

Presentazione del PRIMO RAPPORTO SULL'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI IN ITALIA

Roma, 30 Novembre 1999

Auditorium dell'Iri

Via V. Veneto, 89

Presentazione del Rapporto: Giovanna Zincone, Presidente della Commissione

Relazioni dei componenti: Antonio Golini, Università degli Studi "La Sapienza" di Roma

Emilio Reyneri, Università di Parma

Mario Giacomo Dutto, Ministero della Pubblica Istruzione

Maurizio Marceca, Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali

Antonio Tosi, Politecnico di Milano

Elisabetta Rosi, Ministero della Giustizia

Udo Clement Enwereuzor, COSPE

Sono intervenute: il Ministro dell'Interno Rosa Russo Jervolino

il Ministro per la Solidarietà Sociale Livia Turco

PRIMO RAPPORTO SULL'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI IN ITALIA

Relazione della Presidente della Commissione

Intervento di Giovanna Zincone

Il rapporto si compone di una lunga introduzione e di otto capitoli, e si conclude con note informative che riguardano la ripartizione dei fondi, l'attività delle regioni, i compiti degli organi che osservano e indirizzano le politiche di integrazione, l'attività svolta dalla Commissione, da noi. I capitoli approfondiscono l'analisi demografica e di alcune delle aree in cui si realizza o non si realizza l'integrazione (lavoro e piccole imprese, istruzione, alloggio, salute, partecipazione politica, sicurezza e discriminazione). Alcuni capitoli saranno riassunti dagli altri relatori. A sua volta l'introduzione si divide in quattro paragrafi. Nel primo si illustrano le principali interpretazioni di integrazione che informano (in modo più o meno consapevole) le varie ricerche e i rapporti ufficiali che si sono occupati di integrazione degli immigrati. Nel secondo si presenta la nostra definizione di integrazione, si dimostra come essa abbia ispirato l'impalcatura e gli obiettivi della legge n. 40 del 1998, e si offrono suggerimenti per

migliorare e completare il progetto iniziato con la legge. Nel terzo si sintetizzano e si integrano le analisi di area contenute nei capitoli successivi. Nel quarto si illustrano le difficoltà specifiche incontrate in questo rapporto, si propongono modi per superarle e si evidenziano infine i limiti di qualunque indagine di valutazione complessiva dell'impatto di una legge.

Nella sintesi che presentiamo oggi, tutti taglieremo molto, con il rischio di grosse semplificazioni. Per quanto riguarda l'introduzione, mi soffermerò sul progetto sotteso alla legge e su alcune proposte generali per completarlo. Prima però presento un quadro molto sintetico di quello che potremmo definire lo stato dell'integrazione oggi in Italia, i tratti di questo quadro emergeranno meglio nelle relazioni seguenti. Emerge un quadro di luci ed ombre, di chiari e scuri.

Le luci prevalgono forse nei fatti, nei comportamenti reali. Aumentano i ricongiungimenti familiari. Dai circa 92.000 permessi in vigore nel 1 gennaio 1992 si è passati a più di 270.000 al 1 gennaio 1999, più di 56.000 sono stati attribuiti nel 1998, con un incremento del 26,4% nell'ultimo anno. E aumentano gli studenti stranieri nelle scuole: mentre dall'anno scolastico 1989/90 a quello 1997/8 gli alunni italiani sono passati da circa 8 milioni e mezzo a circa 7 milioni e 700 mila, nello stesso periodo quelli stranieri sono passati da circa 13.700 a più di 70.600, fino a raggiungere più di 85.000 nel 1998-99; e pare siano vicini ai 100.000 in questo anno scolastico. Aumentano inoltre le iscrizioni ai sindacati (alla Cisl sono raddoppiate dal 1992 al 1998 passando da circa 44.000 a circa 89.000, alla Cgil a fine luglio 1999 risultavano iscritti 72mila stranieri), e per la prima volta quest'anno si è votato per un organismo eletto dagli immigrati nella città di Palermo, seguendo la strada aperta da altre città.

Sul fronte del lavoro c'è da registrare l'aumento degli occupati regolari (10,9% in più tra il 1996 e il 1997), si rileva la diminuzione delle differenze nel turn over e nei salari tra immigrati e cittadini. Un dato curioso, anche se non confortante, ci dice che l'essere donna costituisce uno svantaggio maggiore, rispetto alla parità salariale, che l'essere immigrato. Il lavoro immigrato ha rivitalizzato importanti settori (come la pesca a Mazara del Vallo in Sicilia, la floricoltura in Liguria o la pastorizia in Abruzzo e nel Lazio). Per ora lo stesso lavoro immigrato svolge una funzione più complementare che concorrenziale. Anzi si dimostra cruciale per la sopravvivenza della nostra economia. E' stato valutato dal Rapporto Unioncamere del 1999 che un terzo del fabbisogno di manodopera nell'industria e nei servizi potrà essere coperto nel 1999-2000 solo ricorrendo al lavoro immigrato.

Un'altra luce è costituita dal fatto che gli immigrati sono in gran parte fuori dei centri di prima e seconda accoglienza e si avviano verso sistemazioni abitative "normali", paragonabili a quelle medie degli italiani (tra il 60% e l'80% degli immigrati a seconda delle località trova sistemazione ricorrendo al mercato; e per una buona parte, dal 50% al 70%, si tratta di soluzioni decenti secondo gli standard italiani). Lo stato di salute degli immigrati è infine complessivamente buono: l'avventura dell'emigrazione non è infatti un'avventura per persone malate, e la maggior parte degli stranieri che arrivano nel nostro paese in cerca di migliori condizioni di vita sono giovani compresi tra i 19 e i 40 anni. Quindi è scarsa la loro richiesta di assistenza sanitaria pubblica, anche perché tendono comunque a rivolgersi alle strutture del privato sociale.

Si rilevano però anche molte ombre. Innanzitutto, la quota di lavoratori non in regola tra i titolari di permessi di soggiorno resta alta: si può stimare attorno al 30% nel 1998. Il che significa che le regolarizzazioni del soggiorno non risolvono il problema del lavoro nero. E nel lavoro nero si verificano

bassi salari, turni pesantissimi, condizioni insalubri fino a casi di vera e propria riduzione in schiavitù. E se è vero che, per ora, il lavoro immigrato è più complementare che concorrenziale rispetto al lavoro dei nazionali, non è detto che questo valga e continui a valere in futuro nel lavoro non specializzato e nell'economia informale. Anche la scuola presenta zone d'ombra. Secondo una ricerca condotta nella provincia di Vicenza, i dati sui ritardi e sulle bocciature dei bambini stranieri sono preoccupanti: ben il 31% degli allievi stranieri nella scuola elementare, quasi il 67% nella media inferiore e più del 71% nella secondaria superiore è in ritardo rispetto all'età anagrafica. E la percentuale dei non promossi è ovunque più alta tra gli alunni non italiani che tra quelli italiani: se nella scuola elementare lo scarto è contenuto tra il più del 97% di promossi italiani e il circa 94% di promossi stranieri, il divario aumenta nelle scuole medie, dove a quasi il 94% del totale dei promossi italiani corrisponde poco più dell'81% degli stranieri. E gli abbandoni sono certo più alti, anche se mancano gli strumenti per rilevarli.

Anche e soprattutto nella casa, le zone d'ombra sono pesanti: affitti esosi per abitazioni fatiscenti e sovraffollate, discriminazioni di fatto nell'accesso al mercato, cioè resistenze di molti proprietari ad affittare la propria casa a stranieri ai quali attribuiscono un reddito incerto ed una cattiva manutenzione. E le condizioni abitative, unite a quelle di lavoro, spiegano molte malattie che colpiscono gli immigrati una volta in Italia: malattie a carico dell'apparato respiratorio e digerente, malattie psichiche e somatizzazioni legate allo stress e al rischio di fallimento del progetto migratorio. Partiti sani, insomma, molti immigrati si ammalano a causa delle cattive condizioni di vita nel nostro paese. Le carenze di prevenzione - che possono essere legate alla cultura di origine ma anche alla scarsità di tempo - spiegano poi il numero sproporzionato di complicanze legate alla gravidanza, al parto, al puerperio. Secondo una ricerca effettuata in Lombardia questa classe di patologie si trova al primo posto nei ricoveri ospedalieri degli immigrati : più di 3.000 casi nella regione nel solo 1997.

I dati sulla criminalità immigrata sono noti e preoccupanti: la popolazione immigrata rappresenta circa il 25% della popolazione carceraria, e la percentuale supera il 50% nelle carceri minorili. Ma si tratta di dati che vanno parzialmente ridimensionati in base ad una serie di riflessioni. Percentuali così alte, ad esempio, dipendono anche dal fatto che è difficile applicare agli immigrati misure alternative (come gli arresti domiciliari in mancanza di domicilio) e dal fatto che arresti ripetuti riguardano spesso la stessa persona recidiva. La lettura del capitolo VII - curato da Rosi - mostrerà meglio le carenze di questi dati. Occorre inoltre sottolineare come gli immigrati siano essi stessi vittime della criminalità - immigrata e italiana - così come sono vittime della esosità di datori di lavoro e di padroni di casa senza scrupoli. E come soprattutto siano estreme vittime del traffico di esseri umani.

Le luci sull'integrazione prevalgono - ci pare- più nettamente nelle percezioni, nelle opinioni degli italiani, e questo è un elemento particolarmente confortante. Il che non esclude elementi negativi empiricamente fondati e percepiti come tali, quali la paura che l'immigrazione concorra ad aumentare attività illegali e criminali, ma è importante rilevare la persistenza di opinioni e atteggiamenti tolleranti e aperti, che illustreremo man mano che sarà utile farlo. I sondaggi che presentiamo sono il risultato di un'indagine svolta in collaborazione con l'Isipo.

Passiamo ora ad illustrare un po' meno sinteticamente la parte dell'introduzione che analizza la legge, le sue applicazioni e le sue promesse perché è forse quella più ricca di suggerimenti per l'azione pubblica. Partiamo da una chiara definizione degli obiettivi che le politiche di integrazione dovrebbero perseguire.

Questo è un passaggio cruciale per un intervento consultivo fruttuoso, secondo ricerche consolidate di policy analysis. Dato che la Commissione ha per l'appunto compiti consultivi, di supporto a processi decisionali pubblici, è partita con il mettere a fuoco gli obiettivi delle politiche di integrazione ed ha deciso di farlo con le categorie del buon governo piuttosto che con quelle del buon accademico. Per un buon governo integrazione vuol dire - secondo noi - due cose: a) integrità della persona, buona vita, b) interazione positiva, pacifica convivenza.

Naturalmente, le due dimensioni, i due elementi, i due obiettivi dell'integrazione si tengono: la pacifica convivenza richiede che nessun gruppo percepisca l'altro come una fonte di comportamenti e atteggiamenti nocivi per la propria integrità e buona vita. Questo rappresenta per noi un modello di integrazione ragionevole, poco rigido, poco ideologico, poco pretenzioso. In sintesi, il progetto che sosteneva la legge n. 40 del 1998 prefigurava proprio un modello di integrazione ragionevole. Il modello si componeva di quattro tasselli e una strategia (Schema 1. "Quattro tasselli e una strategia"):

- 1) **Primo tassello.** *Interazione basata sulla sicurezza.* Un'interazione positiva si costruisce nel comune rispetto delle regole, nella convinzione che l'altro non rappresenti per noi un pericolo. La legge fornisce strumenti per contrastare gli ingressi clandestini, garantire le espulsioni e combattere la criminalità: si va dai centri di permanenza temporanea per assicurare l'efficacia dell'espulsione amministrativa, all'espulsione a titolo di misura di sicurezza, fino alle espulsioni alternative e successive alla pena a carico di chi delinque. Il traffico per sfruttamento o per avviamento alla prostituzione costituisce un'aggravante della pena prevista per questo reato fino a raggiungere, in caso di minori o di più persone, cinquanta milioni di multa e la reclusione da cinque a quindici anni per ogni straniero trafficato. Sanzioni sono previste anche per il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno: arresto da tre mesi a un anno e ammenda da due a sei milioni di lire.

- 2) **Secondo tassello.** *Piena integrità garantita ai regolari.* Questo tassello mira innanzitutto a rendere lo status di regolare praticabile. La possibilità di entrare regolarmente nel nostro paese doveva essere aperta attraverso un'equilibrata politica dei flussi. All'interno di una politica dei flussi aperta, flessibile e praticabile si colloca la figura innovativa dello sponsor. La scelta della legalità doveva poi essere resa conveniente favorendo i regolari, arricchendo cioè il paniere dei loro diritti. La legge e il Testo Unico prevedono una sostanziale equiparazione ai cittadini non solo rispetto ai diritti civili, ma anche rispetto a una serie di diritti sociali: nell'iscrizione alle liste di collocamento, nella sanità, negli alloggi sociali, nell'edilizia residenziale pubblica, nelle pensioni. Ai regolari si prospetta inoltre sicurezza e stabilità attraverso l'attribuzione, dopo cinque anni, della carta di soggiorno, un altro consistente premio alla legalità. Tuttavia, un punto forte del progetto di legge - la partecipazione alla formazione delle decisioni pubbliche a livello locale attraverso la concessione del voto amministrativo - era stato espunto, e ripresentato come progetto di riforma costituzionale. Alla stessa legge e nella stessa logica - nelle intenzioni del legislatore - avrebbe dovuto far seguito una revisione del diritto di cittadinanza per rafforzare i principi di jus soli (l'essere nati nel paese) e di jus domicili (l'aver vissuto

nel paese) rispetto allo jus sanguinis (la discendenza).

