

Fondazione Nord Est  
Presidente  
Andrea Tomat  
Direttore scientifico  
Daniele Marini

NE  
Direttore responsabile  
Auro Palomba  
Redazione:

Carlo Bergamasco, Davide Girardi,  
Daniele Marini, Fabio Marzella, Silvia Oliva,  
Giuliano Pasini, Gianluca Toschi

Hanno collaborato:  
Jacques Barrot, Corrado Campobasso,  
Vincenzo Cesareo, Luigi Dalla Via, Franco Pittau,  
Alessandro Vardanega, Francesca Zaccariotto

Anno 12 n. 1-2010  
periodico bimestrale - Poste Italiane S.p.A.  
Spedizione in abbonamento  
postale - 70% CNS TV



Fondazione Nord Est  
studi ricerche progetti

# NE

analisi e commenti

## L'idée européenne de la citoyenneté

pag. 2

## Le rimesse dei lavoratori stranieri in Italia

pag. 12

## Misurare l'inserimento degli immigrati nella società italiana

pag. 17

## Schio, gli stranieri e l'integrazione

pag. 19

## Immigrazione, sicurezza e criminalità: evitare di prendere una parte per il tutto

pag. 22

## Esperienze concrete di integrazione: le iniziative di Unindustria Treviso

pag. 25

## Rispetto della legalità e integrazione

pag. 28

## Editoriale

*Stranieri, migranti o immigrati? E ancora, alunni con cittadinanza non italiana, alunni stranieri o alunni d'origine straniera? Il linguaggio, mai neutro, rappresenta a fatica il mutamento sperimentato dalla società italiana in particolare nell'ultimo decennio: la crescente pluralità, insieme etno-nazionale e religiosa. Non a caso, a fatica.*

*I fenomeni migratori, infatti, da fenomeni complessi quali sono, mal si prestano alle semplificazioni. L'univocità, semmai, va individuata nella loro caratteristica di "fatto sociale totale": dal mercato del lavoro alla scuola, dalla salute all'associazionismo, non v'è dimensione quotidiana che non osservi altrettanto quotidiane relazioni tra italiani "di diritto" e i molti nuovi italiani "di fatto".*

*Siamo un Paese d'immigrazione strutturata e strutturale: strutturata, perché fatta di uomini, donne e bambini; strutturale perché, semplicemente, i tanti rapporti tra vecchi e nuovi italiani sono costitutivi dell'Italia di oggi.*

*Urgono, allora, prudenza analitica e intelligenza politica: quanti si dedicano all'analisi dei fenomeni migratori devono evitare facili scorciatoie intellettuali, quanti hanno la responsabilità di intervenire nello sviluppo della società italiana futura devono, appunto, intellegere; comprendere.*

*Azioni e rappresentazioni sono altresì responsabilità collettive: per un fatto sociale che interpellava tutti, la responsabilità non può che essere, parimenti, di tutti. La responsabilità è fondamento dell'essere cittadini.*

*La coesione della società italiana presente e prossima transita per l'investimento nella cittadinanza sostanziale e in quella formale dei vecchi e dei nuovi italiani. Essere anacronistici non conviene: inibisce le molte potenzialità di un Paese che sta cambiando pelle.*

Davide Girardi

Il percorso di costruzione dell'Unione Europea, che sul versante economico-finanziario si è positivamente sviluppato fino all'avvento della moneta unica, può ricevere nuovo impulso tramite la crescita dell'idea di cittadinanza europea. Quest'ultima dovrà coinvolgere anche gli immigrati che risiedono nel territorio dell'Unione in condizione di regolarità. Per essi si configura un "dovere di integrazione", così come per i rifugiati. Anche per loro l'Europa deve porsi come meta di accoglienza e ricostruzione di un percorso di vita non possibile nei paesi d'origine.

*di Jacques Barrot,  
vice-presidente della  
Commissione europea*

## L'idea europea de la citoyenneté

*Testo dell'intervento tenuto il 31 ottobre 2009 presso la Fondazione del Duomo di Mestre  
dal Vice-presidente della Commissione europea Jacques Barrot.*

Avec le XXIème siècle, l'Europe a définitivement basculé dans la mondialisation, avec ses chocs violents, ses chances et ses menaces.

En moins d'une décennie, le monde a vécu des bouleversements répétés et majeurs, qui ont un impact sur toute l'Humanité.

L'expansion économique des États-continentaux émergents est lancée comme un train à grande vitesse. Nous vivons l'heure de l'information mondiale en temps réel via le web. Depuis le 11 septembre 2001, le terrorisme international nous menace comme l'épée de Damoclès. Et nous affrontons des crises provoquées par une spéculation effrénée, aux ondes de choc globales. Après l'éclatement de la bulle internet et les émeutes de la faim, la grande crise financière a démontré à quel point notre monde est devenu interdépendant.

Dans cette tempête, qui porte en elle autant d'opportunités positives que de dangers, quel est le message et le rôle de l'Europe?

A l'heure où des esquisses de gouvernance mondiale se dessinent, notamment avec la tour de contrôle économique et financière du G20, l'échelon européen, la valeur ajoutée de l'Union européenne, telle que les pères fondateurs l'avaient imaginée et créée, a-t-elle encore un sens?

A cette interrogation, je réponds sans hésitation "Oui".

Il suffit d'échanger avec nos voisins, des Balkans aux pays de la Méditerranée, il suffit de parcourir le monde pour prendre conscience de l'attractivité de l'Union européenne et de l'actualité de son message.

Ce message, c'est celui d'une réconciliation toujours possible, d'un dépassement des plus terribles tragédies de l'Histoire, grâce à ces puissants leviers de paix que sont "les solidarités de fait" et la prospérité démultipliée par le grand marché intérieur.

C'est un travail en progrès permanent, qui inspire les autres tentatives de communautés supranationales, comme l'Union Africaine, le Mercosur ou l'Asean.

Ayons conscience que nos 65 ans de paix partagée, que le formidable rattrapage économique des nouveaux États membres permis par notre politique de cohésion régionale, sont considérés avec étonnement et envie par le monde! Et ne nous comportons pas comme des enfants gâtés et blasés, oublieux d'une aventure unique dans l'histoire de l'Humanité.

Pour autant, nous ne devons pas faire preuve d'autosatisfaction. Pour peser plus fortement dans la mondialisation, l'Europe doit savoir parler d'une voix unie dans les instances mondiales. L'Europe doit aller plus loin, engager de nouveaux chantiers: préserver le capital humain, promouvoir la nouvelle croissance durable et ses stratégies industrielles, mettre le cap sur une communauté du savoir... Autant de nouveaux édifices qui seront d'autant plus solides si nous savons les bâtir ensemble, en dépassant les égoïsmes nationaux.

Mais pour relever en commun ces défis, nous devons consolider notre sentiment d'appartenance à une même communauté. **Nous devons bâtir une vraie citoyenneté européenne.**

J'ai une conviction personnelle. Pour convaincre au sommet, pour faire que le géant économique devienne aussi un géant politique, l'Europe doit à la base convaincre chacune et chacun d'entre nous qu'une citoyenneté vécue à l'échelle d'un continent est possible.

Cette citoyenneté européenne est une chance formidable pour l'épanouissement de chaque personne, dans un monde dur qui porte en lui les germes nocifs du repli sur soi et de l'individualisme. Cette citoyenneté européenne vécue par le plus grand nombre sera aussi la vague de fond qui poussera les représentants européens vers une Union toujours plus forte.

Reconnaissons-le. La citoyenneté européenne reste encore un sentiment diffus. On peut se sentir "européen" sans pour autant se considérer comme un "citoyen européen", conscients de ses droits et de ses devoirs à l'échelle de l'Union.

Pour atteindre ce stade, il faut que chaque européen soit capable de vivre:

- une citoyenneté sans entraves,
- une citoyenneté protégée,
- une citoyenneté engagée,
- une citoyenneté solidaire, qui puisse elle-même être considérée comme modèle d'une citoyenneté mondiale.

\*\*\*

#### UNE CITOYENNETÉ SANS ENTRAVES

Nous avons réussi à abolir les frontières avec l'espace Schengen. 450 millions d'habitants peuvent circuler librement en Europe. Cette libre circulation des personnes, garantie par la directive de 2004, est bien entendu un des progrès les plus spectaculaires de l'intégration européenne.

Pour autant, seulement 8 millions de citoyens européens résident dans un Etat membre qui n'est pas le leur pour étudier, travailler, rejoindre leur conjoint, vivre en famille, passer leur retraite.

Les frontières sont effacées mais d'autres barrières, immatérielles, ne sont pas toutes tombées, loin de là.

De l'école à la cessation de la vie professionnelle, il faut tout mettre en reuvre pour **lever les freins à la liberté de circulation en Europe.**

Cela débute par l'**apprentissage des langues**, qui doit commencer dès le plus jeune âge. La généralisation du "1+2" fixé par le processus de Sologne, c'est-à-dire la maîtrise de 2 langues en plus de sa langue maternelle, est absolument indispensable. C'est bien sûr la base de tout.

Nous avons fêté en 2007 les 20 ans du **programme Erasmus**. C'est un bel étendard européen. Mais Erasmus n'a bénéficié à ce jour qu'à 1% de la population étudiante européenne.

Il faut impérativement que la prochaine Commission ait le courage de tordre le bras de certains Ministres des finances trop frileux, comme Jacques Delors avait su le faire pour lancer le programme, en proposant un triplement du budget d'Erasmus. Car chacun sait que les bourses Erasmus sont insuffisantes pour que les étudiants d'origine sociale modeste puissent pleinement en bénéficier! Le **programme Leonardo** pour la mobilité européenne des apprentis doit également voir son budget multiplié par trois.

La relance des programmes Erasmus et Leonardo est importante pour **multiplier les reconnaissances mutuelles des diplomes**, qui sont à ce jour très insuffisantes. A titre d'exemple, la France n'a établi d'équivalence de diplomes qu'avec 10 Etats membres sur 27.

De nombreux Etats membres considèrent encore le diplôme comme un élément de la souveraineté nationale, alors qu'une reconnaissance mutuelle européenne est bien évidemment une opportunité démultipliée pour l'insertion professionnelle des étudiants.

Maîtrise des langues, cursus européens: ce sont les fondations sur lesquelles pourra s'élever **un véritable marché du travail européen**, qui n'existe pas encore. Aujourd'hui, seulement 2% des citoyens européens vivent et travaillent dans un Etat membre autre que leur pays d'origine.

Nous devons atteindre une reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, qui devrait prendre la forme d'un **"passeport européen des compétences professionnelles"**.

Et, à terme, il faut se fixer pour objectif **une européanisation des offres d'emploi**. Nous avons réussi à mettre en place des "Salons Européens de l'Emploi". 1 millions d'offres sont proposées sur EURES, le portail européen pour la mobilité de l'emploi. Mais pourquoi les agences pour l'emploi ne proposeraient-elles pas systématiquement des offres d'emploi transfrontalières? Nous devons aboutir à une interconnexion de tous les gestionnaires du marché du travail en Europe.

Facilité par des formations reconnues dans toute l'Union, le marché du travail européen doit également être accompagné d'une protection face aux incidents de la vie professionnelle: même si le sujet reste à ce jour "tabou", il faut **réfléchir à la compatibilité des systèmes d'indemnisation du chômage**, notamment en ce qui concerne la durée d'indemnisation.

Enfin, le marché du travail européen ne pourra se développer si la **portabilité des droits à retraite** n'existe pas. Certes, la diversité actuelle des systèmes de retraite, par répartition ou capitalisation, ne simplifie pas les choses. Mais la simple possibilité de cumuler les droits obtenus en cotisant dans différents Etats membres est encore soumise à des procédures trop complexes. La directive de 2005 sur "la portabilité des droits à pension de retraite complémentaire", approuvée par le Parlement européen en 2007, est à ce jour bloquée au Conseil...

Cette citoyenneté sans entraves pourra pleinement se déployer si nous arrivons à **batir une véritable communauté de droit**. C'est un des objectifs majeurs du Programme de Stockholm 2010-2014 pour l'espace européen de Justice, de Liberté et de Sécurité qui doit être adopté par le Conseil européen du 10 et 11 décembre. Nous conforterons la citoyenneté européenne si chaque personne peut faire valoir ses droits quelque soit l'Etat membre où elle vit. Les décisions judiciaires doivent être reconnues et exécutées d'un Etat membre à l'autre sans difficultés.

