alighieri, 16.517 i corsi tenuti nelle scuole pubbliche (a.s. 2003/2004), cui si aggiungono altri 13.181 corsi realizzati grazie ai contributi erogati dal MAE. In quest'ottica, la stampa italiana all'estero, una rete che comprende 400 testate tra periodici cartacei, agenzie e notiziari *on line*, svolge un ruolo essenziale d'informazione. La stessa assistenza pastorale degli italiani è un valido sostegno alla "italianità": oggi sono 431 nel mondo i centri che forniscono una cura pastorale anche in lingua italiana e impegnano 543 sacerdoti, 166 suore e 51 laici operatori. La pratica religiosa media è valutata intorno al 5%.

La cultura e la visita dell'Italia restano per tanti un obiettivo irrinunciabile nel loro percorso formativo. Non sono poche le iniziative condotte per soddisfare le necessità tanto degli italiani che degli amanti dell'italiano, ma, nonostante la ristrettezza dei mezzi, si potrebbe fare di più, senza sottovalutare il collegamento tra le iniziative culturali e la promozione del *made in Italy*.

Una considerazione conclusiva ci porta a legare insieme i due Rapporti, quello sull'immigrazione, che ragioni demografiche ed occupazionali lasciano prevedere sempre più consistente in Italia, e quello sull'emigrazione, la quale con la modifica della Costituzione e l'elezio-

ne di parlamentari da parte dei cittadini italiani residenti all'estero ha ricevuto un riconoscimento formale che non ammette ripensamenti. I flussi migratori, in entrambi i sensi, sono stati spesso declinati al negativo. Oggi è tempo di pensare che queste due reti possono essere fattori positivi nella competizione globale, a beneficio del nostro paese e delle persone che in esso vivono e ad esso si richiamano.

FRANCO PITTAU

franco.pittau@dossierimmigrazione.it

DELFINA LICATA

delfina.licata@dossierimmigrazione.it

Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes

recensioni

CAPUZZI, Lucia, *La frontiera immaginata. Profilo politico e sociale dell'immigrazione italiana in Argentina nel secondo dopoguerra*. Milano, Franco Angeli, 2006. 352 p.

Tra il 1946 e i primi anni 1960 circa 484.000 italiani emigrarono in Argentina, riattivando in condizioni con modalità nuove quel flusso di massa avviato tra i due paesi fin da metà 1800. Di questi, poco meno di centomila ritornarono in Italia: si può quindi affermare che negli anni del secondo dopoguerra la corrente emigratoria italiana determinò in Argentina la nascita di una nuova comunità di emigrazione.

Lucia Capuzzi – rielaborando la sua tesi discussa nell'ambito del dottorato in Storia dei partiti e movimenti politici dell'Università di Urbino – ha indagato le radici, l'evoluzione e gli esiti di questa corrente emigratoria, costruendo un affresco articolato, che prende il via dall'analisi dei primi accordi di emigrazione del 1946 tra Italia e Argentina e prosegue fino agli anni 1960. Il volume non si limita a ricostruire la politica migratoria dei due paesi ma penetra all'interno della comunità italiana in Argentina, restituendo al lettore un quadro composito in cui entrano le conflittualità politiche e la vita associativa, le alterne vicende economiche e il rapporto con la madrepatria.

La prima parte del lavoro mette a fuoco l'evoluzione della politica migratoria dei due paesi e chiarisce i punti di vista e gli interessi in gioco dei differenti attori: i sindacati e i partiti politici, le rappresentanze consolari, i ministeri, i gruppi economici. Molto spazio è dedicato ai conflitti tra i due governi (sulle rimesse, sull'assistenza ai lavoratori, sui costi economici dell'emigrazione) e tra i diversi schieramenti politici. Viene analizzato con accuratezza il ruolo dell'immigrazione italiana nel progetto politico peronista, come pure l'intreccio di interessi politici ed economici che stavano alla base della spinta proveniente dall'Italia, interessata ad incentivare le partenze per l'Argentina come valvola di sfogo utile ad alleviare la pressione sociale.

La seconda parte è dedicata all'analisi dell'insediamento dei nuovi emigranti in Argentina: un processo difficile ed accidentato che Capuzzi descrive dando spazio alle contraddizioni e ai fallimenti dei percorsi d'integrazione. Fra truffe, bassi salari, violazione degli accordi, aspirazioni mancate l'autrice traccia un bilancio di tale esperienza migratoria che non può essere definito positivo. L'ultimo capitolo del volume è dedicato alla vita politica e associativa della comunità, una vita segnata da una particolare ricchezza del tessuto associativo ma anche da una forte conflittualità interna.

La monografia di Lucia Capuzzi rappresenta un tassello importante nella storiografia delle migrazioni italiane. Si tratta infatti di uno dei pochi lavori di vasto respiro disponibili sulle migrazioni

QUALE INTEGRAZIONE?

*I paradossi delle politiche
migratorie italiane alla prova
dei fatti*

DI DANIELE
COLOGNA

In Italia il tema dell'immigrazione viene affrontato in modo strutturato, uscendo dalla logica dell'emergenza e accogliendo gli orientamenti e le politiche europee in materia di integrazione, soltanto a partire dalla Legge n. 40/98, la Legge Turco-Napolitano e dal Testo Unico emanato con D.Lgs. 25 luglio 1999, n. 286. Per la prima volta nel nostro paese si è avviato, grazie a questi due provvedimenti, un percorso di riconoscimento esplicito dei diritti e degli obblighi civili ai cittadini immigrati, in buona sostanza gli stessi riconosciuti ai cittadini italiani (art. 2, comma 2, T.U.), con l'importante eccezione del diritto di voto e alcune forme di esclusione sancite da leggi desuete ancora in vigore o dovute a inevase richieste di reciprocità rivolte ad alcuni paesi di provenienza. Il dibattito italiano sull'integrazione degli stranieri – dibattito per addetti ai lavori, che non sembra in grado di coinvolgere sensibilmente né i mass media né l'opinione pubblica, mentre è regolarmente ostaggio delle dinamiche più sconcertanti del confronto politico – trova così una sua prima decantazione nel documento programmatico relativo alle politiche dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 L. n. 40/1998 (emanato con Decreto del Presidente della Repubblica Italiana, 5 agosto 1998), in cui si enuncia che «Per *integrazione* si intende [...] un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano

Riflessioni e rifrazioni

tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi. Essa dovrebbe quindi prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione, che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale e affermare principi universali come il valore della vita umana, della dignità della persona, il riconoscimento della libertà femminile, la valorizzazione e la tutela dell'infanzia, sui quali non si possono concedere deroghe, neppure in nome del valore della differenza».

**Lo statuto
dello straniero**

Questi elementi introducono una visione d'insieme dell'integrazione come di un processo non univoco e dunque di obbligatorio (o quantomeno auspicabile) adattamento dell'immigrato al contesto di inserimento, ma piuttosto di reale trasformazione antropologica nella società, che implica mutazioni e adattamenti sia nel cittadino immigrato che nel corpo sociale del paese nel suo complesso. Quale faro ideale per lo sviluppo di questo processo s'indicava il principio guida dell'esigenza di tutelare l'integrità e la dignità della persona. La Commissione per le politiche per l'integrazione in Italia (istituita in base alle predisposizioni della L. 40/98) – sciolta poi dal governo Berlusconi – aveva negli ultimi anni '90 proposto un modello di «integrazione ragionevole» che si fondava per l'appunto su due dimensioni fondamentali: 1) integrità della persona, buona vita; 2) interazione positiva, pacifica convivenza (Zincone 2000). Tuttavia, questa premessa di illuminata apertura al cambiamento sociale, alla maturazione di un presa di coscienza collettiva rispetto alla trasformazione del paese in chiave multietnica e – auspicabilmente – sensibile al proprio crescente pluralismo culturale, si scontra con un apparato normativo che tende a vincolare lo sviluppo della biografia del migrante entro i limiti stringenti di uno statuto giuridico particolare che ne condiziona pesantemente, sia nei fatti che in linea di principio, le concrete possibilità di integrazione socioculturale.

Nella legislazione italiana, come del resto in quella di buona parte dei paesi europei, lo statuto dello straniero è da sempre strettamente connesso alla sua condizione lavorativa. Con l'entrata in vigore delle modifiche al Testo Unico sull'immigrazione apportate dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189 – la cosiddetta Bossi-Fini – questo

nesso si è fatto ancora più stringente, poiché il diritto alla permanenza dello straniero sul territorio nazionale è saldamente subordinato al possesso di un contratto di lavoro regolare. Tale approccio esprime una interpretazione delle politiche integrative in chiave securitaria: sono state imposte maggiori restrizioni alle modalità di ingresso nel paese e strumenti sanzionatori focalizzati sulla semplice irregolarità della presenza.

In base alla nuova legge l'ingresso in Italia è infatti vincolato alla stipulazione di un «contratto di soggiorno» che, a sua volta, presuppone l'esistenza di un rapporto di lavoro regolare, impresa ardua in un contesto lavorativo sempre più radicalmente caratterizzato, soprattutto nei settori d'impiego meno qualificati, da forte flessibilità. Ma non è tutto: la nuova normativa richiede anche la garanzia di una sistemazione alloggiativa regolare, addirittura procurata dal datore di lavoro stesso nel caso in cui il lavoratore immigrato ne fosse sprovvisto (art. 6, comma 1). È chiaro che il legislatore presuppone l'esistenza in Italia di meccanismi di reclutamento della manodopera straniera improntati all'immigrazione strutturata di forza lavoro direttamente nel paese d'origine: meccanismi che attualmente possono essere riferiti solo a una minima parte dell'immigrazione straniera in Italia (quella stagionale, soprattutto, e quella che avviene in virtù di specifiche convenzioni bilaterali con alcuni paesi dei Balcani e del bacino del Mediterraneo). Ma la realtà concreta dell'accesso al lavoro da parte degli immigrati nel nostro paese è radicalmente diversa, tanto che i decreti che stabiliscono anno dopo anno le quote d'ingresso ammissibili finiscono quasi sempre per sanare l'impiego in nero di persone che vengono «assunte all'estero» solo virtualmente, fino ad arrivare all'assurdo paradosso di costringere il lavoratore già presente in Italia (e impiegato in nero da mesi o anni) a tornare in patria per potere «immigrare regolarmente» e rientrare così nelle quote stabilite dal decreto flussi.

Dato che la permanenza sul territorio nazionale in condizioni di disoccupazione è limitata al periodo di residua validità del permesso di soggiorno e, comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro

Una
normativa
sbagliata

stagionale, per un periodo non superiore a sei mesi (art. 18, comma 11), per l'immigrato diviene di primaria importanza reperire lavori che permettano di risolvere simultaneamente sia il problema dell'occupazione regolare che quello di un alloggio rispondente ai criteri fissati dalle procedure di regolarizzazione (contratto di affitto o di acquisto dell'abitazione intestato al lavoratore; dichiarazione di ospitalità presso un altro soggetto certificato o certificabile ecc.). Ciò fa sì che questo tipo di posizioni occupazionali siano oggi le più ambite, al di là delle competenze specifiche e delle aspettative di realizzazione personale del lavoratore, o del profilo lavorativo richiesto dall'impresa, deformando così inevitabilmente lo sviluppo libero e spontaneo di carriere migratorie che potrebbero puntare a percorsi di mobilità sociale più rapidi e soddisfacenti.

Questa «stortura» normativa appiattisce il profilo delle competenze necessarie per lavorare in Italia essenzialmente sulla sola conoscenza della lingua italiana da parte del lavoratore straniero, che diviene così la discriminante essenziale per le sue probabilità di ottenere un'assunzione a tempo indeterminato, assai più del titolo di studio, per il quale peraltro si riesce raramente a ottenere l'equipollenza. Si comprende facilmente come tutti questi fattori incidano in misura assai più pesante sulla condizione del cittadino straniero proveniente da paesi a basso reddito che non su quella dell'immigrato comunitario o originario di paesi non-UE ad alto reddito.

La normativa esistente non tiene conto delle concrete modalità di reclutamento della forza lavoro straniera messe in atto dai datori di lavoro, che assumono solo persone che hanno già avuto modo di conoscere e spesso anche di mettere alla prova facendole lavorare in nero (si pensi ad esempio alla collaborazione domestica), segnalate loro da altri dipendenti stranieri o da essi reclutate appositamente all'estero attraverso i propri canali parentali e amicali. Ciò è tanto più vero quando il datore di lavoro è straniero. Ma le politiche migratorie vigenti dimenticano anche i fattori intrinseci allo sviluppo dei flussi migratori che consolidano e alimentano la cosiddetta «migrazione a catena»: lo specifico progetto migratorio che anima i migranti

che condividono una data esperienza migratoria in un determinato momento storico.

