



**Citation:** M. La Bella (2020) Accogliere senza integrare: le distorsioni delle politiche sull'immigrazione nel Mezzogiorno d'Italia. *Società Mutamento Politica* 11(21): 29-37. doi: 10.13128/smp-11941

**Copyright:** © 2020 M. La Bella. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

**Data Availability Statement:** All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

**Competing Interests:** The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

## Accogliere senza integrare: le distorsioni delle politiche sull'immigrazione nel Mezzogiorno d'Italia

MARCO LA BELLA

**Abstract.** The essay focuses on the integrated System of Protection of Asylum Seekers and Refugees (SPRAR) as a key feature of immigration policies in Italy. This system, beyond the most recent constraining norms on security, currently shows experiences of excellence, as in the case of Sprar/Siproimi nets. However, the reception system as a whole present still some critical weakness on the ground of immigrants' integration, and particularly in the South of the country, since a "complete" integration have to deal with mechanisms of job placement and the structural characteristics of the labor market.

**Keyword.** Immigration policies, integration, implementation, labour market.

---

### LA GESTIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO E L'OCCASIONE "MANCATA" SUL TERRENO DELL'INTEGRAZIONE

Nel dibattito sul fenomeno migratorio in Italia degli ultimi anni molti hanno sottolineato i diversi profili che legano il tema dell'immigrazione irregolare alla dimensione del consenso sul quale poggia la forza dei partiti e dei movimenti politici, e alle evidenti conseguenze sulle diverse compagini di Governo. Sappiamo bene, del resto, quanto ampio sia lo spazio dedicato dalla letteratura politologica al legame tra implementazione di alcune policy e successo elettorale.

Nel nostro Paese, il caso delle politiche per l'immigrazione è fra quelli che si mostrano sicuramente più adatti e convincenti in questo tipo di analisi. È ben nota, ad esempio, quella vera e propria dicotomia che vede il tema dell'immigrazione affrontato, da una parte, in chiave di politica della multiculturalità, dell'integrazione e del lavoro, e, dalla parte opposta, in chiave di politica della sicurezza e dell'ordine pubblico. Il primo fronte è stato sostanzialmente rappresentato dal sistema della cosiddetta «seconda accoglienza», e, in particolare, attraverso i progetti dell'«accoglienza integrata» posti in essere dalla Rete SPRAR/ SIPROIMI; il secondo fronte, invece, è quello che ha trovato la sua concreta espressione nei cosiddetti «decreti sicurezza» voluti dall'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini.

Le numerose critiche e i molti "limiti" – a cominciare dalle raccomandazioni del Presidente della Repubblica – che hanno accompagnato questi

ultimi decreti (rafforzati dal cambio della compagine, a partire dall'estate del 2019, attualmente al Governo del Paese) non hanno tuttavia del tutto ancora modificato l'orientamento prevalente della politica italiana sull'immigrazione. Né sembra che in tale direzione abbia concretamente funzionato – al di là del suo sicuro valore che le ha fatto meritare la definizione di *best practice* europea – l'esperienza della Rete SPRAR/SIPROIMI. Tra mille difficoltà, infatti, essa è riuscita a garantire le condizioni essenziali dell'accoglienza e ad assicurare una qualità della permanenza degli immigrati, dopo la prima accoglienza. Lo stesso non può dirsi, però, al proposito della piena efficacia del processo di integrazione.

Il tema che affrontiamo in queste pagine è quello dell'integrazione degli immigrati, con particolare riferimento al Mezzogiorno d'Italia. In particolare, proveremo ad analizzare le criticità interne al processo di integrazione così come governato dalla rete di attori istituzionali e del Terzo Settore impegnati sul territorio, nonché gli ostacoli strutturali che le caratteristiche dei contesti locali hanno posto (e, presumibilmente, continuano a porre) alla piena definizione del processo stesso. Prima di procedere con l'analisi, una precisazione è tuttavia necessaria.

Unanime è la considerazione circa il fatto che alla base del concetto di «integrazione» stanno le condizioni di «autosufficienza» dell'individuo. Sarebbe però riduttivo guardare a queste condizioni riferendosi, a parte gli aspetti formali, solo alla conoscenza della lingua italiana o alla disponibilità di un alloggio o al godimento di assistenza sanitaria. La principale condizione, piuttosto, che permetta di parlare di piena integrazione è senza dubbio il lavoro. Da esso derivano le risorse materiali e relazionali che permettono all'individuo di «essere e sentirsi» integrato, sul duplice versante di come egli si pone nei confronti della comunità locale, e di come la comunità locale si pone nei suoi confronti.

#### LE CARATTERISTICHE DELLE POLITICHE SULL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA

Le politiche sull'immigrazione in Italia, a differenza di altre esperienze in Europa – dove sappiamo peraltro quanto sia difficile registrare l'esistenza di un vero modello di integrazione prevalente –, risentono di alcuni aspetti caratteristici del cosiddetto «modello mediterraneo» (Calavita 2015). I suoi tratti caratteristici sono da ricercare nell'essere spesso indefinito e sfuocato, non pianificato, e con impianto normativo spesso inadeguato.

L'esperienza della gestione della massiccia «migrazione non impiegata» che ha investito il Sud Europa in que-

sti ultimi anni è stata l'occasione per osservare alcune di queste caratteristiche dell'approccio italiano (La Palombara 1987; Dente 1990; Diamandouros 1983; Mouzelis 1986) a partire dalla continua oscillazione, negli interventi messi in campo, tra preoccupazione per la sicurezza e rivendicazione umanitaria, da un lato, e gestione affidata ad una pluralità di attori sociali e politici pro-business, dall'altro (Zincone 2011).