- 3) Terzo tassello.** *Un minimo di integrità garantita anche agli irregolari attraverso il rispetto dei diritti umani.* Un altro tassello della legge mirava a tutelare il rispetto minimo della integrità della persona a una quota destinata a diventare sempre più ridotta di immigrati irregolari garantendo loro i diritti fondamentali della persona. Gli irregolari sono infatti ammessi a godere di tutte le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali anche se continuative. Quindi non solo le cure urgenti e la gravidanza, non solo tutte le cure per i minori come previsto dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, ma anche le cure preventive e le cure essenziali per la tutela della salute. Si conferma inoltre non solo il diritto, ma anzi l'obbligo scolastico di tutti i bambini presenti (a qualunque titolo) sul territorio italiano. La legge, per garantire le vittime del traffico, reintroduce infine il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Un dato nuovo della legge 40 era costituito dal fatto che per la prima volta, a differenza delle precedenti leggi sull'immigrazione, essa non si accompagnava ad una regolarizzazione.

- 4) Quarto tassello.** *Interazione basata sul pluralismo e la comunicazione.* La legge rispetta le diversità culturali, anche destinando fondi all'insegnamento della lingua d'origine, evita le chiusure comunitarie, costruendo spazi e canali di comunicazione condivisi, lo fa sostenendo in particolare l'apprendimento della lingua italiana. A questo tassello di rispetto e comunicazione si sarebbe dovuta accompagnare la legge sulle libertà religiose e il tentativo di aprire nuove intese.

La legge prevedeva infine di attuare le proprie politiche utilizzando anche l'intermediazione del privato sociale, mettendo in campo così una sorta di strategia di integrazione indiretta. Seguendo i migliori esempi di avvio all'integrazione delle classi operaie nazionali in Europa. In Gran Bretagna, in Belgio, in Olanda, nei paesi scandinavi, una quota rilevante di rappresentanza degli interessi e di gestione del welfare sono state inizialmente delegate ad organizzazioni della società civile. Ed è quanto si è cercato di fare in Italia nel periodo giolittiano.

Insomma, dopo anni di politica dell'emergenza, la legge 40 riapriva finalmente la main door policy, la porta d'ingresso principale, legale, degli ingressi e delle permanenze, una porta di fatto trascurata dai governi italiani, al di là dei proclami pubblici.

Era una scelta che ci metteva in sintonia con i percorsi indicati a livello di Unione europea: "La commissione Europea ha così definito gli elementi chiave di una politica comune: a) un'azione che incida sulle pressioni migratorie; b) controllo efficace dell'immigrazione; c) misure intese a migliorare le posizioni degli immigrati regolari". Cito alla lettera il Documento della Presidenza austriaca del Consiglio Giustizia e Affari Interni, Novembre 1998 (p. 3).

Prefigurava inoltre un modello di integrazione ragionevole, perché la necessità di contrastare la criminalità e di contenere gli ingressi irregolari costituiscono due punti importanti per raggiungere l'obiettivo di interazione positiva. Vediamo cosa è successo in seguito e cosa sarebbe utile succedesse in futuro.

INTERAZIONE POSITIVA BASATA SULLA SICUREZZA.

Dopo l'approvazione della legge, si è verificata un'iniziale sottovalutazione delle conseguenze che la criminalità straniera e l'afflusso di clandestini potevano avere sulla percezione di sicurezza e integrità dei nazionali. Inoltre, la concessione di un'ennesima grande regolarizzazione - la quarta in meno di quindici anni - può non aver giovato alla costruzione di un corretto processo di integrazione, anche se la si collocava nella logica di voltare pagina. Vorremmo chiarire che la Commissione è consapevole del dilemma insolubile che l'opportunità di regolarizzare pone al decisore pubblico: se la si nega, si preclude il primo passo verso un processo di integrazione, un passo costituito dalla sicurezza e dalla legalità dello status della presenza sul territorio italiano; se la si concede per grandi numeri e spesso si mette in moto un meccanismo di richiamo devastante. Dall'indagine Commissione-Ispo emerge una notevole sfiducia tra gli italiani sulla capacità delle regolarizzazioni di drenare il bacino degli irregolari (tav. 1 "Quanti sono gli immigrati dopo la regolarizzazioni?"). Tuttavia, gli stessi italiani hanno su questo punto una posizione ambivalente perché vorrebbero veder espulsi tutti gli irregolari anche se non hanno commesso reati e però sono disposti a regolarizzare coloro che hanno un lavoro (tav. 2 e tav. 3). Ottima sotto questo profilo appare la soluzione dello sponsor che prevede un ingresso programmato in cerca di lavoro e l'incontro tra domanda e offerta in Italia.

E' bene poi sottolineare che il tassello "interazione come sicurezza" è stato, in un secondo tempo, decisamente rafforzato. Si è assistito a un considerevole aumento dei respingimenti e delle espulsioni (complessivamente quasi 61.000 rimpatri dal 1/1/99 al 30/10/99, secondo il ministero dell'Interno). Sono state poi perfezionate le regole che governano i centri di permanenza, senza tuttavia trascurare la tutela dei diritti fondamentali delle persone trattenute. Sono state compiute importanti azioni di repressione della criminalità. Inoltre, i decreti correttivi hanno reso più efficaci gli strumenti di contrasto del traffico, attraverso l'obbligo dell'arresto in flagranza e la confisca del mezzo di trasporto utilizzato.

Tuttavia, il fatto che il principale flusso di notizie in tema di immigrazione riguardi oggi la criminalità e la sua repressione non è certo di aiuto per l'instaurarsi di relazioni a basso conflitto, per un clima di interazione positiva. Riteniamo perciò utile che il nostro rapporto aiuti a confermare su basi empiriche il contributo importante che gli immigrati stanno dando al benessere nazionale e che proponga di premiare ulteriormente la via normale all'integrazione. INTEGRITA' COME RISPETTO DEI DIRITTI UMANI. Per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, nella fase attuativa la legge ha mantenuto la promessa di tutelare l'integrità dei più deboli, di garantire i diritti umani. Lo ha fatto perfezionando uno dei suoi istituti più innovativi: la concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Il Regolamento prevede infatti l'istituzione di una commissione operativa presso il ministero delle Pari opportunità con il compito di finanziare e monitorare i risultati delle attività di recupero delle vittime della tratta svolte a livello locale. Speciale tutela è prevista anche per i minori che sono sottratti ad espulsione, se non per i casi di grave pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello stato. Qui è stato sollevato il problema di incongruenza tra due norme, per il quale rimando alla lettura del rapporto.

La tutela dei diritti umani degli irregolari è diventata nell'insieme più concreta. L'accesso alla sanità è stato esteso e razionalizzato. E' stato inoltre garantito l'anonimato agli utenti irregolari del servizio sanitario attraverso l'assegnazione di una tessera identificata in base a un codice. Per i bambini sia regolari che irregolari sono stati poi indicati comportamenti adeguati a fronte di arrivi di studenti stranieri: ammetterli ove possibile alla stessa classe che frequentavano in patria, evitare concentrazioni eccessive.

Si tratta nell'insieme di importanti passi in avanti nella tutela minima dell'integrità della persona, ai quali deve fare riscontro però un premio ai comportamenti legali e un freno a ulteriori ingressi e permanenze illegali. Si rischia altrimenti di comunicare l'impressione errata che in Italia la forbice tra diritti degli irregolari e dei regolari si sia ristretta. La forbice ovviamente sussiste ed è ampia: basti pensare solo alla serenità che deriva dalla legalità del soggiorno, alla possibilità di lavoro regolare, alla completezza dei diritti sociali, alla piena equiparazione tra immigrati e cittadini per la sanità, incluso l'importante servizio della cura per le malattie comuni, all'accesso al reddito minimo di inserimento, all'assegno di maternità. Tuttavia il tassello "integrità della persona nella legalità", assieme a quello "interazione basata sul pluralismo e la comunicazione", non hanno avuto finora il risalto pubblico necessario. In generale si può infatti affermare che il tassello "interazione come sicurezza" e il tassello "integrità come diritti umani degli irregolari" hanno avuto più risonanza rispetto agli altri due. E quindi l'attenzione dell'opinione pubblica si è rivolta all'emergenza, alla devianza e all'emarginazione che hanno assunto agli occhi dei cittadini un peso sproporzionato rispetto agli aspetti della legalità, del pluralismo e della comunicazione, aspetti che riguardano l'immigrazione come normalità.

INTEGRAZIONE COME INTEGRITA' PER I REGOLARI. Occorre dunque premiare ulteriormente la legalità, come si accennava, mettendo rapidamente in moto l'istituto dello sponsor e cominciando rapidamente a rilasciare le carte di soggiorno. Occorre poi rilanciare il voto locale, un accesso più facile alla cittadinanza, favorire i ricongiungimenti, l'apprendimento delle lingua italiana, il normale inserimento dei bambini a scuola. Arricchendo il tassello della integrazione nella legalità, il governo agirebbe tra l'altro con il conforto di un'opinione pubblica favorevole. Vediamo un po' più in dettaglio qualcuno degli strumenti che proponiamo per premiare la legalità.

L'**ingresso regolare**, promesso dalla legge, si è aperto sì ma, fino a quest'anno, non al tempo giusto. Dopo la nuova legge, nel 1998 e 1999, abbiamo finalmente avuto decreti che hanno programmato ingressi legali consistenti: 58.000 per ciascun anno, seppure con notevoli ritardi, dovuti anche a condizioni straordinarie. L'annuncio del sottosegretario Maritati di un decreto tempestivo **per il 2000** ed il fatto che una bozza di decreto cominci già a circolare costituiscono un altro **positivo punto di svolta**. Si sarebbe rischiato altrimenti di continuare a lasciare aperta la sola porta degli ingressi illegali.

Il ritardo con cui è stato votato il regolamento non ha consentito di mettere in moto due grandi strumenti e premi per la legalità: lo **sponsor** e **la carta di soggiorno**. E' su queste due grandi novità che l'efficacia e la credibilità della pubblica amministrazione sarà messa alla prova. Ma, se vogliamo dare un segnale ancora più chiaro e visibile di premio alla legalità, occorre mantenere le promesse di **voto locale** e di revisione della **cittadinanza**. Su questi aspetti bisogna tornare a lavorare.

Si ricorderà che le proposte di revisione presentate dalla commissione su sollecitazione della ministra Turco proponevano che l'Italia rientrasse nella *main stream* delle riforme della cittadinanza che sono state introdotte in tempi recenti in Europa. Gli altri paesi dell'Unione europea, infatti: hanno abbassato gli anni di residenza richiesti per fare domanda di naturalizzazione; hanno accorciato le distanze tra naturalizzazione (che è discrezionale e di solito è applicata a chi faccia domanda dopo un certo tempo di residenza), da una parte, e acquisizione della cittadinanza per beneficio di legge dall'altra (che non è discrezionale e di solito è applicata in caso di matrimonio o di nascita sul territorio), lo hanno fatto

semplificando e rendendo meno discrezionali le pratiche per la naturalizzazione (quindi hanno rafforzato gli elementi di jus domicili); hanno scoraggiato i matrimoni di comodo, innalzando gli anni di matrimonio e/o di residenza necessari al coniuge straniero per ottenere la cittadinanza; hanno comunque praticato la doppia cittadinanza anche quando la vietavano per legge; hanno facilitato l'acquisizione della cittadinanza per i bambini nati o socializzati in anni formativi sul territorio, introducendo nei propri ordinamenti - ove già non li avessero - importanti elementi di jus soli.

In Italia - con la legge del 1992 - siamo andati controcorrente rispetto a quasi tutti i punti evidenziati: la legge infatti ha aumentato da 5 a 10 gli anni di residenza richiesti per poter fare domanda di naturalizzazione - la cui accettazione rimane tuttora legata a criteri di discrezionalità come ha confermato il clamoroso caso di Younis Tawfik- e ha previsto la concessione della cittadinanza ai nati in Italia solo nel caso in cui siano in grado di provare una presenza legale e continuativa fino al diciottesimo anno di età, un requisito severo e difficile da provare. Acquistare la cittadinanza tramite il matrimonio, poi, rimane da noi molto più facile che in altri paesi: non stupisce quindi che il grosso delle naturalizzazioni avvenga per questa via. I sondaggi ci dicono invece che gli italiani sono favorevoli a facilitare l'acquisizione della cittadinanza per i figli di stranieri nati in Italia o che vi abbiano studiato negli anni formativi e sono favorevoli a diminuire drasticamente gli anni di attesa (tav. 4 e tav. 5). Lo stesso vale per il voto, seppure di più stretta misura (tav. 6). Ricordiamo che il voto ai non comunitari è già previsto in diversi paesi europei e quasi sempre si tratta di un elettorato attivo e passivo (tav.7).

