

neodemos



# POPOLAZIONE E POLITICA



a cura di

**Roberto Impicciatore, Alessandro Rosina, Massimo Livi Bacci**

Realizzazione grafica a cura di Neodemos

# **POPOLAZIONE E POLITICA**

a cura di  
**Roberto Impicciatore, Alessandro Rosina,  
Massimo Livi Bacci**

Associazione Neodemos 2017

con il contributo di



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**Scuola di  
Scienze Politiche  
Cesare Alfieri**

# Indice

Premessa .....	p. 8
<b>I – Mondo</b> .....	p. 10
<b>Introduzione</b> .....	p. 11
<i>Massimo Livi Bacci</i> <b>Le Nazioni Unite e gli Obbiettivi per lo Sviluppo Sostenibile</b> .....	p. 15
<i>Alessandro Toppeta</i> <b>La fine della politica del figlio unico in Cina. Un cambio generazionale?</b> .....	p. 20
<i>Steve S Morgan</i> <b>Immigrazione, Trump e l’umiliazione di un grande Paese</b> .....	p. 24
<i>Massimo Livi Bacci</i> <b>Brexit: la demografia, purtroppo, c’entra!</b> .....	p. 28
<i>Francesco Billari</i> <b>Un uso strumentale della ricerca demografica a Est?</b> .....	p. 32
<b>II – Migrazioni internazionali</b> .....	p. 35
<b>Introduzione</b> .....	p. 36
<i>Corrado Bonifazi</i> <b>Per una governance globale delle migrazioni</b> .....	p. 40
<i>Giovanni Andrea Cornia, Luca Bortolotti</i> <b>Crescita demografica ed emigrazione in Africa Sub-Sahariana</b> .....	p. 47
<i>Massimo Livi Bacci</i> <b>Profughi in Medio Oriente</b> .....	p. 52
<i>Massimo Livi Bacci</i> <b>La Turchia, guardiana d’Europa, e il patto con la UE sui rifugiati</b> ...	p. 56
<i>Giuseppe Sciortino</i> <b>Politiche dell’asilo: una prospettiva storica</b> .....	p. 60

<b>III – Integrazione e presenza straniera</b> .....	p. 67
<b>Introduzione</b> .....	p. 68
<i>Gustavo De Santis, Salvatore Strozza</i>	
<b>Stranieri in patria. D'altri. The story two years later</b> .....	p. 72
<i>Effrosyni Adamopoulou e Federico Giorgi</i>	
<b>Immigrazione e mercato del lavoro Italiano: panacea o minaccia?</b> ..	p. 85
<i>Stefano Molina</i>	
<b>Da stranieri a cittadini: ieri, oggi, domani.</b> .....	p. 90
<i>Giovanni Busetta, Maria Gabriella Campolo, Demetrio Panarello</i>	
<b>Stranieri e donne discriminati nell'accesso al mercato del lavoro in Italia</b> .....	p. 94
<i>Alessandro Cavalli</i>	
<b>Profughi e rifugiati come risorsa per comuni in declino demografico</b> .....	p. 98
<b>IV – Famiglia, figli, genere</b> .....	p. 102
<b>Introduzione</b> .....	p. 103
<i>Gianpiero Dalla Zuanna</i>	
<b>2016: più ottantenni che nuovi nati</b> .....	p. 107
<i>Marco Albertini, Alessandro Rosina</i>	
<b>Tre Bonus, pochi risultati: armi spuntate contro la la denatalità</b> .....	p. 111
<i>Chiara Saraceno, Emmanuele Pavolini</i>	
<b>Il decreto legislativo sui nidi: un passo avanti, ma la strada è lunga</b> .....	p. 115
<i>Beppe Ruggiero</i>	
<b>Dateci un asilo e vi daremo un figlio</b> .....	p. 118
<i>Renzo Carriero, Lorenzo Todesco</i>	
<b>L'anomalia del lavoro domestico in Italia</b> .....	p. 121

<b>V – Giovani, sviluppo, welfare</b> .....	p. 125
<b>Introduzione</b> .....	p. 126
<i>Alessandro Rosina</i>	
<b>Una generazione ignorata, sfruttata, incompresa, orfana di un proprio futuro</b> .....	p. 129
<i>Paolo Balduzzi, Alessandro Toppeta</i>	
<b>Le ragioni della nuova migrazione degli italiani</b> .....	p. 132
<i>Jacopo Vergoni</i>	
<b>Giovani che aiutano giovani: un progetto olandese</b> .....	p. 136
<i>Roberto Landi, Emiliano Mandrone, Manuel Marocco, Debora Radicchia</i>	
<b>Il lavoro c'è, ma non si vede</b> .....	p. 139
<i>Francesca Bergamante, Corrado Polli</i>	
<b>Staffetta generazionale: contesto e ipotesi</b> .....	p. 142

## Premessa

Neodemos ha compiuto 10 anni di vita. Abbiamo iniziato le pubblicazioni nel Marzo del 2007, e da allora, ogni settimana, il sito ha ospitato due nuovi articoli su temi di attualità, toccando molti aspetti delle complesse relazioni tra demografia, società, economia, cultura e politica. La ragion d'essere di Neodemos consiste nel fare buona divulgazione (vorremmo poter chiamarla "alta", e forse ci arriveremo) e di colonizzare quel terreno poco frequentato e grigio che sta tra le analisi scientifiche degli specialisti e le informazioni quotidiane prodotte dai media. Le prime poco comprensibili ai non specialisti, le seconde incostanti, episodiche e a volte superficiali. Gran parte dei contributi riguardano la situazione italiana, ma c'è stata un'attenzione costante ai temi internazionali, all'Europa e al resto del Mondo. In 10 anni di lavoro Neodemos ha pubblicato un migliaio di articoli, tutti accessibili nel nostro archivio, e una serie di E-book tematici che li hanno raccolti e arricchiti.

La demografia, nel suo continuo agire, cambia il contesto che alimenta il cambiamento sociale. Nel nostro Paese, le tendenze in atto ci portano verso un'Italia più piccola, con meno abitanti ma con molti più vecchi, rinnovata da poche nascite, destinataria di flussi migratori più subiti che governati, con ridotta mobilità interna<sup>1</sup>. Le "diseconomie esterne" di queste tendenze sono sotto gli occhi di tutti e politiche sociali volte a porvi rimedio vengono regolarmente invocate. Ma come? I comportamenti demografici sono la sintesi di milioni e milioni di comportamenti individuali, di decisioni giornaliere, di stati d'animo fluttuanti. Governare questa galassia atomizzata di impulsi è molto arduo, e spesso impossibile, e comunque richiede tempi lunghi e scelte politiche durature. Eppure c'è necessità di un cambio di passo, che contribuisca a mutare il clima di arrendevole depressione che permea le istituzioni, gli agenti sociali, le famiglie, le persone. C'è necessità di prendere coscienza – sia pure tardivamente – del fatto che l'equilibrio demografico non è una mera questione di contabilità di anime, ma è una priorità nazionale, un fondamento della coesione, della stabilità, del rinnovamento della società. Le scelte riproduttive di donne e uomini sono condizionate non solo

---

<sup>1</sup> È questo il tema dell'incontro col quale, Neodemos, con la collaborazione ed il sostegno della Fondazione Cesifin, della Scuola di Scienze Politiche dell'Università di Firenze e della Banca d'Italia, celebra il suo decennale di vita. Un incontro il cui titolo "Verso la metà del secolo. Un'Italia più piccola?" non ha bisogno di spiegazioni.

da fattori materiali immediati, ma anche dalle prospettive per il futuro, dalla fiducia nella solidarietà della società, da ragionevoli aspettative. Il *baby boom* nei paesi che riemergevano dalle distruzioni della seconda guerra mondiale, in condizioni di penuria e di povertà, si spiega anche con la diffusa fiducia nel futuro. Gli adulti responsabili, coloro che hanno ascolto e credito nella società, gli intellettuali, gli imprenditori, i politici (non solo loro, dunque) debbono essere convinti che la questione demografica, se non affrontata, rischia di indebolire la società, di compromettere i livelli di benessere acquisiti, di creare nuove disuguaglianze.

Quando Neodemos è nato, nel Marzo del 2007, il mondo, e l'Italia, non sospettavano ancora l'imminente accendersi della crisi che ha segnato profondamente l'economia e la società. In questo decennio si sono accentuate le disuguaglianze all'interno dei paesi, e quelle tra paesi e regioni del mondo. Si è verificato il sorpasso, in termini di prodotto, del mondo "emergente" su quello sviluppato europeo e nordamericano, si è ulteriormente acuita la polarizzazione demografica tra aree del mondo ancora in forte crescita ed altre in declino o prossime ad esso. I flussi migratori si sono fatti più instabili e i cicli più veloci, e si è accentuata la componente formata da profughi e rifugiati. I processi di veloce invecchiamento demografico – in Italia come in Cina, in Russia come in Giappone – frenano la produttività e destabilizzano i conti pubblici. L'accumulo di gas serra e il riscaldamento globale – in parte rilevante dovuti alla crescita demografica – impongono difficili accordi internazionali e pesanti politiche correttive. E questa stessa crescita spinge l'antropizzazione del pianeta, con le relative ricadute negative sugli equilibri ambientali.

Questo libro mette insieme 25 contributi, apparsi negli ultimi due anni su Neodemos, che toccano una varietà di temi accomunati da una valenza politica, sia perché ne influenzano il corso, sia perché da essa ispirati. I contributi sono raggruppati in 5 parti: Mondo; Migrazioni internazionali; Integrazione e presenza straniera; Famiglia, figli, genere; Giovani, sviluppo e welfare. Ciascuna sezione è preceduta da una introduzione volta a collegare tra loro i temi trattati e ad indicare gli eventuali approfondimenti da intraprendere. Come ricordato sopra, non si può chiedere alle politiche (a meno di non praticarle col pugno di ferro e in dispregio delle libertà civili) di rovesciare tendenze profondamente incise nella società, ma si può chiedere di capirne i meccanismi, di moderarne le conseguenze, di agire per modificare le condizioni esterne che influenzano le decisioni individuali.

**(Roberto Impicciatore, Massimo Livi Bacci, Alessandro Rosina)**

# **I Mondo**

## Introduzione

Quale rilevanza ha, la popolazione, nella politica mondiale? Poca, verrebbe da dire, a guardare in superficie. Nel dibattito internazionale, a differenza di mezzo secolo fa, i temi di popolazione sono oggi relegati in un angolo, occupano uno spazio sempre più stretto e residuale. Allora si stava scoprendo e misurando con apprensione il dinamismo demografico dei paesi del “Terzo Mondo”, che i processi di decolonizzazione avevano sottratto al controllo del Nord del pianeta. Allora sembravano insormontabili i problemi legati alla fame, alla povertà, al dominio delle patologie. Allora si temeva l’esaurimento delle risorse non rinnovabili e si paventava un impoverimento del pianeta. Oggi ci si compiace che la velocità di accrescimento della popolazione mondiale stia diminuendo, che la povertà stia regredendo e che la vita si allunghi, che il prezzo del petrolio si sia fortemente abbassato, segno che le risorse energetiche non sono in via di esaurimento. Una prova del disinteresse? Nell’ampia discussione sugli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, la questione demografica è stata messa da parte, quasi che la vertiginosa crescita dell’Africa sub-sahariana, la grave debolezza demografica dell’Europa e dell’Asia orientale, la mancanza di governo delle migrazioni internazionali, non pongano ostacoli alla sostenibilità. Quasi che la crescita demografica del pianeta non sia responsabile – al netto di altri fattori – dell’accumularsi dei gas serra e del riscaldamento globale. O che l’aggiunta di altri 4 miliardi di persone, nel corso del secolo, non crei problemi ambientali, per l’intrusione nelle foreste pluviali ed in altre aree fragili, per l’addensamento nelle aree costiere, per la crescita inarrestabile delle megalopoli. In un mondo le cui terre emerse sono oramai direttamente o indirettamente antropizzate per oltre la metà.

C’è un altro aspetto della relazione tra popolazione e politica di grande rilievo. Ed è il rapido mutamento della geo-demografia del mondo, che è una componente non certo secondaria della geopolitica. Il secolo che va dalla metà del XX alla metà del XXI secolo è (sarà) una fase storica di massima turbolenza demografica per il coesistere di regioni del globo dove la transizione demografica si è andata esaurendo e regioni nelle quali deve ancora iniziare, o è iniziata da poco. Il peso demografico dell’Europa nel mondo, che era pari al 22% nel 1950, è sceso al 12% nel 2000, e secon-

do la variante media delle proiezioni delle Nazioni Unite, scenderà ancora a poco più del 7% nel 2050. Quello dell’Africa corre in senso inverso, 9% nel 1950, 13% nel 2000, 25% nel 2050. Il nord Africa aveva una popolazione all’incirca uguale a quella dell’Italia nel 1950, ma sarà quintupla di quella del nostro paese tra poco più di tre decenni. La Russia che aveva il triplo degli abitanti del Pakistan nel 1950, ne avrà appena un terzo nel 2050. La Cina, quasi una volta e mezzo più popolosa dell’India nel 1950, sarà da questa scavalcata nel 2022. Oltre alle turbolenze internazionali ci sono anche quelle interne: nel territorio della Palestina sotto il mandato britannico la componente Araba (Gaza, Cisgiordania, un quinto della popolazione d’Israele) supererà quella ebraica verso il 2020 e qualsiasi sia la soluzione politica, questa sarà fortemente influenzata dalla dinamica della popolazione. Quello palestinese è il nodo più clamoroso, ma altri ve ne sono per il contrasto tra gruppi intra-statali con dinamiche diverse, in Libano, in Malesia, in India e altrove nel mondo.

In questa sezione, riprendiamo alcuni contributi apparsi su Neodemos e che esemplificano incroci diversi tra politica e popolazione. Nell’articolo *Le Nazioni Unite e gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile* si discute quanto segnalato poco sopra circa lo scivolamento della questione demografica verso la periferia del dibattito internazionale, dopo esserne stata al centro per decenni. L’aggiunta di quattro miliardi di abitanti nel corso del secolo non sarà certo neutro rispetto a quella “sostenibilità” invocata oramai come un mantra ad ogni occasione. Ma nella costellazione degli obiettivi da raggiungere e dei traguardi da tagliare nel 2030, di popolazione si parla davvero poco. Una cosa analoga avviene nel dibattito sul clima – eppure un miliardo di abitanti in più o un miliardo in meno nel 2100 avrebbero una conseguenza non trascurabile sul processo di riscaldamento del nostro pianeta. Anche nella bella e innovativa enciclica *Laudato sibi* sui temi ambientali, l’aspetto demografico è lasciato nell’ombra.

Nell’articolo *La fine della politica del figlio unico in Cina. Un cambio generazionale?* si illustra la definitiva cancellazione di una delle più gigantesche e oppressive operazioni di ingegneria sociale della storia. Era da anni che stava maturando, anche nei quadri direttivi del partito, la convinzione che la politica del figlio unico (PFU) dovesse essere abbandonata. Tuttavia la prudenza dei dirigenti e l’opposizione di una burocrazia fortissima nutrita da decenni di gestione della politica demografica, aveva permesso di fare solo qualche timido passo verso l’abolizione delle norme costrittive della libertà riproduttiva. I cui effetti saranno presumibil-

mente molto limitati dal momento che la popolazione cinese ha oramai preferenze riproduttive orientate ad avere uno o al più due figli. Tuttavia, i mutamenti di struttura demografica ed il rapido invecchiamento hanno convinto i governanti cinesi di essere andati troppo oltre, e si stanno mettendo in campo azioni propagandistiche a favore della famiglia con due figli. Neodemos ne seguirà gli sviluppi.

*Immigrazione, Trump e l'umiliazione di un grande Paese* è stato scritto prima della inattesa elezione del singolare personaggio alla Presidenza degli Stati Uniti. Per il suo contenuto sarebbe più adatto alla sezione successiva di questo e-book, dedicata ai temi migratori, ma l'abbiamo posta in questa perché ciò che avviene negli Stati Uniti – pensiamo alle politiche di pianificazione familiare, alla legislazione sull'aborto, ai finanziamenti alle agenzie internazionali – ha una risonanza mondiale ed un peso importante negli orientamenti politici delle organizzazioni internazionali, delle NGO, degli stessi stati. Le posizioni estreme di Trump sull'immigrazione, quelle sull'aborto ed altre ancora, espresse durante la campagna elettorale – anche se non saranno attuate durante il suo mandato (forse il muro col Messico non sarà alto 18 metri, forse non saranno espulsi 11 milioni di immigrati, ma solo 1 o 2) – corrispondono ai sentimenti della metà dei 320 milioni di abitanti del paese (per ora) più potente al mondo. Rappresentano anche un incoraggiamento verso politiche illiberali in Europa e in altre parti del mondo.

Con *Brexit: la demografia, purtroppo, c'entra!* entriamo nel nostro continente ed ai tormenti del paese baluardo e fondatore delle libertà democratiche. La decisione di uscire dalla UE ha cause immediate di natura demografica quali la crescita eccessiva della popolazione in un paese che si considera troppo “pieno”, e, soprattutto, l'immigrazione considerata un fenomeno che minaccia la coesione sociale, erode la fiducia reciproca nella società, acuisce le disuguaglianze. Naturalmente la Brexit ha anche radici profonde perché “l'isola è rimasta lì, nel mezzo dell'Atlantico a mezza strada (si fa per dire) tra le coste francesi e quelle del Nuovo Mondo abitate dal rassicurante rampollo americano”. L'unione con l'Europa è avvenuta più per convenienza che per convinzione. Le conseguenze sul piano demografico sono ancora incerte: il costo di una forte restrizione dell'immigrazione, soprattutto Europea; l'allentamento dei rapporti internazionali sostenuti dai tre milioni di europei nel Regno Unito e dai due milioni di britannici in Europa; gli inconvenienti dell'abbandono del cosmopolitismo a favore di un ripiegamento interno.

Da che mondo è mondo, i risultati della ricerca vengono interpretati a fini politici; spesso vengono distorti e falsati. Dà ancor oggi i brividi la storia del Censimento del 1938 in Unione Sovietica, annullato da Stalin perché vi trovò smentite le sue dichiarazioni circa il raggiungimento di quota 180 milioni (ne furono contati solo 160, a dimostrazione delle catastrofiche conseguenze della carestia dei primi anni '30, negata dai governanti sovietici) e conclusa con la “liquidazione” fisica dell’equipe direttiva dell’ufficio statistico. Oggi i tempi sono meno crudeli ma in *Un uso strumentale della ricerca demografica a Est?* si pone il tema delle (deliberatamente) erronee interpretazioni ufficiali dell’impatto dell’immigrazione sulla struttura per età per giustificare le politiche ostili alla medesima e la schizofrenia di governi angosciati dalla bassissima natalità e che, allo stesso tempo, aborriscono l’immigrazione.

**(Massimo Livi Bacci)**

Publicato su NEODEMOS.it il 13 ottobre 2015

## **Le Nazioni Unite e gli Obbiettivi per lo Sviluppo Sostenibile**

DI *MASSIMO LIVI BACCI*

**I**l 26 Settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha solennemente approvato la cosiddetta "Agenda 2030", etichettata con l'impegnativo titolo "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile". Tale Agenda si concreta nella formulazione di una serie di obiettivi, detti anche "Obbiettivi per lo Sviluppo Sostenibile" (OSS, o SDG, Sustainable Development Goals) da raggiungersi entro il 2030. L'Agenda è il risultato di un accordo informale raggiunto "per consenso" (che poi vuol dire all'unanimità, nel paludato linguaggio delle organizzazioni internazionali) in seno alle Nazioni Unite nell'agosto dello stesso anno, e presentato all'Assemblea Generale per l'approvazione e per l'adozione formale, dopo un intenso lavoro triennale di consultazione con le istituzioni internazionali, i governi e le organizzazioni della società civile. A questa Agenda dovrebbe ispirarsi, o attenersi, l'azione degli Stati e delle Istituzioni nel prossimo quindicennio. L'Agenda sostituisce la solenne "Dichiarazione del Millennio" dei capi di stato, che nel 2000 formulò i cosiddetti "Obbiettivi del Millennio" (MDG, Millennium Development Goals) da raggiungersi nel 2015, in tema di povertà, alimentazione, istruzione, ambiente, salute... ed altro ancora. Obbiettivi solo parzialmente raggiunti od approssimati nel quindicennio trascorso e rilanciati in un contesto molto più ambizioso dalla nuova Agenda. Naturalmente gli Obbiettivi dell'Agenda non sono prescrittivi (e con quale autorità potrebbero essere imposti?): sono solo delle raccomandazioni, sollecitazioni di principio, che meritano approvazione e rispetto, se obbedite, o biasimo e riprovazione se inascoltate. Niente di più!

### **PREDICHE UTILI ... SE ASCOLTATE!**

Il preambolo della dichiarazione approvata è magniloquente e retorico. "Questa Agenda è un piano di azione per i popoli, per il pianeta e per la prosperità, e mira anche a rafforzare la pace universale in un contesto di ampia libertà. Riconosciamo che lo sradicamento della povertà in tutte le

sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, è la più grande sfida globale e una condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile. Tutti i paesi e tutti i soggetti interessati (stakeholders), operando in partenariato e in collaborazione, attueranno questo piano. Noi (capi di stato) siamo risoluti a liberare la razza (race) umana dalla tirannia della povertà e del bisogno, e a guarire e rendere sicuro il pianeta. Siamo determinati nel fare quei passi arditissimi e radicali che sono urgentemente necessari per riportare il pianeta sul sentiero della sostenibilità e della resilienza.”<sup>1</sup> Il documento prosegue sottolineando la necessità che le azioni integrino gli aspetti sociali con quelli economici ed ambientali; proponendo i meccanismi di monitoraggio dei progressi compiuti, le aree di azione, la necessità di mobilitare in modo equo le risorse necessarie. Infine, vengono presentati gli Obiettivi da raggiungere.

Moniti, esortazioni o prediche sono mezzi importanti e utili per suscitare ed orientare l’impegno e le azioni delle istituzioni volte al bene comune. Ma la loro efficacia dipende essenzialmente dal prestigio di chi li predica e dalla credibilità degli obiettivi proposti. Purtroppo ambedue sono carenti. Il prestigio dell’Assemblea dei Capi di Stato è davvero scarso. Come possiamo prestare fede ad impegni sottoscritti anche da quei capi di stato sorretti da regimi tirannici (alcuni dei quali sanguinari) che notoriamente violano i più elementari diritti umani? Quale forza di persuasione morale possono avere le loro esortazioni? Quanto alla credibilità degli obiettivi proposti, anche questa è scarsa, come passiamo ad argomentare.

## LA MOLTIPLICAZIONE DEGLI OBIETTIVI

La dichiarazione del Millennio del 2000 fu articolata in 8 *goals* (obiettivi) generali, e 16 *targets* (traguardi) concreti, individuabili e quantificabili a mezzo di 48 *indicatori* statistici, tutti sicuramente rilevanti per lo sviluppo. Un *tableau de bord* certo non esauriente, ma chiaro e verificabile. Il parto del Summit 2015 è sicuramente molto più prolifico, perché l’Agenda consta di 17 OSS (obiettivi per lo sviluppo sostenibile); articolati in ben 169 traguardi (targets) da verificare con l’ausilio di 230 indicatori (molti dei quali oggi inesistenti). Al momento dell’approvazione della “Dichiarazione del Millennio” gli indicatori erano addirittura 304 che includevano il fantascientifico (l’indicatore *Gross National Happiness*) l’irrilevante (l’indicatore *% degli studenti tredicenni che sostengono valori ed atteggiamenti che promuovono l’ugua-*

---

1 Sustainable Development Goals (SDGs)

glianza, la fiducia e la partecipazione nelle azioni di governo), e l'impossibile (% delle donne e delle ragazze che prendono decisioni circa la loro salute sessuale e riproduttiva e sui propri diritti riproduttivi (?), secondo l'età, la residenza, il reddito, le disabilità ed altre caratteristiche rilevanti per ciascun paese). Per fortuna, l'UNSC (United Nation Statistical Commission) che aveva già criticato pesantemente la bulimia in tema di indicatori, è poi intervenuta riducendo gli indicatori di monitoraggio da 304 a 230. È davvero dubbio che un ventaglio così ampio di obiettivi, senza priorità, che vanno dall'irrelevante all'evanescente, possa condensarsi in motivazioni, parole d'ordine, linee guida in grado di mobilitare coscienze, risorse e azioni. Si tratta purtroppo di uno zibaldone che rispecchia le procedure burocratiche delle istituzioni internazionali, un'apertura alle esigenze degli *stakeholder* portatori di interessi specifici senza averle selezionate e ordinate secondo priorità. Va qui detto, a scanso di equivoci, che tutti i 17 Obiettivi sono condivisibili e commendevoli: dall'eliminazione della povertà, alla scomparsa della fame; dalla buona salute per tutti e a tutte le età, all'istruzione di qualità (ancora) per tutti; dalla crescita economica inclusiva e sostenibile, alla riduzione delle disuguaglianze, per citarne solo alcuni (per il loro insieme, si veda la figura 1). Tutti e 17 gli Obiettivi propugnano finalità nobili ed auspicabili anche se astratte (finanche l'astruso Obiettivo 16, *Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, realizzare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli*). Ma tante buone intenzioni, formulate da un pulpito poco credibile, rischiano di non valere la carta su cui sono scritte o il costo delle innumerevoli conferenze, consultazioni, iniziative che hanno affollato gli ultimi tre anni.

Figura 1 - United Nations, Sustainable Development Goals



## **LO SCETTICISMO DEGLI STATISTICI**

Un'Agenda deve essere verificata, ed infatti essa prevede un monitoraggio per mezzo di indicatori per ciascuno del paio di centinaia di paesi che l'hanno sottoscritto. In una prima fase l'Agenda, come già detto, prevedeva l'utilizzo di ben 304 indicatori, la cui fattibilità, esaminata dal UNSC (che rappresenta gli Istituti Statistici Nazionali che tali indicatori dovrebbero calcolare), era stata impietosamente messa in dubbio. Di questi, ben 86 erano stati giudicati "fattibili solo con notevole sforzo, di incerta appropriatezza, moderatamente rilevanti" mentre ulteriori 95 indicatori (quasi un terzo del totale) furono ritenuti "difficili anche con grande sforzo, di incerta appropriatezza e moderatamente rilevanti". Dato il linguaggio cauto proprio delle Nazioni Unite, il giudizio dell'UNSC non appariva davvero entusiasta! La revisione ha ridotto gli indicatori a 230, ma le discussioni continuano, perché per un gruppo di indicatori "esistono le metodologie di calcolo ma non esistono dati", e per un altro consistente gruppo "non esistono né metodologie né sono disponibili i dati.

## **E LA POPOLAZIONE?**

Le Conferenze sulla popolazione promosse dalle Nazioni Unite nel 1974, nel 1984 e nel 1994, avevano al centro della discussione il tema della insostenibilità della veloce crescita della popolazione del mondo in generale, e dei paesi in via di sviluppo in special modo. Nell'Agenda 2030 dei temi demografici resta solo qualche pallida traccia, nonostante che la rapidissima crescita del continente africano, la bassissima riproduttività dell'Europa e dell'Asia orientale, e le migrazioni senza ordine e regole insidino il mantra della sostenibilità, invocato a ogni piè sospinto. Certo il Goal 3 "assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età" si articola in una serie di traguardi riguardanti l'incidenza delle maggiori patologie, la salute di bambini e madri, e via dicendo, tra i quali il 3.7 "garantire l'accesso universale ai servizi di assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva, inclusa la pianificazione familiare" che rimane del tutto generico. Un traguardo replicato, con pari genericità, nel 5.6 "Garantire accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti in ambito riproduttivo". E sulle migrazioni internazionali, che stanno sconvolgendo l'ordine di mezzo mondo per la mancanza di un embrione di governo dei flussi? Tranquilli, c'è il traguardo 10.7 che invita a "rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben

gestite “, formulazione generica e ambigua (chi deve facilitare? Cos’è la “migrazione responsabile”?). Il documento non ha altro da dire sul tema, confermando la constatazione che la popolazione, per la comunità internazionale ufficiale, sembra essere divenuta irrilevante per la sostenibilità dello sviluppo, nonostante l’evidenza contraria.

Publicato su NEODEMOS.it l'8 marzo 2016

## La fine della politica del figlio unico in Cina. Un cambio generazionale?

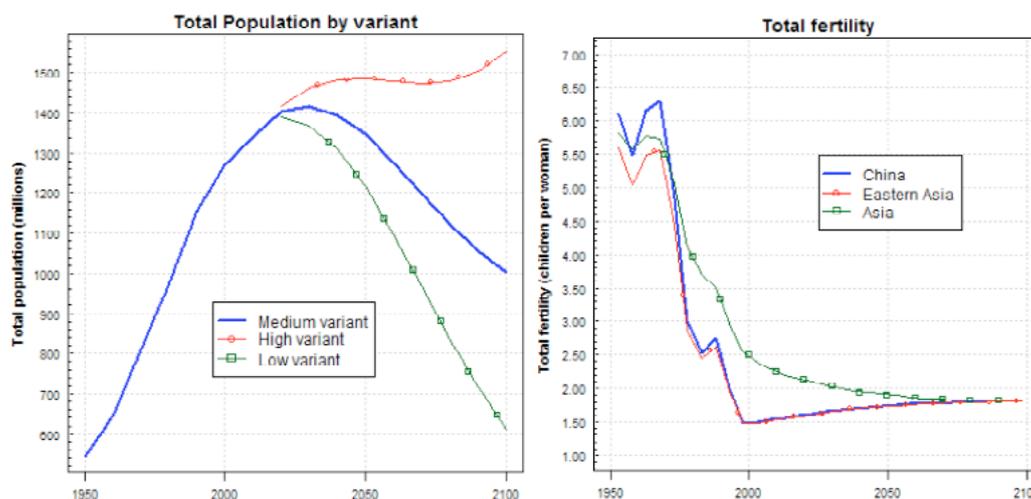
DI *ALESSANDRO TOPPETA*

Alcune generazioni sono segnate, per tutta la loro vita, dagli eventi storici del momento. Nel caso della popolazione cinese, si può parlare di “generazione del figlio unico”, caratterizzata dalla politica voluta da Deng Xiaoping nel 1979 che tracciò una profonda discontinuità con il passato. Tuttavia, il 29 ottobre 2015, il Partito Comunista cinese ha annunciato ufficialmente la fine di questo esperimento di ingegneria demografica, che verrà sostituito con la politica dei due figli. Il cambiamento richiederà tempi lunghi, ma per poter comprenderne l'evoluzione è importante confrontare le motivazioni che nel 1979 spinsero all'introduzione della politica del figlio unico con quelle che hanno portato alla sua abolizione. Il confronto, insieme all'analisi dei [dati elaborati dalle Nazioni Unite](#), ci aiuta a comprendere quale sia il futuro demografico di un paese che raccoglie quasi un quinto della popolazione del pianeta.

### L'INIZIO

Dopo la morte di Mao Zedong, il nuovo obiettivo del Partito Comunista Cinese divenne la crescita economica, che avrebbe ristabilito la leadership del partito e portato prosperità. In questo disegno generale si inquadrava la politica del figlio unico, che fu giustificata con logica malthusiana, poiché si riteneva che la forte crescita della popolazione avrebbe rallentato, se non impedito, la crescita economica. La pianificazione familiare basata sull'ambizioso target di un unico figlio per coppia era necessaria perché si temeva che, altrimenti, la popolazione sarebbe cresciuta più rapidamente delle risorse, insufficienti per sostenere l'intera popolazione. Anche per effetto di questa politica, la fecondità è precipitata a 1,5 figli per donna negli anni duemila, e la crescita demografica è rallentata, e potrebbe presto evolvere in un declino, nello scenario “centrale” delle previsioni delle Nazioni Unite (Figura 1).

**Figura 1** - Popolazione della Cina, e numero medio di figli per donna della popolazione cinese e di quella dell'Asia, stime (1950-2015) e proiezioni (2015-2100)



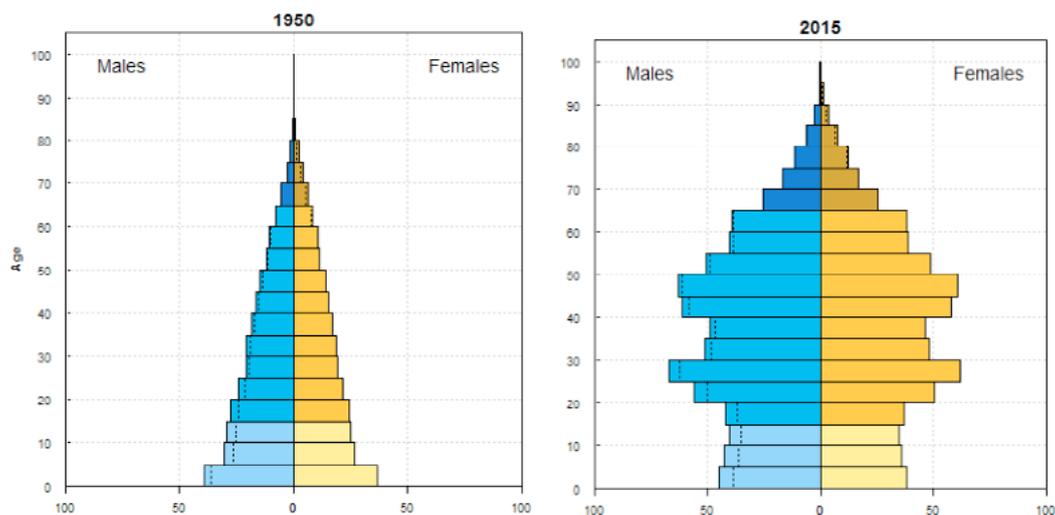
Fonte: UN, World Population Prospects

## LA POLITICA DEI DUE FIGLI

Una prima motivazione che ha spinto l'assemblea del Partito Comunista Cinese a sostituire la politica del figlio unico con quella dei due figli è la sproporzione nel rapporto fra sessi. Come si può vedere dalle piramidi delle età della Figura 2, che mostrano la proporzione di maschi e femmine della popolazione ad ogni intervallo di età, nel 1950, il numero di maschi era pari a quello delle femmine e la Cina era caratterizzata da una popolazione giovane. La linea tratteggiata, che indica la proporzione di un genere che supera l'altra, ci mostra chiaramente che non c'erano forti squilibri e la maggior parte della popolazione si concentrava alla base della piramide. Un confronto con la piramide dell'età del 2015 ci mostra chiaramente come le cose siano cambiate. La preferenza per un figlio maschio, dopo l'introduzione della politica del figlio unico, ha portato a forti squilibri di genere anche nelle età prime età adulte – creando, tra l'altro, squilibri sul mercato matrimoniale.

La seconda motivazione è il rapido invecchiamento della popolazione, anch'esso ben evidente nella Figura 2. L'esempio del Giappone e delle difficoltà sociali ed economiche generate dal rapido invecchiamento ha spinto la Cina all'adozione della nuova politica, nella speranza di facilitare un'inversione di tendenza e una ripresa della natalità, che gli esperti giudicano, tuttavia, poco probabile. I cinesi, infatti, sembrano avere ormai interiorizzato il paradigma della bassissima fecondità.

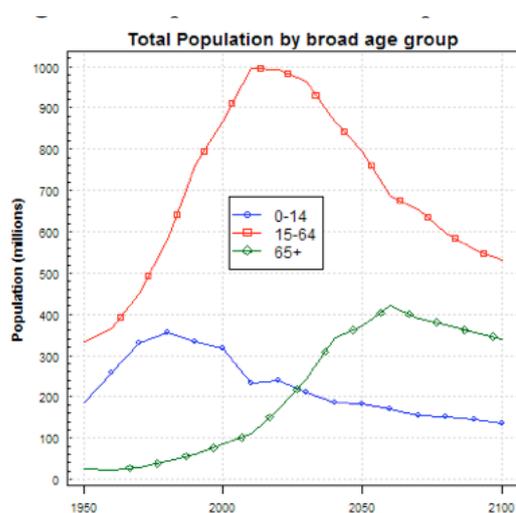
**Figura 2** - Piramidi delle età della popolazione della Cina, 1950 e 2015



Fonte: Nazioni Unite

Certo, senza un cambiamento di rotta nei comportamenti riproduttivi il declinante numero di giovani sarà difficilmente in grado di sostenere il numero crescente di anziani che presto sarà fuori dalla forza lavoro, data anche l'insufficienza del sistema di welfare. Con la politica dei due figli il Partito Comunista intende contrastare la contrazione della popolazione attiva e dei consumatori, favorendo la transizione da un'economia basata sull'export verso una più orientata allo sviluppo dei consumi interni.

**Figura 3** - Popolazione della Cina per classi di età, 1950-2100



Un'analisi sociologica della trasformazione della società cinese dopo il 1979 ci offre qualche spunto di riflessione finale. La politica del figlio unico, col tempo, è diventata socialmente accettata. Molti genitori sono cresciuti come figli unici e vedono i loro coetanei avere un unico figlio. La rigida politica inaugurata nel 1979 impose d'improvviso, e d'autorità, alle coppie quel trade-off tra quantità e qualità dei figli che emerge con gradualità nelle società nelle quali non si interferisce con le scelte riproduttive dei singoli. Prima del 1979, una famiglia numerosa era la norma poiché i molti figli potevano essere impiegati come forza lavoro ed erano una forma di assicurazione e pensione per i genitori in età anziana. Quasi quarant'anni dopo, il quadro è rovesciato e, non diversamente da quanto accade da tempo nel mondo più sviluppato, la forte crescita del costo dei figli (particolarmente nelle città) per istruzione, salute, abitazione ed altro, e la diminuzione dei vantaggi che da essi si attendono hanno spinto le famiglie cinesi a considerare normale la forte restrizione della natalità. Riportare in auge il paradigma dei due figli sarà, per il Partito Comunista, un'ardua impresa.

Publicato su NEODEMOS.it il 9 settembre 2016

## Immigrazione, Trump e l'umiliazione di un grande Paese

DI *STEVE S MORGAN*

**S**i, potrebbe succedere. Anche se le probabilità sono poche. Potrebbe avvenire che in un qualche giorno del 2017, 154 anni dopo il Proclama di Emancipazione degli schiavi fatto da Abraham Lincoln, e nella stessa Casa Bianca, Donald Trump pronunci il suo “Proclama del Muro e della Deportazione dei Migranti”, in coerenza con le proposte fatte in campagna elettorale. Che ci siano dei politici così cinici e reazionari non stupisce. La storia, anche recente, ce ne offre un nutrito campionario. Ma che un politico possa arrivare al vertice del paese più potente del mondo, con procedure democratiche, e con tali propositi, questa sì, è un'amara sorpresa. Un politico scelto come candidato ufficiale alla Presidenza dal Partito Repubblicano, il partito che fu di Lincoln, che affermò che “*all men are created equal*” in una democrazia guidata da un “*government of the people, by the people, for the people*”. Un'umiliazione, per un grande Paese come gli Stati Uniti d'America.

### **DONALD TRUMP SULL'IMMIGRAZIONE**

Il tema dell'immigrazione, come purtroppo sappiamo, è un cavallo elettorale vincente dei politici reazionari. E nella lunga campagna elettorale, che ha proiettato Trump da candidato folkloristico a candidato ufficiale del Grand Old Party, dopo aver sconfitto una legione di accreditati politici, il tema della migrazione è stato una costante centrale dei suoi discorsi. Tuttavia se lo spirito razzista, xenofobo e reazionario è evidente in tutti i suoi discorsi, dichiarazioni, interviste, c'è una grande confusione circa i provvedimenti che la sua eventuale amministrazione dovrebbe prendere, e sui meccanismi per renderli effettivi. Nelle ultime settimane sembrava che Trump – per la spinta dei maggiori del partito, della parte più moderata del suo elettorale, e del timore di un disastro elettorale nel voto delle minoranze – avesse ammorbidito le sue posizioni più estreme,

ma questa impressione è stata smentita dal discorso fatto a Phoenix il 31 Agosto scorso<sup>1</sup>.

### **UN MURO DI 3200 CHILOMETRI ALTO 18 METRI... PAGATO DAL MESSICO**

Un punto “forte” della sua campagna (e il primo sul suo sito ufficiale) riguarda la costruzione di un muro lungo i 3200 chilometri del confine tra il Messico e gli Stati Uniti<sup>2</sup>. Ma questo muro dovrà essere costruito a spese del Messico. “Per molti anni – si legge – i governanti messicani hanno tratto vantaggio usando l’immigrazione illegale per esportare il crimine e la povertà negli Stati Uniti [...]. Hanno perfino pubblicato dei pamphlet su come immigrare clandestinamente negli Stati Uniti [...]. I costi per gli Stati Uniti sono stati straordinari [...]. Gli Americani hanno dovuto pagare centinaia di miliardi di dollari in spese sanitarie, di alloggio, di istruzione, di welfare [...]. L’impatto in termini di crimini commessi è stato straordinario [...]. Nel frattempo il Messico continua a godere del flusso di rimesse dei clandestini, ben 23 miliardi di dollari nel 2013”. Scrive ancora Trump sul suo sito: “decisione facile per il Messico: faccia un pagamento una-tantum di 5-10 miliardi di dollari se vuole che 24 miliardi di rimesse all’anno continuino ad arrivare” (si badi che una parte consistente di queste rimesse proviene da messicani immigrati regolarmente!). E finché il muro non viene costruito, si imporranno nuovi gravami e nuovi vincoli sulla collettività immigrata (sequestro delle rimesse provenienti da “salari illegali”, aumento degli oneri per i passaggi di frontiera, o per le importazioni di merci; aumento delle tasse sui visti, ritorsioni giuridico-economiche verso i paesi di provenienza ).