Le principe de reconnaissance mutuelle constitue la pierre angulaire de cette construction de l'Europe du droit. Et il se concrétisera dans la confiance mutuelle de tous les acteurs du droit.

Je prends un **exemple dans le droit civil, avec la proposition de règlement sur les successions internationales** que j'ai fait adopter par le Collège des Commissaires le 14 octobre dernier.

450.000 successions internationales sont ouvertes chaque année dans l'Union européenne. Or, les règles concernant la compétence des tribunaux et la loi applicable varient considérablement d'un Etat membre à l'autre. Les héritiers font face à un imbroglio juridique souvent mal vécu. La Commission propose d'augmenter la sécurité juridique, en prévoyant l'application d'un critère unique déterminant à la fois la compétence des

autorités et la loi applicable par défaut à une succession transfrontalière (le critère de la résidence habituelle du défunt). Nous proposons également de créer un certificat successoral européen, qui permettra de fournir sans autres formalités la preuve de sa qualité d'héritier.

Ce sont des mesures qui peuvent paraître techniques, mais il faut avoir à l'esprit que les barrières juridiques et administratives en Europe sont bien souvent le frein principal à la mobilité des personnes, et par conséquent à l'émergence du sentiment de citoyenneté européenne.

C'est également par les nouvelles technologies que ces barrières tomberont. C'est pourquoi l'Union européenne va lancer, le 15 décembre prochain, le **portail E-Justice**, qui permettra à tout un chacun d'accéder facilement aux informations sur les différents systèmes judiciaires européens et d'être éclairé sur ses droits.

#### UNE CITOYENNETÉ PROTÉGÉE

Il ne faut jamais oublier que la sécurité est la première des libertés.

La sécurité est aussi ce qu'une communauté, que ce soient l'Etat-nation ou l'Union européenne, doit être capable d'offrir à ses habitants pour que la liberté de circulation soit protégée au maximum des menaces.

La citoyenneté européenne naîtra aussi du sentiment d'être protégé de manière efficace quelque soit l'Etat membre où l'on réside, dans un espace où le crime, du terrorisme au trafic de drogue en passant par la traite des êtres humains, se joue de plus en plus souvent des frontières.

Face au crime, la vraie valeur ajoutée européenne est de faire en sorte que les policiers et les juges de toute l'Union puissent eux aussi unir leurs forces positives et travailler sans frontières. Il est indispensable de **renforcer la coopération policière et la coopération judiciaire pénale**.

Le Traité de Lisbonne, en faisant passer ce domaine, actuellement du ressort du 3ème pilier, au vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres et à la co-décision Parlement européen / Conseil, sera un puissant levier pour dépasser des réflexes nationaux encore forts.

Le travail en équipe est toujours gage d'efficacité. J'en veux pour preuve une initiative comme le mandat d'arrêt européen, qui depuis 2005 a permis l'arrestation de 1700 criminels, en réduisant à moins de 3 mois des procédures d'extradition qui jusqu'alors duraient 2 ans.

C'est pour cette raison qu'il faut développer les équipes communes d'enquête et l'accès des polices à leurs bases de données respectives. Nous allons aussi renforcer EUROPOL, qui deviendra une véritable agence communautaire le janvier 2010.

Dans le domaine judiciaire, nous devons aboutir à une interconnexion efficace des casiers judiciaires, en approfondissant le système ECRIS. Si les casiers judiciaires de la France et de la Belgique avaient été interconnectés, une tragédie comme l'affaire Fourniret n'aurait pu se produire. Il faudra également poursuivre le renforcement d'EUROJUST. L'Union doit aussi se doter d'un véritable mandat européen d'obtention de preuves dans les affaires criminelles transnationales, qui favorisera une coopération rapide entre les Etats membres. Je lancerai la réflexion sur ce sujet avec un Livre vert, le 11 novembre prochain.

Nous devons enfin, comme pour le droit civil, renforcer la confiance mutuelle des systèmes judiciaires. Cela devra nécessairement passer par une évaluation objective de leur qualité.

Protéger le citoyen européen impose également à l'Union de **lutter avec efficacité contre les nouvelles menaces**.

Un des paradoxes de notre époque est que les nouveaux espaces de liberté offerts par les nouvelles technologies d'information et de communication, notamment l'Internet, sont potentiellement des démultiplicateurs de ces nouvelles menaces, avec toutes les formes possibles de la **cybercriminalité**. Le terrorisme, la criminalité économique et financière, la pédopornographie utilisent la Toile pour tisser leurs réseaux criminels.

Si je prends ce dernier exemple, il est avéré qu'en Europe entre 10 et 20% des enfants risquent d'être la cible d'agressions sexuelles. Internet est un vecteur redoutable, avec notamment les procédés de séduction en ligne. Il est aussi estimé que le nombre de sites à contenus pédopornographique a quadruplé entre 2003 et 2007.

Nous ne pourrons bâtir la citoyenneté européenne si nous ne savons pas mener un combat impitoyable pour protéger les plus vulnérables d'entre nous. L'Europe a engagé ce combat pour nos enfants. Une plateforme d'alerte sur les sites pédopornographiques a été mise en place, avec une centralisation des données à Europol. Le programme européen Safer Internet Plus soutient les initiatives visant à la sécurisation de l'utilisation du Web par les enfants. Et j'ai lancé, avec le soutien total de la Présidence suédoise de l'Union, une coalition financière européenne qui implique le secteur privé dans ces indispensables actions de prévention.

Nos enfants sont les citoyens européens de demain. Protégeons-les de ces comportements abominables!

Le combat contre la cybercriminalité est donc un enjeu majeur de notre siècle. Mais c'est une lutte qui doit être menée en ayant conscience des risques d'atteinte aux libertés au nom d'une sécurité maximale.

Comment l'autorité publique doit-elle mettre en oeuvre une surveillance accrue de l'espace virtuel tout en veillant à ne pas dépasser la ligne rouge, c'est-à-dire à ne pas empiéter sur la sphère privée des personnes dont l'activité n'est en rien délictueuse ou criminelle?

Comment éviter le "traçage" des personnes au nom de la sécurité, et donc le risque d'une perte absolue de l'anonymat? Quels garde-fous mettre en place pour éviter "cyber-brother"?

Pour atteindre le bon équilibre entre sécurité et liberté, il doit exister une véritable éthique de la surveillance. C'est un dossier sociétal majeur, dont l'Europe doit être le fer de lance au niveau mondial.

Je pense bien sûr à la protection des données personnelles. Avec la directive de 1995, avec le travail du Groupe de l'article 29 qui réunit les autorités européennes indépendantes de régulation des nouvelles technologies, l'Union européenne a montré la voie à suivre pour le respect de ce qui est un droit fondamental. Mais nous devons adapter notre législation à un contexte technologique en permanente évolution, en ayant toujours à l'esprit le respect des principes de finalité et de proportionnalité.

Il faudra se diriger vers un régime unique de protection des données personnelles, couvrant l'ensemble des compétences de l'Union. A ce jour, la directive de 1995 ne s'applique pas au 3ème pilier... Le Traité de Lisbonne imposera le respect de la protection des données personnelles dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire pénale.

Il sera également nécessaire de créer une certification européenne pour des technologies et services respectueux de la vie privée. Trop de dérives sont liées à une activité commerciale débridée qui empiètent allégrement sur la sphère privée. Comme le dit le philosophe Michel Serres, la Toile est encore une zone de non-droit. L'Europe a vocation à

être le leader de ce nouveau droit du monde virtuel, qui doit non seulement préserver la liberté de la surveillance excessive, mais aussi la protéger de ses propres excès. Être libre sans prudence sur le web, c'est aussi courir le risque d'être prisonnier de multiples pièges...

Enfin, la communauté européenne favorisera d'autant plus le sentiment de citoyenneté si elle est capable de protéger efficacement ses ressortissants dans les pays tiers.

Il faut savoir que les 27 Etats membres ne sont tous représentés à l'étranger que dans 3 des 166 pays tiers. Normalement, tout citoyen de l'Union se trouvant dans un pays tiers où son propre Etat membre n'est pas représenté a droit à une protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout autre Etat membre. Mais ce droit fondamental, consacré par les Traités, reste pourtant largement méconnu. Nous avons pu le constater lors des attentats de Mumbai, en Inde...

Pour rendre effective la protection consulaire, il est indispensable de renforcer la coordination et la coopération des Etats membres, de clarifier le concept d'Etat pilote en cas de crise, d'assurer la prise en charge financière des rapatriements. C'est à mes yeux un objectif important du Programme de Stockholm.

## UNE CITOYENNETÉ ENGAGÉE

Depuis le premier scrutin de 1979, le taux de participation des citoyens aux élections européennes n'a cessé de s'éroder... 2009 n'a malheureusement pas dérogé à la règle. En 30 ans, nous sommes passés de 63% à 43% de votants dans l'Union.

Comment enrayer la désaffection? Comment faire renaître une *affectio societatis* pour la vie politique européenne? Comment faire émerger une opinion publique européenne? Comment construire un véritable espace public européen?

Tout part de l'école. Il est indispensable que dès les classes primaires, et bien sûr au collège et au lycée, une pédagogie des institutions européennes soit mise en place. Trop souvent, nos enfants apprennent l'histoire de l'Europe à travers le seul prisme national. Je rêve de manuels d'histoire de la construction européenne, communs à tous les Etats membres, qui permettraient aux jeunes de mieux comprendre les avancées extraordinaires réalisées depuis 60 ans.

Nous devons aussi relever le défi de la communication. C'est une tâche ardue de bien communiquer dans une Europe à 27. En ce qui concerne la Commission, des progrès ont été faits avec le site internet EUROPA, qui a bien des égards est un modèle en terme d'accès à l'information. Mais informer et communiquer sont deux choses différentes. Notre communication est trop souvent aride, désincarnée. Nous devons adapter nos messages aux contextes nationaux, savoir parler aux citoyens de chaque Etat membre des sujets qui les concernent. Il faut également approfondir cette communication partagée entre la Commission et le Parlement européen que nous avons commencé à mettre en place, car les députés européens doivent être des messagers, des pédagogues de l'Europe.

Mais la communication européenne risque de rester lettre morte si elle n'est pas relayée au sein des Etats membres, et de la façon la plus honnête possible. Je pense bien sûr aux médias, qui devraient consacrer des émissions régulières sur l'Europe, à heure de grande écoute. Je pense aussi aux gouvernements nationaux qui, meme s'il ne faut pas généraliser, ont trop souvent tendance à s'approprier les résultats positifs de l'Union et à faire de "Bruxelles", cette expression générique qui ne signifie rien, le bouc-émissaire des échecs collectifs.

**Un vrai débat politique européen** doit se construire dans tous les Etats membres. Ce débat s'imposera si les partis politiques européens vont à la rencontre des citoyens en lançant des débats d'idées, en faisant des propositions régulières, et pas uniquement dans le temps hélas trop court de la campagne électorale européenne. Il se développera également si les partenaires sociaux réunis au niveau européen deviennent plus visibles et plus influents. Il sera animé au jour le jour par des députés pleinement investis dans leur mission et proche de leurs électeurs, notamment par des permanences sur le terrain.

Si nous arrivons à faire vivre au quotidien ce débat politique, **le grand moment démocratique des élections européennes** prendra toute son ampleur. Et d'ores et déjà, en vue des élections de 2014, nous devons réfléchir à des mesures pour mobiliser les citoyens. Nous devons avoir une approche ambitieuse pour des campagnes électorales plus longues, plus pédagogiques, centrées sur les véritables enjeux européens, et non des "campagnes express" focalisées en grande partie sur les débats nationaux...

Je souhaite également que le vote puisse être organisé pendant la semaine du 9 mai, jour anniversaire de la déclaration de Robert Schuman, et pourquoi pas le 9 mai même? La seule élection dans le monde d'une assemblée supranationale élue au suffrage universel direct a besoin de symboles.

L'engagement européen doit se vivre dans cet acte citoyen fondamental qu'est le vote. Le droit de voter et d'être candidat aux élections municipales et européennes dans un autre Etat membre que son pays d'origine existe.

