

INDICE

Introduzione <i>di Elena Besozzi</i>	7
---	---

PARTE PRIMA

Il fenomeno migratorio 2009: uno sguardo d'insieme

1. L'immigrazione straniera nella provincia di Brescia. Anno 2009 <i>di Alessio Menonna e Marta Blangiardo</i>	19
2. La presenza di alunni stranieri nell'istruzione e nella formazione professionale a Brescia <i>di Emanuela Rinaldi</i>	63

PARTE SECONDA

Diritti e istituzioni locali: idee per un dibattito

3. Ripartire da Adro. La solidarietà nella 'comunità globale' tra servizi e diritti <i>di Maddalena Colombo</i>	75
4. L'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali nei contesti locali: una lettura giuridica <i>di Fabio Ravelli</i>	97
5. La periferia bresciana e l'immigrazione <i>di Enrico Tacchi</i>	121

PARTE TERZA
Riflessioni sui dati di ricerca

- | | | |
|-----|--|-----|
| 6. | Analisi sociale del territorio e formazione al dialogo interculturale. Note da un'esperienza
<i>di Valerio Corradi</i> | 129 |
| 7. | L'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia e nella realtà bresciana
<i>di Chiara Cristofori</i> | 141 |
| 8. | Il front office dell'Agenzia delle Entrate incontra il contribuente straniero: contesti, percezioni, progetti
<i>di Tiziana Ragusa</i> | 159 |
| 9. | L'integrazione della popolazione straniera nelle aree rurali lombarde. Il caso degli indiani punjabi
<i>di Francesca Peano Cavasola</i> | 171 |
| 10. | Diritti sociali negati. Un'indagine sulle ordinanze comunali
<i>di Alessia Usai</i> | 187 |

ALLEGATI

- | | | |
|-----|--|-----|
| I. | Il Comitato Scientifico e i collaboratori del CIRMiB | 197 |
| II. | Gli Autori | 198 |

Introduzione

di Elena Besozzi

Per il terzo anno consecutivo, il CIRMiB pubblica l'Annuario del centro di ricerca. Si tratta di una pubblicazione che ha per oggetto l'analisi della realtà dell'immigrazione a Brescia e provincia nei suoi aspetti strutturali e processuali, considerandone le dinamiche e gli aspetti più significativi, sia attraverso il ricorso a dati statistici sia mediante attività di ricerca. In occasione dei suoi dieci anni di attività, è stato pubblicato il primo Annuario¹, un volume attraverso il quale si è inteso da un lato fare il punto sulla realtà migratoria a Brescia e, dall'altro, disegnare possibili linee di sviluppo per la ricerca e per il dibattito scientifico e culturale. A questa prima pubblicazione ha fatto seguito l'Annuario 2009², che ha fornito un'ulteriore possibilità di documentarsi sulle caratteristiche della presenza immigratoria e sulle sue trasformazioni, cogliendo anche l'emergere di diversi aspetti che fanno parte del dibattito in sede politica e legislativa così come in ambito locale.

Anche con questa terza edizione dell'Annuario si intende portare avanti un'attenta e documentata riflessione, a più livelli, della realtà immigrata nel territorio bresciano, mettendo in evidenza, come vedremo più avanti, alcune questioni rilevanti, come il fenomeno della disoccupazione o quello della discriminazione nell'accesso ai servizi e nell'esercizio dei diritti di cittadinanza.

La prima parte dell'Annuario, come ogni anno, è dedicata alla presentazione dei dati sia statistici sia provenienti dalla rilevazione mediante questionario, con riferimento specifico alla real-

¹ Si veda il volume a cura di E. Besozzi, *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2008*, Vita e Pensiero, Milano 2009.

² Si veda il volume a cura di E. Besozzi, *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2009*, Vita e Pensiero, Milano 2010.

tà bresciana, confrontata a livello delle altre province lombarde. Si tratta di dati forniti dall'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità della Lombardia (ORIM), che ogni anno provvede alla rilevazione statistica delle presenze nelle anagrafi comunali e a un approfondimento mediante rilevazione campionaria su base regionale con caratteristiche di rappresentatività anche rispetto ad ognuna delle circoscrizioni provinciali lombarde³. Con gli opportuni confronti rispetto alle altre realtà lombarde, vengono quindi presentati in modo dettagliato per la provincia di Brescia i risultati delle elaborazioni statistiche sul fenomeno dell'immigrazione straniera, evidenziandone anche le maggiori tendenze in chiave di serie storica, a partire dal 2001.

Dal 1° gennaio del 2001, la popolazione straniera proveniente da Paesi a forte pressione migratoria, iscritta nelle anagrafi provinciali, è cresciuta in provincia di Brescia all'incirca del 250%: da 45 mila a inizio decennio a 156 mila unità al 1° luglio 2009. A tale popolazione *residente* vanno aggiunti coloro che sono in posizione *regolare ma non residente* e coloro che risultano *irregolari*: entrambi i gruppi, nello stesso lasso di tempo, sono all'incirca raddoppiati: i *regolari non residenti* sono passati da 4,2 mila a 9 mila unità, mentre gli irregolari da 10,6 mila a 19,7 mila. Complessivamente, risultano pertanto presenti sul territorio bresciano, al 1° luglio 2009, 185 mila persone immigrate dai Paesi a forte pressione migratoria e dai Paesi dell'Est Europa. Si tratta di un valore assoluto in crescita di quasi 18 mila unità rispetto a dodici mesi prima e di quasi 125 mila rispetto al 1° gennaio 2001.

La Provincia di Brescia continua a detenere, per numerosità, la prima posizione dopo Milano, all'interno della regione, infatti il 15,8% degli stranieri in Lombardia è presente a Brescia. Dopo il calo degli anni precedenti, la crescita, dal 2007 al 2009, risulta in ripresa, è di circa 15-16 mila unità all'anno e questo in virtù dell'allargamento ad Est dell'area dell'Unione Europea e dell'ampliamento dei parametri per rientrare in alcuni recenti decreti-flussi governativi. Importante risulta l'analisi del fenomeno

³ Com'è noto, dal 2001, l'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità svolge un monitoraggio della presenza immigrata sul territorio lombardo, pubblicando un Rapporto e fornendo i dati anche disaggregati a livello provinciale. Non solo vengono rilevati i dati attraverso le anagrafi comunali, bensì si procede anche alla somministrazione campionaria per provincia di un questionario, i cui dati vengono poi commentati e resi pubblici.

dell'irregolarità, che è decisamente vincolato anche ai provvedimenti che vengono emessi nel corso degli anni, per cui subisce una contrazione o un aumento in relazione alle varie sanatorie. Infatti, dopo una vistosa riduzione del fenomeno a ridosso della sanatoria della Bossi-Fini, si ha una ripresa dell'irregolarità e una sua lenta crescita, fino a raggiungere nel 2009 circa 20.000 unità.