Un altro premio alla legalità possiamo pensarlo nell'area dei **ricongiungimenti familiari**. Il Regolamento attuativo ha facilitato per i regolari il diritto al ricongiungimento familiare abbassando e rendendo più certo e praticabile lo standard minimo abitativo (si chiede infatti solo l'attestazione dei requisiti igienico sanitari). Si può sperare che in questo modo una parte delle difficoltà incontrate nei ricongiungimenti familiari, almeno sul versante italiano, si riduca. Ma su questo punto si possono fare ancora interventi innovativi: il termine dei diciotto anni costituisce una pressione ad attuare il ricongiungimento a ridosso dello scadere del termine, almeno per chi non ha avuto la possibilità di farlo molto prima. Questa misura funziona come un disincentivo a terminare gli studi e comunque comporta l'arrivo in Italia di ragazzi in un'età molto difficile: 16 - 17 anni sono ancora pochi per l'inserimento nel mondo del lavoro e sono ormai troppi per un produttivo inserimento scolastico. Appare quindi opportuno alzare l'età dei **ricongiungimenti dei figli, specie di coloro che debbano terminare gli studi o assolvere agli obblighi militari in patria**. Un altro premio alla regolarità potrebbe riguardare **i genitori, le madri in particolare, che vogliono ricongiungersi ai figli rimasti in patria**.

INTERAZIONE BASATA SUL PLURALISMO E LA COMUNICAZIONE.

Come abbiamo accennato, anche per il quarto tassello, quello che abbiamo chiamato "interazione basata sul pluralismo e la comunicazione", il governo ha sì fatto, ma nulla di troppo visibile. Il regolamento attuativo ha rafforzato gli strumenti per l'apprendimento dell'italiano come lingua seconda e il sostegno alle attività multiculturali. Ma si tratta di interventi purtroppo poco vistosi. Occorre invece agire a un livello più alto, più capace di produrre risonanza presso l'opinione pubblica. Ci riferiamo ad esempio all'approvazione del progetto di legge sulle libertà religiose. Un membro della nostra Commissione, Elsheikh, aveva avanzato una serie di proposte in parte riprese nelle modifiche presentate dal governo al

progetto di **legge sulle libertà religiose**: macellazione secondo i canoni religiosi, aree riservate nei cimiteri, costruzione di moschee, rispetto, ove possibile, delle festività principali e concessioni di spazi e tempi per la preghiera (da recuperare nell'orario di lavoro). Anche per quanto riguarda il rispetto delle culture immigrate, così come si è visto riguardo al diritto di voto e alla riforma della cittadinanza, il governo potrebbe contare su un ampio consenso dell'opinione pubblica (tav. 8a e tav. 8b). La legge sulle minoranze linguistiche ha purtroppo trascurato il romanès come lingua tradizionale, anche se ci rendiamo conto che questa lingua richiede strumenti di tutela peculiari. Speriamo che la legge sulle libertà religiose non commetta l'errore di trascurare i già trascurati.

Un altro punto su cui varrebbe la pena di fare qualcosa di più visibile riguarda la comunicazione, in particolare l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda. Da un punto di vista pratico bisogna aggiustare l'orario dei corsi alle esigenze dei fruitori, ma per dare un diverso status all'apprendimento dell'italiano, **riteniamo importante avanzare la proposta di un certificato standardizzato e a vari gradi di lingua italiana, come si fa per il francese, l'inglese, il tedesco, l'americano. Il diploma potrebbe costituire un elemento di favore nella concessione del permesso di soggiorno e potrebbe far accorciare i tempi per acquisire la cittadinanza.**

La conoscenza preventiva della lingua facilita l'apprendimento scolastico, specie quando si tratta di corsi avanzati. Per consentire ai minori ricongiunti di inserirsi opportunamente all'inizio dell'anno scolastico, si propone dunque di **concentrare i ricongiungimenti dei minori in modo da consentire la frequenza ad un corso di italiano prima dell'inizio dell'anno scolastico.**

Gli immigrati denunciano la non conoscenza della lingua come un grave handicap capace di generare frustrazioni e situazioni umilianti. E questo rappresenta anche una barriera all'integrazione intesa come interazione. La non conoscenza della lingua può incentivare chiusure nelle comunità di origine. E questa chiusura emerge almeno nelle opinioni degli italiani (tav. 9), anche se sfuma man mano che gli italiani conoscono direttamente gli immigrati. Maggior ottimismo viene fuori sulla interazione a scuola, sulla capacità dei nuovi soggetti - al di là delle difficoltà- di arricchire gli altri (tav. 10). Il maggior pessimismo sulla capacità che culture esterne possano arricchire la scuola segnala una inopportuna diffidenza per l'altro nel Nord Est, dove è più alta l'integrazione nel mercato del lavoro regolare, e la tesi di un Nord Est più chiuso si conferma con una domanda direttamente tesa a testare l' insofferenza per gli immigrati (tav. 11). Questo dimostra, se ce ne fosse bisogno, che integrazione economica e integrazione sociale non vanno di pari passo.

Qualche parola va infine spesa su quella che abbiamo chiamato "integrazione indiretta". Il regolamento ha rafforzato questa delega alle organizzazioni della società civile. Ma di fronte a una certa fragilità e volatilità dell'associazionismo immigrato, anche da noi - come in altri paesi di recente immigrazione - la delega di compiti finisce per riguardare soprattutto le organizzazioni del volontariato italiano. In generale, si può dire che la difficoltà a costruire una rappresentanza autonoma degli interessi degli immigrati produce una politica "*maternalista*", che senza la troppa severità "*paternalista*" opera con atteggiamenti di tutela e di cura. E questa affettuosa tutela provoca una certa insofferenza tra gli immigrati politicamente più sensibili e desiderosi di acquistare una soggettività autonoma. Perciò diventa importante affiancare a questo meccanismo di tutela degli interessi la via normale della rappresentanza attraverso il voto. Inoltre il volontariato italiano, che ha svolto un'opera di supplenza nella rappresentanza degli interessi, proprio

per la sua peculiare missione caritativa, si è preoccupato di tutelare gli interessi più difficili da tutelare: quelli degli irregolari. Una tale attenzione "materna" verso chi vive nella difficile condizione di irregolarità può comportare però dei rischi proprio per gli interessi che si vorrebbero proteggere: un eccesso di ingressi irregolari mette a rischio la tenuta delle stesse strutture deputate a tutelare proprio gli irregolari. Fortunatamente, le organizzazioni del volontariato sono diventate con il tempo più consapevoli di questo rischio e quindi più prudenti, in quanto il peso dell'erogazione di servizi a una massa incontrollata di irregolari rischia di ricadere quasi tutto sulle loro spalle.

Se vogliamo continuare a tutelare i diritti umani degli irregolari, un minimo di integrità della persona, occorre dunque che il bacino dell'irregolarità si restringa. Per far questo occorre da una parte allargare la forbice tra i diritti concessi ai regolari e quelli concessi agli irregolari; dall'altra rendere la condizione di irregolare poco praticabile nel nostro paese. E questo significa innanzitutto tenere sotto controllo l'economia informale: la forte probabilità di trovare lavoro anche senza documenti, e quindi la possibilità di trovare un lavoro "nero", è un fattore di grande richiamo per l'immigrazione clandestina e irregolare nel nostro paese.

In conclusione, possiamo così riassumere le nostre proposte per controllare il bacino dell'irregolarità:

- **controllare l'economia informale;**
- **sensibilizzare le organizzazioni del volontariato;**

Sintesi del Rapporto

Sintesi capitolo I

L'emigrazione italiana all'estero e la demografia dell'immigrazione straniera in Italia

Dal 1992 al 1998 il numero degli stranieri regolarmente residenti in Italia è aumentato di 374.000 unità: in media 62.327 all'anno, a un tasso pari al 7,9%. Ma come è composta questa popolazione in forte crescita?

Va innanzitutto notato che il numero di stranieri provenienti dai cosiddetti "paesi a forte pressione migratoria" - ossia i paesi in via di sviluppo e i paesi dell'Est europeo - è in Italia piuttosto ridotto se confrontato, in termini assoluti e relativi, con quello che si riscontra negli altri paesi europei di immigrazione: 79,1% nel 1997, a fronte di un 20,9% di stranieri provenienti da "paesi a sviluppo avanzato" come Stati Uniti, paesi Ue o Giappone.

Lo squilibrio tra i sessi

Facendo riferimento al periodo 1992-1997 (per il quale si dispone di dati sui permessi di soggiorno disaggregati secondo alcune variabili), la classificazione degli immigrati per sesso testimonia che i maschi sono cresciuti a un tasso annuo del 7,3% e le femmine a un tasso del 10,8%. La presenza femminile si è dunque andata rafforzando, anche se le donne sono tuttora una minoranza (44%) del totale della popolazione immigrata.

Quest'inversione di tendenza rispetto ai primi anni Novanta è dovuta essenzialmente a due fattori: da una parte esiste una domanda sempre più elevata di addetti ai servizi domestici e alla cura della persona, lavori più frequentemente svolti da donne, dall'altra sono aumentati i ricongiungimenti familiari. Ma il dato positivo della normalizzazione della struttura per sesso del totale degli immigrati è adombrato dagli squilibri fortissimi esistenti all'interno di vari gruppi etnici: a un estremo le comunità filippine e peruviane, con 43-48 maschi per ogni 100 donne, all'altro la comunità senegalese, con 1.800 maschi per ogni 100 donne. Ma anche i tunisini e gli egiziani sono prevalentemente maschi (circa 480 per 100 donne). È anche per questo che il numero degli stranieri coniugati e con figli a carico, seppure in crescita, è piuttosto basso: 12-13%, ossia uno straniero su 8. Questi forti squilibri tra i sessi, assieme al gran numero di nazionalità presenti nel nostro paese, rendono le politiche di integrazione più difficili rispetto ad altri paesi europei di immigrazione, dove gli squilibri sono meno intensi.

Quale contributo demografico?

L'analisi della composizione per età conferma quanto accertato da tutte le statistiche sul tema, italiane ed estere: grande concentrazione nelle età centrali, più propriamente lavorative, e presenza ridotta di vecchi e di ragazzi. Ben il 42% di coloro che sono in possesso di un permesso di soggiorno sono concentrati in soli dieci anni di età, dai 25 ai 35 anni (16% nella popolazione italiana), mentre gli ultrasessantenni sono il 7% circa (23% nella popolazione italiana). Non vi è dubbio che, dal punto di vista economico, questi giovani adulti stranieri contribuiscono in misura importante alla produzione della ricchezza nazionale, soprattutto nelle aree del paese dove più scarseggia la manodopera. E dal punto di vista demografico contribuiscono e contribuiranno nel breve-medio periodo a "ringiovanire" la popolazione italiana. Ma nel giro di venti o trent'anni, com'è ovvio, anche questi giovani non saranno più giovani. Una tendenza all'invecchiamento della popolazione immigrata, d'altra parte, è già in atto: fra il 1992 e il 1997 l'incremento più forte tra gli stranieri provenienti da paesi ad alta pressione demografica si è avuto per le classi di età dai 40 ai 50 anni.

Nel 1995 i nati in Italia da entrambi i genitori stranieri erano 13.096. E, considerando tutti quelli con almeno un genitore straniero, il totale sale a 21.499, il 4,1% di tutti i nati vivi in Italia. In particolare, il tasso di natalità degli iscritti all'anagrafe - e dunque dei nuclei familiari più stabili - è stato nel 1996 di 13,4 per mille abitanti, molto più alto di quello degli italiani (9,4), ma non particolarmente alto rispetto a quello delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo e tenuto conto della struttura per età eccezionalmente giovane. Si è già detto come solo uno straniero su otto sia coniugato con figli a carico. Il dato sembra poi dimostrare che le donne straniere, una volta nel nostro paese, tendono ad adeguarsi al tasso di natalità delle italiane piuttosto che a mantenere quello del paese d'origine. Il contributo degli stranieri alla natalità del nostro paese, anche se non riesce ad invertire la tendenza negativa generale, è comunque importante: sempre nel 1996 il saldo di nascite meno morti per gli stranieri è stato pari a più 9.369, mentre quello per gli italiani è stato di meno 30.385. Il complesso dell'Italia, grazie ai nuovi nati stranieri, ha avuto quindi un saldo limitato a meno 21.016.