Sembra quasi che l'idea di fondo sia quella di considerare i migranti come «temporanei». Con la conseguenza di concepire e adottare le politiche migratorie come «regolarizzatorie» (o «micro-regolazione»), tutte concentrate, cioè, sulle procedure amministrative di regolarizzazione degli irregolari, senza troppo curarsi né della variabilità territoriale del fenomeno né del profilo sostanziale dell'integrazione. Negli anni, tra l'altro, questo stato di cose ha prodotto un accumulo di immigrati irregolari la cui posizione è stata sanata di volta in volta tramite provvedimenti eccezionali. A partire dagli anni Settanta, infatti, sono circa undici gli interventi orientati in questa direzione, tra «sanatorie», «regolarizzazioni» o «emersioni» (Colombo 2012). Tutto ciò ha provocato, inevitabilmente, gravi contraccolpi sullo Stato sociale, sul mercato del lavoro e sui diritti di cittadinanza (Kazepov 2010; Bertolani e Perocco 2013).

Quanto, in particolare, al tema specifico di queste pagine, le politiche dell'immigrazione hanno generato in Italia un processo di integrazione frammentato dove lo Stato ha spesso lasciato sole le autorità locali nell'affrontare le sfide legate all'immigrazione, e consentito (più o meno intenzionalmente) che le reti di politica locale acquisissero un ruolo rilevante, nonostante i loro limiti di funzionamento (Campomori e Caponio 2013). Una sorta di «esperimento», dunque, di ciò che le attuali tendenze migratorie possono provocare in un contesto istituzionale, come quello italiano, privo di una chiara politica e dell'eredità professionale dei vecchi Paesi di immigrazione.

È su queste condizioni di criticità che sono intervenute le recenti disposizioni volte a trasformare il sistema di accoglienza in un sistema diffuso e trasparente – sotto la regia dell'ex Ministro dell'Interno Minniti – prima della svolta radicale con i decreti sicurezza del Ministro Matteo Salvini nel 2018.

Ciò nonostante il sistema in Italia si presenta ancora oggi come gestito da una pluralità di attori, sia pubblici sia privati, con lo specifico compito dell'ospitalità degli immigrati durante l'intero periodo della loro permanenza «controllata».

Il sistema continua ad essere articolato in due fasi: la «prima» accoglienza, che comprende Hotspot e Centri di prima accoglienza; e la «seconda accoglienza», che com-

prende il SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) – che con il decreto Salvini ha sostituito lo SPRAR. A questi vanno aggiunti, a partire dal 2014, i Centri di accoglienza straordinaria (CAS) quali strutture per fronteggiare situazioni di emergenza, come arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo che il sistema ordinario non è in grado di assorbire<sup>1</sup>.

Se andiamo oltre il disegno astratto del sistema, i numeri dell'accoglienza in Italia (dati del Ministero degli Interni) ci dicono che al 31 dicembre 2019 i migranti ospitati erano 91.424, di cui più del 73% in Centri di accoglienza ordinaria e CAS. Al di là del netto calo delle presenze rispetto alla stessa data del 2018 – quando si registrava la presenza 182.537 stranieri – il valore così elevato della percentuale delle presenze nei Centri di accoglienza ordinaria e CAS, rispetto al totale delle presenze complessive, conferma la caratteristica di fondo del sistema italiano basato sulla prima accoglienza.

Se da un lato, dunque, diminuiscono progressivamente negli anni le presenze complessive, dall'altro lato, questi dati dimostrano l'altrettanto significativa riduzione costante del numero dei beneficiari dei progetti SPRAR/SIPROIMI, attestata nel 2018 sul 26% del totale (rilevazione dell'ultimo Rapporto SPRAR/SIPROIMI). Lontano è il 2015 quando la percentuale dei richiedenti asilo presenti negli SPRAR era del 58%. Così come lontani sono il 2016, quando quella presenza era pari al 47%, e lo stesso 2017 (con il 36%). Da non sottovalutare, inoltre, il fatto che solo il 71% delle presenze riguarda immigrati titolari di una forma di protezione: 28,8% di protezione internazionale e 42,5% di protezione umanitaria. Questi ultimi si trovano oggi in una situazione di precarietà estrema, a seguito dei decreti sicurezza di Salvini.

Nel loro insieme questi dati assumono una valenza strategica rispetto al tema di queste pagine – l'integrazione degli stranieri – se si tiene conto del fatto che *solo* ai progetti SPRAR/SIPROIMI è sostanzialmente attribuito il compito, accanto a quello della mera ospitalità dell'immigrato – tipico dei Centri di accoglienza ordinaria e dei CAS –, di assicurare lo svolgimento di alcune attività prodromiche all'integrazione attraverso i corsi di lingua italiana e, soprattutto, la costituzione di reti locali con enti del terzo settore, volontariato e imprese. A questi progetti è cioè affidato, di fatto, il compito

<sup>1</sup> In questa logica la prima accoglienza doveva servire a garantire ai migranti il primo soccorso – procedere con la loro identificazione e avviare le procedure per la domanda di protezione internazionale – prima di assegnare i richiedenti asilo agli SPRAR, ossia alla seconda accoglienza. In realtà nel recente passato i richiedenti asilo venivano assegnati alla seconda accoglienza anche prima di avere ricevuto una risposta positiva alla richiesta di asilo.

di “traghettable” gli stranieri immigrati verso una piena integrazione nelle comunità locali attraverso l'inclusione sociale, scolastica, lavorativa e culturale<sup>2</sup>.

A fronte di queste “buone intenzioni” dell'accoglienza come declinata nel sistema SPRAR/SIPROIMI, è sul piano dell'implementazione che il processo di integrazione ha mostrato i maggiori limiti. A cominciare dal numero limitato dei Comuni coinvolti – al 2018, appena 752 comuni sul totale dei circa ottomila comuni italiani –, alla loro concentrazione soprattutto al Centro-nord del Paese, oppure alle risorse a disposizione degli SPRAR/SIPROIMI: poche centinaia di milioni rispetto alle già scarse disponibilità dell'intero sistema dell'accoglienza, circa 2.9 miliardi di euro, vale a dire lo 0,17% del PIL (Atlante SPRAR/SIPROIMI 2018).