E come sarebbe questo muro? Per il megalomane costruttore, dovrebbe essere lungo 3,200 chilometri (ma poi ha concesso che forse ne bastano meno), alto 65 piedi (20 metri: l’altezza è cresciuta durante la campagna elettorale), di cemento e acciaio. Stime fatte dal New York Times pongono il costo di questo ciclopico muro a 26 miliardi di dollari, assai di più dei 5 o 10 miliardi che Trump si ripropone di richiedere al Governo Messicano. Nemmeno la visita resa al Presidente Messicano Peña Nieto, alla vigilia del discorso di Phoenix, ne ha ammorbidito gli assurdi intendimenti: il

---

1 Nel sito ufficiale di Trump, c’è una sezione “[Immigration Reform that will make America great again](#)”. Si tratta di posizioni espresse all’inizio della campagna, poi spesso modificate, quando non contraddette.

2 Già oggi esiste una robusta e invalicabile barriera di quasi 1000 chilometri nei tratti più “vulnerabili” del confine.

Messico pagherà, e si costruirà “un muro impenetrabile, fisico, alto, potente, un bel muro del confine meridionale...con le tecnologie migliori, e sensori sotto e sopra il muro”.

## **11 MILIONI DI IRREGOLARI? DEPORTIAMOLI TUTTI!**

Stime molto ben fatte ed accurate pongono il numero degli irregolari (*undocumented*) negli Stati Uniti oltre 11 milioni, molti dei quali nel paese da decenni, con famiglia, figli, lavori stabili e legali<sup>3</sup>. La stragrande maggioranza è di origine latino americana, la metà sono messicani. Sono tutti a rischio deportazione, tant'è vero che Obama, fallito il progetto di riforma bipartisan approvato nel 2013 dal Senato ma successivamente bloccato dalla Lower House, è corso ai ripari avvalendosi dei poteri presidenziali e varando l'anno successivo il decreto DAPA (*Deferred Action for Parents of Americans*), che in pratica protegge gli irregolari genitori di un figlio nato negli USA (e quindi cittadino del paese o comunque legalmente residente nel paese) dalla deportazione, dando loro un permesso di lavoro triennale e rinnovabile. Un analogo decreto (*DACA, Deferred Action for Childhood Arrivals*) riguarda i minori. Dei decreti beneficerebbero un po' meno della metà degli irregolari, più della metà dei quali vivono in California, Texas e New York. C'è attualmente un contenzioso riguardante la costituzionalità dei decreti cui, naturalmente, Trump è fieramente contrario.

La questione della deportazione degli irregolari è stata continuamente al centro delle esternazioni trumpiane. La posizione sulla quale ha costruito la sua campagna ed il suo successo con i settori più estremisti dell'elettorato è quella della immediata deportazione di tutti quanti, con l'apporto di un corpo speciale (*deportation force*) per eseguire questa complessa e costosa operazione. Se questa deportazione di massa (di una popolazione pari a quella del Portogallo) venisse intrapresa, gli ostacoli di natura giuridica, i costi di attuazione, le difficoltà logistiche, le lesioni dei diritti umani sarebbero enormi. Senza considerare gli effetti dirompenti sull'economia e la società. Trump si è in seguito barcamenato ambigualmente sull'argomento, sfuggendo le domande dirette, dando risposte confuse e

---

<sup>3</sup> Trump si è spesso riferito alla cifra di 11 milioni di illegali, ma recentemente l'ha posta in dubbio “potrebbero essere 3 o 30 milioni”. Secondo le [ricerche del Pew Center](#), nel 2014 negli Stati Uniti c'erano 11,4 milioni di irregolari (*unauthorized*), un numero rimasto stabile nel precedente quinquennio – anche in conseguenza della crisi economica – dopo aver toccato il massimo nel 2007. La metà (5,6 milioni, 49%) provengono dal Messico. Il 60% degli irregolari vive in 6 stati, nell'ordine California, Texas, Florida, New York, New Jersey e Illinois. Gli irregolari sono il 3,5% della popolazione, ma il 5,1 della forza di lavoro.

contraddittorie. Ha affermato, per esempio, che si deporteranno i “cattivi soggetti” (e le forze di polizia sanno benissimo “quali sono i *bad guys* e i *good guys*”; che ci sono “due milioni di irregolari criminali”; che “la metà degli irregolari sono criminali”; che gli irregolari sono “stupratori e spacciatori di droghe”. Nel discorso di Phoenix è ritornato ai due milioni di criminali che “cominceremo a deportare nel *day one*, appena entrato in carica”. Ma anche gli altri saranno deportati nel giro di due anni, nei loro paesi di origine. Ad alcuni – gli onesti lavoratori, con famiglia, brave persone – potrà essere consentito di ritornare ma con le normali procedure. Ma poiché ci sono già 1,1 milioni di domande inevase di immigrati, e dato che Trump vuole abbassare sensibilmente il numero degli ammissibili, è chiaro che le probabilità di rientro per l’irregolare non criminale deportato sarebbero irrisorie.

## **I RIFLESSI IN EUROPA**

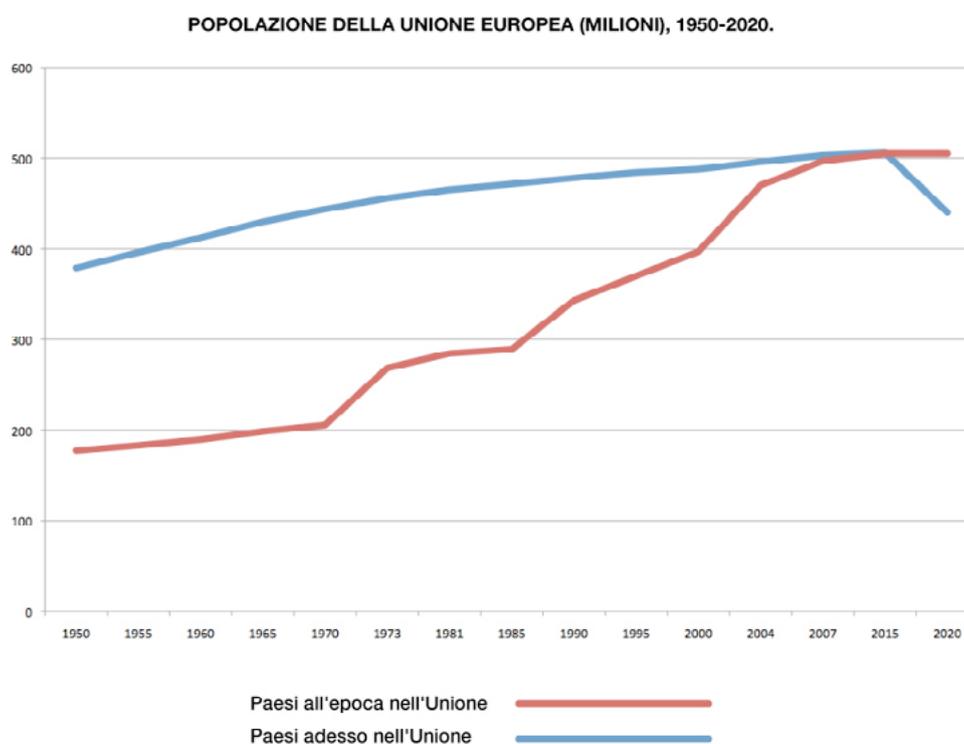
Le politiche migratorie sono molto complesse – e quella americana è forse tra le più complesse e intricate – e ci sono molti altri aspetti sgradevoli nelle proposte di Trump (tra l’altro l’eliminazione dei finanziamenti per i minori “non accompagnati”) che potrebbero essere esaminati. Mi sono limitato però ai due aspetti centrali: il muro e la deportazione. Una malaugurata elezione di Trump non avrebbe, presumibilmente, conseguenze dirette di rilievo sull’Europa (salvo rendere più difficile la vita per i visitatori, l’inasprimento delle sanzioni per coloro che non ripartono alla scadenza del visto, i costi ecc.). Ma avrebbe sicuramente molte conseguenze negative indirette: un sostegno ai gruppi xenofobi e ai partiti di estrema destra; una potente giustificazione per le politiche ostili alle migrazioni degli Stati – come quelli del gruppo di Visegrad (Polonia, Rep. Ceca, Slovacchia e Ungheria); passi indietro nelle intese internazionali sui diritti umani; ostacoli ad ogni iniziativa volta a porre regole condivise al primitivo disordine dei flussi internazionali.

Publicato su NEODEMOS.it il 5 luglio 2016

## Brexit: la demografia, purtroppo, c'entra!

DI *MASSIMO LIVI BACCI*

L'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea ha, sicuramente, ragioni complesse, che gli analisti stanno valutando al microscopio. Ma partiamo dal macro, anziché dal micro: l'Europa non ha mai conquistato il cuore dei britannici, se non quello degli esteti, degli artisti e dei viaggiatori. Di Filippo II, Napoleone o Hitler non si hanno buoni ricordi; l'ingresso nell'Unione è avvenuto soprattutto per convenienza (certo, una motivazione più che valida) ma l'isola è rimasta lì, nell'Atlantico, a mezza strada (si fa per dire) tra le coste francesi e quelle del Nuovo Mondo, abitate dal rassicurante rampollo americano. Certo, nei quarantatré anni trascorsi dal 1973, i legami con l'Europa si sono moltiplicati, ma non tanto da compromettere la piena autonomia in molti settori ("opt-out" britannici per Schengen, giustizia ed euro). Ora quei legami si devono sciogliere, ed i rapporti con l'Europa dovranno riannodarsi in altro modo ed in un diverso contesto istituzionale.



## **LA DEMOGRAFIA C'ENTRA**

Che rapporto c'è tra demografia e Brexit? Gian Carlo Blangiardo ha spiegato su Neodemos (“Dal Brexit all'Italexit?”, 16 Luglio 2017) come la diversa propensione a votare a favore o contro l'uscita delle varie fasce di età (a favore gli anziani, contro i giovani) abbia concorso a determinare il risultato finale. Si risolveva il tema del conflitto tra generazioni e degli effetti che questo ha non solo sull'economia e la società, ma anche sulle grandi scelte di collocazione internazionale. Ma il tema dell'immigrazione è stato, sicuramente, quello che più di altri ha alimentato la campagna dei pro-Brexit. Lasciamo da parte le considerazioni più rozze – tanto più “ur-late” quanto più rozze sono – che fanno parte del consueto armamentario xenofobo, dalla Grecia alla Finlandia, dall'Ungheria all'Olanda. È invece diffusa la preoccupazione che l'immigrazione, oltre certi limiti (che sarebbero già stati abbondantemente superati), minacci la coesione sociale del paese, eroda quella “fiducia reciproca” tra individui che è fondamento della stabilità, indebolisca la cooperazione, renda impopolare ogni sforzo redistributivo “perché i contribuenti ritengono che beneficiari saranno coloro che sono arrivati di recente nel paese”. Inoltre, anche quando l'immigrazione apportasse dei benefici netti all'economia, questi tenderebbero ad accentuare le disuguaglianze tra coloro che ne traggono beneficio (per esempio, imprese che assumono lavoro a basso costo), e coloro che ci rimettono (manodopera autoctona non qualificata, cittadini che subiscono tagli del welfare). Queste posizioni ostili – volgari e radicali le une, conservatrici e moderate le altre – l'hanno avuta vinta.

## **LE CONSEGUENZE SULLE MIGRAZIONI**

L'abbandono dell'Europa è anche l'abbandono del principio della libera circolazione. Il Regno Unito è stato sostenitore del libero mercato, particolarmente di quello finanziario, ha tratto beneficio dai processi di globalizzazione, ed è il paese europeo maggiormente proiettato nel mondo – per la sua forza mercantile, per il suo passato impero coloniale, per la diffusione della lingua. Quasi mezzo secolo di integrazione europea è stato sicuramente vantaggioso. Il Regno Unito è fuori dal gruppo di Schengen, ma l'appartenenza all'Europa lo obbliga ad accettare i movimenti migratori interni, di studenti, lavoratori, imprenditori, familiari. Tra il 1995 e il 2015, il numero degli stranieri provenienti dagli altri paesi della UE è passato da 0,9 a 3,3 milioni; a quest'ultima data, il 29% erano polacchi, il 13% Irlandesi, e poi con percentuali decrescenti dal 7 al 5%, portoghesi,

rumeni, italiani, lituani, francesi, tedeschi e spagnoli. Un immigrato europeo su tre vive a Londra (uno su nove i britannici); il grado d'istruzione è mediamente più elevato. L'immigrazione degli Europei ha fatto un balzo nel 2004 (con l'ingresso in Europa di 10 nuovi paesi, tra i quali la Polonia), seguito da una flessione con l'inizio della crisi nel 2007.

Si noti che Brexit non ha effetti sull'immigrazione extra-UE, nel senso che questa continuerà ad essere regolata con le leggi vigenti (passaporti, visti, permessi di lavoro). Né cambia alcunché per quanto riguarda i rifugiati, nel senso che già adesso il Regno Unito non accetta i rifugiati provenienti da altro paese europeo (si veda la questione Calais); non è quindi “minacciato” da un'ondata di rifugiati come la Grecia, l'Italia o la Germania. È quindi l'immigrazione europea che sarà limitata, nei confusi piani dei sostenitori del Brexit. Proprio quella più istruita e più affine socialmente, e che sicuramente ha sostenuto la crescita economica. Con quali politiche resta un mistero, per ora: si è parlato di selezione, con un sistema a punti tipo quello canadese o australiano, certo non facile a mettere in marcia.

A medio-lungo termine, è difficile immaginare cosa possa avvenire. Nel caso di un rallentamento della crescita, o di un deprezzamento duraturo della sterlina, vi sarebbero meno attrattive per l'immigrazione europea. Ignoto sono le ricadute sul welfare dei migranti per quanto riguarda la sanità, l'edilizia sociale, i sussidi di disoccupazione e altre eventuali provvidenze: tutte sicuramente ridimensionate. Per quanto riguarda gli immigrati europei già nel Regno Unito, questi per oltre due terzi hanno già la cittadinanza britannica. Quelli con oltre 5 anni di residenza potranno – secondo la legge vigente – richiederla. Agli altri – par di capire – si assicurerebbe il rinnovo dei permessi di lavoro senza difficoltà. Coloro che invece intenderanno immigrare dovranno –presumibilmente – dimostrare di avere una offerta di lavoro (ed eventualmente superare qualche test). Naturalmente potranno moltiplicarsi quei casi – tanto comuni in Italia – di coloro che arriveranno come turisti per poi ricercare lavoro.

### **MAESTÀ, YOUR PASSPORT, PLEASE!**

Così potrebbe chiedere un doganiere scozzese alla Regina Elisabetta, in viaggio col consorte Filippo per le sue vacanze estive al Castello di Balmoral, in Scozia. Tuttavia, l'ipotesi che la Scozia chieda un secondo referendum – come annunciato dalla premier Sturgeon – per ottenere l'indipendenza dal Regno Unito e restare in Europa è abbastanza irrealista.

Reale invece sarà la separazione formale dell'Irlanda del Nord, in uscita dall'Unione, dall'Irlanda, convinto membro della UE. Con conseguenze (teoricamente) pesanti per il turismo, i lavoratori transfrontalieri, gli studenti stranieri nelle Università dell'Ulster, e via dicendo. Qualche piccolo problema anche per le poche migliaia di abitanti di Gibilterra, che rimarrebbero fuori dall'Unione.

### **E I BRITANNICI IN EUROPA?**

Non è chiaro quale sia il loro numero, che le fonti ufficiali quantificano in 1,3 milioni; sarebbero oltre 300.000 in Spagna, 250.000 in Irlanda, quasi 200.000 in Francia, 100.000 in Germania, più di 50.000 in Italia (ma in anagrafe i residenti sono meno di 27.000, la metà dei quali in Lombardia, Lazio e Toscana). Ma altre fonti parlano di numeri superiori: certamente sono molti coloro – spesso pensionati – che si dividono tra la patria e il paese scelto, dove spesso sono proprietari di una casa. Se il deprezzamento della sterlina fosse duraturo, questo sarebbe per loro una “fregatura”, svalutandosi il potere d'acquisto della pensione (ma si “rivaluterebbe” il valore della casa di proprietà).

### **LA CONFUSIONE REGNA SOVRANA**

La Gran Bretagna è andata al referendum con la testa nel sacco: nessun programma definito, nessun piano, nessuna strategia per il dopo-Brexit, soprattutto per quanto riguarda la migrazione, il motore della vittoria del Leave. Il primo ministro è dimissionario, i partiti sono senza leadership o con una leadership contestata (laburisti). Inoltre il loro futuro interlocutore – l'Unione Europea – è esso stesso in profonda crisi per quanto riguarda le politiche migratorie. Fare previsioni sarebbe inutile. Ma Neodemos seguirà le vicende, per darne conto ai propri lettori – tra i quali non sono pochi (lo sappiamo di sicuro) i nostri connazionali che studiano, insegnano e vivono in Gran Bretagna.

#### ***Per saperne di più***

Wadsworth, S.Dhingra, G. Ottaviano e J. Van Reenen, *Brexit and the Impact of Immigration on the UK*, Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science, 2016

*Project unclear: Uncertainty, Brexit and migration*, The Migration Observatory, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) at the University of Oxford, 10 Marzo 2016

*What would UK immigration policy look like after Brexit?*, The Migration Observatory, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) at the University of Oxford, 9 Giugno 2016

Publicato su NEODEMOS.it il 27 novembre 2015

## Un uso strumentale della ricerca demografica a Est?

DI *FRANCESCO BILLARI*

I paesi dell'Europa Centrale e Orientale hanno sperimentato una vera e propria crisi demografica, cominciata con la caduta della Cortina di Ferro. La combinazione di bassissima fecondità ed emigrazione ha portato a tassi di crescita della popolazione negativi, che persistono per l'area nel suo insieme dagli anni '90 del secolo scorso. Lituania (-1,6% annuo), Georgia, Lettonia, Romania, Bulgaria e Serbia sono al vertice della classifica ONU dei paesi in declino demografico tra il 2010 e il 2015, accompagnati solo da alcuni paesi di dimensioni trascurabili e dalla Siria. Le proiezioni ONU danno tutti gli 11 nuovi paesi dell'Est membri dell'Unione Europea in crescita negativa entro il 2020.

### **IMMIGRAZIONE COME OPPORTUNITÀ O COME MINACCIA? DIPENDE**

I governi sono preoccupati. Se il declino della popolazione è visto come un sintomo di problemi sociali irrisolti, ci si attende anche che abbia conseguenze negative dal punto di vista economico. Le aree dinamiche, urbane, hanno sempre attratto la popolazione da aree rurali ad alta crescita demografica. La novità a Est è lo spopolamento delle aree rurali.

Ci si sarebbe potuti attendere, in particolare da parte dei paesi dell'Est membri UE, una posizione pro-crescita della popolazione a tutto tondo, sfruttando anche la crisi dei rifugiati per "riempire i buchi" nelle popolazioni in declino. Come sappiamo, solo la Germania, sulla base di ragionamenti demografici al proprio interno, accompagnati dall'enfasi sui diritti umani al proprio esterno, ha mostrato un atteggiamento ampiamente positivo rispetto ai nuovi potenziali arrivi.

Perché? Tra i politici favorevoli al rialzo della natalità, ma contrari alle immigrazioni, sono chiare le motivazioni politiche populiste, ad esempio quando il primo ministro ungherese Orbán dichiara "Non vogliamo più musulmani". Il partito "Diritto e giustizia" ha vinto le elezioni nel paese

demograficamente più importante dell'UE a Est, la Polonia, anche sulla base di proclami simili.

Ma il populismo è anche sostenuto in modo pseudo-scientifico da una lettura erronea dei risultati della ricerca demografica — lettura che peraltro non è diffusa solo nell'Est Europa. Un influente rapporto ONU del 2000 presentava una serie di scenari per i paesi posti di fronte al declino della popolazione e/o a un rapido invecchiamento. Il rapporto, prudente, mostrava come per alcuni parametri della popolazione (l'ammontare totale della popolazione o delle persone in età lavorativa), l'immigrazione avrebbe contribuito in modo significativo a riempire i buchi della bassa natalità. Focalizzando invece l'attenzione sugli indicatori relativi all'invecchiamento della popolazione (come ad esempio il rapporto tra popolazione in età anziana e in età lavorativa), il quadro è diverso, perché quel che emerge è che una maggiore immigrazione può solo rallentare la crescita dell'invecchiamento. Quest'ultimo punto è stato “colto al balzo” dai populistici per affermare, erroneamente, che una maggiore immigrazione non è parte della soluzione per popolazioni in declino. L'uso politico della ricerca demografica è evidente. Orbán ha aperto il “Budapest Demographic Forum”, a novembre 2015, dicendo che “le famiglie non possono essere rimpiazzate dagli immigrati nel futuro dell'Europa”.

### **ORIENTAMENTI POLITICI (CHE CAMBIANO)**

L'ONU chiede periodicamente ai governi giudizi sull'andamento demografico e sulle politiche connesse. Nell'ultimo ciclo di consultazioni, avvenuto nel 2013 (quindi prima della crisi dei rifugiati), tutti gli 11 paesi dell'Est membri dell'UE giudicavano il livello nazionale di fecondità come troppo basso, e indicavano il rialzo della fecondità come preciso obiettivo politico. I giudizi sull'immigrazione erano più eterogenei, con un paese (la Croazia) che riportava la diminuzione dell'immigrazione come obiettivo, cinque paesi soddisfatti dei livelli attuali, e cinque paesi che indicavano la volontà di rialzare l'immigrazione.

Un altro aspetto da considerare è che nell'UE a 28, bassa fecondità e tassi migratori negativi sono oggi collegati. Nel 2013 si osserva una correlazione positiva tra tasso di fecondità totale e tasso di migrazione netta. Paesi “di successo” in cui le coppie hanno più figli tendono ad attrarre più immigrati (o ad avere meno persone che si spostano verso l'estero). Oppure, viceversa, possiamo pensare che sia difficile porre le condizioni per una ripresa della fecondità in società che diventano chiuse e con lo sguardo rivolto al passato.

L'Europa dell'Est è dunque demograficamente condannata dalla chiusura e dallo sguardo rivolto al passato? Forse non ancora. In futuro, i politici potrebbero avere il coraggio di spiegare i potenziali benefici delle società aperte, anche leggendo in modo non strumentale i risultati della ricerca demografica. In fondo, questo cambiamento radicale è già avvenuto, in Germania. Dopo la fine del periodo dei "lavoratori ospiti" (tra cui molti italiani) nel 1973, la Germania ha sperimentato una fase a bassa immigrazione, con un orientamento di chiusura rispetto a nuovi ingressi, fatti salvi quelli delle persone di origine etnica tedesca. I tassi di migrazione netta sono stati piatti e non lontani da zero per circa vent'anni, e la fecondità ha raggiunto livelli molto bassi. Poi vi è stato un deciso cambiamento di rotta. A partire dagli anni 2000 si sono susseguite riforme, con un'accettazione bipartisan. La riforma del 2005, pur non senza opposizione interna, ha marcato un cambiamento di orientamento che è oggi evidente, e rende la Germania il paese più amichevole nei confronti degli immigrati dell'Unione Europea. Allo stesso tempo, la Germania ha iniziato a varare misure amichevoli nei confronti delle famiglie, con attenzione particolare alla possibilità per le donne di combinare lavoro e maternità. La posizione della cancelliera Merkel durante la crisi del 2015 è dunque coerente con la direzione che la Germania ha preso da circa quindici anni. Una direzione coerente con la lettura, questa volta corretta, dei risultati della ricerca demografica. Senza questo cambiamento di direzione nella politica della popolazione, il declino demografico dell'Europa Centrale e Orientale sarà difficile da evitare.

*Per saperne di più*

**Citazione di Orbán;** (1) [www.aljazeera.com](http://www.aljazeera.com) - (2) [dailynewshungary.com](http://dailynewshungary.com)

[UN Report on Replacement Migration \(2000\)](#)

[UN World Population Policies \(2013\)](#)

# **II**

# **Migrazioni**

# **internazionali**

## INTRODUZIONE

La connessione tra politica, politiche e demografia è massima quando sono in gioco le migrazioni. Nella ufficialità delle istituzioni internazionali le migrazioni cadono nella categoria non scritta degli argomenti “sensibili”, che vanno maneggiati con cautela. Certo si fanno eccellenti raccolte di dati, si elaborano analisi e studi ad alto livello, si emettono dichiarazioni e raccomandazioni, ma questo è tutto. Come segnalato nella prima Sezione, perfino gli Obbiettivi dello Sviluppo Sostenibile ignorano la migrazione. Gli stati hanno compiuto lunghi sforzi per trovare regole comuni per gli scambi di merci, ma hanno evitato di porre pari impegno per regolare i flussi di persone, per dare un governo, anche minimale, ai movimenti migratori. Anche un’area regionale relativamente compatta come l’Unione Europea stenta a darsi regole condivise al suo interno, per non parlare di regole condivise con i paesi di origine dei migranti. Questo sostanziale vuoto normativo nel quale scorrono i flussi rendono la questione rovente e carica di conseguenze politiche. Il caso degli Stati Uniti e quello della Gran Bretagna e del referendum vincente sulla “Brexit” – analizzati nella Sezione precedente – sono due esempi evidenti dell’enorme impatto della questione migratoria nella vita politica e del suo ruolo spesso determinante nelle competizioni elettorali di quasi tutti i paesi di immigrazione. L’inquietante ondata populista ha uno zoccolo duro xenofobo, dalla Grecia alla Finlandia, dall’Ungheria all’Olanda. Nei paesi del gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia), nei quali tra l’altro la presenza straniera è molto bassa, l’ostilità all’immigrazione è bandiera (politica) comune dei governi (peraltro sorretti da coalizioni molto diverse). Nei paesi fuori dell’Europa che hanno ricevuto la gran maggioranza dei rifugiati dalla Siria – Turchia, Libano, Giordania – la questione migratoria orienta l’agenda politica.

L’area mediterranea è al centro di un grande sistema migratorio che coinvolge Europa, Asia e Africa. Questo sistema ha subito una rivoluzione per le ondate di rifugiati provenienti da paesi devastati da conflitti bellici, da stati falliti, da paesi oppressi da dittature spietate. L’Europa, che è il terminale di gran parte di questi flussi, ha una politica migratoria parziale ed imperfetta, che tuttavia è suscettibile di essere completata e rafforzata, qualora si compongano le divisioni interne. C’è, anzitutto, la necessità di coordinare

le politiche dell'accoglienza e della protezione umanitaria dei profughi che adottano criteri troppo diversi da paese a paese, come reso evidente dalle percentuali variabilissime dei tassi di accettazione delle domande di asilo. Nonostante le difficoltà, va mantenuta ferma la distinzione tra coloro – profughi e rifugiati - che hanno effettivo diritto alla protezione internazionale, e i migranti economici (o migranti per motivi di studio, di cura, e per altre numerose motivazioni) che provengono da paesi nei quali non è minacciata la loro integrità e dignità (quella fisica, in primo luogo). I primi devono essere accolti, i secondi possono essere ammessi solo se in regola con la normativa del paese di arrivo, altrimenti vanno respinti e rimpatriati. La distinzione è difficile e delicata, perché la condizione specifica di ciascun migrante è complessa e spesso difficilmente verificabile, cosicché appare impossibile applicare rigidi criteri di giudizio. Tuttavia si tratta di una distinzione che sarebbe pericoloso ignorare, che deve quindi essere mantenuta, operando un affinamento delle competenze e dei mezzi d'indagine di chi giudica e decide in materia (in Italia le cosiddette "Commissioni territoriali"). Un'altra questione aperta riguarda la condivisione degli oneri dell'accoglienza, della protezione e dell'asilo e quindi la profonda riforma dell'accordo di Dublino. Come è noto, questo dispone che il profugo presenti domanda di asilo nel paese di arrivo (di sbarco), e che sia questo paese a farsene carico. Nella situazione attuale, gli sbarchi che avvengono sulle coste italiane "raccolgono" una varietà di provenienze africane e asiatiche (la seconda origine col maggior numero di sbarchi, nel primo semestre del 2017 è il Bangladesh). L'Italia è il terminale di un imbuto che si restringe col passaggio in Libia (stato fallito) e riversa nel nostro paese 200.000 profughi/migranti (stima per il 2017), che dall'Italia non possono uscire (se presentano domanda di asilo), o possono uscire solo se rimpatriati (perché la domanda non è accolta, o perché irregolari tout court). Non può essere un solo paese (l'Italia) a sostenere il peso del disordine internazionale. La questione della condivisione è quindi centrale e politicamente delicatissima, ma una soluzione andrà trovata, magari alternativa (o complementare) a quella della rigida determinazione di quote imposte dall'alto.

Queste considerazioni ci portano alla questione più generale del governo dei flussi migratori (al netto dei profughi) verso l'Europa. Sullo sfondo sta un vizio fondamentale della politica europea: il Trattato di Lisbona lascia in capo ad ogni singolo stato le decisioni in merito ai flussi d'ingresso. Uno stato può tenere le porte ermeticamente chiuse, lo stato vicino le può tenere spalancate. Non c'è nemmeno un embrione di coordinamento tra le varie politiche, che poi hanno riflessi complessi e inattesi sul resto dei pa-

esi dell'Unione (in che misura la bolla immobiliare in Spagna e in Irlanda, esplosa con la crisi, è stata gonfiata da flussi di manodopera immigrata ed ha influito sulle politiche fiscali comunitarie?). È evidente la necessità che l'Unione ripensi e riformi il Trattato per questo aspetto.

Di fronte al tema della crescente pressione migratoria – in particolare quella proveniente dall'Africa – è chiaro che non basta rafforzare i confini (azione di Frontex), magari estendendoli informalmente (pattugliamenti nelle adiacenze delle acque territoriali dei paesi di provenienza o di transito, come nel caso della Libia), o promuovendo accordi come quello con la Turchia (che ha la funzione delle “casse di espansione” nel caso delle inondazioni, che raccolgono le acque in eccesso in aree spopolate, per evitare che esondino in quelle fittamente insediate). Queste dighe metaforiche non bastano, non basta esternalizzare le barriere ed i controlli. Per stemperare la pressione migratoria occorre la grande politica internazionale attorno ai tre pilastri della Pace, dei Diritti Umani, dello Sviluppo. La pace per spengere i conflitti che generano ondate di profughi. I diritti umani che vanno rafforzati nei paesi di origine dei flussi, con l'effetto secondario (ma rilevante per le migrazioni) di togliere un fattore di spinta all'emigrazione e rendere possibile i rimpatri. Sviluppo, perché l'arretratezza – collegata anche ad una crescita incontrollata della popolazione - è la molla più potente delle migrazioni. Soffermiamoci un attimo su questo terzo pilastro: l'Europa da anni persegue un *Global Approach to Migration* (GAM), divenuto recentemente *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM) ricco di buone intenzioni ma povero di risorse. Strumenti del GAMM dovrebbero essere i *Migration Compacts*, accordi tra l'Unione e i singoli paesi di provenienza, che oramai sono circa una dozzina. Il pericolo da evitare è che questi accordi si limitino a ottenere dai paesi firmatari il controllo dei flussi di uscita, rafforzando il presidio delle frontiere e inducendoli ad accettare rapidamente i rimpatri, in cambio di flussi finanziari volti a finalità incapaci di stimolare lo sviluppo. Insomma un *do ut des* volto a raggiungere l'obiettivo di governare la migrazione, ma non orientato a rimuovere i fattori che la determinano. Tuttavia questo pericolo può essere evitato e gli accordi potrebbero rivelarsi utili strumenti di cooperazione e sviluppo se inseriti in strategie di lungo periodo, rafforzati nelle dotazioni, allargati a più complesse azioni, inclusi l'apertura di canali per la migrazione legale.

I cinque contributi presentati in questa sezione toccano alcuni punti nevralgici della questione migratoria. Nell'articolo *Per una governance globale delle migrazioni* si ribadisce quanto detto nelle righe precedenti sulla

necessità di una gestione internazionale dei movimenti migratori, non solo per governarne le dimensioni e i ritmi ma anche per valorizzarne le potenzialità. In *Crescita demografica ed emigrazione in Africa Sub-Sahariana* si affronta il tema rovente del rapporto popolazione-sviluppo- emigrazione. In questa regione lo sviluppo nell'ultimo ventennio è stato notevole (5% annuo) ma distorto, perché ha favorito gli investimenti nei servizi urbani, nell'industria mineraria ed in altri comparti a bassa intensità di manodopera, a sfavore di quei comparti, come l'agricoltura ed il manifatturiero, capaci di generare nuovo lavoro. L'incapacità di moderare la crescita demografica e lo sviluppo distorto stanno determinando la crescita della pressione migratoria da una regione che, nel 2050, conterà ben oltre due miliardi di abitanti. *Profughi in Medio Oriente* discute il caso siriano, le condizioni difficili dei 6 milioni di rifugiati nei paesi confinanti - soprattutto Turchia, Libano e Giordania, Germania – e quelle ancor più tragiche dei siriani rimasti nel loro paese, cui sono state praticamente sigillate le vie di fuga verso i paesi confinanti. Al caso siriano Neodemos aveva dedicato, lo scorso anno, l'e-book *Profughi*. In che misura può essere esternalizzato il controllo delle frontiere? In *La Turchia guardiana d'Europa e il patto con la UE sui rifugiati* si presenta l'accordo che vale alla Turchia un bel pacchetto di miliardi di euro in cambio di un baluardo - dalle precarie fondamenta - per arrestare il flusso di rifugiati verso l'Europa. Un accordo che per ora ha funzionato, se distogliamo gli occhi dalle forzature fatte nei confronti del diritto internazionale e di quello dei migranti. Ma che non può essere una soluzione di lungo periodo, né una soluzione esportabile altrove (per esempio con la Libia, stato fallito). Infine *Politiche dell'asilo: una prospettiva storica* illustra le origini del principio dell'asilo e conclude mettendo in risalto le contraddizioni nelle quali si trovano i paesi (l'Italia principalmente) con frontiere marittime proiettate nel Mediterraneo: "Se non pattugliano le acque del Mediterraneo si rendono responsabili di centinaia di morti. Se lo fanno respingendo coloro che sono sui natanti nel paese da cui provengono, generalmente poco liberali, vengono condannati (giustamente) dalla Corte Europea; se li salvano portandoli nelle proprie acque territoriali, come durante l'operazione Mare Nostrum, vengono accusati di favorire l'immigrazione irregolare".

**(Massimo Livi Bacci)**

Publicato su NEODEMOS.it il 13 gennaio 2017

## Per una governance globale delle migrazioni

DI *CORRADO BONIFAZI*

In un articolo dello scorso ottobre Livi Bacci descriveva il triste autunno delle politiche migratorie (<http://www.neodemos.info/lautunno-delle-migrazioni/>). Nei pochi mesi trascorsi, l'elezione di Donald Trump, la Brexit e il dibattito politico nella gran parte dei paesi europei hanno confermato questa lettura pessimistica. Eppure mai come oggi, le dinamiche presenti e prossime dei processi migratori inviterebbero a sviluppare un approccio globale in grado di governarli, affrontarne le cause, ridurre gli effetti negativi e valorizzarne gli aspetti positivi. Difficile, infatti, pensare di poter affrontare gli enormi problemi costituiti dalle migrazioni forzate, la gestione dei flussi regolari e il drammatico aumento della popolazione nell'Africa sub-sahariana in un'ottica nazionale senza avere a disposizione una efficace collaborazione a livello internazionale.

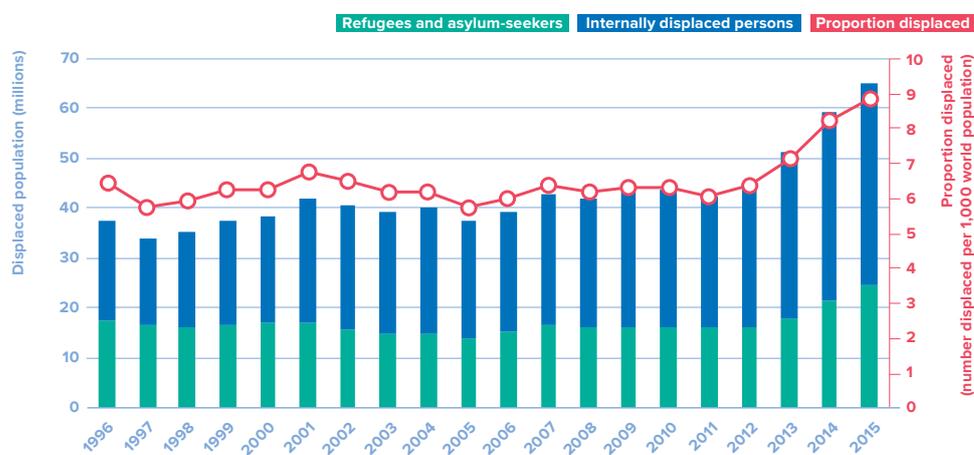
### PROFUGHI E CONFLITTI

L'attenzione di tutti gli osservatori è oggi prevalentemente concentrata sugli sbarchi, sugli arrivi dei richiedenti asilo e sui flussi forzati. Tali movimenti hanno in effetti raggiunto in Europa, in questi ultimi anni, dimensioni tali da meritare tutto questo interesse, anche perché hanno messo pesantemente in discussione l'intero sistema di gestione del fenomeno. Nel 2015, in particolare, i dati dell'Agenzia europea Frontex mostrano come le intercettazioni a un confine esterno dell'Unione europea siano state 1,8 milioni. Durante il 2016 i numeri si sono molto ridotti, grazie all'accordo con la Turchia che ha portato ad una drastica riduzione delle intercettazioni nel Mediterraneo orientale. In totale, le intercettazioni ai confini esterni dell'Unione sono state 556 mila, un valore di gran lunga inferiore a quello del 2015, ma già sensibilmente più elevato di quanto è stato registrato tra il 2010 e il 2014. Basti pensare che nel 2011, nel pieno delle Primavere arabe, si sono avute complessivamente 141 mila intercettazioni di attraversamenti irregolari di frontiera.

Allo stato attuale, la situazione più critica appare quella italiana, dove nell'ultimo triennio si è registrato un vero e proprio salto dimensionale con 170 mila intercettazioni nel 2014, 157 mila nel 2015 e 181 mila nel 2016; quando negli anni precedenti si era al massimo arrivati alle 64 mila unità del 2011. Va poi considerato che, in questo caso, cambia anche la composizione del flusso, con una quota importante attribuibile a paesi africani. In questi primi mesi di applicazione l'accordo tra Unione europea e Turchia sembra quindi aver raggiunto il proprio scopo, anche se appare difficile poterlo considerare una soluzione definitiva di un problema che impone un'ampia revisione dell'intero sistema di gestione delle migrazioni forzate da parte dell'Unione con il superamento del Regolamento di Dublino.

Questa forte crescita degli arrivi nell'Unione europea di persone bisognose di protezione riflette in realtà il drammatico aumento delle migrazioni forzate per motivi politici o ambientali che si è registrato in tutto il mondo negli ultimi vent'anni. A livello mondiale, secondo l'UNHCR, il numero di persone bisognose di protezione è infatti passato dai 37,3 milioni del 1996 ai 63,9 milioni di fine 2015 (Fig. 1). Una crescita del 75% di un fardello che per l'86% è a carico dei paesi in via di sviluppo. I dati di questi ultimi anni sono impressionanti: nel 2011 le diverse categorie di persone assistite assommavano in tutto il mondo a 35,44 milioni, nel 2013 erano arrivate a 42,87 milioni, nel 2014 a 54,96 e lo scorso anno hanno raggiunto i 63,9 milioni. Nello scenario mediterraneo sono state ovviamente le primavere arabe ad aver determinato questa crescita, frutto dell'aumentata instabilità della regione che ha nella crisi siriana e in quella libica i suoi punti culminanti.

**Figura 1** - Trend of global displacement & proportion displaced | 1996 - 2015 (end-year)



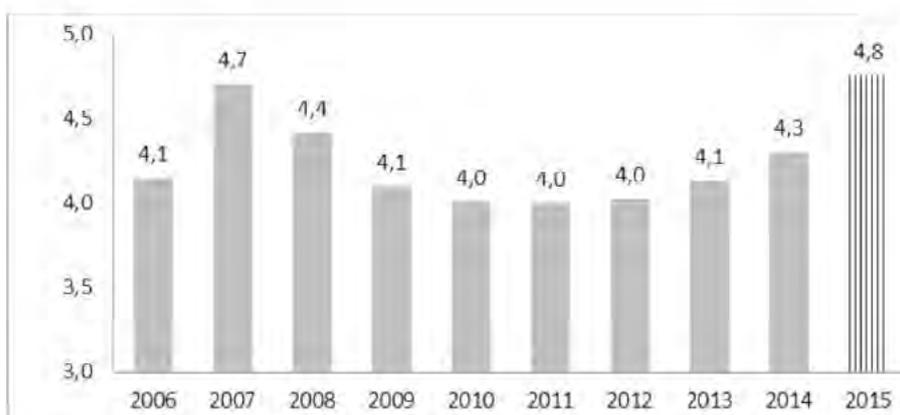
Fonte: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

Questo andamento riflette gli avvenimenti sul terreno e testimonia in maniera drammatica e impressionante l'incapacità degli attori coinvolti di trovare soluzioni politiche in grado di fermare i conflitti e di avviare processi di pace stabili e duraturi, unico modo per giungere a una drastica riduzione delle persone bisognose di protezione e, conseguentemente, dei flussi di richiedenti asilo. Ed è anche evidente che di fronte a numeri di questa portata, qualsiasi politica migratoria non può che rappresentare un modesto palliativo. Siamo di fronte a problemi di stretta pertinenza della politica internazionale che, alla luce proprio di questi sviluppi, dovrebbe ormai porre in cima ai propri obiettivi quello di ridurre il bacino che alimenta in tutto il mondo le migrazioni forzate.