I possibili scenari

La popolazione italiana tra i 20 e i 39 anni è destinata nel prossimo ventennio a diminuire di 6 milioni, a un tasso medio annuo del 2,1%. Guardando nello stesso periodo alle tendenze demografiche generali di quelle regioni del mondo che più gravitano verso l'Ue e l'Italia - e soprattutto all'andamento della fascia di età giovanile, più esposta al rischio immigrazione - ci si deve attendere un aumento abbastanza forte della pressione migratoria. Ma cambieranno i paesi di provenienza. Nell'Europa dell'Est, infatti, si assisterà a un calo talmente vistoso della popolazione giovane da far pensare a una possibile carenza di forza lavoro locale. Anche il Nord Africa e il Medio Oriente vedranno rallentare, anche se più lentamente, la loro popolazione giovane. Solo l'Africa subsahariana, tra le regioni a forte pressione migratoria, continuerà ad avere una crescita rapida e intensa di popolazione giovane, che addirittura si raddoppierà nel ventennio. Ci si può dunque aspettare che nei prossimi cinque-dieci anni continui l'afflusso di immigrati dagli attuali paesi d'origine, soprattutto dell'area mediterranea; mentre nel secondo decennio del prossimo secolo, superata la soglia di sviluppo minimo al di sotto della quale non si prende nemmeno in considerazione l'emigrazione come scelta di sopravvivenza, cresca la pressione migratoria da parte dell'Africa subsahariana.

Ma a quale ritmo avverrà questa crescita? Per l'Italia si può ritenere ragionevole, per i prossimi anni, una forchetta che abbia come minimo un flusso di 50mila immigrati l'anno e come massimo un flusso di 80mila. Secondo questa ipotesi, dunque:

nel 2007 avremo un numero di stranieri compreso tra 1,9 e 2,5 milioni, pari al 3,2 o al 4,2% del totale della popolazione;

nel 2017 un numero compreso tra 2,6 e 3,5 milioni, pari al 4,5 o al 6,2%. Si tratta di dimensioni più che accettabili, tenuto conto che già nel 1995 in Francia gli stranieri costituivano il 6,3% della popolazione e in Germania l'8,8%. E occorre notare che quando si parla di immigrazione - cosa che avviene spesso con toni allarmistici - il nostro Paese sembra dimenticare quanto importante e massiccia sia stata l'emigrazione italiana all'estero: un ininterrotto flusso che ha coinvolto in un secolo circa 25 milioni di persone, e che si è spento solo durante gli anni Settanta. Ancora oggi la popolazione italiana in senso stretto (che ha la cittadinanza italiana pur risiedendo all'estero) e la popolazione nata in Italia che risiede all'estero hanno una consistenza che supera quella della popolazione straniera presente sul nostro territorio: quasi 2 milioni e 800mila gli italiani all'estero, a fronte di un numero di stranieri nel nostro paese è stimato attualmente attorno al milione e 250mila unità.

Sintesi capitolo II

Integrazione nel mercato del lavoro

1 - Lavoro dipendente

Il numero di lavoratori provenienti da paesi non membri dell'Unione europea che sono occupati come dipendenti nel nostro paese - per i quali cioè un'impresa o una famiglia hanno fatto un versamento all'Inps - è quasi triplicato nel corso degli anni Novanta: se nel 1991 il loro numero di aggirava attorno alle 130-140.000 unità, nel 1997 era già salito a 360.000. E il grosso balzo in avanti c'è stato subito dopo la regolarizzazione del 1996, che per concedere il permesso di soggiorno richiedeva appunto un rapporto di lavoro in atto o un'offerta di lavoro.

Ma le procedure di regolarizzazione, se naturalmente riducono le presenze irregolari, non sembrano incidere in profondità sulla presenza dei lavoratori immigrati nell'economia sommersa. Anche dopo l'ultima regolarizzazione avviata nel 1998, infatti, rimane piuttosto alta la quota di immigrati che ancora lavorano in nero: nel complesso circa il 40%. Ancora troppi immigrati rimangono intrappolati nell'economia sommersa, insomma. Anche quando, grazie a una sanatoria, sono riusciti a ottenere un permesso di soggiorno e per qualche tempo un rapporto di lavoro regolare.

Nel 1998 i lavoratori immigrati in Italia erano quasi un milione (924.000), una cifra che sfiora il 5% dell'occupazione totale. Di questi, solo 564.000 avevano un'occupazione regolare. Ma dove si annida il lavoro in nero? Il tasso di irregolarità riscontrato dagli ispettori del lavoro è alto nel Mezzogiorno e nelle grandi aree metropolitane di Milano e di Roma, medio nelle piccole imprese delle regioni centrali e basso nel Nord-Est. Nelle aree di sviluppo del Nord-Est a industrializzazione diffusa, in particolare, il tasso di occupazione irregolare degli immigrati è inferiore alla media italiana (che si aggira attorno al 15%) e se ne distacca sempre più, fino a scendere sotto il 10% nel 1998.

La mappa del lavoro irregolare degli immigrati, come si vede, assomiglia molto a quella del lavoro irregolare degli italiani. Segno che in questo campo è in corso una sorta di normalizzazione. Aumentano infatti gli immigrati che lavorano in nero pur potendo avere un'occupazione regolare, in quanto titolari di un permesso di soggiorno, e diminuiscono quelli che vi sono costretti perché privi di tale permesso. La percentuale di occupazione irregolare fra gli immigrati con permesso di soggiorno si può stimare attorno al 30%. Un livello doppio rispetto a quello dei lavoratori italiani. Le distanze, tuttavia, si accorciano notevolmente se si considera anche il doppio lavoro, quasi sempre irregolare, al quale si dedica quasi il 30% degli italiani occupati regolarmente.

Un'altra caratteristica che accomuna il lavoro degli immigrati a quello degli italiani è la tendenza alla precarizzazione. Dal 1996 si è assistito a una vera e propria esplosione dei rapporti di lavoro a tempo determinato che interessano gli immigrati: da neppure 40.000 nel 1995 sono saliti a quasi 90.000 nel 1998, circa la metà dei contratti di lavoro stipulati. Ma anche per gli italiani, com'è noto, le assunzioni a tempo pieno e indeterminato sono ormai una minoranza, soprattutto nel settore dei servizi. Quello che fa la differenza, tuttavia, è il rischio per gli immigrati di incappare nel circolo vizioso del ritorno a una presenza illegale. La combinazione di lavoro nero e lavoro precario, infatti, è per gli immigrati esplosiva: la perdita del lavoro e la mancanza di un lavoro regolare impediscono il rinnovo del permesso di soggiorno e quindi fanno ricadere l'immigrato nell'illegalità e nella costrizione al lavoro irregolare.

Un lavoro "rubato"?

Quello degli immigrati è un lavoro poco specializzato (nel 1998 il 77% di loro è stato avviato al lavoro con la qualifica di operaio generico), a prevalenza maschile (le donne sono una minoranza, e la maggior parte di loro trova lavoro solo come domestica nelle case private), con forte caratterizzazione di irregolarità. Si tratta di lavoro "rubato" ai disoccupati italiani? Sembrerebbe proprio di no. Intanto è interessante notare come il problema del lavoro "rubato" se lo pongano più gli studiosi e i media che non l'opinione pubblica. Tra i vari motivi di stigmatizzazione degli immigrati, infatti, il "furto" del lavoro quasi non compare nei sondaggi. Le occasioni di conflitto sembrano piuttosto nascere dalla competizione per l'uso dello spazio urbano o dei servizi sociali. Questo si spiega con il fatto che, in presenza delle note differenze tra Sud e Nord per quanto riguarda le opportunità di occupazione, dal 1991 gli immigrati hanno preso a dirigersi

sempre più verso le aree a minore disoccupazione, lasciando il prima possibile quelle tradizionali di ingresso (Sicilia, Puglia, Genova, Roma). Minore è la disoccupazione, maggiore insomma è il rapporto tra permessi di soggiorno e popolazione locale.

Non sembra esserci un problema di concorrenza, dunque, almeno nel breve periodo. Anzi, in molte attività gli immigrati hanno sostituito una forza lavoro locale cui era venuto meno il ricambio da parte delle nuove generazioni: il caso del lavoro domestico è l'esempio principe. Oltre alla sostituzione vera e propria, vi sono poi situazioni di complementarità, ossia situazioni in cui la presenza di immigrati consente l'occupazione di lavoratori italiani. È il caso delle attività stagionali di raccolta. E in molte zone, come Mazara del Vallo in Sicilia per la pesca o l'Abruzzo e il Lazio per la pastorizia, la presenza di immigrati ha rivitalizzato attività altrimenti destinate a scomparire. Lo stesso discorso vale per il settore industriale: nelle piccole e medie imprese manifatturiere, ad esempio, gli immigrati impiegati come operai non qualificati sono necessari per l'occupazione degli italiani come operai specializzati, impiegati e piccoli imprenditori. In mancanza di lavoratori immigrati, inoltre, la pressione a trasferire all'estero produzioni ad alta intensità di lavoro non qualificato sarebbe molto più forte. Non sembra poi esserci il pericolo di concorrenza salariale tra immigrati e italiani: il sistema istituzionalizzato di fissazione dei salari non è sufficientemente flessibile da reagire rapidamente all'aumento dell'offerta di lavoro.

Quali politiche del lavoro

Sostituzione e complementarità, dunque, piuttosto che concorrenza. La Commissione, tuttavia, non nasconde che nel medio-lungo periodo, con l'aumento della presenza degli immigrati e dei meccanismi di flessibilità, ci possano essere cambiamenti. Già una certa competizione nel lavoro informale è percepibile nel Sud del paese. Ed è confermata dai sondaggi, ultimo tra i quali quello Ispo-Commissione integrazione: se nel Nord-Est solo il 27,6% del nostro campione si dice timoroso di una concorrenza del lavoro immigrato, nel Sud questa percentuale sale al 39%; Il problema attuale di maggior rilievo rimane comunque quello del lavoro irregolare degli immigrati. Non solo per le evidenti ricadute negative sui bilanci dello Stato e degli enti previdenziali, ma anche per l'effetto di attrazione che esercita sull'immigrazione clandestina. L'immagine dell'Italia trasmessa dalle catene migratorie, infatti, è quella di un Paese dove si può trovare lavoro e fare soldi anche senza permesso di soggiorno. Lungi dall'essere un effetto dell'immigrazione illegale, l'economia sommersa italiana sembra proprio esserne la causa. In un contesto che vede le frontiere europee sostanzialmente chiuse, la possibilità di trovare un lavoro nell'economia sommersa rappresenta un forte motivo di attrazione: coloro che non possiedono un permesso di soggiorno sarebbero presto costretti a tornare in patria se non fosse per il riparo offerto dall'economia sommersa, dove non occorrono documenti. Prova ne è quanto è recentemente accaduto in Spagna: a una riduzione dell'economia sommersa, grazie a un forte aumento dei controlli pubblici, è seguito un netto contenimento dell'immigrazione non legale.

Impedire che gli immigrati rimangano ingabbiati nell'economia sommersa è dunque una questione centrale. Da qui la proposta della Commissione delle politiche da adottare, che sono poi molto simili a quelle che si dovrebbero attuare per i lavoratori italiani: da una parte inasprire le sanzioni e aumentare i controlli affinché tali sanzioni siano effettive e non soltanto teoriche, dall'altra aumentare le semplificazioni amministrative nelle assunzioni. Per il lavoro domestico, sull'esempio francese, si potrebbero introdurre

dei "buoni" per servizi domestici che consentirebbero alle famiglie di evitare tutte le pratiche per il pagamento dei contributi. Per quanto riguarda in particolare l'assistenza alle persone anziane, si potrebbe pensare alla possibilità di dedurre almeno parte del costo dalla dichiarazione dei redditi. E, in generale, si dovrebbero ridurre i costi non salariali (contributi sociali) dei lavori a bassa retribuzione. Bisognerebbe inoltre incentivare il ricorso ai contratti di formazione lavoro (ora non più del 5% degli avviamenti al lavoro che riguardano gli immigrati) e di apprendistato (di fatto inutilizzati per gli immigrati): oltre alla forte riduzione del costo del lavoro, questi contratti hanno il vantaggio di inserire gli immigrati in "circoli virtuosi" grazie ai processi formativi previsti. Processi formativi che, nel caso particolare degli immigrati, potrebbero contenere l'apprendimento della lingua italiana e l'educazione multiculturale. Considerando poi che gli immigrati non possono usufruire di quella rete di relazioni sociali che spesso consente agli italiani di trovare o cambiare lavoro, è necessario che le nuove strutture di incontro tra offerta e domanda di lavoro, destinate a sostituire il collocamento, si attrezzino in modo particolare per sostenere gli immigrati nella ricerca di un'occupazione.

2 - Micro imprese e dintorni

Immigrati e classico lavoro dipendente, ma non solo. Nelle aree del paese in cui è più sviluppata la micro e piccolo impresa esistono numerose forme di lavoro intermedie tra le forme pure di gerarchia (dipendenza) e di mercato (indipendenza), in cui le parti si trovano in una situazione che non è né di dipendenza né di indipendenza completa. Si tratta piuttosto di "interdipendenza." Come si colloca la forza lavoro immigrata all'interno di questi meccanismi? I tre esempi riportati - Treviso, Prato e Vicenza - possono aiutare a comprendere meglio il fenomeno.