Per progetto migratorio qui non si intende necessariamente un programma chiaramente definito in termini di obiettivi e tempi di realizzazione dal migrante prima della partenza, in base all'esperienza dei suoi connazionali all'estero e alle aspettative sue e del suo gruppo di riferimento primario (in genere la famiglia), e quindi implementato con determinazione quali che siano poi le sue reali condizioni di vita nel contesto d'immigrazione. Piuttosto, la ricerca sul campo mette in luce quanto l'orizzonte progettuale dei migranti sia invece un processo dinamico e complesso di definizione di alcuni obiettivi di fondo, di valutazione in itinere, con il procedere dell'esperienza migratoria, della praticabilità di tali obiettivi e delle eventuali alternative offerte o imposte dalle concrete condizioni di integrazione disponibili nel contesto d'immigrazione, in cui finalità e risorse sono costantemente influenzate, e di conseguenza «corrette» e ridefinite da numerose variabili (mutamenti economici, sociali e politici nel contesto di immigrazione e in quello di partenza; situazione familiare; vissuto personale ecc.). Dato che la progettualità del migrante è il precipitato dell'interazione complessa di molti fattori, in cui le aspettative di realizzazione personale sono costantemente temperate da quelle del proprio gruppo di riferimento primario e dalle circostanze oggettive che condizionano la propria esperienza migratoria, essa assume raramente i connotati di un coerente percorso di formazione e di crescita professionale diretto a una migliore integrazione sociale, economica e culturale. Anzi, a volte non si traduce neppure realmente in una reale strategia di *empowerment*: vi sono immigrati che restano letteralmente «intrappolati» nel proprio «progetto migratorio», vincolati come sono al soddisfacimento di esigenze di natura più collettiva che individuale, e che come tali non coincidono necessariamente con quelle immediatamente derivabili dal proprio desiderio di realizzazione personale (Sayad 1991).

Per tutti questi motivi, il lavoratore immigrato considera il proprio lavoro soprattutto come un mezzo

*La
progettualità
del migrante*

che non soltanto gli garantisca la sussistenza in Italia, ma che gli permetta di sostenere anche la sua famiglia in patria (ed eventualmente in Italia), di mantenere una propria rete di relazioni, di risparmiare e di fare investimenti, in patria e/o in Italia (costruzione della casa, avviamento di una piccola attività economica ecc.), nonché di recarsi regolarmente in visita ai propri familiari nel proprio paese d'origine (cosa che per la maggior parte degli immigrati è possibile fare soltanto una volta regolarizzata la propria presenza sul territorio italiano).

Leggere il processo di integrazione degli immigrati soltanto alla luce del perseguimento razionale e coerente del soddisfacimento di queste esigenze (che hanno tutte un chiaro risvolto materiale) riduce facilmente l'immigrato all'archetipo dell'*homo oeconomicus* caro agli economisti neoclassici, ma è bene ricordare che anche «qualora la sospensione della propria identità sociale in emigrazione faccia sì che un immigrato si comporti come un *homo oeconomicus*, non è affatto detto che la scelta di emigrare segua i canoni del calcolo razionale, come si suppone quando la si fa dipendere solo dai redditi attesi al netto dei costi da sostenere. Come tutte le decisioni cruciali, questa coinvolge l'identità di una persona e le reti di persone rispetto alle quali tale identità si è costruita sì da assumere una dimensione quasi comunitaria» (Reyneri 2002).

**Buona
o cattiva
integrazione?**

Se lo specchio reale della «riuscita» di una carriera migratoria è l'approvazione ottenuta dal proprio gruppo di riferimento primario, o in seno alla propria rete di relazioni privilegiate, allora tale riuscita può anche essere misurata in termini diversi da quelli che l'osservatore esterno all'*in-group* dell'immigrato definisce «integrazione». Condizioni di vita e di lavoro considerate precarie e marginali agli occhi di un autoctono, possono essere vissute da un immigrato come una «parentesi transitoria», una premessa faticosa ma ritenuta necessaria per il conseguimento di una riuscita sociale posticipata nel tempo, compresa e legittimata in quanto tale dal proprio gruppo dei pari.

A partire dalle aspettative che la società ospite proietta sull'immigrato straniero (e che traspaiono

dalle normative con cui ne regola lo *status* giuridico), un buon livello di integrazione economica, sociale e culturale nel contesto di immigrazione può essere definito come il possesso, da parte del cittadino straniero, delle seguenti risorse: un lavoro regolare e correttamente retribuito; una sistemazione abitativa soddisfacente; un permesso di soggiorno valido; una buona conoscenza della lingua italiana; una buona conoscenza e comprensione delle norme formali e informali che regolano il comportamento pubblico e privato degli autoctoni, e la conseguente capacità di non infrangerle involontariamente; una buona conoscenza dei percorsi di accesso ai servizi sociali e sanitari, che si è in grado di utilizzare in autonomia; una chiara nozione dei diritti e dei doveri del cittadino e del lavoratore, quantomeno non inferiore a quella mediamente interiorizzata dagli autoctoni, in grado di tradursi in forme più o meno importanti di partecipazione sociale.

Dal punto di vista dell'immigrato, le azioni richieste per il conseguimento da parte sua di una «buona integrazione» così definita, potrebbero non coincidere affatto, o addirittura confliggere, con quelle necessarie per assicurargli la buona riuscita del proprio progetto migratorio (Sayad 1991). Il caso di un immigrato cinese, la cui esperienza ho potuto seguire nell'arco degli ultimi dieci anni, può fornire un esempio concreto della discrasia esistente tra il discorso pubblico (italiano) sull'integrazione e la sua reale praticabilità, nonché sugli esiti che può avere per il soggetto migrante stesso. A Guang, il minore di tre fratelli in una famiglia priva di esperienza migratoria, è emigrato clandestinamente nel 1997 dalla provincia del Zhejiang, in Cina. La sua ragazza, originaria invece di una famiglia di emigranti, è rimasta incinta prima dell'età legale per il matrimonio, così le famiglie di entrambi sono state multate pesantemente per aver contravvenuto alle norme della pianificazione familiare cinese. Anche i due fratelli maggiori di A Guang avevano avuto un problema simile: la situazione si rivela insostenibile per la famiglia, che consiglia al minore di usare i contatti parentali della fidanzata per emigrare. Dopo un'odissea durata sei mesi, A Guang approda al laboratorio di confezioni

*La storia di A
Guang*

gestito da un cognato della sua fidanzata: quello con parenti acquisiti lungo la linea femminile in Cina è un legame parentale debole, che non implica obblighi di sostegno forte e che di fatto per il nostro A Guang si risolve nella concessione di un posto dove dormire. Abile meccanico, A Guang trova presto lavoro, in nero, nell'industria leggera dell'hinterland milanese. Diversamente dai suoi connazionali, con i quali non condivide un saper fare migratorio familiare consolidato, opta per una serie di scelte deliberatamente «integrative»: cerca un datore di lavoro italiano, presso il quale conta di potersi regolarizzare alla prima sanatoria (come puntualmente avviene nel 1998); impara l'italiano frequentando assiduamente i corsi di alfabetizzazione comunali; ottiene il ricongiungimento familiare con la moglie e il figlio, che iscrive in una scuola materna locale; procura, grazie alle sue amicizie italiane, un'occupazione regolare alla moglie come parrucchiera alle dipendenze di un datore di lavoro italiano; impara a guidare e prende la patente; si iscrive al sindacato e lo consulta regolarmente per problematiche inerenti la sua situazione lavorativa, consapevole dei propri diritti.

Insomma, un percorso esemplare di «integrazione». Eppure, nel 2003 A Guang è profondamente scontento della propria situazione. L'azienda italiana per cui lavorava lo ha licenziato in seguito alla necessità di ridurre il proprio personale. A Guang si rivolge allora alle agenzie per l'impiego per trovare un nuovo lavoro, ma non ottiene altro che di peregrinare da un lavoro precario all'altro, da un'industria all'altra, mentre la scadenza del suo permesso di soggiorno si avvicina. La moglie cerca intanto di mettersi in proprio, aprendo il proprio negozio di parrucchiera, ma l'impresa si rivela presto disperata per la difficoltà di ottenere una licenza regolare. Alla fine riuscirà a diventare socia in affari di una sua connazionale, che è riuscita ad aprire un'attività di parrucchiera facendo leva su conoscenze cinesi e italiane che le hanno procurato gli appoggi documentali necessari. A Guang vorrebbe mettersi in affari, ma proprio perché ha dedicato tutte le sue energie a un'occupazione regolare «all'italiana» e ha vissuto in un appartamento in affitto normale, utilizzando i suoi risparmi per pagarsi la patente e la macchina, non ha

potuto porre in atto quella compressione dei consumi e quelle strategie di prestito a parenti e amici che l'immigrato cinese «tipo» usa per consolidare i propri network di supporto. Non avendo così la possibilità di accedere a circuiti informali di credito, perché nessuno è tanto indebitato con lui da trovare utile prestargli denaro, A Guang si rivolge a diverse banche italiane, che però gli rifiutano puntualmente il credito. Esasperato, A Guang nel 2004 torna in Cina, si mette in società con un suo parente emigrato in Corea del Nord e attualmente gestisce una piccola rivendita autorizzata di merci *made in China* a Pyongyang, dove gli sembra di vivere fuori dal tempo. Il suo matrimonio è fallito, la moglie e il figlio sono tornati in Cina, ma vivono per conto proprio e per la sua esperienza di migrante A Guang non prova che amarezza e disgusto. Quel che poteva apparire come una *success story* di perfetta congruenza con le aspettative del paese ospite si è rivelata per il giovane immigrante cinese un'enorme delusione.

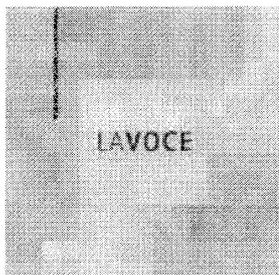
Questa è solo una storia tra tante, ma la lezione che se ne trae è chiara: l'emigrazione è una vicenda traumatica e complessa, che trasforma in permanenza la biografia delle persone. Non la si può ridurre meccanicisticamente a qualcosa che serve le esigenze di un sistema economico o sociale. Promuovere realmente l'integrazione dei lavoratori immigrati nella società italiana significa in primo luogo promuovere *l'integrazione della società italiana stessa*. E i fronti aperti sui quali occorre intervenire con politiche coraggiose, concrete e pragmatiche sono quelli che da sempre rappresentano la forgia della coesione sociale di un paese: l'accesso all'istruzione, al lavoro, alla casa. In questi ambiti occorrono interventi che traggano spunto dalla realtà di un paese la cui popolazione di origine straniera è in costante aumento da almeno vent'anni, in cui esistono ormai due o addirittura tre generazioni di cittadini stranieri che vi costruiscono i propri progetti di vita, persone che in futuro coniugheranno inevitabilmente in senso plurale la percezione che gli italiani hanno di sé. L'Italia deve ancora accettare lo shock antropologico di non essere più uno stato nazione etnicamente omogeneo, ma proprio per questo si rende necessario

*L'emigrazione
è un fatto
complesso e
una vicenda
traumatica*

porre mano ora a forme sempre più gravi di esclusione e di discriminazione che sono in larga misura organiche all'apparato normativo delle politiche migratorie. Bisogna farlo subito, prima che l'ineguaglianza delle condizioni e delle opportunità si approfondisca al punto di scavare fossati non solo tra immigrati e italiani, ma tra immigrati di prima e seconda generazione, bruciando le potenzialità di rinnovamento apportate dagli immigrati più giovani, minando alle fondamenta la coesione sociale del paese.

Riferimenti
bibliografici

- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Cologna D. (a cura di) (2003), *Asia a Milano. Famiglie, ambienti e lavori delle popolazioni asiatiche a Milano*, Milano, Abitare Segesta.
- Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A. e Taylor J.E. (a cura di) (1998), *Worlds in motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Clarendon Press.
- Reyneri E. (2002), *Sociologia del lavoro*, Bologna, il Mulino.
- Sayad A. (1991), *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles-Paris, De Boeck Université.
- Zincone G. (2000), *Un modello di integrazione ragionevole*, in G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Zincone G. (a cura di) (2000), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia. Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Bologna, il Mulino.
- Zincone G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia. Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Bologna, il Mulino.



Aspettando una nuova legge sull'immigrazione

Tito Boeri
04-12-2006

E' probabile che anche l'Italia alla fine decida di chiudere le frontiere ai lavoratori di Bulgaria e Romania, i due Stati che stanno per entrare nell'Unione Europea. Riducendo così il contributo che l'immigrazione può dare alla nostra crescita economica. Eppure, l'Europa potrebbe permettersi politiche d'ingresso meno restrittive se solo riuscisse a coordinare le normative nazionali, ed evitare i fenomeni di deviazione dei flussi riscontrati col primo allargamento. Utile anche per il nostro paese un sistema a punti, tra l'altro più facile da amministrare della Bossi-Fini.

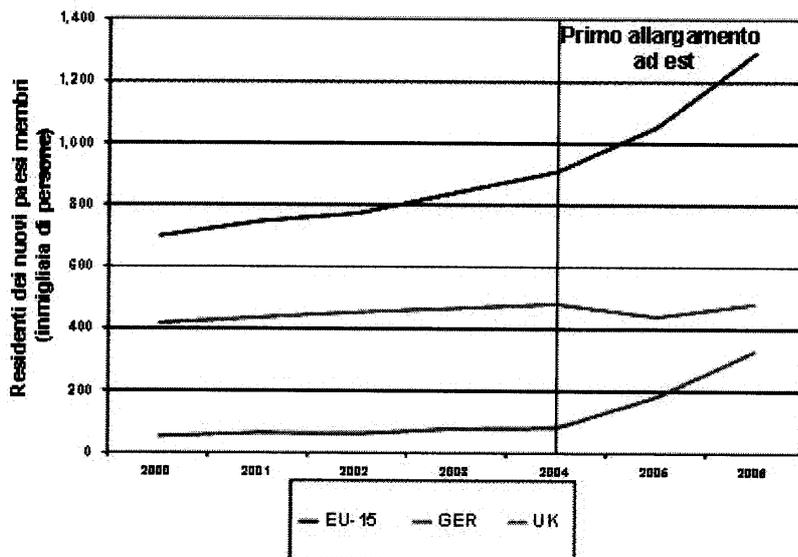
Alla fine chiuderanno anche loro le frontiere ai **lavoratori bulgari e rumeni**. Italia e Spagna, gli ultimi due paesi chiamati a decidere il regime migratorio da tenere nei confronti dei due nuovi Stati membri si allineeranno al resto dell'Unione Europea a 15, imponendo restrizioni "transitorie" all'ingresso per motivi di lavoro. Paradossalmente, avviene proprio mentre in molti paesi (comprese Italia e Spagna) si stanno togliendo le restrizioni all'ingresso di lavoratori dal primo gruppo di nazioni dell'ex blocco sovietico (Paesi Baltici, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria). Perché allora questa schizofrenia, per cui da una parte si chiude e dall'altra si apre? Proviamo a spiegarlo cercando al contempo di trarre lezioni utili per il nostro paese, impegnato in questi mesi a rivedere le politiche dell'immigrazione.