Riguardo ad alcune caratteristiche di base della popolazione immigrata, si può osservare come si confermino alcune presenze storiche. Infatti, le nazionalità più numerose riguardano rumeni e marocchini, circa 24 mila unità ciascuna; tuttavia, i rumeni hanno subito un periodo di stasi, mentre i marocchini registrano un incremento. Al terzo posto ci sono gli albanesi (22.800 persone), seguiti da indiani (15.900) e pakistani (13.600), senegalesi (8.700), ucraini (7.500) e ghanesi (7.000). Fra gli immigrati irregolari, si nota che sono in aumento soprattutto le componenti provenienti dai Paesi dell'ex Unione Sovietica, in particolare ucraini e moldovi (rispettivamente un aumento rispetto all'anno precedente del 65% e del 38%). La minore irregolarità, per contro, si registra fra bangladeshi e srilankesi.

Con riferimento ad alcune caratteristiche strutturali, si può sottolineare come la composizione per *genere* della popolazione straniera presenti nel tempo una tendenza verso l'equilibrio: il 55% sono uomini contro il 45% di donne nel 2008-2009. A livello regionale, Brescia si colloca sopra la media lombarda per la quota di uomini, in prima posizione nella graduatoria delle province. L'*età* media degli ultraquattordicenni si attesta sui 33 anni nel 2009. Il *titolo di studio* degli immigrati con almeno 15 anni evidenzia nel 2009 un aumento dei soggetti con diploma di scuola superiore (+17%), mentre i laureati (il 10% della popolazione immigrata) sono diminuiti di 2 punti rispetto all'anno precedente. Il confronto a livello regionale mostra che a Brescia la popolazione straniera con almeno il diploma è al di sopra di 3 punti percentuali rispetto alla media regionale, mentre per quanto riguarda i laureati il dato è di circa 4 punti sotto quello medio regionale. La *religione* maggiormente professata dagli stranieri in provincia di Brescia è quella islamica, che si attesta al 53% nel 2009. La religione cattolica e le altre cristiane sono professate ciascuna da circa il 15% degli stranieri, mentre circa il 5% si dichiara agnostico o ateo. Il confronto con le altre provin-

ce lombarde mostra come Brescia sia decisamente sotto la media e al terz'ultimo posto prima di Mantova e Cremona per la quota di cattolici, mentre per quella di musulmani è al primo posto e circa 14 punti sopra la media lombarda.

Nel territorio bresciano è confermata la tendenza alla stabilizzazione: 3 su 10 immigrati sono in Italia da più di dieci anni, anche se continuano ad essere significative le presenze da meno di cinque anni (il 30%), a dimostrazione della forza attrattiva della provincia bresciana.

La stabilizzazione della popolazione immigrata trova conferma considerando i dati riferiti alla presenza nelle scuole di Brescia e provincia. Nell'a.s. 2009/10 il Ministero dell'Istruzione ha censito complessivamente 28.526 alunni con cittadinanza non italiana in provincia di Brescia (+9,5% rispetto all'anno precedente), con un'incidenza del 15,6% sulla popolazione scolastica complessiva contro l'incidenza media lombarda del 12% e nazionale del 7,5%. I nuovi ingressi nell'a.s. 2009/10 riguardano il 7,1% degli alunni. Negli anni più recenti, particolare attenzione viene prestata alla distinzione tra alunni stranieri *nati in Italia* o *nati all'estero*. Gli ultimi dati ministeriali disponibili (a.s. 2008/09) indicano che nella provincia di Brescia l'incidenza percentuale degli alunni stranieri *nati in Italia*, per 100 alunni con cittadinanza non italiana, nella scuola dell'infanzia è dell'81,4%, nella primaria del 50,8%, mentre nelle scuole secondarie di I grado i nati in Italia sono il 21,7% e in quelle di II grado il 7,7%. La distinzione tra nati e non-nati in Italia risulta particolarmente importante per quanto riguarda la conoscenza della lingua italiana, requisito importante per una buona integrazione scolastica: come indicato da diverse ricerche⁴, gli alunni che sono nati in Italia presentano di solito minori difficoltà nel raggiungere livelli linguistici soddisfacenti rispetto ai coetanei immigrati e quindi anche maggiori possibilità di un esito scolastico positivo.

Fra gli aspetti particolarmente significativi, trattando dei figli dell'immigrazione, uno riguarda le scelte nell'istruzione e nella formazione professionale, mentre un secondo aspetto di rilievo considera gli esiti scolastici. Nell'anno scolastico 2009/10, nelle

⁴ Cfr. E. Besozzi - M. Colombo - M. Santagati, *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Franco Angeli, Milano 2009.