In estrema sintesi, ruolo principale affidato ai Centri di accoglienza ordinaria e CAS rispetto a quello sostanzialmente secondario di quello degli SPRAR/SIPROIMI (diffusi soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia) segnalano con evidenza l'azione di diversi «anelli di retroazione» in grado di rinforzare (talune volte) o indebolire i tentativi di integrazione (Balabas e Gerrits 2017) formalmente dichiarati nella versione nostrana del sistema dell'accoglienza. Anelli di retroazione, questi, a loro volta fortemente contestualizzati (Byrne e Ragin 2009), e dunque influenzati dai fattori locali, a cominciare dalle condizioni di quel mercato del lavoro cui è affidato, tramite l'inserimento lavorativo, l'effettiva e piena integrazione dell'immigrato. Tipico è il caso del Mezzogiorno d'Italia dove, per un verso, insieme con la maggiore diffusione degli SPRAR si sono anche moltiplicate le attività prodromiche all'integrazione, ma, per altro verso, le particolari condizioni di debolezza del mercato del lavoro e delle opportunità lavorative “regolari” costituiscono un ostacolo spesso insormontabile ad un compiuto processo di integrazione.

#### IL CONTRIBUTO DELLA RETE SPRAR AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI

Se, dunque, vogliamo provare a fare il punto sul processo di integrazione degli stranieri immigrati in Italia, e comprenderne meglio i limiti (strutturali e non),

<sup>2</sup> Attraverso i progetti SPRAR/SIPROIMI vengono forniti una serie di servizi relativi all'accoglienza in senso proprio e, insieme a questi, una serie di altri servizi per l'inserimento sociale che fanno la differenza per una reale integrazione: l'iscrizione alla residenza anagrafica del comune di riferimento; il codice fiscale; l'iscrizione al servizio sanitario nazionale; inserimento a scuola dei minori; supporto legale; frequenza di corsi di lingua italiana; orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; attività socio-culturali e sportive.

è all'esperienza della Rete SPRAR, oggi SIPROIMI, che dobbiamo guardare. Unanimemente considerata come una "buona pratica" a livello europeo, il modo in cui essa si sia evoluta costituisce la cartina di tornasole del continuo cambiamento di strategia che ha caratterizzato le politiche sull'immigrazione in Italia. Il riferimento è naturalmente al primo "decreto sicurezza" promosso dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini e approvato nel 2018, che – muovendo dalla necessità di avviare un complessivo approfondimento sulle procedure allo scopo di razionalizzare le connesse attività – ha inevitabilmente prodotto un complessivo ridimensionamento dell'azione della Rete SPRAR. Ma procediamo con ordine.

Le peculiarità di questo «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati»<sup>3</sup> vanno ricercate nella realizzazione di progetti – finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) – di cosiddetta «accoglienza integrata», ovvero di progetti di accoglienza strutturati sulle capacità e competenze degli attori locali e sulle strategie di politica sociale sperimentate negli anni sul territorio. Basati su un approccio olistico, e su una fitta rete di collaborazioni tra Enti locali, altri interlocutori istituzionali e organismi del privato sociale, i progetti prevedono (requisito indispensabile per il loro finanziamento) l'erogazione di servizi di varia natura in favore degli immigrati così da poterli "accompagnare" lungo un percorso il cui esito dovrebbe essere costituito appunto dalla piena integrazione.

I dati messi a disposizione dal sistema SPRAR/SIPROIMI – nell'Atlante SPRAR/SIPROIMI, del 2018 – confermano un consolidamento della Rete nel territorio (con il finanziamento di 101 nuovi progetti ed un incremento di 4541 nuovi posti) e un'elevata capacità di dialogo con le realtà locali ed il mondo dell'associazionismo, laico e religioso<sup>4</sup>. Rispetto alla sua prima sperimentazione nel 2003 – con i 1.365 posti dislocati sul territorio nazionale – con i periodi di crisi internazionale e i conseguenti sbarchi in Italia, tra il 2008 e il 2012 il sistema comincia a stabilizzarsi, facendo registrare una quota di presenze che si attesta intorno alle quattromila. Ma è certamente a seguito dell'emergenza nord-africana

del 2014 che i numeri dell'accoglienza crescono in modo esponenziale, fino a raggiungere i 35.881 posti del 2018<sup>5</sup>. Un dato, quest'ultimo, drasticamente ridimensionatosi nel 2019, allorché il numero degli immigrati presenti cala a 24.388, a seguito degli effetti del primo decreto sicurezza dell'anno precedente

Sotto il profilo istituzionale, i Comuni direttamente coinvolti nel Sistema SPRAR/SIPROIMI, in quanto titolari di progetto e/o sede di struttura, sono 1.189, pari al 14,9% dei 7.978 Comuni italiani. I Comuni interessati dalla rete a vario titolo sono invece 1.850, ovvero quasi un Comune su quattro.

Il dato regionale rileva che tutte e 20 le Regioni italiane sono coinvolte nella rete SIPROIMI, ma con qualche distinguo. Le prime cinque Regioni con il maggior numero di progetti attivi, a settembre 2019, risultano essere, in ordine decrescente, la Calabria con 114 progetti, la Sicilia con 112, la Puglia con 106 e, a distanza maggiore, la Campania (86) e la Lombardia (65). In termini di posti attivi, invece, la Sicilia continua ad essere la Regione con il numero più elevato (4.840), seguita dal Lazio (3.399), dalla Puglia (3.337), dalla Calabria (3.336), e dall'Emilia Romagna (3.038)<sup>6</sup> (Atlante SPRAR/SIPROIMI, 2018). Sostanzialmente questi dati evidenziano un fenomeno che, come proveremo a spiegare meglio più avanti, incide assai significativamente sull'efficacia del processo di integrazione degli immigrati: la meridionalizzazione del sistema dell'accoglienza.