Mais l'exercice réel de ce droit est peu satisfaisant. Il doit être facilité à travers des campagnes d'information et de communication d'envergure. Et lorsqu'il sera pleinement ancré dans la réalité, il ne faudra pas voir peur d'envisager le vote des citoyens européens aux élections nationales dans un autre Etat membre que leur pays d'origine, s'ils y sont installés depuis un certain temps.

La vraie citoyenneté engagée émergera de cette implication dans la vie politique de ce que j'ose appeler nos "compatriotes européens"! Elle pourra également s'exprimer avec le **droit d'initiative citoyenne** créé par le Traité de Lisbonne. Les citoyens européens pourront, dès lors qu'ils réuniront au moins un million de signatures provenant d'un nombre significatif d'Etats membres, demander à la Commission de proposer un texte législatif. Le collègue va lancer la réflexion sur cette novation le 11 novembre.

## UNE CITOYENNETÉ SOLIDAIRE

Enfin, la citoyenneté européenne ne pourra véritablement s'épanouir sans un "vivre ensemble" sans une volonté de chacune et chacun d'entre nous de s'ouvrir à l'autre, à sa différence, à ses richesses.

Cette citoyenneté solidaire s'exprime dans la façon d'aborder des flux migratoires croissants. Ce sera, à n'en pas douter, un des grands défis que l'Europe devra relever au XXIème siècle. Unis par l'espace Schengen, il est inconcevable que les Etats membres abordent cette question cruciale en ordre dispersé. Sous l'impulsion de la Commission, un "Pacte pour l'immigration et l'asile" a été adopté à l'unanimité par les 27 en juillet 2008. Ce texte définit les grands principes d'une stratégie qui doit unir les Etats membres entre eux, ainsi que les Etats membres et les pays tiers, dans un esprit de solidarité. Je me bats pour que les actes suivent le pacte, mais ce n'est pas chose aisée dans un contexte où la violence de la crise a tendance à provoquer le repli sur soi, voire dans certains pays à des réflexes de rejet xénophobes...

Je prendrai 2 exemples de cette citoyenneté solidaire vis-à-vis des populations d'origine étrangère. 9

Premier exemple : **le devoir d'intégration** des immigrés en situation régulière.

Soyons lucides. Bien des progrès restent encore à accomplir en ce domaine. Il relève pour l'essentiel des compétences nationales, mais la Commission a vocation à favoriser le dialogue et les échanges de bonnes pratiques entre les Etats membres. C'est le sens du Forum européen de l'intégration, dont la 2ème édition se tiendra le 12 novembre à Bruxelles, et du portail européen de l'intégration.

A partir de ces rencontres annuelles, nous avons pour objectif l'élaboration d'un cadre de référence commun qui, tout en respectant la subsidiarité, pourrait guider l'action des Etats membres, mais aussi des régions et des villes, sur des sujets aussi essentiels que les parcours d'intégration des primo-arrivants, le développement d'indicateurs communs d'évaluation des politiques d'intégration, leur déclouisonnement par rapport aux politiques d'éducation et de formation, d'emploi, d'accès à la culture...

Est-il besoin de souligner le rôle fondamental de la société civile dans toutes ses composantes, de chaque citoyen européen, pour mener à bien cette bonne intégration des populations immigrées, qui comporte pour tout pays d'accueil tant de richesses non seulement économiques, mais également sociétales, culturelles, spirituelles. Bien sûr, cette bonne intégration passe aussi par les efforts des populations accueillies.

Deuxième exemple de la citoyenneté solidaire: **le devoir d'asile**.

Formidable laboratoire de la réconciliation, l'Europe a su se relever de l'indicible tragédie de la Shoah, où la nuit était tombée sur l'Humanité. Elle a su déchirer le rideau de fer pour que rayonne la liberté.

Ces terribles pages d'ombre, suivies, malgré tout, de lumière et d'espoir, nous imposent un devoir d'accueil des réfugiés. Cela ne souffre pas l'à peu près ou une acceptation du bout des lèvres. A quoi bon évoquer la paix, l'idéal démocratique et le respect des droits de l'homme si nous fermons la porte à ceux qui fuient la guerre, les dictatures, les persécutions... Gardons ces chiffres en tête: 16 millions de personnes, selon le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, ont quitté leurs pays d'origine du fait de persécutions ou d'une situation de violence généralisée. Les Etats membres de l'Union européenne ont instruit 680.000 demandes d'asile en 2003. 240.000 personnes ont demandé l'asile en Europe en 2008. Prenons garde à ne pas élever de nouveaux murs!

Voilà pourquoi je me bats, depuis que j'ai pris la responsabilité de ce dossier en mai 2008, pour convaincre les Etats membres de la nécessité d'améliorer une législation mise en place il y a dix ans, et devenue obsolète.

J'ai proposé en décembre dernier l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et la révision du règlement de Dublin II. Ce texte, qui impose que ce soit le premier pays d'accueil qui instruit la demande d'asile, doit impérativement être modifié pour éviter l'asphyxie de certains Etats riverains de la Méditerranée. J'ai également proposé la création d'un Bureau européen d'appui pour l'asile, afin que des experts puissent soutenir les autorités des Etats membres confrontés à des flux massifs et les aider à assumer leurs responsabilités. J'ai lancé un "projet pilote" de réinstallation en Europe de réfugiés présents à Malte, qui est à mes yeux un test de solidarité entre les Etats membres. Enfin, le collège des Commissaires a adopté, le 20 octobre, la proposition de révision des directives sur la procédure de demande d'asile et le statut des demandeurs d'asile, afin que nous

puissions aboutir, à terme, à une véritable politique européenne intégrée de l'asile.

A ce jour, le Parlement européen soutient fortement les initiatives de la Commission. J'y vois un nouvel exemple d'une méthode communautaire antidote au repli sur soi ou à des accords intergouvernementaux insuffisants pour résoudre une question qui concerne l'ensemble des Etats membres.

Le Conseil des ministres a donc entre ses mains un paquet global, apte à répondre aux enjeux. Ce sont des propositions équilibrées. Elles conjuguent le devoir d'un accueil généreux et la nécessaire rigueur des procédures.

Mais force est de reconnaître qu'à ce stade l'accueil des Etats membres aux propositions de la Commission dessine, malheureusement, une ligne de fracture entre les pays confrontés quotidiennement, de par leur situation géographique, à l'afflux de demandeurs d'asile, et certains Etats moins concernés par le problème...

Des jugements erronés sont aussi prononcés: l'amélioration et l'harmonisation du droit d'asile en Europe provoquerait un appel d'air favorable à l'immigration irrégulière. C'est au contraire un système de grande qualité, clair, rationnel et partagé, qui est la meilleure arme contre les réseaux criminels des trafiquants de misère, qui profitent de la confusion administrative et de la fragmentation des procédures.

Puisse l'esprit de solidarité prévaloir dans les mois à venir sur ce dossier majeur de l'asile! Car la citoyenneté européenne que nous appelons de nos vœux se forgera aussi dans cette capacité à ouvrir les bras à nos frères humains qui vivent le terrible drame de fuir leurs pays, en faisant en sorte que cet accueil généreux soit régi par un droit partagé rigoureux.

\*\*\*

J'ai la conviction que le citoyen européen libre, protégé, engagé et solidaire que j'ai tenté de décrire sera un formidable moteur d'action pour des institutions européennes animées par une même volonté politique et unissant leurs forces pour peser dans le monde.

J'ai aussi la conviction que cette citoyenneté européenne peut inspirer une forme de citoyenneté mondiale pour des défis aussi majeurs que la protection de la planète, l'aide au développement et bien sûr la paix, en ces temps où la fracture des civilisations est une lourde menace. L'Europe et ses citoyens ont vocation à fédérer les femmes et les hommes de bonne volonté.

J'aime à comparer la construction européenne à un arbre qui, petit à petit, élève ses branches vers le ciel dans la forêt du monde. Cette croissance sera d'autant plus forte si l'arbre possède des racines profondes. J'en vois trois principales, dans lesquelles circule la sève de notre action: le respect des droits de l'homme, la mémoire partagée et la culture commune.

**Le respect des droits de l'homme** est gravé dans le marbre du droit communautaire. Avec le traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux sera le premier instrument contraignant au monde regroupant les droits civils, économiques et sociaux.

L'Europe est à la pointe du combat contre le racisme, la xénophobie et toutes les discriminations. C'est en m'appuyant sur le droit communautaire que j'ai pu mettre un terme aux tentatives de fichage ethnique des Roms, qui rappelaient de biens sombres souvenirs. Et l'Union n'ouvre ses portes aux pays candidats à l'adhésion que s'ils respectent le 1er critère de Copenhague: il stipule que des institutions stables doivent garantir la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Pour les pays des Balkans au seuil de l'Europe, c'est évidemment un puissant levier de réconcilia-

tion, dans une région où les plaies de la guerre sont encore loin d'être refermées.

Ce respect absolu des droits de l'homme facilitera la **mémoire partagée des pages d'ombre de notre histoire**. Cette mémoire commune existe pour le Nazisme et ses crimes contre l'Humanité. Elle a permis la réconciliation franco-allemande et la Communauté européenne elle-même.

Mais, à l'heure où nous allons célébrer le 20ème anniversaire de la chute du mur de Berlin, nous constatons que les européens "de l'Ouest" ont encore du mal à percevoir toutes les souffrances infligées par le stalinisme à leurs frères d'Europe centrale et orientale. Cette relative méconnaissance est sans doute due au fait que la transparence et le devoir de mémoire ne sont pas encore aboutis dans ces pays. 20 ans après, les blessures sont encore vives, les silences sont encore longs...

Les nouveaux Etats membres des élargissements de 2004 et 2007 devront résolument ouvrir leurs archives de ce terrible XXème siècle. Car la recherche de la vérité historique est la condition absolue des réconciliations en profondeur.

Les institutions européennes devront aussi favoriser cette prise de conscience collective. A travers le programme "L'Europe pour les citoyens", la Commission européenne finance déjà des projets pour une "mémoire européenne active" du nazisme et du stalinisme. Le Parlement européen nous invite à créer une "plateforme de la mémoire et de la conscience européenne", afin de faciliter la mise en réseau des instituts nationaux travaillant sur ce sujet. Il a également demandé qu'une "Journée européenne du souvenir" permette de rendre hommage aux victimes de tous les régimes totalitaires et autoritaires. Ce sont des initiatives que je soutiens totalement.

Enfin, cette mémoire partagée sera d'autant plus solide et source de fraternité si elle s'appuie sur la **force indestructible de notre culture commune**.

Cette force, nous la ressentons si prodigieusement à Venise, dans l'infinie douceur des Vierges à l'enfant de Bellini, dans la puissance des fresques de Veronese, du Tintoretto ou de Tiziano, dans la magnificence de la Basilique Saint-Marc, mais aussi dans le regard lourd de mélancolie et d'interrogation sur le sens de la vie porté sur la cité des Doges par des immenses artistes comme Thomas Mann ou Luchino Visconti...

La Commission européenne, aux côtés des Etats membres, s'implique fortement pour l'Europe de la culture. Le "Programme Culture" pour les projets transfrontaliers, le "Programme Média" pour le cinéma d'auteur européen et son circuit de diffusion, le label "Capitale européenne de la culture" sont autant d'exemples pour favoriser le dialogue interculturel, la diversité culturelle, la création au coeur de la ville.

C'est fondamental, car la culture est une prodigieuse force de réconciliation.

Nous avons tous en mémoire le souvenir de Rostropovitch jouant à Berlin une suite pour violoncelle de Bach, où moment où le mur s'effondrait. Dans la perfection de l'art qui touche au sacré, nous vivions l'expression artistique, bouleversante, de la pensée d'Hannah Arendt dans sa "Condition de l'homme moderne", que je permets de citer en conclusion:

*"La rédemption possible de la situation d'irréversibilité (...), c'est la faculté de pardonner. Contre l'imprévisibilité, contre la chaotique incertitude de l'avenir, le remède se trouve dans la faculté de faire et de tenir des promesses".*

Le pardon et la promesse. C'est le plus beau message de l'Europe adressé à la communauté internationale. Puisse-t-il être porté par tous les Européens, citoyens de l'Union et citoyens du monde!