scuole secondarie di II grado bresciane risultavano iscritti 4.772 alunni con cittadinanza non italiana, oltre l'11,3% in più rispetto all'anno precedente (4.286 alunni). Si tratta di un segnale significativo del costante investimento nello studio da parte dei giovani stranieri. Tuttavia, le scelte si orientano sistematicamente verso gli istituti tecnici e professionali, mentre le presenze nei licei risultano tuttora abbastanza contenute. Dagli ultimi dati disponibili, riferiti all'a.s. 2008/09, si rileva infatti che su 4.286 alunni stranieri iscritti nelle scuole secondarie di II grado, 1.732 sono negli istituti tecnici e 1.977 negli istituti professionali, quindi complessivamente ben 3.709 studenti, pari all'86,5%. Questo dato richiede una riflessione; infatti, se è vero, come rilevato anche nel corso di diverse indagini, che molti studenti e le loro famiglie prediligono questi indirizzi maggiormente professionalizzati, perché garantiscono un miglior sbocco professionale, è altrettanto evidente che esiste una sorta di orientamento forzato, definito anche a volte in termini di 'segregazione formativa', che porta sovente i docenti a consigliare questi indirizzi ritenuti più adatti a una popolazione che viene considerata in difficoltà sotto il profilo delle possibilità di apprendimento. La situazione è però destinata con tutta probabilità a cambiare nei prossimi anni, con l'affacciarsi nella scuola secondaria di II grado di quelle che sono le seconde generazioni a tutti gli effetti (bambini nati e cresciuti in Italia), che presentano caratteristiche molto diverse sotto il profilo delle abilità linguistiche in italiano e della vicinanza alla cultura italiana nella quale sono cresciuti. Come sottolineato in un documento della Fondazione Giovanni Agnelli⁵, il cambiamento non è solo quantitativo, bensì presenta delle vere e proprie sfide, relativamente al trattamento di questi ragazzi stranieri ma anche molto italiani sotto tanti aspetti; soprattutto, «gli insegnanti saranno chiamati nei prossimi anni a cambiare registro, per evitare di proiettare sui giovani di seconda generazione i pregiudizi e gli stereotipi inevitabilmente consolidatisi alla presenza di tanti giovani immigrati» (p. 3). Il riferimento chiaro agli atteggiamenti e comportamenti degli insegnanti porta in primo piano anche il *problema degli esiti scolastici* degli alunni stranieri,

⁵ Si veda il documento a cura di S. Molina - R. Fornari, *I figli dell'immigrazione sui banchi di scuola: una previsione e tre congetture*, scaricabile dal sito <http://www.fga.it>.

che finora hanno mostrato di avere maggiori difficoltà rispetto ai compagni italiani. Nell'a.s. 2009/10, il 72,8% dei bambini ripetenti nella scuola primaria era di cittadinanza non italiana, nella scuola secondaria di I grado era il 42,4%, mentre nella scuola secondaria di II grado il 16,3%.

Per quanto riguarda le scelte nell'ambito della formazione professionale, anche nell'anno formativo 2009/10 si conferma la forte propensione dei giovani stranieri verso questo canale della formazione, in particolare nei corsi per l'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione (DDIF): anche in provincia di Brescia la partecipazione a questi corsi è complessivamente aumentata negli ultimi quattro anni, passando da circa 610 a più di 900 studenti, mentre l'incidenza sulla popolazione totale di riferimento è cresciuta dal 17,2% al 19,1%.

Riguardo alla questione lavorativa, i dati del 2009 mostrano chiaramente come anche la popolazione immigrata risenta della crisi occupazionale attuale. Infatti, dopo un'oscillazione della percentuale di disoccupati, che passano dal 9% nel 2002 al 4% nel 2007, si osserva una quota più elevata, del 12%, nel 2009. Tuttavia, si tratta di un dato in linea con la media regionale. Nel quadro lombardo, Brescia si colloca sopra la media regionale e al terzo posto dopo Lodi e Como per la quota di regolari a tempo indeterminato; mentre è all'ultimo posto per quella degli irregolari.

La questione lavorativa è comunque destinata a restare in primo piano, proprio per la sua importanza nei processi di integrazione degli immigrati e per la loro possibilità di mantenersi nella fascia della presenza regolare; infatti, la perdita del lavoro, alla luce della legislazione attuale, può comportare in breve tempo il rischio della perdita del permesso di soggiorno.

Nelle misure del livello di integrazione, messe a punto dall'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, come già rilevato l'anno scorso, figura l'attività lavorativa, che rappresenta un fattore trainante del processo complessivo di integrazione. Nel panorama lombardo, Brescia si colloca leggermente sopra la media, con un valore dell'indice pari a 0,553 (media regionale 0,550), tuttavia, rispetto all'anno precedente, si osserva un abbassamento del valore di questo indice, che era nel 2008 di 0,592 (media regionale 0,550). Con tutta probabilità, incide su questa misura complessiva l'incremento del tasso di disoccu-

pazione fra gli immigrati, che esprimono in tal modo una minore sicurezza del posto di lavoro. Brescia, anche rispetto alle altre province, ha perso posizione: mentre era al quarto posto nel 2008 per il valore dell'indice di integrazione, si ritrova nel 2009 al nono posto.

Accanto alla crisi del mercato del lavoro non va sottovalutato anche il tendenziale aumento di atteggiamenti discriminatori o xenofobi, che ostacolano l'accesso alle risorse e ai servizi. Per offrire spunti di approfondimento nella direzione di una migliore conoscenza delle problematiche poste dalla convivenza tra popolazione autoctona e immigrati, la seconda parte dell'Annuario mette in campo alcune riflessioni riguardanti l'esercizio dei diritti di cittadinanza, con particolare riferimento ai diritti sociali alla luce delle politiche locali. Si tratta di un fuoco di attenzione assolutamente prioritario per la convivenza sociale, volto a chiarire soprattutto come la convivenza non possa prescindere dal riconoscimento dei diritti sociali, che consentono di far fronte a bisogni primari, ma al contempo portano un valore aggiunto, quello della percezione, fra gli immigrati, di far parte a tutti gli effetti della comunità in cui vivono e lavorano.

Per la rilevanza della questione dei diritti sociali, anche la terza parte del volume è dedicata in larga misura ad affrontare alcuni aspetti cruciali dell'integrazione, come la situazione dei lavoratori stranieri nelle aree rurali, o il problema dell'interfaccia con enti ed istituzioni, come l'Agenzia delle entrate o i servizi sociali comunali. Un fuoco particolare viene dedicato alla questione dell'accoglienza dei rifugiati nel territorio bresciano, per mostrare come l'accoglienza di questa parte di popolazione a Brescia abbia bisogno di essere assolutamente rilanciata in termini di progetti e risorse. Molti dei dati di ricerca presentati in questa parte dell'Annuario sono stati raccolti da studenti del Master in «Operatori del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private», organizzato nell'anno accademico 2009/10 presso la sede di Brescia dell'Università Cattolica. Il CIRMIB ha sostenuto direttamente, con la propria collaborazione scientifica e didattica, questo Master e alcuni lavori finali dei corsisti sono stati ospitati, in forma sintetica, in questa pubblicazione, proprio perché particolarmente significativi riguardo al dibattito sulla rilevanza dei diritti sociali nei processi di integrazione.