Quanto al suo funzionamento, il sistema nel complesso offre una gamma generalizzabile di servizi che vanno dai corsi di lingua alla mediazione linguistica e culturale, dal supporto legale ai servizi del sistema sanitario nazionale. Nello specifico, 22.347 immigrati sono stati i beneficiari (in media 32,7 a progetto) che, nel corso del 2018, hanno seguito con continuità almeno un corso di formazione linguistica. In continuità con l'obiettivo posto alla base dell'insegnamento della lingua italiana, infatti, in 7 casi su 10 le strutture di accoglienza dispongono della figura del mediatore linguistico-culturale. Insieme a questo servizio, quasi il

<sup>3</sup> Il Decreto Legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in Legge 1° dicembre 2018 n. 132, introduce alcune modifiche alla tipologia di beneficiari che accedono al sistema di accoglienza degli Enti locali, le modalità di accesso e la sua denominazione. Lo SPRAR diventa così SIPROIMI: Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati.

<sup>4</sup> Il Sistema si è andato via via qualificando, in seguito alle disposizioni introdotte negli ultimi mesi del 2018, oltre che come rete di inclusione dei titolari di protezione internazionale, anche come modalità privilegiata nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e nell'accoglienza dei soggetti vulnerabili.

<sup>5</sup> Per rispondere ai sensibili flussi in entrata, tra il 2013 e il 2016 sono stati pianificati numerosi ampliamenti della rete che, rendendo strutturali un numero di posti sempre maggiore, ha permesso di ampliare il numero di beneficiari accolti attraverso una gestione più ordinata del turnover, con ingressi ed uscite regolari nei tempi previsti dal decreto che istituisce i progetti della rete SPRAR (ora SIPROIMI).

<sup>6</sup> Il dato disaggregato per categoria dice che i posti ordinari sono concentrati nel Lazio (13,8% dei 31.647 posti complessivi per ordinari), Sicilia (12,0%) e Calabria (10,2%); i posti per minori stranieri non accompagnati in Sicilia (quasi un quarto dei 3.500 posti complessivi, ovvero il 22,9%), in Emilia Romagna (15,4%) e Calabria (11,9%); e infine i posti per le persone bisognose di cure continuative o con disabilità fisica o psichica in Sicilia (30,8% dei 734 posti complessivi), in Puglia (23,0%) e Calabria (12,9%). (Atlante SPRAR/SIPROIMI, 2018).

76% dei beneficiari accolti nel 2018 ha ricevuto una forma di supporto legale per la predisposizione del fascicolo personale; mentre il 70,4% ha ricevuto supporto per l'esecuzione delle pratiche necessarie per il rinnovo e il rilascio dei permessi di soggiorno. I progetti locali, inoltre, hanno generalmente previsto e predisposto una serie di servizi che riguardano principalmente l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), che ha riguardato il 79,8% dei beneficiari accolti, la scelta del medico di base (78,4%), nonché l'accompagnamento e il supporto per visite specialistiche sul territorio (53,2%) e, più in generale, per l'educazione sanitaria (50,5% dei beneficiari accolti).

Discorso a parte meritano i due tipi di servizio erogati dalla Rete SPRAR/SIPROIMI che costituiscono presupposto indispensabile del processo di integrazione degli immigrati nella comunità locale, e che possiamo considerare, per così dire, più "prossimi" alla piena integrazione: la formazione professionale e i tirocini formativi.

Quanto alla formazione professionale, i progetti locali offrono un'ampia gamma di corsi volti al primo inserimento, alla qualificazione, riqualificazione, specializzazione, aggiornamento e perfezionamento dei lavoratori. Nel complesso, nel 2018, i beneficiari che hanno frequentato almeno un corso di formazione professionale sono stati 9.845 (rispetto ai 7.589 dell'anno precedente, ovvero +29,7%). In prevalenza questi corsi hanno riguardato il settore della ristorazione e del turismo (il 98,5%). Seguono i corsi correlati ai settori dell'artigianato (47,4%), dell'industria (41,8%) e dei servizi alla persona (41,4%). Di tutti i beneficiari della formazione, solo il 30,9% dei beneficiari, comunque, hanno avuto rilasciato un certificato di competenze acquisite.

Quanto, invece, ai tirocini formativi e alle borse lavoro, i progetti territoriali hanno promosso queste forme di esperienza formativa direttamente in azienda. Sempre relativamente al 2018, sono stati attivati complessivamente 8.081 tirocini formativi e/o borse lavoro (+16,1% rispetto ai 6.962 tirocini attivati dell'anno precedente). Anche in questo caso, però, i dati mostrano un elevato squilibrio tra i settori economici interessati. Al primo posto sta infatti il settore della ristorazione e turismo (con oltre il 90% dei progetti), seguito, sia pure a discreta distanza, da quello dell'agricoltura e pesca (54,1%). Seguono, poi, i settori dell'artigianato (46,0%), dell'industria (42,0%) e dei servizi alla persona (nel 41,1% dei progetti). Rispetto al 2017, sono stati realizzati ben 1.758 inserimenti lavorativi (+30,8% rispetto ai 1.344 inserimenti lavorativi da tirocini registrati nel corso del 2017).

I dati forniti dal sistema SPRAR/SIPROIMI segnalano bene lo sforzo profuso per favorire un efficace processo di integrazione. Tanto più se teniamo conto del dato

relativo alle collaborazioni con i vari attori territoriali che accompagnano i soggetti attuatori nell'implementazione delle attività connesse ai progetti. Nel corso del 2018, infatti, sono stati siglati ben 2.926 nuovi accordi, protocolli o convenzioni, prevalentemente con soggetti privati (66,3% dei progetti), a cui seguono quelli del Terzo Settore (65,2%). In particolare, sono stati coinvolti enti di formazione, aziende e imprese del territorio, associazioni culturali e scuole.

A fronte di questo sforzo, altri dati segnalano però alcune significative criticità del sistema italiano dell'accoglienza degli immigrati irregolari nella prospettiva della loro integrazione.