In generale, si può dire che l'immigrato che entra in una piccola impresa italiana non va a soddisfare un definito bisogno di natura prestazionale: deve essere soprattutto pronto a rispondere alle esigenze spesso imprevedibili determinate dai rapporti cosiddetti "di filiera", ossia tra le imprese in cui è scompartimentata la produzione territoriale. In linea di massima, poi, i fabbisogni dei piccoli imprenditori sono più di collaborazione altamente qualificata che non di prestazione di manodopera. Ma più di tutto i piccoli imprenditori richiedono manodopera flessibile, connessa a fenomeni di congiuntura locale. Da qui l'indisponibilità della potenziale manodopera giovanile autoctona, le cui esigenze diffuse di garanzie salariali e di sicurezza del posto di lavoro mal si conciliano con un'offerta di lavoro così poco sicura e così poco definita dal punto di vista delle prestazioni.

1 - Il caso di Treviso è a questo proposito emblematico: a una disoccupazione locale che si aggira attorno al 4,5% corrisponde un ricorso sempre più crescente alla manodopera estera. L'assunzione di cittadini stranieri è quintuplicata negli ultimi tre anni. Segno che ai disoccupati trevigiani, per motivi sempre più inerenti alla soggettività personale e alla propria economia del tempo, le condizioni di lavoro offerte non piacciono. Prova ne è il fatto che le organizzazioni di imprenditori hanno richiesto più volte di aumentare il contingente di lavoratori stranieri assegnati a Treviso: 200 unità per il 1998, aumentate di 171 alla fine dell'anno e di 32 nell'aprile del 1999. Ancora troppo pochi, secondo gli stessi imprenditori, per far fronte alle esigenze di forza lavoro generica e da avviare alla specializzazione con bassi costi, soprattutto nel settore edilizio.

L'analisi dei cittadini stranieri avviati al lavoro subordinato dall'ottobre al dicembre del 1998 smentisce poi un altro luogo comune abbastanza radicato: la qualifica di "operaio" risulta interpretata da ben il 58,33%

degli avviati nel settore industriale (1.367) come "specializzato" e "qualificato". Una conferma di come la piccola impresa non abbia tanto bisogno di bassa manovalanza, se non in maniera marginale, quanto piuttosto di condizioni flessibili di lavoro in modo da poter strutturare la collaborazione all'interno dell'azienda a seconda delle situazioni del sistema produttivo territoriale.

Non ci sono dati precisi sul numero dei lavoratori immigrati a Treviso. Un'idea si può comunque avere da un'indagine che la Confartigianato locale ha condotto su un campione di 3.000 imprese artigiane su 8.000 aventi personale subordinato: su 16.000 lavoratori, 1.095 sono risultati immigrati. Soprattutto dal Nord Africa.

2 - Parlare di immigrazione a Prato, invece, significa parlare di cinesi e di micro imprese tessili. Compresi i minori, la comunità cinese raggiunge nella provincia una presenza di circa 11.500 unità (nel complesso gli stranieri sono quasi 15.000, ossia circa il 9% della popolazione). Ed è una comunità con una spiccata vocazione al lavoro autonomo, conformemente alla sua cultura d'origine: il lavoro subordinato è vissuto dalla maggior parte dei cinesi come una tappa intermedia della vera crescita sociale e professionale. E i dati confermano questa propensione di tipo culturale: le aziende del pratese con un titolare o anche un detentore di cariche sociali di origine cinese erano 862 al 31 agosto 1998. La quasi totalità di queste aziende opera nella confezione di articoli di vestiario (766) e nell'industria tessile relativamente alla tessitura e la rifinitura di maglieria. (43). Il commercio al dettaglio raccoglie solo 8 presenze e l'attività di ristorazione 10. Quasi il 90% dell'imprenditoria cinese nel territorio della provincia, insomma, è all'interno del comparto tessile. In linea con la vocazione del distretto industriale pratese. Ed è un fenomeno in crescita: tra il settembre del 1998 e il settembre del 1999, solo nel comune di Sesto Fiorentino, si sono registrate ben 200 imprese artigiane in più, tutte guidate da cinesi.

Ma essere presenti fortemente nel sistema produttivo locale non significa affatto esserne inseriti: la tipica solidarietà cinese, presente in tutte le comunità all'estero, è percepita dai pratesi come voglia di separatezza, eccesso di autonomia, modalità di invasione silenziosa. E la stessa comunità industriale di "accoglienza" ha la sensazione che gli immigrati cinesi abbiano la possibilità di inserirsi nel sistema produttivo locale a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle in cui devono operare le imprese guidate da autoctoni. Tipico caso di concorrenza sleale è l'abitudine di molti imprenditori cinesi a far lavorare la prole in età minore. Una preoccupazione comprensibile, che non tiene però nel giusto conto il fatto che i bambini cinesi vengono educati a rapportarsi principalmente alla comunità familiare di appartenenza: per un bambino cinese che torna da scuola (per altro molto frequentata) è sconveniente non aiutare il proprio padre nel lavoro che serve come sostentamento a tutta la famiglia. La sensazione di subire una concorrenza sleale da parte degli imprenditori italiani è comunque confortata da dati ufficiali, seppure parziali: recenti controlli della polizia in un gruppo di piccole imprese con titolari cinesi a Firenze e a Prato hanno individuato 500 lavoratori in nero su 600, mentre i controlli della finanza hanno individuato un giro d'affari non denunciato al fisco per 1.000 miliardi su un fatturato regolare di 2100 miliardi. 3 - L'ultimo caso esaminato, quello di Vicenza, conferma il bisogno di manodopera straniera espresso dai piccoli imprenditori. Una recente indagine della Confartigianato locale, infatti, rivela come il 10% delle 400 imprese interpellate si dichiara disponibile ad assumere a breve almeno un lavoratore straniero. Gli imprenditori, inoltre, manifestano soddisfazione per il rapporto di lavoro esistente con gli immigrati già assunti. E in non pochi casi si sono anche fatti carico di organizzare il loro insediamento

abitativo e logistico.

I lavoratori stranieri costituivano il 5,04% della forza lavoro presente nelle piccole imprese artigiane del vicentino nel gennaio 1995, mentre ne costituivano quasi il 9% nel gennaio del 1999. E in alcune aree - come Arsignano Chiampo, area Belica (basso vicentino) e area Schio - è concentrata una presenza di quasi il 54% degli occupati stranieri di tutta la provincia. Si tratta per la maggior parte di lavoratori provenienti dal Centro Africa.

Sintesi capitolo III

L'Italia verso una società plurale: azioni, inerzie e prospettive nel campo dell'educazione

Nell'anno scolastico 1998/1999 erano presenti nelle scuole italiane 85.522 studenti stranieri, pari all'1,09% dell'intera popolazione scolastica. E nel corrente anno scolastico, secondo le ultime stime, gli studenti stranieri superano le 100mila unità. Considerando poi che nell'anno scolastico 1983/1984 erano seduti sui banchi delle nostre scuole poco più di 6mila allievi con cittadinanza non italiana, è evidente il fatto che la nostra scuola sta cambiando rapidamente volto. Il fenomeno, anche se è ancora di entità inferiore rispetto ai maggiori paesi europei, è ormai strutturale e in crescita costante: bisogna infatti tener conto che, oltre al generale aumento del numero degli immigrati nel nostro paese, stanno aumentando i ricongiungimenti familiari, premessa per un'immigrazione stabile. E un'immigrazione stabile porta necessariamente alla crescita della domanda di servizi sanitari, sociali e educativi. La scuola italiana è pronta per affrontare positivamente il cambiamento in atto? Finora la nostra scuola, che vive ancora una tradizione educativa profondamente monolingue e monoculturale, ha dato risposte frammentarie e diversificate. In generale si può dire che, più che agire, ha reagito.

Studenti stranieri: una fotografia di gruppo

La maggior parte degli alunni stranieri si concentra per ora nelle classi elementari. Seguono la scuola media, quella materna e infine le scuole superiori. Finita la scuola dell'obbligo, gli studenti non italiani scelgono in prevalenza gli istituti professionali: quelli presenti nei licei classici provengono quasi tutti da paesi comunitari.

La disseminazione degli alunni stranieri sul territorio nazionale è varia: ci sono alte concentrazioni nelle aree metropolitane, ma anche una forte presenza in realtà locali come Vicenza o Prato. Ci sono poi paesi con poche migliaia di abitanti che registrano percentuali elevate di alunni immigrati (Condino) e qualche scuola di città con classi a maggioranza straniera (Torino e Roma). La presenza di stranieri, al di là delle differenze tra aree del paese, incide comunque profondamente sul contesto della scuola: si può stimare che il 30% delle classi italiane accolga almeno un alunno straniero.

Per quanto riguarda l'inserimento degli stranieri nel percorso educativo, non può non preoccupare il forte ritardo scolastico che li riguarda. Non esistono su questo punto rilevazioni di carattere generale, ma i dati parziali di cui si dispone parlano chiaro: nella provincia di Vicenza, ad esempio, ben il 31% degli allievi stranieri nella scuola elementare, il 66,7% nella media inferiore e il 71,4% nella scuola secondaria superiore è in ritardo rispetto all'età anagrafica. Questo è dovuto anche al fatto che una quota non

irrelevante di alunni stranieri viene inserita, a causa della scarsa padronanza dell'italiano, in una classe che non corrisponde all'età e alla carriera scolastica dell'allievo. Come prima cosa occorre dunque personalizzare l'offerta di formazione - è la raccomandazione della Commissione - attraverso corsi di lingua e cultura italiana ad hoc. Altro dato preoccupante è quello relativo alle ripetenze: la percentuale di non promossi è superiore tra gli alunni non italiani che tra quelli italiani. E, mentre nella scuola elementare lo scarto è contenuto tra il 97,68% di promossi tra gli italiani e il 94,31% di promossi tra gli stranieri, nelle scuole secondarie di primo grado la distanza aumenta: al 93,88% del totale corrisponde l'81,53% degli stranieri. È evidente, insomma, che non basta preoccuparsi solo dell'accesso dei ragazzi stranieri alle strutture scolastiche, ma è necessario anche porre la dovuta attenzione alla loro partecipazione all'attività didattica e al loro successo scolastico.

Una politica scolastica simbolica?

La scuola, fin dalle prime stagioni migratorie, ha affermato come prioritario il diritto all'istruzione e ha aperto le porte ai minori stranieri indipendentemente dal loro status. Si è insomma costituito a lungo un iato tra legislazione tendente a regolare gli ingressi - con la distinzione tra immigrati regolari e irregolari - e le scelte compiute in campo educativo.

Il processo è cominciato nel 1989. Attraverso numerose circolari ministeriali sono stati progressivamente eliminati i limiti dell'ammissione riservata agli alunni stranieri - limiti risalenti agli anni Venti - per arrivare, nel 1995, a superare anche la formula contraddittoria dell'ammissione "con riserva" per i figli di immigrati irregolari. Si è poi rifiutata l'ipotesi di creare apposite "classi speciali", diversamente da quanto accaduto in altri paesi (Germania, Svizzera, Francia, Giappone): l'alunno straniero viene inserito nella classi normali del sistema scolastico. Anzi, gli alunni dello stesso gruppo linguistico non devono superare il numero di 5 per ogni classe, proprio per favorire la naturale integrazione linguistica e culturale con gli alunni italiani. La risposta ai problemi degli alunni stranieri è stata inoltre ricercata nei termini di educazione interculturale: le circolari dei primi anni Novanta insistono su interventi volti a favorire da un lato l'apprendimento della lingua italiana, dall'altro la valorizzazione della lingua e cultura d'origine. Si è infine fatto strada il principio del coinvolgimento attivo degli alunni italiani al fine di un "reciproco arricchimento": la presenza nella scuola di culture diverse dall'italiana è ormai concepita come risorsa, non più solo come problema da risolvere. Il Testo unico sull'immigrazione riassume a questo proposito più di dieci anni di circolari ministeriali: "La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni".

A fronte di una normativa precisa e avanzata, il campo delle realizzazioni è tuttavia incerto, sordo e occasionale: accanto a sacche di eccellenza, persistono ritardi storici e rimozioni del problema. Lo stato, insomma, non ha ancora una politica nazionale per affrontare in modo organico e definitivo la questione dell'immigrazione nella scuola. La Commissione invita dunque il governo ad adoperarsi per saldare i due livelli di intervento, quello istituzionale e politico e quello delle prassi didattiche e scolastiche. Andrebbero poi valorizzate le reti informali già esistenti, vere e proprie trame di collaborazione tra scuole, associazioni e enti locali. Due modelli storici sono i centri interculturali di Bologna (CDLEI) e Torino (CIDISS).