Di fatto, la questione dei diritti sociali e delle misure favore-

voli o discriminatorie messe in campo soprattutto in sede locale stanno ponendosi sempre più in evidenza, mostrando come la questione della distribuzione delle risorse e quindi, più in generale, il problema delle povertà e delle disuguaglianze, con la presenza dei soggetti immigrati si acutizzi e sovente porti a tensioni e fratture in parte nuove.

Anche quest'anno, pare importante chiudere questa breve presentazione dell'Annuario con un auspicio, quello di poter contribuire non solo a tenere vivo un dibattito, bensì anche a fornire strumenti perché si qualifichi in modo argomentato e serio, intercettando questioni complesse che producono tutta una serie di ostacoli a strategie che invece vanno nella direzione di una convivenza pacifica e arricchente per ciascuno. Come si legge nel Documento elaborato dal Centro Studi e Ricerche IDOS⁶: «su un piano generale, che concerne non solo l'Italia ma tutta l'Unione Europea, bisogna attrezzarsi per riuscire a costruire una nuova strategia di integrazione perché i modelli del passato sono in parte superati, e proprio per questo si determinano i ritardi e le difficoltà e si rende sempre più necessaria la collaborazione a livello europeo perché nessuno Stato membro può presumere di conoscere perfettamente il cammino da percorrere. Comunque, essendo l'immigrazione iniziata in Italia da almeno tre decenni, è giusto farsi carico di un bilancio e prepararsi meglio al futuro. I termini della convivenza iniziano, almeno teoricamente, ad essere percepiti con maggiore chiarezza sia dagli italiani che dagli immigrati e si ritiene che il rispetto delle norme locali di convivenza possa comporsi con l'apertura alle differenze di cui sono portatori gli immigrati».

⁶ Si tratta del Documento *L'organizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo in Italia*, elaborato dal Centro Studi e Ricerche IDOS nell'ambito del progetto European Migration Network (EMN), un'iniziativa cofinanziata dalla Commissione Europea e sostenuta in Italia dal Ministero dell'Interno e dalla Caritas Italiana. L'EMN si ripropone di raccogliere, coordinare, monitorare e analizzare le informazioni e i dati sul fenomeno multidimensionale dell'immigrazione e dell'asilo cercando di coprirne vari aspetti: giuridico, economico, demografico, sociale, culturale e politico. Per sviluppare il Network, ogni Stato Membro ha designato un Punto di Contatto Nazionale. Il Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione), considerando la lunga esperienza maturata nel campo dell'immigrazione e dell'asilo, ha coinvolto la Caritas Italiana che a sua volta ha incaricato il Centro Studi e Ricerche IDOS e i redattori del Dossier Statistico Immigrazione per l'implementazione del progetto.

Ringraziamenti

La Direzione, i ricercatori e collaboratori del CIRMiB, anche in occasione dell'uscita di questa terza edizione dell'Annuario, ringraziano tutti coloro che hanno sostenuto la sua attività e collaborato affinché il Centro potesse diventare un punto di riferimento importante per la conoscenza e le azioni di monitoraggio e di intervento sull'immigrazione a Brescia.

Un particolare ringraziamento va all'EULO (Ente Universitario Lombardia Orientale) che ha garantito, attraverso il suo finanziamento, la vita stessa del Centro; all'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità della Lombardia, alla Fondazione ISMU di Milano, all'Ufficio Statistico e all'Ufficio Stranieri del Comune di Brescia per la messa a disposizione di dati statistici e di dati di ricerca.

PARTE PRIMA

Il fenomeno migratorio 2009:
uno sguardo d'insieme

CAPITOLO PRIMO

L'immigrazione straniera nella provincia di Brescia

Anno 2009

di Alessio Menonna e Marta Blangiardo

1. Premessa

In questo contributo si presentano, in modo dettagliato per la provincia di Brescia, i risultati delle elaborazioni statistiche sul fenomeno dell'immigrazione straniera svolte nel quadro dell'attività di monitoraggio che l'*Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità* ha avviato, a partire dal 2001, sull'intero territorio della Regione Lombardia¹. L'analisi dell'immigrazione straniera in provincia di Brescia delinea, con particolare attenzione alle risultanze del 2009, l'intensità e le caratteristiche del fenomeno migratorio in ambito provinciale evidenziandone altresì le maggiori tendenze in chiave di serie storica, così come la specificità rispetto alle altre province lombarde².

Il materiale statistico che fa da supporto alle analisi si riferisce alla popolazione straniera presente *indipendentemente dalla residenza e dalla regolarità riguardo al soggiorno* nella città di Brescia ed in un insieme di altri 44 comuni scelti nel resto del territorio provinciale, con criteri di rappresentatività rispetto ad alcune caratteristi-

¹ Il contributo originale, di maggiore estensione per contenuti e numero di grafici e tabelle, viene pubblicato dall'Osservatorio Provinciale dell'Immigrazione della Provincia di Brescia. Può essere consultato sul sito: www.orimregionelombardia.it/opi.

² A partire dall'anno 2001 è stato avviato in Lombardia l'*Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità* nel cui ambito è stata svolta una rilevazione campionaria su base regionale con caratteristiche di rappresentatività anche rispetto ad ognuna delle circoscrizioni provinciali lombarde. Il presente lavoro impiega i dati raccolti in occasione di tale indagine con riferimento al sub-campione relativo alla provincia di Brescia. Per ulteriori approfondimenti si vedano: G.C. Blangiardo (a cura di), *L'immigrazione straniera in Lombardia. Rapporti 2001-2009*, Regione Lombardia - Fondazione ISMU - Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, Milano 2009-2010.

che particolarmente significative. Nell'ambito del complesso dei comuni selezionati, il sub-campione di stranieri oggetto di attenzione è stato fissato anche per il 2009 in 1.000 unità. Esso è stato scelto unicamente entro la popolazione con almeno 15 anni di età originaria dei cosiddetti 'Paesi a forte pressione migratoria' (Pfp), ossia Paesi in via di sviluppo (Pvs) o dell'Europa dell'Est, neocomunitari inclusi.