### NON SOLO MIGRAZIONI FORZATE

Per quanto siano rilevanti, questi flussi rappresentano però solo una parte di un fenomeno molto più complesso. Per le migrazioni europee, in particolare, la crisi economica ha segnato la chiusura di un periodo di crescita eccezionale, avvenuta soprattutto nei paesi mediterranei. La crisi economica avviatasi nel 2008 ha ridotto i flussi per lavoro e ha segnato una svolta importante nell'evoluzione del fenomeno migratorio. È però evidente che i fattori strutturali alla base delle migrazioni sono rimasti e si riattiveranno quando l'economia si rimetterà pienamente in moto, come per altro è avvenuto nei paesi (come la Germania) dove la ripresa è stata più rapida e intensa. D'altra parte la crisi ha comportato una riduzione tutto sommato contenuta del fenomeno (Figura 2).

**Figura 2** - Flussi di immigrazione permanente nei paesi Ocse, 2006-2015 (*valori assoluti in milioni*).



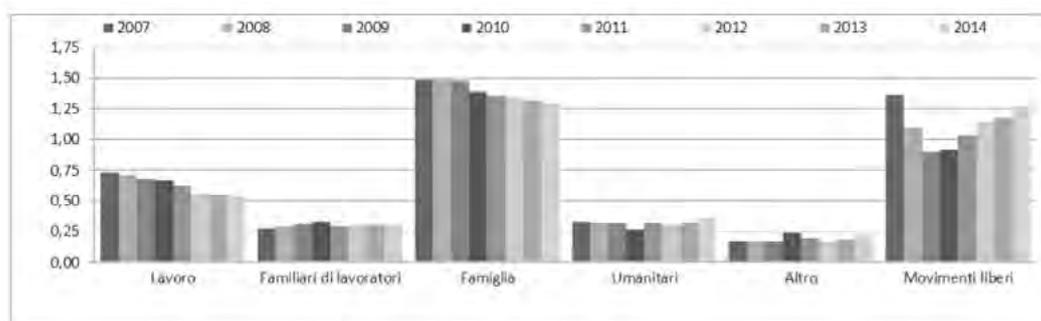
Nota: 2015 dato stimato

Fonte: OECD (2016).

Nel 2007, infatti, il volume complessivo dei flussi di immigrazione permanente diretti nei paesi Ocse ha raggiunto i 4,7 milioni di unità, è sceso a 4,4 nel 2008 e a 4,1 nel 2009; su questi livelli si è praticamente mantenuto fino al 2013, per risalire a 4,3 milioni nel 2014 e presumibilmente a 4,8 nel 2015. Quest'ultimo dato è ancora provvisorio ed è sicuramente stato influenzato dall'emergenza profughi, è però significativo che si è di nuovo al di sopra dei livelli registrati prima della crisi, in una situazione che per altro resta difficile in diversi paesi, specie quelli dell'area mediterranea che sono stati nello scorso decennio tra i più importanti poli d'attrazione della scena mondiale.

In effetti, se si considera l'impatto e le dimensioni della crisi, una riduzione di 700 mila unità, pari al 15% del totale, nei flussi diretti verso le aree più sviluppate del pianeta appare veramente modesta. A tale riguardo, va considerato come i flussi migratori presentino diversi fattori inerziali che ne riducono la dipendenza dagli andamenti congiunturali dell'economia e dei mercati del lavoro. Una situazione che è ben evidenziata dall'andamento del fenomeno tra il 2007 e il 2014, in base alle diverse categorie di migrazioni permanente utilizzate dall'OECD (Figura 3). In quest'arco di tempo la diminuzione più cospicua ha riguardato ovviamente i flussi per lavoro, scesi da 727 mila a 533 mila, con una perdita di poco superiore a un quarto del totale.

**Figura 3** - Flussi di immigrazione permanente per categoria di ingresso nei paesi Ocse, 2006-2015 (valori assoluti in milioni).



Fonte: OECD (2016).

In diminuzione anche i flussi per motivi di famiglia, passati da 1,48 milioni del 2007 a 1,29 milioni del 2014, con un calo complessivo del 12,9% che segnala, con ogni probabilità, una riarticolazione dei progetti migratori di molti nuclei familiari alla luce delle mutate condizioni economiche. Del 6,8% è stata invece la diminuzione dei movimenti liberi, che dal 2009

sono però in netta ripresa, tanto che dal minimo di 900 mila unità registrato in quell'anno sono tornati a 1,27 milioni, non troppo distanti quindi dall'1,36 milioni registrato nel 2007. Le altre categorie sono in crescita, anche se le loro dimensioni sono decisamente più contenute. In particolare, sono leggermente aumentati gli ingressi dei familiari dei lavoratori; sono cresciuti dell'8,2% quelli per motivi umanitari, che sicuramente hanno fatto registrare un incremento ancora più intenso nel 2015, mentre quelli per altri motivi sono passati da 169 mila a 227 mila unità.

## IL CASO AFRICA

L'inerzia dei flussi migratori si accompagna e, in buona misura, è alimentata dall'inerzia dei processi demografici. La "population bomb" che ha nutrito gli incubi degli anni sessanta e settanta del secolo scorso è ormai alle nostre spalle: i tassi di crescita dell'intera popolazione mondiale sono infatti scesi dal 2% all'1% e tendono a diminuire ancora. Dal punto di vista demografico, la vera area problematica è attualmente rappresentata dall'Africa sub-sahariana, in cui nei prossimi 35 anni, secondo le ultime previsioni delle Nazioni Unite, si concentrerà quasi la metà di tutto l'incremento della popolazione mondiale e dove, tanto per fare qualche esempio, nel 2050 la Nigeria raggiungerà i 400 milioni di abitanti, il Congo i 195 milioni e l'Etiopia i 188 milioni.

Complessivamente nell'Africa sub-sahariana tra il 2015 e il 2050 la popolazione totale aumenterà di 1,16 miliardi, passando da 962 milioni a 2,132 miliardi, e quella in età lavorativa (20-64 anni) crescerà di 658 milioni, da 423 milioni a 1,071 miliardi (Tabella 1).

**Tabella 1** - Variazioni nelle dimensioni della popolazione totale e in età lavorativa (20-64) in alcune aree geografiche, 2015-2050 (*valori assoluti in migliaia*).

Aree geografiche	Variazioni nella popolazione totale	Variazioni nella popolazione in età lavorativa
Africa Sub-sahariana	1.160.945	658.494
Africa Settentrionale	130.413	64.856
Asia	873.552	381.592
Europa	-31.649	-86.046
Italia	-3.285	-7.334
America Latina	149.861	84.087
America Settentrionale	75.276	26.638

Fonte: elaborazioni su dati United Nations, variante media con migrazioni.

Al confronto gli aumenti che si registreranno nell’Africa settentrionale, per quanto grandi, appaiono quasi contenuti, visto che in totale la popolazione in età lavorativa di questa area crescerà di “soli” 64,9 milioni. La stessa Asia, che pure nel 2015 ha 4,39 miliardi di abitanti pari al 60% dell’intera popolazione mondiale, presenterà nei prossimi trentacinque anni aumenti più contenuti di quelli che presenterà questa parte del continente africano. Ampia, in particolare, la differenza per la popolazione in età lavorativa, l’aggregato più direttamente interessato ai flussi migratori, che in Asia crescerà per una cifra pari al 58% di quella che registrerà nell’Africa Sub-sahariana. La differenza appare ancora più larga, se si considera che in buona parte del continente asiatico si è ormai avviato un processo di crescita economica che sta rapidamente determinando un robusto aumento del reddito pro-capite. Ben diversa la situazione nell’Africa al di sotto del Sahara, dove la crescita economica è molto più erratica, risulta ancora fortemente influenzata dalla produzione di materie prime e ben più numerosi e complessi sono i problemi strutturali.

Opposto sarà il prossimo futuro demografico dell’Europa che, anche con un apporto migratorio, vedrà nel periodo considerato diminuire di 31,6 milioni la popolazione totale e di 86 milioni la parte in età lavorativa. Processi a cui l’Italia darà un contributo rilevante con perdite, rispettivamente, di 3,3 e 7,3 milioni. Senza l’apporto delle migrazioni lo scenario disegnato dalla Population Division delle Nazioni Unite è ancora più netto, con una perdita della popolazione in età lavorativa di 112,3 milioni in Europa e di 11,7 milioni in Italia. Questi dati mostrano, da un lato, come immaginare un futuro dell’Europa e dell’Italia senza immigrazione sia del tutto irrealistico e, dall’altro, come il potenziale serbatoio dei futuri flussi sia destinato a crescere considerevolmente in un’area che all’Europa è relativamente prossima. Ancor di più evidenziano come un differenziale di questo tipo non possa essere gestito in assenza di una governance sovranazionale, che affronti con determinazione quella grande area problematica rappresentata dalle future dinamiche demografiche della popolazione mondiale e soprattutto dell’Africa sub-sahariana.

## **E ALLORA?**

La crisi dei rifugiati, le dimensioni consistenti dei flussi per altri motivi (lavoro, famiglia, libera circolazione, studio ecc.) e il sostegno allo sviluppo e alla crescita dell’Africa sub-sahariana sono tre elementi che dimostrano la necessità e l’utilità di una gestione internazionale dei pro-

cessi migratori, per ridurre l'impatto e cercare anche di usarne al meglio le potenzialità. L'accoglienza e l'integrazione non possono e non potranno prescindere da questi fattori di contesto che sfuggono in gran parte dall'azione degli attori nazionali, ma che sono elementi costitutivi di un processo sociale di grande complessità come quello migratorio, che è illusorio pensare di risolvere erigendo muri sempre più alti.

Publicato su NEODEMOS.it il 26 aprile 2017

## **Crescita demografica ed emigrazione in Africa Sub-Sahariana**

DI *GIOVANNI ANDREA CORNIA, LUCA BORTOLOTTI*

**D**a alcuni anni, l'emigrazione dall'Africa Sub-Sahariana (ASS) verso Italia e resto d'Europa è aumentata notevolmente e, date le condizioni geopolitiche prevalenti in Libia e Vicino Oriente, è probabile che questo trend continui negli anni a venire. In modo un po' semplicistico, alcuni media e parte della classe politica attribuiscono questo fenomeno alle guerre e alla fame che imperverserebbero nella regione, mentre – per grazia di Dio – il numero dei conflitti in Africa è calato nettamente a partire dal 1995 (quando l'emigrazione da tale regione era di assai minori dimensioni), mentre l'incidenza di carestie, fame e malnutrizione sono diminuite durante lo stesso periodo, pur se lentamente. Mentre è indubbio che alcuni dei nuovi immigrati siano 'rifugiati politici' provenienti da zone in conflitto, come Sud Sudan e Somalia, o da paesi con regimi dittatoriali come l'Eritrea, una quota elevata (pari al 70-80 per cento) di coloro che sono sbarcati in Italia negli ultimi 2-3 anni sono migranti economici informali che cercano in Europa migliori condizioni di vita.

A scanso di equivoci, va sottolineato che gli scriventi auspicano per gli anni a venire una continuazione dell'immigrazione regolare (dall'ASS e altre regioni in sviluppo) verso un'Italia, Europa e gran parte del mondo sviluppato (o emergente, come la Cina) affette da una implosione demografica di cui non si intravede la fine. Una immigrazione regolata aiuterebbe a tappare alcune delle falle più evidenti nel mercato del lavoro e porterebbe ad un arricchimento culturale ed economico della Vecchia Europa, così come è avvenuto in California ed altre regioni avanzate. Il problema non è se l'immigrazione è auspicabile, ma il suo volume ed il modo in cui ha luogo.

La domanda da porsi è, dunque, quali sono i fattori che generano una forte spinta a emigrare dalla ASS in maniera molto costosa (un viaggio dai paesi d'origine organizzato dai trafficanti di esseri umani costa oltre 10.000 dollari), potenzialmente pericolosa (basti pensare alle migliaia di

annegati nel Canale di Sicilia), e con incerte prospettive di inserimento legale e professionale in una Europa a bassa crescita economica e che si sente ‘invasa’.

Analisi recenti delle tendenze economiche e demografiche degli ultimi 20 anni in ASS suggeriscono che il forte aumento di tale emigrazione può essere ascritto al modello di crescita sub-ottimale seguito da gran parte della regione nell’ultimo quarto di secolo, a problemi di *governance* nazionali ed internazionali, e ad una ‘transizione demografica ritardata’. Per quel che riguarda il modello di crescita seguito dalla ASS notiamo brevemente che – malgrado un aumento annuale del PIL pari al 5% nel ventennio 1991-2011 – i settori ad alto assorbimento di forza lavoro semi-qualificata (ad es. agricoltura intensiva, manifattura e costruzioni) si sono sviluppati relativamente meno che quelli minerario, dei servizi urbani ad alta intensità di lavoro qualificato, e dei servizi informali a bassa produttività. La crescita è stata dunque caratterizzata da una domanda di lavoro debole, sia in termini assoluti che in relazione ad una offerta di lavoro in rapida crescita.

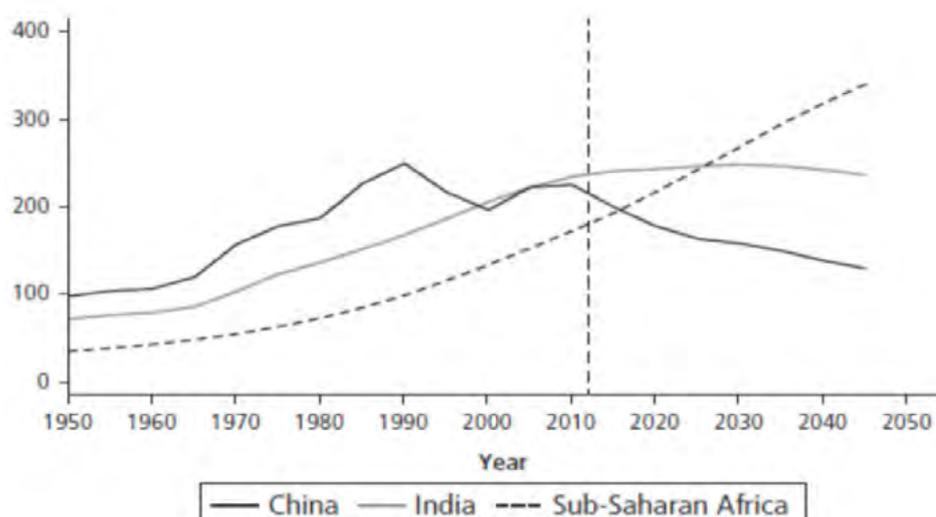
Problemi di *governance* hanno aggravato lo squilibrio di cui sopra tra domanda e offerta di lavoro. Tra questi, una insufficiente allocazione di risorse e la bassa priorità politica assegnata a settori chiave. Tra questi agricoltura e *Green Revolution* (malgrado una dipendenza massiccia da importazioni ed aiuto alimentare), istruzione femminile e regolazione della fecondità, e controllo delle massicce fughe di capitali, che fan sì che gli attivi detenuti all’estero da cittadini africani superino l’intero debito pubblico della regione. Pressioni del FMI, Banca Mondiale e Organizzazione Mondiale del Commercio hanno poi spinto anche i paesi africani a ridurre drasticamente i dazi sui prodotti manifatturieri, con conseguente forte aumento delle importazioni dall’Asia ed un netto declino di quel po’ di industria domestica sviluppatasi con fatica nei primi decenni post-indipendenza.

## **IL RITARDO DELLA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA**

Ma, forse, il fattore che spiega più degli altri la spinta attuale ad emigrare è una ‘transizione demografica ritardata’ – e cioè il ritardo nel calo della fecondità femminile che avrebbe dovuto seguire, dopo una decina d’anni, la notevole diminuzione della mortalità registrata negli ultimi 20 anni grazie all’aumento delle vaccinazioni, all’intensificazione della lotta contro malaria, tubercolosi e HIV/AIDS, e al miglioramento delle condizioni di vita. L’effetto immediato della ritardata transizione demografica è

stato un forte aumento della disoccupazione tra le coorti di giovani che son entrati in tempi recenti sul mercato del lavoro grazie al calo della mortalità registrato nei 20 anni precedenti. Tale tendenza si acuirà nei prossimi tre decenni. Ad esempio, nel 2050 la popolazione di 15-24 anni di età sarà maggiore di 200 milioni di quella del 2015 (Figura 1) con risultati ovvi in termini di offerta di lavoro.

**Figura 1** - Proiezioni dell'aumento della popolazione 15-24 anni (in milioni) in Africa Sub Sahariana, Cina e India, 1950-2050.



Fonte: Newhouse e Wolff (2013).

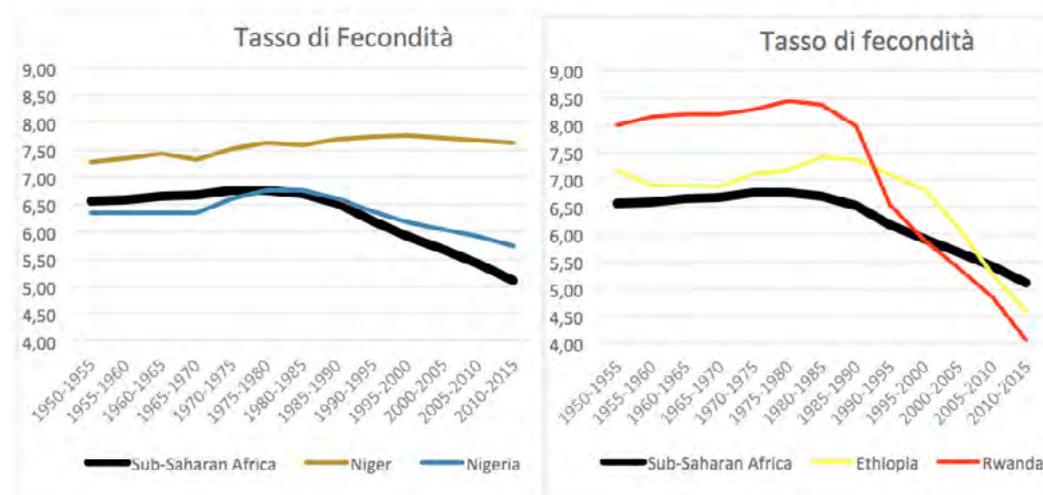
La soluzione di questo enorme problema occupazionale – che è alla base della spinta migratoria dei paesi della ASS verso Europa, Africa del Sud e – in misura minore – altre regioni, richiederà interventi in tutte le aree menzionate sopra. La probabilità che – senza mutamento nelle politiche economiche, demografiche e di *governance* – gran parte di questa nuova forza lavoro trovi una occupazione adeguata sono minime. Se questo sarà il caso, per molti l'emigrazione resterà – malgrado i suoi costi elevati – una delle poche opzioni praticabili.

Questo fortissimo aumento di forza lavoro è dovuto alla menzionata 'ritardata transizione demografica'. I dati della Divisione della Popolazione delle Nazioni Unite indicano infatti che mentre tra 1980-85 e 2010-15 il tasso di fecondità in Africa del Sud è sceso da 4.7 a 2.5 figli per donna in età fertile, quello dell'Africa Centrale ed Occidentale è calato solo da 6.7 a 5.8 e da 6.8 a 5.5. Nel frattempo tutte le altre regioni in via sviluppo hanno raggiunto tassi di fecondità tra 1.5 e 2.5.

## I CASI CONTRAPPOSTI DI NIGER E NIGERIA E DI ETIOPIA E RUANDA

Tali differenze appaiono ancor più marcate se si confrontano alcuni paesi africani archetipici. È sintomatico ad esempio che negli ultimi 30 anni Nigeria e Niger abbiano registrato solo un lievissimo declino o addirittura un aumento della fecondità femminile, mentre Etiopia e Ruanda han registrato un netto calo (Figura 2).

**Figura 2** - Tendenze del tasso di fecondità in Nigeria e Niger (a sinistra) e Etiopia e Ruanda (a destra) tra 1950-55 e 2010-15.



Fonte: elaborazione sui dati della Divisione della Popolazione delle Nazioni Unite.

Dal confronto delle politiche demografiche seguite in queste coppie di paesi si possono trarre utili lezioni circa gli approcci che permettono di controllare il problema della sovra-popolazione in gran parte della regione anche a bassi livelli di reddito pro capite.

In conclusione, il miglioramento delle condizioni di vita in ASS e la regolazione del forte flusso migratorio verso l'Europa e le regioni più ricche dell'Africa richiede interventi sia sul fronte economico, che dell'aiuto internazionale, della governance e delle politiche demografiche. Vista l'inerzialità dei fenomeni demografici, nel breve periodo gli interventi economici, di *governance* e sostegno internazionale saranno i soli che potranno ridurre la pressione ad emigrare. Nel medio e lungo periodo, invece, la soluzione del problema dipenderà dalla diffusione di politiche di controllo della crescita demografica ben concepite e con un forte supporto politico di governi locali, *opinion makers*, autorità religiose e comunità internazionale. L'esempio di paesi poveri come Ruanda ed Etiopia mostra

che risultati incoraggianti possono essere ottenuti già in una quindicina d'anni (Grafico 2). Il problema ora è quello di generare la volontà politica per agire rapidamente nel resto della regione, dove il tasso di fecondità rimane elevato e contribuisce a causare disoccupazione, impoverimento ed una forte emigrazione informale.

**Riferimenti bibliografici**

Canning, David, Sangeeta Raja, and Abdo S. Yazbeck (eds). “Africa’s Demographic Transition: Dividend or Disaster?” *Africa Development Forum*. Washington, DC. The World Bank License: CC BY 3.0 IGO

Cornia, Giovanni Andrea, Ayodele Odusola, Haroon Borat and Pedro Conceicao (2017), “Income Inequality Trends in Sub-Saharan Africa: Trends, Divergence, Determinants”, UNDP Regional Bureau for Africa, New York.

Hailemariam, Assefa, Solomon Alayu, and Charles Teller (2010), “The National Population Policy (NPP) of Ethiopia: Achievements, Challenges and Lessons Learned, 1993–2010.” *The Demographic Transition and Development in Africa*. Springer Netherlands, 2011. 303-321.

Westoff, Charles F. “The recent fertility transition in Rwanda.” *Population and Development Review* 38.s1 (2013): 169-178.

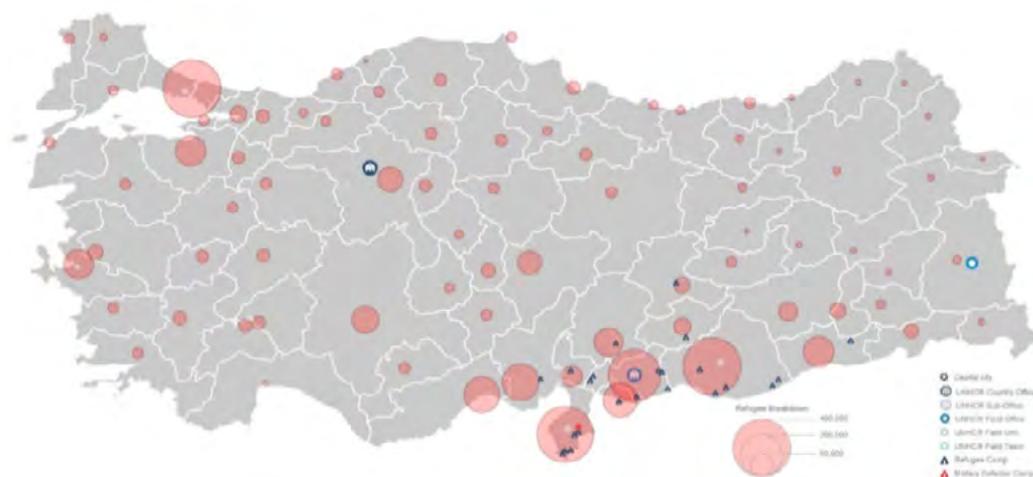
Publicato su NEODEMOS.it il 10 marzo 2017

## Profughi in Medio Oriente

DI *MASSIMO LIVI BACCI*

Con l'accordo tra UE e Turchia, siglato un anno fa, l'afflusso di profughi dalla Siria verso l'Europa si è praticamente esaurito, e l'accordo, nonostante la precarietà dei rapporti internazionali con la Turchia, sembra resistere. L'incendio siriano, invece, continua ad ardere, e le sorti dei milioni di rifugiati sono tragicamente sospese. Secondo gli aggiornamenti dell'UNHCR, il numero totale dei Siriani rifugiati all'estero ammontava, a metà Febbraio, a 4,957 milioni; uno su dieci vive in campi profughi, gli altri sono distribuiti variamente sul territorio (Figura 1). Sei rifugiati su dieci vivono in Turchia (2,910 milioni), due su dieci in Libano (1,019 milioni), il residuo in Giordania (656.000), Iraq (233.000), Egitto (117.000) e altri paesi del Nord Africa e del Medio-Oriente.

**Figura 1** - Distribuzione provinciale dei rifugiati e dei richiedenti asilo, e campi profughi, Turchia 2016.



Fonte: United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) - [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

Nel sesto anno del conflitto siriano, l'Europa sembra aver abbandonato l'obiettivo della rimozione dal potere di Bashar Al-Assad, purché si spenga la guerra civile, si persegua la disfatta dell'Isis e si dia soluzione

alla crisi migratoria. Tuttavia ogni soluzione appare lontana e anche quando fosse raggiunta non si può prevedere quali conseguenza possa avere sui 5 milioni di profughi fuori dei confini siriani. Quanti vorranno – e potranno – rientrare in un paese devastato e profondamente diviso in fazioni politiche e religiose? Questo dipenderà dall’assetto politico futuro, dal dinamismo del paese oggi distrutto e depauperato delle sue risorse umane e anche – in buona misura – dalla mobilitazione della comunità internazionale nell’opera di ricostruzione.

### **GIORDANIA E LIBANO CHIUDONO LE PORTE...**

Nell’opinione delle agenzie internazionali, “nonostante il prolungarsi del conflitto all’interno della Siria che continua a generare flussi di profughi, non si prevedono, nel 2017, nuovi intensi flussi verso i paesi confinanti, a cause delle politiche di ammissione sempre più restrittive”. Per la verità si parla pudicamente di politiche “increasingly managed”, che significa, soprattutto, una combinazione di limitazioni, di divieti... e di muri. La Giordania, già nel 2012 aveva chiuso le sue frontiere ad alcuni gruppi di rifugiati: uomini soli senza legami familiari in Siria; persone senza documenti di identificazione, rifugiati palestinesi che vivevano in Siria. Poi, nel Giugno del 2016 il confine con la Siria è stato definitivamente chiuso, per “motivi di sicurezza”. Di conseguenza, un crescente numero di profughi si è insediato lungo il confine. La situazione del Libano – dove i profughi rappresentano il 20% della popolazione – non è diversa. I controlli di frontiera si sono fatti molto più rigidi ed i respingimenti più numerosi; il nuovo Presidente Aoun, nel discorso inaugurale dello scorso Ottobre, ha auspicato un sollecito ritorno dei profughi in Siria e, assieme ad altri leader libanesi ha proposto la creazione di “santuari” in Siria dove possano essere rispediti i profughi espatriati. Una proposta che finora non ha avuto seguito e che è difficilmente praticabile sotto il profilo politico e organizzativo e assai pericolosa per l’integrità dei diritti umani dei profughi.

### **...E LA TURCHIA COSTRUISCE UN MURO**

Perfino la Turchia, che tra gli Stati confinanti aveva le frontiere più aperte – transitate con pochi intralci dai *foreign fighters* oltreché dai profughi – sta blindando la frontiera con la Siria che è lunga oltre 800 chilometri. Ha chiuso 17 dei 19 varchi di frontiera, ed ha iniziato a costruire un muro di cemento alto tre metri sormontato da filo spinato lungo di essa

(Figura 2). Più di un terzo del muro è stato costruito, e si ritiene che l'intera opera sarà completata prima della fine del 2017, rendendo il confine intransitabile. Nel 2016, ha reso noto un'agenzia Turca, oltre 57.000 tentativi di passaggio illegale sono stati contrastati.

**Figura 2** - Un tratto di muro alla frontiera tra Turchia e Siria.



Insomma le frontiere “increasingly managed” sono frontiere chiuse o difficilmente transitabili. Ciò significa che i paesi confinanti stanno applicando un robusto coperchio sull’infernale calderone siriano, col silenzioso consenso dell’Europa, ben contenta che – in un modo o nell’altro – la pressione dei profughi venga forzosamente bloccata. Questo rende più agevole, naturalmente, la vita dell’accordo tra UE e Turchia. Ma rende ancora più difficile e precaria la vita e la sopravvivenza – quella fisica, non quella burocratica – di milioni di siriani.

#### **UNA SIRIA FUORI DELLA SIRIA**

Anno dopo anno, i cinque milioni di Siriani profughi dal loro paese lottano per sopravvivere. Come già detto, appena uno su dieci vive in campi organizzati dove un minimo di sostegno internazionale fornisce vitto e

alloggio, servizi rudimentali, elementari cure sanitarie. Il resto, la gran maggioranza, vive fuori dei campi, spesso insediati in alloggi di fortuna, nelle campagne ma anche nelle aree urbane, con minime fonti di reddito provenienti da magri risparmi e da lavori precari e saltuari. La comunità internazionale è abbastanza efficiente quando si tratta di intervenire per dare protezione temporanea ai profughi. Si è ragionevolmente attrezzati per dare loro un riparo, rifornirli di acqua e di cibo e di altri beni di primissima necessità, assicurare l'igiene di base e l'assistenza sanitaria. Insomma si può affrontare una situazione di emergenza, su un arco di tempo limitato, mesi, o magari un anno o due. D'altro canto, le stesse istituzioni internazionali hanno esperienza negli interventi di sostegno alla ricostruzione di un paese devastato da un conflitto e destinato – si spera – a riassorbire i profughi che volessero tornare nei luoghi di origine. È invece “terra di nessuno” quello spazio temporale – che spesso arriva ai decenni – che sta tra l'emergenza e la soluzione definitiva di questa. Quegli interventi di integrazione che restituiscano i profughi alla normale vita sociale. Che ne facciano persone autonome, restituendo loro una dignità di vita.

Le agenzie delle Nazioni Unite, con numerosi altri partner internazionali, ONG e privati, hanno lanciato un piano chiamato 3RP, cioè Regional Refugees and Resilience Plan, per avviare all'autonomia, e mantenerveli, i rifugiati siriani. Le indagini mostrano che il 93% dei Siriani in Giordania, il 70% di quelli in Libano e il 67% di quelli in Egitto vivono sotto la linea di povertà. Chi lavora spesso lo fa al nero e precariamente. La legislazione sul lavoro è rigida. Il Piano, per il quale sono stanziati 6 miliardi di dollari, oltre alle misure di sostegno all'autonomia dei rifugiati, intende rafforzare i paesi che li ospitano, che hanno bilanci, servizi e infrastrutture in gravissima tensione e che adempiono ad una funzione importantissima di solidarietà internazionale. Ma è dubbio che il Piano – che si traduce in poco più di 1000 dollari annuali per rifugiato – per quanto lodevole, possa portare ad una soluzione del problema profughi. Per la quale occorrerebbe – in primo luogo – una forte accelerazione dell'economia dei paesi ospitanti ed una significativa crescita della domanda di lavoro. Che solo può dare vera autonomia.

Per saperne di più

Elena Fiddian-Qasmiyeh, *Syrian refugees in Turkey, Jordan and Lebanon face an uncertain 2017*, *The Conversation*, 3 Gennaio 2017,

Corrado Bonifazi e Massimo Livi Bacci (a cura di), *Profughi*, ebook di Neodemos

Regional Refugees & Resilience Plan (3RP), *Regional Strategic Overview (2017-18)*

Publicato su NEODEMOS.it il 20 maggio 2016

## La Turchia, guardiana d'Europa, e il patto con la UE sui rifugiati

DI *MASSIMO LIVI BACCI*

Il 18 Marzo, a margine del Consiglio Europeo, il Primo Ministro turco Davutoğlu (oramai ex) e i capi di Stato dell'Unione hanno sottoscritto una dichiarazione<sup>1</sup> in attuazione del piano comune di azione sottoscritto nel Novembre del 2015. Il patto, di fatto, consegna alla Turchia il ruolo di guardiano delle frontiere orientali, in cambio di un sostanzioso sostegno economico. È bene ricordare che questo patto, operativo fin dal 20 Marzo scorso, è stato siglato al culmine dell'esodo dei rifugiati dalla Siria – misto a consistenti flussi provenienti dall'Iraq, dall'Afghanistan e dal Pakistan – quasi tutti giunti sulle isole greche, che hanno alimentato poi la rotta balcanica verso l'Europa centrale. Le crude statistiche elaborate dall'UNHCR dicono che nei 12 mesi precedenti all'avvio del Patto, circa un milione di rifugiati è approdato nelle isole greche. Un flusso giudicato “insostenibile” dagli Europei, per il numero delle persone coinvolte, le modalità drammatiche, le vittime in mare, e – soprattutto – per l'impreparazione e la disunione politica della UE. Dal punto di vista numerico, nei primi due mesi di vigenza, l'accordo sembra funzionare; il numero degli arrivi è attualmente (chiudiamo questo scritto il 18 Maggio) di qualche decina al giorno, contro diverse migliaia al picco dell'esodo. In Aprile gli arrivi sono stati 3 650, contro 13 556 nell'Aprile dello scorso anno; nei primi 16 giorni di Maggio 751, contro 17 889 dell'intero mese del 2015. Vediamo, adesso, in cosa consiste il Patto.

### UN RIMPATRIATO A TE...

Il primo punto dell'accordo stabilisce che *tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsi-*

---

<sup>1</sup> Dichiarazione UE-Turchia 18 Marzo 2016

*asi forma di espulsione collettiva. Tutti i migranti saranno protetti in conformità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di non-refoulement. Si tratterà di una misura temporanea e straordinaria che è necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico. I migranti che giungeranno sulle isole greche saranno debitamente registrati e qualsiasi domanda d'asilo sarà trattata individualmente dalle autorità greche conformemente alla direttiva sulle procedure d'asilo, in cooperazione con l'UNHCR. I migranti che non faranno domanda d'asilo o la cui domanda sia ritenuta infondata o non ammissibile ai sensi della suddetta direttiva saranno rimpatriati in Turchia.* I dubbi riguardano, anzitutto, la capacità delle autorità greche di esaminare le domande di asilo con le dovute garanzie; ma essi riguardano anche il “rimpatrio” in Turchia di coloro la cui domanda fosse ritenuta infondata. Tale “rimpatrio” (di un Siriano, Iracheno o Afgghano che sia) è possibile perché la Grecia e l'Unione Europea ritengono la Turchia un “paese terzo sicuro”, che cioè offre sicurezza, libertà ed altre garanzie al rifugiato. Molti pensano che questa garanzia sia insufficiente, non fosse altro perché l'urgenza di mostrare efficienza – velocizzando le procedure – di rimpatrio, contrasta con l'obbligo di approfondire l'effettiva condizione individuale di ciascun profugo. Turchia e Grecia – assistite da funzionari UE – coordineranno le varie procedure e i costi di rimpatrio sono a carico dell'Unione.

#### **...E UN SIRIANO A ME**

Il punto due dell'accordo stipula che *per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite. Sarà istituito, con l'assistenza della Commissione, delle agenzie dell'UE e di altri Stati membri nonché dell'UNHCR, un meccanismo inteso a garantire l'attuazione di tale principio a decorrere dallo stesso giorno dell'avvio dei rimpatri. La priorità sarà accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare. Per quanto riguarda l'UE, il reinsediamento nell'ambito di tale meccanismo si svolgerà, in primo luogo, assolvendo agli impegni assunti dagli Stati membri nelle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 20 luglio 2015, in base ai quali restano 18 000 posti destinati al reinsediamento. A qualsiasi ulteriore bisogno di reinsediamento si provvederà mediante un analogo accordo volontario fino a un limite di 54 000 persone aggiuntive.*

Il “reinsediamento” – che viene limitato ai soli Siriani – è il trasferimento di cittadini di paesi terzi, riconosciuti bisognosi di protezione internazionale, in uno Stato membro della UE nel quale godranno di analoga protezione. Questo è un punto estremamente controverso, poiché gli Stati europei sono profondamente divisi circa i criteri di ripartizione e di condivisione degli oneri dei rifugiati reinsediati. Il Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI), già nel Luglio 2015, aveva deciso di reinsediare 22504 persone provenienti da paesi extra-UE, ma al 15 Marzo scorso i reinsediati erano appena 4555 (uno su cinque). Molti Stati sostengono che il reinsediamento possa farsi solo su base volontaria. Inoltre, quasi tutti gli Stati (salvo quelli direttamente coinvolti negli sbarchi, e cioè Grecia, Italia e Malta) non sono (anche quando non lo dicono apertamente) insoddisfatti del sistema attuale che prevede che i rifugiati rimangano nel paese di prima accoglienza perché così impone il Trattato di Dublino (sottoscritto quando i rifugiati erano migliaia, e non milioni).

#### **IL GIOCO DEI TRE PIÙ TRE MILIARDI**

La guardiania va ricompensata. E così un altro punto cardine dell'accordo (il sesto della dichiarazione) dice: *L'UE, in stretta cooperazione con la Turchia, accelererà ulteriormente l'erogazione dei 3 miliardi di euro inizialmente assegnati nel quadro dello strumento per i rifugiati e garantirà il finanziamento di ulteriori progetti per le persone oggetto di protezione temporanea identificati con un tempestivo contributo della Turchia prima della fine di marzo. Entro una settimana sarà identificato congiuntamente un primo elenco di progetti concreti per i rifugiati, segnatamente in materia di salute, istruzione, infrastrutture, alimentazione e altre spese di sostentamento, che possono essere rapidamente finanziati dallo strumento. Una volta che queste risorse saranno state quasi completamente utilizzate, e a condizione che gli impegni di cui sopra siano soddisfatti, l'UE mobilerà ulteriori finanziamenti dello strumento per altri 3 miliardi di EUR entro la fine del 2018.* Non è chiaro come verrà effettuato il controllo circa l'impiego dei fondi erogati. Sicuramente un prezzo alto, in assoluto. Un po' meno se si pensa che il costo di un rifugiato si aggira attorno ai 10.000 euro all'anno, e che 6 miliardi di euro corrispondono al mantenimento di circa 200.000 profughi all'anno per tre anni (fino alla fine del 2018, appunto; un numero all'incirca pari al doppio dei rifugiati in Italia a fine 2015, ma pari a un quindicesimo dei tre milioni che oggi si trovano in Turchia).

Il guardiano spunterà anche una concessione a lungo e con ragione richiesta: l'abolizione dell'obbligo di visto per i cittadini Turchi in viaggio per l'Europa (quinto punto dell'accordo). Una concessione che se confermata – ci sono ancora vari ostacoli da superare – sarà gradita alle centinaia di migliaia di Turchi che viaggiano per turismo, lavoro, affari, studio, e significherà un avvicinamento effettivo di un paese, pilastro della NATO, che da decenni aspira all'entrata nella UE.

### **FUNZIONERÀ L'ACCORDO?**

L'accordo ha sollevato diffuse critiche tra le organizzazioni che operano nell'ambito dei diritti umani, nel Consiglio d'Europa, nello stesso Parlamento Europeo. Esso viaggia su un insidioso crinale: da un lato esso deve servire a “scoraggiare” l'ingresso in Europa. Infatti chi vi arriva dalla Turchia (che la UE considera – con qualche forzatura – “paese terzo sicuro”) rischia di essere rispedito indietro. Ma per essere “dissuasivo” occorre che le procedure siano veloci al massimo, e questo può portare a una compressione delle garanzie per i rifugiati. E questi, rispediti in Turchia, godono effettivamente delle garanzie prescritte dagli accordi internazionali? Non si tratta forse di un paese che ha imboccato una svolta autoritaria, in aspro conflitto con la minoranza curda, e che conta già tre milioni di rifugiati? E i profughi dalla Siria – o da altri paesi devastati – abbandonata la rotta greca, non ne individueranno di alternative? Nessuno è in grado di rispondere a queste domande, come nessuno è in grado di prevedere l'esito del conflitto siriano. Per ora l'accordo funziona e può dar tempo alla UE di riannodare i fili strappati della politica migratoria.

Publicato su NEODEMOS.it il 22 giugno 2016

## Politiche dell'asilo: una prospettiva storica

DI GIUSEPPE SCIORTINO

La colpa, se di colpa si può parlare, è antica almeno quanto il trattato di Augusta. Sovrani e ambasciatori, lì convenuti nel settembre del 1555, erano alle prese coi problemi generati dalla riforma protestante. Li affrontarono stabilendo una serie di principi che sono ancora con noi. Riconobbero ai sovrani il diritto di intervenire non solo sulle tasche, ma anche sulle teste, dei loro sudditi (*ius reformandi*) per renderli simili a loro. Stabilirono anche – primo nucleo della libertà di coscienza (e di tutte le libertà civili che da questa discendono) – che chi non voleva essere così riformato aveva il diritto di muoversi verso nuove terre (*ius emigrandi*). Quello a cui non pensarono fu introdurre uno *ius immigrandi*. I sovrani potevano accettare coloro che abbandonavano il proprio paese, ma non erano tenuti a farlo.