L'esperienza del primo allargamento

In occasione del primo allargamento a Est, quasi tutti i 15 paesi dell'Unione Europea hanno introdotto un "**periodo transitorio**" per limitare l'accesso ai loro mercati del lavoro da parte dei lavoratori dei nuovi Stati membri. In particolare, dal primo maggio 2004, la libera circolazione di lavoratori nell'ambito dell'Unione prevista dal (primo) Trattato di Roma è stata concessa dalla sola Svezia, restrizioni all'accesso alle prestazioni sociali sono state introdotte da Regno Unito, Irlanda e Danimarca, mentre gli altri paesi dell'Unione a 15 hanno scelto di restringere gli accessi parzialmente o totalmente.

Queste asimmetrie hanno alterato profondamente la **distribuzione territoriale** dei flussi migratori spostandola verso i paesi che avevano aperto di più le frontiere (vedi il grafico qui sotto): la quota degli emigrati dai nuovi Stati membri arrivati nel **Regno Unito** è così salita dall'8 per cento di prima dell'allargamento al 35 per cento; quella della **Germania** (che aveva chiuso le frontiere) è diminuita dal 60 al 43 per cento.

Al tempo stesso si è ridotto fortemente il contributo che l'immigrazione può dare alla **crescita economica** in un'Europa stagnante. Se si paragonano i flussi dai nuovi Stati membri riscontrati dopo il maggio 2004 con quelli previsti **(1)** in caso di assenza di restrizioni, ci si rende conto che sono stati di circa un terzo inferiori. Per capire l'impatto che l'immigrazione ha sulla crescita, basti pensare che, secondo uno studio presentato a un convegno della Fondazione Rodolfo De Benedetti, l'immigrazione conterebbe fino al 50 per cento della crescita del Pil in Spagna negli ultimi cinque anni, dove ha contribuito a ridurre di due punti la **disoccupazione** strutturale.



Perché allora le restrizioni?

Lo scopo delle politiche dell'immigrazione non è quello di bloccare i flussi. Sarebbe impossibile farlo, come testimoniato dal ritardo con cui i governi riescono a monitorare l'arrivo degli immigrati. La Spagna, ad esempio, con l'ultimo censimento ha scoperto di avere due milioni di cittadini in più. Le politiche dell'immigrazione servono solo ad imporre *gradualità* ai flussi e a modificarne la composizione, in modo tale da migliorarne l'impatto distributivo e da ridurre i costi sociali. Se infatti l'immigrazione comporta sempre un **incremento** nel prodotto interno lordo del paese di destinazione, flussi consistenti e concentrati in un arco di tempo ristretto possono influire negativamente sul **capitale sociale** di un paese, pregiudicandone il tasso di crescita in futuro. È ad esempio, documentato come il grado di fiducia negli altri e la coesione sociale siano fondamentali nella performance economica di un paese. Gli immigrati, soprattutto quelli di prima generazione, faticano a integrarsi e finiscono spesso per essere coinvolti in **attività illegali**. Oggi un immigrato rumeno ha 10 volte la probabilità di essere detenuto di un cittadino italiano. Questo avviene anche perché ci sono leggi troppo restrittive sull'immigrazione e perché i reati commessi da molti italiani non comportano detenzione preventiva. Ma il dato segnala un problema che non può essere ignorato, soprattutto nei paesi a più recente immigrazione, come l'Italia. Nei paesi con una lunga storia di flussi migratori, gli immigrati hanno, invece, un quinto della probabilità di essere detenuti dei cittadini americani.

Un sistema a punti per l'Europa

Al di là del caso dei due allargamenti a Est, i paesi europei hanno negli ultimi quindici anni fortemente ristretto le politiche dell'immigrazione chiudendo molte strade d'ingresso legale. L'Europa potrebbe permettersi politiche dell'immigrazione meno restrittive se riuscisse a **coordinare le politiche nazionali**, in modo tale da evitare i fenomeni di deviazione dei flussi riscontrati in occasione del primo allargamento. Coordinarsi vuol dire però anche definire una politica comune, mentre oggi gli Stati dell'Unione regolamentano in modo molto diverso fra di loro il fenomeno. C'è un **modello**, comunque, che si va affermando nel Vecchio Continente. Dopo la Svizzera, anche Danimarca e Regno Unito, a partire dal 2009, introdurranno un sistema a punti. Serve a ottenere **tre risultati** al tempo stesso: i) incoraggiare i flussi di lavoratori qualificati, ii) colmare buchi nell'offerta di alcuni tipi di prestazioni (come ad

esempio l'assistenza agli anziani) e iii) razionalizzare e rendere più trasparenti i criteri di ingresso, inserendoli in un quadro coerente, stabilendo le esigenze prioritarie. Ad esempio, in Canada, le domande di ammissione inviate dagli immigrati prima di entrare nel paese vengono accolte in base al loro punteggio in una graduatoria che tiene conto delle loro conoscenze linguistiche, del livello di istruzione, dell'età e della precedente esperienza lavorativa. In Italia, invece, le quote degli immigrati vengono riempite in base alla data di presentazione della domanda, senza alcuna considerazione per quelle caratteristiche che incidono sul processo di **integrazione degli immigrati** e sul loro contributo alla crescita economica e al bilancio dello stato. I cittadini europei sono sempre più preoccupati per gli effetti dell'immigrazione sull'accesso al **welfare**. Un modo per rispondere a queste preoccupazioni senza cedere alle anacronistiche pressioni per chiudere del tutto le frontiere, risiede proprio nel favorire gli ingressi di coloro che hanno minori probabilità di dover ricorrere a prestazioni assistenziali e maggiori probabilità di contribuire fin da subito, trovando facilmente un lavoro, al finanziamento dei servizi pubblici.

Sponsorizzazione, ma non autosponsorizzazione

Un sistema a punti è più facile da amministrare di una normativa complessa e inutilmente vessatoria per gli immigrati e per chi offre loro lavoro, come la legge Bossi-Fini. Permette anche di **responsabilizzare i datori di lavoro**, così come vuole la normativa che sta per essere introdotta nel Regno Unito (vedi il saggio di Millar e Salt in allegato). Questa prevede non solo la valutazione delle domande presentate (dall'estero) dagli immigrati, ma anche la sponsorizzazione di un immigrato da parte di un datore di lavoro. La sponsorizzazione può essere un canale soprattutto per facilitare l'ingresso di lavoratori mediamente o poco qualificati, che hanno più difficoltà a integrarsi e nei cui confronti il datore di lavoro sarebbe in questo modo maggiormente responsabilizzato. Ogni impresa riceverebbe, infatti, un rating che tiene conto del modo con cui ha "seguito" in passato casi analoghi. L'idea dell'autosponsorizzazione, invece, sembra largamente manipolabile da chi organizza i flussi dei clandestini e, quindi, rischia di impedire qualsiasi controllo dei flussi. Insomma, bene la sponsorizzazione, ma non l'autosponsorizzazione.

(1) Tito Boeri e Herbert Bruecker , Why are Europeans so tough on migrants? , Economic Policy n.44, ottobre 2005.

Il copyright degli articoli è libero. Chiunque può riprodurli. Unica condizione: mettere in evidenza che il testo riprodotto è tratto da www.lavoce.info.

Condizioni per riprodurre i materiali --> Tutti i materiali, i dati e le informazioni pubblicati all'interno di questo sito web sono "no copyright", nel senso che possono essere riprodotti, modificati, distribuiti, trasmessi, ripubblicati o in altro modo utilizzati, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di LaVoce.info, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: "www.lavoce.info". Ove i materiali, dati o informazioni siano utilizzati in forma digitale, la citazione della fonte dovrà essere effettuata in modo da consentire un collegamento ipertestuale (link) alla home page www.lavoce.info o alla pagina dalla quale i materiali, dati o informazioni sono tratti. In ogni caso, dell'avvenuta riproduzione, in forma analogica o digitale, dei materiali tratti da www.lavoce.info dovrà essere data tempestiva comunicazione al seguente indirizzo (info@lavoce.info), allegando, laddove possibile, copia elettronica dell'articolo in cui i materiali sono stati riprodotti.

Disclaimer --> Alcuni materiali, dati e informazioni sono forniti da soggetti terzi e riflettono le loro opinioni personali. Tali materiali, dati e informazioni sono resi accessibili al pubblico attraverso il sito web, in particolare nelle aree ad essi dedicate. LaVoce.info non effettua alcun controllo preventivo in relazione al contenuto, alla natura, alla veridicità e alla correttezza di materiali, dati e informazioni pubblicati, né delle opinioni che in essi vengono espresse. L'unico responsabile è il soggetto che ha fornito i materiali, i dati o le informazioni o che ha espresso le opinioni. LaVoce.info, in ogni caso, farà in modo di adottare ogni misura ragionevolmente esigibile per evitare che siano pubblicate, nel sito web, opinioni manifestamente diffamatorie ed offensive o chiaramente in contrasto con diritti di terzi.

IV. RASSEGNA STAMPA

Cittadini come noi

GIANCLAUDIO
BRESSA

Nel programma di governo dell'Unione è sottolineato il «valore della risorsa costituita dagli stranieri e dai loro figli, molti dei quali nati nel nostro paese e che considerano l'Italia la loro terra». Una modifica della legge vigente in materia di cittadinanza, la n.91 del 1992, ne è dunque parte integrante.

E le ragioni sono molteplici. La legge sulla cittadinanza è innanzi tutto uno strumento di valutazione, un termometro sociale: misura il livello di civiltà di uno stato nei confronti dei propri cittadini. Ma le ragioni pratiche sono ancora più impellenti: negli anni Ottanta erano circa 300 mila gli immigrati regolari, oggi sono 3 milioni e 400 mila. Sono raddoppiati negli ultimi 5 anni e sono destinati a crescere sensibilmente in quelli a venire. Stranieri che risiedono stabilmente nel nostro paese, che vivono e lavorano nelle nostre città, che vanno a scuola con i nostri figli. La proposta di legge che il parlamento si accinge a votare, dunque, appare ormai ineludibile: la nostra società sempre più ha bisogno di uno strumento normativo moderno ed

Cittadinanza non è solo uno status giuridico ma un percorso di integrazione

europeo, in grado di ridistribuire uguaglianza di opportunità, di diritti e di doveri.

Il principio che ispira questa legge nasce dalle parole del giurista tedesco Peter Haberle: «La dignità dell'uomo è la premessa culturale antropologica dello stato costituzionale, la democrazia ne è la conseguenza organizzativa». Questo significa che ogni essere umano sottoposto alla sovranità dello stato, deve essere posto nella condizione di poter realizzare, nella maniera più piena, lo sviluppo della propria persona. Parliamo innanzi tutto di un diritto: il diritto per ciascun individuo di condurre un'esistenza libera e dignitosa. È questa la chiave di lettura più autentica del testo unificato, il passaggio culturale e giuridico che fa della cittadinanza un vero e proprio diritto.

Come siamo arrivati a questa determinazione? Oggi si rischia «una chiusura dell'Occidente, che può provocare un'involuzione della nostra democrazia e la formazione di una loro identità repressiva, alimentata dall'avversione per il diverso e da quello che Habermas ha chiamato "sciovinismo del benessere"». C'è infatti un nesso profondo tra democrazia

e uguaglianza e, inversamente, tra disuguaglianza nei diritti e razzismo. La parità dei diritti genera il senso dell'uguaglianza, basata sul rispetto dell'altro in quanto uguale. La disuguaglianza nei diritti genera l'immagine dell'altro come diseguale, ossia inferiore antropologicamente, proprio perché inferiore giuridicamente. Naturalmente le condizioni storiche sono fortemente cambiate negli ultimi due secoli: mentre nel secolo XIX la condizione di marginalità sociale escludeva dalla cittadinanza, al contrario nel secolo XXI è l'esclusione dall'appartenenza allo stato che può comportare anche una forma di deprivazione sociale. In questo senso la cittadinanza non è solo uno stato giuridico, ma è anche un bene sociale che rappresenta una chiave di accesso alle possibilità di vita delle società contemporanee. La cittadinanza rappresenta il diritto per ciascun individuo di condurre un'esistenza libera e dignitosa.

Siamo uguali nei diritti, non tanto in virtù di comuni legami di sangue, quanto piuttosto nella divisione dei valori, dei principi e ancora, nella comune partecipazione alla ricerca di soluzioni per problemi comuni.