Quando si fa riferimento agli immigrati presenti nel nostro Paese, è necessario considerare anche le relazioni che essi continuano ad intrattenere con i paesi da cui provengono. Proprio le rimesse inviate ai paesi di origine costituiscono un esempio concreto di queste interconnessioni, perché spesso capaci di generare sviluppo a distanza e di agire da motore di cambiamento delle stesse aree d'emigrazione.

di Corrado Campobasso,  
area studi e ricerche  
ISDEE di Informest

## Le rimesse dei lavoratori stranieri in Italia

La dinamica dei flussi finanziari generata dai lavoratori stranieri riflette, invertendo la direzione, quella dei flussi umani che li riguardano. Anche se il rapporto Caritas per il 2009 stima il numero di cittadini stranieri residenti e le presenze regolari a 4 milioni e 330mila unità - a cui vanno aggiunti circa 540mila lavoratori irregolari comprendenti colf e badanti non emerse e lavoratori utilizzati nell'industria e nei servizi non domestici - l'Italia è un paese di immigrazione recente. Solo negli ultimi anni i flussi migratori in entrata sono diventati nettamente superiori a quelli in uscita; per gli stessi italiani la "transizione migratoria" (flussi di rientro di cittadini italiani superiori a quelli di partenza) si situa nel 1973.

Le serie storiche sviluppate dal *Migration and Remittances Team* della Banca Mondiale indicano che il flusso delle rimesse verso l'Italia negli anni '70 ed '80 superava di vari multipli quello delle rimesse in uscita e che, con intensità decrescente, le ha superate fino al 1997: da un rapporto medio di 9,4:1 negli anni '70 si passa al 5,6:1 degli anni '80 ed all'1,2:1 degli anni '90. Dal 1998 le rimesse in uscita superano quelle in entrata ed il rapporto rispetto a quelle in entrata nel 2008 è stato pari a 4,1, a dire 12,7 miliardi di dollari (8,7 miliardi di euro, superiore per la diversa metodologia di stima al dato della Banca d'Italia, pari a 6,4 miliardi di euro) di rimesse in uscita contro 3,1 miliardi di dollari in entrata. Per quanto concerne il ruolo delle regioni, le stime della Fondazione Leone Moressa e della Fondazione ISMU su dati dell'Istat e della Banca d'Italia indicano che Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia cumulano nel 2008 l'8,5% delle rimesse in valore a fronte del 27,8% e del 20,4% di Lazio e Lombardia. A livello provinciale l'unica provincia del Nord Est presente tra le prime dieci per consistenza delle rimesse è Padova, decima con l'1,68% del totale nazionale (tuttavia, fatta eccezione per Rovigo, le altre province venete si collocano tra la 12ma e la 16ma posizione). Va anche osservato che il Nord Est cumula il 16,2% degli stranieri residenti, quindi il volume delle rimesse in uscita è meno che proporzionale rispetto ai residenti, un dato che si commenterà nel seguito. Analizzando la destinazione delle rimesse in uscita dall'Italia si osserva come la forte crescita della Cina e delle Filippine spieghi il predominio dell'Asia che assorbe il 46,3% delle rimesse, seguita dall'Europa con il 26,6% e dall'Africa con il 14,5%.

### Primi sette paesi di destinazione delle rimesse: anni 2001, 2004 e 2008

2001		2004		2008	
Paese	Quota %	Paese	Quota %	Paese	Quota %
Filippine	31,6	Cina	15,9	Cina	24,1
Cina	11,3	Romania	13,1	Filippine	14,5
Marocco	5,1	Filippine	9,4	Romania	12,0
Francia	4,5	Marocco	8,1	Marocco	5,2
Senegal	1,6	Senegal	5,4	Senegal	4,1
Romania	0,8	Albania	3,7	Bangladesh	2,8
Ecuador	0,7	Brasile	2,9	Brasile	2,5
Totale	55,7	Totale	58,5	Totale	65,2

Fonte: Fondazione Leone Moressa e ISMU su dati Banca d'Italia ed UIC

In Italia la crisi corrente dovrebbe causare una flessione delle rimesse, stimata dalla Banca Mondiale a livello globale tra il -10,3% ed il -7,1%, ma nel caso italiano vicina ai dieci punti percentuali, visto il peso relativo dell'Europa e dell'Asia, dove il decremento sarà del -15,0% e -9,5%. Tali decrementi sono contenuti rispetto a quelli osservati per l'interscambio e gli investimenti, in quanto è lo stock di lavoratori stranieri a generare il flusso, mentre la diminuzione prevedibile di lavoratori stranieri in entrata influirà in maniera marginale sulle rimesse (i dati relativi al periodo gennaio-giugno per 12 paesi africani, asiatici e latino-americani registrano una contrazione compresa tra il -5,2% ed il -16,2% mentre per quattro paesi, tra cui le Filippine ed il Pakistan, il dato è in aumento). Il protrarsi della crisi, legato ad oscillazioni sfavorevoli dei tassi di cambio ma soprattutto al peggioramento della situazione nel mercato del lavoro italiano, provocherà con ogni probabilità una flessione più accentuata delle rimesse.

#### GLI EFFETTI ECONOMICI DELLE RIMESSE

L'impatto finale delle rimesse è positivo o negativo? La risposta appare banale, considerato che nel 2008 le rimesse a livello mondiale hanno raggiunto 305 miliardi di dollari, pari al 60% circa degli IDE diretti verso le economie in transizione ed in via di sviluppo e a più del doppio degli aiuti ufficiali allo sviluppo (119,8 miliardi di dollari). Ma alla domanda si può rispondere in modo più articolato, considerando il modello di sviluppo che le rimesse concorrono a sviluppare, la qualità delle istituzioni e della governance economica dei paesi di destinazione, il tipo di canale utilizzato per il trasferimento (operatori internazionali di money transfer; poste; circuito bancario nazionale; circuito informale), ecc. I principali effetti positivi nei paesi di destinazione sono: a) rilevante effetto anti-ciclico durante le crisi economiche, essendo flussi finanziari molto stabili, ed effetto moltiplicatore sulla domanda di beni e servizi; b) aumento dell'affidabilità/merito nei confronti dei potenziali creditori internazionali del paese di destinazione via aumento delle riserve valutarie e miglioramento degli indici di indebitamento, comportanti una diminuzione del rischio-paese e del costo dei prestiti sui mercati finanziari; c) stabilizzazione e rafforzamento dei bilanci dei nuclei familiari grazie alla diversificazione delle fonti di reddito; d) aumento della spesa delle famiglie per salute ed educazione; e) diminuzione del livello di povertà e aumento del benessere sociale e della mobilità sociale (anche attraverso la diminuita volatilità dell'attività economica e quindi della crescita); f) aumento degli investimenti, essendo sovente le rimesse l'unica fonte di finanziamento in intere regioni dei paesi di destinazione, e comunque nettamente superiore agli investimenti diretti o di portafoglio.

Gli effetti negativi sono spesso *side-effects* di quelli positivi: i) se le rimesse sono in gran parte destinate al consumo, scontato l'effetto positivo di emersione dalla povertà, la domanda interna risulta sbilanciata a favore dei consumi privati e pubblici, mentre viene penalizzata la formazione di capitale; ii) le rimesse apprezzano la divisa nazionale quindi, rendendo meno care le importazioni e meno competitive le esportazioni, costituiscono un freno al processo di sostituzione delle importazioni da parte della produzione nazionale; iii) la mobilità sociale nei paesi di destinazione spesso è legata allo spostamento da aree rurali verso aree urbane e/o a forte sviluppo e lo stesso percorso è seguito dalle rimesse entrate nel circuito bancario nazionale, ciò sfavorisce le aree depresse e/o rurali da cui spesso (ma non solo) originano i flussi migratori; iv) le rimesse spesso hanno un effetto negativo in termini di disuguaglianza, favorendo le fasce sociali maggiormente dotate di risorse finanziarie e culturali.

Per quanto concerne la destinazione d'uso delle rimesse provenienti dall'Italia una ricerca dell'ABI e del CESPI, presentata ad inizio anno e relativa all'utilizzo dei servizi bancari da parte degli immigrati, stima che il 26% delle rimesse sia destinato al consumo, il 17% alle spese sanitarie, il 15% all'educazione, il 14% all'edilizia privata e l'8% a progetti imprenditoriali.

Per l'Italia, come paese di origine delle rimesse, il rapporto tra effetti positivi e negativi delle rimesse può apparire in prima battuta del tutto deficitario: le rimesse sono reddito che esce dal paese, quindi consumi e/o risparmio e/o investimenti mancati. Una prima osservazione è che sovente nel paese di destinazione delle rimesse questi flussi generano una domanda di beni di consumo ed investimento che si traduce in importazioni, in quanto il sistema economico locale non è in grado di soddisfare questa domanda. Quanto di questa domanda "ritorni" al paese di origine delle rimesse è questione complessa e molto dipende dalle politiche migratorie, dall'attuazione di iniziative di co-sviluppo che collegano attraverso le diaspore i territori di destinazione e di origine, dalle comunità interessate e da come si articola il rapporto tra il territorio e i lavoratori migranti in termini di integrazione/emarginazione sociale ed economica, di azione inclusiva od esclusiva. In generale l'aumento del livello di integrazione da una parte porta ad una diminuzione delle rimesse via ricongiungimenti familiari, acquisto della casa, spese per educazione, ecc. nel paese ospitante, dall'altro facilita la formazione di canali commerciali, turistici e finanziari tra una diaspora strutturata ed integrata e il paese di origine.

Gli effetti della crisi ed il peggioramento della situazione nel mercato del lavoro italiano, se protratti nel tempo, saranno fattori d'incentivazione indiretta, anche tramite la variabile politica, di forme d'immigrazione temporanea (il ritorno dopo non più di cinque anni di permanenza) in aumento in tutta l'area OCSE. Le rimesse legate a questo tipo di immigrazione sono molto meno intercettabili e verosimilmente non si trasformeranno in investimenti e consumi "di ritorno" nel (ex) paese ospitante ma al contrario, nell'attuale scenario di crisi, aumenta la propensione ad investimenti per favorire il ritorno e la creazione di reddito nel paese di origine del lavoratore e diminuisce la frequenza delle rimesse per diminuire i costi di trasferimento (8%-10% della somma inviata).

#### QUALI POLITICHE PER LE RIMESSE?

Negli ultimi anni sono aumentate le iniziative di carattere regionale, nazionale ed internazionale per potenziare il ruolo dei lavoratori migranti e delle rimesse da essi generate come cofattori di sviluppo. I programmi che cercano di intercettare una parte dei flussi per programmi di sviluppo locale necessitano della collaborazione di associazioni strutturate delle diaspore, governi nazionali (in particolare, se esistenti, i ministeri per la diaspora) e autonomie locali del paese di origine. Uno degli schemi più noti, utilizzato anche in varie iniziative italiane di cooperazione decentrata, si rifà al programma messicano "3 per 1", dove per ogni dollaro versato dall'immigrato un'istituzione locale pubblica o privata del paese/regione dove l'immigrato lavora e il paese di origine versano un dollaro. Le rimesse, come sottolinea il *Migration Policy Institute* (MPI), non possono essere tuttavia un sostituto dell'aiuto ufficiale allo sviluppo, sono flussi finanziari privati che non si può pensare di riuscire a spostare verso i progetti pubblici. Sia i rapporti dello IOM che del MPI concordano nel ritenere poco efficaci tali programmi – soprattutto se l'obiettivo è quello di sviluppare attività produttive – se non sono stati affrontati i vincoli sociali ed infrastrutturali allo sviluppo della comunità di origine.