Per una scuola multiculturale

La scuola, da parte sua, dovrebbe adoperarsi maggiormente nella direzione dell'integrazione scolastica e dell'incontro tra diverse culture:

- seguire il percorso formativo dei singoli studenti stranieri - come si è accennato - con particolare attenzione all'apprendimento della lingua italiana, in modo che la differenza linguistica non sia di ostacolo al successo scolastico e educativo;
- tutelare l'identità di origine degli studenti stranieri e diversificare le politiche di integrazione a seconda dell'origine culturale (i ragazzi musulmani, ad esempio, hanno esigenze diverse da quelli provenienti da altre culture per quanto riguarda l'alimentazione e le festività religiose);
- puntare sulla formazione di un personale scolastico preparato ad affrontare la presenza dei nuovi cittadini;
- rinnovare il sistema scolastico attraverso l'eliminazione delle impostazioni non compatibili con scelte multiculturali (i libri di testo, ad esempio, sono considerati da più parti troppo "eurocentrici" e poco rispettosi della storia di culture diverse da quella cristiana e occidentale).

È evidente, dall'insieme di questi possibili interventi, come la presenza di studenti stranieri possa trasformarsi in una forte spinta all'innovazione per le scuole e in un'opportunità di sviluppo professionale per gli insegnanti.

Allegato: gli immigrati raccontati dai libri di testo per le scuole elementari

La Commissione ha esaminato, dal punto di vista dello specifico tema dell'immigrazione nel nostro paese, sei sussidiari editi dal 1992 al 1996 e destinati alle ultime tre classi della scuola elementare. Il quadro che ne emerge è composito: se da una parte si prende atto dell'esistenza di uno stato di fatto, quello di una società avviata ad essere multietnica e della conseguente presenza di bambini stranieri nelle classi, dall'altro permangono stereotipi sugli immigrati che li ghetizzano nella condizione di lavoratori precari e/o irregolari, senza fissa dimora e in perenne stato di bisogno.

In un sussidiario per la quinta, ad esempio, la sezione sull'immigrazione rientra in quella intitolata "I nuovi poveri". Parlando dell'immigrazione si afferma che "gli immigrati non hanno né casa né lavoro". E coerentemente si allegano due fotografie: una mostra venditori ambulanti in una strada cittadina, l'altra un ragazzo che lava il vetro di un'auto. In un altro sussidiario, destinato a bambini della quarta, il tema immigrazione rientra addirittura nel capitolo che parla dei barbari, quasi a suggerire l'idea degli immigrati come nuovi barbari. E, riassumendo i problemi di integrazione dovuti alla sempre maggiore presenza di immigrati nel nostro paese, si riporta acriticamente "quanto evidenziato dai giornali". E cioè: "difficoltà organizzative per accogliere gli immigrati; azioni di delinquenza compiute da alcuni immigrati senza lavoro; azioni di delinquenza compiute da alcuni italiani verso gli immigrati".

Completamente sottovalutato è poi il fenomeno dell'emigrazione degli italiani. Un'occasione mancata per far capire ai bambini che lo spostamento in cerca di migliori condizioni è un dato anche della storia recente, e ci ha riguardato da vicino. E se non è sottovaluto, il fenomeno dell'emigrazione degli italiani è quantomeno stravolto: in un sussidiario per la quinta, ad esempio, le difficili condizioni di chi emigrava sono raccontate dallo storico Gioacchino Volpe come la benefica diffusione di specialisti: gli italiani sono presentati come i discendenti diretti, per capacità e abitudini al lavoro, di "quella gente che aveva coperto il mondo di strade, di terme, di acquedotti, di palazzi imperiali, di templi". Quanta differenza con le immagini di ambulanti e lavavetri!

In generale si può dire che nei libri di testo esaminati la diversità tra stranieri e autoctoni è presentata come un dato indiscutibile e quasi immodificabile ("ogni uomo che nasce sulla terra è diverso dall'altro: per religione, per colore della pelle, per caratteristiche fisiche, per abitudini di vita, per intelligenza e capacità...", recita un sussidiario per la quarta). Ed è una diversità presentata quasi sempre come "problema", anche nei titoli dei vari capitoli, piuttosto che come occasione di arricchimento per gli italiani.

Sintesi capitolo IV

La salute

In un paese come l'Italia, dove esiste un sistema sanitario pubblico, la piena integrazione dello straniero si realizza a patto che gli siano garantite le stesse opportunità di assistenza medica e di prevenzione delle malattie garantite ai cittadini di nazionalità italiana. È questa l'ispirazione fondamentale delle disposizioni sanitarie contenute nel Testo Unico sull'immigrazione (d. lgs. 286/98): in particolare, l'art. 34 prevede l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale, come strumento per garantire "parità di trattamento", per tutti gli stranieri presenti regolarmente e stabilmente nel nostro Paese. Ma la legge (art. 35) garantisce anche l'assistenza agli immigrati in condizione di irregolarità giuridica: in questo caso il bene da tutelare, oltre al diritto fondamentale dell'individuo alla salute, è l'interesse della collettività ad accertare le condizioni di salute dei propri componenti. Il problema è che queste norme, nonostante mettano fine a una storica frammentarietà e transitorietà legislativa, non sono abbastanza conosciute. Non solo dagli immigrati, ma nemmeno dalle stesse aziende sanitarie che dovrebbero assisterli.

Il problema dell'accesso ai servizi sanitari

L'accesso degli immigrati ai servizi sanitari è dunque caratterizzato da preclusioni artificiali dovute all'assoluta o parziale ignoranza della normativa vigente da parte delle stesse aziende sanitarie, oltre che da parte dei loro nuovi potenziali utenti. E non si tratta solo di una resistenza di tipo "culturale": le stesse lacune di conoscenza si sono infatti verificate anche relativamente a opportunità di tipo economico. Molte aziende, ad esempio, non hanno saputo nulla degli stanziamenti che da oltre tre anni sono stati specificamente previsti dal Cipe per l'assistenza sanitaria agli stranieri irregolari. E, cosa ancora più grave, non ne hanno saputo nulla neanche alcuni assessorati regionali. La conseguenza di tutto questo è il parziale blocco dei fondi messi a disposizione per la salute degli immigrati: tutte le regioni hanno già avuto il 100% dello stanziamento previsto dal Fondo nazionale per le politiche migratorie, ma solo 14 hanno deliberato in merito allo stanziamento dell'80% del Fondo, mentre nessuna ha ancora deliberato per il restante 20%.

Si pone evidentemente l'esigenza di "comunicare" in modo efficace le opportunità che offre la nuova normativa. Il primo invito della Commissione è dunque quello di adottare iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte sia ai servizi pubblici o privati accreditati, sia agli stessi immigrati.

Considerando poi che solo pochissime regioni (Lazio, Marche, Toscana e Veneto) hanno emanato delibere o circolari attuative del TU sull'immigrazione, la Commissione ritiene anche opportuno sollecitare le stesse regioni affinché diano al più presto il via libera a normative di carattere sanitario coerenti con quanto previsto dalla legge. Un più stretto raccordo tra i vari ministeri, e tra i diversi dipartimenti e uffici all'interno di uno stesso ministero, potrebbe infine semplificare e velocizzare le procedure operative

collegate all'iscrizione dei soggetti stranieri al Ssn. Sono ancora pochissimi, infatti, gli immigrati che si iscrivono al Ssn tra quelli che ne hanno diritto/obbligo.

Cure mediche e specificità socio-culturali degli immigrati

L'accesso ai servizi sanitari pubblici, anche se prioritario, non è tuttavia l'unico nodo da sciogliere. Quello che occorre è anche uno sforzo di adeguamento delle amministrazioni alle peculiari caratteristiche sociali e culturali della popolazione immigrata. Vanno innanzitutto rimosse le barriere di tipo organizzativo.

Barriere che incidono sia sull'accesso sia sulla fruibilità effettiva delle prestazioni. Due soli esempi: la totale mancanza di flessibilità dei servizi (orari e giorni di apertura) si trasforma in forte impedimento per le collaboratrici domestiche che vogliono sottoporsi a visite o controlli: queste lavoratrici, infatti, sono quasi sempre libere solo il giovedì pomeriggio. E le donne musulmane che hanno bisogno di una visita ginecologica sono spesso costrette a farsi visitare, nonostante il loro particolare senso del pudore nei confronti dell'altro sesso, da un medico maschio. Mentre basterebbe, ad esempio, segnalare e diffondere l'informazione dei turni in cui è possibile trovare un medico di sesso femminile.

Rimane infine, spesso insormontabile, il problema della barriera linguistica. Anche in questo caso basterebbero alcuni accorgimenti, per giunta poco costosi per le aziende sanitarie. Come, ad esempio, effettuare un "censimento" all'interno dell'azienda per individuare il personale con sufficiente conoscenza di una lingua straniera. In modo da prevederne poi l'impiego, a tempo parziale o totale, in quei servizi che risulteranno maggiormente utilizzati dagli utenti stranieri. Le strutture di ricovero potrebbero poi cercare contatti con le comunità di immigrati eventualmente presenti sul territorio per forme di collaborazione, supporto e assistenza. Una sorta di volontariato "etnico" o "isoculturale", insomma. Rimane sempre d'attualità, infine, l'ipotesi di una figura di mediatore/mediatrice culturale come "cerniera" che possa facilitare la relazione terapeutica. La Commissione suggerisce a questo proposito di avviare a breve-medio termine sperimentazioni in tutto il Paese.

Lo stato di salute degli immigrati

La popolazione immigrata è composta soprattutto da individui giovani adulti: più del 65% degli immigrati è compreso nella fascia di età tra i 19 e i 40 anni, periodo che per tutti - immigrati e non - coincide con il migliore stato di salute. Gli studi di settore confermano infatti che gli immigrati godono per lo più di buona salute. Per età, ma anche per l'autoselezione che precede la migrazione: chi può e decide di partire è in genere in buone condizioni fisiche e ha maggiore intraprendenza e stabilità emotiva (fenomeno conosciuto come effetto "migrante sano").

Questo non vuole dire, naturalmente, che gli immigrati non abbiano bisogno di cure. Dall'analisi delle patologie più frequentemente diagnosticate in quattro centri sanitari per immigrati irregolari (Milano, Verona, Palermo e Roma) emerge che le patologie acute più comuni sono quelle a carico degli apparati respiratorio, digerente e osteoarticolare (traumatismi). Una quota notevole della domanda assistenziale è poi legata alle complicanze della gravidanza e all'espletamento del parto. Si tratta comunque di disturbi e malattie dovute alle condizioni di vita nel nostro paese: gli immigrati arrivano normalmente in buone condizioni di salute e, se si ammalano, si ammalano in conseguenza delle cattive condizioni (lavorative, abitative o igieniche) di vita. È infine interessante il dato sulle patologie psichiatriche, anche se coinvolge solo il 2% dei casi presi in considerazione. L'integrazione risulta essere un elemento cruciale per la

stabilità psico-emotiva. I principali fattori di rischio psicopatologico per il migrante sono infatti legati al fallimento o alla minaccia di fallimento del suo progetto migratorio: disoccupazione o precarietà occupazionale, inadeguatezza alloggiativa e carenze igieniche, lontananza dagli affetti, sradicamento culturale, difficoltà di inserimento sociale, discriminazione nell'utilizzo dei servizi sanitari.

Sintesi capitolo V

Casa e immigrazione

Situazioni di disagio e di povertà abitativa sono senza dubbio diffuse tra gli immigrati che vivono nel nostro paese. Ma oltre all'insufficienza delle politiche specifiche rivolte agli immigrati, finora troppo appiattite su una visione "di emergenza", alla base dei loro problemi c'è soprattutto la debolezza storica delle generali politiche abitative dal punto di vista sociale. Gli immigrati, insomma, soffrono delle stesse difficoltà abitative di cui soffrono gli italiani. Rimane comunque il fatto che disagio ed esclusione abitativa sono sproporzionatamente diffuse tra gli immigrati, anche rispetto a quanto accade negli altri paesi europei: in Italia molti immigrati che non sono poveri sono male alloggiati, quelli che si possono considerare "normalmente" poveri sono spesso senza casa, e in generale si può dire che le loro sistemazioni sono peggiori e/o più costose di quelle accessibili agli italiani con le stesse caratteristiche di reddito.

Una specificità italiana preoccupante riguarda le forme estreme di povertà abitativa: da noi la homelessness (la condizione di chi è senza casa o senza dimora) colpisce gli immigrati in misura maggiore che negli altri paesi europei. Una ricerca del 1996 - svolta a campione su città grandi e medie - registrava una percentuale di stranieri tra gli utenti dei dormitori pubblici oscillante, a seconda delle zone, dal 25% all'80%. E secondo alcuni osservatori il loro numero sta aumentando. Se è vero, inoltre, che la condizione di irregolarità è un fattore importante dell'esclusione abitativa, è significativo come questa esclusione riguardi anche gli immigrati regolari e con un lavoro.