Date queste premesse, dunque, torniamo alle necessarie riflessioni cui ci costringe la realtà attuale: è ancora valido o sufficiente il solo principio dello *jus sanguinis* o della semplice "concessione" (come si concede una grazia) da parte dello stato che cancelli ogni appartenenza culturale e linguistica originaria? Ma anche, quali sono i doveri che chiediamo di osservare a chi desidera sentirsi parte della nostra comunità? La nuova legge si propone in questo senso di fare ordine e di ristabilire equilibrio. Gli elementi costitutivi del testo appena proposto vanno ricercati nel principio dello *jus soli*, nella libera volontà di appartenenza fisica e sociale ad una comunità, nell'adesione ai principi costituzionali della nostra comunità di appartenenza, nella possibilità di una doppia nazionalità e di poter divenire italiani dopo cinque anni di regolare residenza nel nostro paese. Questi i principi ispiratori della legge che ci accingiamo a discutere alla camera nei prossimi giorni. Questo, per chi decide di rimanere nel nostro paese, il frutto di un percorso di integrazione perché lo si vuole. Per questo, dunque, parliamo di attribuzione e non di concessione della cittadinanza, perché stiamo parlando di un diritto soggettivo, seppur condizionato, che viene garantito dallo stato. Di diritti, di doveri, di responsabilità che possono rappresentare un importante passo in avanti sul piano della civiltà giuridica.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA /EDITORIALI

Migrazioni e lavoro**IMMIGRATI
ERICERCA,
IL PAESE
NON PERDA
L'OPPORTUNITÀ**di **ANTONIO GOLINI**

UN intreccio complesso, quello che lega mercato del lavoro internazionale, mercato del lavoro interno e migrazioni internazionali.

Sul mercato del lavoro internazionale la pressione che deriva dalla disoccupazione e dalla povertà rimane sempre straordinariamente elevata. Dati recentissimi diffusi dall'Organizzazione internazionale del lavoro attestano che nel mondo i disoccupati hanno raggiunto nel 2006 la più alta cifra della storia, cioè 195 milioni dei quali 86 milioni, il 44 per cento, sono giovani di età compresa fra i 15 e i 25 anni, che hanno forte propensione a emigrare. Sempre secondo l'Oil, il Medio Oriente e il Nord Africa costituiscono la regione del mondo con il più alto tasso di disoccupazione, seguita dall'Africa sub-sahariana che viene seconda solo perché in agricoltura è ancora impiegata una quantità enorme di persone - il 63 per cento, contro il 3 per cento dell'Europa. Un'agricoltura assai arretrata e poverissima che fa sì che otto persone su dieci vivano con le loro famiglie con meno di 1 euro e mezzo al giorno.

La pressione migratoria di persone con ridotta o nulla qualificazione dell'Africa sub-sahariana sul Nord Africa è quindi fortissima e irrefrenabile e tale resta per l'intera Africa nei confronti dell'Unione Europea alle cui coste in qualche modo ci si arriva, anche a costo di una possibile e non infrequente tragedia. Come si è avuto già modo di dire in passato, il Mediterraneo costituisce oggi il nuovo "muro" che divide il benes-

sere pieno da una povertà più o meno larga, una piena democrazia da regimi più o meno opprimenti, la possibilità di promozione sociale e professionale da una prospettiva di una più o meno permanente povertà.

Si tenta quindi di scavalcare questo muro, anche a costo della morte, così come si tentava di scavalcare il muro a Berlino anche a rischio di cadere sotto i colpi dei vopos. L'Italia con Lampedusa, ma non solo, costituisce uno dei punti "molliti" per entrare in Europa. Il nostro è un Paese grande, socialmente ed economicamente non ordinatissimo - con una pubblica amministrazione non sempre efficiente e con un'economia sommersa molto forte, che certo si giova di manodopera irregolare e clandestina a bassi salari - nel quale quindi è relativamente facile restare in posizione irregolare. Anche se bisogna dire che l'arrivo e l'aumento dei clandestini sono altrettanto forti anche in Paesi come la Spagna o gli Stati Uniti, pure loro alle prese con consistenti e crescenti popolazioni di irregolari e con sanatorie più o meno ricorrenti.

Ma in Italia si arriva assai frequentemente e largamente anche via terra, come pseudo turisti, pseudo studenti e pseudo malati, che entrano con un regolare permesso di soggiorno e poi si fermano quando questo è scaduto. Oppure entrano con un visto Schengen rilasciato da un altro Paese europeo dal quale si transita soltanto per poi arrivarci da noi.

Si arriva comunque, ma-

gari utilizzando uno delle migliaia di pullman piccoli e grandi che fanno la spola fra i Paesi dell'Est europeo e l'Italia. A Roma, la stazione degli autobus della stazione Tiburtina è diventata un vero e proprio terminale degli afflussi dall'est dell'Europa. Anche così, e nella prospettiva che dal 1° gennaio di quest'anno la Romania entrasse nell'Unione Europea e gli irregolari si trovasse poi di fatto sanati, è aumentato straordinariamente il numero di rumeni che in soli 5 anni, dal 2000 al 2005, si sono quadruplicati passando da circa 70 a oltre 270 mila; al 2005 i polacchi erano circa 70 mila. Ma con ogni probabilità dopo il 2004, quando a en-

trare nell'Unione è stata la Polonia, buona parte dei polacchi più qualificati è sciamata verso altri Paesi europei dove è più facile trovare un buon lavoro e un buon salario.

Il rischio è che da noi arrivino lavoratori stranieri certo assai utili - lavoratori nell'agricoltura, nell'industria pesante, nel lavoro domestico - ma poco qualificati, che sicuramente apportano un considerevole contributo a soddisfare alcune esigenze del mercato del lavoro, ma che altrettanto certamente non contribuiscono a dare una forte spinta all'innovazione e alla modernizzazione delle nostre attività produttive. Insomma in Europa adesso si muovono centinaia di migliaia di lavoratori stranieri. Non vorremmo che da noi rimanesse le persone meno qualificate, per la nostra incapacità di trattenerle

non solo i ricercatori italiani che erano tornati in Italia e che - come veniva segnalato dalla bella inchiesta comparsa domenica su queste colonne - delusi ritornano all'estero, ma anche i più qualificati dei lavoratori stranieri. Una buona e approfondita, anche se non facile, indagine conoscitiva su questo aspetto contribuirebbe a disegnare una possibile strategia vincente per fare degli immigrati una grande opportunità positiva per loro e per noi.

■ APPELLO DAL QUIRINALE ■

Richiamo di Napolitano alla saggezza sugli immigrati

«La strada dell'integrazione è ancora lunga»; la politica in questa materia deve essere caratterizzata da «coerenza e rigore» ed è in primo luogo necessario che l'ingresso degli immigrati nel nostro paese «avvenga in modo legale», nell'interesse della società italiana, ma anche perché «gli immigrati non debbono più avere la paura di vivere in condizione irregolare e di sopportare le conseguenze dell'emarginazione che alla irregolarità si associa»

Dal presidente della Repubblica sono venute parole chiare, ieri, su uno dei grandi temi che toccano la coscienza del paese. L'appello di grande spessore umano, contenuto in un messaggio che Giorgio Napolitano ha fatto rendere pubblico in occasione della «giornata del migrante», ha tenuto giustamente conto di tutti gli aspetti del fenomeno, riconducendo gli aspetti di forte problema sociale che lo caratterizzano, con emarginazione e forme di delinquenza, allo sfruttamento di cui gli stessi immigrati clandestini sono oggetto, da parte di «organizzazioni che lucrano sul traffico di vite umane e generano un flusso incontrollato che può anche includere componenti criminali e che comunque provoca allarme nelle comunità nelle quali gli immigrati debbono potersi inserire».

Il primo obiettivo è dunque, secondo il capo dello stato, combattere le organizzazioni che sono all'origine dell'immigrazione clandestina, la quale «ha spesso come vittime gli stessi immigrati: bambini e adulti ridotti a lavorare in condizioni estreme e umilianti, giovani donne costrette a prostituirsi, persone contrabbandate come merce e talora costrette a subire vere e proprie forme di schiavitù». Né - aggiunge Napolitano - «dobbiamo abituarci a tollerare le morti strazianti che uomini, donne e bambini trovano sulle vie di fuga da guerre, conflitti interni, da situazioni di povertà e di carestia».

Il richiamo è molto forte ed è accompagnato da un opportuno richiamo all'emigrazione italiana del passato e al fatto che oggi il nostro è «un paese di immigrazione» in cui i lavoratori stranieri contribuiscono «a colmare carenze di manodopera» e consentono «alle imprese di produrre e alle famiglie di essere aiutate nella cura dei propri cari».

Ancora una volta, su un tema cruciale della vita sociale e della dialettica politica dal capo dello stato vengono parole di equilibrio e di saggezza: richiami ad affidarsi alla razionalità piuttosto che alle paure delle diversità e delle presunte insidie alla «identità» della nostra comunità civile, religiosa e culturale. Parole che il mondo politico, insieme con quello di tutti coloro che concorrono a formare gli orientamenti della pubblica opinione, farebbe bene a considerare con grande attenzione. ■



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-IMMIGRAZIONE

Immigrazione

La sinistra raddoppia gli extracomunitari

Bossì-Fini addio: nel 2006 regolarizzati in 350mila

*** LUCIO MALAN*

Una sola cosa entusiasma il governo Prodi più che tartassare gli italiani: spalancare le porte all'immigrazione clandestina. «Ma come?», si dirà: «Non ha cambiato neppure una legge!». È vero: la Bossi-Fini non è stata toccata, e la proposta per la cittadinanza italiana in cinque anni è in letargo in commissione a Montecitorio. Ma i prodiani di lotta e di governo preferiscono trucchi e furberie, perché una modifica di legge dovrebbe passare al Senato, dove ogni voto è un problema.

E allora il 29 agosto sono intervenuti sul decreto annuale sui flussi d'ingresso di extracomunitari per il 2006, fatto in febbraio per 170.000 persone, aggiungendone altre 350.000, che in gran parte erano irregolarmente in Italia.

Ma, come Hitler invase la Francia aggirando la linea Maginot attraverso l'inerte e neutrale Belgio e in tre settimane si prese Parigi, i tifosi dell'immigrazione selvaggia aggirano la legge passando da Bruxelles.

La direttiva europea 85 del 2005 consente a coloro che richiedono asilo politico, anche alla frontiera, di rimanere nello Stato dove si trovano «fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione», che va presa dopo «un esame adeguato

e completo». L'interessato deve essere sempre informato nella sua lingua e in molti casi avrà diritto all'assistenza legale gratuita. Si dà agli stati la facoltà, ma non l'obbligo, di imporre una serie di misure che potrebbero limitare la possibilità dei richiedenti asilo di rendersi irreperibili. In compenso, l'articolo 5 dice che gli stati «possono introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli».

Poco male, si potrebbe pensare, l'Italia è soggetta a 186 procedure di infrazione da parte dell'Unione Europea per direttive non recepite (ce n'è una del 1985 e diverse degli anni '90), mentre quella sull'asilo andrebbe recepita soltanto il primo dicembre 2007, e un anno dopo per quanto riguarda l'assistenza legale. Campa cavallo! Invece, proprio l'Italia - che con i suoi seimila chilometri di coste mediterranee è il paese più soggetto di tutta Europa all'arrivo di clandestini, i quali potrebbero acquisire il diritto a restare richiedendo l'asilo politico - sta decidendo di recepire subito queste regole, con un mandato in bianco al Governo inserito alla Camera nella Legge Comunitaria 2006.

Conosciamo la linea del governo sull'argomento: porte aperte o meglio scardinate. Di conseguenza, il decreto applicativo sarà il più generoso possibile. Lavo-

ce si diffonderà tra gli aspiranti clandestini che, sempre più numerosi, chiederanno asilo sovraccaricando i tribunali e allungando sempre più i tempi per l'esame. Nell'attesa del responso, chi teme di vedersi respingere la richiesta si renderà irreperibile.

Intanto, nel decreto attuativo di un'altra direttiva, quella sulla libera circolazione, il governo ha inserito il diritto per tutti i cittadini europei a venire in Italia accompagnati dai propri familiari, dal «partner con cui ha una relazione stabile», e dai familiari del partner, anche se extracomunitari, anche se stavano fuori dall'Europa. Poiché nulla in Italia definisce che cos'è una relazione stabile al di fuori del matrimonio, sarà sufficiente un'autocertificazione per portare in Italia un'intera famiglia. Insomma, gli unici che non potranno entrare in Italia saranno coloro che rispettano le regole e non chiedono asilo politico senza diritto o dichiarano legami inesistenti. Dunque resteranno in coda ad aspettare il proprio turno che non verrà mai. Oggi al Senato tenteremo di continuare la resistenza e fermarli: in aula per l'asilo pigliatutto e in commissione per la libera importazione di famiglie di qualunque tipo. Domani saprete com'è andata.

*Senatore di Forza Italia
www.luciomalan.it



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-IMMIGRAZIONE

Flussi e integrazione

L'IMMIGRAZIONE
SFIDA CRUCIALE,
MAL'EUROPA
PUÒ AFFRONTARLA
SOLTANTO UNITA

di ANTONIO GOLINI

UN nobile messaggio, quello di ieri del Capo dello Stato. Ma anche realistico e pieno di indicazioni politiche, importanti e significative. Fra cui quella che «dobbiamo impegnarci tutti, a livello nazionale, europeo ed internazionale affinché le tante tragedie che ancora avvengono nei nostri mari e nei deserti dell'Africa non accadano più».

Giorgio Napolitano nell'invviare un messaggio in occasione della Giornata internazionale del migrante segnala problemi che vanno affrontati in sede europea - a partire dall'Unione europea, dolorosamente incerta e sbiadita anche su questo tema - e in sede internazionale - a partire dalle Nazioni Unite, sperando che il nuovo segretario generale riesca a coagulare maggior seguito del precedente, e dall'Ocse.