Più che direzionare le rimesse verso gli investimenti risulta più utile la cooperazione e collaborazione internazionale multi e bi-laterale, atta a migliorare il clima per gli investimenti e l'attività di impresa, quindi indirettamente la crescita e l'occupazione, a rendere i servizi finanziari collegati alle rimesse meno costosi e regressivi, a facilitare l'accesso al finanziamento dei beneficiari diretti ma anche aumentare la disponibilità di credito internazionale per il paese stesso. In Italia le più recenti iniziative hanno visto a livello governativo l'impegno del Ministero degli Affari Esteri (MAE) – DG Cooperazione Multilaterale Economica e Finanziaria – in una serie di iniziative nell'ambito del G8 (Heiligendamm 2007), Conferenza sulle Rimesse a Berlino (2007), Conferenza di Toyako (2008), culminate nell'anno in corso con l'avvio della formazione del *Global Remittances Working Group* assieme a Banca Mondiale ed OIM. Inoltre è attivo un gruppo permanente di esperti provenienti da Presidenza del Consiglio, MAE, Ministero dell'Economia e della Finanza, Banca d'Italia, ABI, CESPI. Sono in corso una serie di programmi (MIDLA, MIDA, WMIDA), coinvolgenti rappresentanti del governo italiano e del paese di destinazione, oltre che NGO, organizzazioni internazionali ed il settore privato. Tali programmi vogliono identificare, caso per caso, le *best practices* per aumentare il potenziale delle rimesse in termini di occupazione e sviluppo: tra i paesi di destinazione interessati vi sono le Filippine, la Bolivia, la Colombia e l'Ecuador, il Ghana e il Senegal. Accogliendo quindi la raccomandazione a non pensare alle rimesse come sostituti degli investimenti pubblici, si può mirare, inserendo le associazioni delle diaspore in partenariati con le autonomie locali, banche rurali e/o cooperative di risparmio, a forme leggere di *partnership* pubblico-privato a livello locale in grado di valorizzare la *ownership* delle associazioni investitrici.

La possibilità di modificare non solo le forme d'utilizzo ma anche il volume finale delle rimesse passa, invece, attraverso il percorso che va dall'accoglienza, all'inserimento/cittadinanza sociale per arrivare anche alla cittadinanza politica. Quanto meno va raggiunto un livello di integrazione che permetta lo sviluppo di quella forma di doppia appartenenza che è condizione necessaria per far sì che risparmi, investimenti e consumo potenziali, si attualizzino sul territorio che ha generato il reddito. In sintesi è l'"azione" del territorio, cioè l'insieme delle pratiche e delle politiche relative ad alloggio, educazione, impiego, servizi alla cittadinanza, inserimento sociale e professionale (un "pacchetto di servizi", vale la pena osservare, veicola anche una concezione dei diritti) che determina la "reazione", in termini di strategia del migrante, strategia di cui le rimesse sono parte integrante. Anche le sole politiche di supporto ai legami tra migranti e i loro nuclei familiari (le cosiddette famiglie transnazionali) favoriscono un'attitudine positiva da parte dei migranti.

Il potenziale territoriale di integrazione socio-occupazionale nel Nord Est è elevato. Secondo il VI Rapporto CNEL sugli Indici di Integrazione degli Immigrati in Italia pubblicato quest'anno (dati per il 2006 relativi ad accessibilità immobiliare, dispersione scolastica, ricongiungimenti familiari, acquisizione della cittadinanza, livelli di devianza, inserimento lavorativo, livelli professionali, reddito e tasso di imprenditorialità), Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto sono al secondo, quinto e settimo posto tra le regioni, anche se nel V Rapporto Trentino-Alto Adige e Veneto risultavano prima e seconda. Questo elemento sembra poter in parte spiegare il dato di un volume di rimesse meno che proporzionale rispetto agli stranieri residenti, se si



accetta l'ipotesi che all'aumentare dell'integrazione socio-occupazionale le rimesse tendano a diminuire. Ma considerando la distanza relativa tra le condizioni di integrazione socio-occupazionale dei cittadini italiani e dei cittadini stranieri, il quadro muta: se il Friuli Venezia Giulia difende la posizione perdendo una sola posizione (terzo posto), il Trentino- Alto Adige passa alla decima posizione ed il Veneto alla tredicesima. Trentino Alto-Adige ed il Veneto offrono "poco" ai lavoratori migranti rispetto alle loro possibilità strutturali.

La complessità insita nei fenomeni migratori richiede adeguati strumenti di ricerca ed interpretazione. Il concetto di integrazione, in tal senso, non è sufficiente qualora non si dia di esso una definizione articolata e capace di esplicitarsi in indicatori verificabili e potenzialmente condivisi. È il percorso condotto negli anni dalla Fondazione Ismu, per giungere alla predisposizione di strumenti analitici non banali e realmente in grado di misurarsi con i quesiti posti dalle migrazioni contemporanee.

*di Vincenzo Cesareo,  
docente presso  
l'Università Cattolica  
di Milano*

## Misurare l'inserimento degli immigrati nella società italiana 17

La società italiana è da anni interessata da intensi e profondi cambiamenti e il fenomeno dell'immigrazione è uno degli aspetti più evidenti e probabilmente più discussi delle trasformazioni in atto nel tessuto sociale. Alcuni dati sulla stabilizzazione della presenza straniera sul territorio nazionale italiano, quali per esempio il continuo aumento dei minori stranieri, la generale tendenza all'equilibrio di genere, la progressiva ricomposizione delle famiglie, il crescere dell'anzianità migratoria e vari altri, pongono l'importante questione dell'integrazione. Ma cosa si intende con questo termine che è diventato un tema centrale per studiosi, legislatori e politici?

Spesso tale concetto è stato utilizzato come sinonimo di altri (acculturazione, assimilazione...), generando confusione terminologica. La Fondazione ISMU, dopo un percorso pluriennale di riflessione condotto con numerosi studiosi ed esperti, è pervenuta alla seguente definizione. Per integrazione si intende un *processo multidimensionale finalizzato alla pacifica convivenza, entro una determinata realtà storico sociale, tra individui e gruppi culturalmente e/o etnicamente differenti, fondato sul reciproco rispetto delle diversità etno-culturali, a condizione che queste non ledano i diritti umani fondamentali e non mettano a rischio le istituzioni democratiche.*

Tale definizione rappresenta il punto di partenza di una ricerca nazionale<sup>1</sup> - coordinata dalla Fondazione ISMU - che ha inteso misurare il grado personale di inserimento dei migranti nella società italiana sotto il profilo economico, sociale, politico e culturale, applicando per la prima volta a livello empirico un indice che consente di cogliere l'integrazione, così come viene vissuta dagli immigrati. L'insieme dei risultati<sup>2</sup> evidenzia come non sia possibile proporre un discorso generale sull'integrazione, in quanto le diverse realtà territoriali indagate mostrano una notevole eterogeneità: ciò conferma le ipotesi iniziali sulle quali la ricerca si fonda, ovvero l'intrinseca multidimensionalità del percorso di integrazione e la sua dipendenza da fattori strutturali e ambientali. Quanto poi alla graduatoria delle singole unità territoriali alcune città, quali Trento, seguita nell'ordine da Ravenna, Modena, Campobasso-Isernia e Torino, detengono la posizione leader per la migliore integrazione conseguita; nelle ultime posizioni troviamo invece le province di Pescara, Bari, Pisa, Catania e Napoli.

Alcune considerazioni possono essere evidenziate in merito al nesso che esiste tra la nazionalità dei migranti e il loro livello di integrazione: pur non registrando differenze particolarmente significative, si nota che il gruppo maggiormente integrato è quello proveniente dall'America Latina. Nello specifico, considerando i dati per cittadinanza, emerge che il primo posto è occupato dai brasiliani, il secondo dai dominicani e il terzo dagli albanesi. Seguono i russi, gli ecuadoriani, i filippini, i peruviani, gli eritrei, i polacchi e i rumeni. Agli ultimi posti troviamo invece in ordine decrescente ucraini, nigeriani, cinesi, senegalesi e bangladeshi.

<sup>1</sup> La ricerca, coordinata dalla Fondazione ISMU, ha interessato vari comuni e province italiane tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009 nella quale sono stati intervistati 12.042 soggetti. Essa è stata realizzata grazie alla proficua e fondamentale partecipazione di numerose università ed enti locali il cui impegno è stato determinante per la realizzazione dello studio svolto.

<sup>2</sup> I risultati della ricerca sono raccolti nel volume Cesareo V., Blangiardo G. (a cura di), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Franco Angeli, 2009.

Il livello di integrazione, così come messo in luce da questa ricerca, appare fortemente correlato anche a fattori individuali: i più integrati risultano essere le donne, le persone coniugate (specie se con italiani) che hanno con sé i figli; chi ha un'istruzione elevata e redditi abbastanza alti; chi è in Italia da molto tempo (in buona parte da oltre 15 anni); chi vive con i familiari e in autonomia abitativa; chi mantiene ormai pochi legami, di relazione e di aiuto economico (rimesse), con il paese di origine.

Al contrario, i risultati mettono in evidenza come il profilo di chi è meno integrato sia moderatamente più declinato al maschile, sia caratterizzato da minori vincoli familiari, da un reddito non elevato, da un livello d'istruzione alquanto modesto e da un'anzianità migratoria normalmente bassa, ma soprattutto dal condividere l'abitazione con altri soggetti (parenti e/o amici). L'integrazione è quindi un fenomeno complesso, che dipende anche da elementi esterni, che possono favorirla o disincentivarla. Tra questi possiamo individuare fattori più propriamente "strutturali" e altri "culturali". Un primo fattore strutturale che incide sul processo di integrazione, in tal caso negativamente, è il forte impatto che i flussi migratori hanno avuto sulla società italiana, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista temporale (l'immigrazione è avvenuta in tempi molto rapidi). Un secondo fattore è la densità della presenza immigrata: al crescere di quest'ultima decresce il livello di integrazione, mentre nei contesti in cui gli immigrati sono meno numerosi la loro integrazione appare più riuscita. Si tratta di un dato indubbiamente significativo, in quanto pone con evidenza la questione della sostenibilità dei flussi migratori.

Altri ostacoli, di natura perlopiù "culturale", frenano i processi di integrazione: mi riferisco per esempio all'acutizzarsi del pregiudizio etnico, vale a dire le rappresentazioni – basate su stereotipi – che riguardano coloro che condividono un determinato marcatore etnico. Tale pregiudizio – si badi bene sempre bidirezionale – spesso non deriva da un'interazione diretta, ma è il prodotto della cultura d'appartenenza. Ulteriore elemento di resistenza all'integrazione è l'aumentata sensibilità della popolazione autoctona al tema della sicurezza, sebbene occorra constatare che sono soprattutto gli irregolari e i clandestini a presentare elevati tassi di criminalità, mentre i regolari delinquono in proporzioni sostanzialmente uguali a quelle degli italiani<sup>3</sup>.

Anche la diffusione di atteggiamenti mixofobici, che contribuiscono ad alimentare fenomeni di razzismo e xenofobia, rende più difficoltoso un valido processo di inserimento dei migranti nella società d'arrivo: la paura di vivere con il diverso, sia esso un immigrato o un povero, sta portando alla creazione di spazi omogenei che, a loro volta, in una spirale viziosa, alimentano la paura di mischiarsi con l'altro.

Per concludere, occorre ancora una volta richiamare la necessità di coniugare la disponibilità all'accoglienza con il rispetto delle regole di convivenza. Ciò comporta elaborare e diffondere una cultura della solidarietà in grado di combattere stereotipi, pregiudizi e soprattutto contrastare un eccessivo individualismo sempre più dilagante nella nostra società. A tal fine è essenziale l'impegno delle istituzioni educative e dei mass-media, questi ultimi spesso inclini a presentare con toni allarmistici il fenomeno migratorio, peraltro ormai strutturale nel nostro paese e destinato, così come ci dicono le previsioni, a crescere nel prossimo futuro. Ma occorre anche disporre di politiche migratorie capaci di gestire gli ingressi, garantendo nel contempo l'osservanza delle regole.

<sup>3</sup> A questo proposito, l'esigenza di ricondurre l'irregolarità a livelli fisiologici concorrerebbe anche a ridimensionare quella parte di atti criminali riconducibili a coloro che sono presenti nel territorio senza documenti in regola.

Le risposte alle necessità degli immigrati residenti nel territorio devono prendere avvio da una prospettiva di lungo termine e dalla consapevolezza che, anche per essi, valgono i presupposti fondanti la cittadinanza. L'esperienza del Comune di Schio, oramai di lungo corso, si pone nel solco di queste direttrici. Dalla formazione dei mediatori interculturali ai corsi di lingua, si sta concretamente sperimentando una sintesi tra integrazione, legalità e solidarietà.