### I CONFINI DEL LIBERALISMO

Cinquecento anni dopo, come dimostra l'articolo 13 della dichiarazione dei diritti umani dell'ONU (1948), è ancora così. Esiste un diritto ad uscire dal proprio paese, ma non un diritto ad entrare in un altro. I convenuti ad Augusta avevano, peraltro, ragioni migliori delle nostre per ignorare il problema. Vivevano in un mondo nel quale i sovrani competevano attivamente per attirare e accogliere nuovi sudditi. Concedevano spesso agli stranieri un trattamento di favore: meno tasse, più autonomia, terre gratis. A partire dalla rivoluzione francese, una delle prime richieste delle popolazioni che cominciano a pensarsi come nazione fu proprio l'abolizione dei privilegi degli stranieri. Sin dall'inizio, liberalismo interno ed esterno non vanno necessariamente d'accordo.

Facciamo un salto nel tempo. A partire dal Belgio (1833), si diffonde in tutta Europa l'idea dell'asilo non come atto discrezionale giustificato dalla ragione di stato bensì come diritto dello straniero, parte naturale e

integrante di un ordinamento liberale. Non si trattava di garantire l'ingresso sul territorio, perché sia esuli sia lavoratori non incontravano all'epoca molti problemi a farlo. Asilo all'epoca voleva dire essenzialmente la garanzia di non essere espulsi verso il proprio paese. È la base dell'epopea romantica degli esuli nazionali, anarchici e socialisti, Mazzini e Marx a Londra e *Addio Lugano Bella*. Gli ultimi in Europa a dotarsi di norme di questo tipo saranno i parlamentari della repubblica di Weimar, pochi mesi prima dell'avvento del nazismo.

Questa congruenza di liberalismo interno ed esterno, di diritti dei cittadini e diritti dei perseguitati apparve all'epoca un naturale sviluppo dello spirito dei tempi. Era in realtà tutto il contrario: andava contro alcuni importanti processi che stavano trasformando la struttura stessa della società globale. Che avrebbero aumentato la domanda di ingressi (da alcune aree) e ridotto l'offerta (in altre). A partire dall'ottocento assistiamo infatti a una crescita straordinaria delle diseguaglianze tra le aree del pianeta, all'avvento delle guerre totali e al diffondersi di aspettative globali di mobilità sociale. Con una conseguente crescita della domanda di ingressi. Contemporaneamente, nei paesi liberali, ci sono i processi di nazionalizzazione delle masse (che richiedono un qualche privilegio dei nativi sui nuovi arrivati), di democratizzazione (e le opinioni pubbliche sono raramente espansive in materia di immigrazione) e la nascita del welfare state (che, al contrario del mercato, è per definizione chiuso). Quando, a partire dalla rivoluzione russa, i flussi di profughi diventano un fenomeno di massa, si scopre che liberalismo interno e liberalismo esterno possono facilmente entrare in collisione.

#### **IL REGIME INTERNAZIONALE DELL'ASILO**

Facciamo un altro salto nel tempo. 1945-51. Nelle costituzioni europee postbelliche vengono introdotte norme molto generose sull'asilo (quella italiana è all'articolo 10). In Europa occidentale sono insediati milioni di persone (rifugiati, apolidi, *displaced persons*, reduci ed esuli) che le fonti ufficiali dell'epoca definiscono discretamente come «popolazione in eccesso», gente che va trasferita da qualche altra parte. C'è chi vuole – l'ILO – un regime internazionale che regoli il movimento dei migranti a qualunque titolo (salvo naturalmente i non-bianchi, che sono ancora sudditi coloniali). C'è chi – praticamente tutti i governi – non ne vuole nemmeno sentire parlare. Si giunge a una mediazione incentrata su sei punti: (1) rifugiati e migranti sono due specie distinte; (2) i rifugiati hanno diritto alla protezione, i migranti no;

(3) Questa protezione interviene solo e soltanto quando gli espulsi si trovano all'esterno del paese che li perseguita; (4) il diritto va provato individualmente, non, come in precedenza, su basi collettive; (5) nessun paese può respingere o deportare uno straniero che si troverebbe in pericolo nel paese in cui viene respinto o deportato; (6) il rifugiato deve esercitare il proprio diritto nel primo paese sicuro che attraversa.

È la nascita di un regime internazionale dell'asilo, forse imperfetto ma decisamente più robusto di quello che regola ogni altro flusso migratorio. Rappresenta un importante tassello della rinascita post-bellica. E democrazia interna e liberalismo esterno risultano di nuovo (grossomodo) allineati.

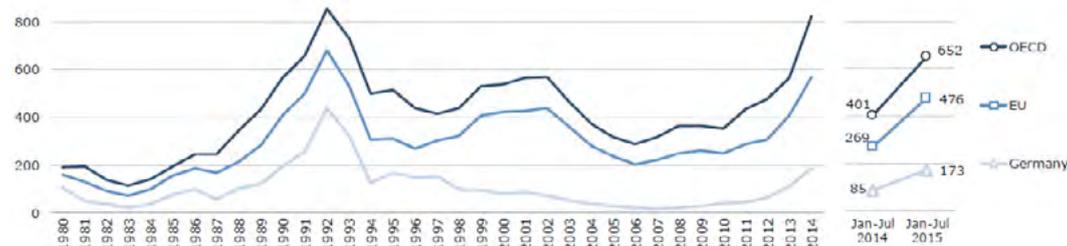
Per molto tempo, il termine rifugiato porterà alla mente quasi soltanto i malcapitati vittime dello *ius reformandi* dei nuovi sovrani, in Asia e Africa. Il problema in Europa sembra risolto. A guardare la cosa dal 2016, è facile accorgersi che la stabilità di quel regime in Europa era dovuto a una serie di «fortunate» condizioni geopolitiche: l'efficacia della cortina di ferro, la fame di lavoratori stranieri durante i trenta anni gloriosi del miracolo economico europeo (molti dei quali avrebbero potuto qualificarsi *anche* come rifugiati ai sensi della convenzione), il divieto di emigrazione dai paesi post-coloniali, la guerra fredda che teneva le opinioni pubbliche in ostaggio dell'esigenza di mostrare fattivamente la solidarietà del mondo libero (o, viceversa, dell'internazionalismo proletario). Quando, dopo la crisi petrolifera, i paesi europei decidono di limitare l'immigrazione, si accorgono rapidamente che il numero dei potenziali rifugiati potrebbe facilmente superare quando sembra economicamente e politicamente disponibile.

### TAMIL A BERLINO

In Europa, le politiche di asilo hanno cominciato a scricchiolare negli anni '80. I numeri crescono, dalle decine alle centinaia di migliaia (Figura 1). Soprattutto cambia la percezione dei rifugiati. Qui bisogna chiarirsi: non è affatto detto che i rifugiati attuali siano effettivamente «diversi» da quelli che popolavano l'Europa in rovina, tra il '17 e il miracolo economico. I resoconti dei grandi inviati dell'epoca sono abbastanza simili a quelli che abbiamo letto l'estate scorsa sulle spiagge di Idomeni, i fili spinati di Röske o la «giungla» di Calais. Di sicuro, vengono percepiti in modo diverso. Spesso non sono europei. Fuggono da conflitti che appaiono incomprensibili, alieni alle fratture politiche europee. Immaginare un loro ritorno in patria al cessare degli eventi bellici è arduo, visto che provengono da conflitti pluridecennali e apparentemente

insolubili (si pensi all'Afghanistan o all'Eritrea). Spesso non sono né cristiani né socialisti. Molto spesso sono poveri, con difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro asfittico dell'Europa post- shock petrolifero.

**Figura 1** - Numero di nuovi richiedenti asilo tra il 1980 e il 2014 nei paesi Ocse, UE e Germania.



Fonte: Elaborazione Ocse su dati UNHCS.

La Germania, alle prese con l'improvviso arrivo di gruppi di Tamil dallo Sri Lanka, è il primo paese che sviluppa, nei primi anni '80, una politica che si propone di salvare l'idea dell'asilo come un diritto individuale, rendendo più difficile la possibilità del suo esercizio. Questo può essere fatto soltanto riducendo il numero di potenziali richiedenti asilo che riescono a entrare sul territorio del paese ricevente. Si introduce quindi l'obbligo di visto per i cittadini di quel paese, in modo da filtrare gli arrivi in ambasciata. Peccato che subito dopo la DDR, che all'epoca esiste ancora, cominci a pubblicizzare sui giornali locali la possibilità di arrivare a Berlino est senza visto. In modo da fare, qualche minuto dopo, domanda a Berlino ovest. Occorrerà un accordo con la DDR che, in cambio di generosi contributi, uniformi le politiche dei due stati. Ci si accorge che questa politica può funzionare solo se adottata in modo coordinato dagli stati contigui.

## UN REGIME EUROPEO PER L'ASILO

Questa consapevolezza diventa l'architrave degli accordi di Schengen (libera circolazione all'interno in cambio di maggiori controlli verso l'esterno) e di Dublino (il primo stato europeo attraversato da un richiedente asilo è responsabile della sua protezione). È la nascita di quello che in gergo si chiama regime europeo dell'asilo. Salverà il principio dell'asilo come diritto individuale, e riuscirà a migliorare sensibilmente le condizioni del suo esercizio in molti paesi europei. Ma ridurrà sensibilmente i numeri grazie all'uso sistematico degli obblighi di visto per i paesi produttori dei rifugiati, l'introduzione di sanzioni ai vettori, il rafforzamento dei

controlli di frontiera. Soprattutto, si comincia a fare un ricorso sistematico ai doveri dei «primi» paesi sicuri, responsabili delle domande di asilo di coloro che li attraversano.

Si tratta di riforme controverse, ma sicuramente efficaci: il numero di domande d'asilo in Europa, dopo il picco del 1991-92, scende sotto le 200 000 domande annue. Molti sono i chiamati, pochi gli eletti. E l'asilo esce di nuovo dalle prime pagine.

La stabilità di questo regime è tuttavia basata su due presupposti geopolitici destinati ad incrinarsi. Il primo è la disponibilità dei paesi confinanti con l'UE a fare la loro parte, magari utilizzando proprio il loro essere non troppo liberali, per prevenire arrivi di massa alle frontiere esterne dell'unione. Disponibilità, come quella della DDR, che deve sempre essere negoziata in modo più o meno nobile. Tanto più che il regime europeo produce inevitabilmente proprio in quei paesi un folto gruppo di potenziali rifugiati «in orbita», già fuori dal proprio paese ma privi di qualunque prospettiva d'inserimento, anche solo a medio termine, nei paesi di transito. Nel loro caso, il confine tra rifugiato e migrante economico è inevitabilmente labile. Sono, esattamente, come gli europei per i quali venne formulata la convenzione di Ginevra, «popolazione in eccesso», con poco da perdere e tutto da guadagnare anche dalla più vaga speranza di un futuro in Europa. Il secondo è interno al sistema stesso: l'accordo di Dublino è una tipica politica di *beggar-thy-neighbor*, quelle che vengono spesso tradotte in italiano come politiche rubamazzo. Dopo Schengen (1985), infatti, i «primi» paesi sicuri sono, in linea di principio, solo quelli che presiedono i confini esterni dell'Unione. Cioè proprio i paesi che hanno una tradizione minore nella gestione dell'asilo (l'Italia ha aderito pienamente alla convenzione di Ginevra solo nel 1990), un'infrastruttura più fragile e un'esperienza di gestione dell'immigrazione più recente e controversa. Nessuno dei paesi tradizionalmente ricettori di rifugiati, al contrario, è un primo paese di asilo. A questo si aggiunge il fatto che i rifugiati stessi non sono (per fortuna loro) privi di una propria soggettività. Cosa che li spinge a recarsi non in «Europa», bensì in quei paesi europei dove hanno già legami familiari (spesso il viaggio lo hanno pagato i parenti), dove i servizi funzionano meglio, dove il mercato del lavoro offre qualche prospettiva. Nessuno dei paesi esterni soddisfa queste caratteristiche. Quelli che vengono chiamati in Europa «primi paesi sicuri» sono, dal punto di vista dei rifugiati, soprattutto paesi di transito. E, per poterlo fare, hanno bisogno soprattutto di non essere «protetti» in quei paesi, cosa che renderebbe impossibile spostamenti successivi.

Visto che Dublino non prevede alcuna forma vincolante di condivisione dei costi e nessuno schema di redistribuzione dei rifugiati sul territorio europeo, il regime europeo dell'asilo è inevitabilmente attraversato da tensioni tanto sotterranee quanto severe. Si veda il caso degli stati «esterni» con frontiere marine. Se non pattugliano

le acque del Mediterraneo, si rendono responsabili di centinaia di morti. Se lo fanno respingendo coloro che sono sui natanti nel paese da cui provengono, generalmente assai poco liberale, vengono (giustamente) condannati dalla Corte europea (sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 2012), se li salvano portandoli nelle proprie acque territoriali, come durante l'operazione *mare nostrum*, vengono accusati di favorire l'immigrazione irregolare. Né questo dilemma si esaurisce all'arrivo sul territorio: se i paesi esterni rispettano le regole europee ed identificano i migranti sbarcati, diventeranno responsabili delle loro domande di asilo (nonché di ciò che avviene quando si cerca di identificare coattivamente grandi numeri di individui che fanno attivamente resistenza). Se non lo fanno, consentendogli di fatto di recarsi in altri paesi europei per presentare lì la loro domanda, diventano responsabili della violazione delle regole di Dublino, e sono sanzionabili in base a queste (sia l'Italia sia la Grecia sono oggetto di una procedura di infrazione su questi temi).

### **LA CRISI DEL 2015. E QUELLA DEL 2016**

Facciamo un altro salto nel tempo, per arrivare agli ultimi anni. La Libia è uno stato fallito, e gli altri paesi della sponda sud non stanno troppo bene. La crisi mediorientale è cresciuta di intensità, con 4.8 milioni di rifugiati nei paesi confinanti (Turchia, Libano e Giordania). Paesi relativamente poveri che hanno altissime percentuali di rifugiati sulla popolazione. E che ricevono dalla cooperazione internazionale molto meno di quello che sarebbe necessario. Nel 2014, le richieste di finanziamento dell'UNHCR per la crisi siriana sono state soddisfatte solo al 40%. Il che vuol dire campi profughi più fatiscenti, scuole che chiudono, ospedali sempre più precari. Sempre nello stesso anno, il World Food Program è stato costretto, sempre a causa della carenza di sostegno, a ridurre le distribuzioni alimentari ai profughi a 13.50 USD *al mese*. Non è sorprendente che la mobilità dei rifugiati verso l'Europa sia aumentata. Sarebbe stato, al contrario, sorprendente se non l'avesse fatto.

Il problema è che questi cambiamenti geopolitici si sono scontrati con un sistema europeo dell'asilo che vi ha risposto rafforzando l'approccio

adottato più di venti anni prima. Quando, nel 2013, la corte europea di giustizia ha stabilito (giustamente) che la Grecia non poteva essere considerata un paese sicuro perché non garantiva standard minimi di accoglienza ai rifugiati che vi arrivavano, l'ha trasformata immediatamente nel paese ideale da attraversare. Ne è seguito l'aumento dei flussi e la rincorsa tra stati europei a costruire muri coi propri vicini. Lungi dall'essere sorprendente, è una mera conseguenza delle regole di Dublino.

La crisi è stata (temporaneamente?) risolta ricorrendo nuovamente al principio del primo paese sicuro, grazie all'accordo con la Turchia. Dato il fallimento del pur minimale piano di redistribuzione dei rifugiati tra i paesi europei, questo accordo è sostanzialmente inevitabile. Resta da vedere se le stesse dinamiche non si riprodurranno rapidamente a Lampedusa, dove le possibilità di un accordo simile con la Libia sembrano al momento minime.

È sicuramente la peggiore delle politiche, ad eccezione delle altre. Che poi sarebbero due. Quella invocata dal populismo di destra di una completa chiusura, che avrebbe come esito la fine di un ordine internazionale dal quale molte cose, incluso il benessere economico della popolazione europea, dipendono. E quella del populismo di sinistra che predica l'abolizione delle frontiere dimenticando di menzionare che questo richiederebbe la fine di ogni intervento redistributivo nonché, visto che essa andrebbe imposta a una popolazione assai recalcitrante, una sospensione della democrazia.

Guardata in prospettiva storica, la «crisi» dell'estate del 2015 (e quella presumibile dell'estate del 2016) non ha rappresentato un evento misterioso o inatteso. È stata l'epifania della difficoltà a cui si va incontro quando si cerca di proteggere un ordinamento liberale esterno dall'impopolarità, ricorrendo a pratiche di controllo migratorio che ne restringono fattualmente l'accesso. Rischiando continuamente di trasformare i diritti in mera retorica, o i meccanismi di controllo in mere finzioni. Non è affatto detto che tutti i problemi abbiano soluzioni.

# **III**

## **Integrazione e presenza straniera**

## INTRODUZIONE

Il forte incremento nell'afflusso di profughi e richiedenti asilo a partire dal 2014 ha contribuito ad accrescere la complessità del fenomeno migratorio nel nostro paese. Tuttavia, vi sono degli aspetti della presenza straniera che restano sostanzialmente stabili nel tempo. Innanzitutto, bisogna precisare che, nonostante la grande copertura mediatica, sbarchi e richieste di asilo non sono i fenomeni numericamente prevalenti. Meno visibile ma non meno importante per il nostro paese sono i flussi "normali" in ingresso dai paesi dell'Unione Europea e di persone che, entrate con visto temporaneo, hanno poi deciso di permanere in Italia. La presenza straniera in Italia, dopo essere cresciuta ad un ritmo straordinario con un aumento di circa 350 mila unità all'anno nel primo decennio di questo secolo, ha subito un rallentamento nella crescita negli ultimi anni segnati dalla crisi economica. Gli ultimi dati disponibili, riportati in *Stranieri in patria. D'altri. The story two years later*, rivelano che lo stock di stranieri iscritti in anagrafe ha abbondantemente superato i cinque milioni di individui, cifra che si avvicina ai 6 milioni se si considerano anche i non residenti, presenti sul territorio italiano in modo sia regolare che irregolare. Se includiamo anche le persone che hanno acquisito la cittadinanza italiana e che quindi non fanno più parte della componente straniera, e i figli di coppie miste, cioè italiani dalla nascita, si arriva a un contingente di persone di origine immigrata che supera i 7 milioni di persone, pari a circa il 12% della popolazione italiana. È opportuno sottolineare che i cittadini provenienti da paesi non UE titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari erano a inizio del 2016 solo il 2% dell'intero collettivo di origine immigrata, il 3% dei residenti stranieri e meno del 4% dei titolari di permesso. Fermo restando la forte criticità delle operazioni di prima accoglienza e della gestione degli sbarchi, si tratta di dati che ridimensionano la percezione di invasione spesso sostenuta a livello mediatico.

L'altro aspetto di sostanziale stabilità è legato al fatto che l'immigrazione in Italia continua a essere una componente fondamentale nel ricambio generazionale. L'arrivo degli immigrati ha parzialmente compensato la bassa natalità. Gli stranieri sono in prevalenza giovani adulti e sono andati a sostituire la forza lavoro autoctona che è progressivamente fuoriuscita dal mercato del lavoro. Oltre a rallentare il processo di invecchiamento,

gli immigrati, data la loro giovane età, versano più contributi sociali di quanto ne ricevano in pensioni e altre prestazioni sociali rivelandosi, sostiene l'INPS, indispensabili nel sostenere il nostro sistema di protezione sociale. Inoltre, gli stranieri sono anche poco presenti tra i beneficiari di cure mediche o ospedaliere. Nel complesso, ne risulta un saldo attivo per lo stato italiano di alcuni miliardi di euro attribuibile alla presenza straniera. In *Immigrazione e mercato del lavoro italiano: panacea o minaccia?* si aggiunge anche che l'ingresso degli stranieri nel mercato del lavoro in occupazioni di tipo più ripetitivo e manuale sembra aver premiato le condizioni reddituali dei nativi spingendoli verso posizioni lavorative più qualificate e remunerate. Non meno importante è il fatto che l'occupazione straniera, spesso legata a servizi di cura delle persone e della casa, ha consentito alle donne italiane di aumentare la propria partecipazione al mercato del lavoro.

Nonostante questi effetti positivi, l'immigrazione straniera continua ad essere percepita principalmente come un problema. L'integrazione è una partita in cui si gioca tutti insieme, che porta a un cambiamento della società nel suo complesso e che può dirsi realizzata quando le persone di origine straniera hanno non solo le stesse ambizioni ma anche le stesse possibilità di affermazione sociale e possono sentirsi, nel loro agire quotidiano, pienamente cittadini. Per raggiungere questi obiettivi vi sono diversi ostacoli da superare a partire dalle questioni giuridiche e dai comportamenti discriminatori. Relativamente al primo aspetto, sarebbe opportuno facilitare l'acquisizione della cittadinanza attraverso un percorso i cui tempi e requisiti siano fissati con chiarezza e sottratti a ogni forma di discrezionalità. Decisamente controversa appare a tal proposito la regola attualmente in vigore detta *jus sanguinis*, in cui prevale il legame di sangue: la cittadinanza viene trasmessa alla nascita dal genitore in possesso della stessa cittadinanza. Al momento, un individuo nato e cresciuto in Italia ma con genitori stranieri deve aspettare la maggiore età per poter far richiesta della cittadinanza italiana. Il principio alternativo, da molti auspicato anche in alcune sue varianti, è lo *ius soli* che indica invece l'acquisizione della cittadinanza per il fatto di nascere nel territorio italiano, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta dai genitori. In *Da stranieri a cittadini: ieri, oggi, domani* si parla del disegno di legge approvato dalla Camera nell'ottobre 2016 ed ancora, nel momento in cui scriviamo, in discussione al Senato. I due elementi che caratterizzano questa riforma consistono da un lato al rafforzamento dello *ius soli* attraverso la concessione della cittadinanza alla nascita quando almeno uno dei genitori im-

migrati è in possesso di un titolo di soggiorno di lunga durata, e dall'altro all'introduzione di un meccanismo che è stato denominato *ius culturae* (o *ius scholae*) attraverso il quale l'accesso alla cittadinanza viene subordinata alla frequenza scolastica attraverso un meccanismo che riconosce il ruolo fondamentale della scuola nella formazione dei nuovi cittadini.

Cambiare la legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana potrebbe però non bastare. Uno degli ostacoli principali all'integrazione è legato alla presenza di comportamenti discriminatori. In *Stranieri e donne discriminati nell'accesso al mercato del lavoro in Italia* si illustrano gli esiti di un interessante esperimento sui meccanismi di selezione del personale nelle imprese. I tassi di risposta risultano inequivocabilmente più bassi quando il curriculum è relativo a persone di origine straniera, siano esse di prima o seconda generazione. Se nei confronti dei primi questi risultati potrebbero essere collegati a presunte differenze di carattere linguistico oppure a dubbi sulla validità ed equipollenza dei titoli di studio conseguiti all'estero, per le seconde generazioni, nate in Italia e quindi madre lingua italiana e con un intero percorso di socializzazione e scolarizzazione nel nostro paese, sembra configurarsi una discriminazione basata su motivazioni di carattere socio-culturale.

La sfida per le istituzioni del nostro paese è quella di migliorare il sistema di accoglienza e di integrazione nel mondo del lavoro, di facilitare l'acquisizione di diritti e doveri legati alla cittadinanza e anche di far percepire al resto della popolazione i vantaggi di questa integrazione il cui esito andrà a caratterizzare la nostra società per molti anni. Per poter predisporre politiche adeguate in tal senso è necessario andare oltre all'approccio prevalentemente emergenziale legato a fattori transitori o congiunturali, che ha prevalso finora in Italia, e adottare una prospettiva di medio-lungo periodo. La modifica della legge sulla cittadinanza va in questa direzione anche perché riconosce il potenziale dato dai figli di immigrati in termini demografici, sociali ed economici configurandosi come un investimento sul futuro. Ma forse potrebbero esserci anche altre strategie. In *Profughi e rifugiati come risorsa per comuni in declino demografico* si invita a guardare al di là dell'emergenza umanitaria degli ultimi anni citando l'esempio tedesco: alcuni sindaci di comuni rurali dei Länder orientali del Meclemburgo-Pomerania, della Sassonia e della Turingia in declino demografico hanno identificato nell'accoglienza dei profughi un'opportunità per frenare la denatalità, l'invecchiamento e l'esodo verso le città. Una tale strategia adottata in piccoli comuni, rivela le grandi potenzialità

legate alla mobilità sul territorio delle persone in grado di esplicitarsi una volta messa da parte la paura e il rifiuto preconcepito. È possibile estendere questo esempio alla realtà italiana? È ben noto il fenomeno dello spopolamento delle zone montane alpine e appenniniche che non sono riuscite a riconvertirsi al turismo e un ripopolamento da parte di famiglie immigrate potrebbe essere il miglior rimedio all'inevitabile degrado delle abitazioni e al dissesto idro-geologico dei territori abbandonati. Per quanto resti difficile immaginare delle soluzioni del genere su larga scala, anche per le plausibili resistenze dei proprietari e degli immigrati, alcune realtà locali stanno già cercando di seguire l'esempio tedesco.

**(Roberto Impicciatore)**

Publicato su NEODEMOS.it il 18 luglio 2017

## **Stranieri in patria. D'altri. The story two years later<sup>1</sup>**

DI *GUSTAVO DE SANTIS, SALVATORE STROZZA*

**A**lle questioni demografiche è difficile guardare con il distacco e con la memoria storica che pur sarebbero necessari per capire meglio i problemi, le possibili soluzioni e i loro tempi, comunque lunghi. E, nell'ambito delle questioni demografiche, le migrazioni costituiscono forse il nervo più scoperto, almeno in tempi moderni, probabilmente perché riguardano il nostro sentimento di appartenenza, e quindi anche il senso stesso della nostra esistenza, e perché riflettono la nostra istintiva paura dell'ignoto e del diverso. Ma anche, diciamo, perché c'è chi queste paure le alimenta, per fini politico-elettorali.

Prendiamoci allora un momento di riflessione per capire meglio il fenomeno, il che significa però, lo anticipiamo subito, riconoscerne la complessità: i contorni del problema sono sfumati e cambiano continuamente, e le semplici dicotomie (noi-loro; dentro-fuori), se mai hanno avuto un senso, lo stanno perdendo sempre più.

In soli due anni, o quasi, dalla prima versione di quest'articolo le riflessioni proposte risultano sostanzialmente confermate, con dinamiche che si sono consolidate, qualche novità, e certe considerazioni in fase di evoluzione, in particolare sull'importanza delle varie componenti dei flussi migratori provenienti dall'estero.

### **UNO SGUARDO D'INSIEME**

Le migrazioni sono sempre esistite, e sono sempre state forti: le Americhe (non solo quella del Nord), si sono popolate, dal '500 in poi, per l'arrivo e l'insediamento degli Europei; le città hanno sempre avuto un saldo naturale negativo (più morti che nati), ma nonostante questo sono molto

---

<sup>1</sup> L'articolo proposto è un aggiornamento con qualche integrazione a «*Stranieri in Patria. D'altri*», Neodemos, 10 Novembre 2015, pubblicato anche su [www.prometeia.it](http://www.prometeia.it), *Anteo*, anno XI, n.85, pp. 17-22.

cresciute, e assorbono oggi più della metà della popolazione mondiale, per il continuo afflusso di migranti, a breve e a lungo raggio; guerre, persecuzioni e sconvolgimenti naturali (tellurici, climatici, ecc.) hanno sempre avuto una coda di fughe di massa, con riallocazioni, a volte temporanee ma spesso definitive, di ampie fette di popolazione.

Cosa è cambiato, dunque, in questi ultimi anni? Intanto, l'informazione: sappiamo prima e più facilmente che cosa avviene, in Italia e nel resto del mondo; e il resto del mondo sa di noi. Sa, in particolare, che siamo ricchi (con un Pil pro capite che, rispetto ai paesi di provenienza può facilmente essere 10 o 20 volte più alto) e può rapidamente stimare i potenziali vantaggi economici di una migrazione.

Poi sono cambiati i mezzi di trasporto: con minor spesa, sarebbe possibile oggi muoversi rapidamente e con facilità da un punto all'altro del continente. Qui il condizionale è però d'obbligo, perché di fronte a un'accresciuta facilità "tecnica" della mobilità si trova invece un'accresciuta difficoltà "politica": i controlli alle frontiere, nati all'ingrosso un secolo fa, con lo scoppio della prima guerra mondiale, sono da allora diventati sempre più capillari e stringenti.

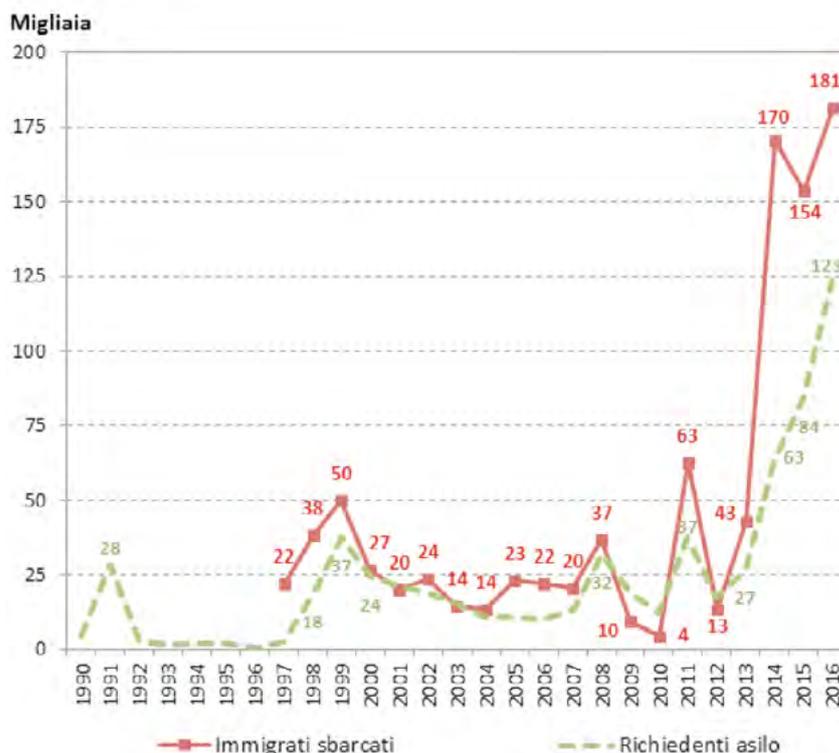
Poi è cambiato il mondo: non ci sono più spazi vuoti da occupare più o meno liberamente. (beh, a dire il vero, più spesso semi-vuoti, da occupare a danno di popolazioni indigene sparsamente insediate e poco organizzate). Il miliardo di abitanti del pianeta del 1800 (circa) si è moltiplicato per sette, e in tutti i paesi del mondo, o quasi, prevale ormai la sensazione del "siamo già troppi così, non c'è posto per altri". Questo cambiamento è stato causato dalla "transizione demografica", ossia dalla riduzione della mortalità e poi della fecondità, che, in tutto il mondo, ha prodotto intanto la crescita del numero di abitanti, e poi, tipicamente un'ondata di ringiovanimento della popolazione, seguita però, a una cinquantina d'anni di distanza, dall'invecchiamento e, in prospettiva, dal decremento demografico. Solo che queste ondate non sono state sincrone nei vari paesi: per l'Italia e l'Europa nel suo complesso, la fase di invecchiamento e potenziale declino è già iniziata; il vicino oriente, l'America Latina, l'Africa mediterranea e quasi tutta l'Asia sono di qualche anno indietro rispetto a noi, e la loro popolazione in età attiva è ancora in crescita, sia pur rallentata; l'Africa sub-sahariana è in piena espansione.

Infine, i tempi dei cambiamenti sono accelerati: le crisi economiche e politiche possono colpire quasi da un giorno all'altro, e nuove emergenze (economiche o umanitarie) appaiono ormai spesso, e all'improvviso.

## L'EMERGENZA UMANITARIA

L'emergenza umanitaria degli ultimi tre anni (2014-2016), ad esempio, è stata particolarmente forte, con un totale di oltre 500 mila persone sbarcate sulle coste italiane (figura 1) e migliaia di morti nel Mediterraneo.

Figura 1 - Sbarchi e richieste di asilo in Italia nel 1990-2016.



Fonte: Ns. elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno.

I dati provvisori relativi alla prima metà del 2017 confermano il perdurare di questa emergenza: il numero delle persone salvate in mare e sbarcate sulle nostre coste è del 10% maggiore di quello registrato nello stesso periodo del 2016, anno che a sua volta aveva fatto registrare il massimo assoluto. Per trovare una crisi internazionale di proporzioni più o meno simili bisogna risalire ai primi anni '90 e alla guerra civile nella ex Jugoslavia. Ma lì gli spostamenti sono stati prevalentemente terrestri, e l'Italia ha avuto un ruolo solo marginale nell'accoglienza dei profughi (furono concessi nel periodo 1992-94 circa 40 mila permessi di soggiorno per motivi umanitari, con possibilità di svolgere attività lavorativa, a cittadini della ex Jugoslavia).

Poco prima di allora, nel 1991, fortissima è stata l'ondata migratoria arrivata dall'Albania, con le navi cariche di migranti attraccate nei porti di Brindisi e di Bari. Ma si trattava, in quel caso, di quelli che oggi definiremmo migranti economici. Complessivamente arrivarono in 40-50 mila, una parte fu distribuita tra le province italiane, un'altra parte rimpatriata. In migliaia richiesero lo status di rifugiato che solo in pochissimi casi fu concesso. Ma il flusso non si arrestò e annualmente continuarono ad arrivare decine di migliaia di albanesi, un'immigrazione silenziosa, lontana dal clamore delle cronache, che a seguito delle ripetute regolarizzazioni (se ne contano otto a partire da quella lanciata alla fine del 1986) ha portato il numero di residenti in Italia a sfiorare le 500.000 persone alla fine del 2013 (successivamente sceso a meno di 450.000 per effetto delle acquisizioni della cittadinanza italiana) e a collocare la comunità albanese al secondo posto nella graduatoria per numerosità dei gruppi stranieri residenti in Italia.

La figura 1 evidenzia una correlazione piuttosto stretta tra il numero di sbarchi e il numero di richiedenti asilo (il coefficiente di correlazione lineare è pari a 0,93). Complessivamente, dal 1997 al 2016, si contano quasi 950 mila persone sbarcate in Italia, un po' meno di 600 mila richiedenti asilo e un totale di 210 mila riconoscimenti di una qualche forma di protezione (42 mila rifugiati secondo la Convenzione di Ginevra, 112 mila protezioni umanitarie e 56 mila protezioni sussidiarie), su 507 mila casi esaminati. Le cifre non cambiano di molto se l'attenzione è estesa indietro nel tempo fino al 1990 (cioè se il periodo considerato è 1990-2016): le richieste di asilo salgono a 641 mila e le concessioni a 214 mila su un totale di quasi 550 mila domande esaminate. Senza dubbio evidente è invece il cambiamento registrato a partire dal 2011, cioè a seguito delle cosiddette "primavere arabe". In soli sei anni le domande di asilo sono state oltre 350 mila (il 55% degli ultimi 27 anni) con una progressione davvero notevole: fino al 2013 non avevano mai superato le 40 mila richieste annue, ma negli ultimi tre anni sono cresciute da oltre 63 mila a quasi 84 mila prima (nel 2015) e a più di 123 mila poi (nel 2016).

Quelli degli ultimi tre anni sono numeri senza dubbio elevati, che hanno spinto il governo italiano ad adottare con decretazione d'urgenza (decreto-legge n. 13/2017, noto come decreto Minniti-Orlando, convertito nella legge n. 46/2017), disposizioni volte ad accelerare i tempi di esame delle pratiche di asilo (ed è un bene), anche a scapito dei diritti dei richiedenti (e questo certamente non va bene). Va ricordato però che

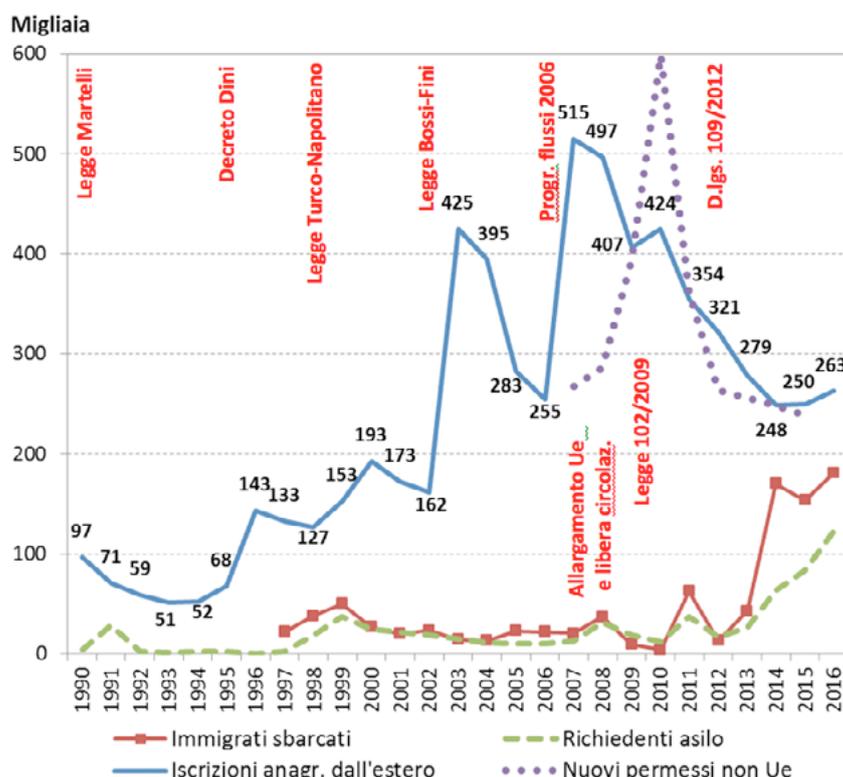
l'Italia in passato è stata poco coinvolta in questi problemi e solo negli ultimi anni si è trovata ad affrontarli, essendo diventata, insieme alla Grecia, una delle principali destinazioni del flusso di persone che attraverso il Mediterraneo cercano di approdare in Europa. Ancora pochi anni fa, nel periodo 2010-14, ad esempio, ai paesi dell'UE28 sono arrivate quasi 2 milioni di domande di asilo, di cui meno di 160 mila in Italia (l'8% del totale). Fino a qualche anno fa i richiedenti asilo si dirigevano prevalentemente verso altri paesi europei, tanto che in Italia nel periodo 1990-2014 abbiamo accolto in media appena 6.000 persone all'anno, tra rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria o sussidiaria. Negli ultimi due anni ci sono state complessivamente più di 200 mila richieste e quasi 65 mila riconoscimenti concessi su un totale di oltre 160 mila domande esaminate. Certamente qualcosa è cambiato, questo non vuol dire che solo di recente siamo diventati paese di immigrazione, né tantomeno che l'immigrazione sia costituita solo da richiedenti protezione internazionale e irregolari.

#### **PIÙ IMMIGRAZIONE “NORMALE” CHE SBARCHI E RIFUGIATI**

Gli immigrati che arrivano sulle carrette del mare sono giustamente oggetto di un'attenzione continua da parte dei mass media. Rischiano la loro vita per raggiungere l'Europa, e già in migliaia sono morti nel Mediterraneo. Spesso sono richiedenti asilo e hanno bisogno di aiuto e assistenza immediati. Numerosi sono anche i minori non accompagnati (nel 2016 ne sono arrivati via mare quasi 26 mila). Sbarchi e richieste di asilo, nonostante la grande copertura mediatica che viene loro riservata, non sono però i fenomeni numericamente prevalenti, nel quadro migratorio complessivo. Quantomeno, non costituiscono l'unica faccia di un fenomeno certamente più articolato per categorie e caratteristiche dei soggetti coinvolti. La figura 2 ci aiuta a capire che sbarchi e richieste di asilo non sono la componente più importante neppure oggi, in questo periodo di grande emergenza, e meno ancora lo sono se allarghiamo l'orizzonte indietro agli ultimi decenni. L'immigrazione che sempre ha prevalso, e che ancora prevale, è quella che segue altre vie: la più tipica delle quali è quella o dei cittadini comunitari, ad esempio dalla Romania o dalla Polonia, che hanno diritto di muoversi liberamente sul nostro territorio, oppure degli “overstayers”, persone cioè che sono entrate in Italia con un visto temporaneo (ad esempio per studio o per turismo) e che poi sono rimaste, per cercare di costruire qui la loro vita. Favorite in questo dal nostro frequente ricorso

a sanatorie e cambi di legislazione, come in parte ricordato nella stessa Figura 2. Limitando l'attenzione ai cittadini non UE, si può notare che soltanto negli ultimi due anni le motivazioni riconducibili alla protezione internazionale abbiano assunto un peso rilevante, per quanto non maggioritario, all'interno dei nuovi permessi di soggiorno (il 28,3% nel 2015 e intorno al 42% nel 2016, valore provvisorio e relativo ai soli maggiorenni).

**Figura 2** - Sbarchi e richieste di asilo, iscrizioni anagrafiche dall'estero e permessi di soggiorno in Italia nel 1990-2013.