Solo in queste sedi si possono fare accordi fruttuosi e stringenti, ancorché assai complessi, con i Paesi di origine, localizzati per quel che ci riguarda non soltanto nella Riva sud del Mediterraneo, ma 459 milioni di abitanti (fra in larga misura nell'Africa sub-sahariana che è l'arca del mondo a maggior crescita demografica e a minor sviluppo socio-economico. Da lì si genera una insostenibile pressione migratoria sui Paesi del Nord Africa e poi per rimbalzo sui Paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo.

Con i Paesi di origine si dovrebbero stringere accordi che favoriscano, o, se gli incontri fra Italia e tre che una certa quota di emigrazione permanente, anche una emigrazione temporanea e rotatoria che non li privi quindi in via permanente di capitale

umano formato con forte dispendio di denaro e di energie (si stima che vi siano più medici del Mali in Inghilterra che non nel povero e sanitariamente malandato Mali stesso). Una emigrazione che continui ad assicurare loro le fondamentali rimesse finanziarie dei cittadini emigrati e che poi nel lungo periodo assicuri loro le rimesse sociali, costituite dalle nuove capacità professionali acquisite dagli emigrati nel Paese di emigrazione. Accordi che responsabilizzino di più i Paesi di origine, per esempio sulla scorta di quello che fanno le Filippine che con propri ispettori del lavoro seguono le condizioni di vita e di lavoro dei connazionali e stimolano in patria la formazione professionale di lavoratori - in primo luogo infermieri, ad esempio - richiesti nei Paesi di destinazione.

Quando si capirà che la paralisi dell'Unione europea nuoce più che mai nelle materie, fra cui le relazioni internazionali, in cui sarebbero decisi il peso e l'autorevolezza di una comunità che conta 459 milioni di abitanti (fra Romania e Bulgaria ne conta 489; sarebbe il terzo "Paese" al mondo dopo Cina e India) e un reddito totale superiore a quello degli Stati Uniti? Come è pensabile che possano essere risolutivi i pur lodevoli e necessari accordi stipulati fra un Paese "piccolo" come l'Italia e i tanti Paesi d'origine? Inutilmente, o, quando si incontra fra Italia e Spagna sottolineano da tempo l'esigenza di una maggiore

implicazione dell'Unione europea e di un suo significativo supporto, anche in termi-

ni finanziari, a favore di quei Paesi Membri i cui confini rappresentano le frontiere esterne della Ue. O sul tema della regolazione dei flussi si ricercheranno accordi nella comunità internazionale, o su di esso continuerà un disordine intollerabile e ingestibile. Ma un accordo si può trovare dal momento che le migrazioni internazionali giovano ai Paesi di origine, alle famiglie dei migranti, ai migranti stessi, ai Paesi di destinazione, alle aziende e/o alle famiglie dei Paesi di destinazione.

Se i migranti giungono da noi legalmente e senza forti

debiti, anche la loro vita nella comunità di arrivo sarà più facile e più positivamente interattiva. Si potranno evitare ignobili casi di sfruttamento, a partire dalle giovani donne ridotte a vere e proprie schiave e costrette a prostituirsi o dalle persone, tra cui anche tanti bambini, costretti a subire altre forme di terribile schiavitù, su cui si sofferma nel suo messaggio anche il Presidente della Repubblica e su cui dalle colonne di questo giornale si conduce da tempo una campagna di denuncia. In ogni caso però il nostro Paese - a livello centrale e a livello locale - dovrà fare uno sforzo assai maggiore per l'integrazione degli immigrati, su questo processo siamo molto indietro a partire dalla concessione della cittadinanza, in particolare a quei bambini nati in Italia che frequentano ormai da molti anni le nostre scuole.

Ma d'altra parte ci dobbiamo interrogare in maniera approfondita e responsabile sulla nostra capacità di assor-

bimento vero e fruttuoso, non solo in termini economici ma anche sociali e culturali. Qualche volta viene il sospetto che lasciando far soltanto alla legge della domanda e dell'offerta, che va benissimo per le merci, si pensi che siano tali anche gli immigrati. Ma con l'immigrazione arrivano persone, e famiglie, e non merci.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-IMMIGRAZIONE

MERCATO DEL LAVORO
RISORSE DA VALORIZZARE

La forte domanda di manodopera straniera non trova risposta in una legge che regoli adeguatamente i flussi: così scatta l'allarme sociale sui clandestini

Il paradosso dell'immigrazione

di Carlo Trigilia

In molte società europee si manifesta una contraddizione crescente tra il contributo che l'immigrazione dà alle attività economiche e l'allarme sociale che i rapporti con gli immigrati generano. In Italia questo contrasto appare particolarmente forte. Ce lo ricordano le stime del Sole-24 Ore, pubblicate l'11 dicembre. Nel 2005 gli immigrati hanno dato un contributo al Pil di quasi 87 miliardi, il 6% del totale. Ci sono settori come i servizi di cura domestici che non potrebbero esistere senza tale apporto. Ma anche altri, come le costruzioni, l'agricoltura e la stessa industria manifatturiera dipendono in misura rilevante dal lavoro degli stranieri.

Insomma, l'importanza dell'immigrazione per l'economia italiana è superiore a quella indicata dalle misure tradizionali. Ma non c'è dubbio che nell'opinione pubblica questa consapevolezza stenta molto a farsi strada. È diffusa la convinzione — che taglia attraverso i vari gruppi sociali e le diverse affiliazioni politiche — che l'immigrazione sia prevalentemente associata ad attività illegali, come la droga, la prostituzione, i furti e le rapine. Ma da che cosa dipende questa contraddizione? E perché appare particolarmente marcata in Italia?

È vero che la percentuale di immigrati (regolari) rispetto alla popolazione è ancora più bassa di quella di altri grandi Paesi europei (è intorno al 4%, mentre in Francia è al 6%, in Spagna all'8%, in Germania al 9%). Ma il fenomeno è cresciuto

molto in pochi anni, e soprattutto è aumentata la componente irregolare. Secondo le stime del Sole-24 Ore, gli stranieri presenti erano 1,6 milioni nel 2000 e sono diventati 3,6 nel 2006.

L'Italia, insieme alla Spagna, è il Paese europeo in cui il fenomeno è cresciuto di più. La domanda è salita vorticosamente per diversi motivi. Anzitutto, si fanno sentire gli effetti del rapido invecchiamento della popolazione, un primato in Europa. Questo significa più domanda di assistenza, ma anche più domanda di lavoro in settori per i quali la popolazione attiva italiana si è ridotta e l'offerta è comunque meno disponibile per attività faticose e con basse retribuzioni. D'altra parte, bisogna tenere anche conto dell'ampia presenza di un'economia sommersa che è un forte attrattore di immigrazione irregolare.

Il rapido aumento dell'immigrazione non ci ha ancora permesso di valutarne bene il contributo economico mentre ne vediamo soprattutto i problemi sociali, specie quelli legati alla criminalità in attività particolarmente visibili, come i furti, le rapine, la droga e la prostituzione. Per questi reati i tassi di criminalità degli immigrati sono elevati. In realtà la spiegazione è più complicata. Siamo in presenza di una sorta di "circolo vizioso dell'immigrazione" che si autoalimenta. È evidente che c'è stata e c'è una forte domanda di lavoro per gli immigrati, ma l'offerta legale — cioè nel rispetto delle procedure di accesso previste — è rimasta sistematicamente insufficiente. Da qui la spinta all'immigrazione irregolare (per lo più arrivata con visti regolari e poi passata in clandestinità), favorita anche dal-

la forte presenza del sommerso.

La regolazione è quindi inefficiente e inefficace, e non a caso si è dovuto poi ricorrere a ripetute sanatorie (in vent'anni quasi 1,8 milioni di persone, incluso l'aumento dei flussi per il 2006, sono state regolarizzate). Una politica formalmente restrittiva e di fatto permissiva ha finito per incoraggiare l'immigrazione clandestina.

Ma proprio qui si può ritrovare un collegamento con il forte allarme sociale generato dal fenomeno.

Infatti, se la regolazione istituzionale favorisce l'irregolarità, questo vuol dire anche che saranno più attirati soggetti con qualità particolari — maschi, giovani, più inclini alla devianza — i quali aumenteranno la propensione alla criminalità tra la popolazione immigrata, anche per le condizioni di vita più instabili e difficili dei clandestini. Il più forte allarme sociale che ne risulta genera spinte — raccolte e sfruttate a livello politico — per interventi di restrizione dell'offerta rispetto a una domanda in crescita, com'è accaduto di recente. E così il circolo si chiude, riproponendo una contraddizione crescente tra contributo economico e allarme sociale.

È evidente che i flussi vanno governati e l'irregolarità va combattuta anche alle frontiere. Ma se non si introduce un modo più efficace di soddisfare la domanda con procedure regolari che adeguino realisticamente l'offerta, e se non si interviene di più e meglio per l'integrazione dei nuovi arrivati e dei loro figli, il risultato sarà paradossalmente quello di accrescere proprio quelle condizioni di allarme sociale che le politiche formalmente restrittive vorrebbero contrastare.



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

AFFARI ESTERI/EDITORIALI

L'ISLAM NEL NOSTRO PAESE

Moschee e poligamia, in Italia troppi cedimenti

di MAGDI ALLAM

Oggi fa sorridere ai più l'idea che qui, nella culla del cattolicesimo, possa nascere una «Mezzaluna Rossa Italiana». Specie se a proporla sono i fedeli della moschea di Albenga, in provincia di Savona, chesi sono iscritti a un corso della Croce Rossa locale su sollecitazione dell'imam Ismail Kismy. Perché, hanno spiegato, vogliono portare il simbolo dell'islam sulla propria tuta e non quello del cristianesimo.

Eppure questa vicenda, riportata dall'*Adn-Kronos International*, assume un rilievo diverso se si considera il contesto della realtà dei musulmani nel nostro Paese. Ebbene ciò che emerge è l'atteggiamento di costante cedimento della classe politica e delle istituzioni dello Stato nei confronti degli integralisti e degli estremisti islamici.

Cominciamo con la questione delle moschee. Proprio oggi il sottosegretario all'Immigrazione, Marcella Lucidi, esaminerà un'interpellanza urgente presentata da Franco Ceccuzzi dei Ds, sottoscritta da altri 30 deputati della sinistra, in cui si chiede di inserire la costruzione della moschea di Colle Val d'Elsa, in provincia di Siena, nel quadro delle politiche di integrazione promosse dal governo. Ciò significherebbe garantire l'avallo dello Stato alla controversa moschea, voluta dal sindaco diessino Paolo Brogioni e finanzia-

ta con 500 mila euro a fondo perduto dal Monte dei Paschi di Siena. Fregandosene del fatto che dietro alla sedicente «Comunità dei musulmani di Siena

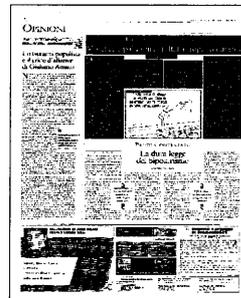
e provincia», titolare della moschea, c'è l'Ucoii (Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia). Violando un fondamento della democrazia diretta che dà il diritto ai cittadini di esprimersi su una questione vitale per la convivenza tramite referendum, due volte richiesto e due volte negato dal Comune. Insensibili al fatto che sin d'ora, appena iniziati i lavori della moschea (oltretutto dopo la scadenza della concessione edilizia il 28 novembre scorso), i prezzi delle case del quartiere Abbazia sono scesi. Preannunciando un fuggi-fuggi degli italiani e la sua trasformazione in un ghetto islamico.

Consideriamo un'altra questione calda, quella della poligamia. Intervendendo alla trasmissione *Cominciamo bene* su Raitre il 4 dicembre scorso, Marco Boato dei Verdi ha definito «ridicola e pretestuosa» la critica rivolta da Michela Biancofiore di Forza Italia all'articolo 11 della bozza di legge sulla libertà religiosa, da lei definito «un testo che va nella direzione di legittimare la poligamia». Il ragionamento di Boato è ineccepibile laddove egli assicura che «l'istituto della poligamia è in

totale contrasto con il nostro ordinamento e nessun parlamentare, di nessun orientamento politico, si sogna di volerlo introdurre o di volerlo legittimare in qualsiasi forma». Ma ciò che sfugge a questa inequivocabile presa di posizione di principio è la realtà della poligamia che già c'è in Italia e che viene celebrata nelle moschee d'Italia. Non si vuol comprendere che il matrimonio islamico di per sé contempla la poligamia. Così come non si vuole vedere che l'Ucoii vorrebbe continuare a celebrare nelle moschee matrimoni poligamici anche se non riconosciuti dallo Stato. Ciò non va bene alle donne musulmane (e non) abbandonate e violentate dai mariti poligami. Con drammatiche conseguenze per i figli. Eppure sembra che ciò possa andare bene all'attuale governo.

Siamo arrivati al punto in cui in Italia le moschee le richiedono gli integralisti e gli estremisti islamici, ma le vogliono e le finanziano le istituzioni italiane. Che la poligamia è rivendicata dagli integralisti e estremisti islamici, ma l'approva sostanzialmente (negandola formalmente) la sinistra al potere. Vista dall'alto delle ideologie, è un'Italia che procede ciecamente verso il mito del multiculturalismo. Vista dal basso del vissuto delle persone, è un'Italia condannata inesorabilmente al suicidio.

www.corriere.it/allam



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

AFFARI ESTERI/EDITORIALI

Il lavoro degli stranieri

Senza immigrati l'Italia sarebbe in recessione

di **Luca Paolazzi**

Una marcia in più. L'immigrazione sta spingendo l'economia italiana in modo decisivo. Tanto che senza il sostegno dei lavoratori stranieri l'Italia avrebbe registrato una recessione nel 2002-2003 e nel 2005. Il loro contributo al Pil è, infatti, arrivato a 86,7 miliardi nel 2005, pari al 6,1% del totale. In forte aumento dall'1,6% del 1993 e dal 3,2% del 2000. Tale incremento spiega il 96% dell'espansione del reddito prodotto nel Paese negli ultimi cinque anni.