L'identificazione delle unità da inserire nel sub-campione è avvenuta con i criteri probabilistici conformi alle regole del 'campionamento per centri o ambienti di aggregazione'³. In particolare, ad ogni soggetto selezionato è stato somministrato un questionario riguardante le proprie principali caratteristiche strutturali, individuali e familiari – sesso, età, stato civile, cittadinanza, istruzione, appartenenza religiosa, regolarità rispetto al soggiorno, eventuale residenza anagrafica, condizione familiare, economica, abitativa ecc. – mentre nel contempo, a partire dalle risultanze anagrafiche presso i comuni della provincia di Brescia, si è proceduto alla valutazione della popolazione straniera residente al 1° luglio 2009, distintamente per genere e cittadinanza. Riproponendo la metodologia messa a punto in occasione delle precedenti esperienze di analisi, si è infine giunti alla quantificazione della presenza straniera e alla sua specificazione rispetto alla provenienza e alla condizione di stabilità/regolarità; a tale proposito si è provveduto all'elaborazione congiunta delle risultanze anagrafiche per cittadinanza con le corrispondenti stime campionarie relative sia alla proporzione di immigrati residenti nei comuni della provincia, sia alla percentuale di regolari rispetto al soggiorno.

Anche in questa occasione il complesso dei risultati forniti dalle indagini campionarie ha offerto l'opportunità di caratterizzare l'immagine del fenomeno migratorio in provincia di Brescia rispetto ai tratti più significativi sotto il profilo bio-demografico, cul-

³ Riguardo alla metodologia in tema di campionamento per la scelta delle singole unità da intervistare si vedano: G.C. Blangiardo, *Campionamento per centri nelle indagini sulla presenza straniera in Lombardia*, in *Studi in ricordo di Marco Martini*, Giuffrè, Milano 2004, e G. Baio - G.C. Blangiardo - M. Blangiardo, *Centre Sampling Technic in Foreign Migration Surveys: A Methodological Note*, «Quaderni del Dipartimento di Statistica dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca», 2003; per quella relativa alle stime sul numero di presenti in corrispondenza delle diverse tipologie si veda G. C. Blangiardo - L. Terzera, *L'immigrazione straniera nell'area milanese*, «Quaderni ISMU», 4, Franco Angeli, Milano 1997, p. 67.

turale, sociale, economico-occupazionale e abitativo-familiare, fornendo – in un'analisi storica a partire dal 2001 – tutti gli elementi per valutare la dinamica dell'integrazione e le problematiche nuove o ancora aperte.

Inoltre, come per gli ultimi anni, anche nel 2009 si sono potuti disaggregare i dati riguardanti la tipologia della presenza fino al micro-dettaglio dei singoli distretti socio-sanitari.

In definitiva, nelle pagine seguenti si rende disponibile la do-

Tabella 1 - Sintesi della copertura territoriale della rilevazione dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità della Regione Lombardia. Anni 2001-2009

Anno	Unità campionarie di 1° stadio		Unità campionarie di 2° stadio		
	Numero comuni selezionati per provincia	Numero di intervistatori coinvolti nella rilevazione	Numero di interviste realizzate (casi validi)	Numerosità casi ponderati (e relativo apporto ai fini delle elaborazioni)	
				Con	Con
				significatività provinciale	significatività regionale
Provincia di Brescia					
2009	45	14	999	1.000	1.431
2008	48	13	1.000	1.000	1.476
2007	47	11	1.001	1.000	1.458
2006	49	11	1.000	1.000	1.480
2005	43	11	1.000	1.000	1.269
2004	50	10	1.001	1.000	1.064
2003	47	11	1.000	1.000	1.232
2002	47	13	1.000	1.000	1.136
2001	46	12	995	1.000	1.123
Totale Lombardia					
2009	385	146	9.006	9.000	9.000
2008	384	149	8.967	9.000	9.000
2007	373	143	8.979	9.000	9.000
2006	410	123	8.998	9.000	9.000
2005	376	120	8.013	8.000	8.000
2004	349	104	7.978	8.000	8.000
2003	360	98	7.879	8.000	8.000
2002	346	101	7.997	8.000	8.000
2001	342	105	7.899	7.800	7.800

Fonte. G.C. Blangiardo (a cura di), *L'immigrazione straniera in Lombardia. Rapporti 2001-2009*, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, Fondazione ISMU, Milano 2007, pp. 37-47.

cumentazione statistica riguardante gli aspetti quantitativi e le principali caratteristiche strutturali degli immigrati stranieri provenienti da Paesi a forte pressione migratoria presenti in provincia di Brescia con riferimento all'anno 2009, preceduta da brevi note introduttive e di commento. Tali dati sono opportunamente collocati nel contesto evolutivo del fenomeno a partire dal 2001, così come risulta dal complesso dei risultati acquisiti attraverso le indagini svolte negli anni precedenti dal medesimo *Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità*.

In qualità di approfondimento, oltre ad un'osservazione sulle potenziali preferenze elettorali, si sono inoltre sintetizzati i risultati ottenuti mettendo a punto specifici indici di integrazione che evidenziano quali variabili risultino più o meno correlate con le relative condizioni sul territorio bresciano ed in generale lombardo.

2. *Gli aspetti quantitativi e la tipologia della presenza*

Come ogni anno, a partire dal 2001, incrociando i dati sulla regolarità nel soggiorno con quelli sull'eventuale iscrizione in anagrafe è possibile operare una classificazione degli immigrati in tre sottogruppi per condizione giuridico-amministrativa della presenza nella realtà bresciana: *a) i residenti*, ossia gli iscritti nelle anagrafi comunali della provincia, che posseggono dunque un valido titolo di soggiorno sul territorio italiano; *b) gli irregolari*, privi di un documento che ne legittimi il soggiorno in Italia, e conseguentemente privi anche di iscrizione anagrafica; *c) infine*, come categoria intermedia e 'semi-stabile', *i regolari non residenti*, con titolo di permanenza in Italia ma non iscritti in anagrafe⁴.

Con tali informazioni, in questa prima sezione è possibile fornire i principali dati di *stock* e di *trend* sull'evoluzione e la composizione quantitativa del contingente straniero a vario titolo presente in provincia di Brescia. Anzitutto, negli ultimi otto anni e mezzo a

⁴ Mentre i *residenti* evidenziano una condizione formale di stabilità sul territorio, gli *irregolari*, al contrario, formano il gruppo contraddistinto dalla più elevata precarietà. I *regolari non residenti* si collocano invece in una situazione intermedia di 'semi-stabilità': hanno sì un possesso di un permesso di soggiorno, ma non sono ancora iscritti alle anagrafi comunali della provincia.