Il primo dato è quello relativo alle uscite dai progetti e dal sistema della cosiddetta «accoglienza integrata». Sempre relativamente all'anno 2018, i beneficiari in uscita sono stati complessivamente 17.699, pari al 39,5% dei beneficiari, in calo rispetto al 43,1% del 2017. Di esse, nel 27% dei casi si è trattato di uscite anticipate rispetto alle naturali scadenze previste dai progetti. Le principali ragioni di queste uscite anticipate sono da rintracciare, come indicato dalle stesse strutture, nelle decisioni unilaterali dei beneficiari, spesso motivate dalla loro volontà di raggiungere parenti o amici già "integrati" in altri Paesi europei, a conferma di quanto l'Italia sia considerata da tanti immigrati come territorio di transito. Resta comunque il fatto che il 2018 fa registrare un aumento delle uscite anticipate rispetto all'anno precedente, il 2017, allorché esso aveva interessato 23,6% dei beneficiari dei progetti di «accoglienza integrata».

Sempre a proposito delle uscite dai progetti una seconda criticità che ricade decisamente sul processo di integrazione degli immigrati è quella che direttamente deriva dalla norma relativa alle persone che hanno titolo per godere del sistema di protezione e accoglienza della rete SPRAR/SIPROIMI: i minori non accompagnati. A parte i titolari di protezione internazionale – sulla cui disciplina è pesantemente intervenuto il primo "decreto sicurezza" del 2018 – quello dei minori si pone come "problema" al momento stesso in cui, raggiunto il diciottesimo anno di età, l'immigrato non è più "minore", e, come tale, non ha più diritto a beneficiare di quei servizi erogati dal progetto indispensabili ad essere efficacemente accompagnato nel processo di integrazione. Col risultato di trovarsi loro malgrado nel novero di coloro costretti ad interrompere anticipatamente il "percorso", che si tratti dei corsi di lingua italiana o della formazione professionale o dei tirocini in azienda. Vero è, infatti, che la percentuale più alta dei beneficiari, il 39,5%, riesce a concludere il percorso programmato raggiungendo un buon livello di autonomia, a fronte di un 30,6% di essi che al momento dell'uscita avrebbe acquisito gli

strumenti “utili” all’integrazione. Altrettanto vero, però, è che il percorso di accompagnamento all’integrazione previsto nei progetti è articolato su “attività/tappe” volte a garantire ai beneficiari l’acquisizione delle condizioni sicuramente necessarie all’integrazione ma non ancora sufficienti. Dopo, infatti, il corso di formazione professionale o il tirocinio formativo, la piena integrazione dell’immigrato passa nelle mani del mercato del lavoro, con le sue varietà settoriali e caratteristiche locali, e senza che ci sia, il più delle volte, un efficace «anello istituzionale» che faccia da punto di raccordo e di mediazione tra formazione al lavoro e mercato del lavoro.

Il rischio concreto e ineludibile, in sostanza, è che soggetti fragili e socialmente deboli, senza un’adeguata rete di supporto ricadano sui servizi sociali dei Comuni, al contempo, devono affrontare le tante difficoltà in cui versa oggi il welfare locale considerata la scarsità delle risorse destinate dal Governo.

#### IL DESTINO DEGLI IMMIGRATI IN ITALIA

Proviamo in conclusione a tirare le somme di quanto finora si è detto circa l’efficacia del processo di piena integrazione degli immigrati in Italia.

Il primo e più emblematico dato riguarda il numero dei soggetti beneficiari di quella “buona pratica” – così come viene unanimemente riconosciuta, almeno in “astratto” – rappresentata dal sistema SPRAR/SIPROIMI: solo il 25% circa degli stranieri immigrati accolti (dato del 2018, confermato anche per il 2019). Appena un quarto, dunque, del totale degli stranieri giunti irregolarmente in Italia.

Ma non solo. Il dato risulta ancor più significativo se ad esso aggiungiamo il fenomeno che abbiamo indicato come “meridionalizzazione” del sistema di accoglienza, ovvero la maggiore diffusione della Rete – sulla base dei progetti approvati nel 2018-2019 – nel Mezzogiorno d’Italia. Il dato si presta a molte considerazioni, e non sempre “benevole”. Non manca, ad esempio, chi sottolinea quei fenomeni di corruzione più volte assurti alla cronaca, spesso, ahimè, senza andare troppo per il sottile nel distinguere tra strutture (e relative funzioni) di “prima” e di “seconda” accoglienza. Mentre su tutto fa capolino l’irrisolutezza e la permeabilità politica del mercato del lavoro meridionale che induce a vedere nelle politiche sociali e di welfare locale spesso le più promettenti opportunità di inserimento lavorativo per chi non vuole o non può lasciare il Sud del Paese.

Certo è, comunque, che la meridionalizzazione del sistema dell’accoglienza espone decisamente il processo di integrazione degli immigrati alle caratteristiche tutte

locali del mercato del lavoro e al (mal)funzionamento delle strutture istituzionali e delle agenzie per l’impiego più o meno direttamente coinvolte nell’azione di inserimento lavorativo<sup>7</sup>. L’attenzione va dunque concentrata sulle dinamiche che caratterizzano il mercato del lavoro, da Nord a Sud, come suggerisce anche la letteratura più accreditata sul tema. I meccanismi di radicamento degli immigrati in un determinato contesto, i processi di inserimento e integrazione nelle società di accoglienza, sono strettamente dipendenti dalle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro e non possono che essere studiati se non in relazione ad esse (Portes e Böröcz 1989; Castles e Miller 1993; Reitz 2002; Alba e Foner 2015).

Prima però alcuni dati di carattere generale che ci aiutano ad inquadrare meglio il tema dell’integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro in Italia.