Queste stime sono il frutto dell'elaborazione effettuata dal Sole-24 Ore, i cui dettagli sono pubblicati nell'edizione in edicola domani e che rappresenta il primo tentativo di misurare gli effetti economici complessivi dell'immigrazione. I calcoli sono stati effettuati sulla base di dati di varie fonti, anzitutto Istat.

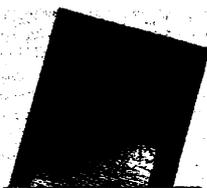
Tra i principali risultati dell'analisi del Sole-24 Ore, oltre al livello, la dinamica e la composizione settoriale delle attività produttive svolte dagli stranieri, ci sono le valutazioni sulla loro presenza, giunta a 3,6 milioni di persone all'inizio del 2006 (inclusi i clandestini che hanno comunque rilevanza economica) e sul loro apporto all'evoluzione demografica. In assenza di stranieri la popolazione in Italia si sarebbe ridotta di 650mila unità dal principio del 1993 all'avvio di quest'anno, a causa di un saldo naturale (nati meno

morti) sempre più in rosso.

Al contrario, grazie ai nuovi arrivi e alle loro nascite (quasi 52mila nel 2005, contro appena 3mila morti), nello stesso periodo gli stranieri hanno fatto salire la popolazione presente nel Paese di oltre 2,2 milioni, a 59,7 milioni (58,7 quella ufficialmente residente). Stanno dando un notevole impulso anche all'occupazione: l'anno scorso, infatti, erano 2,1 milioni i lavoratori immigrati, irregolari inclusi. Concentrati soprattutto nei servizi domestici (698mila) e nel resto del terziario (694mila), mentre l'industria, esclusa l'edilizia, ne impiega 297mila.

luca.paolazzi@ilsole24ore.com

DOMANI



**LA TERZA GUIDA:
 COLF E BADANTI.**

Domani toma l'appuntamento con la Guida «Stranieri e lavoro». Nel terzo inserto allegato al Sole-24 Ore del lunedì l'esame della posizione di colf e badanti, con le regole per l'assunzione.



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO /EDITORIALI

Il monito del ministro. Protesta il centrodestra Amato: sanatoria sugli immigrati senza una politica comune europea

ROMA — «In Europa sono necessarie politiche comuni più incisive per favorire l'immigrazione legale altrimenti ci saranno sempre grandi sacche di clandestinità e, alla fine, in mancanza di soluzioni alternative, le sanatorie e le regolarizzazioni diventeranno inevitabili».

Giuliano Amato dice questo pensando soprattutto alla Germania che in queste settimane sta per mettere in regola molti stranieri: «C'è una proposta che gira per la Ue. Si tratta di svuotare ogni tanto il sacco dell'immigrazione clandestina e in Germania se ne parla per quelli che vivono lì da 10 anni anche senza permesso di soggiorno. In Italia per quelli che vivono da noi da 5 anni».

Il ragionamento del ministro dell'Interno, che si dice comunque contrario alle sanatorie e alle regolarizzazioni di massa, fa saltare sulle barricate la Cdl e impensierisce anche settori della maggioranza.

Parlando a Milano davanti a una platea di addetti ai lavori delle politiche migratorie della Ue, Amato non ha usato giri di parole: «C'è un girone di dannati a spasso per l'Europa. Non hanno né identità né patria, vagano così in un inferno di non-vita. Che fare nei loro confronti? È molto più comodo incasellarli sotto l'etichetta "delinquenti" e fingere così di avere risolto il problema. Invece il problema resta».

Ecco allora che il ministro insiste sugli «interventi coordinati» a livello europeo per favorire l'immigrazione legale: «In Italia è evidente che la logica della legge (Bossi-Fini, ndr) va-

da superata». Bisogna trovare un meccanismo, è la conclusione del responsabile del Viminale, che convinca l'immigrato a dichiarare la sua clandestinità piuttosto che a mantenerla tale: «Magari organizzando delle liste nei Paesi d'origine ma questa proposta è stata accolta con una certa incredulità nella mia stessa maggioranza».

Il ragionamento di Amato ha offerto all'opposizione un'occasione per nuove polemiche: «Di quale sanatoria parla il ministro? Di quella già realizzata in forma mascherata, e in corso di applicazione, con il decreto flussi integrativo?», chiede Al-

fredo Mantovano (An). Che aggiunge: «Oggi le parole di Amato, un ministro promotore di clandestinità, incrementeranno a dismisura l'arrivo di irregolari».

Nella maggioranza, comunque, non c'è ancora accordo su come modificare la Bossi-Fini. Tanto che ieri Amato, dopo i

dubbi manifestati da Prodi, ha sconfessato la proposta del ministro Paolo Ferrero (Solidarietà sociale) che aveva ipotizzato permessi di soggiorno per ricerca di lavoro (da sei mesi a un anno) ottenibili mostrando alla frontiera una «dote» di 2.000 euro: «Non bisogna essere ministro dell'Interno per prevedere che ogni organizzazione criminale potrà dotare di dote un immigrato senza dote, ritirarla quando arriva e, soprattutto, se si è femmine, gettare le immigrate sul marciapiede alla mercé di tanti mascalzoni di puro sangue italiano. Considero questo un rischio enorme e l'ho fatto presente».



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-VARIE

L'INTERVISTA

Mantovano: «Ma dove vive? Così provocherà un'invasione»

«Ci voleva il governo di Prodi per avere un ministro dell'Interno che si fa promotore della clandestinità»

Francesca Angeli
da Roma

● «Ci voleva il governo di Romano Prodi per trovare un ministro della Giustizia promotore di criminalità e un ministro dell'Interno promotore della clandestinità». Alfredo Mantovano non fa sconti ad un esecutivo che, accusa il senatore di Alleanza nazionale, ha riportato il Paese in una situazione di emergenza soprattutto sul fronte dell'immigrazione clandestina. Un'emergenza che l'ultimo annuncio del ministro dell'Interno, Giuliano Amato, sulla necessità di una nuova sanatoria non potrà che aggravare. L'ex sottosegretario al Viminale prevede che questo nuovo annuncio «incrementerà a dismisura l'arrivo degli irregolari».

Senatore Mantovano, questo governo offre troppo facilmente il fianco a critiche sulla questione sicurezza?

«Onestamente mi pare che il ministro dell'Interno non ci sia proprio. Anzi mi chiedo che fine abbia fatto. Vorrei ricordare come Amato sia stato assente durante tutta la discussione sull'indulto e nonostante la sua presenza fosse stata ripetutamente richiesta, e con insistenza. E questo a prescindere dalle posizioni individuali. Occorreva per valutare l'impatto concreto che avrebbe avuto quel provvedimento. Ma il ministro Amato in Parlamento

non si è mai visto. Salvo poi farsi venire un mal di pancia a cose fatte. Ora si affronta una Finanziaria devastante perché toglie risorse proprio alle forze dell'ordine e al settore della sicurezza e Amato che fa? Sembra proprio che la poltrona del Viminale sia

vacante».

Come giudica le scelte del governo in materia di immigrazione? Questo annuncio di Amato su una nuova sanatoria «inevitabile» le sembra una provocazione o un modo per mettere le mani avanti?

«Mi chiedo: qual è la linea del governo in materia di immigra-

zione? Il ministro della Solidarietà sociale, Paolo Ferrero, da quando si è insediato al governo esterna a ripetizione sul tema immigrazione e poi interviene il giorno dopo Amato per dire il contrario. Di fatto in sei mesi che cosa hanno prodotto? L'unica proposta di sintesi sono due articoli che, modificando l'arti-

colo 18 del testo unico, allargano il riconoscimento al diritto di permesso di soggiorno per chi denuncia qualsiasi forma di sfruttamento. Non soltanto per le vittime della tratta di clandestini ma anche per le vittime di un qualunque datore di lavoro. Si tratta dunque di un intervento specifico, non organico e

che comunque allarga le maglie. Insomma Ferrero è per

un'apertura totale mentre Amato produce una politica intermittente. In sostanza non c'è una linea comune ma intanto è già in corso una sanatoria. Quella attuata col decreto flussi integrativo che ha regolarizzato altri 350mila irregolari».

Amato sostiene che molti Paesi Ue si starebbero orientando verso una sanatoria.

«Ma in quale Europa vive Amato? Prima di tutto qualsiasi sanatoria dovrebbe comunque passare al vaglio della comunità europea mentre qui non succede. Poi vorrei ricordare al ministro che la Spagna di Zapatero ha blindato i confini, che la Gran Bretagna si orienta verso un'immigrazione sempre più qualificata e selezionata tramite l'ingresso a punti e che pure in Francia, nella competizione per l'Eliseo, Segolene Royal e Nicolas Sarkozy fanno a gara a chi propone una politica più rigorosa in tema di immigrazione. In questo scenario invece l'Italia si mostra come il Paese pronto ad accogliere tutti. Non stupisce che l'Italia sia diventata la meta preferita dei clandestini e che dopo quattro anni siano ripresi gli sbarchi pure in Puglia».

Ma il testo unico va rivisto?

«La Bossi-Fini non è i dieci comandamenti e può essere modificata. Amato però non ha proposte organiche in materia. Quello che mi dispiace veramente è che in cinque anni avevamo faticosamente portato il Paese fuori dall'emergenza ma ora con la ripresa del traffico di clandestini ci siamo ripiombati».

Immigrazione. A Tripoli vertice Europa-Unione africana

Amato: ok alle quote Ue proposte da Frattini

TRIPOLI

La pressione demografica che dal continente africano si dirige verso l'Europa imporrà a Bruxelles di "comunitarizzare" al più presto le norme su immigrazione e asilo nella prospettiva di creare vere e proprie "quote Ue" per gli ingressi legali. Una proposta, quest'ultima, avanzata dal vicepresidente della Commissione, Franco Frattini, dalla tribuna del primo summit Unione europea-Unione africana su immigrazione e sviluppo che si è aperto ieri a Tripoli alla presenza, oltre a Frattini, del commissario Ue allo sviluppo, Louis Michel, e dei ministri degli Esteri e degli In-

terni dei Paesi europei (per l'Italia Giuliano Amato e Massimo D'Alema) e di almeno 50 Paesi africani.

«Le quote migratorie — ha detto Frattini — saranno ancora stabilite a livello nazionale, ma l'Unione chiede che siano gestite da Bruxelles». L'Europa si deve sforzare, secondo Frattini, di parlare con una voce sola accettando un approccio globale sulla questione delle migrazioni che comprenda anche le politiche di sicurezza e di sviluppo. Pace e sicurezza sono, del resto, gli obiettivi dell'African Peace facility (Apf), strumento finanziario europeo a favore dei Paesi africani che potrà contare su una

nuova dotazione di 300 milioni di euro.

È intanto giunto dal ministro dell'Interno Amato il primo "sì" alla proposta Frattini di "quote Ue" per immigrati legali. Mentre si sta ridiscutendo in Italia la riforma della Bossi-Fini, Amato ha ricordato che la proposta «ha un senso profondo in un'Unione europea che è diventata ormai largamente Schengen perché chi entra a Lampedusa o alle Canarie entra nel territorio Ue». Amato ha espresso però qualche riserva sulla praticabilità della proposta. «Non so quali siano le posizioni dei singoli Stati — ha ammesso — dobbiamo essere realisti perché ci sono posizioni molto diverse».

Più politico l'intervento di Massimo D'Alema, secondo il quale Europa e Africa sono chiamate ad adottare «un approccio solidale» su flussi migratori e lotta alla criminalità. Un processo che potrà aiutare anche l'azione che Italia e Libia da tempo stanno conducendo per governare i flussi clandestini e risolvere il pesante contenzioso bilaterale. Ma questa «sfida comune» tra i due continenti potrà essere vinta solo se si andrà «oltre la logica degli steccati». L'obiettivo deve essere quello di una «gestione ordinata dei flussi». D'Alema è apparso, tuttavia, fiducioso su una "road map" Ue-Ua per migliorare la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo.



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-VARIE

L'INTERVISTA

■ **Ricette** Così il responsabile dell'Interno vede l'Italia multi-etnica: "Scelte urbanistiche dei Comuni e scuola decisive per l'integrazione"

"Avanti con la cittadinanza e no ai quartieri ghetto"

Parla il ministro Amato: "Ho un amico vucumprà"

VLADIMIRO POLCHI

«L'INTEGRAZIONE è un affare difficile. Ma è la missione storica del nostro tempo». L'Italia non può tirarsi indietro. «Anche noi abbiamo vissuto la diversità del poveraccio: mio cognato, giovane calabrese, dopo la laurea in medicina voleva specializzarsi in Germania, ma nessuno gli affittò casa, perché aveva la pelle scura». Giuliano Amato, ministro dell'Interno, parla a Metropoli e spiega la sua idea d'integrazione e convivenza. Qual è un modello d'integrazione applicabile al nostro Paese?

«Sono sempre stato contrario ai modelli, come se altri Paesi fossero per definizione dei prototipi e noi quelli che, in termini imprenditoriali, fanno innovazione senza ricerca, cioè copiano l'innovazione degli altri. Guardare agli altri comunque serve e a maggior ragione in tema d'immigrazione».

Perché?