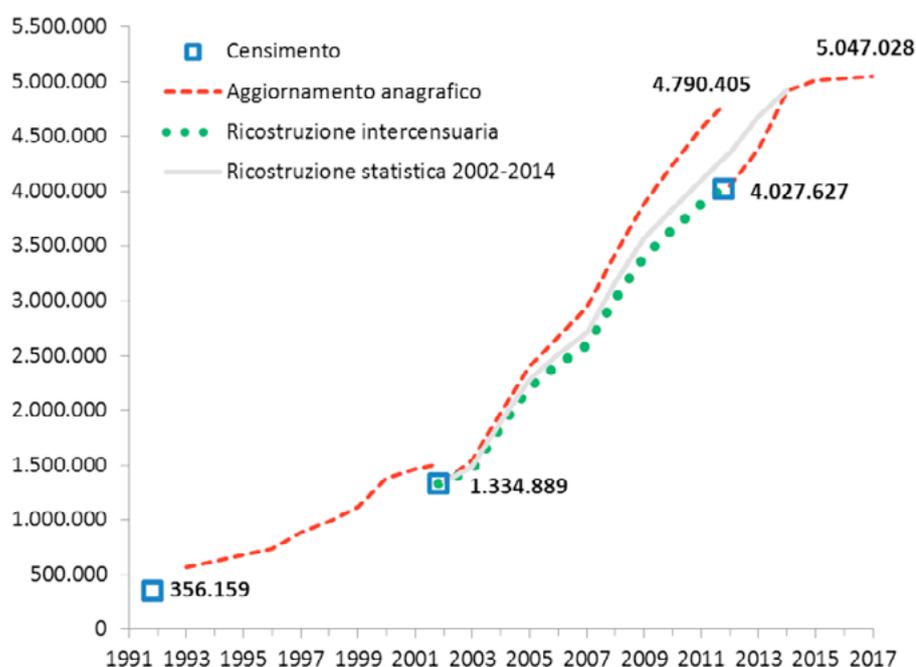


Fonte: Ns. elaborazione su dati del Ministero dell'Interno e dell'Istat.

Ma facciamo un lungo passo indietro. È dal 1973 che l'Italia, che per un secolo era stata un importante paese di emigrazione, si è trasformata (anche) in un paese di immigrazione. All'inizio prevalevano i ritorni degli italiani precedentemente emigrati, soprattutto in Europa, ed espulsi dal mercato del lavoro con la crisi dei primi anni '70, e poi, poco a poco, hanno preso il sopravvento gli arrivi di stranieri. La novità del fenomeno ha creato anche non poche difficoltà di misurazione, che sono state però progressivamente affrontate e (quasi) superate, benché le varie fonti parlino ancora linguaggi diversi.

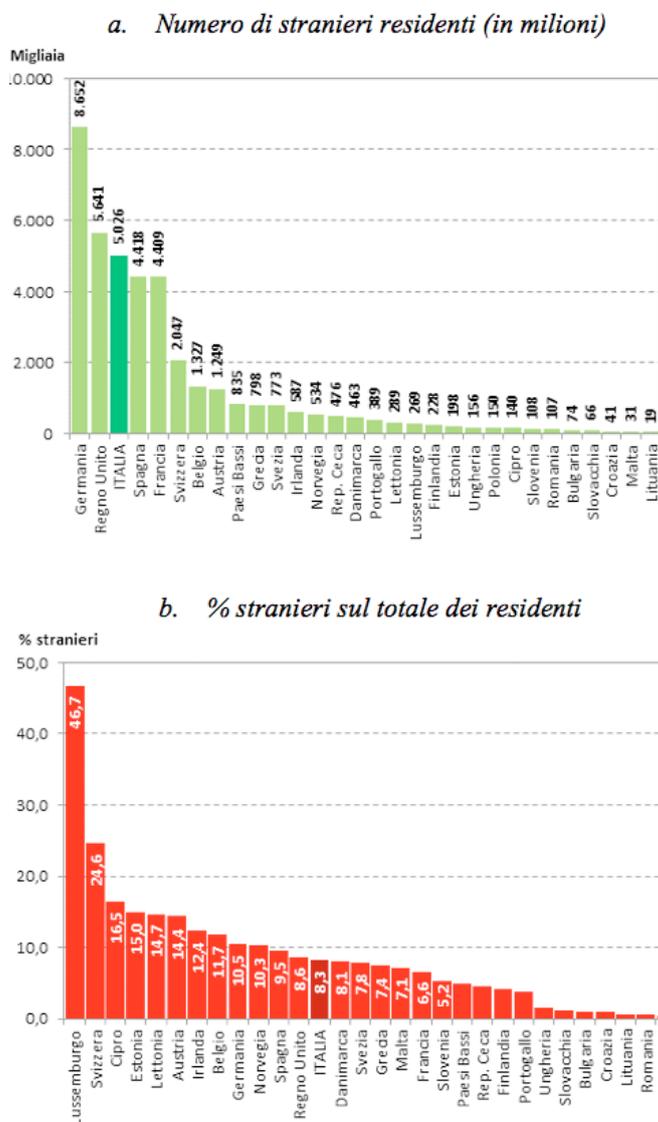
Se ci riferiamo all’anagrafe, si contano oggi oltre 5 milioni di stranieri iscritti (figura 3), che corrispondono a più dell’8% del totale dei residenti. Non è poco, ma non è un record in Europa (figura 4a e 4b): per incidenza sulla popolazione complessiva ci battono non soltanto due “fuoriclasse” come Lussemburgo (oltre 45% di stranieri) e Svizzera (quasi 25%), ma anche paesi comparabili a noi per dimensione demografica, come Germania, Spagna e Regno Unito (figura 4b). Ma questi numeri non dicono tutto: gli stranieri in Italia sono un po’ più dei 5 milioni dell’anagrafe. Ci sono ancora oltre 400 mila stranieri con regolare permesso di soggiorno, ma non iscritti in anagrafe, e ci sono pure gli irregolari, il cui numero è ignoto per definizione, ma che si possono stimare nell’ordine di meno di 450 mila (ISMU, 2017). In totale si sfiorano i 5,9 milioni al 2016.

**Figura 3** - Evoluzione del numero degli stranieri in Italia (1991-2017), secondo varie fonti.



Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat.

**Figura 4** - Graduatoria dei paesi europei per numero e quota di stranieri residenti a inizio 2016 (valori assoluti e valori percentuali).

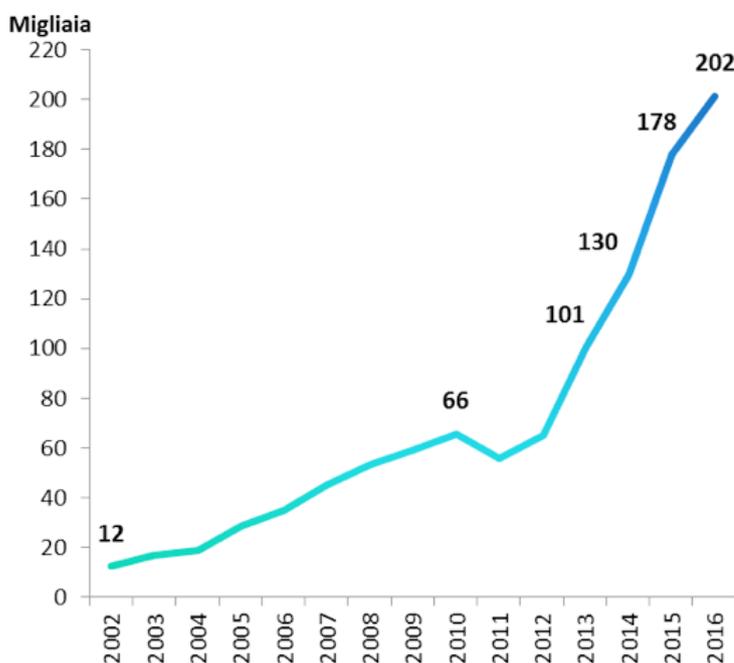


Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat.

Forse si potrebbe però continuare a contare: eh già, perché è (relativamente) facile attribuire un'etichetta giuridica di italiano o straniero a una persona, ma la realtà è spesso assai più sfumata. Abbiamo anche oltre 1,3 milioni di italiani “per acquisizione” (in passato prevalentemente per matrimonio, ma ormai sono più numerose le acquisizioni per residenza ultradecennale, oltre che quelle dei minori per trasferimento della cittadinanza dai genitori diventati italiani e dei giovani neo-maggiorenni – figli di stranieri, ma nati e residenti da sempre in Italia; figura 5) e oltre 400 mila figli

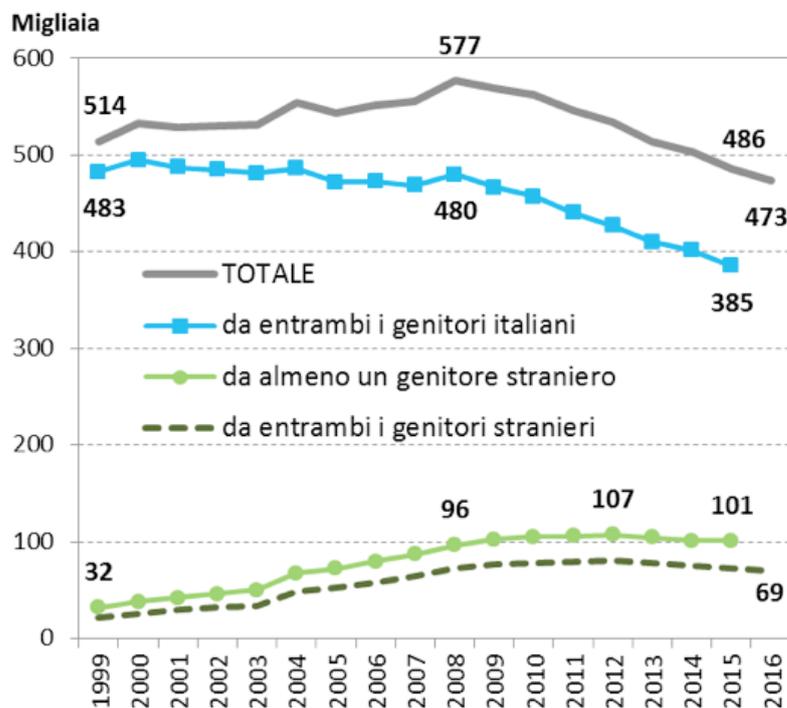
di coppie miste, che sono italiani a tutti gli effetti legali, ma che sono nondimeno portatori di una certa parte di “innovazione”, o “alterità” a seconda di come la si vuol guardare (figura 6). E c’è anche un numero imprecisato di figli di coppie “non più miste”: coppie, cioè, formate in origine da italiani e stranieri, ma nelle quali il partner straniero ha successivamente (anche grazie al matrimonio) acquisito la cittadinanza italiana. Insomma, nonostante la legislazione orientata (prevalentemente) verso lo *ius sanguinis*, crescono i nuovi italiani (nel 2016 più di 200 mila in più) e il collettivo complessivo della popolazione straniera e di origine straniera supera ormai i 7,5 milioni di persone. Tra queste i cittadini di paesi terzi (non UE) titolari di un permesso di soggiorno per una qualche forma di protezione internazionale sono una piccola minoranza: 155 mila ad inizio 2016, pari al 2% dell’intero collettivo, al 3% dei residenti e a meno del 4% dei titolari di permesso. Si tratta senza dubbio di una prospettiva differente da quella fornita dalla lettura dei flussi migratori recenti.

**Figura 5** - Numero di acquisizioni della cittadinanza italiana. Italia, 2002-2016.



Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat.

Figura 6 - Nati per cittadinanza dei genitori. Italia, 1999-2016.

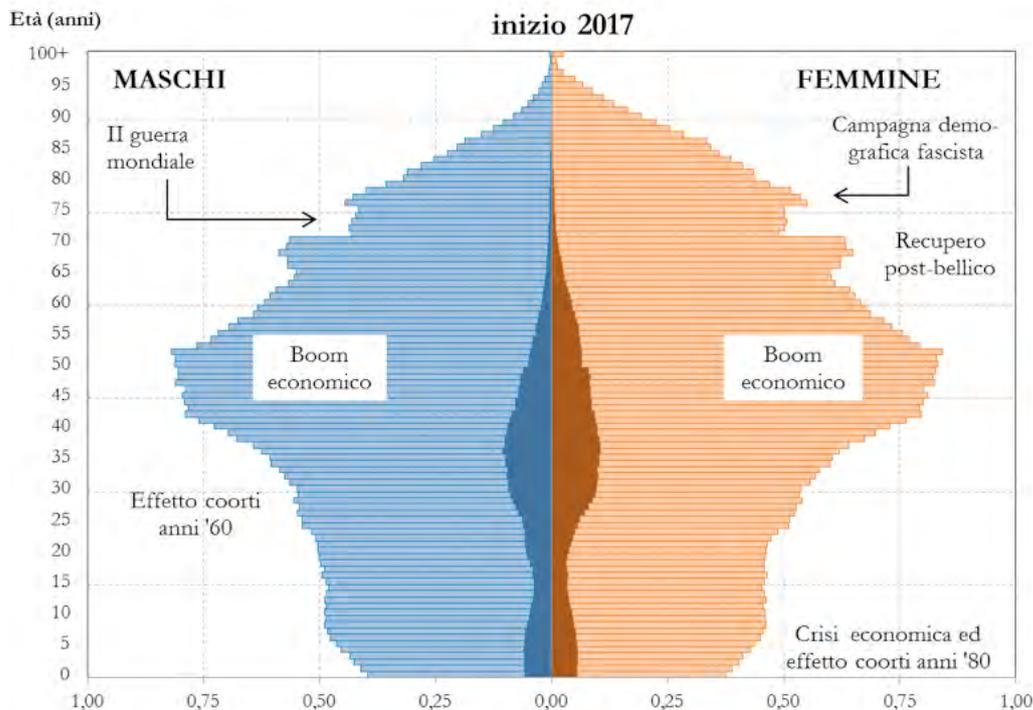


Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat.

## GLI STRANIERI E NOI

È chiaro che la presenza straniera in Italia ha moltissime facce, che non possono essere tutte trattate in questa sede, ma che meritano grande attenzione. Limitiamoci ad alcune delle più evidenti. La prima è che l'arrivo degli immigrati ha in certa misura compensato la nostra bassa natalità e rallentato il processo di invecchiamento della popolazione italiana (Gesano e Strozza 2011; Strozza e De Santis 2017). Ignorando la componente "intermedia" di cui si è parlato prima (italiani con origine straniera – che comunque, se considerati, rafforzerebbe le argomentazioni che stiamo qui portando, di contributo al minor invecchiamento) e limitandoci ai soli stranieri veri e propri, possiamo dare un'occhiata alla piramide per età dei residenti in Italia all'inizio del 2017 (figura 7). Ebbene, si vede chiaramente che la base sarebbe ancora più stretta, e l'ingrossamento nelle età adulte meno marcato (mentre più accentuano il declino delle età adulte più giovani), se non fosse per la presenza degli stranieri. La loro età media è infatti molto minore (34 anni, contro i 46 degli italiani "doc"), per la quasi assoluta mancanza (per ora) di stranieri anziani in Italia (meno del 4%).

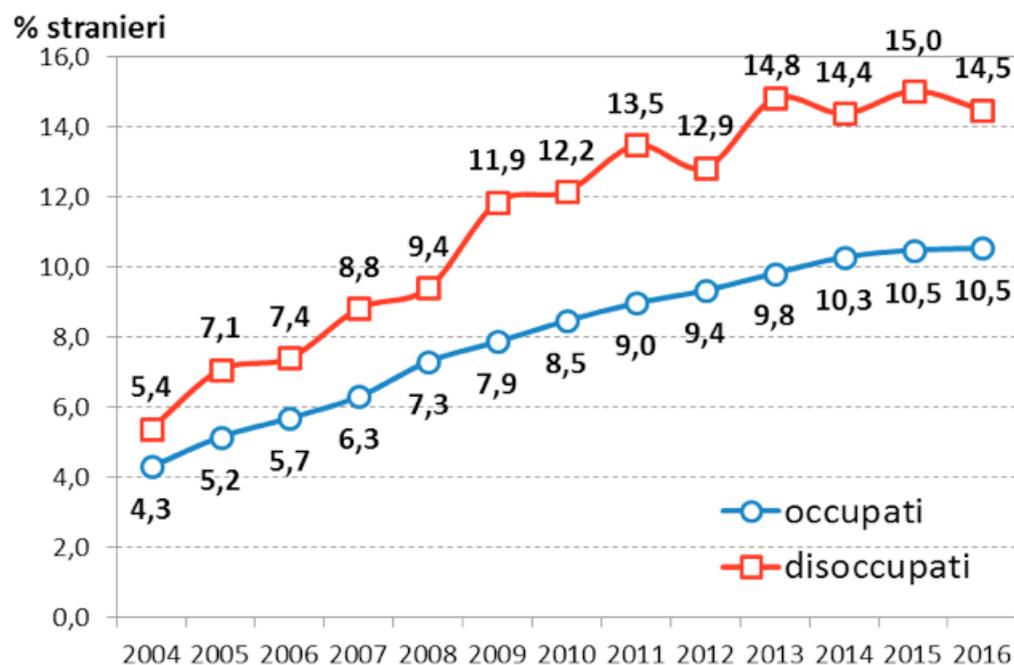
**Figura 7** - Piramide per età dei residenti in Italia all'inizio del 2017.



Nota: La popolazione straniera è evidenziata in colore più scuro.

Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat.

Per ragioni anagrafiche, quindi, gli stranieri praticamente non compaiono tra i pensionati (e, per ragioni legislative, sono comunque spesso destinati a perdere i soldi che hanno versato in contributi: si veda il rapporto annuale INPS 2016), e sono poco presenti anche tra i beneficiari di cure mediche o ospedaliere, ma sono invece robustamente presenti, e in crescita, tra coloro che lavorano (e pagano tasse e contributi), anche se spesso in posizioni lavorative più deboli (più precarie e a reddito più basso). Questa loro maggiore precarietà spiega anche la loro sovra-rappresentazione tra i disoccupati (figura 8).

**Figura 8** - Percentuale di stranieri tra gli occupati e i disoccupati. Italia, valori medi annui 2004-2016

Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat.

In ogni caso, il bilancio anche solo economico della loro presenza è per l'Italia largamente positivo: la Fondazione Moressa (2015; 2016), ad esempio, ha stimato per gli ultimi anni un saldo attivo per lo stato italiano di alcuni miliardi di euro attribuibile alla presenza straniera. Infatti, nel 2012 a fronte di circa 16,5 miliardi di entrate pubbliche (tra imposte, tasse e contributi), la spesa pubblica a favore degli stranieri (comprensiva di tutte le voci: sanità scuola, servizi sociali, casa, giustizia, Ministero degli Interni e trasferimenti) è stata di “appena” 12,6 miliardi. Anche negli anni successivi il saldo costi-benefici è rimasto ampiamente positivo (nel 2014 di 2,2 miliardi). Per valutare l'impatto dei flussi migratori sul proprio bilancio, INPS ha fatto una simulazione ipotizzando la chiusura totale delle frontiere e confrontando le poste di bilancio ottenute con quelle corrispondenti al caso in cui i flussi in entrata fossero rimasti per l'intero periodo di proiezione (2018-2040) uguali a quelli pre-crisi (INPS 2017, p. 131-132). L'Istituto è quindi arrivato a stimare un effetto dovuto allo stop all'immigrazione (per lavoro) di segno negativo (la diminuzione del gettito contributivo è risultata maggiore della diminuzione della corrispondente minore spesa per prestazioni pensionistiche) e crescente nel tempo, che raggiungerebbe nel 2040 un importo cumulato pari a oltre l'1,8% del Pil. Un altro

elemento economico a sostegno dell'immigrazione che è (anche) un bel business per noi – ma è un vantaggio di cui, a quanto pare, non sappiamo (o non vogliamo) renderci pienamente conto.

Riuscire a governare l'immigrazione forzata e quella per lavoro e ri-congiungimento familiare, creando le condizioni per la piena integrazione dei migranti e dei loro discendenti, appare una sfida impegnativa che l'Italia e l'Europa hanno l'obbligo di accettare, non solo per motivi umanitari, ma forse ancora di più per garantirsi adeguate ed equilibrate condizioni di sviluppo futuro. L'approvazione del disegno di legge Zampa su “Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati” (legge n. 47/2017) appare un segnale positivo che va nella giusta direzione.

#### **Per saperne di più**

Bonifazi Corrado, Livi Bacci Massimo (a cura di) (2016), *Profughi*, Neodemos, Firenze.

De Rose Alessandra, Strozza Salvatore (a cura di) (2015), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia nella crisi economica*, il Mulino, Bologna.

Fondazione Moressa (2015), *Rapporto annuale sull'Economia dell'immigrazione. Edizione 2015. Stranieri in Italia, attori dello sviluppo*, il Mulino, Bologna.

Fondazione Moressa (2016), *Rapporto annuale sull'Economia dell'immigrazione. Edizione 2016. L'impatto fiscale dell'immigrazione*, il Mulino, Bologna.

Gesano Giuseppe, Strozza Salvatore (2011), “Foreign migrations and population aging in Italy”, *Genus*, vol. LXVII, n. 3.

INPS (2015), *L'INPS e le pensioni all'estero: un fenomeno in continua evoluzione*, Direzione centrale Convenzioni Internazionali e Comunitarie, Roma.

INPS (2017), *XVI Rapporto annuale INPS*, Roma.

ISMU (2016), *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, FrancoAngeli, Milano.

ISMU (2017), *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, FrancoAngeli, Milano.

Istat, sito [www.demoistat.it](http://www.demoistat.it)

Istat (2015), *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, Statistiche report, 22 ottobre.

Livi Bacci Massimo (2007), *Popolazione: storia ed evoluzione*, Enciclopedia Treccani della Scienza e della Tecnica.

Livi Bacci Massimo (2015), *La quarta globalizzazione*, *Limes*, 6/2015 “Chi bussa alla nostra porta”.

Neodemos (a cura di) (2015) *L'integrazione delle comunità immigrate e l'imprenditoria straniera*, Neodemos, Firenze.

Strozza Salvatore, De Santis Gustavo (a cura di) (2017), *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia*, il Mulino, Bologna.

Publicato su NEODEMOS.it il 13 settembre 2016

## **Immigrazione e mercato del lavoro Italiano: panacea o minaccia?<sup>1</sup>**

DI *EFFROSINI ADAMOPOULOU, FEDERICO GIORGI*

**L**e cronache degli ultimi mesi hanno ridotto il fenomeno dell'immigrazione all'arrivo dei clandestini via mare. La ricerca di una vita migliore induce ogni anno migliaia di persone, soprattutto del continente africano, ad intraprendere "viaggi della speranza" verso il nostro Paese e, più in generale, l'Europa. Nel periodo gennaio 2014-agosto 2016 circa 430.000<sup>2</sup> persone, spinte da pressioni demografiche e conflitti che rendono la vita nei loro paesi d'origine ormai difficile, sono sbarcate sulle coste italiane. Le condizioni sono così critiche che pur di fuggire da queste situazioni si accettano rischi molto alti; dal 2014 sono state oltre 10.000 le persone decedute durante l'attraversamento del Mediterraneo.

Il fenomeno migratorio è, però, molto più complesso e ha impatti che si ripercuotono in molti ambiti, dal mercato del lavoro alle tendenze demografiche. La crisi economica e la difficoltà nella gestione dei flussi migratori alimentano spesso nella popolazione autoctona sentimenti contrastanti nei confronti degli immigrati. Veramente gli immigrati rubano il lavoro degli italiani? È reale la percezione che l'occupazione straniera tende ad abbattere le retribuzioni dei nativi? Sono gli immigrati un costo per le casse dello Stato? La risposta a queste domande è complessa, ma è utile riprendere alcuni risultati di ricerche recenti.

### **LA PRESENZA STRANIERA E IL MERCATO DEL LAVORO**

Alla fine del 2015 il numero degli stranieri residenti in Italia era di poco superiore ai 5 milioni, circa l'8,3 per cento della popolazione totale<sup>3</sup>. Dopo un periodo di forte crescita osservata all'inizio degli anni 2000, la

---

1 le opinioni sono esclusivamente degli autori e, in particolare, non impegnano la Banca d'Italia

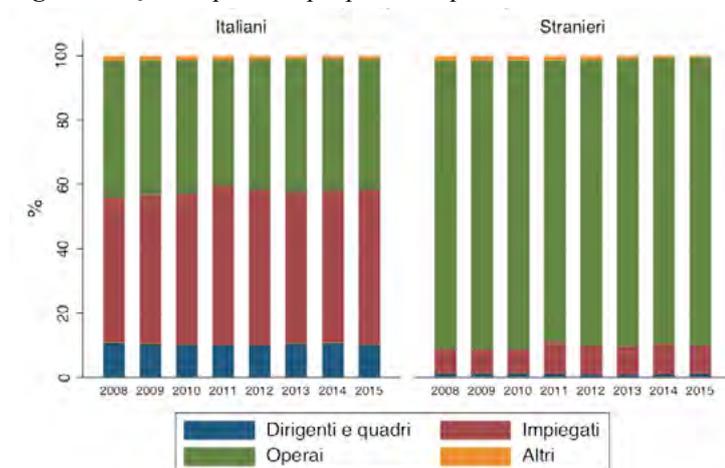
2 *Organizzazione Nazioni Unite*

3 *Istat* (2016)

presenza straniera ha rallentato durante la recente crisi economica anche per il peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

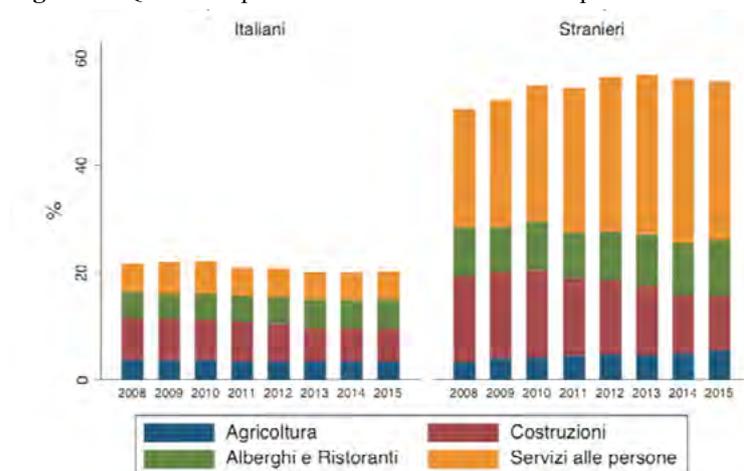
Dai dati della Rilevazione dell'Istat sulle forze di lavoro, che forniscono una fotografia puntuale del mercato del lavoro in Italia, emerge che il tasso di occupazione degli stranieri è stato costantemente più alto di quello degli italiani. Tuttavia, i lavoratori stranieri sono concentrati in occupazioni meno qualificate e in settori a basso contenuto professionale (Figure 1 e 2). Le minori tutele legate a questo tipo di attività li ha resi più vulnerabili agli effetti della crisi con un maggior calo del tasso di occupazione rispetto a quello degli italiani in tutte le classi di età (Figura 3).

**Figura 1** - Quota dipendenti per posizione professionale.



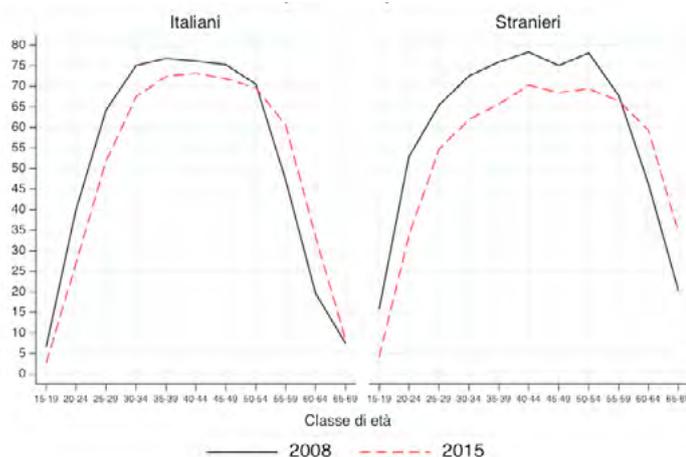
Fonte: elaborazioni su dati Istat. Rilevazione sulle forze di lavoro.

**Figura 2** - Quota occupati nei settori a basso contenuto professionale.



Fonte: elaborazioni su dati Istat. Rilevazione sulle forze di lavoro.

**Figura 3** - Tasso di occupazione per classe di età.



Fonte: elaborazioni su dati Istat. Rilevazione sulle forze di lavoro.

Nel 2008, quando gli effetti della crisi non avevano ancora colpito il mercato del lavoro, il tasso di occupazione degli stranieri residenti in Italia era di circa 9 punti percentuali più alto di quello degli italiani (di circa 13 punti, all'82 per cento, per la sola componente maschile). Nel 2015 tale tasso era sceso di oltre 8 punti percentuali, al 58,9 per cento solo 2,9 punti in più di quello degli italiani. Nello stesso periodo il numero dei disoccupati stranieri è triplicato, da 150.000 a 450.000 persone, portando il loro tasso di disoccupazione al 16,2 per cento (circa 5 punti percentuali superiore a quello degli italiani)<sup>4</sup>.

I dati di fonte amministrativa ci aiutano a capire come le retribuzioni degli stranieri si comportano rispetto a quelle degli italiani. Utilizzando un campione di dati INPS basato sui dipendenti del settore privato si nota che, mediamente, la quota delle retribuzioni degli stranieri è pari a circa i tre quarti di quelle degli italiani, un valore rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi 10 anni (Figura 4).

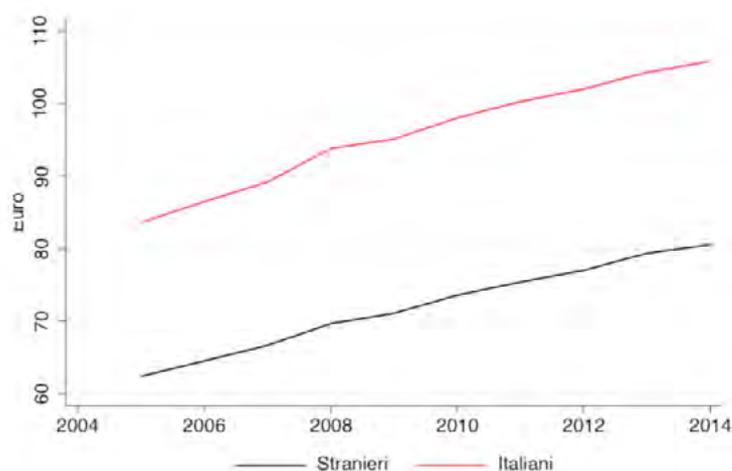
Gli economisti dibattono da molto tempo su quali siano gli effetti dell'immigrazione nel paese ospitante. Il punto più controverso riguarda quanto i lavoratori stranieri siano sostituibili di quelli nativi e quanto siano invece a loro complementari, perché svolgono compiti sostanzialmente diversi. L'impatto sui salari e sull'occupazione dipende dalla risposta a questa domanda.

Nel caso italiano, la complementarità tra i lavoratori nativi e stranieri sembra aver premiato le condizioni reddituali dei primi spingendoli ver-

<sup>4</sup> Istat

so posizioni lavorative più qualificate e remunerate. Si è mostrato come l'ingresso degli stranieri nel mercato del lavoro in occupazioni di tipo più ripetitivo e manuale abbia portato un beneficio agli italiani, offrendo loro l'opportunità di svolgere mansioni più complesse<sup>5</sup>.

**Figura 4** - Retribuzioni giornaliere nel settore privato.



Fonte: elaborazioni su dati Istat. Valori nominali.

La carenza di servizi pubblici ha per lungo tempo ostacolato l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, dato che storicamente a loro erano affidate le responsabilità della cura delle persone e della casa. L'occupazione straniera, che come abbiamo visto si concentra in occupazioni legate a questo tipo di attività, ha consentito alle donne italiane di aumentare la propria partecipazione al mercato del lavoro<sup>6</sup>.

## LA DEMOGRAFIA E IL BILANCIO DELLO STATO

Gli immigrati sono più giovani degli autoctoni (hanno un'età media di circa 12 anni più bassa) e hanno un tasso di fecondità più alto. Secondo i dati del "Bilancio Demografico" dell'Istat, nel 2015 il 14,8 per cento delle nuove nascite era di origine non italiana, anche se gli stranieri rappresentano solo l'8,3 per cento della popolazione totale.

---

5 D'Amuri F. e G. Peri (2014) "Immigration, Jobs, and Employment Protection: Evidence from Europe Before and After the Great Recession," *Journal of the European Economic Association*, Vol. 12, 432-464.

6 Barone G. e S. Mocetti (2011) "With a Little Help from Abroad: The Effect of Low-skilled Immigration on the Female Labour Supply," *Labour Economics*, Vol. 18, 664-675.

Grazie all'elevata partecipazione al mercato del lavoro e alla giovane età media, nonostante retribuzioni più basse rispetto agli italiani, gli stranieri contribuiscono al gettito fiscale e contributivo più di quanto ricevano dai servizi sanitari e previdenziali<sup>7</sup>. La presenza degli stranieri ha quindi avuto finora un effetto netto positivo sul Bilancio dello Stato.

#### **PER CONCLUDERE**

I lunghi e violenti conflitti che stanno affliggendo la costa mediterranea dell'Africa e il medio oriente che a tutt'oggi sembrano ancora lontani dall'essere governati, così come il peggioramento delle condizioni di vita nei paesi dell'Africa sub-sahariana, rendono sempre più realistico pensare a un futuro nel quale l'immigrazione verso le nostre coste non sarà più da considerarsi un "fenomeno" ma la normalità.

In un paese come l'Italia, dove il progressivo invecchiamento della popolazione può accentuare le pressioni sulla sostenibilità dei conti pubblici, l'afflusso di giovani immigrati sarebbe auspicabile. La sfida per le istituzioni del nostro Paese sarà quella, da una parte, di migliorare il sistema di accoglienza e di integrare nel mondo del lavoro le persone più qualificate, dall'altra, di agire in modo da far percepire al resto della popolazione i vantaggi che l'Italia intera potrà avere da questa integrazione.

---

<sup>7</sup> Banca d'Italia (2009), capitolo 11 "L'Immigrazione", in *Relazione Annuale sul 2008*.

Pubblicato su NEODEMOS.it il 3 novembre 2015

## Da stranieri a cittadini: ieri, oggi, domani.

DI *STEFANO MOLINA*

### **IERI: PRIMA LE SPOSE, POI GLI ADULTI, INFINE I BAMBINI E I RAGAZZI.**

Le norme che attualmente regolano i meccanismi di accesso alla cittadinanza italiana sono del 1992. Da allora fino al 2004 sono stati circa 120.000 gli stranieri residenti che ne hanno beneficiato: in media circa 10.000 all'anno, in larga maggioranza donne straniere che sposavano un cittadino italiano. A partire dal biennio 2005/06 il numero di nuovi cittadini è nettamente cresciuto, assestandosi su una media di 40/50.000 all'anno per l'effetto dell'aumento dell'anzianità migratoria e dell'informatizzazione delle procedure. È in questa seconda fase – dal 2009 – che le concessioni per durata della residenza hanno superato quelle per matrimonio: in prevalenza adulti di prima generazione giunti in Italia negli ultimi decenni del secolo scorso e ormai pienamente integrati. La terza fase, grossomodo iniziata nel 2011/12, è quella ben illustrata dall'articolo di *Cinzia Conti e Roberto Petrillo*: trainate dai minori co-residenti ai quali il diritto viene trasmesso dai genitori e dagli stranieri nati in Italia che a 18 anni chiedono di diventare italiani, le acquisizioni di cittadinanza han raggiunto quota 100.000 nel 2013 e l'hanno superata abbondantemente nel 2014: 130.000, comprese le concessioni ai cittadini comunitari.

Questa crescita esponenziale si è potuta realizzare a legislazione invariata, dunque per effetto del consolidamento della presenza straniera e non per un allentamento dei criteri giuridici di accesso. Il fenomeno assume rilevanza anche alla scala europea: nel 2001 l'Italia occupava la dodicesima posizione per numero di acquisizioni di cittadinanza; su 1.000 acquisizioni avvenute quell'anno nell'UE27 solo 16 erano dell'Italia; meno di Austria, Danimarca o Norvegia. Nel 2013, la quota dell'Italia era salita a 103 su 1.000: solo Spagna – impegnata proprio quell'anno in un grosso sforzo di sfolgimento delle liste di attesa – Regno Unito e Germania hanno presentato numeri maggiori (fonte: Eurostat).

**OGGI: RAFFORZAMENTO DELLO *IUS SOLI* (TEMPERATO) E INTRODUZIONE DELLO *IUS CULTURAE***

Nel mese di ottobre è stato approvato dalla Camera un disegno di legge sul quale sono state fatte convergere ben 25 diverse proposte di legge in materia di cittadinanza<sup>1</sup>. Due sono gli elementi che caratterizzano la riforma. Il primo, che riprende lo spirito della riforma tedesca del 1999/2000, consiste nel rafforzamento dello *ius soli*: potrà diventare immediatamente italiano lo straniero nato in Italia, a condizione che almeno uno dei genitori sia in possesso di un titolo di soggiorno di lunga durata (“diritto di soggiorno permanente” per i comunitari, “carta di soggiorno di lungo residente” per i non comunitari). Nella legge del 1992 lo *ius soli* era già previsto, ma i suoi effetti venivano sostanzialmente congelati fino alla maggiore età.

Il secondo e forse più innovativo tassello del provvedimento consiste nell’affermare il ruolo insostituibile della scuola nella formazione dei nuovi cittadini: un ruolo che viene elevato a criterio per superare l’annoso problema del difficile riconoscimento della cittadinanza italiana ai figli dell’immigrazione. Oggi questo criterio viene definito *ius culturae*, ma nel recente passato ha raccolto consensi anche sotto la dizione di *ius scholae*<sup>2</sup>: l’accesso alla cittadinanza italiana per i figli degli immigrati (nati in Italia, oppure nati all’estero e giunti in tenera età) viene di fatto subordinata alla frequenza scolastica, nella convinzione che siano proprio la padronanza della lingua, l’accettazione di regole condivise, l’apprendimento di saperi ritenuti essenziali, e non semplicemente lo scorrere del tempo di residenza, ad essere collegati all’insieme dei diritti che uno Stato riconosce ai propri cittadini, e pure ai doveri conseguenti.

L’impianto della legge in approvazione è innegabilmente più amichevole nei confronti degli stranieri di seconda generazione: dovrebbe consentire loro di diventare italiani per meriti propri (ad esempio per aver concluso con successo le scuole primarie), e non a rimorchio delle procedure di naturalizzazione dei genitori.

---

1 Si veda il dossier preparato dal Servizio studi del Senato “[Cittadinanza. Note sull’A.S. n. 2092 trasmesso dalla Camera dei deputati](#)”

2 Se ne parlava proprio su Neodemos nell’articolo “[Stallo in tre mosse](#)”, pubblicato il 15/05/2013.

### **DOMANI: ALMENO MEZZO MILIONE DI NUOVI ITALIANI (GIOVANISSIMI)**

Che cosa succederà nei prossimi anni? Partiamo da una prima considerazione: nel 2016, a legislazione invariata e sulla base della tendenza recente, la crescita inerziale nel numero di acquisizioni avrebbe comunque potuto attestarsi tra 150.000 e 180.000 unità. Poiché la riforma aggiunge nuovi meccanismi di acquisto, ma non modifica quelli previgenti, è sensato ritenere quelle cifre come la soglia minima a partire dalla quale misurare gli effetti aggiuntivi della riforma.

Tali effetti sono riconducibili a tre diverse modalità di acquisto. La prima riguarda i nati in Italia con genitori in possesso di un titolo di soggiorno di lunga durata. Lo stock di minorenni stranieri già nati in Italia, per i quali potrebbe esser fatto valere prima del compimento della maggiore età il diritto previsto dalla legge, è pari a circa 750.000, mentre la quota di stranieri in possesso dei titoli di lungo periodo è del 60% circa, con forti oscillazioni per nazionalità (circa 70% albanesi e tunisini, 42% cinesi). Prescindendo da considerazioni più fini sulle diverse strutture familiari, si può stimare pari a 450.000 il numero di minorenni che nei prossimi anni potrebbero diventare italiani in virtù dello *ius soli* temperato. Per inciso, nel caso tedesco l'onda anomala delle nuove acquisizioni si è distribuita nei due/tre anni successivi alla riforma.

I nati in Italia per i quali non sono soddisfatte le condizioni di lunga durata del soggiorno dei genitori, e gli stranieri arrivati prima dei 12 anni, avranno a disposizione un secondo canale di accesso alla cittadinanza: sarà necessario aver frequentato regolarmente almeno 5 anni di scuola; se la frequenza riguarda la scuola primaria, per acquisire la cittadinanza sarà indispensabile anche la conclusione positiva (ossia la promozione alla prima media, dato che l'esame di licenza elementare è stato abolito nel 2004). Secondo stime della Fondazione Leone Moressa sarebbero quasi 200.000 gli studenti stranieri nati all'estero con alle spalle almeno cinque anni di frequenza. A questi andrebbero sommati i nati in Italia esclusi dal primo canale di accesso. Ma più che sullo stock, possiamo dire qualcosa sul flusso a regime: saranno circa 50.000 all'anno gli alunni di origine straniera che completeranno con successo la scuola primaria: se non saranno già italiani (dalla nascita) lo diventeranno con la promozione; non tutti ce la faranno a 11 anni: oggi solo il 75% ci riesce, a causa di ritardi nell'iscrizione, o di bocciature. In ogni caso, l'approdo alla cittadinanza italiana avverrà durante la preadolescenza, quindi ancora sui banchi di scuola, e non più alla maggiore età.