*di Luigi Dalla Via,  
sindaco di Schio*

## Schio, gli stranieri e l'integrazione

Schio è una città industriale del vicentino che sta per raggiungere il traguardo dei 40 mila abitanti. Oggi nella nostra città vivono più di 5 mila stranieri e questo significa che è straniero uno scledense su dieci. Si tratta di una percentuale in linea con quella del territorio, ma che diventa significativa se andiamo a guardare i dati anagrafici di qualche anno fa. Nel 2001 gli stranieri a Schio erano 1942, pari al 5,80% del totale, mentre dieci anni prima non raggiungevano le 350 unità rimanendo sotto all'uno per cento. Questi numeri ci danno il segno di un cambiamento profondo, avvenuto in tempi molto stretti, nella struttura e nella composizione della nostra comunità. Un cambiamento del quale chi amministra deve tener conto, andando oltre i numeri e guardando cosa c'è dietro a questi numeri. Dietro ai numeri ci sono delle persone, delle famiglie, dei bambini. Ci sono uomini e donne che si alzano la mattina per andare a lavorare e tornano a casa la sera; ci sono mamme che accompagnano a scuola i figli e cercano di aiutarli a fare i compiti; ci sono ragazzi che studiano per prepararsi al mondo del lavoro. In altre parole: dietro i numeri, ci sono dei cittadini.

### L'INTEGRAZIONE: UNA RISORSA IN COMUNE

Da qui deve partire ogni considerazione sull'integrazione. Purtroppo invece non solo spesso quando si parla di stranieri ci si dimentica che si parla di cittadini con gli stessi diritti e doveri degli altri cittadini, ma anche alla parola integrazione si guarda con una certa miopia. Una miopia che fa vedere le politiche di integrazione come un "regalo" agli stranieri, qualcosa che viene fatto per loro e basta. In realtà mettere in campo azioni per l'integrazione significa molto di più: significa dare risorse e strumenti a tutti i cittadini per vivere meglio nella comunità e nella città. Integrazione non significa che gli italiani devono diventare un po' meno italiani e gli stranieri un po' meno stranieri per trovare un punto d'incontro a metà strada. Integrazione significa costruire le condizioni migliori per dare a tutti l'opportunità di essere veramente parte della società e della comunità. Con i diritti e i doveri che questo comporta.

Perché questo avvenga serve un impegno comune e condiviso. Un impegno nel quale le istituzioni devono giocare un ruolo fondamentale. A Schio da oltre un decennio si lavora con un'attenzione specifica alle problematiche dell'immigrazione, proponendo strumenti mirati all'interno della più ampia tradizione di assistenza e sostegno sociale. L'impegno per l'integrazione non può infatti andare disgiunto da quella grande rete di welfare che il Comune - o meglio l'insieme dei Comuni del territorio - devono mettere a disposizione dei cittadini con l'obiettivo di intervenire in aiuto del singolo cittadino che necessita di assistenza, contribuendo così a migliorare il benessere e la qualità della vita della comunità. Lavorare per l'integrazione, con politiche concrete e reali, significa intervenire sul presente ma significa anche investire e porre le basi per tracciare la strada per il domani. Insegnare oggi ai bambini ad essere parte integrante di quel tutto che è la comunità significa investire sul cittadino adulto di domani.

### UNA TRADIZIONE DI POLITICHE D'INTEGRAZIONE CONCRETE

L'impegno sul fronte dell'immigrazione da parte del Comune di Schio è iniziato oramai più di venti anni fa e da dieci anni si lavora in modo sistematico per formare i mediatori interculturali e per intervenire con il loro contributo. Ma allora ci trovavamo di

fronte ad un fenomeno ben diverso da quello di oggi. Non solo per i numeri, ma anche per la forma. Gli stranieri che arrivavano a Schio erano per lo più singoli lavoratori, uomini e donne che cercavano di costruirsi un futuro, guadagnando in Italia e mandando spesso parte dei loro risparmi alla famiglia nella terra d'origine. Con gli anni la situazione è andata cambiando: ci sono stati ricongiungimenti familiari, è aumentato il numero delle donne, così come quello dei bambini e dei ragazzi. Sono cambiati il contesto e le dinamiche sociali. Sono cambiate le necessità delle famiglie e di conseguenza le domande di servizi alle quali le istituzioni devono dare risposta. Proporre oggi gli interventi di dieci anni fa non solo non avrebbe senso, ma non avrebbe neppure efficacia. Ecco allora che a Schio si è rafforzata l'esperienza dei mediatori e negli anni sono nati progetti specifici, in linea con quelli che sono i nuovi destinatari e le loro richieste. Sono nati, per citare solo alcune iniziative, corsi di lingua italiana per le donne, percorsi di avviamento al lavoro, progetti di formazione per maestre ed insegnanti delle scuole di tutti i gradi. Oggi più che in passato, l'attenzione è spostata sulle donne e sui bambini, soggetti deboli delle famiglie, per i quali il processo di integrazione è spesso più difficile.

#### LE POLITICHE D'INTEGRAZIONE OGGI E PER IL FUTURO

L'esigenza principale che emerge oggi a Schio è di andare oltre la visione dell'immigrato come persona singola, il lavoratore che una decina di anni fa arrivava da solo alla ricerca di un lavoro. Oggi la dimensione a cui dobbiamo guardare è la famiglia, con la sua necessità di inserirsi nel tessuto sociale, di convivere nella comunità locale attuando gradualmente un percorso di cittadinanza. Un indirizzo d'azione che viene supportato dai dati anagrafici che segnalano a Schio un forte aumento nel 2009 del numero di stranieri che hanno chiesto e ottenuto la cittadinanza. Seguire un percorso di cittadinanza significa per le famiglie conoscere le risorse che la realtà locale mette a loro disposizione, conoscere i servizi territoriali e le modalità per accedervi, conoscere i percorsi scolastici, di formazione professionale e di inserimento lavorativo. Significa al contempo conoscere i regolamenti comunali e le varie norme statali e regionali che possono avere incidenza sulla propria situazione familiare. Tradotto nella pratica, vuol dire aiutare le famiglie a comprendere modalità di vita che prevedono ad esempio regole precise per la raccolta differenziata, scadenze da rispettare, comportamenti leciti e illeciti. Quello che più serve sono proposte serie di mediazione per e con le famiglie, perseguendo l'obiettivo della piena cittadinanza.

#### INTEGRAZIONE, LEGALITÀ. SENZA DIMENTICARE LA SOLIDARIETÀ

Nel titolo di questa newsletter sono presenti due parole chiave: integrazione e legalità. Due parole che troviamo spesso una al fianco dell'altra anche se non sempre è chiaro il rapporto tra le due. Per chi amministra questo rapporto deve invece essere chiaro. La legalità, il rispetto delle regole, è infatti riferimento imprescindibile per ogni azione. Dove non c'è legalità non può esserci integrazione. Perché dove non c'è legalità ci sono differenze e questo significa violenza e mancanza di diritti. Chi vuole lavorare per l'integrazione deve prima lavorare per assicurare la legalità. Non si può pretendere integrazione se non si pretende prima la legalità. E con legalità s'intende il rispetto delle leggi, ma anche la garanzia delle opportunità e delle tutele che le leggi danno ai cittadini. Legalità nei doveri, quindi, come nei diritti. Aggiungerei infine una



terza parola da non dimenticare: la solidarietà. Ogni azione per l'integrazione sarà vuota di significato e priva di efficacia reale se non c'è alla sua base la solidarietà, il rispetto dell'altro e la comprensione delle difficoltà. Il periodo di crisi che stiamo vivendo ce lo insegna: le difficoltà e il bisogno dell'aiuto degli altri non hanno nazionalità. Così come dietro l'etichetta di "straniero" c'è prima di tutto una persona, con la sua dignità che va rispettata.

Le rappresentazioni sociali dei fenomeni migratori, non di rado, sono molto diverse da quelle basate sull'analisi dei dati statistici effettivamente disponibili. La recente indagine condotta dall'équipe del dossier statistico Caritas Migrants attesta che, fatti salvi alcuni elementi condivisi, non vi è ragione di ritenere che sussista una relazione diretta tra la consistenza numerica degli immigrati e i reati da loro commessi. Gli stessi reati ascrivibili agli immigrati in condizione di irregolarità devono essere preceduti da una corretta interpretazione delle fonti.

di Franco Pittau, *Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrants*

## Immigrazione, sicurezza e criminalità: evitare di prendere una parte per il tutto

Il titolo di questo contributo è stato ispirato dal fatto che nelle ricerche condotte negli ultimi anni per 6 italiani su 10 la presenza degli immigrati in Italia ha determinato direttamente un aumento del tasso di criminalità e, così, aumenta il senso di insicurezza che impedisce di considerare gli immigrati una risorsa. In realtà, i dati statistici portano a una lettura più distensiva di quella della popolazione: è quanto l'équipe del *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrants* ha cercato di mettere in evidenza in una ricerca condotta con l'agenzia "Redattore Sociale".

Innanzitutto, uno sguardo generale al contesto europeo. Tra il 2001 e il 2006 le denunce presentate complessivamente negli attuali 27 Stati membri sono rimaste complessivamente stabili (29,6 milioni), sia pure con un andamento differenziato a seconda dei contesti nazionali (*Statistic in focus*, n. 19/2008). Se tutte le denunce fossero state presentate contro autori noti (ma così non è stato e, in particolare, in Italia ciò avviene solo in un quarto dei casi) e se ogni reato avesse avuto un diverso autore (ma sappiamo che vi sono persone che commettono più reati), in media nell'Unione Europea 6 residenti su 100 (inclusi i cittadini stranieri) sarebbero stati implicati in giudizio per azioni delittuose: si va da 1 residente su 100 in Cipro, Romania e Bulgaria, a 10 residenti su 100 in Belgio e nel Regno Unito, a 13,3 residenti su 100 in Svezia. In Italia, pur con le accortezze necessarie in questo tipo di confronti, si riscontra un'incidenza penale inferiore alla media europea (4,6%).

Nella lettura della criminalità degli stranieri in Italia sembrano condivisi i seguenti punti.

- Sull'andamento della criminalità influisce il differenziale demografico della popolazione residente quanto alle classi giovani di età (quelle con maggiore propensione a commettere reati), caratterizzato da una diminuzione tra gli italiani e da un aumento tra gli immigrati.
- Gli immigrati hanno più probabilità rispetto agli italiani di essere denunciati, arrestati e incarcerati, essendo più esposti alle previsioni normative e più privi di supporti a loro sostegno.
- Al policentrismo etnico delle presenze, per quanto ridimensionato nel corso del tempo per la forte consistenza della collettività romena, seguita da quelle albanese e marocchina, non corrisponde un policentrismo criminale. Nelle statistiche penali diverse collettività sono quasi assenti, mentre altre si collocano ai primi posti in graduatoria.
- La maggior parte delle denunce riguardanti gli stranieri ricade nell'area dei reati comuni o della microcriminalità, in cui è il singolo immigrato a essere coinvolto. La criminalità diffusa è costituita, specialmente nelle grandi aree urbane, dai cosiddetti *soft crimes* quali spaccio di droga, prostituzione, strozzinaggio, atti molesti, furti, scippi, aggressioni, ma non mancano reati più gravi quali lesioni volontarie, violenze carnali ed omicidi, che sono il frutto di azioni impulsive nel contesto di rapporti sociali difficili.
- Gli stranieri sono i naturali protagonisti dei reati legati alla violazione della normativa sugli stranieri e allo sforzo di entrare o mantenersi nella legalità (fuga, false generalità, falsi documenti, reati di resistenza all'arresto, oltraggio a pubblico ufficiale, falsità, ecc.).
- Gli stranieri sono sempre più attivi anche nella criminalità organizzata, nella quale per giunta reclutano molto spesso la manovalanza tra gli immigrati irregolari. Secondo la Direzione Investigativa Antimafia, inizia ad essere significativa l'incidenza delle organizzazioni straniere, che operano in diversi ambiti criminali in Italia e curano sempre più le ramificazioni anche all'estero, cercando di potenziare la loro organizzazione sia pure

- venendo a patti con le organizzazioni italiane che si collocano a un livello più elevato.
- Gli immigrati non sono solo fonte di rischio ma anche soggetti a rischio e nel caso dei reati violenti contro le persone sono le vittime ricorrenti (almeno in un caso ogni sei).
- I reati denunciati in Italia sono attualmente ascrivibili alle prime generazioni di immigrati, mentre rimane da decifrare quello che sarà il comportamento delle seconde generazioni, tenendo presente che in altri paesi le seconde e le terze generazioni sono state caratterizzate da addebiti giudiziari più consistenti rispetto a quelle che le hanno precedute.