Il dato generale da cui partire riguarda l’incidenza del fenomeno degli stranieri immigrati richiedenti asilo in Europa. Tra il gennaio 2014 e il dicembre 2017, i Paesi europei hanno ricevuto 4 milioni di nuove richieste di asilo, il triplo rispetto ai quattro anni precedenti. È stato stimato che questo marcato afflusso di rifugiati abbia inciso sulla forza lavoro dei Paesi europei solo per lo 0,25%, entro dicembre 2020, approssimativamente equivalente a un nuovo lavoratore ogni 400 europei in età lavorativa. Per l’Italia, l’impatto è simile alla media europea (tra 0,18% e 0,29%). L’effetto è quindi poco rilevante rispetto ai grandi cambiamenti demografici in corso, e principalmente all’invecchiamento della popolazione europea in età lavorativa<sup>8</sup> (Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, 2019).

Il tasso di occupazione degli immigrati nei paesi OCSE è di solito inferiore a quello dei nativi. In Italia, invece, il tasso di occupazione è più elevato per gli immigrati ma resta, comunque, relativamente basso per entrambi, rispetto alla media OCSE e dell’Unione Europea.

In totale, il 65% degli immigrati con un lavoro dipendente nell’OCSE svolge un lavoro a bassa o media qualifica – 10 punti percentuali in più rispetto ai nativi. In Italia, invece, la quota di immigrati occupati con un

<sup>7</sup> Sotto quest’ultimo aspetto sono emblematici, ad esempio, i dati relativi alla quota di individui extracomunitari che si sono rivolti ad un CPI – con riferimento all’anno 2018 – con solo tre province (Agrigento, Cosenza e Campobasso) del meridione d’Italia tra i casi con più alta percentuale di contatto, in linea con la tendenza generale rappresentata da percentuali più basse nelle province del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese (Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, 2019).

<sup>8</sup> Secondo le previsioni delle Nazioni Unite, in Europa, la popolazione in età lavorativa diminuirà del 2% circa durante la seconda metà degli anni 2010. L’effetto degli arrivi di richiedenti asilo appare assai ridotto rispetto a questo grande cambiamento strutturale.

lavoro a bassa e media qualifica è dell'86,5%, 26 punti percentuali in più rispetto ai nativi<sup>9</sup>.

Nella maggior parte dei Paesi OCSE, gli immigrati hanno un rischio maggiore rispetto ai nativi di vivere in famiglie in condizione di povertà relativa (la povertà relativa corrisponde al 60% del reddito mediano disponibile, equivalente in ogni Paese). In media, sia nell'OCSE sia nell'UE, quasi il 30% degli immigrati vive in una situazione di povertà relativa. In Italia, tuttavia, la situazione è peggiore: gli immigrati che vivono in una situazione di povertà relativa costituiscono il 38,2%, più del doppio dei nativi (18,5%). Il rischio di povertà per gli immigrati è dunque molto più elevato in Italia che negli altri paesi OCSE. Tra i paesi OCSE, soltanto in Spagna e in Grecia gli immigrati hanno un tasso di povertà maggiore.

Né va sottovalutato il cosiddetto il *refugee gap* – vale a dire la minore capacità per i rifugiati di essere integrati nel mercato del lavoro rispetto ad altre tipologie di immigrati – già evidenziato da studi a livello nazionale e internazionale. Il fenomeno è vissuto sulla propria pelle dalle persone richiedenti e titolari di protezione che lamentano grandi difficoltà anche nell'accesso alla casa dopo il periodo in accoglienza (Bakker, Dagevos, Engbersen 2017; Mpfu, Stevens, Biggs, Johnson 2012).

A livello territoriale, nel 2018, si rileva un incremento rilevante delle assunzioni di lavoratori extra-UE in tutte le ripartizioni, e segnatamente nel Nord Est (+11,4%), nel Mezzogiorno (+11,0%), nel Centro (+10,4%) e nel Nord Ovest (+10,3%); di contro, nel caso dei lavoratori UE il tasso di crescita delle assunzioni è positivo solo nei mercati del lavoro settentrionali (+4,4% nell'area norddestina e +2,9% in quella nordoccidentale) e negativo nelle regioni centrali (-1,4%) e in particolare meridionali (-10,6%).

Le variazioni tendenziali del numero di assunzioni rilevate nel periodo 2017-2018 per i principali settori di attività economica, mostrano un'espansione generalizzata della domanda di lavoro riservata ai cittadini stranieri solo nel caso della componente extracomunitaria: Agricoltura (+16,4%), Costruzioni (+12,3%), Industria in senso stretto (+11,6%), Commercio e riparazioni (+10,1%), Altre attività nei Servizi (+8,0%) mostrano elevati tassi di crescita delle assunzioni.

Tra le qualifiche più diffuse tra i lavoratori stranieri è possibile notare un elevato volume di rapporti di lavoro attivati per braccianti agricoli (572.338 attivazio-

ni), addetti all'assistenza personale (171.285), camerieri e professioni assimilate (157.802 unità), collaboratori domestici e professioni assimilate (114.337 unità). Si tratta di qualifiche, come ben sappiamo, tutte soggette a forme di contrattualizzazione che variano sensibilmente tra il tempo indeterminato e il tempo determinato, e per le quali si ravvisa anche una non trascurabile quota di assunzioni con "altre tipologie" di contratto (Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, 2019).

Nel 2018 i tirocini extracurricolari attivati e registrati dal Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie sono complessivamente 347.889, il 6,1% in meno rispetto al 2017. Di questi, 39.721 (l'11,4% del totale) hanno interessato cittadini stranieri, di cui 33.843 extracomunitari (il 7,2% in più dell'anno precedente).

## CONCLUSIONI

Basterebbero questi dati per rendersi conto delle grandi criticità del processo di integrazione degli immigrati irregolari in Italia. Ma a rendere il caso italiano straordinariamente emblematico nel panorama internazionale è l'inquadramento di questi dati a livello sub-nazionale, concentrando in particolare l'attenzione sulle regioni del Mezzogiorno d'Italia.