«Perché solo ora in Italia, il tasso d'immigrati sulla popolazione complessiva, sia pure rimanendo tra i più bassi d'Europa, comincia ad avvicinarsi agli altri, superando il tetto del 4%. Abbiamo un problema che in passato ci siamo posti di meno. Quanto al modello inglese d'integrazione, il caso del 7 luglio (gli attentati a Londra, ndr) dimostra che esiste il rischio che le seconde e terze generazioni cerchino l'identità negativa, nel messaggio che arriva via internet da Al Qaeda: «Sii mu-

sulmano, contro l'occidente». Però, se uno è sufficientemente realista, capisce che questo non basta da solo a dire che il modello inglese è fallito. Perché se così fosse, noi dovremmo dire che falliamo quotidianamente nei confronti dei nostri ragazzi».

Dei nostri ragazzi?

«Certo. Se io prendo l'esempio di Napoli, devo dire che falliamo. Ma non solo Napoli, l'Italia intera si sta riempiendo di baby gang e il bullismo tra i nostri ragazzini va crescendo. I modelli sbagliati, di cui troviamo traccia nei branchi che si formano nelle nostre scuole, fanno tremare le vene ai polsi. In poche parole, esiste un problema generale nelle nostre società, di cui quello degli immigrati costituisce una parte più significativa».

Colpa della separazione in cui vivono alcune comunità?

«La separazione è di sicuro qualcosa che nuoce. E ciò accade quando le comunità etniche o etnico-religiose vengono reclusi o si autorecludono».

Quanto è importante allora il ruolo della scuola pubblica?

«E' centrale e i nostri insegnanti dimostrano una grande capacità di tenere insieme i vari bambini, rifiutando classi distinte per coloro che vengono da fuori. Apprezzo i tanti

docenti che mi dicono: «E' faticoso, ma lo faccio»».

Basta questo per l'integrazione?

«No, serve anche un'attenta politica urbanistica degli enti locali».

Contro il formarsi di ghetti

etnici nelle nostre città?

«Il rischio di ghettizzazione lo vediamo emergere, ma vediamo anche amministrazioni che lo combattono, con politiche di decongestionamento etnico».

Qualche esempio di amministrazione virtuosa?

«La Toscana ha una buona politica d'integrazione, salvo con i cinesi che è difficilissimo mettere assieme agli altri. Pesarò ha promosso la convivenza nei quartieri centrali della città. E poi i comuni, come Padova: un esempio sfortunato di comune virtuoso, che seppure in ritardo, si sta adoperando concretamente per il decongestionamento».

Buoni insegnanti, bravi sindacati. E poi?

«Poi ci vuole l'integrazione culturale, che ha come sfondo una domanda che mi sento spesso fare: riusciamo davvero a integrare le comunità islamiche?».

Qual è la sua risposta?

«Cristiani e musulmani si sono scannati con una ferocia senza pari nella storia. Nei primi secoli dello scorso millennio, era però l'Islam illuminato a fare da tessuto d'integrazione tra diversi, anche in Italia. Poi le strade si sono divise. Noi abbiamo creato lo Stato

nazionale europeo, costruito su comunità bianche e cristiane. L'Islam intanto cadeva nel

suo dogmatismo ideologico più retrivo, facendo dei Paesi musulmani degli Stati economicamente arretrati. Sono cresciuti risentimenti, che si abbeverano di letture del Corano sempre più delirantemente dogmatiche. Oggi, purtroppo scontiamo questo clima e vediamo la diversità come qualcosa di estraneo, mentre sei secoli fa era normale essere arabi, ebrei, cristiani. Non solo. Il diverso viene da noi, portando con sé una visione dell'Occidente come potere coloniale e interpreta ogni nostra indicazione d'integrazione come un'imposizione. L'integrazione è difficile. Ma è la missione storica del nostro tempo: riallacciare i fili tra occidente e oriente, ammettendo le colpe reciproche, come ha fatto Giovanni Paolo II, chiedendo perdono per gli errori della Chiesa».

Si parla molto del ruolo delle donne nell'Islam.

«Il principale problema con l'Islam riguarda proprio questioni di famiglia e di genere. Un'infermiera etiopica mi ha raccontato di una donna musulmana che vive in Italia da otto anni segregata in casa, senza che nessuno l'abbia mai vista. Questo isolamento è inaccettabile. Ma ricordiamoci anche che noi abbiamo avuto il divorzio all'italiana e il delitto d'onore. Insomma il melting pot lo si può fare, sapendo quali enormi ostacoli la storia

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

AFFARI ESTERI/INTERVISTE

opponga e ricordando che pure gli italiani hanno vissuto sulla propria pelle la diversità del poveraccio».

L'integrazione presuppone il rispetto delle regole. Cosa pensa degli immigrati che vendono merce contraffatta?

«Sono solo l'ultimo anello di una catena di sfruttamento. E' iniquo caricare il tema della contraffazione sui vucumpra: a monte ci sono forti organizzazioni criminali. Ad Ansedonia ho un amico vucumpra. E' un bravo senegalese, che non vende merce contraffatta».

Cosa compra da lui?

«Di solito a comprare sono le signore. Da me, grazie al volontariato che ho messo in moto, ha 'strappato' 20mila euro in libri e computer per la scuola del suo villaggio in Senegal».

Quando sarà pronta la riforma della legge Bossi-Fini?

«La modifica poteva essere pronta prima, ma sarà presentata entro Natale, perché abbiamo deciso di aprire un preventivo confronto con le istituzioni e le associazioni che si occupano di immigrazione».

Lei propone il ritorno dello sponsor e la creazione di liste di collocamento presso i consolati.

«Lo sponsor deve garantire che la persona che entra sia coperta dal punto di vista sanitario e dei mezzi di sussistenza».

I consolati riusciranno a far funzionare le liste?

«Le liste di collocamento potranno essere gestite direttamente anche dai Paesi ritenuti affidabili e da organizzazioni internazionali».

Lei ha detto: «La macchina delle espulsioni non funziona». Cosa cambierà?

«Il rimpatrio volontario può essere una soluzione. Ma la cosa più importante è la collaborazione dei Paesi di provenienza degli espulsi, con accordi di riammissione».

E' favorevole al voto amministrativo agli immigrati?

«E' una questione costituzionale. L'art. 48 parla di diritto di voto e lo attribuisce ai cittadini. Per questo ho presentato un disegno di legge, che avvicina la cittadinanza alla carta di soggiorno».

L'Italia ha preso una decisione sul-

la libera circolazione di romeni e bulgari dal 2007?

«Non ancora».

Purtroppo i romeni hanno al loro interno anche una quota di criminalità organizzata. Nelle prossime settimane cercherò di stringere con la Romania un rafforzato accordo di collaborazione nella lotta alla criminalità. Se questo sarà soddisfacente non ci saranno limiti alla loro circolazione».

E i bulgari?

«Bulgaria e Romania sono gemellate, ma non è detto siano siamesi».

ISLAM

Riallacciare i fili che legavano Occidente e Oriente è il grande compito della nostra epoca. Ma bisogna che ognuno riconosca i propri errori come fece Giovanni Paolo II per la Chiesa

BUONI ESEMPI

È positiva la politica regionale della Toscana per l'inserimento sociale degli stranieri. Resta difficile da superare il problema dell'isolamento dei cinesi. Bene anche Pesaro e Padova

CONVIVENZA

Gli attentati di Londra non significano che li è fallito un modello di integrazione. Se no, visti i casi di bullismo in crescita, dovremmo dire che l'Italia fallisce con i propri ragazzi

CASO ROMANIA

Se non si farà un accordo soddisfacente con la Romania sulla lotta alla criminalità, gli ingressi di lavoratori romeni resteranno limitati

FALSE GRIFFE

È ingiusto scaricare sui 'vucumpra' tutta la colpa per le merci contraffatte: sono solo l'ultimo anello di una catena di sfruttamento in mano a criminali



La via italiana all'integrazione è possibile

ALESSANDRO CAMPI

a decisione di promuovere, dopo l'incanto dello scorso 10 settembre, una nuova sezione del Forum delle idee sul tema della cittadinanza e dell'integrazione merita di essere salutata con grande favore. È la conferma, vista dall'esterno, che il "nuovo corso" inaugurato nei mesi scorsi da Gianfranco Fini con il documento "Ripensare il centrodestra nella prospettiva europea" risponde, evidentemente, a una scelta strategica che coinvolge Alleanza nazionale nella sua interezza e non, come talvolta si è insinuato, a un'esigenza di visibilità del suo leader.

In quel documento, tra l'altro, si parlava della necessità di un rapporto diverso e più costruttivo con «quella parte di ceto intellettuale che non ha paura di "contaminarsi" a destra, poco considerato nella fase di governo ma ancora disposto a dare il suo contributo per alzare il profilo qualitativo della proposta (e della presenza) politica della destra italiana». Se questa è la premessa metodologica che ispira l'iniziativa del Forum, quale scelta migliore, per una destra che si vuole riformista ed europea, pragmatica e post-ideologica, di una discussione, si spera approfondita e originale, sulle

questioni, politiche e teoriche, poste dall'immigrazione e dalla sfida multietnica e multireligiosa?

Su questo tema, inutile nascondere, a destra sono stati espressi in passato anche atteggiamenti politicamente e culturalmente discutibili. È però vero che, diversamente da quel che è accaduto in altri paesi europei, la destra italiana nulla ha concesso alla xenofobia, allo spirito di *apartheid*, all'etnicismo politico o alla sindrome da "nemico interno". Ha forse commesso lo sbaglio di guardare al fenomeno immigratorio dal punto di vista prevalente della sicurezza e dell'ordine pubblico. Ha inoltre offerto una lettura sovente "economicista", in senso liberal-produttivista, della presenza straniera in Italia, valutata unicamente in termini di forza-lavoro, secon-

do i parametri fissati dalle associazioni imprenditoriali sulla base delle loro esigenze occupazionali. Altre volte può avere avuto un approccio utilitarista, in virtù del quale sugli stranieri, in cambio dell'accoglienza e delle opportunità di lavoro loro concesse, incombeva la responsabilità storica di mantenere attivo il saldo demografico della popolazione italiana e di assicurare la futura solvibilità del sistema pensionistico nazionale. Da ultimo, c'è anche stato chi ha cercato d'interpretare le dinamiche immigratorie in una chiave culturale e antropologica, ed è finito nella trappola dello "scontro tra civiltà": in questo caso l'errore è consistito nel trasformare la critica (legittima e largamente accettabile) al relativismo culturale (secondo cui tutte le culture sono eguali e intercambiabili) nell'assolutizzazione, in una chiave politico-conflittuale, dell'identità cristiano-occidentale (che significa contrapporre una cultura a tutte le altre, inibendo così alla radice qualunque dialogo o scambio).

Ne è derivata, sul piano pratico, la necessità per la destra italiana di articolare un'azione politico-legislativa in materia d'immigrazione realmente efficace e di lungo periodo, in grado di offrire al problema soluzioni diverse da quelle sperimentate negli altri Paesi europei e rivelatesi a loro volta problematiche e fallimentari: dal modello assimilazionista e differenzialista francese a quello multiculturalista olandese. Qual è dunque il mondo giusto con la cui la destra deve guardare, per quanto possibile in modo originale e innovativo, all'immigrazione e alle sue conseguenze?

Per prima cosa occorre evitare di appiattirsi sul cliché di destra che la sinistra ha costruito nell'immaginario pubblico nazionale (è questo il vero segno dell'egemonia culturale: dipingere l'avversario a misura dei propri desideri e delle proprie convenienze). Dove sta scritto che la destra debba essere ostile per principio agli immigrati, alimentare la paura del meticciato, imbarcarsi in crociate politicamente inutili e pericolose contro la libertà religiosa e i suoi simboli? L'alternativa al cosmopolitismo predicato dalla sinistra non è per forza la chiusura entro le proprie frontiere a difesa di un'omogeneità sociale e culturale che peraltro non esistono più da un pezzo. Perché la destra dovrebbe lasciare alla sinistra il monopolio del dialogo tra culture? Perché quest'ultima dovrebbe possedere la virtù dell'accoglienza e lasciare alla prima il vizio dell'esclusione? Secondariamente, andrebbero evitati i facili innamoramenti nei confronti delle "false destre" che hanno oggi così largo corso nel nostro Paese: si tratti dei cosiddetti neo-con o di quelli che vengono abitualmente definiti "atei devoti". Alle loro posizioni in materia di Islam o di rapporti tra politica e religione una destra riformista e consapevole di sé dovrebbe riservare un'attenzione rispettosa ma cer-

tamente critica. Dove sta scritto che al fondamentalismo musulmano si debba rispondere per forza con il fondamentalismo occidentalista?

Dire ciò significa, per la destra, rifiutare qualunque approccio ideologico o pregiudiziale, qualunque pulsione emotiva o irrazionale, qualunque intellettualismo per quanto sofisticato. La strada da scegliere è invece quella del realismo storico e del pragmatismo politico, della ragionevolezza e del senso della misura. L'opposto, detto per inciso, di quel mix di sentimentalismo umanitario, pietismo universalistico, terzomondismo d'antan, utopismo politico e affarismo "politicamente corretto" che alimenta la sinistra e certo mondo cattolico-progressista in materia d'immigrazione.

Occorre poi, per strano che possa sembrare, riappropriarsi della propria storia culturale e del proprio linguaggio. L'esatto contrario, dunque, del pericolo, paventato da alcuni, di una destra che per mostrarsi all'altezza delle attuali sfide politiche si spinge sino a rinunciare alla sua stessa identità. Il problema, semmai, è essere consapevoli del proprio patrimonio di idee e concetti e avere la voglia e la capacità di aggiornarlo in funzione dei cambiamenti della storia.