Altri punti sono invece soggetti a controversia. La tesi di una corrispondenza diretta tra consistenza numerica degli immigrati e reati da loro commessi, che spesso si cerca di accreditare come scientificamente condivisa, è stata rigettata in una ricerca del 2008 della Banca d'Italia, in quanto i dati sui permessi di soggiorno degli immigrati e quelli sui reati commessi non sono interconnessi quasi ci fosse una relazione causale diretta tra immigrazione e crimine (Paolo Buonanno e Paolo Pinotti, "*Do immigrants cause crime?*" - Paris School of Economics Working Paper No. 2008-05: ricerca presentata presso l'Università Bocconi nel mese di agosto 2008; [www.bancaditalia.it/pubblicazioni](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni); cfr. una sintesi in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)).

Anche l'équipe del *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes* è giunta alle stesse conclusioni basando la ricerca non sui permessi di soggiorno ma sui residenti e su altri fattori quali la disaggregazione delle denunce riguardanti persone non in regola con la normativa sul soggiorno, e attuando confronti omogenei per classi di età. Si è constatato, infatti, che la fascia di età a più elevato potenziale di devianza tra gli immigrati è quella 18-44 anni (il 92,5% dei denunciati stranieri è concentrato in questa fascia (92,5% dei casi) e in misura ridotta lo è quella 45-64 anni (5,3%), quindi si può dire che la criminalità degli immigrati sia una questione di persone adulte, segnatamente di giovani adulti. In questo modo si arriva alla conclusione che i cittadini italiani e gli immigrati regolari nel 2005 hanno avuto lo stesso tasso di regolarità.

La ricerca del *Dossier* ha fornito precisazioni anche sugli immigrati irregolari, nei cui confronti gli addebiti giudiziari sono più consistenti. Bisogna, però, tener presente che quando si calcola il tasso di criminalità di quelli che sono presentati genericamente come immigrati irregolari o clandestini, non sempre si ha l'accortezza di precisare che nella popolazione straniera, da prendere a base di tale calcolo, andrebbero inseriti non solo gli irregolari ma anche le persone di passaggio venute in Italia per diversi scopi, in quanto ampliare la popolazione di riferimento serve ad abbassare il corrispondente tasso di criminalità. Si può venire in Italia per periodi brevi in esenzione del visto, e di fatto i visti concessi per motivi di turismo sono di gran lunga inferiore ai 20 milioni di cittadini stranieri che ogni anno visitano l'Italia. Non è detto che chi viene per affari o per turismo commetta degli atti criminali, ma anche questo può capitare, come attesta il polo turistico di Rimini che conta il più alto tasso di denunce proprio per questi consistenti flussi di non residenti: in tal caso non è corretto addebitare questi reati genericamente agli immigrati clandestini.

Anche se le precarie condizioni giuridiche degli immigrati irregolari, unite a quelle socio-economiche, li espongono più di frequente a ricorrere a espedienti non consentiti dalla legge e li sottomettono all'influenza di organizzazioni malavitose, è comunque infondata l'equiparazione degli immigrati irregolari ai delinquenti. Sono più di 2 milioni gli immigrati che prima erano irregolari e ora sono a posto con la legge e inseriti fruttuosa-

mente nella società, e ciò dovrebbe dissuadere da conclusioni affrettate e portare, piuttosto, a convogliare i flussi nell'ambito della regolarità, contrastando più efficacemente i trafficanti di manodopera, le organizzazioni criminali e la diffusione del lavoro nero.

24

Le conclusioni di questa ricerca portano a far ritenere molto serio il problema della criminalità ma, nel contempo, portano a ridimensionare i giudizi correnti sul coinvolgimento degli immigrati. È evidente che se la criminalità dovesse crescere di pari passo con l'immigrazione, questa sarebbe a ragione una fonte di allarme sociale; in realtà, molto spesso gli stranieri sono diventati il capro espiatorio dell'insicurezza degli italiani, tipica in una fase di forti cambiamenti culturali e di crisi economica.

Negli anni compresi tra il 1996 ed il 2004, Unindustria Treviso è stata protagonista di alcuni interventi a favore dei lavoratori immigrati residenti nel territorio. In una logica di responsabilità sociale di impresa, le aziende si sono attivate per rispondere in termini non emergenziali alle necessità abitative di questi ultimi, facendosi garanti di progetti che hanno visto il coinvolgimento di soggetti pubblici e del privato sociale. Sebbene la situazione sia ora in parte altra rispetto a quella di allora, gli interventi attuati rimangono un buon punto di riferimento per l'individuazione di soluzioni partecipate e condivise.

*di Alessandro Vardanega,  
presidente di Unindustria  
Treviso*

## **Esperienze concrete di integrazione: le iniziative di Unindustria Treviso**

Porto la testimonianza dell'esperienza realizzata da Unindustria Treviso negli anni tra il 1996 ed il 2004, in cui il territorio provinciale, come tutto il Nord Est, ha conosciuto un intenso incremento dei flussi migratori.

La crescita economica di quel periodo produsse un significativo aumento dell'occupazione e una diffusa difficoltà per le imprese nel reperire lavoratori in numerose mansioni. Questa esigenza trovò risposta nell'arrivo di persone non residenti, da altre parti del Paese come pure, ed in modo rilevante, dall'estero. Iniziò a crescere notevolmente il ricorso a personale immigrato anche per le prestazioni di servizi e nell'assistenza alle persone in ambito domestico.

La provincia di Treviso divenne la prima a livello nazionale per incremento, e tra le prime per numero assoluto, di persone immigrate regolarmente residenti. Un dato certamente inedito in un'area che era stata caratterizzata, almeno fino agli anni Sessanta del Novecento, da significativi fenomeni di emigrazione.

L'impegno di Unindustria per facilitare l'inserimento dei lavoratori extra - comunitari iniziò nei primi anni Novanta. Tra le diverse tappe vi sono, nel 1995, l'accordo con la Questura di Treviso per il rinnovo dei permessi, nel 1997 lo sportello di assistenza Extrapoint e dal 1998 corsi di formazione finanziati per la qualificazione professionale degli immigrati, oltre che di tipo linguistico e culturale.

In tale contesto si inseriva la richiesta di soluzioni abitative, da parte dei lavoratori ma anche delle imprese, per la difficoltà a reperire sul mercato immobiliare alloggi in locazione. E si crearono situazioni di precarietà ed un crescente allarme sociale.

Da qui la scelta di Unindustria Treviso di dare risposte concrete, in una logica di servizio alle imprese associate e di intervento con contenuti e finalità sociali. Abbiamo voluto, come in altre occasioni (ad esempio, nelle iniziative per lo smaltimento dei rifiuti industriali o di pianificazione urbanistica), farci parte sociale attiva, in rapporto con le Pubbliche Amministrazioni e le altre Parti sociali.

E' un valore di responsabilità sociale che, sicuramente, in provincia di Treviso è componente fondante della cultura imprenditoriale. Proprio sull'accoglienza agli immigrati un sondaggio realizzato in quegli anni tra i nostri soci aveva rilevato come oltre la metà avesse aiutato i propri dipendenti non residenti a trovare un alloggio, facendosi garante presso i proprietari di case o acquistandone.

Già nel 1999 Unindustria Treviso siglava un protocollo d'intesa con le associazioni della proprietà edilizia, Ape ed Uppi, e il Coordinamento 'Fratelli d'Italia' (una Federazione del volontariato laico e cattolico) per favorire l'accesso degli immigrati al mercato delle locazioni (superando la diffidenza del proprietario verso l'inquilino straniero).

Venivano segnalati ad Unindustria e, suo tramite, alle aziende, gli alloggi disponibili in provincia; il contratto veniva sottoscritto direttamente dalle imprese che mettevano gli alloggi a disposizione dei propri dipendenti (con un secondo contratto, di 'alloggio collegato a rapporto di lavoro dipendente'), fornendo al proprietario garanzia puntuale di pagamento del canone. 'Fratelli d'Italia' avrebbe garantito, con apposito fondo, dagli eventuali danni all'immobile (manlevando il locatario).

Grazie a questa collaborazione tra il 1999 ed il 2004 sono stati conclusi oltre 130 contratti di locazione per oltre 300 lavoratori alloggiati.

Nel 2000 Unindustria Treviso, prima Associazione industriali in Italia, avvia un'operazione immobiliare specifica per l'ospitalità di lavoratori non residenti, riprendendo esperienze analoghe maturate in altre parti d'Europa.

Viene infatti sottoscritto un protocollo d'intesa con il Comune di Conegliano, che mette a disposizione di Unindustria Treviso un immobile dismesso ex Ater. L'Associazione, su mandato di sei imprese, ristruttura l'immobile con costi da ammortizzare durante il periodo di assegnazione attraverso i canoni d'affitto e destina gli alloggi ai propri dipendenti in difficoltà abitativa. Il canone, calmierato, venne concertato con Comune e Sunia. Tra la stipula del protocollo di intesa e la consegna degli alloggi è trascorso poco più di un anno (quattordici mesi per la precisione).

I progetti per le due foresterie di Casier e Roncade costituirono l'evoluzione del progetto di Conegliano, con realizzazione e successiva gestione di immobili direttamente da parte di Unindustria, per il tramite di una propria immobiliare.

Nel 2001 l'Associazione siglò una convenzione con Cassamarca-Unicredit, per una linea di credito agevolata di circa 5 milioni di euro dedicata al 'progetto casa'.

L'attività di individuazione delle aree condotta all'Associazione porta presto alla stipula di un protocollo d'intesa con i Comuni di Casier e Roncade, che ne condividono gli obiettivi e vengono direttamente coinvolti nei progetti.

L'intesa con le due Amministrazioni prevede: l'impegno del Comune a cedere ad Unindustria a titolo gratuito in diritto di superficie ventennale (venticinquennale nel caso di Roncade) l'area di proprietà pubblica, individuata nella zona produttiva; l'impegno di Unindustria Treviso a farsi carico della realizzazione e gestione degli alloggi per lavoratori di imprese del territorio (con preferenza per quelle del Comune); regole certe per l'accesso dei lavoratori; tempi massimi (tre/quattro anni) di permanenza nell'alloggio in una logica di *seconda accoglienza* (si reputa che il lavoratore, grazie anche alla stabilità economica acquisita in tale periodo di tempo, possa essere in grado poi di accedere al mercato della libera locazione o della compravendita immobiliare anche in vista dell'eventuale ricongiungimento con i propri familiari); l'acquisizione in proprietà dell'immobile da parte del Comune al termine della durata del diritto di superficie.

La scelta di localizzare gli interventi all'interno delle aree produttive presenta indubbi vantaggi in termini di costi e di accesso al lavoro dei dipendenti, spesso non autonomi nei mezzi di trasporto. Infine, si attua una moderna visione urbanistica delle aree produttive come spazio urbano dotato di servizi alle imprese e ai lavoratori (bar, mense, palestre, sportelli bancari, asili nido, foresterie, ecc.).

La fase operativa del progetto parti con la costituzione a novembre 2001 di Immobiliare Unindustria S.r.l., a cui venne affidata la realizzazione e gestione degli alloggi, senza obiettivo di lucro e mirando al solo equilibrio economico dell'operazione (per cui il canone di locazione, sensibilmente inferiore a quello di mercato, deve garantire essenzialmente la copertura della rata mensile di rimborso del mutuo contratto). Anche la Camera di Commercio di Treviso sostenne l'iniziativa. Entrambi i progetti furono realizzati in circa un anno.

Complessivamente, sono 6 alloggi ristrutturati a Conegliano per 30 lavoratori, 20 alloggi monolocale a Casier per 25 lavoratori, 14 a Roncade per 35 - 40 lavoratori.

È un'esperienza ancora viva e che ha offerto un'efficace risposta, anche in termini di comunicazione e rappresentazione di una comunità in profonda evoluzione come quella trevigiana. Immobiliare Unindustria negli stessi anni, ha realizzato inoltre asili nido nelle



aree industriali (a Casier e Conegliano), anche in questo caso raccogliendo la sensibile responsabilità sociale di numerosi imprenditori. **27**

Nel frattempo, le dinamiche dell'immigrazione sono cambiate e diverse sono le esigenze così come i possibili problemi. La ricerca di alloggio non ha più i caratteri di emergenza sociale di dieci anni fa. I ricongiungimenti hanno portato all'inserimento di molti giovani nelle scuole, nelle famiglie sta crescendo una seconda generazione con abitudini ormai italiane, aumenta la presenza femminile specie nei servizi. Vi sono inoltre da gestire le ripercussioni della crisi nel lavoro ed il loro impatto anche sulla presenza degli immigrati, in una comunità, a Treviso e nel Nord Est, dove essi rappresentano adesso circa il 10% della popolazione residente.