Il terzo canale di accesso riguarda i ragazzi stranieri giunti in Italia tra i 12 anni e i 18 anni: ed essi si richiederanno 6 anni di residenza regolare e la frequenza di un intero ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo: maturità o qualifica professionale. Si tratterà presumibilmente di numeri modesti, pochissime migliaia all'anno, dal momento che le carriere scolastiche di chi arriva già grande sono sovente destinate all'abbandono: il tasso di scolarità a 18 anni degli stranieri è oggi di poco superiore al 50%.

In conclusione, la legge in approvazione potrebbe allentare i criteri per l'accesso alla cittadinanza italiana da parte delle seconde generazioni, e potrebbe farlo proprio nel periodo in cui ha iniziato a dar segni di cedimento l'argine "difensivo" pensato dal legislatore nel 1992, quando fu innalzato da 5 a 10 anni il requisito di residenza per i cittadini extra-comunitari. Il risultato potrà tradursi in almeno mezzo milione di nuovi cittadini: le statistiche Eurostat sulle acquisizioni di cittadinanza negli anni 2016 e 2017 mostreranno probabilmente l'Italia al primo posto. Ma a ben vedere, se abbiamo la capacità di considerare ogni singolo caso, si tratterà solo di una benvenuta riconciliazione tra la dimensione giuridica e la situazione di fatto.

Publicato su NEODEMOS.it il 22 luglio 2016

## **Stranieri e donne discriminati nell'accesso al mercato del lavoro in Italia**

DI *GIOVANNI Busetta, MARIA GABRIELLA Campolo, DEMETRIO Panarello*

“Non essere italiano dalla nascita rappresenta un ostacolo per trovare un lavoro, o un lavoro adeguato, per il 36,2% degli stranieri e il 22% dei naturalizzati” (Istat, 2015). Questi sono alcuni tra i maggiori risultati emersi dall'approfondimento tematico sull'integrazione di stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro, condotto dall'ISTAT nel secondo trimestre del 2014 all'interno della Rilevazione sulle forze di lavoro. Il campione intervistato individua nella scarsa conoscenza della lingua italiana, nel mancato riconoscimento del titolo di studio conseguito all'estero e in motivazioni di carattere socio-culturale le principali difficoltà all'ingresso nel mercato del lavoro. Tale analisi ha preso in considerazione il punto di vista degli individui stranieri, o naturalizzati e la loro percezione soggettiva riguardo alle motivazioni che determinano le difficoltà nell'ottenere un posto di lavoro, ma nulla ci dice rispetto alle caratteristiche che cerca chi invece domanda lavoro. Ci è sembrato interessante, quindi, indagare il punto di vista dei potenziali datori di lavoro, in modo da analizzare le reali motivazioni che guidano le loro scelte di assunzione nei confronti di stranieri e naturalizzati.

Prendendo spunto da alcuni studi americani (Oeropoulos, 2011; Bertrand and Mullainathan, 2004) e adattandoci al mercato del lavoro italiano, abbiamo effettuato un'indagine sul campo, specificamente costruita<sup>1</sup>. Il nostro principale obiettivo era infatti quello di verificare l'eventuale presenza di una doppia discriminazione, di genere e basata sulla provenienza etnica del candidato, distinguendo inoltre le prime dalle seconde generazioni di stranieri.

Mentre per le prime generazioni di stranieri l'eventuale penalizzazione basata sulla nazionalità di provenienza potrebbe essere guidata da ragioni

---

<sup>1</sup> Approfondimenti circa il modo in cui è stato condotto l'esperimento si trovano in Busetta e Fiorillo (2016) e Busetta, Campolo e Panarello (2016)

connesse a reali differenze di produttività (per esempio presenza di eventuali lacune linguistiche, o differenze di competenza legate alla formazione scolastica o universitaria), lo stesso ragionamento non vale per gli stranieri di seconda generazione. In questo secondo caso i candidati sono di madre lingua italiana, e hanno vissuto nel nostro paese il loro percorso di scolarizzazione e socializzazione: ci sembra quindi di poter escludere che siano le differenze nelle competenze dei candidati a guidare le scelte di assunzione.

### **L'ESPERIMENTO**

Tra luglio 2013 ed ottobre 2014 abbiamo costruito e inviato 22.000 curricula fittizi a tutte le imprese che offrivano lavoro online attraverso i principali motori di ricerca. Abbiamo quindi analizzato il tasso di risposta con il quale le imprese richiamavano il singolo candidato per invitarlo ad effettuare un colloquio, ritenendo che questo fosse un buon indicatore delle sue opportunità lavorative. Le imprese coinvolte nell'esperimento sono state 1.542.

I curricula inviati sono equivalenti in tutte le loro caratteristiche. I soggetti infatti hanno tutti la stessa età, risiedono tutti nella stessa città (Roma) ed hanno lo stesso livello di preparazione scolastica o universitaria. Quest'ultima dipende e si adegua al livello di istruzione richiesto da chi domanda lavoro. Gli unici elementi che distinguono i profili dei candidati riguardano il genere, il Paese di nascita, che risulta uguale per il candidato Italiano e per lo straniero di seconda generazione (Roma), ma diverso per lo straniero di prima generazione, e il luogo di conseguimento del titolo di studio. Italiani e stranieri di seconda generazione hanno concluso tutti il loro percorso di formazione scolastica o universitaria a Roma. Gli stranieri di prima generazione, invece, nella capitale del loro Stato di origine.

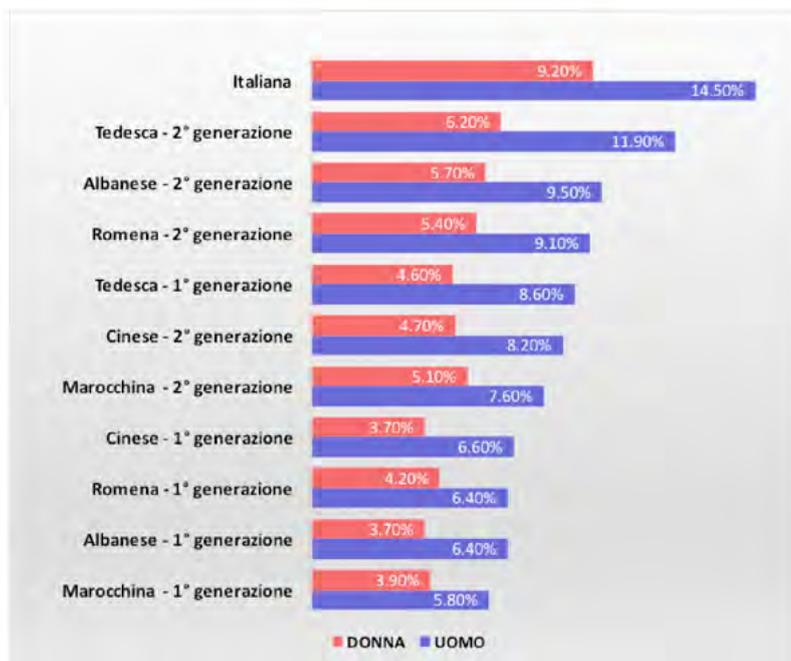
### **NO GLI STRANIERI! (E NO ALLE DONNE!)**

Dal nostro esperimento emerge subito come esista una differenza rilevante tra il trattamento riservato ai candidati italiani (il 52% dei quali ha ricevuto risposta) e quello riservato ai candidati stranieri (28%) che risultano fortemente penalizzati rispetto ai primi. Analizzando, poi nel dettaglio i tassi di risposta ottenuti dai vari candidati stranieri emerge un'altra differenza tra le generazioni. La prima generazione viene ricontattata solo nel 24% dei casi, la seconda nel 32%, a conferma del fatto che la discri-

minazione etnica si rivolge non solo ai candidati di prima generazione ma anche, ed in maniera non irrilevante, a quelli di seconda.

Se per gli stranieri la differenza tra le generazioni resta una costante al di là della provenienza etnica, non tutti comunque hanno la stessa probabilità di essere ricontattati (Figura 1).

**Figura 1** - Tassi di risposta per nazionalità, generazione e sesso.



Tra le nazionalità maggiormente discriminate troviamo quella marocchina, quasi sempre ultima a prescindere dalla generazione di appartenenza. Risultati che sembrano essere in linea con le tendenze emerse dall'indagine Istat (Istat, 2015). Al contrario i tedeschi sembrano i più favoriti.

Differenze significative si riscontrano anche considerando il genere. I candidati di sesso femminile vengono ricontattati, infatti, con tassi di risposta più bassi rispetto a quelli di sesso maschile. Solo il 23% delle donne del nostro campione viene ricontattato. Il dato non dovrebbe sorprendere più di tanto, considerando la peculiarità del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da un forte gap di genere (Anxo et al., 2011; Campolo and Di Pino, 2012; Busetta and Fiorillo, 2016; Busetta et al., 2016). Inoltre, è interessante rilevare come in alcuni casi il gap di genere sia più elevato di

quello legato alla nazionalità: ad esempio, i tassi di risposta per la donna italiana sono inferiori a quelli riservati agli uomini tedeschi ed albanesi.

A partire da questi risultati ci sentiamo di affermare che, se la discriminazione nei confronti degli stranieri di prima generazione può essere collegata a presunte differenze di carattere linguistico e/o di dubbi sull'equipollenza dei titoli di studio conseguiti, il persistere di una discriminazione nei confronti degli stranieri anche di seconda generazione testimonia del fortissimo peso anche, e forse soprattutto, delle motivazioni di carattere socio-culturale.

Il negato accesso al mercato del lavoro e gli ulteriori ostacoli che incontrano le seconde generazioni rispetto ai coetanei italiani potrebbero rallentare, se non distruggere del tutto le loro aspirazioni di crescita nel nostro paese. Questo rischia di bloccarli all'interno di un circolo vizioso di esclusione con evidenti effetti negativi in primis sulle loro vite, e poi anche sulle possibilità di accrescimento culturale ed economico del nostro paese.

#### **Per saperne di più**

Anxo D., Mencarini L., Pailhé A., Solaz A., Tanturri M.L., Flood L. (2011) Gender Differences in Time Use over the Life Course in France, Italy, Sweden, and the US, *Feminist Economics*, 17:3, 159-195.

Bertrand M., Mullainathan S. (2004) Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? A field experiment on labor market discrimination. *Am. Econ. Rev.* 94(4), 991-1013.

Busetta G., Fiorillo F. (2016) Ugly Betty looks for a job. Will she ever find in Italy?. In Proceedings of the 48th scientific meeting of the Italian Statistical Society.

Busetta G., Campolo M.G., Panarello, D. (2016) No Country for Foreigners: an Analysis of Hiring Process in Italian Labor Market. In Proceedings of the 48th scientific meeting of the Italian Statistical Society.

Campolo M.G., Di Pino A. (2012) An Empirical Analysis Of Women's Working Time, and an Estimation of Female Labour Supply in Italy. *Statistica*, vol. 72(2), pp. 173-193.

Istat (2015) L'integrazione degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro. II trimestre 2014. *Statistiche Report*.

Oreopoulos P. (2011) Why do skilled immigrants struggle in the labor market? A field experiment with thirteen thousand resumes. *Am. Econ. J. Econ. Policy*, 148-171.

Pubblicato su NEODEMOS.it il 29 aprile 2016

## **Profughi e rifugiati come risorsa per comuni in declino demografico**

DI *ALESSANDRO CAVALLI*

**D**i fronte ai fatti drammatici dell'esodo di profughi e migranti che premono ai confini d'Europa, l'opinione pubblica sembra dividersi tra i "buonisti", che vogliono accoglierli tutti, e i "cattivisti" che vorrebbero lasciarli naufragare o fermarli con la forza. C'è un problema di emergenza, al quale ogni governo coinvolto cerca di far fronte tamponando le falle, con un occhio alle ripercussioni che ogni mossa potrà avere sul comportamento degli elettori alle prossime scadenze.

### **UNA STRATEGIA PER IL LUNGO PERIODO**

È sconcertante come pochi guardino al di là dell'emergenza, alle strategie da mettere in atto a medio-lungo termine per far fronte al fenomeno. Perché il fenomeno non è destinato ad esaurirsi, ma accompagnerà la vita delle nostre società per decenni a venire. Le guerre del Medio Oriente potranno anche finire (ce lo auguriamo), ma lasceranno delle società devastate dalle quali molti vorranno comunque fuggire e l'Africa resterà ancora per lungo tempo un serbatoio di popolazioni che cercheranno altrove delle chances di vita migliori della fame e della miseria che le aspetta a casa loro. E l'Europa è il continente più vicino, è un continente ricco e, almeno in questa fase storica, ha una popolazione demograficamente in declino.

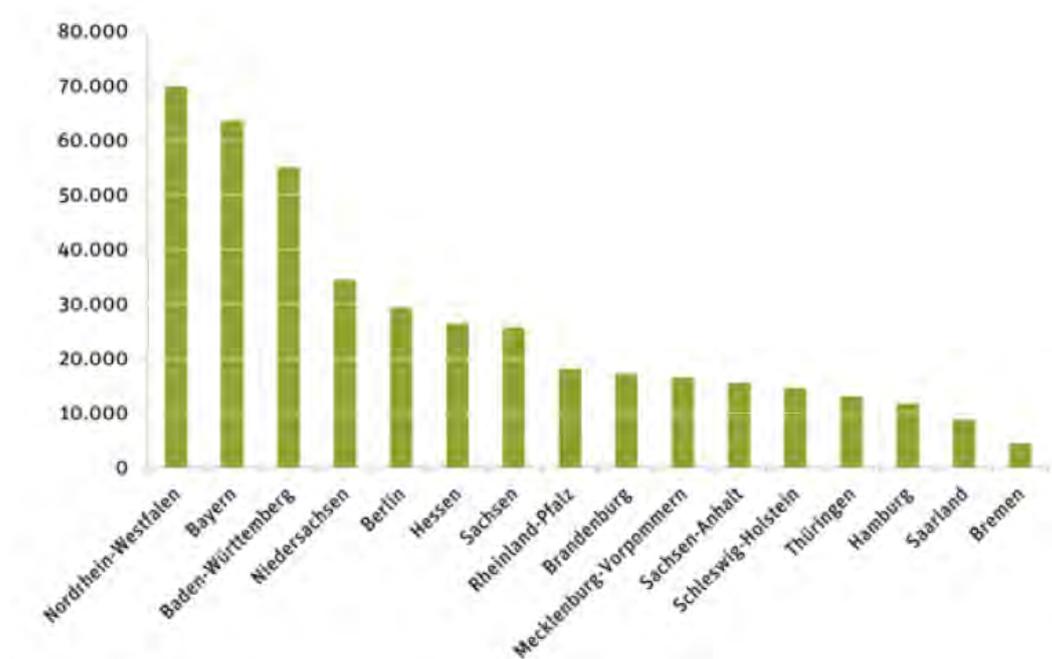
Bisogna quindi pensare fin da ora non solo a come affrontare il problema di quelli che arrivano ogni giorno, ma come possano essere inseriti a medio-lungo termine nella nostra società, al di là di come distribuirli tra i 28 paesi dell'UE. Ce ne sarà per tutti ed ogni paese dovrà pensare a come gestire i propri.

### **ESEMPI DALLA GERMANIA...**

Si calcola che lo scorso anno più di un milione di profughi e rifugiati abbiano chiesto asilo politico nella Repubblica Federale. Questa cifra vie-

ne distribuita in base all'accordo di Königstein che stabilisce la quota di spese comuni da attribuire ai diversi Länder (Figura 1; i criteri si fondano per i 2/3 sulla capacità contributiva e per 1/3 sulla popolazione).

**Figura 1** - Distribuzione dei richiedenti asilo tra i diversi Bundesländer in Germania tra il gennaio e il novembre 2015.



Fonte: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Gli immigrati tendono a stabilirsi soprattutto nelle grandi città, dove è più facile che trovino comunità di connazionali o parenti già risidenti e dove comunque si aspettano di trovare migliori opportunità lavorative, residenziali e servizi di accoglienza. Si tratta comunque di una popolazione che ha, quasi per definizione, una elevata propensione alla mobilità e che è disposta a spostarsi dove le prospettive di inserimento appaiono più favorevoli.

Lo hanno capito alcuni sindaci di comuni rurali dei Länder orientali del Meclemburgo-Pomerania, della Sassonia e della Turingia in declino demografico (per effetto della denatalità, dell'invecchiamento e dell'esodo verso le città e le regioni occidentali) che hanno intravisto nell'accoglienza dei profughi un'opportunità di ripresa o, se non altro, un modo per frenare il declino. Succede che occasioni di sviluppo vengano talvolta perse per mancanza di una popolazione nel pieno delle forze e disponibile

ad impegnarsi. In questi casi, gli immigrati possono diventare una risorsa, possono innescare qualche dinamica virtuosa, evitare, ad esempio, che negozi, scuole e altri servizi vengano chiusi per carenza di utenti.

Inoltre, sembra che una comunità, se ben organizzata e dotata di reti consolidate di volontariato (ad esempio, un servizio anti-incendio, una corale, una banda comunale) sia meno soggetta a sviluppare sindromi di paura e di rifiuto degli stranieri e più disposta alla solidarietà e alla loro integrazione che non l'ambiente anonimo delle grandi città dove è più facile che si innestino processi di ghettizzazione.

Certo, come sono arrivati, proprio perché potenzialmente mobili, gli immigrati possono anche andarsene, ma questo rischio può diventare un ulteriore incentivo per trattenerli e favorire la loro integrazione. Se si generano processi di esclusione, oppure di inclusione, dipende in larga misura dalla cultura dell'accoglienza e questa, a sua volta, dal tipo di leadership di queste comunità.

Non ci sono ancora rilevazioni e ricerche sistematiche che permettano di misurare l'ampiezza del fenomeno che tuttavia sembra meritevole di attenzione perché ci fa vedere un aspetto incoraggiante dove in genere domina la paura.

### **...PROPOSTE PER L'ITALIA**

Per quanto riguarda l'Italia, qualcuno ha avanzato la proposta di dare ai rifugiati una chance per tentare un parziale ripopolamento delle zone montane abbandonate dalla popolazione autoctona, scesa verso le coste e la pianura. Lo spopolamento delle zone alpine e appenniniche che non sono riuscite a riconvertirsi al turismo è un fenomeno reale ed è, oltretutto, una delle cause del dissesto idro-geologico di ampie zone del territorio.

In Liguria, dove vive chi scrive, basta inoltrarsi poche decine di chilometri dalla costa che si trovano interi paesi quasi, se non del tutto, disabitati e ad ogni stagione di piogge scendono immancabilmente molte frane che contribuiscono ulteriormente a rendere il territorio inabitabile. L'agricoltura montana è praticamente abbandonata, anche quando potrebbe forse ancora giocare un certo ruolo con produzioni di nicchia di elevato valore aggiunto (si pensi, nel caso ligure, alla vite, all'ulivo, ai frutti di bosco). Ma non c'è più nessuno che voglia lavorare la terra e, soprattutto, mantenere quella rete minuta di manufatti (terrazzamenti, scoli delle acque, ecc.) che rendono possibili le colture.

In questi luoghi ci sono moltissime abitazioni vuote e abbandonate, alcune irrimediabilmente diroccate, altre facilmente restaurabili che potrebbero accogliere una popolazione, soprattutto famiglie, che, opportunamente addestrata e organizzata, garantirebbe una parziale rinascita di territori altrimenti destinati al degrado.

È facile immaginare le difficoltà, gli ostacoli e le resistenze che una proposta del genere incontrerebbe nel suo cammino. Chi ha una certa familiarità con il mondo della montagna sa bene come sia difficile integrare degli estranei nelle comunità autoctone. E poi le abitazioni, ancorché abbandonate, e i terreni hanno pur sempre ancora dei proprietari che in qualche modo dovrebbero essere coinvolti, convinti e probabilmente incentivati. E tra gli immigrati non tutti sarebbero adatti a questo tipo di attività e probabilmente alcuni si rifiuterebbero di impegnarsi nel progetto. Insomma, può essere una bella idea, ma difficilmente realizzabile. Però, ci sono due problemi di fronte ai quali non ci si può tirare indietro: la presenza di flussi cospicui di immigrati che si può prevedere fin d'ora non potrà essere interrotta, da un lato, e il degrado-dissesto di gran parte del territorio italiano dalle Alpi alla Sicilia, dall'altro lato.

La realtà del resto sembra precorrere la consapevolezza che del fenomeno ne hanno i leader politici nazionali. La rivista on-line [Dislivelli](#), nel numero di febbraio 2016 riferisce di una serie di esperienze in corso, spesso promosse da singole associazioni o amministrazioni comunali. Qualche attenzione ha destato sulla stampa il comune calabro di Riace che ospita ca. 6.000 tra rifugiati, profughi e migranti, ma sembra (vedi articolo di Paolo di Stefano su *Il Corriere della Sera*, digital edition, del 12 marzo) che il numero di stranieri presenti nelle comunità di montagna al gennaio 2014 raggiungesse la cifra di 350 mila. Oggi è certamente salito.

**IV**

**Famiglia, figli,  
genere**

## INTRODUZIONE

Nelle faccende familiari l'ingresso della politica è spesso visto come una ingerenza, un peso se non addirittura una violenza. L'idea che sulle dinamiche di coppia e sulle scelte di fecondità le istituzioni non debbano ficcare il naso è piuttosto diffusa, soprattutto in un paese come l'Italia. Basti pensare alla marea di proteste successive alla controversa campagna promozionale in occasione del Fertility Day nell'estate del 2016 quando per pubblicizzare un evento sui problemi della infertilità sono stati realizzati degli spot contenenti espliciti inviti a una maternità più rapida (si veda [Fertility Day...](#)). Tuttavia, la mancanza o l'inefficacia di politiche a livello familiare può facilmente tradursi in un aumento delle disuguaglianze e in una diminuzione delle opportunità per alcune fasce della popolazione. Infatti, nel nostro paese si assiste a una preoccupante nonché fortissima relazione tra povertà e dimensioni familiari con un rischio più elevato di diventare poveri nelle famiglie numerose. Non solo. L'Italia è uno dei paesi sviluppati con il più alto margine tra fecondità desiderata (intorno ai due figli) e realizzata (con valori che negli ultimi anni non hanno mai raggiunto 1,5 figli per donna). Senza adeguate politiche familiari, sarà difficile far convergere desideri e comportamenti e ridurre le disuguaglianze basate sul numero di figli dando a tutti simili opportunità in termini di standard di vita e di scelte feconde.

In Italia la spesa pubblica a favore delle famiglie rappresenta una quota troppo bassa del totale destinato al welfare. I servizi per l'infanzia e per i bambini in età prescolare tendono ad avere un impatto importante sulle scelte dei genitori e la scarsità di risorse e strutture adeguate incide negativamente sulla qualità del tempo dell'infanzia e sull'occupazione, soprattutto femminile, dato che sono le donne a portare il peso maggiore della difficile conciliazione tra lavoro e famiglia. In Italia le carenze del welfare vengono sopperite dalle reti di aiuto informale e della solidarietà familiare e parentale. Particolarmente rilevante è il supporto intergenerazionale fornito dai nonni agevolato anche dalla forte prossimità abitativa tra genitori e nonni. Come sottolineato già dal titolo dell'ebook pubblicato da Neodemos nel 2015 "[Famiglie Flessibili. L'arte di arrangiarsi ai tempi della crisi](#)" le famiglie italiane rimangono il primo vero ammortizzatore sociale del Paese. Tuttavia, questo sistema è iniquo perché fa aumentare la

dipendenza economica dei figli dai genitori (e dai nonni) incrementando la disuguaglianza. Confidare in maniera rilevante sui legami parentali va pertanto a configurare un sistema non sostenibile nel lungo periodo perché fallisce nel sostenere gli anelli più deboli come i bambini di famiglie numerose, i figli di immigrati e più in generale le donne e i giovani che non hanno alle spalle il sostegno di genitori o nonni benestanti. Compito dello Stato e delle istituzioni è quello di agevolare la conciliazione tra impegni lavorativi e carichi familiari nel sostenere le famiglie nei loro progetti fecondi e ridurre le disuguaglianze. I contributi selezionati in questa sezione presentano una serie di proposte di strumenti ritenuti efficaci e di considerazioni critiche su proposte già realizzate.

In *2016. Più che ottantenni che nuovi nati* ci si interroga sui motivi dei bassi livelli di fecondità in Italia e si riflette sui possibili rimedi. Se da un lato è condizione necessaria avere un lavoro, meglio ancora se capace di garantire un adeguato livello di benessere e con buone prospettive per il futuro, dall'altro è importante che le coppie percepiscano che un bambino (in più) non rappresenta una minaccia per le condizioni economiche della famiglia. Per questo motivo, manovre come i trasferimenti monetari alle famiglie a basso reddito (meglio note come bonus bebé) non sono strumenti efficaci per alzare la fecondità in quanto, concentrandosi solo sulla prima fase della vita del bambino che non è necessariamente la più costosa, non vanno a modificare la prospettiva di sostenibilità per gli anni a venire. I bonus per il sostegno al costo economico dei figli, tra cui ricordiamo anche il bonus baby sitter e da ultimo il bonus asilo, risultano essere adatti come politica di contenimento del rischio di povertà minorile ma molto meno come politica capace di stimolare i tassi di natalità. È quanto sottolineato in *Tre Bonus, pochi risultati: armi spuntate contro la denatalità*. Ben più rilevante sarebbe il contributo di misure strutturali in grado di offrire sicurezza e fiducia verso il futuro prevedendo, ad esempio, un automatico incremento di reddito che si protrae fino all'adolescenza come avviene in Svezia e in Francia e un più facile accesso a casa e lavoro. Inoltre, particolarmente importante è la presenza di un sistema educativo a costi accessibili a partire già dalla primissima infanzia. Come evidenziato in *Il decreto legislativo sui nidi: un passo avanti ma la strada è lunga*, considerando i posti in strutture pubbliche e private si arriva ad un tasso di copertura del 20% per i bambini sotto i tre anni, un valore ben al di sotto dell'obiettivo, pur modesto, del 33% suggerito dall'Unione Europea per il 2020. Ancora più bassi sono i valori al Meridione e tra le classi più popolari, contribuendo a rafforzare le disuguaglianze in base al territorio e

all'origine sociale. L'asilo nido è infatti un potentissimo strumento di conciliazione scuola-famiglia tale da incidere sia sulle decisioni di fecondità sia sulla permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Il decreto legislativo del 13 aprile 2017, n. 65, compie diversi passi in avanti soprattutto nella direzione di inserire anche i nidi e i servizi per la primissima infanzia tra i servizi educativi e non esclusivamente custodialistici e istituendo un sistema unico per tutta la fascia tra i 0 e i 5 anni. Tuttavia, questi obiettivi corrono il rischio di essere indeboliti da due fattori. Il primo riguarda il permanere di un sistema di rette che tenderebbe a escludere non tanto i meno abbienti (che hanno agevolazioni) quanto i ceti medi con reddito meno elevato, che non sono abbastanza poveri per accedere a prezzo scontato ma neanche abbastanza ricchi da non preoccuparsi dell'entità della spesa. Il secondo fattore è relativo all'ammontare delle risorse finanziarie messe a disposizione che potrebbe rivelarsi ampiamente insufficiente per raggiungere l'obiettivo europeo. Non è un caso, infatti, che a livello internazionale dove la spesa pubblica per le politiche familiari in proporzione al PIL è più alta, come ad esempio la regione scandinava e la Francia, la quota di donne senza figli è più contenuta. In *Dateci un asilo e vi daremo un figlio*, nel mettere in risalto questa relazione si evidenzia che non sono tanto i benefici puramente economici a incidere maggiormente sui livelli di *childlessness* quanto piuttosto i livelli di spesa per servizi offerti alla famiglia (asili nido, strutture per la formazione primaria, assistenza e supporto per famiglie e bambini). Questo anche perché i benefici monetari, essendo rivolti prevalentemente a famiglie numerose, risultano ancora meno decisive nella scelta di diventare genitori per la prima volta.

In Italia il sistema di protezione sociale è ancora basato su un modello che assegna alla donna un ruolo complementare, ancorato alla sfera domestica e di cura, rispetto all'uomo lavoratore. Non stupisce, quindi, che quando una donna lavora molto spesso porta con sé gran parte del peso della difficile conciliazione tra lavoro e famiglia. Anzi, proprio dentro le mura domestiche che la rivoluzione dei ruoli femminili si è bloccata. Se il coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro è crescente, per quanto rimanga scarso rispetto agli altri paesi occidentali, il tempo che gli uomini dedicano alla famiglia resta alquanto modesto. In particolare, da un lato le differenze tra i partner tendono a ridursi relativamente al tempo dedicato alla cura dei figli, dall'altro restano pronunciate nei lavori routinari come il cucinare, pulire, lavare, ecc. Questi aspetti sono evidenziati in *L'anomalia del lavoro domestico in Italia* dove si mostra anche che a essere più soddisfatte della divisione dei ruoli sono, paradossalmente, le

donne che si fanno maggiormente carico del lavoro familiare. Un risultato che mostra la persistenza di una visione tradizionalista rispetto ai ruoli di genere da parte di entrambi i partner (si veda anche **La condizione delle madri in Italia: repetita iuvant?** e **Lavare, pulire e curare i figli: quali sono le coppie più paritarie?**) Quale ruolo possono avere le politiche nel limitare la disuguaglianza di genere nel nostro paese? L'origine apparentemente culturale delle divisioni dei ruoli domestici si configura come un ostacolo al cambiamento. Tuttavia, misure per favorire il coinvolgimento dei padri nella cura dei figli (ad esempio attraverso l'estensione di congedi di paternità obbligatori) e per incentivare l'esternalizzazione dei lavori domestici, potrebbero avere un ruolo anche nel sostenere l'idea che la genitorialità sia un fenomeno che coinvolga donne e uomini in modo paritario e quindi favorendo il cambiamento culturale.

**(Roberto Impicciatore)**

Publicato su NEODEMOS.it il 17 gennaio 2017

## **2016: più ottantenni che nuovi nati**

DI *GIANPIERO DALLA ZUANNA*

**S**i può stimare che nel 2016, in Italia, siano nati un po' meno di 470 mila bambini, 20 mila in meno del 2015, addirittura 100 mila in meno del 2010. Sempre nel 2016, le persone che hanno festeggiato il loro ottantesimo compleanno sono state più numerose dei nuovi nati. Gli effetti di questo calo delle nascite saranno rapidi e socialmente rilevanti: ad esempio, nel 2022 ci saranno in Italia 4.000 classi di prima elementare in meno rispetto a oggi, e nel giro di pochi anni molti plessi scolastici verranno chiusi per mancanza di scolari. Questi dati sono ancora più impressionanti se proiettati a livello locale. A Napoli, nel 2016, sono nati 1.100 bambini in meno rispetto al 2010 (8.000 contro 9.100), con la perdita, nel 2022, di 44 classi di prima elementare; in un piccolo comune come Carbonara di Nola si è passati – nello stesso periodo – da 27 a 20 nascite, mettendo a serio rischio la possibilità di mantenere nel paese, nei prossimi anni, la scuola primaria.

### **PERCHÉ COSÌ POCHE NASCITE?**

#### **1) – I GENITORI INVESTONO MOLTO SUI FIGLI...**

Questo repentino crollo delle nascite si inserisce in una storia ormai quarantennale di bassa fecondità, dovuta al tipo di rapporti patriarcali fra le generazioni caratteristico dell'Italia, di altri paesi del Sud Europa (penisola Iberica e Balcanica) e dell'estremo oriente industrializzato (Giappone, Corea del Sud, Singapore, grandi città della Cina). In tutte queste società i genitori sono praticamente gli unici responsabili della riuscita sociale dei figli, su cui investono moltissimo, sia dal punto di vista economico che valoriale. Paradossalmente, in queste società – a cui se ne vanno rapidamente aggiungendo altre, come l'Iran, la Thailandia, ma anche la Tunisia e gran parte del Brasile – le coppie hanno pochi figli perché vogliono “troppo bene” ai pochi figli (spesso uno) già nati. Tuttavia, questa tendenza di fondo non è sufficiente a spiegare il crollo delle nascite degli ultimi anni, per cui è necessario richiamare altri due fattori.

## **2) – DIMINUISCONO LE GIOVANI DONNE IN ETÀ DI PROCREARE...**

Il numero di donne in età fertile sta rapidamente diminuendo, a mano a mano che i figli del baby boom (nati nel 1955-75) escono dall'età riproduttiva, e a causa del rapido attenuarsi del saldo migratorio positivo. Il saldo migratorio annuo con l'estero, sempre superiore a 300 mila persone nel primo decennio del secolo, durante la crisi è rapidamente diminuito, avvicinandosi allo zero nel 2015 e nel 2016. In Italia le donne in età 29-39 (quelle che mettono al mondo più del 90% del totale dei figli) erano 10,4 milioni all'inizio del 2001, 7,7 milioni nel 2011, solo 6,9 milioni all'inizio del 2016. Se nel prossimo ventennio il saldo migratorio rimarrà vicino allo zero, le giovani donne continueranno a diminuire: saranno 5,9 milioni nel 2026, appena 5,4 milioni nel 2036, e di conseguenza il numero di nascite nel 2026 sarebbe del 15% inferiore rispetto al 2016 (altri 70 mila nati in meno ...) anche se il comportamento riproduttivo delle donne restasse uguale a quello di dieci anni prima.

## **3) – LA CRISI COLPISCE LE FAMIGLIE CON FIGLI**

Infine, gli studi concordano nel suggerire che le nascite sono diminuite anche a causa della crisi economica, che si è accanita in misura maggiore sulle famiglie con figli. Solo qualche dato: le coppie che l'Istat definisce "a rischio di povertà" sono il 14% se hanno un figlio, il 21% se hanno due figli, addirittura il 39% se ne hanno tre o più. E questi valori sono molto più alti oggi rispetto a qualche anno fa. L'impoverimento delle famiglie è legato per lo più a difficoltà lavorative dei genitori, o a lavori a basso reddito. Inoltre, le coppie con lavori precari sono quelle più restie ad avere figli. Per converso, nei paesi che stanno uscendo o sono usciti dalla crisi – come gli Stati Uniti e la Germania – la fecondità è in ripresa.

## **QUALI I POSSIBILI RIMEDI?**

Le precedenti considerazioni ci permettono di ragionare brevemente sui possibili rimedi all'implosione demografica del nostro paese. Quasi tutte le coppie italiane affermano che sarebbero disposte ad avere due o tre figli, "se le circostanze lo permettessero". Poiché la migliore assicurazione per un bambino contro la povertà è avere entrambi i genitori che lavorano e/o con buone prospettive lavorative per il futuro, è evidente che queste condizioni sono tre: un lavoro tale da permettere un tenore di vita adeguato, una ragionevole sicurezza per il futuro, la possibilità di conciliare il

lavoro con la cura dei bambini. Quindi, il primo strumento per combattere la bassa natalità italiana è aumentare i buoni posti di lavoro. Ma non basta. È anche necessario che le coppie percepiscano che un bambino (in più) non è una minaccia per le condizioni economiche di tutta la famiglia e che è possibile conciliare il lavoro con la cura dei figli.

Tutto ciò premesso, i bonus bebè – anche se una mano la danno – non possono frenare il calo delle nascite. Anche perché sono per lo più concentrati nella prima fase della vita del bambino, che non è necessariamente la più costosa. Servono invece misure strutturali, simili a quelle messe in atto in altri paesi – come la Svezia e la Francia – dove effettivamente nascono molti più bambini che in Italia. In questi due paesi, la nascita del bambino si traduce in un automatico incremento di reddito della coppia, e il reddito aggiuntivo si protrae fino all'adolescenza. Inoltre, i servizi alla primissima infanzia sono molto più variegati e meno costosi per le coppie rispetto alla situazione italiana: tutta la società è a misura di bambino, e cambiare il pannolino a un neonato in un locale pubblico non è un'impresa quasi titanica.

#### **ITALIA: SOCIETÀ DISTRATTA E POLITICA ASSENTE**

Ma perché in Italia i governi di tutti i colori non hanno mai messo seriamente in atto politiche del genere? L'impressione è che nel nostro paese, come in tutte le altre società a struttura patriarcale citate all'inizio, il figlio sia considerato come qualcosa di essenzialmente privato, una specie di "proprietà" dei genitori, con cui lo Stato dovrebbe aver poco a che fare. Io faccio un gioco con i miei studenti. Chiedo a bruciapelo: secondo voi è giusto che le famiglie con tanti figli paghino meno tasse? Ricevendo perrisposta un coro di sì. Ma quando chiedo: secondo voi è giusto che chi non ha figli paghi più tasse? Ricevo per risposta un coro di no. Anche se si tratta di due facce della stessa medaglia! In Francia è possibile tagliare drasticamente le tasse alle famiglie con figli e i nidi sono praticamente gratuiti perché le persone senza figli pagano – mediante le loro tasse – parte dei costi che in Italia sono a carico delle coppie con figli. Il costo del figlio viene socializzato, perché una demografia florida è considerata un bene comune. Un po' succede anche da noi, grazie all'istruzione gratuita. Ma evidentemente non è abbastanza per convincere i genitori ad avere un bambino (in più).

## **FARE PRESTO**

Fino al 2010 l'invecchiamento della popolazione italiana è stato frenato dall'arrivo degli stranieri, e da una natalità bassa, ma in ripresa durante il primo decennio del nuovo secolo. La crisi – con il drastico calo delle immigrazioni, l'incremento delle emigrazioni, l'incremento della povertà e dell'incertezza – e l'uscita dalla scena riproduttiva dei figli del baby boom, hanno drammaticamente messo in luce l'incapacità di rinnovarsi della popolazione italiana. C'è da augurarsi che la politica trovi la forza, la cultura e la lungimiranza per affrontare finalmente questi problemi, sotto la spinta di un'opinione pubblica finalmente consapevole del valore collettivo di una demografia florida. Più aspettiamo, peggio sarà.

Publicato su NEODEMOS.it il 17 maggio 2016

## **Tre Bonus, pochi risultati: armi spuntate contro la la denatalità<sup>1</sup>**

DI *MARCO ALBERTINI, ALESSANDRO ROSINA*

In anni recenti il legislatore ha istituito - in rapida sequenza e in maniera spesso estemporanea e scarsamente coordinata - diverse misure “bonus” per il sostegno al costo economico dei figli. Negli ultimi anni possiamo sicuramente ricordare i bonus bebè, baby-sitter e da ultimo il bonus asilo. Il fine politico dichiarato di queste misure è di dare una qualche risposta alla profonda crisi di fecondità che attraversa - ormai da decenni - il nostro paese. Si tratta però di politiche che fino ad ora hanno dato (e sono destinate a dare in futuro) scarsi risultati a causa di diversi fattori: la limitatezza dei fondi messi a disposizione, l'incertezza che circonda il futuro delle politiche e l'esigibilità dei diritti stabiliti, gli errori nel disegno delle politiche stesse.

### **LO SPOSTAMENTO DELL'AGENDA**

La maggiore attenzione politica in tema di politiche sociali alla denatalità, e non solo sulle pensioni di oggi, non può che essere valutata positivamente. Tuttavia rimangono due dubbi piuttosto rilevanti: primo, allo spostamento di agenda dalle pensioni alle nascite non sembra corrispondere un corrispondente spostamento nella priorità della allocazione delle risorse (ingenti per APE e pensioni, spesso risibile per i vari bonus); secondo viene il dubbio che - ancora una volta - si stiano usando strumenti poco adatti all'obiettivo dichiarato. Il bonus bebè sia come misura in sé che per come è stato disegnato in Italia - condizionato a una prova di mezzi basata sull'indicatore ISEE - appare più adatto come politica di contenimento dell'alto rischio di povertà minorile che come strumento per influire significativamente sugli anemici tassi di natalità degli ultimi decenni. Il bonus baby-sitter e quello asilo sono misure in buona misura sovrapposte (il primo però si rivolge alle sole madri lavoratrici e finanzia

---

<sup>1</sup> Articolo pubblicato anche su Lavoce.info (aggiornato per l'uscita di questo E-Book)

una gamma più ampia di servizi per l'infanzia rispetto al secondo), sperimentali e la cui effettiva esigibilità è legata anche alla disponibilità dei (modesti) fondi messi a disposizione. Si configurano come politiche di sostegno ai costi della conciliazione famiglia-lavoro in un contesto, tuttavia, dove l'offerta di servizi pubblici è scarsa, distribuita in modo fortemente diseguale nel Nord e Sud del paese, e non particolarmente economica per le famiglie a doppio reddito.

### **PERCHÉ POCHI FIGLI?**

Il primo passo per implementare politiche che aiutino veramente a risolvere la natalità è capire perché in Italia si fanno pochi figli. La risposta non sta in un maggior egoismo o nichilismo dei cittadini italiani rispetto a francesi e americani. Se noi facciamo in media un figlio e un terzo e loro due non è perché noi ne desideriamo di meno ma perché riusciamo di meno a mettere i giovani e le coppie italiane nelle condizioni di realizzare in pieno i propri obiettivi riproduttivi.