Quanto successo nel Mezzogiorno nell'ultimo decennio è emblematico in tal senso. Sappiamo che a lungo, e non sempre a torto, il fenomeno dell'immigrazione è stato sottovalutato in quanto etichettato come fenomeno «in transito». Ebbene, nel corso dell'ultimo decennio, le regioni dell'Italia meridionale hanno invece rappresentato l'area territoriale in cui l'insediamento stabile di immigrati è cresciuto di più, raggiungendo dimensioni importanti (Avola 2018).

Il fatto è che il sistema economico e, di conseguenza, il mercato del lavoro del Mezzogiorno è profondamente diverso dalle altre zone del Paese. Profonde e radicate sono le differenze in termini di struttura produttiva, stratificazione professionale, condizioni di impiego tra un Centro-Nord che continua a rappresentare uno dei principali nuclei manifatturieri europei – nelle sue diverse articolazioni settoriali e di modelli organizzativi prevalenti – e il Sud che si presenta come una delle macro-regioni europee a più scarsa industrializzazione, "una società a-industriale" (Cersosimo e Chimenti 2018), dove continua a essere importante il peso dell'agricoltura<sup>10</sup>. A complicare il quadro, inoltre, si aggiunge

<sup>9</sup> Nella quasi totalità dei paesi Ocse, i lavoratori immigrati si concentrano su professioni poco qualificate. In Italia, come in altri paesi del Sud dell'Europa, il tasso di concentrazione è ancora più elevato: il 30% degli immigrati in Italia svolge occupazioni elementari, contro l'8% dei lavoratori nati in Italia.

<sup>10</sup> Nelle regioni meridionali è maggiore rispetto a tutte le altre macro-aree del paese la quota di lavoratori non qualificati, sia nell'area del lavoro manuale, sia in quella del lavoro non manuale e, al di fuori della

la terziarizzazione dell'economia meridionale che non ha subito alcuna torsione verso i settori di mercato più innovativi e ad alto valore aggiunto.

Queste particolari condizioni del mercato del lavoro nel Mezzogiorno d'Italia rendono l'inserimento lavorativo degli immigrati particolarmente segmentato. Si tratta, in realtà, di una caratteristica che accomuna i Paesi dell'Europa del Sud, dove le probabilità di trovare occupazione sono simili sia per gli autoctoni sia per gli immigrati. Solo, però, che questi ultimi scontano un livello di penalizzazione molto più elevato in termini di qualità del lavoro svolto – rispetto ai Paesi di più antica immigrazione del Centro-Nord Europa. Sembra quasi che queste caratteristiche del mercato del lavoro enfatizzino, soprattutto nel Mezzogiorno, le peculiarità del modello mediterraneo di immigrazione (Avola 2015; Ambrosini e Panichella 2016). Se in Italia il declino dell'occupazione è accompagnato da una tendenza evidente al *downgrading* della qualità del lavoro, più evidenti sono le differenze tra Centro-Nord e Sud con un *downgrading* della struttura occupazionale meridionale che nel 2015 ha raggiunto un livello di qualificazione inferiore anche rispetto al 2005 (Avola 2018).

Nel Mezzogiorno l'«effetto sostituzione» tra immigrati e nativi è evidente nel settore dell'agricoltura e nei servizi collettivi e personali. Negli anni della crisi, le dinamiche dell'offerta di lavoro degli immigrati hanno rafforzato le criticità e favorito la torsione della struttura della domanda di lavoro verso quella che è stata individuata come «la via bassa alla decrescita dell'occupazione»<sup>11</sup> (Reyneri e Pintaldi 2013; Fellini 2015). Come dire che gli immigrati sono quelli che hanno pagato a più caro prezzo la resistenza negli anni della crisi. La stratificazione occupazionale è sempre più etnicamente connotata, la segregazione occupazionale sta assumendo dimensioni drammatiche nel Mezzogiorno, quasi un destino ineluttabile.

A rendere ancora più fosco lo scenario in cui si sviluppa il processo di integrazione nel Mezzogiorno d'Italia è il tema dell'economia sommersa e irregolare. Per evidenti ragioni, non esistono, purtroppo, dati precisi. Certo è che il fenomeno del cosiddetto «sommerso» ha subito negli ultimi anni un'evoluzione considerevole,

passando attraverso i processi di decentramento produttivo e terziarizzazione, prima, e cavalcando i sentieri della globalizzazione e della new economy, poi. Per lungo tempo, l'economia sommersa italiana è stata prevalentemente agricola – dove ancora oggi si continuano a registrare tassi molto alti di irregolarità – ma che negli ultimi decenni ha progressivamente investito anche il terziario.

Il risultato è che oggi il Mezzogiorno presenta livelli di irregolarità del lavoro più che doppi rispetto a quelli del Centro-Nord. E questo non solamente per effetto della composizione dell'occupazione meridionale<sup>12</sup>. Le radici di una così ampia strutturazione del sommerso vanno ricercate nelle difficoltà oggettive da parte dell'imprenditoria locale di operare ed essere competitiva – con strutture organizzative, livelli di *know how*, capitali e infrastrutture in molti casi inadeguati – nel mercato.

I dati più recenti dimostrano, inoltre, che si tratta di un processo non ancora esauritosi. In particolare, è il Sud (tra gli altri la Calabria e la Sicilia) a trascinare la crescita, con livelli di irregolarità che mediamente si attestano intorno al 20% (tra il 1995 e il 2014). Un dato questo che disaggregato ci dimostra che ancora una volta i settori che fanno da traino sono: l'agricoltura (il 26% circa), le costruzioni (il 24% circa) e i servizi (il 19% circa). Relativamente più basse sono le percentuali che riguardano l'industria (13%) anche per un limite strutturale del settore economico (Reyneri 2017).