L'Italia si è sviluppata come Paese d'immigrazione in termini molto più rapidi di quanto avvenuto per altri paesi europei. Ciò ha condotto a interventi non sempre capaci di rispondere alla consistenza del fenomeno migratorio. Se l'integrazione non prende avvio dal primario rispetto della legalità, non si potrà giungere alla reale consapevolezza dei diritti e dei doveri da parte degli immigrati regolarmente residenti nel territorio. In tal modo la certezza della norma potrà andare di pari passo con le buone pratiche di integrazione.

*di Francesca Zaccariotto,  
presidente della Provincia  
di Venezia*

## Rispetto della legalità e integrazione

Per le peculiarità geopolitiche, storiche, ambientali e sociali del nostro Paese, e per il complesso quadro che ne deriva, l'immigrazione ha presentato e presenta in Italia caratteri e problematiche del tutto particolari rispetto a quelli di altre nazioni europee. Il fenomeno si può paragonare a ciò che avviene sempre più frequentemente in campo climatico: precipitazioni improvvise e di straordinaria intensità che insistono su un'area ristretta, la quale in poche ore, sia per le caratteristiche idrogeologiche di un terreno che non è in grado di assorbirle, sia per la violenza intrinseca delle precipitazioni, subisce inondazioni e gravi danni alle infrastrutture territoriali. Gran Bretagna e Francia sono state meta di un secolare e più graduale flusso migratorio, che trova origine nelle loro ex-colonie. Algerini e tunisini, indiani e pakistani raggiungevano già un secolo fa la Francia e l'Inghilterra in condizioni, per così dire, di semi-integrazione: "masticavano" la lingua dei colonizzatori, ne conoscevano vizi e virtù e vi si adattavano, pur mantenendo orgogliosamente le proprie tradizioni e i propri costumi all'interno di sobborghi o enclavi dove la vita scorreva senza troppe scosse.

Ma torniamo all'Italia, che negli anni '90 e fino ad oggi ha dovuto affrontare il fenomeno improvviso –non per questo imprevedibile– e straordinariamente intenso di cui sopra. Gli errori della politica sono stati molteplici e gravi, i rimedi tardivi e palliativi, le conseguenze gravi e perduranti, in un Paese dove certamente non mancano le leggi, ma dove la loro applicazione è spesso aggirata o negletta. Credo nessuno dubiti che occorrono regole certe, e che queste regole vadano rigorosamente applicate, partendo da un principio fermo: la clandestinità è un "male assoluto", non solo in quanto genera disagio e pericolo sociale, ma anche perché sottrae allo Stato il diritto sovrano al controllo del territorio e dei suoi confini. Questa è la base programmatica dell'azione politica in materia di immigrazione della Lega Nord, sulla quale gli avversari politici hanno speculato e speculano quotidianamente, senza considerarne il fondamento legalitario e, sotto qualsivoglia profilo, non contestabile.

Ma se è vero che l'integrazione nasce dalla promozione della conoscenza reciproca, dal riconoscimento e dal rispetto delle differenti identità culturali, con l'obiettivo di inserire positivamente gli immigrati stabili e regolari nella società italiana dando loro *la consapevolezza dei diritti e dei doveri*, e se è vero che gli Enti locali hanno la responsabilità della formazione in tal senso degli immigrati, come stabilisce il Dlgs 286/98 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), allora bisogna riconoscere che un Nord Est spesso descritto come gretto, piccolo borghese, magari xenofobo e razzista, riesce nell'intento assai meglio che un Sud Italia comunemente ritenuto più aperto e tollerante. Ciò è ampiamente dimostrato negli annuali rapporti del CNEL "Indici di integrazione degli immigrati in Italia", che collocano ai vertici della graduatoria dell'indice di stabilità sociale non solo piccole regioni del Nord e del Centro, le cui ridotte dimensioni demografiche e le possibilità di ricezione del contesto lavorativo facilitano l'assorbimento degli immigrati, ma anche una grande regione come il Veneto. I recenti, tristi episodi di violenza contro gli immigrati di Rosarno hanno rivelato che lo statalismo assistenziale, alimentato altresì dalla retorica di un volontariato invasivo e molto attento alla propria immagine, finisce per incrementare la paura sociale, si fa brodo di coltura della criminalità organizzata e genera l'humus per il peggiore sfruttamento degli immigrati, che, nella fattispecie di Rosarno, vivevano e operavano in condizioni

disumane. In buona parte, questi immigrati erano clandestini: è dunque evidente che la lotta alla clandestinità è il presupposto necessario per evitare lo sfruttamento dei migranti. Invece di gridare al razzismo di fronte agli atteggiamenti legalitari e di alimentare la spirale assistenziale, il volontariato dovrebbe, soprattutto, invitare gli immigrati a denunciare apertamente chi dà loro lavoro o affitta loro le case in nero. Lo stretto legame tra criminalità organizzata e sfruttamento dei clandestini, con il conseguente disagio sociale, in primo luogo dei clandestini, e quindi della popolazione locale, è più che dimostrato dai fatti: la lotta alle mafie diventa dunque un passaggio obbligato per la regolarizzazione e l'integrazione degli immigrati.

In provincia di Venezia, dove i più recenti dati forniti dal locale Comitato per l'ordine e la sicurezza registrano una generale diminuzione dei reati, l'integrazione trova qualche ostacolo nella mancanza di una reale volontà di integrarsi da parte di alcune etnie di nomadi. Ne consegue una comprensibile diffidenza della popolazione nei confronti di comunità chiuse di persone -che oltre tutto sono da decenni cittadini italiani a tutti gli effetti- delle quali non è possibile accertare né la consistenza patrimoniale, né l'effettivo lavoro svolto. Anche in questo caso, si verifica una campagna di disinformazione che ha come obiettivo la Lega Nord, accusata di "perseguitare" i nomadi e di alimentare i timori dei residenti. Ebbene, l'infondatezza di tale accusa è dimostrata dal fatto che ben metà del fondo annuale per la sicurezza urbana del ministero dell'Interno, retto dal leghista Roberto Maroni, è destinato alla realizzazione, ristrutturazione e messa in sicurezza di campi nomadi (circa 51 milioni di euro sul fondo di 100 milioni destinato al potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico). Inoltre, mentre tra Napoli e i comuni dell'hinterland si sono verificate vere e proprie sommosse contro la presenza dei nomadi, con ripetute violenze e incendi dolosi nei campi, la protesta dei cittadini del veneziano si è sempre limitata a civilissime raccolte di firme nei gazebo allestiti a scopo di sensibilizzazione e di informazione della cittadinanza. C'è da notare come il Comune di Venezia assecondi questa volontà di non-integrazione continuando a preferire la costosa costruzione di campi o villaggi nomadi all'assegnazione di case popolari, attraverso la quale si distribuirebbero invece i nomadi nel tessuto sociale della città, favorendone così la piena integrazione. Una sorta di "razzismo alla rovescia" che instaura una differenza di trattamento tra cittadini: in altre parole, una disuguaglianza tra cittadini attuata in nome dell'uguaglianza dei cittadini.

In definitiva, riteniamo che non vi possa essere un'integrazione obbligata, imposta dall'alto o da istanze caritative: essa può essere solo ed esclusivamente volontaria, sia pure mediata e favorita dallo Stato e dalle Amministrazioni. Il governo italiano sta operando per una certezza delle regole che gli stessi immigrati regolari richiedono. Tra l'altro, il "pacchetto sicurezza" emanato nel luglio 2009 ha contemplato per la prima volta l'"accordo di integrazione", che consiste in una serie di impegni che l'immigrato sottoscrive e deve onorare durante il periodo di validità del permesso di soggiorno. In caso contrario, egli perde i crediti indispensabili per ottenere il rinnovo e va incontro all'espulsione. E', inoltre, atteso a giorni il piano nazionale per l'integrazione sollecitato dall'Anci e proposto dal ministro del welfare Maurizio Sacconi, che ha approvato in pieno l'iniziativa del ministro Maroni di sanzionare tutti gli episodi che esprimono intolleranza etnica, a partire dai cori negli stadi. La repressione dell'illegalità non può che andare di pari passo con lo sviluppo delle buone pratiche di integrazione.

## Credits – Fra gli altri, hanno collaborato con noi:

30

Aris Accornero	Livio Destro	Andrea Pase
Marco Alfieri	Ilvo Diamanti	Claudio Pasqualetto
Khaled Fouad Allam	Dario Di Vico	Corrado Passera
Bruno Anastasia	Massimo Egidi	Lucio Pegoraro
Giorgio Barba Navaretti	Angelo Ferro	Filippo Penati
Tony Barber	Marino Finozzi	Tobias Piller
Fabrizio Barca	Giuseppe Fioroni	Andrea Pininfarina
Pier Paolo Baretta	Alberto Forchielli	Franco Pittau
Jacques Barrot	Roberto Formigoni	Alessandra Pivato
Paolo Bastianello	Giorgio Franceschi	Franca Porto
Alessandro Benetton	Carlo Fratta Pasini	Paolo Possamai
Luigi Berlinguer	Sergio Frigo	Emilio Pucci
Pier Luigi Bersani	Giancarlo Galan	Andrea Ranieri
Edmondo Berselli	Diego Gallo	Maurizio Rasera
Marina Bertoincin	Maurizio Gambuzza	Luisa Ribolzi
Enrico Bertossi	Ario Gervasutti	Alessandro Riello
Francesco Billari	Graziella Giovannini	Luigi Rossi Luciani
Lorenzo Bini Smaghi	Giovanni Gocci	Enzo Rullani
Giuseppe Bisazza	Roberto Grandinetti	Maria Silvia Sacchi
Fabio Bordignon	Massimo Guagnini	Maurizio Sacconi
Ferruccio Bresolin	Richard Heuzé	Arduino Salatin
Renato Brunetta	Ernesto Illy	Matteo Salin
Giorgio Brunetti	Riccardo Illy	Dominick Salvatore
Massimo Calearo	Carlo Jean	Gianluca Salvatori
Corrado Campobasso	Francesco Jori	Fabio Salviato
Lucio Caracciolo	Paolo Landi	Giorgio Santini
Alessandro Castegnaro	Alessandra Lanza	Vendemiano Sartor
Maria Castiglioni	Gad Lerner	Cinzia Sasso
Maurizio Castro	Enrico Letta	Giuseppe Sbalchiero
Vincenzo Cesareo	Arrigo Levi	Silvio Scanagatta
Innocenzo Cipolletta	Danilo Longhi	Dario Scannapieco
Giovanni Cobolli Gigli	Matteo Lunelli	Antonio Sciortino
Massimo Colombari	Bruno Manghi	Angelo Scuola
Gianluca Comin	Franco Manzato	Paolo Segatti
Giancarlo Corò	Emma Marcegaglia	Cuno Tarfusser
Giovanni Costa	Renato Raffaele Martino	Nicola Tognana
Paolo Costa	Antonio Marzano	Andrea Tomat
Katia Da Ros	Mariano Maugeri	Carlo Tonutti
Francesco Dal Mas	Ezio Mauro	Flavio Tosi
Luigi Dalla Via	Roberto Migotto	Sergio Trevisanato
Gianpiero Dalla Zuanna	Vincenzo Milanese	Roberto Tuninoli
Adriano Dalpez	Giuseppe Morandini	Norberto Urli
Anna Galizia Danov	Mario Moretti Polegato	Giorgio Usai
Carlo De Benedetti	Michael Novak	Alessandro Vardanega
Luca De Biase	Vittorio Nozza	Tiziano Vecchiato
Ferruccio de Bortoli	Romeo Orlandi	Giovanni Viani
Cesare De Michelis	Enzo Pace	Marco Vincenzi
Italo De Sandre	Cinzia Palazzetti	Frank Paul Weber
Graziano Debellini	Arduino Paniccia	Francesca Zaccariotto
Nadio Delai	Luca Paolazzi	Giuseppe Zigliotto
Piero Della Valentina	Roberto Papetti	