Bisogna allora più utilmente chiedersi: perché gli italiani non fanno tutti i figli che vorrebbero fare? Le spiegazioni, molteplici e complesse, richiedono come risposta solo misure ben mirate, coerenti e stabili. Uno dei motivi principali è la condizione di difficoltà nel presente e di adattamento al ribasso che blocca non solo le ambizioni lavorative ma ancor più i progetti di vita futuri dei giovani-adulti. I dati dell'indagine "Rapporto giovani" dell'Istituto Toniolo mostrano come nei confronti del lavoro sia aumentata la preoccupazione del reddito adeguato, tanto da far mettere in secondo piano l'autorealizzazione. La conseguenza non è la rassegnazione ma il rinvio, che poi diventa spesso rinuncia. A questo si aggiunga che il miglioramento recente del mercato del lavoro italiano sembra aver beneficiato soprattutto le fasce di età più elevate, mentre rimane drammatica la condizione occupazionale dei giovani adulti, ovvero di coloro che si trovano nell'età fertile del loro corso di vita e per i quali più alta è la propensione ad avere figli.

Le nuove generazioni italiane ci tengono a far crescere i figli in un contesto di sicurezza, con adeguate cure e benessere. La situazione di incertezza del presente li porta a posticipare la formazione di una propria famiglia. Aspettano allora di aver terminato gli studi, di aver trovato un lavoro abbastanza stabile e con uno stipendio che consenta di avere uno standard di vita dignitoso, di avere un po' di risparmi che consentano di acquistare casa (in un paese dove le abitazioni in affitto tendono ad essere poche e

relativamente care). Hanno poi la necessità di continuare a lavorare – possibilmente entrambi – anche dopo la nascita dei figli. E così, di rinvio in rinvio, alla fine della loro vita fertile molte donne italiane si ritrovano a non aver avuto il numero di figli che avrebbero desiderato avere. Secondo i dati Istat, le donne senza figli sono salite dall'11% nella generazioni del 1950 (che ha concluso la sua storia riproduttiva alla fine del secolo scorso) al 21% della generazione del 1970 (le nuove over 45).

### **A COSA SERVONO I BONUS?**

Per come è disegnato, il bonus bebè è una misura di sostegno al reddito per coppie la cui situazione economica è poco florida. Si tratta in sostanza di un trasferimento monetario non condizionato alle famiglie a basso reddito. Il finanziamento non è vincolato a null'altro che alla prova di mezzi e la misura si estende solamente ai figli fino ai tre anni di età. Di fatto questa descrizione corrisponde ad una politica di contrasto alla povertà tra le famiglie con figli sotto i 4 anni, cui tuttavia mancano misure di disegno e inclusione attiva e forme di controllo su come gli importi trasferiti vengano utilizzati.

Il bonus baby-sitter è invece riservato alle madri lavoratrici - che però non beneficiano della esenzione della retta dell'asilo o di politiche su fondi 248/2006; vale per 6 mesi e copre i costi sostenuti per i servizi di cura. Da ultimo il bonus asilo è una “una tantum” che copre (molto parzialmente) i costi della retta d'asilo per i nati dopo l'1 gennaio 2016 e non è condizionato né al reddito né alla situazione occupazionale dei genitori. Questi due bonus corrispondono a politiche di finanziamento dei costi di conciliazione famiglia-lavoro per le primissime fasi di vita del bambino.

Intendiamoci, dati gli elevati livelli di povertà tra minori e la generale scarsità di politiche pubbliche e aziendali volte a favorire la conciliazione famiglia-lavoro, si tratta comunque di misure benvenute, ma sono ben lungi dall'essere politiche efficaci per stimolare i tassi di natalità.

### **MA ALLORA COSA PUÒ FAR ALZARE DAVVERO I TASSI DI FECONDITÀ?**

Ribadiamo che è un bene mettere al centro del dibattito pubblico il sostegno alle famiglie con figli, ma è ancor più importante mettere in campo misure efficaci in grado di restituire la fiducia di vivere in un paese che funziona e che incoraggia a fare scelte di impegno positivo verso il futuro.

I tre bonus possono essere un aiuto, ma non offrono alle nuove genera-

zioni le sicurezze di cui esse hanno bisogno prima di “avventurarsi” nella genitorialità. C’è una serie di misure che lo stato può implementare e che sarebbero più appropriate per favorire la scelta di avere un figlio. Ne elenchiamo alcune (per una riflessione più ampia su approccio e misure si veda il policy paper “Generare futuro” pubblicato dal think tank Volta).

Innanzitutto favorire l’accesso alla casa e al lavoro (stabile). Il Jobs Act sembra essere un buon passo in questa direzione. Ma per l’occupazione giovanile e femminile bisogna fare di più. In questo senso la “Garanzia giovani” è invece lontana dall’essere una politica di successo.

È necessario poi migliorare la possibilità di rimanere nel mercato del lavoro per le coppie con figli. Questo vuol dire servizi di accudimento a costi accessibili fino ai tre anni, ma anche attività rivolte ai bambini più grandi (fino almeno ai 14 anni) negli orari e periodi dell’anno in cui le scuole sono chiuse. Su questo punto negli ultimi anni si sono registrati forti tagli da parte dei comuni.

Bisogna incentivare i padri a fare la loro parte. Sono molte le ricerche che mostrano che si fanno più figli quando i padri sono più partecipi alla vita familiare. Due giorni di paternità obbligatoria sono solo simbolici, serve di più in questa direzione. E le recenti esitazioni nel finanziare ed espandere questa politica sono tutt’altro che rassicuranti.

Bisogna, infine, dare più stabilità alle politiche – anche a quelle di trasferimenti economici – implementate dai vari governi. Le misure episodiche, con finanziamenti insufficienti e limitati nel tempo possono essere un ottimo strumento di acquisizione del consenso elettorale, ma sono cattive politiche. Gli italiani sanno bene che i governi passano mentre i figli rimangono.

Publicato su NEODEMOS.it il 10 febbraio 2017

## **Il decreto legislativo sui nidi: un passo avanti, ma la strada è lunga<sup>1</sup>**

DI *CHIARA SARACENO, EMMANUELE PAVOLINI*

Come era già successo decenni fa con la scuola materna, anche i nidi e i servizi per la primissima infanzia entrano finalmente a pieno titolo tra i servizi educativi. O almeno questo è l'obiettivo dello "Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni" del gennaio 2017. Niente più due sistemi separati rispettivamente per le fasce di età 0-2, 2-5, ma un sistema unico, al fine di «garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali». Anche la qualificazione specifica richiesta per il personale va nella stessa direzione (art.2). Sembra, inoltre, di capire, che lo schema di decreto punti su una pluralità di modelli organizzativi e temporali, non ridotti esclusivamente al nido a tempo pieno, per rispondere sia alle esigenze di sviluppo di ciascun bambino sia alle necessità dei genitori. Sarà compito dei Poli educativi, luoghi che dovrebbero accogliere le diverse attività e servizi educativi per gli 0-6 anni (art. 3), sia organizzare e coordinare l'offerta che monitorarne l'efficienza ed efficacia.

In effetti, già da diversi anni, contrariamente a quanto si è letto su alcuni giornali in occasione della approvazione del decreto, i servizi per la primissima infanzia e in particolare i nidi in moltissime amministrazioni comunali sono definiti come servizi educativi e non esclusivamente custodialistici e la responsabilità nei loro confronti è attribuita agli assessorati all'istruzione e non a quelli all'assistenza e ai servizi sociali. La grande debolezza di cui soffrono è piuttosto il loro statuto di servizi a domanda individuale e il loro finanziamento prevalentemente locale.

### **LA SITUAZIONE ATTUALE: GRANDI DIFFERENZE CHE CREANO DISUGUAGLIANZE**

Insieme, queste due caratteristiche, contribuiscono a tenere i livelli

---

<sup>1</sup> Articolo aggiornato per l'uscita di questo E-Book

di copertura dei servizi per la prima infanzia finanziati dai Comuni molto bassi (13% circa) con differenze territoriali enormi – dal 26% circa dell’Emilia-Romagna a meno del 2% della Calabria – e poco congruenti con l’obiettivo di garantire a tutti i bambini e bambine pari opportunità. Una recente indagine Istat<sup>2</sup> mostra che, accanto all’offerta pubblica, se ne è sviluppata anche una privata, praticamente finanziata interamente dalle famiglie: se si considerano i posti in strutture pubbliche e private si arriva ad un tasso di copertura pari a circa il 20% per i bambini sotto il 3 anni. Sia che si prenda il dato di copertura dei servizi finanziati dai Comuni che quello comprendente anche le strutture private, il caso italiano appare comunque molto lontano dal (modesto) obiettivo del 33% che l’Unione Europea si è data all’interno della “Strategia Europa 2020”.

Queste difficoltà contribuiscono sia a rafforzare le disuguaglianze nelle pari opportunità tra bambini e bambine sul territorio nazionale (fra Nord e Sud) e per classe sociale (sono soprattutto i figli di classi medio-alte più di quelle popolari ad accedere), sia a far considerare il nido e servizi simili un servizio a bassa legittimità culturale, da utilizzarsi solo in caso di estremo bisogno o di mancanza di alternative familiari. Tutto ciò rende difficile ai genitori, in particolare alle madri, conciliare la ricerca e il mantenimento di una occupazione in presenza di un bambino molto piccolo, con effetti negativi sia sulle decisioni di fecondità sia sulla permanenza delle donne nel mercato del lavoro e sul loro reddito a medio e lungo termine. Una indagine preliminare sui dati amministrativi dell’INPS, pubblicata recentemente da Martino<sup>3</sup>, mostra che il ritorno dei redditi ai livelli precedenti la maternità avviene solo dopo circa venti mesi, rispecchiando un lento rientro al lavoro, la riduzione delle ore lavorate e il rischio di lasciare o perdere la propria occupazione. Nel migliore dei casi, quindi, diventando madri le lavoratrici perdono quasi due anni di progressione di reddito (e di carriera), ampliando il divario che le separa dai colleghi maschi, inclusi i padri.

Con lo schema di decreto si fa, appunto, il primo passo importante verso la creazione di un servizio educativo per la primissima infanzia non più esclusivamente affidato alla discrezionalità locale. Anche l’Italia sembra finalmente orientata ad affrontare i servizi della prima infanzia in un’ottica

---

2 Istat (2016): “[Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: censimento delle unità di offerta e spesa dei comuni](#)”

3 Si legga l’intervento di Enrica M. Martino: “[Quanto costa alle donne la maternità](#)” su la voce.info, 20.12.16.

che coniughi l'obiettivo delle pari opportunità tra i bambini come obiettivo insieme di uguaglianza e di investimento in capitale umano e quello del sostegno alla conciliazione tra scelta di fare un figlio e permanenza nel mercato del lavoro.

### **I LIMITI DEL DECRETO**

Questi obiettivi rischiano, tuttavia, di essere fortemente indeboliti, se non vanificati, da due limitazioni. La prima riguarda le rette. A differenza della scuola per l'infanzia, si parla ancora (art. 9, comma 1), nell'ottica di un servizio a domanda individuale, di compartecipazione delle famiglie alla spesa, la cui soglia massima non è neppure definita, ma rimandata alla "Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, *tenuto conto delle risorse disponibili*". È proprio l'entità delle rette che esclude non tanto i meno abbienti (che hanno rette agevolate), quanto i ceti medi a reddito modesto. Si tenga presente che un quinto della spesa dei Comuni per i servizi per la prima infanzia è sostenuta dalle famiglie tramite compartecipazione. Se si pensa che sia opportuno o inevitabile introdurre una retta e non solo una tassa di iscrizione, occorrerà individuare criteri più adeguati, che tengano conto anche del possibile effetto selettivo nei confronti di chi non è abbastanza povero per accedere gratuitamente o a prezzo scontato e non è abbastanza abbiente da non doversi preoccupare dell'ammontare della retta.

La seconda limitazione riguarda le risorse aggiuntive messe in campo: 229 milioni all'anno, da distribuire su tutto il territorio nazionale. Senza negare la positività di questo impegno, esso appare largamente insufficiente a realizzare in tempi ragionevoli almeno il 33% di copertura, anche se parte dell'ampliamento avvenisse con servizi convenzionati, a tempo parziale o micronidi. Per dare un'idea di quanto sarebbe necessario, si consideri che i dati Istat riferiti al 2013 indicano che la spesa corrente dei Comuni per i servizi socio-educativi rivolti alla prima infanzia, al netto della compartecipazione delle famiglie pari a 310 milioni di euro, ammontava a circa 1,25 miliardi di euro, assicurando una copertura del 13%. Un aumento annuo di 229 milioni rappresenta un incremento di un po' meno di un quinto della spesa annuale. Apprezzabile, ma ancora largamente insufficiente, dati i livelli da cui si parte.

Publicato su NEODEMOS.it il 12 aprile 2016

## **Dateci un asilo e vi daremo un figlio**

DI **BEPPE RUGGIERO**

**I**n gran parte dei paesi europei la bassa fecondità è sempre più legata al crescente numero di donne infeconde: in Paesi come Austria, Germania, Italia, Finlandia e Svizzera addirittura una quarantenne su cinque resta senza figli. La maggiore infecondità è ancora legata al mancato accesso delle donne al matrimonio (o ad un rapporto di coppia stabile), così come ad un aumento della sterilità, dovuta al fatto che le coppie iniziano a cercare di avere figli ad età sempre più elevate. Esistono, tuttavia, anche altre ragioni che possono portare una donna a scegliere di non procreare. Ci si chiede, ad esempio, quale sia il ruolo del contesto istituzionale.

### **LE DONNE DEL XXI SECOLO E L'INFECONDITÀ**

Il costante processo di crescita delle donne verso posizioni economico-sociali più elevate (livelli di istruzione più alti, maggiore partecipazione alla forza lavoro) non sembra aver avuto un'influenza sulla quota di donne senza figli a livello macro. Il livello d'infecondità (*childlessness*), infatti, cresce a tutti i livelli di istruzione e si riscontrano alti livelli di donne senza figli sia in paesi in cui c'è una forte percentuale di donne lavoratrici (Regno Unito, Svizzera), sia dove l'occupazione femminile è inferiore al 50% (Italia, Spagna).

Ma in un contesto sociale in cui il lavoro femminile è sempre meno un'eccezione, a fare la differenza sulla scelta di avere o no un figlio possono essere le politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia e i benefici e i servizi messi a disposizione dallo Stato per facilitare la crescita di un figlio, soprattutto nel periodo di prima infanzia. Nonostante il lavoro domestico degli uomini, soprattutto tra i padri più giovani e istruiti, sia notevolmente aumentato nell'ultimo decennio, infatti, è ancora la donna occuparsi della dose di lavoro più massiccia nelle faccende di casa e nella cura dei figli.

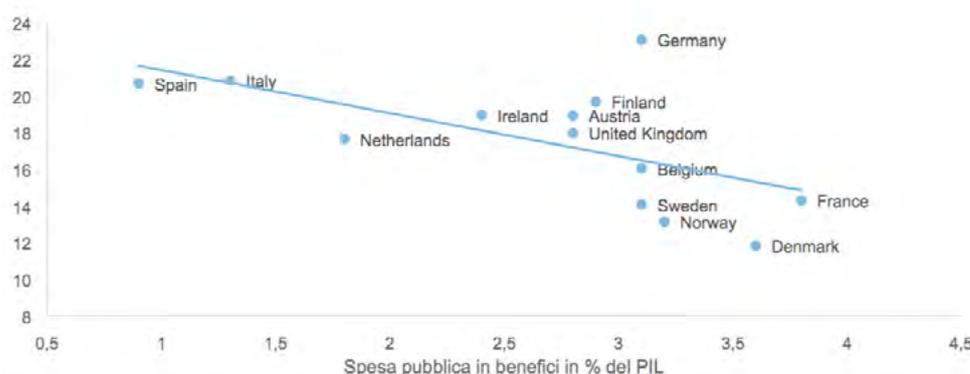
Soprattutto quando la donna lavora, un sistema istituzionale più sviluppato, che favorisca la parità uomo-donna in ogni ambito e sostenga le politiche familiari può essere un fattore decisivo e influire sull'abbassamento dell'infecondità.

## L'INFECONDITÀ E LE POLITICHE FAMILIARI

Ai giorni nostri, infatti, si passa almeno un decennio della vita adulta senza figli, e per avere un'idea dell'infeccondità definitiva bisogna considerare le donne che hanno raggiunto la fascia d'età dei 40-45 anni, oltre la quale le nascite sono rare – soprattutto se si considera il primo figlio. I dati più recenti a disposizione riguardano quindi le coorti delle donne nate tra il 1968 e il 1972

Se si mettono in associazione le spese in politiche familiari e i livelli di infeccondità degli stati europei, viene fuori l'immagine di un'Europa a diverse velocità, soprattutto sul campo dei servizi. È evidente che dove la spesa pubblica per le politiche familiari in proporzione al PIL è più alta, si riscontrano anche i livelli di infeccondità più bassi (Figura 1). Infatti, nei paesi con livelli di spesa più elevati, ad esempio la regione scandinava e la Francia, i livelli di infeccondità sono più contenuti. Al contrario Spagna e Italia, le cui spese in benefici alla famiglia sono molto limitate, mostrano anche alti valori di *childlessness*.

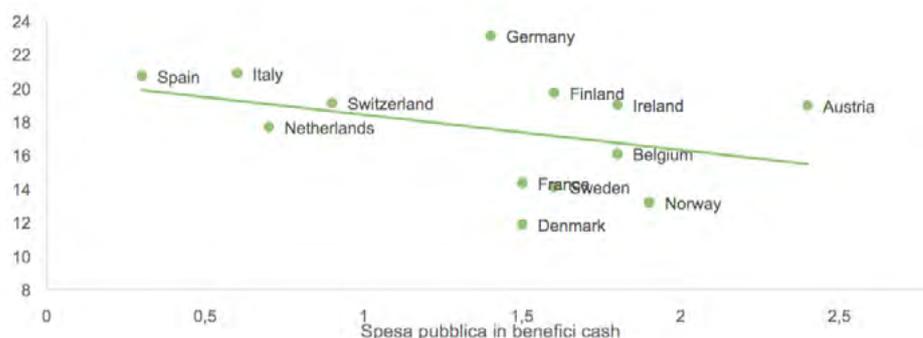
**Figura 1** - Spesa pubblica complessiva in benefici alle famiglie (2001) e infeccondità (coorte 1968-72).



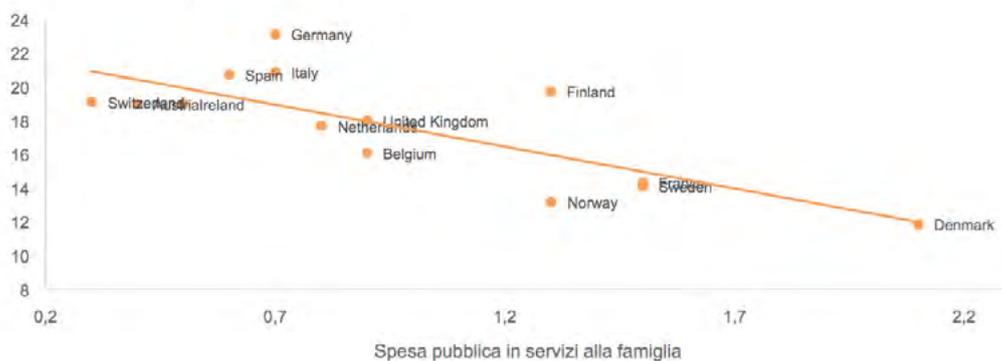
Diversamente da quanto si possa immaginare, non sono però i benefici puramente economici ad avere una forte relazione con l'infeccondità (Figura 2). C'è una associazione molto più forte (si noti la pendenza della linea di regressione) con la spesa per servizi offerti alla famiglia (Figura 3).

Anche qui, i livelli di infeccondità sono bassi dove i servizi garantiti alla famiglia sono maggiori (l'area scandinava e la Francia) e livelli di infeccondità sono più alti laddove la spesa pubblica in servizi è limitata (Italia, Spagna, Germania, Svizzera).

**Figura 2** - Spesa pubblica complessiva in benefici cash (2001) e infedonità (coorte 1968-72).



**Figura 3** - Spesa pubblica in servizi alla famiglia (2001) e infedonità (coorte 1968-72).



### PIÙ ASILI PER TUTTI?

I servizi (che comprendono asili nido e strutture per la formazione primaria, assistenza e supporto – anche a domicilio – per le famiglie e più in generale la spesa pubblica a sostegno dei bambini) sono quindi fattori in grado di svolgere un ruolo importante nell’abbassamento dell’infedonità, anche perché a differenza dei benefici monetari – che solitamente interessano per lo più le famiglie numerose – possono svolgere un ruolo decisivo nella scelta di diventare genitori per la prima volta.

È chiaro che l’assunzione “dateci un asilo e vi daremo un figlio” è semplicistica, soprattutto perché si tratta di uno studio che associa valori macro, quindi non si può dare per scontata la relazione di causa-effetto. È però interessante notare come la quota di donne senza figli cambi a seconda della spesa pubblica nelle politiche familiari degli stati europei più sviluppati. In questi contesti, se lo Stato agevola la gestione del periodo di prima infanzia (con una spesa maggiore per i servizi, più che con assegni familiari), c’è un evidente calo dell’infedonità generale.

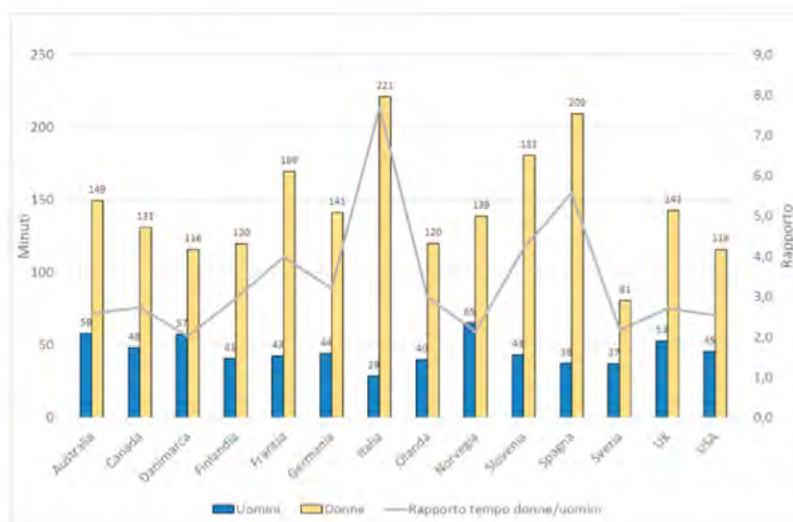
Publicato su NEODEMOS.it il 20 settembre 2016

## L'anomalia del lavoro domestico in Italia

DI *RENZO CARRIERO, LORENZO TODESCO*

**A**Tra le ragioni per cui in Italia i tassi di occupazione femminile e di fecondità sono particolarmente bassi rispetto alla media UE (rispettivamente 47% e 1,37 figli per donna contro 60% e 1.58), si cita spesso la mole di lavoro familiare, ovvero l'insieme di attività domestiche e di cura svolto dalle donne. A ben guardare, però, ciò che costituisce un'anomalia, o peculiarità se si preferisce, è il lavoro domestico *tout court*, e in particolare due tipi di attività: cucinare e pulire (con gli annessi e connessi di sparecchiare, apparecchiare, riordinare ecc.). Da nostre analisi (si veda Carriero, Todesco, 2016, da cui sono tratte anche le successive analisi qui presentate e le spiegazioni proposte) sull'archivio dati Multinational Time Use Study<sup>1</sup>, risulta che le donne italiane non hanno eguali nel tempo dedicato a queste attività: la bellezza (si fa per dire...) di 3h41' al giorno di media (Figura 1).

**Figura 1** - Minuti di lavoro domestico routinario in un giorno medio, per sesso, e rapporto tempo donne/uomini in 14 paesi (individuo 18-64 anni).

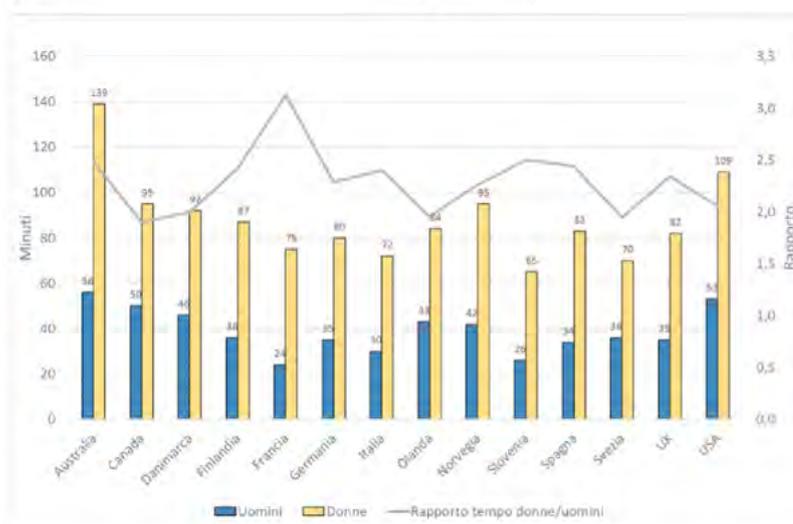


Fonte: *Multinational Time Use Study*, anni 1998-2006, nostra elaborazione.

<sup>1</sup> È una collezione armonizzata di indagini sull'uso del tempo condotte in vari paesi del mondo in diversi periodi. Cfr. <http://www.timeuse.org/mtus>.

Solo le spagnole si avvicinano a questa specie di primato, mentre quasi tutte le altre distano almeno un'ora o più. Vista la scarsa propensione degli uomini italiani a cucinare, lavare i piatti, pulire e riordinare, non sorprende quindi osservare che il divario di genere nel lavoro domestico risulti molto ampio nel nostro paese. La stessa situazione invece *non* si osserva nel lavoro di cura, rispetto al quale le madri italiane (e in qualche misura i padri) non si discostano particolarmente dalla media (Figura 2). Dunque l'anomalia è proprio il lavoro domestico femminile e non si può spiegare con il fatto che le donne italiane hanno caratteristiche socio-demografiche (età, istruzione, condizione occupazionale, single/in coppia, ampiezza della famiglia) diverse dalle donne di altri paesi. Anche tenendo conto delle differenze nella composizione delle varie popolazioni (che pure esistono), l'anomalia del lavoro domestico in Italia permane.

**Figura 2** - Minuti di cura dei figli in un giorno medio, per sesso, e rapporto tempo donne/uomini in 14 paesi (individuo 18-64 anni con almeno un figlio minore).



Fonte: *Multinational Time Use Study*, anni 1998-2006, nostra elaborazione.

Un fardello di questo genere potrebbe tradursi in un aggravio di stress, soprattutto per quelle donne che, al lavoro per la famiglia, sommano quello per il mercato. Potremmo cioè aspettarci di trovare una connessione tra lavoro domestico e benessere psichico (misurato come stress percepito) della donna. Tuttavia, analizzando i dati sull'uso del tempo dell'ultima indagine Istat disponibile (2008-09) non si trova alcuna relazione significativa. Anche a parità di una serie di caratteristiche individuali, fare più o meno lavoro domestico (sia in termini assoluti, sia di ripartizione con

il partner) non risulta associato con un aumento o una diminuzione dello stress. Quest'ultimo cresce significativamente solo quando la *soddisfazione* per la divisione del lavoro domestico con il partner è bassa. La probabilità che una donna si dichiari sempre o spesso stressata è del 23% quando è molto o abbastanza soddisfatta della divisione del lavoro domestico con il proprio partner, mentre la stessa probabilità quasi raddoppia (sale al 42%) quando la donna non è per niente soddisfatta. Dunque ciò che conta sembra essere non *quanto* si fa, ma *come* lo si fa, cioè – semplificando un po' – se di buon grado o contro voglia. Anche perché, se andiamo a guardare quanto lavoro domestico fanno le donne che si dichiarano *soddisfatte* della divisione, scopriamo che in media si fanno carico di circa l'80% del totale di coppia.

### LE SPIEGAZIONI

Come si può rendere conto di questi dati un po' paradossali? A nostro giudizio, ci si può ricondurre ad alcune spiegazioni di tipo culturale. In primo luogo, vanno considerati i significati simbolici di identità di genere associati alle attività domestiche. Una visione tradizionale dei ruoli di genere considera infatti tali attività il lavoro delle donne per eccellenza. Come noto, il nostro paese, pur in presenza di alcuni innegabili cambiamenti, continua a essere fortemente tradizionalista rispetto ai ruoli di genere; dunque, attività come la preparazione dei pasti e la pulizia della casa costituiscono ancora per molte donne elementi importanti della loro identità femminile, non incombenze a cui dedicare il meno tempo possibile.

Un altro fattore di cui tenere conto sono gli elevati standard di qualità nella preparazione del cibo e nella pulizia e nell'ordine della casa che caratterizzano l'Italia. La nostra tradizione culinaria e gastronomica è considerata un'eccellenza e numerosi studi (cfr. ad es. Montanari 2010) hanno messo in luce una vera e propria funzione identitaria della cucina in Italia. È ragionevole quindi ipotizzare che una cultura diffusa del mangiar bene influenzi anche la preparazione quotidiana dei pasti per la famiglia, con conseguente sostanziale investimento di tempo. Rispetto agli standard di pulizia e ordine, va considerato che la grande maggioranza delle famiglie italiane risulta proprietaria dell'abitazione in cui vive, che spesso costituisce la maggior parte del loro patrimonio. Data l'importanza di questo investimento a livello materiale e simbolico, non stupisce una particolare attenzione nel voler mantenere la casa pulita e in ordine.

Infine, un ulteriore elemento da considerare è l'importanza della religione nel nostro paese, che si accompagna a una concezione tradizionale dei rapporti di genere e della divisione dei ruoli e delle responsabilità tra uomini e donne. Come risulta da alcune nostre analisi, vi è un legame non trascurabile tra conformità alla tradizione religiosa a livello del contesto regionale e impegno delle donne nel lavoro domestico, anche a parità di diverse caratteristiche individuali. Dal momento che nel nostro paese l'adesione alla tradizione religiosa è tra le più alte d'Europa, non stupisce che le donne italiane dedichino così tanto tempo alle faccende di casa.

### **CHE FARE?**

Come porre rimedio a questa anomalia che costituisce una delle cause della disuguaglianza di genere nel nostro paese? I cambiamenti sociali richiedono tempi lunghi, soprattutto quando implicano mutamenti di tipo culturale. Una maggiore collaborazione maschile nel lavoro domestico sarebbe auspicabile, ma ottenere questo risultato attraverso le politiche non è così facile. L'introduzione del congedo di genitorialità dedicato ai padri può favorire un maggiore coinvolgimento di questi nella cura dei figli, ma risulta molto più difficile intervenire in modo simile rispetto ad attività come cucinare e pulire. In alternativa, si potrebbe ridurre il carico di lavoro delle donne incentivando l'acquisto di collaborazione domestica sul mercato a condizioni particolarmente vantaggiose. Ma anche una misura del genere, che pure solleva diverse criticità sotto molteplici aspetti, potrebbe non bastare. Le nostre analisi evidenziano infatti che molte famiglie italiane rinunciano a rivolgersi a una colf anche quando potrebbero permetterselo. Maggiori speranze possono essere riposte nel cambiamento generazionale, ma questo è appunto un processo di lungo periodo.

#### **Per saperne di più**

Montanari M. (2010) *L'identità italiana in cucina*, Laterza, Roma-Bari.

Carriero R., Todesco L. (2016) *Indaffarate e soddisfatte. Donne, uomini e lavoro familiare in Italia*, Carocci, Roma.

**V**

**Giovani, sviluppo,  
welfare**

## INTRODUZIONE

Supponiamo di vivere in un paese in cui i giovani non hanno valore sociale e nel quale se una coppia decide di avere dei figli se ne debba prendere carico da sola senza troppo fastidio per gli altri. Quindi disimpegno politico e disinvestimento pubblico verso le nuove generazioni. Ne consegue: formazione di basso livello, scarsi servizi di orientamento, pochi strumenti di accompagnamento per l'ingresso nel mondo del lavoro, nessun sostegno all'autonomia e alla formazione di una propria famiglia.

Cosa accadrebbe? In una società sempre più complessa, in un mondo che corre sempre più velocemente, ci troveremmo con una elevata rinuncia ad avere figli e un elevato rischio di povertà per le famiglie con figli. Ci troveremmo, di conseguenza, con sempre meno giovani ma anche con difficoltà per essi di formazione adeguata e ingresso solido nel mondo del lavoro. Quindi con fecondità ancora più bassa e una accentuazione dell'invecchiamento della popolazione. Godremmo quindi di una ridotta spesa pubblica destinata alle nuove generazioni, ma subiremmo anche un progressivo aumento dei costi sociali generati dagli squilibri demografici e dal crescente peso degli anziani e dei grandi anziani. Ne seguirebbe, però, anche una minore crescita economica via via che le generazioni più mature escono dalla vita produttiva e vi entrano le coorti più giovani, numericamente meno consistenti ma anche meno preparate per affrontare le richieste del mondo del lavoro di oggi e di domani.

Supponiamo si tratti di una squadra di calcio, tanto per farci capire meglio dai nostri lettori. Se facciamo uscire calciatori stanchi e facciamo entrare meno calciatori di quanti ne escono (anche meno allenati e posizionati in ruoli inadeguati), è chiaro a tutti che la squadra si trova a peggiorare progressivamente la sua performance in campo, diventando meno competitiva.

Insomma, anche se i giovani non ci piacessero, non sarebbe un buon affare renderli un bene superfluo e disprezzato.

Ovviamente l'Italia non è così, ma non è nemmeno il paese migliore in cui essere giovani, soprattutto se non si ha una solida e benestante famiglia alle spalle. Non è un caso se, oltre a detenere il record di NEET (giovani che non studiano e non lavorano) in Europa, siamo anche un paese con produttività stagnante e con welfare squilibrato e inefficiente.

I contributi proposti in questa sezione dell'ebook affrontano da vari punti di vista il tema delle politiche da realizzare per mettere le nuove generazioni solidamente in campo nella sfida per rendere il paese vincente, non solo in difesa rispetto ai grandi cambiamenti in corso, ma anche in attacco.

In *Una generazione ignorata, sfruttata, incompresa, orfana del proprio futuro* si trova un atto di accusa della politica, assieme al mercato e ai media, nell'aver offerto poca attenzione ai giovani come bene pubblico, contribuendo a rafforzare un atteggiamento culturale che vede in Italia le nuove generazioni solo come "figli di". Non si tratta solo di singole misure mancate o mal realizzate, ma di un approccio che non consente al Paese di sollevarsi dalla logica del clan (che fa contare soprattutto le logiche di appartenenza e assegna forte rilevanza alle relazioni informali nel benessere familiare e nel successo personale) ed entrare pienamente nei processi avanzati del XXI secolo.

In *Le ragioni della nuova migrazione degli italiani* si tocca un tema molto presente nel dibattito pubblico del nostro paese, quello della cosiddetta "fuga dei cervelli" (ma non solo di fuga, e non di soli cervelli si tratta). Vengono esaminate le ragioni che portano un crescente numero di giovani ad andarsene altrove e pochi a tornare, con ancor meno talenti attratti dagli altri paesi avanzati. Un fenomeno che se governato bene consentirebbe ai giovani espatriati di arricchire il loro retroterra formativo, di accumulare esperienze, di costruire nuove reti di relazione, ma che rischia invece di determinare una perdita netta di capitale umano in un paese già povero di giovani e di laureati.

Nel contributo *Giovani che aiutano giovani: il progetto olandese* viene illustrato un esempio di come vadano realizzate le politiche giovanili. Il progetto presenta, infatti, molti requisiti virtuosi che andrebbero utilizzati nel disegnare e realizzare misure di attivazione e inclusione ("integrazione sostenibile nel mercato del lavoro"). Si tratta di un progetto innovativo, di qualità, partecipativo, misurabile nei suoi effetti..

Nell'articolo *Il lavoro c'è, ma non si vede*, si affronta uno dei nodi principali che frenano il contributo delle nuove generazioni ai processi di crescita, ovvero le disfunzioni nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. La conseguenza è quella di trovarsi sia con offerte di aziende che non incontrano giovani pronti e disponibili, sia (ancor più) con giovani pronti e disponibili ma senza possibilità di vera collocazione e valorizzazione nel mercato del lavoro. Viene toccato anche il tema delle skills, da formare e

rendere efficacemente agite, sempre più strategico anche in relazione alle trasformazioni connesse a “Sviluppo 4.0”.

Infine, con *Staffetta generazionale: contesto e ipotesi* si discute il rapporto tra generazioni nel mercato del lavoro di un paese che invecchia. Siamo pieni di teorie che dicono che l’aumento dell’occupazione oltre i 55 anni (alimentato recentemente dalla spinta brusca all’innalzamento dell’età pensionabile prodotta dalla legge Fornero), non dovrebbe avere ricadute negative sull’occupazione giovanile. Ma l’Italia è un paese che spesso sfugge agli schemi teorici (a partire da quello che sostiene che le generazioni demograficamente meno consistenti ricevono maggiori investimenti ed hanno maggiori opportunità). In vari settori, ancor più in una economia stagnante, una collisione tra lavoratori maturi da trattenere e giovani che vorrebbero entrare può manifestarsi. La staffetta generazionale può aiutare?

L’approccio da tenere è comunque quello pragmatico. Proprio perché il mondo è sempre più complesso e cambia rapidamente, bisogna sperimentare e valutare l’impatto delle politiche. Partendo dal presupposto che le nuove generazioni sono quelle che determinano il cambiamento sociale nella ricerca della propria realizzazione.

**(Alessandro Rosina)**

Pubblicato su NEODEMOS.it il 5 febbraio 2016

## Una generazione ignorata, sfruttata, incompresa, orfana di un proprio futuro<sup>1</sup>

DI *ALESSANDRO ROSINA*

**V**olendo sintetizzare con uno slogan la condizione delle nuove generazioni italiane potremmo usare il seguente: *ignorati dalla politica, sfruttati dal mercato, incompresi dai media, iperprotetti dai genitori.*

### IGNORATI DALLA POLITICA

Iniziamo dall'ignoranza politica. Gran parte della classe dirigente italiana non sa cosa siano le nuove generazioni, un po' per carenza di propri strumenti culturali e un po' per disinteresse. Quello che conta per chi ha posizioni di potere e influenza in questo paese è aumentare (o quantomeno mantenere) quello che ha conquistato e fermare tutto ciò che può mettere in discussione quanto ha raggiunto. In un sistema rigido, poco aperto al cambiamento, con meccanismi di ricambio inceppati, il vantaggio va tutto alle componenti della società orientate a difendere le rendite del passato a discapito di chi vuole produrre nuovo benessere futuro. L'attenzione è semmai concentrata sui propri singoli figli. In un paese in cui l'ascensore sociale è bloccato, in cui il successo sociale dei giovani è più legato alle risorse dei genitori che al proprio impegno e alle proprie capacità, i "figli di" hanno un vantaggio competitivo rispetto agli altri. Perché allora politici interessati non al bene comune ma al proprio potere e al bene unico dei propri figli, dovrebbero realizzare misure che tolgono a tutti gli ostacoli dalla pista annullando le corsie preferenziali per i propri protetti? Questo non significa che scientemente la politica cerchi di mantenere lo status quo, ma è poco motivata a cambiarlo e ha poche spinte dalla società italiana per farlo. Arriviamo così al tema dell'iperprotezione da parte dei genitori, che non riguarda solo i politici.

---

<sup>1</sup> Articolo pubblicato anche su *pagina99*

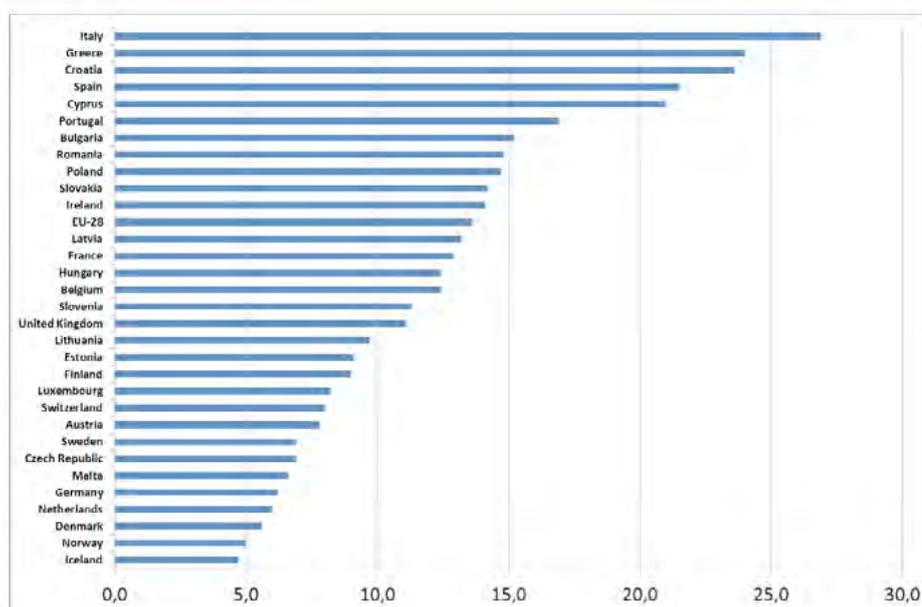
### **IPERPROTETTI DAI GENITORI**

Esiste nel nostro paese una grande disponibilità di aiuto da parte di madri e padri italiani, culturalmente predisposti a dare di tutto e di più ai propri figli in cambio del piacere di sentirsi parte attiva nella costruzione del futuro che immaginano per essi. Il rischio è però quello di scadere, appunto, nell'iperprotezione e nell'eccesso di protagonismo sul destino dei figli accentuando dipendenza e insicurezza. Al genitore medio italiano non importa davvero quali sono gli obiettivi dei figli e come incoraggiarli a realizzarli seguendo la propria strada, ha invece bene in mente cosa desidera lui per il proprio figlio e ha le sue idee su come farglielo ottenere. Allo stesso modo la classe dirigente italiana non ha ben chiaro quali siano le sensibilità specifiche e le vere potenzialità delle nuove generazioni, ha invece bene in mente cosa essa si aspetta dai giovani in funzione della propria idea (superata) di paese. Nessuno quindi fornisce incoraggiamento e supporto alle nuove generazioni italiane per mettere a frutto le proprie capacità e costruire un futuro coerente con le proprie sensibilità e i propri desideri. La conseguenza è che i giovani italiani rimangono ai margini o il futuro vanno a costruirselo altrove.