Prendiamo, ad esempio, l'idea di "nazione" e il concetto di Stato, con tutto ciò che questi due termini storicamente racchiudono sul piano politico, emotivo e simbolico per chiunque si consideri di destra. Bene, dal punto di vista della destra, la discussione sulla cittadinanza non può che intrecciarsi con quella sul futuro dello Stato nazionale nel contesto del mondo globalizzato. Non per ragioni istintive e sentimentali, ma per motivazioni razionali e concrete: a dispetto delle molte diagnosi che ne hanno annunciato il tramonto o la fine lo Stato-nazione, infatti, è ancora oggi l'unico spazio normativo e simbolico all'interno del quale è possibile strutturare, in forma compiutamente democratica, le relazioni politiche e sociali. Ciò significa che la cittadinanza, che prima di essere un elenco di diritti è un patto di natura politica, non può essere dissociata dalla nazionalità e dall'adesione, volontaria e consapevole, a un ordine politico-giuridico rispetto al quale l'individuo (non il gruppo o la comunità) s'impegna sul piano della lealtà e dei doveri. Il che spiega, ad esempio, perché dal punto di vista politico l'idea di doppia cittadinanza sia un controsenso: non si può essere leali allo stesso modo a due Stati diversi. La cittadinanza implica sempre una scelta preferenziale. Ed è proprio un'idea di nazione politica e volontaristica basata sul concetto di cittadinanza politica, la nazione come "comunità di cittadini" per dirla con le parole di Dominique Schnapper, che la destra dovrebbe oggi porre al centro della discussione pubblica in materia di immigrazione.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-OPINIONI ED INTERVISTE

LA PROPOSTA

**Ecco che cosa
 dobbiamo esigere
 dagli islamici**

di **MARCELLO PERA**

Qual è il nesso fra teologia e cittadinanza? E fra la lezione del Papa a Regensburg e l'integrazione in Europa dei seguaci dell'islam? Strana domanda: non c'è alcun nesso, manca qualunque anello intermedio.

Eppure questo anello esiste, ed è la modalità del dialogo che la teologia cristiana - se non bastasse il buon senso - offre in una società multiculturale, come sempre più diventa quella europea. Ma siccome, anche detto così, il nesso resta criptico, occorre spiegarci.

È noto, ed è esperienza costante soprattutto di questi tempi, che un ostacolo all'integrazione proviene dall'identità religiosa. (...)

(...) Le religioni, tutte le religioni, sono sistemi chiusi e incompatibili. Il cristiano che, con Gesù, predica: «Ego sum via, veritas et vita», non può pensare che, per la sua salvezza, ci sia un'altra via, verità e vita. E così il seguace di ogni altro credo religioso. Ne deriva che, propriamente, non può esserci dialogo autentico fra religioni o, come ha detto di recente il Papa all'Università Gregoriana, che il dialogo deve essere «senza ambiguità», cioè senza rinuncia al cuore stesso della fede professata. La qual cosa impedisce il dialogo in senso stretto, perché ragione e scopo di ogni dialogo è proprio ciò che le religioni escludono: la possibile correzione dei punti di partenza e la possibile convergenza su soluzioni anche diverse da quelle iniziali.

Allora, come integrare chi professa una fede in una società che in prevalenza ne pratica un'altra? Come evitare che l'identità religiosa diventi una barriera insuperabile all'integrazione? E se queste identità si rafforzano, come trasformare in collaborazione ciò che invece appare subito come fonte possibile di uno scontro fra culture diverse e irriducibili? Una via di usci-

ta deve pur esserci, qualcosa si deve pur fare.

**Norme di comportamento
 per gli immigrati in Europa**

Intanto, c'è qualcosa che non si deve fare, e che purtroppo in Europa spesso si fa e parte della cultura europea sovente raccomanda. In proposito, un piccolo decalogo è utile.

Non si deve chiedere all'immigrato la conversione alla religione prevalente della società ospitante. Sarebbe non solo una domanda di apostasia, ma una imposizione di perdita di identità.

Non si deve chiedere la abdicazione alla propria religione da parte della società ospitante. Sarebbe una resa alla religione dell'immigrato.

Non si può chiedere la "privatizzazione" di tutte le religioni. Questa sarebbe una violenza contro il senso religioso delle persone e un mancato riconoscimento del ruolo pubblico che le religioni svolgono e intendono svolgere. Il credente non può limitarsi a testimoniare personalmente davanti al suo Dio; siccome nel suo credo sono in gioco la salvezza e i modelli di vita che la assicurano, il credente, quando professa la propria fede, intende andare oltre se stesso e coinvolgere tutti.

Infine, non si può pensare che un dialogo lasciato libero e spontaneo produca automaticamente una convergenza. Sarebbe come credere nel sincretismo, ciò che è contrario alla logica interna di ogni religione, specie se monoteista.

E allora? Dove si trova quel terreno comune che ci può mettere al riparo dello scontro possibile? Nella sua famosa lezione di Regensburg (ora pubblicata da Cantagalli: "Chi crede non è mai solo"), Benedetto XVI ha indicato una strada, quella cristiana. Naturalmente, il Papa non parlava di integrazione degli immigrati, né di misure di accoglienza, e neanche di politica, e però da ciò che ha detto una lezione su questo terreno si può trarre.

Il Dio cristiano è due cose. È caritas, cioè amore; è logos, cioè ragione. Questo Dio non

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-VARIE

SCENARI Una critica alle tesi di Niall Ferguson, che lega il tramonto della nostra civiltà al decremento demografico

Occidente

L'impossibile declino

di EMANUELE SEVERINO

La tecnica ci salverà dall'immigrazione islamica

Si può affermare il «declino dell'Occidente» per il motivo che le masse del Sud America, dell'Asia, dell'Africa stanno sostituendo negli Stati Uniti e in Europa le popolazioni di razza bianca, sempre meno prolifiche? Oppure questa tesi si dimentica delle strutture in cui ogni razza è inevitabilmente inscritta, e che la struttura oggi sempre più dominante è il frutto più maturo dell'Occidente — dunque ben lontano dal «declino» —, e si chiama «tecnica»?

Quella tesi è stata ribadita di recente sul *Corriere* (23 ottobre) dal noto storico Niall Ferguson, che al centro del declino dell'Occidente vede il declino degli Stati Uniti. Un «impero» — scrive — corrisponde ad un'esportazione di gente, pionieri e coloni», e invece «gli Stati Uniti sono importatori di persone, con quasi un milione e mezzo di nuovi arrivi ogni anno (...). Nel frattempo, quelle aree del mondo, che gli europei avevano colonizzato in passato, stanno a loro volta colonizzando l'Europa». Date le premesse, è lecito aggiungere che stiano colonizzando anche gli Stati Uniti.

Il fenomeno migratorio descritto da Ferguson è indubbio. Ma, per definirlo, la parola «colonizzazione» è la meno adatta, anche se a prima vista sembra chiarificante. Indica infatti non un semplice flusso demografico, ma la volontà di trapiantare in altre regioni i propri progetti sul modo di organizzare l'esistenza. Mi riferisco, ad esempio, al progetto cristiano, capitalistico, comunista, democratico, islamico, che si sono scontrati e si scontrano (oltre che tra di loro) con i progetti in cui la colonizzazione si imbatte, prevalendo su di essi. E a prima vista si può ritenere che, più o meno intenzionalmente, l'immigrazione in Europa sia soprattutto un processo di colonizzazione islamica del nostro continente e in misura minore degli Stati Uniti. Ma questo è solo l'aspetto esterno del fenomeno — peraltro già in grado di determinare, nelle popolazioni di razza bianca, gravi problemi e conflitti. C'è dell'altro.

Quei progetti sono le strutture in cui gli individui e i popoli vivono e con cui trasformano il mondo. Chi non rimane al loro interno è un grande pioniere che apre un nuovo percorso storico, evoca cioè una struttura nuova. Oggi il mondo è avviato verso una struttura di cui tutte le altre hanno bisogno — anche per combattersi tra loro e prevalere le une sulle altre. Si tratta dell'apparato scientifico-tecnologico, che costituisce l'autentica forma di globalizzazione (ed è essenzialmente diverso dal ca-

pitalismo). Ne riconoscono l'importanza anche coloro che sembrano più lontani da esso, come risulta anche da recenti dichiarazioni di esponenti del mondo cristiano e islamico. Ciò avviene perché continua a prevalere la convinzione che la tecnica, di per se stessa, sia «neutrale» e divenga buona quando sia usata «bene», cattiva quando sia usata «male». Eppure essa è un progetto non neutrale: la crescita indefinita della propria potenza.

I progetti, o strutture, di cui stiamo parlando, si servono della tecnica, ma ne sono anche il limite, perché le impediscono di produrre tutto ciò che è in contrasto con i loro contenuti (economici, religiosi, politici, eccetera). La costruzione di nuove forme dell'esser uomo — alla quale appartiene ad esempio la cosiddetta ingegneria genetica — è condannata sia dal Cristianesimo sia dall'Islam. Possibilità gigantesche sono frenate e spente in quanto appaiono moralmente riprovevoli. Il che accade anche quando sono giudicate economicamente e politicamente svantaggiose.

Rimane però indubbio che una tecnica non limitata in questo modo finisca col prevalere su una tecnica che invece sia così limitata, cioè al servizio di quei progetti. La forma più potente di tecnica è allora quella che si libera da ogni limite. E noi sappiamo quale sia il limite più massiccio all'agire umano a cui l'uomo abbia pensato lungo la propria storia: è Dio e le sue leggi. La tecnica più potente è dunque quella che, oltre che degli altri limiti, si libera da Dio e dalle sue leggi.

Ormai, anche l'anima religiosa (soprattutto quella monoteista) è costretta a combattere i propri avversari con la tecnica. E se, come in effetti sta avvenendo, essi si allontanano sempre più da Dio, e possono quindi avvalersi di una tecnica sempre più libera dai vincoli del divino, e quindi sempre più potente, allora l'anima religiosa si trova di fronte a questo

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

AFFARI ESTERI/EDITORIALI

dilemma: o rinuncia alla potenza prometeica che si libera di Dio — ma in questo modo si arrende e si sottomette alle potenze del «male» —, oppure non intende arrendersi, e in attesa che la fede che muove le montagne faccia ritorno, è costretto a combattere le montagne dei nemici servendosi della tecnica potente, e sempre più potente, ossia di quella che scioglie via via tutti i vincoli imposti dal divino.

L'Occidente è il viandante che sta sempre più allontanandosi dal divino. Lo ripete il pontefice, la Chiesa cattolica, i rappresentanti dell'Islam. Che cosa incontrano dunque quei flussi migratori che secondo Ferguson starebbero «colonizzando» Europa e Stati Uniti? Incontrano soltanto, come egli sostiene, un Occidente in declino perché le popolazioni bianche sono sempre meno prolifiche, sì che la colonizzazione dell'Occidente da parte dei non occidentali equivarrebbe soprattutto all'islamizzazione dell'Occidente? Oppure vanno incontro a ben altro, cioè alla potenza vincente della tecnica, che ormai è il cuore dell'Occidente, ben lontano, dunque, dal declino, e destinato a guidare a lungo il cammino dell'uomo sulla terra?

Poiché quelle migrazioni non sono soltanto eventi demografici, ma culturali — sì che quel che Ferguson chiama «colonizzazione» dell'Occidente ne sarebbe l'islamizzazione —, tali migrazioni non vanno forse incontro al *dilemma* che ho qui sopra indicato? Chè se questa resa dei conti non si producesse — non si realizzasse alcuno scontro di civiltà — ma si verificasse soltanto l'aspetto demografico della «colonizzazione», senza alcuno sconvolgimento culturale, allora il no-

stro secolo vedrebbe certo l'estinzione, in Occidente, della razza bianca e la sua sostituzione con altre razze più vitali. E questo sarebbe certamente il declino degli Stati Uniti e dell'Europa, in quanto «nazioni» guidate dalla razza bianca. Ma non sarebbe il declino dell'apparato scientifico-tecnologico che ormai costituisce l'essenza dell'Occidente e va subordinando a sé tutte le altre strutture e dunque anche la struttura che si chiama «nazione», e sta diventando l'autentico «impero». Quelle strutture si illudono di servirsi della tecnica. Si illude anche quel movimento islamico-comunista che non ha nulla di straordinario o di balzano, visto che (lo sto dicendo da tempo) l'Islam ha sostituito l'Unione Sovietica alla guida delle rivendicazioni dei popoli poveri.

Alla tecnica è indifferente la razza della materia umana che si unisce alla forma tecnica. Oggi gli immigrati restano ai margini delle so-

cietà avanzate, perché le loro prestazioni sono ancora insufficienti rispetto alla complessità dell'apparato scientifico-tecnologico. Ma, quando questa congiuntura fosse superata, il cuore dell'Occidente continuerebbe a vivere anche se la pelle degli occidentali avesse cambiato colore. Si tratta di un dramma delle razze e delle culture in cui sono cresciute, non di quel cuore. Del dramma, dunque, non solo della razza bianca e cristiana, ma anche di quelle non bianche e non cristiane che dilagano nel Nord del Pianeta. Il loro dramma è il dilemma che le attende, di cui ho parlato, e da cui escono sopravvivendo come razza, non come cultura, dunque non come cultura islamica. Rinuncerà, quest'ultima, alla potenza che abbandona Dio? Non riuscirà a prevalere? Adotterà quella potenza? Avrà adottato la potenza dei propri nemici! Cioè nemmeno questa volta riuscirà a prevalere.

Resta, gigantesco, il problema della tecnica. Essa è ben di più e di ben più profondo di quanto non sia apparso in queste righe. La tecnica più potente sente la voce della filosofia. Ne ho già parlato; ne ripareremo.