In presenza di un tale scenario sulla debolezza del sistema economico meridionale, complice anche l'estrema arretratezza delle infrastrutture dei trasporti, e il carattere asfittico del relativo mercato del lavoro, ben poco c'è da sorprendersi circa le criticità che contraddistinguono il processo di integrazione degli immigrati nel Mezzogiorno d'Italia. Seppure con tutti i suoi innegabili meriti, il modello di «accoglienza integrata» posto in essere dalla Rete SPRAR/SIPROIMI, resta suo malgrado inevitabilmente «prigioniero» del contesto locale. E questo, proprio nella fase finale e più delicata del «percorso» di inclusione, allorché la sua proiezione riguarda quella piena integrazione dell'immigrato che passa attraverso l'inserimento lavorativo (regolare). Lo segnalano bene i dati sui settori economici – ristorazione, agricoltura, edilizia – maggiormente interessati dai corsi di formazione professionale e dai tirocini formativi di quel sistema di accoglienza «meridionalizzato» costituito dagli SPRAR/SIPROIMI. Settori largamente interessati, questi dal fenomeno del sommerso e dalla illegalità. Col risultato di «condurre» l'immigrato verso una falsa e persino

roccaforte del pubblico impiego, prevalgono situazioni di sottoccupazione, precarietà e lavoro nero, in contesti lavorativi spesso di piccolissime dimensioni, caratterizzati da elevati livelli di turnover e scarse possibilità di accesso ai sistemi di garanzia del reddito (Avola 2015).

<sup>11</sup> La via bassa alla decrescita dell'occupazione si è tradotta in Italia in maggiore disoccupazione, scoraggiamento, *over-education*, dei nativi, da un lato, e maggiore occupazione, segregazione, vulnerabilità, degli immigrati, dall'altro. Ciò è avvenuto al Sud in misura più rilevante che nel resto del paese e, soprattutto, rischia di produrre in questo contesto effetti che vanno al di là della congiuntura.

<sup>12</sup> Solitamente, infatti, si incorre nell'errore di attribuire una più alta presenza di lavoro irregolare al peso relativo di settori come l'agricoltura e l'edilizia che, tradizionalmente, sono ambiti in cui il sommerso prospera.



dannosa forma di integrazione che coniuga lo stato di povertà con l'esposizione a forme più o meno gravi di illegalità diffusa.

Lo sanno bene tutte le realtà del Terzo Settore, per le quali non ha senso distinguere fra poveri italiani e poveri stranieri. Così come lo sanno bene le forze dell'ordine allorché si imbattono, giorno dopo giorno, nei fenomeni del cosiddetto "caporalato" e delle pratiche di lavoro sottopagato e senza alcuna tutela.

#### BIBLIOGRAFIA

- Alba R., Foner R. (2015), *Stranger No More. Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Ambrosini M., Panichella N. (2016), *Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia*, in «Quaderni di Sociologia», 72: 115-134.
- Atlante Sprar Siproimi (2018), *Rapporto annuale Sprar/Siproimi. Sistemi di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*, Cittalia, Roma.
- Avola M. (2018), *Lavoro immigrato e dualismo territoriale nell'Italia della decrescita: struttura della domanda e mutamenti dell'offerta*, in «Stato e mercato», 113(2): 331-362.
- Avola M. (2015), *The Ethnic Penalty in the Italian Labour Market: A Comparison between the Centre-North and South*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 41(11-12): 1746-1768.
- Bakker L., Dagevos J., Engbersen, G. (2017), *Explaining the Refugee Gap: a Longitudinal Study on Labour Market Participation of Refugees in the Netherlands*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 43(11): 1775-1791.
- Belabas W., Gerrits L. (2017), *Constraints and Facilitators for Successful Integration: How Bureaucratic Contacts Affects Migrants' Pathway*, in «International Journal of Social Science Studies», 5(7): 54-65.
- Bertolani B., Perocco F. (2013), *Religious belonging and new way of being Italian? In the self-perception of second-generation immigrants in Italy*, in Blanes R. and Mapril J. (a cura di), *Sites and politics of Religious Diversity in Southern Europe*, Brill, Leiden.
- Byrne D.S., Ragin C.C. (2009), *The Sage Handbook of case-based methods*, Sage Publications Ltd, London.
- Calavita K. (2015), *Immigrants at the Margins*, CUP, Cambridge.
- Campomori F., Caponio T. (2013), *Competing frames of immigrant integration in the EU: Geographies of social inclusion in Italian regions*, in «Policy Studies», 34(2): 162-179.
- Castles S., Miller M.J. (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, London, Macmillan.
- Colombo A. (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Diamandouros N. (1983), *Greekpolitical culture in transition. Historical origins, evolution, current trends*, in Clogg R. (a cura di), *Greece in the 1980s*, London, Macmillan, pp. 43-69.
- Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (2019), *IX Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, (a cura di), Roma.
- Fellini I. (2015), *Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali*, in «Stato e Mercato», 105: 469-507.
- Kazepov Y. (2010), *Rescaling Social Policies*, (a cura di), Ashgate, Farnham.
- La Palombara J. (1987), *Democracy, Italian Style*, Yale University Press, New Haven.
- Mouzelis N. (1986), *Politics in the Semiperiphery: Early Parliamentarism and Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*, Macmillian, London.
- Mpofu E., Stevens C., Biggs H. C., Johnson, E. T. (2012), *Socio-structural influences on the work participation of refugees: an exploratory systematic mixed studies review*, in «Vulnerable Groups & Inclusion», 3(1), 16066.
- Portes A., Böröcz J. (1989), *Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation*, in «International Migration Review», 23(3): 606-630.
- Reitz J.G. (2002), *Host Societies and the reception of Immigrants: Research Themes, Emerging Theories and Methodological Issues*, in International, in «Migration Review», 36(4): 1005-1019.
- Reyneri E., (2017), *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Reyneri E., Pintaldi F. (2013), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- Zincone G. (2011), *The case of Italy*, in Zincone G., Peninx, R. Borkert M. (a cura di), *Migration Policy making in Europe*, AUP, Amsterdam.