L'affitto difficile

La maggior parte degli immigrati, tuttavia, non si trova nelle condizioni di homelessness: varie ricerche indicano tra il 60 e l'80% la proporzione di quelli che trovano sistemazione sul mercato. E per una buona parte (dal 50 al 70%) si tratta di soluzioni propriamente abitative, ossia "normali", paragonabili a quelle medie italiane: le varie forme di sistemazioni in affitto e, in qualche caso, anche in proprietà. Il largo ricorso a soluzioni autonome e di mercato - se può stare a significare che la richiesta abitativa degli immigrati rimane ancora largamente inascoltata a livello di politiche sociali - dimostra se non altro una cosa: la capacità da parte di molti immigrati di risolvere il problema con le proprie risorse, senza ricorrere a qualche forma di assistenza pubblica.

Ma se si va a guardare più da vicino il panorama dell'affitto, emergono subito condizioni di disagio che differenziano gli inquilini immigrati da quelli italiani: precarietà per quanto riguarda il tipo di rapporto, canoni sproporzionati, condizioni abitative degradate, sovraffollamento. A tutto questo va poi aggiunta la resistenza di molti proprietari ad affittare a stranieri e quindi, di fatto, l'ulteriore restringimento di un'offerta già di per sé insufficiente per i bisogni abitativi degli immigrati.

In particolare, molte ricerche locali hanno dimostrato come l'incontro degli immigrati con il mercato

dell'affitto ha dato vita a un mercato specifico: il ricorso ad alloggi "inabitabili" - ossia al di sotto dei criteri minimi che oggi definiscono culturalmente l'abitabilità in Italia - indica la riemersione di un patrimonio ormai fuori mercato, di edifici che insomma risultavano irrecuperabili alle esigenze degli italiani. Questo mercato specifico è poi caratterizzato dalle forti connotazioni di irregolarità (affitto in nero) e dai costi molto alti delle sistemazioni rispetto a quelli richiesti alle famiglie italiane. E pagare un prezzo più alto per alloggi di qualità analoga - come insegnano le esperienze di molti paesi - è il segno "per eccellenza" dell'esistenza di pratiche discriminatorie nei confronti di una particolare frazione di popolazione. Una discriminazione che, nel caso dell'Italia, non è necessariamente frutto di pregiudizio razziale, ma è resa possibile dalle condizioni del mercato dell'affitto. Condizioni che, da questo punto di vista, si sono in parte aggravate in seguito ai provvedimenti di liberalizzazione avviati negli anni Novanta. Negli stessi anni sono poi diminuite le opportunità offerte dal mercato dell'affitto privato (regolare), proprio mentre il fenomeno dell'immigrazione cresceva quantitativamente (numero di immigrati nel nostro paese) e qualitativamente (ricongiungimenti familiari e quindi immigrazione tendente alla stabilità).

L'innovazione nelle esperienze locali

Di fronte alle carenze del contesto generale, negli anni scorsi nuove formule di intervento sono state sperimentate a livello locale dai comuni, dalle associazioni di volontariato, dalle cooperative, dai sindacati. Queste iniziative si sono mosse essenzialmente lungo due direzioni: realizzare sistemazioni intermedie - cioè di passaggio tra la struttura di prima accoglienza e l'alloggio ordinario e più o meno definitivo - e incrementare l'offerta sociale.

Per quanto riguarda le soluzioni intermedie, si è cercato di superare l'esperienza dei centri di prima accoglienza attraverso due forme: sistemazioni temporanee che rispondono a specifiche esigenze, come i pensionati; soluzioni per il trattamento del rischio di marginalità ed esclusione sociale, ossia strutture che vengono utilizzate per progetti di reinserimento sociale oppure di trattamento di situazioni a rischio per particolari categorie di popolazione immigrata (donne immigrate da sole).

Più complessa e diversificata la soluzione locale alla sfida di incrementare l'offerta sociale di alloggi. Le iniziative più significative hanno assunto la forma di attività "immobiliari sociali" promosse per la maggior parte da associazioni, cooperative, operatori del privato-sociale, con relazioni di partenariato variabili con il settore pubblico e con le risorse pubbliche. Diffuse quasi solo in alcune regioni del Centro e del Nord, queste attività tendono da una parte a rendere accessibile il mercato privato dell'affitto offrendo attività di intermediazione e di garanzia ai proprietari, dall'altra a gestire o costruire un patrimonio di alloggi da affittare a prezzi contenuti. L'opera di intermediazione, oltre a fornire garanzie economiche e morali ai proprietari in modo da superare la chiusura del mercato dell'affitto agli immigrati, provvede in qualche caso anche a fornire sostegno economico diretto, ad esempio piccoli prestiti per fronteggiare l'onere finanziario iniziale che l'immigrato deve affrontare. Per quanto riguarda i patrimoni immobiliari da gestire e da affittare agli immigrati, spesso si tratta di abitazioni messe a disposizione da comuni, da enti privati, da IACP ecc. Le convenzioni con il pubblico prevedono nella maggior parte dei casi un recupero/ristrutturazione da parte dell'associazione o dell'agenzia immobiliare sociale

Il recupero, il risanamento e la ristrutturazione di componenti del patrimonio esistente, pubblico e privato, sono dunque considerati una risorsa notevole per questo tipo di azioni innovative. Per il patrimonio pubblico, in particolare, si tratta di ristrutturazione di alloggi marginali, non assegnabili, e di riuso di edifici

pubblici non abitativi (alloggi collettivi).

Tutte queste iniziative promosse da enti locali e società civile, seppure innovative, hanno tuttavia evidenti limiti: carattere volontario e scarsamente pianificato; risultati quantitativi al di sotto dell'entità del fabbisogno e comunque mal distribuiti sul territorio nazionale; mancanza di contesto, che significa scarsa possibilità di contare su risorse pubbliche e difficoltà normative per quanto riguarda, ad esempio, lo status delle agenzie immobiliari sociali.

Va poi tenuto presente il progressivo esaurimento o la progressiva incertezza delle tradizionali fonti di finanziamento (regionali e dell'Edilizia residenziale pubblica). Per quanto riguarda le differenze territoriali, va inoltre notato come queste iniziative funzionino meglio in contesti dove vi sono buone possibilità di inserimento lavorativo e la domanda alloggiativa immigrata è costituita soprattutto da lavoratori stabili. Mentre non funzionano o sono inesistenti nelle aree con fenomeni di crisi industriale e occupazionale o nelle aree urbane interessate da consistenti fenomeni di marginalità sociale.

Le politiche abitative dopo il Testo Unico

La nuova normativa sull'immigrazione recepisce gran parte di queste esperienze locali innovative e ne assume la prospettiva di fondo, che è quella di superare la logica dell'emergenza e di stimolare il ricorso generalizzato a soluzioni abitative ordinarie.

Innanzitutto il TU (articolo 40) stabilisce che gli stranieri regolarmente presenti in Italia abbiano il diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi dell'Edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione. Lo stesso articolo del TU stabilisce poi che siano le regioni - in collaborazione con province, comuni, enti pubblici o privati, fondazioni, associazioni e organizzazioni di volontariato - a predisporre i centri di accoglienza, gli alloggi sociali e il recupero di alloggi di proprietà degli enti locali o di enti pubblici o privati.

Il rischio, tuttavia, è che non vi siano le condizioni di fatto (normative, organizzative e di finanziamento) per realizzare concretamente quanto previsto dal TU. La portata di alcune formulazioni, d'altra parte, è ancora da chiarire e gli strumenti operativi per un'effettiva implementazione sono ancora da definire. Gli interrogativi più grossi - a parere della Commissione - riguardano il quadro generale nel quale le previsioni del TU dovrebbero realizzarsi.

Un ruolo decisivo spetterà a regioni e comuni: le regioni sono ormai titolari delle competenze nel campo dell'Edilizia residenziale pubblica e controllano comunque la sostanza delle risorse istituzionali relative alla casa e al territorio; i comuni hanno invece la responsabilità concreta delle politiche abitative locali. Il trasferimento a regioni ed enti locali può costituire in generale una grande occasione di recupero di efficienza sotto il profilo dello snellimento delle procedure e della riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi. Ma esiste anche il rovescio della medaglia: se regioni ed enti locali non assumessero la questione della casa come prioritaria e la prospettiva fosse di una riduzione delle risorse, si annullerebbero gli effetti positivi ottenibili con il decentramento.

Anche per questo la Commissione ritiene che diversi problemi di fondo - come il finanziamento dell'edilizia sociale o il superamento degli elementi di casualità e iniquità territoriale dovuti al carattere volontaristico degli interventi - richiedano iniziative di scala nazionale e la messa a punto di quadri regionali univoci. In particolare le due aree critiche per gli immigrati - affitto sociale ed esclusione abitativa

- continuano ad essere affidate all'iniziativa e all'immaginazione locale. E soprattutto preoccupante è giudicata la mancanza di un quadro normativo per l'area più difficile, quella della povertà estrema, in cui si sovrappongono disagio abitativo e rischio di esclusione sociale.

Più in generale occorre lavorare sulla distinzione tra "normale" domanda sociale e domanda povera e marginale. E predisporre, dunque, politiche che da un lato si rivolgano all'area della marginalità, dall'altro alla maggioranza che si muove sul mercato. Non va infatti dimenticato - al di là delle consolidate percezioni che tendono a identificare i problemi abitativi degli immigrati con quelli dei poveri - che gli immigrati non sono strutturalmente "disposti" né alla marginalità sociale, né alla carriera di assistiti: la maggior parte di loro, come si è detto, ha un reddito e ottiene una casa rivolgendosi direttamente al mercato.

Un altro nodo da sciogliere riguarda il ruolo che le forme convenzionali dell'intervento pubblico possono continuare a svolgere. L'Edilizia residenziale pubblica, ormai passata alle regioni, può contribuire solo in modo modesto alla soluzione del problema: il parco esistente, infatti, è destinato ovviamente a diminuire ed è comunque insufficiente rispetto alla domanda abitativa degli immigrati. Sarebbe dunque il caso di tentare esperienze a più largo raggio, come già accaduto in altri Paesi europei e come già avviato in alcune realtà locali: recupero del patrimonio privato marginale (sottoutilizzato o degradato) attraverso convenzioni che graduano le facilitazioni al proprietario a seconda dei gradi di socialità contrattati; l'autorecupero o il sostegno pubblico al recupero realizzato mediante autocostruzione; il riuso del patrimonio comunale non residenziale; la produzione di edilizia sociale in aree di riqualificazione urbana. L'esperienza di altri paesi europei può infine dare qualche suggerimento per uscire dalla spirale dei centri di prima accoglienza. È chiaro che queste strutture non possono, come di fatto spesso accade, sostituire forme abitative ordinarie. Ma è anche chiaro che esse non possono tornare alla loro propria funzione di accoglienza se attorno non si crea una gamma di offerte che consenta di uscirne e di avviare normali percorsi abitativi. Occorre dunque potenziare le sistemazioni intermedie, provvisorie ma ordinarie. Il pensionato sociale, la tipologia classica di riferimento della seconda accoglienza, è soltanto una delle soluzioni possibili. Un'altra formula - ampiamente sperimentata in altri paesi - è rappresentata dagli alloggi ammobiliati destinati ad affitti di breve durata. A differenza di quanto accade nei pensionati, i residenti di questi alloggi hanno statuto di inquilini, autonomia e anonimato. L'idea è mutuata dall'esperienza francese dei Logotel, una catena parigina che offre alloggi ammobiliati in città a tutti coloro che sono momentaneamente esclusi dall'alloggio tradizionale. La collocazione di questi immobili all'interno della città o dei quartieri, tra l'altro, permette agli inquilini di beneficiare delle reti di relazioni sociali urbane, evitando la ghettizzazione.

Sintesi capitolo VI

La partecipazione politica

Il dibattito sul diritto di voto amministrativo per gli immigrati ha conosciuto nel nostro paese un momento di accelerazione nel febbraio 1997, all'indomani della presentazione in parlamento del progetto di legge sull'immigrazione Turco-Napolitano, che all'articolo 38 prevedeva appunto la partecipazione attiva e passiva alle elezioni locali per gli stranieri titolari di una carta di soggiorno (e quindi presenti in Italia da

almeno cinque anni). Com'è noto quell'articolo è stato stralciato dal testo di legge definitivo, approvato oltre un anno dopo. E anche un disegno di legge di revisione costituzionale, presentato nel settembre dello stesso 1997 dal governo Prodi, è stato poi accantonato. Questa Commissione ha organizzato un convegno internazionale sul tema, il 21 giugno 1999, e ha concluso in favore del diritto al voto locale. Ribadisce qui la sua ferma convinzione dell'opportunità di estendere agli immigrati il diritto alla partecipazione politica locale.