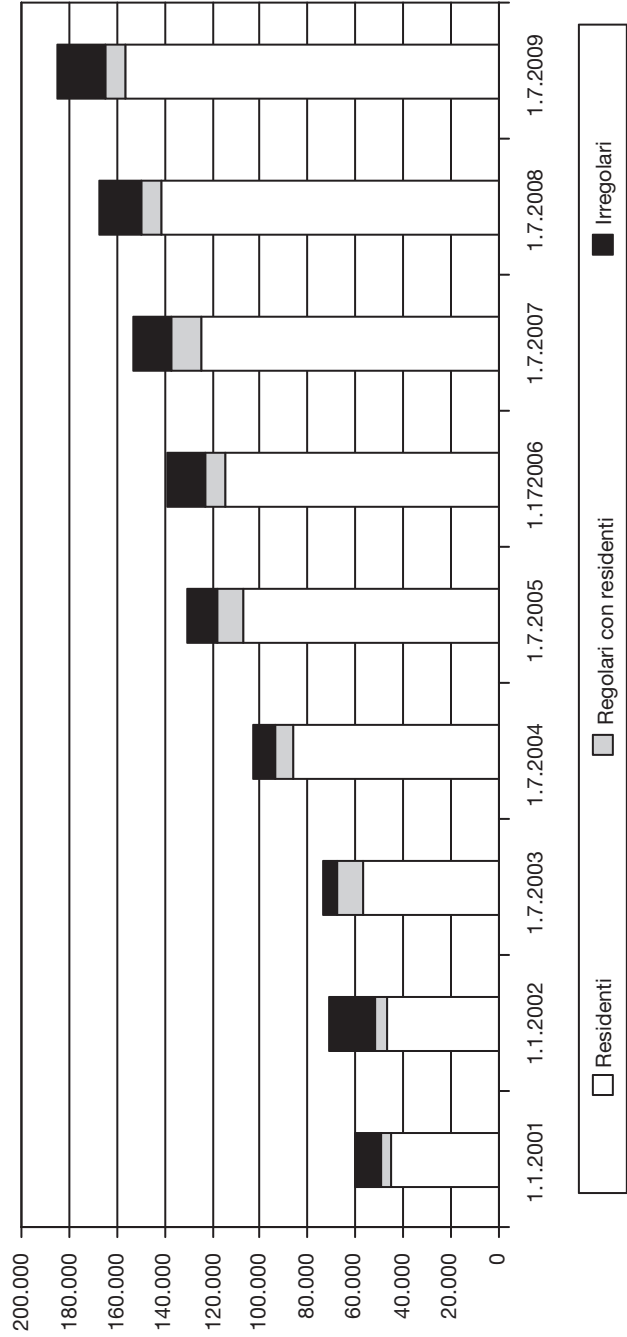
partire dal 1° gennaio del 2001 la popolazione straniera proveniente da Paesi a forte pressione migratoria iscritta nelle anagrafi provinciali è cresciuta all'incirca del 250%: da 45 mila a inizio decennio a 156 mila unità al 1° luglio 2009. A tale popolazione *residente* vanno poi aggiunte le collettività *regolare non residente* ed *irregolare*, entrambe nello stesso lasso di tempo all'incirca raddoppiate in numerosità: e precisamente da 4,2 mila a 9 mila unità i *regolari non residenti* e da 10,6 mila a 19,7 mila gli *irregolari*.

Più nel dettaglio, l'evoluzione quantitativa del contingente *residente* è sempre stata positiva, ma nel tempo si è mossa a velocità differenziate: da un *surplus* di solamente poco più di mille unità nel 2001 a 10 mila iscritti in anagrafe in più nei diciotto mesi successivi, addirittura ad un aumento di 30 mila residenze in anagrafe fra la seconda metà del 2003 e la prima del 2004 – in virtù allora soprattutto della ‘sanatoria Bossi-Fini’ dell’anno prima – e successivamente ancora a 21 mila unità fra 2004 e 2005, per poi scendere bruscamente ad una crescita di 7 mila residenti fra 2005 e 2006, risalire a 10 mila unità in più fra 2006 e 2007, e infine a 15-16 mila all’anno tra 2007 e 2009 in virtù dell’allargamento ad Est dell’area dell’Unione Europea e dell’ampliamento dei parametri per rientrare in alcuni recenti decreti flussi governativi.

Interessante è poi soprattutto l'evoluzione nel tempo delle dimensioni quantitative del fenomeno dell'irregolarità, peraltro generalmente in controtendenza rispetto alle oscillazioni numeriche delle presenze *regolari non residenti*, categoria in cui spesso ricadono a breve termine gli ex *irregolari* che escono da tale *status*: da meno di 11 mila unità prive di permesso di soggiorno ad inizio 2001, a 19 mila già solamente al termine del medesimo anno, fino ad una riduzione del fenomeno di oltre due terzi ed al record di minimo di 6 mila *irregolari* a metà 2003 – in virtù allora soprattutto della ‘sanatoria Bossi-Fini’ – per poi riprendere successivo vigore con 3-4 mila unità *irregolari* in più ogni dodici mesi fino al 1° luglio 2006, e infine proseguire più lentamente la propria crescita per giungere al record assoluto di quasi 20 mila unità non in regola con la normativa sul soggiorno a metà del 2009.