### **SFRUTTATI DAL MERCATO**

Questo errore di impostazione sta alla base anche della condizione di sfruttamento da parte del mercato. Le riforme che si sono susseguite dalla seconda metà degli anni Novanta in poi non hanno mirato a migliorare la condizione delle nuove generazioni nel mondo produttivo ma hanno puntato a consentire alle imprese di offrire contratti al massimo ribasso e con facile disimpegno verso i neo assunti. Anziché quindi creare crescita e sviluppo, miglioramento di prodotti e servizi attraverso il capitale umano e la capacità di innovazione delle nuove generazioni, le aziende sono state incentivate a resistere sul mercato tenendo basso il costo del lavoro e sfruttando il più possibile i nuovi entranti. Si è preferito così prendere il giovane disposto a farsi pagare di meno che quello con potenzialità su cui investire per migliorare produttività e competitività dell'azienda. Un sistema che quindi si è avvitato verso il basso, producendo allo stesso tempo scarse opportunità per i giovani, bassa crescita e crescenti diseguaglianze sociali e generazionali. Il fatto di detenere il record in Europa della percentuale di giovani che vorrebbero lavorare ma non trovano occupazione è la conferma (Figura 1).

**Figura 1** - Percentuale di giovani (20-24 anni) non occupati che vorrebbero lavorare (in cerca attiva o meno).



Fonte: Eurostat 2014

## INCOMPRESI DAI MEDIA

I media italiani di fronte a tutto questo sono rimasti a guardare ma senza davvero sforzarsi a capire cosa stava succedendo, scegliendo quindi di rappresentare la realtà seguendo vecchi schemi e semplificandola al massimo. Ecco allora che allo stesso tempo sui giornali i giovani sono bamboccioni causa della propria condizione e vittime sacrificali di un paese senza futuro. Nessuna capacità del nostro dibattito pubblico di generare e alimentare una discussione sulle trasformazioni in corso, sulle sfide cruciali che esse pongono, sul ruolo delle nuove generazioni per vincerle e creare nuovo benessere.

Questo paese deve ancora dimostrare con i fatti di credere nelle nuove generazioni e di considerare i giovani non il problema di una società in declino ma la risorsa più preziosa di un paese che vuole crescere al meglio delle sue potenzialità. Serve però un salto culturale che riscatti i giovani dalla figura di figli da proteggere dai rischi del presente a quella di nuove generazioni come forza sociale trainante verso le opportunità di un nuovo futuro.

### *Per approfondimenti:*

A.Rosina, “Neet. Giovani che non studiano e non lavorano”, Vita & Pensiero, Milano, 2015.

Pubblicato su NEODEMOS.it il 6 ottobre 2015

## Le ragioni della nuova migrazione degli Italiani

DI *PAOLO BALDUZZI, ALESSANDRO TOPPETA*

L' emigrazione italiana fu uno dei fenomeni più rilevanti dalla fine del XIX secolo; durante la seconda metà del XX secolo, invece, molti immigrati scelsero l'Italia come loro destinazione. Il numero degli emigranti italiani diminuì, trasformando l'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione. Tuttavia, i dati ISTAT mostrano che negli ultimissimi anni le emigrazioni di italiani all'estero hanno riacquisito consistenza. Inoltre, sta aumentando il numero di coloro che migrano dopo aver ricevuto una educazione formale (o altro termine/universitaria). Questo fenomeno è conosciuto come "fuga di cervelli" e implica costi per lo Stato italiano in termini, tra le altre cose, di mancanza di ritorni dagli investimenti profusi per il finanziamento dell'istruzione pubblica. Inoltre, i giovani che migrano lasciano un paese che sta velocemente invecchiando

Comprendere come mai molti italiani hanno ripreso ad emigrare ha rilevanti implicazioni politiche ed economiche. Le ragioni della migrazione sono spesso rappresentate all'interno di un framework denominato push-pull. Le motivazioni che determinano l'emigrazione vengono divise tra i fattori che spingono ad allontanarsi dal paese di origine (push) e i fattori che attraggono gli emigranti nel paese di destinazione (pull). Questo framework aiuta a comprendere ciò che innesca l'inizio del processo di emigrazione. Le politiche migratorie nei paesi di partenza sono dirette ad individuare il fattore che dà inizio alle partenze per cercare di modificare e controllarne così il flusso.

### **LE RAGIONI DI CHI PARTE. MILANESI E UMBRI A CONFRONTO.**

L'associazione Italtents insieme al comune di Milano ha sottoposto un questionario nel 2011 ai cittadini milanesi che hanno scelto di lasciare l'Italia. Il questionario conta 1131 risposte che permettono di integrare i dati ufficiali forniti dagli istituti di statistiche nazionali. Il questionario indaga le

ragioni che hanno spinto molti milanesi a partire. I risultati in dettaglio di quella ricerca sono già stati discussi in un [precedente articolo su Neodemos di Alessandro Rosina](#).

Sempre in collaborazione con Italents, l’Agenzia Umbria Ricerche (AUR) ha inoltre sottoposto un questionario molto simile agli abitanti umbri per poter comprendere le motivazioni delle loro partenze. Il questionario conta 425 risposte raccolte dal 12/07/2012 al 05/05/2015.

Questi due questionari permettono di confrontare le motivazioni che spingono i giovani italiani a partire, analizzando due aree molto diverse: una grande città del Nord come Milano e una regione del Centro come l’Umbria. L’analisi dei dati mostra, in realtà, che non emergono differenze rilevanti tra le due aree suggerendo che vi siano motivazioni condivise tra coloro che partono verso l’estero, a prescindere dalla zona d’origine.

#### **COSA RENDE L’ITALIA POCO COMPETITIVA**

Nello specifico, agli emigranti intervistati è stato chiesto di “indicare le maggiori difficoltà che quanti vorrebbero fare ritorno in patria potrebbero riscontrare”. Le risposte non solo evidenziano quali fattori scoraggiano nel tornare in patria coloro che sono partiti, ma allo stesso tempo mostrano i fattori tipici che spingono gli italiani ad allontanarsi dal proprio paese. I fattori economici sono fortemente rilevanti: sia gli emigranti milanesi sia quelli umbri affermano che le basse remunerazioni rispetto alle competenze acquisite sono una delle maggiori motivazioni che li spinge ad allontanarsi dall’Italia. Tuttavia, c’è dell’altro. Per molti ciò che conta è la mancanza di infrastrutture e tecnologie avanzate per svolgere il proprio lavoro. Questa problematica rende l’Italia meno competitiva in un mondo globalizzato e molti scelgono di partire per trovare all’estero ciò che in patria manca. Per esempio, nel caso di Milano, il 65,2% degli intervistati giustifica la scelta della propria partenza con il desiderio di intraprendere una carriera da ricercatore. Inoltre, l’eccessiva burocrazia spinge molti a non investire in Italia perché la stessa è causa di ritardi e rende difficile intraprendere una nuova attività. Nel 2015 la Banca Mondiale classifica l’Italia al 56esimo posto per la semplicità di fare business. Questo primato negativo comporta una carenza di investimenti nel paese e spinge a prediligere altre nazioni per intraprendere nuove attività imprenditoriali. Così si comportano anche coloro che emigrano. I dati mostrano come altri fattori che sono spesso al centro di discussioni dell’opinione pubblica, quali la carenza nel sistema di welfare pubblico e servizi o i problemi relativi al mercato delle abitazioni, non risultino determinanti.

**Tabella 1 - Umbria.**

Problemi relativi al mercato delle abitazioni (complessità, affitti elevati, difficoltà di accesso al mutuo, ecc.)	2.51%
No legami familiari	5.13%
Carenze nel sistema di welfare pubblico e nei servizi	6.38%
Imposte e contributi sul reddito da lavoro troppo elevati	10.04%
Scarse risorse/finanziamenti per chi vuole far partire un'impresa innovativa	11.19%
Impossibilità di trovare lavoro come ricercatore	12.13%
Eccesso di burocrazia	13.39%
Mancanza di infrastrutture e tecnologie avanzate per svolgere il proprio lavoro	13.49%
Remunerazioni basse	25.73%

Fonte: elaborazione dati AUR

**Tabella 2 - Milano.**

	Poco	Abbastanza	Molto importante
Mancanza di infrastrutture e tecnologie avanzate per svolgere il proprio lavoro	10.9%	46.6%	42.5%
Impossibilità di trovare lavoro come ricercatore	4.7%	30.2%	65.2%
Remunerazioni basse	3.1%	63.5%	33.3%
Eccesso di burocrazia	9.7%	51.6%	38.8%
Imposte e contributi sul reddito da lavoro troppo elevati	23.9%	41.7%	34.5%
Carenze nel sistema di welfare pubblico e nei servizi	21.2%	40.0%	38.8%
Problemi relativi al mercato delle abitazioni (complessità, affitti elevati, difficoltà di accesso al mutuo, ecc.)	25.2%	42.2%	32.6%

Fonte: elaborazione dati da Italents

L'analisi dei fattori che attraggono gli emigranti all'estero viene svolta domandando: "Secondo lei quanto sono importanti i seguenti motivi nello spingere a lasciare l'Italia?". Agli intervistati sono state fornite delle risposte che sono spesso considerate come le maggiori ragioni della loro partenza. Una tendenza molto interessante emerge dai dati: i fattori economici nuovamente sono importanti, attraendo in questo caso all'estero. Gli intervistati si dicono attratti dalle maggiori possibilità di trovare un lavoro stabile e dalle più alte remunerazioni. Inoltre, la meritocrazia e la trasparenza nell'avanzamento di carriera, aspetti non economici, sembrano essere i fattori chiave che attraggono gli intervistati ad espatriare. 80,60% di Milanesi e 60,19% degli Umbri afferma di partire per raggiungere stati che sono considerati più meritocratici.

## NON SOLO PER SOLDI

L'analisi empirica di dati inediti e originali, forniti dai questionari, rivela quindi che i fattori economici risultano fortemente determinanti

per la scelta di partire, ma non sono l'unica motivazione che innesca/determina le partenze. Le risposte rivelano che altri fattori non economici influenzano tale scelta. Per esempio, l'eccessiva burocrazia, la mancanza di infrastrutture e la ricerca di una maggiore meritocrazia rendono l'emigrazione una possibilità interessante. Queste considerazioni hanno importanti implicazioni a livello di politica migratoria perché, se si vuole evitare che sempre più cittadini partano, non si deve cercare di incentivarli a restare solo con bonus economici, ma bisogna prendere in considerazione anche gli aspetti di carattere non economico. Definire politiche migratorie che considerano solo un fattore ignorando gli altri non porterebbe ai risultati sperati.

Pubblicato su NEODEMOS.it il 24 marzo 2016

## Giovani che aiutano giovani: un progetto olandese

DI *JACOPO VERGONI*

**P**er tornare a crescere non basta uscire dalla recessione, è necessario avviare un modello di sviluppo in grado di stimolare l'energia creativa delle nuove generazioni, rendendole produttrici di benessere. . Questo obiettivo è una priorità nazionale ed europea, e per raggiungerlo occorre mobilitare le risorse e le idee necessarie . Le politiche devono essere fatte non tanto per i giovani, ma con i giovani, considerandoli non più come il problema ma come parte della soluzione, riattivandone le potenzialità. Occorre spingere i giovani a guardare con attenzione la realtà circostante ed a vederne i limiti, ma anche ad essere positivi, pronti ed audaci nel cercare delle soluzioni innovative per superarli<sup>1</sup>.

### UN PROGETTO EUROPEO PER GIOVANI

Coerente con questa impostazione è il progetto olandese **2GetThere**. Questo programma sta ottenendo ottimi risultati tanto da essere replicato in altre città della Germania, del Belgio, della Svezia e della Finlandia. Nel 2014 ha vinto il primo premio come miglior programma di inserimento al lavoro dall'agenzia delle **Nazioni Unite per i diritti del lavoro ILO**. Può essere quindi interessante valutare la possibilità di adattarlo alla realtà italiana, consci delle particolarità delle politiche sociali e culturali dell'Italia rispetto ai paesi del Nord Europa, nei quali la collaborazione tra individui, o associazioni, per il raggiungimento di obiettivi comuni, è molto più sviluppata ed incentivata, e nei quali la dinamicità del mercato del lavoro è molto maggiore. A questa premessa va aggiunta anche la diversa quantità e qualità degli investimenti in istruzione e formazione che denotano un senso di fiducia nel presente e nel futuro, e non un ripiegamento ed una chiusura, come spesso capita d'avvertire in Italia.

---

<sup>1</sup> Su questi temi, si vedano i molti contributi, anche su Neodemos, di Alessandro Rosina e in particolare l'articolo "**I giovani dalla panchina all'attacco**": Si veda anche "*Neet. Giovani che non studiano e non lavorano*", Vita e Pensiero, 2015.

## **DESCRIZIONE DEL PROGETTO**

**2GetThere** è un programma sociale creato e diretto da giovani, rivolto ad altri loro coetanei che si trovano senza occupazione, senza motivazioni, senza fiducia in loro stessi. L'ispirazione di base è quella di dar consigli pratici, infondere nuove energie e motivazioni a chi, più o meno giovane, si trova in difficoltà per mancanza di lavoro o perché del tutto demotivato nel cercarselo o nel crearsene uno proprio. Il punto innovativo è che, ad indicare nuove strade e percorsi formativi, non sono persone mature o non del tutto coinvolte in questi processi, ma persone giovani, che dopo uno specifico percorso volto ad accrescere l'autostima e la fiducia nelle proprie capacità, sanno come entrare in comunicazione ed in empatia con i loro coetanei.

## **RESPONSABILIZZAZIONE DEI GIOVANI**

Poter contare su giovani *coaches* capaci di aiutare i loro coetanei, è l'elemento fondamentale del progetto; **peer to peer**. I problemi vengono affrontati con più forza con l'aiuto dei coaches, che sanno perfettamente cosa significhi stare per lungo tempo fuori dal mercato del lavoro o non avere un reddito e avere poche speranze per il futuro. Hanno perciò familiarità con queste difficoltà e sui percorsi da intraprendere per superarle. I coaches possono indicare i percorsi pratici psicologici da seguire per uscire da queste situazioni di disagio, condividendo le proprie esperienze di crescita personale. Il compito dei giovani addestratori è quello di stabilire contatti, creare ponti di dialogo ed essere fonte d'ispirazione.

L'obiettivo finale è quello di creare più opportunità ed una rete di giovani pronti a sostenersi a vicenda per creare un terreno fertile per idee e progetti innovativi. Un progetto analogo potrebbe avviarsi anche in Italia, per mettere di nuovo in cammino le gambe e le menti di tanti giovani che perdono speranza e fiducia, avviliti dalla mancanza di un lavoro e di un reddito.

## **CARATTERISTICHE DEL PROGETTO**

**Innovativo:** perché audace, creativo e propone qualcosa di sperimentale che non è mai stata attuato in Italia.

**Di qualità:** le ambizioni sono realistiche, le attività sono coerenti ed efficaci per la realizzazione del progetto.

**Partecipativo:** coinvolgere il maggior numero di associazioni ed organizzazioni interessate, pubbliche e private, che porteranno competenze e conoscenze al progetto.

**Misurabile:** ottenere risultati chiari e di valore che possono sempre essere valutati e quantificati da autorità pubbliche ed essere condivisi.

#### **COME REALIZZARE IL PROGETTO**

La realizzazione del progetto può trovare il sostegno del Fondo Sociale Europeo (FSE) che è uno dei Fondi strutturali comunitari e ha lo scopo di migliorare l'occupazione e le possibilità d'impiego sul territorio dell'Unione europea.

*Tra le priorità d'investimento c'è:*

L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono corsi di studio o di formazione, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani.

Il programma, per funzionare, ha bisogno di una rete di supporto e di collaborazione: dai servizi sociali locali, agli uffici del lavoro, ai provveditori agli studi, in modo di disporre di un quadro preciso delle situazioni di disagio sociale ed economico di ogni realtà e capire quale sia la migliore modalità d'intervento. La proposta va presentata alle Regioni, che si occupano della gestione dei fondi sociali europei e che vogliono sperimentare qualcosa di totalmente nuovo nel panorama italiano, mettendo in pratica un progetto pilota, di almeno 3/4 anni, in una grande città. I risultati dei programmi già avviati in Olanda ci dicono che si hanno riscontri positivi in circa quattro casi su cinque: c'è chi riprende un percorso di studi, chi trova un impiego o chi avvia una propria attività.

Publicato su NEODEMOS.it il 25 ottobre 2016

## Il lavoro c'è, ma non si vede

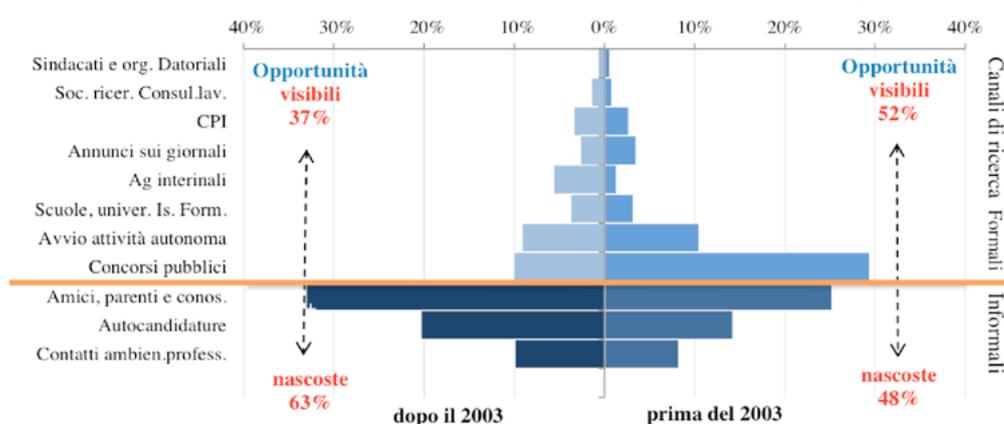
DI *ROBERTO LANDI, EMILIANO MANDRONE, MANUEL MAROCCO, DEBORA RADICCHIA*

### SOLO UNA PARTE DELL'OCCUPAZIONE TRANSITA NEL MERCATO DEL LAVORO.

Numerosi sono i mismatch (disallineamento settoriale, territoriale, retributivo o di competenze) tra imprese e individui che impediscono di convergere verso un equilibrio soddisfacente. Tuttavia, affinché ci sia un mercato del lavoro è necessario che le opportunità (vacancies) siano palesi e contendibili. Sebbene, grazie alla tecnologia, i **gradi di separazione** vadano progressivamente riducendosi ciò non vale quando si tratta di opportunità lavorative che - come tutte le cose preziose - sovente sono tenute nascoste e gestite in modo informale.

La **rilevazione Isfol Plus 2014** mette in luce come il mercato del lavoro sia un po' come un iceberg: 2/3 delle opportunità sono indisponibili poiché non vengono messe sul mercato e non sono quindi contendibili (Figura 1).

**Figura 1** - L'Iceberg del lavoro: intermediazione formale e informale, prima e dopo il 2003.



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

## COME SI CERCA LAVORO IN ITALIA

Molti sono gli intermediari e i servizi che contribuiscono alla **ricerca di lavoro** e ben 1 persona su 3 usa internet come strumento di ricerca (1 su 2 tra i giovani). Confrontando le caratteristiche delle utenze è evidente una distribuzione che sottende una specializzazione dei canali (Tabella 1). Alle Agenzie di somministrazione, il principale operatore tra le Agenzie per il Lavoro (Apl), si rivolgono meno i non laureati, il Sud, le donne, gli over50, le posizioni apicali. I Cpi hanno un'utenza più anziana, poco istruita, raramente in posizioni apicali e con bassi salari. Il ruolo dei canali informali (amici e parenti, autopromozione e ambiente professionale) è crescente, con la conseguente riduzione delle opportunità lavorative a disposizione di tutti. Ciò impedisce di trovare una buona collocazione a **chi non ha adeguate reti sociali** o esperienza lavorativa, inibisce la selezione e svalorizza il merito, alimenta l'overeducation e la fuga di cervelli, ecc. diminuendo l'efficienza del sistema. Il tutto è amplificato dalla riduzione del ruolo compensativo svolto dai concorsi pubblici che hanno visto ridimensionato il proprio peso nel tempo, sia per la restringimento del perimetro della PA sia per lo **sconsiderato blocco delle assunzioni**. Lo Stato è sempre stato uno dei principali driver di sviluppo economico, varrebbe la pena di dotarlo delle risorse umane necessarie al suo ruolo strategico di player e di non delegittimarlo e depotenziarlo sistematicamente.

**Tabella 1** - Specializzazione dei canali di intermediazione, principali caratteristiche dell'utenza, (valori in %).

Titolo di studio	Amici, parenti	Amb. Profession.	Auto candid.	Attiv. autonoma	Annunci stampa	Scuole e univer.	Soc. ricerca sel.	Ag. sommin.	Cpi	Concorsi pubblici	Totale
	a	c	b	f	d	h	g	i	l	e	m
Laurea	12,5	28,5	28,1	22,4	18,0	65,7	33,0	16,8	10,5	47,5	24,2
Sud e Isole	28,8	23,3	25,9	30,6	17,2	27,0	18,3	13,4	21,1	28,1	26,1
Femmina	43,8	36,7	44,4	32,0	55,7	55,7	34,8	36,3	54,7	62,8	44,7
18 a 29 anni	26,8	21,9	27,5	20,6	30,0	37,5	22,5	19,9	24,4	28,1	25,9
50 a 64 anni	10,7	13,0	8,1	10,4	7,9	1,7	14,0	5,3	17,1	12,1	10,1
Posizioni lavorative apicali	7,7	23,9	18,0	23,0	11,3	53,6	19,7	10,9	8,1	47,9	19,0
Impiego non standard	25,6	25,8	33,0	5,8	19,5	39,5	30,0	37,3	37,7	22,3	26,4
istruzione inferiore - undereducation	2,4	2,9	3,1	3,1	1,6	1,5	2,3	1,3	0,9	4,4	2,7
istruzione superiore - overeducation	32,0	14,5	21,9	18,2	29,2	8,5	14,4	29,6	25,2	8,3	21,7
Abilità inferiori - underskills	4,0	1,8	3,4	2,8	2,9	3,6	2,7	3,0	4,1	2,7	3,3
Abilità superiori - overskills	12,4	12,1	11,8	10,5	15,2	9,9	13,0	11,2	6,5	8,9	11,4
Professione padre alta	2,4	4,1	2,2	2,4	1,0	3,7	4,9	1,7	1,9	3,2	2,6
Istruzione padre alta	24,8	34,6	33,9	31,6	31,3	50,5	38,2	29,3	19,6	35,9	30,8
Addetti 1-9	48,9	31,1	24,2	90,5	31,0	31,6	19,1	13,9	32,6	23,8	41,4
Addetti 10-49	25,1	27,7	25,6	4,9	25,6	22,0	22,1	15,1	22,7	14,8	22,3
Addetti 50-249	13,0	17,7	18,4	,7	19,2	14,4	14,0	25,1	18,9	12,1	14,5
Addetti 250	13,0	23,6	31,8	3,9	24,1	32,0	44,8	45,9	25,8	49,3	21,7
Reddito lordo annuo €(000)	18,1	23,3	20,8	25,4	18,2	21,7	33,5	19,1	14,8	24,3	20,7

INFORMALE <-----> FORMALE

Fonte: Isfol Plus 2014

## **L'INFORMALITÀ: TRA VANTAGGIO PERSONALE E COSTO SOCIALE**

I canali informali consentono una rapida **collocazione tuttavia sovente conducono a occupazioni di bassa qualità** (Meliciani e Radicchia, 2011) Quando permettono di raggiungere posizioni apicali sovente è su **base ereditaria**. La diffusa informalità inibisce il merito, l'impegno e lo studio come strumenti di affermazione sociale, da qualunque famiglia o territorio si provenga, e non consente di contrastare le rendite di appartenenza e di realizzare le pari opportunità. Se ragioni di finanza pubblica impongono condizionalità nell'erogazione dei servizi agli individui, analogamente dovrebbero comportare criteri stringenti e selettivi nell'erogazione di bonus e sgravi: legare gli incentivi a selezioni palesi può far emergere e rendere contendibili molte opportunità lavorative, aumentando l'efficienza e la giustizia sociale. Correggere queste tendenze - più culturali che economiche - contrasterebbe la **disuguaglianza**, sosterebbe la **mobilità sociale**, l'efficienza complessiva del sistema e sarebbe una **misura redistributiva importante e quanto mai necessaria** a sostenere la **jobless generation**.

L'OCSE sta realizzando una poderosa campagna sulle National **Skills Strategies con l'intento di adeguare il capitale umano al lavoro del futuro**, ma è evidente che le abilità per essere feconde devono essere agite, ovvero si devono mettere le persone in contesti coerenti alle loro capacità (domanda di lavoro qualificata) e al loro valore (merito). Già questo migliorerebbe di molto i rendimenti dell'istruzione. Infatti, in Italia si osserva un rilevante e paradossale **educational mismatch**: abbiamo pochi laureati e, nonostante ciò, sono spesso sotto-inquadrati. La controprova ci è fornita dal sito **investinitaly.com** del MISE che indica le basse **retribuzioni degli ingegneri italiani** rispetto alla media europea – lavoratori, si presume, altamente qualificati e in grado di offrire un alto valore aggiunto alla produzione – come un fattore per attrarre investimenti stranieri.

Pubblicato su NEODEMOS.it il 23 ottobre 2015

## Staffetta generazionale: contesto e ipotesi

DI *FRANCESCA BERGAMANTE, CORRADO POLLI*

**L**a crisi economica e dell'occupazione colpisce tutti ma soprattutto i gruppi più deboli. Negli ultimi anni si sono aggravate in particolare le situazioni dei giovani, per i blocchi di turnover che hanno aggravato gli effetti occupazionali della crisi economica, e degli anziani, che hanno visto allontanarsi bruscamente l'età della pensione. È bene puntare l'attenzione sull'invecchiamento attivo, definendo strategie che consentano di mantenere il lavoro anche in età avanzata, ma, per quanto possibile, senza incidere negativamente sullo sviluppo dell'occupazione giovanile, che ha assunto ormai un carattere emergenziale. Staffetta Una misura specifica di riequilibrio fra le occasioni di lavoro è la cosiddetta staffetta generazionale, sperimentata con varie forme in altri paesi e appena accennata in Italia; un'ipotesi avanzata dai sindacati chimici alla Montedison di Ferrara nel corso della ristrutturazione del 1982.

L'obiettivo della staffetta è ripartire il lavoro fra le generazioni promuovendo il passaggio dei lavoratori anziani a un rapporto part-time, in parallelo con l'assunzione di giovani, tendenzialmente a tempo pieno. La trasformazione del contratto ha comunque un carattere volontario e lo Stato si impegna a pagare le differenze contributive (o almeno una parte di esse). In linea di principio, la staffetta è applicabile sia alle aziende private che alla pubblica amministrazione. L'incentivo ad accettare la trasformazione del proprio contratto da full-time a part-time è dato dalla presenza di un forte sussidio, che consiste nel versamento integrale dei contributi previdenziali (tendenzialmente da un minimo di 12 mesi ad un massimo di 36 mesi), con differenza a carico dello stato. I vantaggi per l'azienda sono di due tipi: da una parte vi è un ricambio generazionale a costi minimi; dall'altra non vengono disperse le competenze di lavoratori maturi. Gli incentivi vengono erogati a fronte di un saldo occupazionale positivo mantenuto durante tutta la durata del trattamento e nel caso in cui la riduzione dell'orario di lavoro sia contestuale all'assunzione di un giovane (tendenzialmente) a tempo indeterminato.

#### **ACCORDI E AZIONI A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE**

Il Ministero del lavoro ha promosso e finanziato l'iniziativa sperimentale "Staffetta generazionale" (Decreto Direttoriale 807 del 19 ottobre 2012). Il decreto recita: "A fronte dell'assunzione di giovani con contratto di apprendistato e/o a tempo indeterminato, Regioni e Province Autonome versano all'INPS un'integrazione contributiva – a titolo di contribuzione volontaria – a beneficio dei lavoratori anziani della medesima azienda che accettano volontariamente un contratto part-time". Tale iniziativa è stata attivata, per ora, da Lombardia, Friuli, Marche, Piemonte, Lazio, Campania, Emilia-Romagna (3 milioni per regione in media); Le risorse ministeriali sono assegnate alle Regioni nell'ambito del Progetto "Azione di sistema Welfare to Work" per le politiche di re-impiego 2012–2014. I fondi statali servono a coprire gli oneri contributivi pensionistici che l'azienda non paga in modo che il lavoratore collocato in part-time possa disporre di una contribuzione piena, senza conseguenze negative sulla pensione attesa.

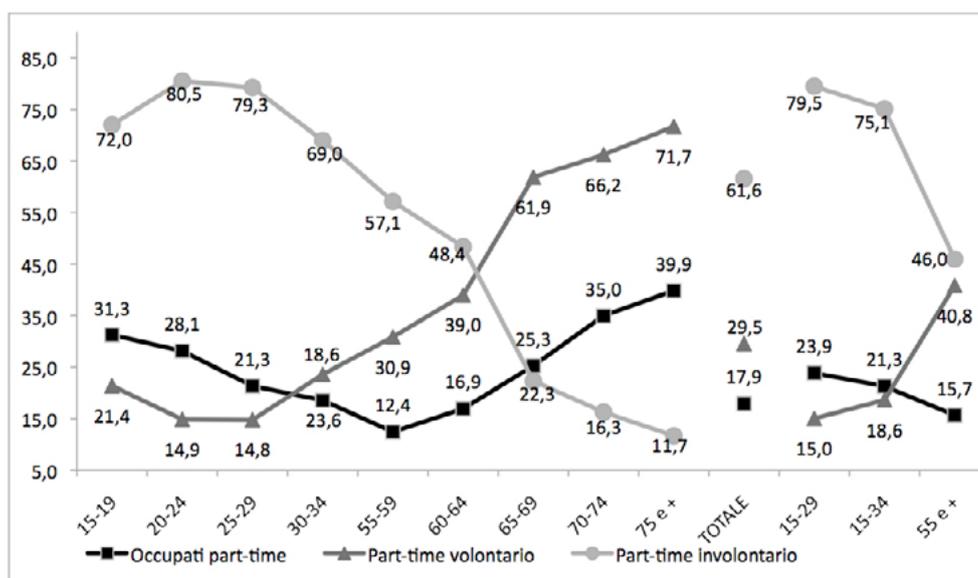
Nella Provincia di Trento una bozza di accordo sindacale prevede un sostegno, per la durata massima di 36 mesi, per far fronte alla perdita contributiva e retributiva conseguente alla riduzione dell'orario di lavoro, nella misura pari alla quota di contribuzione volontaria e al 50% della perdita retributiva derivante dalla riduzione dell'orario di lavoro, fermo restando il limite massimo di settemila euro annui per lavoratore. Il contributo è erogato in caso di contestuale assunzione a tempo indeterminato di giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni. Gli interventi sono rivolti ai lavoratori coinvolti in riduzioni dell'orario di lavoro in applicazione di patti generazionali sottoscritti da datori di lavoro privati che abbiano superato i 50 anni di età e che raggiungano i requisiti minimi per il pensionamento in un arco di tempo compreso tra i 12 ed i 36 mesi. Il Molise ha inserito la staffetta generazionale all'interno del POR relativo alla programmazione del Fondo Sociale Europeo per il sessennio 2014-2020.

#### **IPOTESI DI REALIZZAZIONE: IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE (E COSTI)**

Ma guardiamo i dati. La figura 1 mostra la quota di contratti a tempo parziale e rappresenta la quota di part-time volontario e involontario sul totale dei contratti a tempo parziale. La Figura 1 evidenzia come i part time siano maggiormente concentrati nelle fasce giovanili fino ai 24 anni e in quelle più mature dai 65 anni in su. Tuttavia a differenziare le due popolazioni è più che altro il carattere volontario o involontario della forma di lavoro part-time. Per i giovani, infatti il part-time è in molti casi una con-

dizione di lavoro non scelta, ma subita (nel 75,1% per i giovani fino ai 34 anni). Al contrario la volontarietà del part-time identifica maggiormente la componente più matura dell'occupazione e tra la fascia d'età dai 55 anni in su. In tabella 1 sono riportati i valori assoluti dei lavoratori dipendenti per classe d'età e per orario di lavoro e il relativo netto reddito mediano. Moltiplicando i redditi netti per la numerosità degli occupati (part-time e full-time) per ciascuna classe d'età si è proceduto alla stima del reddito netto totale. Il reddito netto totale stimato nella Tabella 1 rappresenta il punto di partenza per poter ragionare su tre ipotesi di staffetta generazionale, che differiscono per la quota degli occupati full-time over 55 che passerebbe a una forma di lavoro part-time, al 50%. Le tre quote ipotizzate, sono, rispettivamente, del 5% del 10% e del 15%, e i risultati principali sono sintetizzati nella tabella 2. Il risparmio ottenuto per ciascuna delle tre ipotesi (tabella 2) è quello dei datori di lavoro, che si può tradurre in nuova occupazione giovanile, diversa però a seconda che le nuove occupazioni siano part-time o full-time (in questo caso, ovviamente, i nuovi posti di lavoro risultano minori). I posti di lavoro così creati sono stati poi attribuiti alle singole età, nella fascia comprese tra i 15 e i 34 anni, in maniera proporzionale ai disoccupati ivi presenti (Tabella 3).

**Figura 1** - Occupati part-time per classi d'età e volontarietà o involontarietà del part-time(%)\*, Anno 2013.



\* La somma di part-time volontario e involontario è inferiore a 100 in quanto non sono stati inseriti i valori relativi alle modalità "Altrimotivi" e "Non so".

Fonte: elaborazioni su dati Rilevazione continua delle Forze di Lavoro (RCFL), ISTAT.

**Tabella 1** - Occupati per fasce d'età part-tim e full-time, reddito mediano netto per fasce d'età, Anno 2013.

	Occupati part-time (.000)	Reddito mediano netto (€)	Occupati tempo pieno (.000)	Reddito mediano netto	Reddito netto totale (.000)
15-19	23,8	467	52,4	860	56.182,26
20-24	255,1	566	651,8	1000	796.147,85
25-29	378,0	650	1392,9	1125	1.812.771,39
30-34	473,9	700	2078,6	1200	2.826.042,71
35-39	621,1	700	2698,1	1300	3.942.347,38
40-44	649,7	740	2898,9	1350	4.394.234,44
45-49	608,3	713	2957,2	1373	4.493.900,44
50-54	432,9	714	2605,5	1400	3.956.781,08
55-59	281,0	700	1979,5	1415	2.997.721,79
60-64	160,3	633	786,2	1432	1.227.275,81
65-69	67,3	600	199,0	1430	324.890,95
70-74	39,7	674	73,9	1308	123.492,22
75 e +	22,0	1000	33,1	1334	66.144,53
<b>Totale</b>	<b>4013,3</b>		<b>18407,0</b>		<b>27.017.932,85</b>

Fonte: elaborazioni su dati RCFL-ISTAT 2013.

**Tabella 2** - Stima dell'incremento dei lavoratori maturi a part-time e dei redditi e risparmi conseguenti, Anno 2013.

<b>1^ ipotesi trasformazione del 5% dei full-time in part-time</b>				
	Occupati stimati Part-time (.000)	Occupati stimati Full-time (.000)	Reddito stimato totale (.000)	Stima del risparmio (.000)
55-59	380,0	1880,5	2.926.954,51	70.767,27
60-64	199,7	746,8	1.195.868,81	31.407,00
65-69	77,2	189,0	316.634,07	8.256,88
70-74	43,4	70,2	121.148,58	2.343,64
75 e +	23,6	31,5	65.591,27	553,26
<b>Totale</b>				<b>113.328,05</b>
<b>2^ ipotesi trasformazione del 10% dei full-time in part-time</b>				
55-59	479,0	1781,6	2.856.187,24	141.534,54
60-64	239,0	707,5	1.164.461,80	62.814,00
65-69	87,2	179,1	308.377,19	16.513,77
70-74	47,1	66,5	118.804,95	4.687,28
75 e +	25,3	29,8	65.038,02	1.106,51
<b>Totale</b>				<b>226.656,10</b>
<b>3^ ipotesi trasformazione del 15% dei full-time in part-time</b>				
55-59	578,0	1682,6	2.785.419,97	212.301,81
60-64	278,3	668,2	1.133.054,80	94.221,01
65-69	97,1	169,1	300.120,30	24.770,65
70-74	50,8	62,8	116.461,31	7.030,91
75 e +	26,9	28,2	64.484,76	1.659,77
<b>Totale</b>				<b>339.984,15</b>

Fonte: elaborazioni su dati RCFL-ISTAT 2013.

**Tabella 3** - Stima dell'impatto in termini di posti di lavoro (o part-time o full-time) sulla forza lavoro giovanile per fasce d'età, Anno 2013.

	1^ ipotesi trasformazione del 5% dei full-time in part-time		2^ ipotesi trasformazione del 10% dei full-time in part-time		3^ ipotesi trasformazione del 15% dei full-time in part-time	
	Stima dei posti di lavoro part-time (.000)	Stima dei posti di lavoro full-time (.000)	Stima dei posti di lavoro part-time (.000)	Stima dei posti di lavoro full-time (.000)	Stima dei posti di lavoro part-time (.000)	Stima dei posti di lavoro full-time (.000)
15-19	79,6	8,6	159,2	17,2	47,3	25,8
20-24	51,5	34,0	103,0	68,1	187,2	102,1
25-29	32,3	32,7	64,7	65,4	179,8	98,1
30-34	25,5	27,7	50,9	55,4	152,3	83,1
<b>Totale</b>	<b>188,9</b>	<b>103,0</b>	<b>377,8</b>	<b>206,1</b>	<b>566,6</b>	<b>309,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati RCFL-ISTAT 2013.

## L'IMPATTO DELLA POLITICA DELLA STAFFETTA

Possiamo dire che nel caso dell'ipotesi più restrittiva (diminuzione del full-time del 5% tra gli over55) si potrebbero creare circa 103 mila posti di lavoro a tempo pieno o, in alternativa 189 mila rapporti di lavoro a tempo parziale; i valori salirebbero rispettivamente a 309 e 567 mila se la trasformazione del contratto a part-time riguardasse il 15% dei lavoratori over-55 full-time. La Tabella 4 propone una stima della possibile riduzione della disoccupazione dei giovani fino a 34 anni.

**Tabella 4** - Stima dell'impatto in termini di riduzione dei tassi di disoccupazione dei giovani secondo le diverse ipotesi di incremento del lavoro part-time per fasce d'età, Anno 2013.

	15-19	20-24	25-29	30-34	15-29	15-34
Tasso di disoccupazione al 2013	63,5	36,6	22,1	14,3	29,6	23,0
<b>Stima dei tassi di disoccupazione applicando le diverse ipotesi</b>						
1^ ipotesi (5%)	59,3	34,2	20,7	13,4	27	21,6
2^ ipotesi (10%)	55,2	31,8	19,2	12,4	24,3	20,2
3^ ipotesi (15%)	51,1	29,4	17,8	11,5	21,7	18,9

Fonte: elaborazioni su dati RCFL-ISTAT 2013.

## STAFFETTA GENERAZIONALE: UN DIBATTITO APERTO

Sull'idea della staffetta generazionale la discussione è aperta, e le voci critiche sono numerose, sia sui costi complessivi dell'operazione ( La voce.info, **Ma a chi conviene il part-time dei pensionandi?** ) sia sulla verosimiglianza dell'assunto per cui meno occupati "maturi" si traducono in

più occupati giovani (v. ad esempio [Quella confusione tra staffetta e età pensionabile](#)).

Empiricamente, i paesi con più alta occupazione alle età anziane sono spesso anche quelli con più alta occupazione giovanile. Il trade-off tra le due forme di occupazione esisterebbe quindi soprattutto nella testa di chi pensa che il numero di posti lavoro sia fisso. Ma l'economia moderna sembra sfuggire da questa logica: conta di più il capitale umano specifico posseduto dai lavoratori, e questo non sembra essere facilmente sostituibile o intercambiabile.

Tuttavia in alcuni paesi (e l'Italia è tra questi) la disoccupazione giovanile ha assunto un carattere strutturale, che si sposa con una forte segmentazione del mercato del lavoro: limitarsi a sperare nella sola ripresa dell'economia per la soluzione del problema non pare più sufficiente.