Va notato che, in seguito alla legge n. 142 del 1990 - che ha permesso alle singole città di dotarsi di propri statuti autonomi - Torino e Bologna hanno ammesso gli immigrati regolarmente residenti ai referendum consultivi locali, mentre a Roma sono richiesti almeno cinque anni di residenza. La piena partecipazione elettorale a livello locale si configurerebbe come un'ammissione definitiva dell'immigrato nella vita pubblica del luogo in cui lavora e risiede. Come già avviene, è il caso di ricordarlo, in molti paesi europei.

In Svezia il diritto di voto agli stranieri è garantito dal 1975 per le elezioni comunali, regionali e per i referendum; in Danimarca dal 1981 per le comunali e le provinciali; In Olanda dal 1985 per le comunali; in Irlanda dal 1963 per le comunali. In questi paesi il requisito di residenza varia dai tre (Svezia e Danimarca) ai cinque anni (Olanda), fino ad arrivare ai soli sei mesi del caso irlandese. In altri paesi europei, come Spagna e Portogallo, vige invece la clausola della reciprocità. Il Portogallo l'ha già applicata nel caso dei peruviani, dei brasiliani, degli argentini, dei peruviani, degli uruguaiani, dei norvegesi e degli israeliani. Tra i paesi non aderenti all'Ue, la Norvegia riconosce il voto amministrativo a tutti gli stranieri, così come i due cantoni svizzeri di Jura e Neuchâlet, mentre l'Islanda lo riconosce solo ai cittadini dei paesi dell'area nordica. In Gran Bretagna, infine, votano a tutte le elezioni politiche, oltre ai cittadini del Commonwealth, anche irlandesi e pakistani.

Argomenti contro, argomenti pro

Tra gli argomenti più forti contro la concessione del diritto di voto locale agli stranieri c'è sicuramente quello che si leva a difesa del concetto di cittadinanza nazionale o avanza dubbi di carattere costituzionale. Va comunque ricordato che il diritto voto locale agli stranieri provenienti dai paesi dell'Ue già è contemplato dall'articolo 8b del Trattato di Maastricht, divenuto poi articolo 19 del trattato di Amsterdam: tali articoli prevedono infatti che gli stranieri dell'Ue possano votare negli altri paesi dell'Ue dove si trovino a risiedere sia per le elezioni locali che per quelle europee. In generale le riserve di natura costituzionale si riferiscono all'articolo 48, che conferisce il diritto di voto ai "cittadini": semplificando, il problema è quello di chiarire se il frequente riferimento costituzionale ai cittadini sia da intendersi in senso tecnico o, piuttosto, come sinonimo di persona.

Altri argomenti prendono di mira il potenziale comportamento politico ed elettorale degli immigrati. Uno dei più sentiti è il timore della formazione di partiti etnici i nazionalisti. Ma l'esperienza di altri paesi induce a ridimensionare questo timore: in Svezia e in Olanda le liste etniche (soprattutto turchi e marocchini), presentatesi in molte municipalità, non hanno ricevuto neanche l'1% dei voti e raramente sono riuscite a conquistare dei seggi. Lo stesso in Gran Bretagna, dove la costituzione di un partito islamico all'indomani dell'affare Rushdie non ha riscosso il successo sperato dai promotori e si è dovuto sciogliere dopo pochi anni. Un altro timore diffuso (almeno in una parte politica) sul comportamento di voto degli immigrati è che questi voterebbero tendenzialmente a sinistra. L'ammissione alle elezioni amministrative si

configurerebbe così come un'astuzia da parte di questi partiti per procurarsi nuovi consensi. Questo argomento non è privo di una sua base empirica. Ma non va ad ogni modo sopravvalutato, soprattutto nel caso dell'Italia. Dipende infatti dalla provenienza, dal tempo di permanenza e dalla professione svolta. L'esperienza di altri paesi ci insegna che, mano a mano che progredisce il processo di inserimento nella società, gli immigrati tendono a conformare i propri atteggiamenti politici a quelli dei nazionali. E, in fin dei conti, il loro comportamento elettorale dipende più dalla provenienza sociale che da quella etnica. L'esempio principe rimane quello della minoranza italiana negli Stati Uniti: man mano che è cresciuta socialmente ha spostato i suoi consensi dal partito democratico a quello repubblicano. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, è oltretutto difficile pensare che le comunità di fede cattolica (peruviana e filippina) o quelle provenienti da paesi ex comunisti o comunisti (rumena, albanese e cinese) partano con orientamenti di sinistra. Anche se potrebbero pur sempre acquisirli se si trovassero di fronte a una forte ostilità da parte dei partiti moderati.

Gli organismi consultivi

Intanto i cittadini stranieri si esercitano. Anche in Italia, sul modello diffuso in tutta Europa, si stanno infatti sperimentando in molte città esperienze di partecipazione elettorale per l'istituzione di consulte comunali o, in alternativa, di consiglieri aggiunti. Le prime sono organismi consultivi del consiglio e della giunta comunale che possono essere interpellati quando siano in discussione quesiti riguardanti l'immigrazione. I loro poteri sono quindi limitati e, in genere, questi organismi godono anche di scarsa autonomia. È probabilmente anche per questo che l'interesse degli immigrati è stato finora piuttosto scarso, sia pure con qualche differenza: nelle ultime consultazioni di Modena, il 10 ottobre 1999, hanno partecipato all'elezione dei venti rappresentanti della consulta comunale il 22,8% degli aventi diritto. Mentre a Palermo, lo stesso giorno, hanno votato per eleggere i loro cinque rappresentanti solo il 13,5% degli aventi diritto. La cronaca ha in ogni modo registrato che molti immigrati, pur potendo votare, non erano a conoscenza di questa opportunità.

I consiglieri aggiunti, invece, sono rappresentanti eletti dagli immigrati che hanno il diritto di partecipare alle sedute del consiglio comunale, di intervenire su tutte le questioni poste all'ordine del giorno, di avanzare proposte e interpellanze, ma in genere non hanno il diritto di voto. Il loro potere, anche in questo caso, è dunque molto limitato. Il primo comune ad istituire nel 1994 due consiglieri aggiunti è stato quello di Nonantola, in provincia di Modena, seguito da Empoli (un consigliere), Bologna (tre consiglieri comunali aggiunti più uno per ciascuna delle nove circoscrizioni cittadine), Macerata, Urbania, Chiaravalle e Ancona, dove sono stati istituiti due consiglieri aggiunti nel consiglio provinciale e uno in quello comunale. A Pompei, all'istituzione formale, ben due anni fa, non ha ancora fatto seguito l'attivazione concreta della nuova carica.

Sintesi capitoli VII-VIII

Tutela della collettività e criminalità; Discriminazioni

I dati che non parlano

Gli unici dati sulla criminalità sono quelli già noti: la popolazione immigrata rappresenta circa il 25% della popolazione carceraria e la percentuale supera il 50% nelle carceri minorili. Ma sono dati che dicono poco e nulla a chi vuole leggerli attentamente. Molti, infatti, sono i fattori distorsivi che inficiano una corretta comprensione della realtà. Spesso, ad esempio, un episodio di recidiva viene segnalato come fatto riferito a un diverso soggetto. E, oltre alla distorsione, va anche segnalata la mancanza di informazioni: nei dati sui detenuti stranieri forniti dal ministero della Giustizia, ad esempio, non c'è la segnalazione del possesso o meno del permesso di soggiorno. È dunque estremamente difficile fare una rilevazione scientifica sul rapporto tra clandestinità e criminalità. Ma la più grande carenza è costituita dalla mancanza di censimento del numero di stranieri vittime di reato: né il ministero dell'Interno né quello della Giustizia hanno qualche dato che riguardi le caratteristiche della vittima.

Nonostante queste difficoltà di rilevazione, che portano a ridimensionare il dato generale sul numero degli immigrati, è comunque possibile evidenziare un aumento della presenza di detenuti stranieri, specie nelle carceri minorili, e un incremento dei detenuti stranieri anche per reati di una certa gravità. Indice, quest'ultimo, di una "carriera di successo" di certe mafie straniere. Secondo alcuni, in particolare, l'incremento della criminalità riferibile agli stranieri sarebbe causata dal fenomeno del traffico degli esseri umani. Dalle analisi svolte emergerebbe un incremento della criminalità per particolari etnie (albanesi, ex-jugoslavi, algerini, marocchini, nigeriani) e per determinati reati (droga, falsità, sfruttamento della prostituzione, associazione per delinquere); e tale incremento sarebbe l'effetto del traffico e dello sfruttamento successivo del migrante, solitamente clandestino, da parte delle organizzazioni criminali. Che quella degli stranieri possa essere una criminalità indotta dalle condotte aggregate di traffico e sfruttamento presenta - pur in mancanza di dati precisi - indubbi aspetti di interesse e di fondatezza che meritano approfondimento.

Ma anche il dato sull'aumento dei detenuti stranieri non dice molto, se preso da solo. Tale aumento, infatti, può dipendere da diverse cause. Si pensi alla mancanza di mezzi economici che impediscono un'efficace difesa e una tempestiva impugnazione della sentenza di condanna: lo straniero, passato "in giudicato" il suo caso, si trova nella condizione di eseguibilità della pena in tempi molto brevi. C'è poi da tener presente la difficoltà di accedere a misure alternative, come gli arresti domiciliari, in mancanza di una fissa dimora. Se poi si tratta di straniero senza fissa dimora e senza lavoro, o addirittura sprovvisto di permesso di soggiorno, la valutazione del pericolo di fuga è quasi automaticamente positiva. Tutte condizioni che costringono gli stranieri in carcere più spesso degli italiani. Va tenuto presente, d'altra parte, che gli stranieri godono più spesso degli italiani della sospensione condizionale della pena per via della difficoltà di accertare le generalità e l'eventuale assenza di precedenti penali di molti di loro.

La discriminazione silenziosa

Quando si parla di immigrazione e criminalità occorre tenere ben presente che gli immigrati sono in larga misura vittime di reato. Anche in questo caso, come s'è detto, non esistono rilevazioni di carattere generale. Ma alcune indagini a campione confermano che le occasioni nelle quali gli stranieri divengono vittime di discriminazioni e, nella forma più grave, di crimini di stampo razzista sono molteplici: in particolare per i reati di violazione della normativa antinfortunistica commessi dai datori di lavoro; per i reati di violenza o minaccia da parte di altri cittadini stranieri; per i reati di induzione e di sfruttamento della prostituzione ricollegabili al fenomeno della tratta delle persone (nei quali risultano indagati italiani

ma anche stranieri di nazionalità diverse, spesso in concorso tra loro); per i reati caratterizzati da finalità di discriminazione razziale commessi da italiani.

Eppure le condanne relative a delitti commessi con finalità di discriminazione razziale sono numericamente trascurabili: questo si spiega con il fatto che gli stranieri tendono a tollerare i comportamenti criminosi a loro danno per non incorrere essi stessi in controlli delle forze dell'ordine che potrebbero far emergere situazioni di irregolarità, o per il timore connesso alla loro diversità etnica, culturale o linguistica. Questa è la principale ragione per cui i reati cosiddetti comuni dei quali sono vittime gli immigrati, perseguibili a querela, non emergono. Lo straniero è conosciuto come vittima di reato solo per i casi più gravi, perseguibili d'ufficio.

Va segnalato a questo proposito che i paesi che hanno sperimentato da più tempo il fenomeno dell'immigrazione vedono come obiettivo prioritario non più quello dell'integrazione degli immigrati, ma quello di misure antidiscriminatorie nei confronti delle minoranze di cittadini di origine immigrata. E suggeriscono quindi la costituzione di una authority indipendente che monitorizzi le situazioni di discriminazione. Fin d'ora si verificano nel nostro paese discriminazioni nell'accesso al mercato edilizio o nell'accettazione in luoghi pubblici. Si ritiene dunque opportuna la costituzione, già in questa fase, di un organismo deputato allo scopo. Questo e altri organismi di monitoraggio e controllo dovrebbero godere di autonomia finanziaria con l'assegnazione di una quota fissa del budget destinato alle politiche di integrazione.

La Commissione invita inoltre a guardare con particolare attenzione al caso del reinserimento dei minori coinvolti in fatti di criminalità. Sull'espulsione dei minori, in particolare, il TU presenta delle contraddizioni: da una parte (art. 19 comma 2) vieta l'espulsione e la consente in via eccezionale solo in caso di pericolo per l'ordine pubblico e di sicurezza dello stato, dall'altra (art. 31 comma 2) prevede l'adozione del provvedimento di espulsione da parte del tribunale dei minori su richiesta del questore. Si tratta di una contraddizione che varrebbe la pena di sciogliere. Più in generale la Commissione invita a considerare alcune varianti alla normativa su minori e criminalità: è iniquo il fatto che, dopo aver ammesso a misure alternative un detenuto minorenne straniero, di fronte a positivi risultati di reinserimento si finisca per disinteressarsi del suo futuro. Ai minori irregolari entrati nel circuito penale che abbiano dato prova di recupero, quindi, si potrebbe consentire la possibilità di un permesso "speciale" di soggiorno per motivi di protezione sociale.