Detto della popolazione *regolare non residente*, cresciuta in *stock* da 4-5 mila unità nel 2001 a numerosità variabili fra le 8 mila e le 12 mila tra 2003 e 2009 (e più precisamente 9 mila a metà dell’ultimo anno), sommando le tre diverse componenti per condizione giuridico-amministrativa della presenza la popolazione stra-

Figura 1 - Stranieri presenti nella provincia di Brescia
per tipologia della presenza. Variante media, anni 2001-2009



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 2 - Distribuzione percentuale tra le province lombarde degli stranieri provenienti dai Pvs o dall'Est Europa complessivamente presenti negli anni 2001-2009

<i>Province</i>	<i>1.1.2001</i>	<i>1.7.2006</i>	<i>1.7.2007</i>	<i>1.7.2008</i>	<i>1.7.2009</i>
Milano ^(a)	52,0	39,6	39,2	36,2	35,7
Brescia	14,3	16,2	16,3	15,8	15,8
Bergamo	9,2	10,7	10,3	10,8	11,5
Varese	5,3	5,8	6,0	6,1	6,2
Monza-Brianza ^(a)	–	5,7	5,8	6,0	5,9
Mantova	4,0	4,6	4,8	5,3	5,5
Pavia	3,5	4,4	4,5	5,5	5,2
Cremona	3,1	3,5	3,5	4,2	4,1
Como	3,8	4,1	4,0	4,1	4,1
Lecco	2,5	2,5	2,6	2,8	2,6
Lodi	1,6	2,2	2,2	2,4	2,5
Sondrio	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Nota: (a) la Provincia di Milano è considerata esclusa dell'area di Monza-Brianza *solamente a partire dal 2006*.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 3 - Distribuzione percentuale tra le province lombarde degli stranieri provenienti dai Pvs o dall'Est Europa irregolarmente presenti negli anni 2001-2009

<i>Province</i>	<i>1.1.2001</i>	<i>1.7.2006</i>	<i>1.7.2007</i>	<i>1.7.2008</i>	<i>1.7.2009</i>
Milano ^(a)	55,2	50,3	48,5	43,6	45,0
Brescia	12,2	10,5	12,0	12,0	12,8
Bergamo	9,9	9,2	8,3	9,5	9,1
Monza-Brianza ^(a)	–	7,4	6,3	6,8	6,1
Mantova	2,9	2,9	4,1	5,0	5,7
Varese	4,5	3,5	4,5	5,2	5,1
Pavia	4,5	5,8	4,9	5,3	4,1
Como	3,6	3,2	3,5	3,7	3,7
Cremona	2,8	2,9	3,0	3,7	3,3
Lecco	2,1	1,8	2,5	2,6	2,4
Lodi	1,8	1,8	1,6	1,9	2,1
Sondrio	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Nota: (a) la Provincia di Milano è considerata esclusa dell'area di Monza-Brianza *solamente a partire dal 2006*.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

niera proveniente da Paesi a forte pressione migratoria in provincia di Brescia è valutata in 185 mila unità a metà 2009. Si tratta di un valore assoluto in crescita di quasi 18 mila unità rispetto a dodici mesi prima e di quasi 125 mila rispetto al 1° gennaio 2001.

Nonostante gli aumenti in termini assoluti delle componenti non residenti, alla data del 1° luglio 2009, circa l'85% di tale popolazione straniera presente in provincia di Brescia è regolarmente iscritta in anagrafe e il territorio provinciale si conferma in Lombardia il più popolato dopo quello milanese, sia a livello assoluto che per ciò che riguarda la sola sub-componente *irregolare*.

3. *Le aree ed i Paesi di provenienza*

In questo paragrafo vengono forniti i dati delle presenze (in valore assoluto e in chiave di serie storica) delle cittadinanze e delle macroaree geografiche maggiormente rappresentate in provincia di Brescia, fino al 1° luglio del 2009, e in chiave comparativa rispetto all'ultimo anno e ad inizio decennio.

In particolare, accentrando ancora il 37% del *surplus* d'aumento negli ultimi dodici mesi, l'area est-europea ha quasi quintuplicato, da 16 mila a 75 mila, le proprie iniziali presenze sul territorio al 1° gennaio 2001, incidendo così per oltre due quinti nella composizione del fenomeno migratorio complessivo.

In secondo luogo, con un aumento relativo nell'ultimo anno del 15% – ovvero ben superiore al 9-10% riferibile a ciascuna delle altre macroaree – la collettività asiatica ha ben più che triplicato l'entità numerica del proprio collettivo in provincia, tra il 1° gennaio 2001 e il 1° luglio 2009, passando da 13 mila a 45 mila unità. I nord-africani nello stesso lasso di tempo sono più che raddoppiati, da 15 mila a 36 mila presenze sul territorio bresciano; gli africani del Centro-Sud sono rimasti al di sotto di quest'ultima soglia, aumentando da 14 mila a 24 mila; e, infine, decisamente in ultimo, i latinoamericani sono passati da 2-3 mila a 6 mila pur con un aumento percentuale complessivamente superiore alla soglia di raddoppio.

A livello di singoli gruppi nazionali, primeggiano per numerosità della presenza in provincia di Brescia al 1° luglio 2009 marocchini e rumeni. Le due collettività sono entrambe formate da circa 24 mila unità, ma l'aumento negli ultimi dodici mesi è stato quasi venti volte superiore tra i primi che tra i secondi. Da que-

st'ultimo punto di vista, tra il 1° luglio del 2008 e la prima metà del 2009 i rumeni hanno sicuramente scontato un periodo di stasi quantitativa – comprensivo di alcuni ritorni al Paese d'origine – dopo l'*exploit* numerico successivo all'entrata nell'area dell'Unione Europea.

Tabella 4 - *Stima del numero di stranieri presenti in provincia di Brescia secondo la provenienza.*
Migliaia di unità secondo la variante media, anni 2001-2009

	<i>Est Europa</i>	<i>Nord Africa</i>	<i>Altri Africa</i>	<i>America Latina</i>	<i>Asia</i>	<i>Totale^(a)</i>
<i>1.1.2001</i>						
Residenti	11,6	11,3	10,1	1,9	10,4	45,3
<i>Totale</i>	<i>16,2</i>	<i>14,8</i>	<i>13,8</i>	<i>2,5</i>	<i>12,7</i>	<i>60,1</i>
<i>1.1.2002</i>						
Residenti	12,0	11,6	10,1	1,9	11,0	46,7
<i>Totale</i>	<i>20,7</i>	<i>16,9</i>	<i>14,5</i>	<i>3,5</i>	<i>15,8</i>	<i>71,4</i>
<i>1.7.2003</i>						
Residenti	16,1	12,2	11,2	2,6	14,6	56,8
<i>Totale</i>	<i>22,5</i>	<i>15,3</i>	<i>14,5</i>	<i>3,6</i>	<i>18,2</i>	<i>74,0</i>
<i>1.7.2004</i>						
Residenti	25,8	19,3	16,7	3,7	20,9	86,3
<i>Totale</i>	<i>30,8</i>	<i>21,2</i>	<i>20,8</i>	<i>4,8</i>	<i>25,5</i>	<i>103,1</i>
<i>1.7.2005</i>						
Residenti	37,0	23,4	16,3	4,0	26,7	107,3
<i>Totale</i>	<i>45,4</i>	<i>28,4</i>	<i>19,4</i>	<i>5,1</i>	<i>32,2</i>	<i>130,6</i>
<i>1.7.2006</i>						
Residenti	40,2	24,5	16,7	4,2	28,9	114,6
<i>Totale</i>	<i>49,4</i>	<i>29,2</i>	<i>20,6</i>	<i>5,5</i>	<i>34,4</i>	<i>139,2</i>
<i>1.7.2007</i>						
Residenti	45,1	26,7	17,5	4,4	31,3	125,0
<i>Totale</i>	<i>56,0</i>	<i>31,9</i>	<i>21,6</i>	<i>5,6</i>	<i>38,1</i>	<i>153,1</i>
<i>1.7.2008</i>						
Residenti	58,4	27,8	17,9	4,3	32,6	141,1
<i>Totale</i>	<i>68,4</i>	<i>32,8</i>	<i>21,6</i>	<i>5,3</i>	<i>39,1</i>	<i>167,2</i>
<i>1.7.2009</i>						
Residenti	64,3	30,0	19,6	4,7	37,6	156,2
<i>Totale</i>	<i>74,8</i>	<i>35,7</i>	<i>23,6</i>	<i>5,8</i>	<i>44,9</i>	<i>184,9</i>

Nota: (a) il totale risente degli arrotondamenti sui dati parziali.

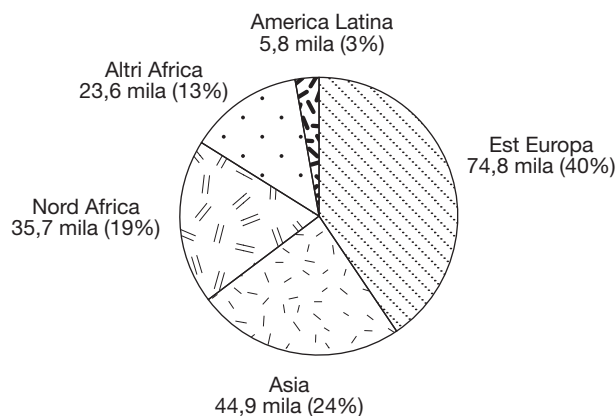
Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

In crescita annua di quasi 2,1 mila unità – a fronte delle 2,6 mila riferibili ai marocchini – in terza posizione e poco distante a livello quantitativo dai valori numerici riferibili a marocchini e rumeni si conferma poi la presenza albanese, con 22,8 mila unità al 1° luglio del 2009. Da sole le prime tre collettività nazionali presenti in provincia di Brescia contano per il 38% nella composizione del fenomeno migratorio complessivo, e per il 5-6% sul totale assoluto degli abitanti, italiani compresi.

Dietro a marocchini, rumeni ed albanesi, in quarta e in quinta posizione per numerosità della presenza in provincia di Brescia al 1° luglio del 2009 seguono, rispettivamente con 15,9 mila e 13,6 mila presenze, i due gruppi asiatici indiano e pakistano; in particolare con i primi che segnano il maggior aumento di presenze sul territorio bresciano negli ultimi dodici mesi, pari a 3,2 mila unità.

A loro volta, i due collettivi asiatici precedono i gruppi nazionali formati da 8,7 mila senegalesi, 7,5 mila ucraini – questi secondi in buon aumento, superiore al 25% solamente nell'ultimo anno, con un *exploit* in termini relativi paragonabile a quello indiano – e 7 mila ghanesi. Un po' più a distanza, tra le 5,4 e le 5,9 mila unità si segnalano, ancora in ordine decrescente di numero-

Figura 2 - *Stranieri presenti per grandi aree di provenienza al 1° luglio 2009 in provincia di Brescia. Variante media*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 5 - *Stima del numero di stranieri presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009 secondo il Paese di provenienza. Variante media, arrotondamento a 10 unità*

<i>Principali Paesi di provenienza</i>	<i>Residenti</i>	<i>Non residenti</i>	<i>Totale^(a)</i>
Marocco	19.820	3.810	23.630
Romania	20.850	2.690	23.540
Albania	19.630	3.140	22.770
India	13.480	2.430	15.910
Pakistan	11.420	2.230	13.650
Senegal	7.130	1.550	8.670
Ucraina	5.870	1.620	7.490
Ghana	5.850	1.140	6.990
Cina	4.740	1.120	5.860
Egitto	4.820	840	5.670
Serbia e Montenegro	4.690	760	5.440
Moldova	4.450	980	5.430
Tunisia	3.990	830	4.820
Bangladesh	2.810	510	3.320
Sri Lanka	2.550	580	3.130
Macedonia	2.550	410	2.960
Nigeria	2.110	410	2.520
Bosnia-Erzegovina	1.800	290	2.090
Filippine	1.640	290	1.930
Burkina Faso	1.410	270	1.680
<i>Totale primi 20 Paesi</i>	<i>141.590</i>	<i>25.910</i>	<i>167.500</i>
% sul totale Pvs ed Est Europa ^(a)	90,6	90,5	90,6

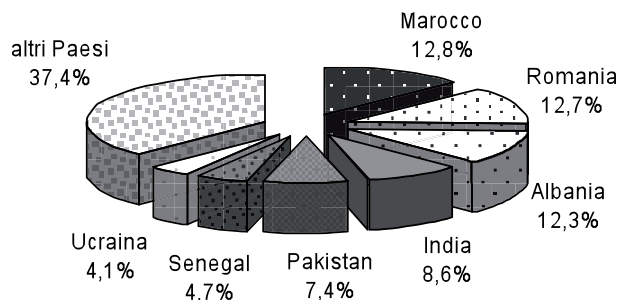
Nota: (a) il totale risente degli arrotondamenti sui dati parziali.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

sità: cinesi, egiziani, serbo-montenegrini e moldovi; con questi ultimi due gruppi nazionali che, in termini relativi, sono aumentati più di tutti negli ultimi dodici mesi, rispettivamente del 36% e del 32%.

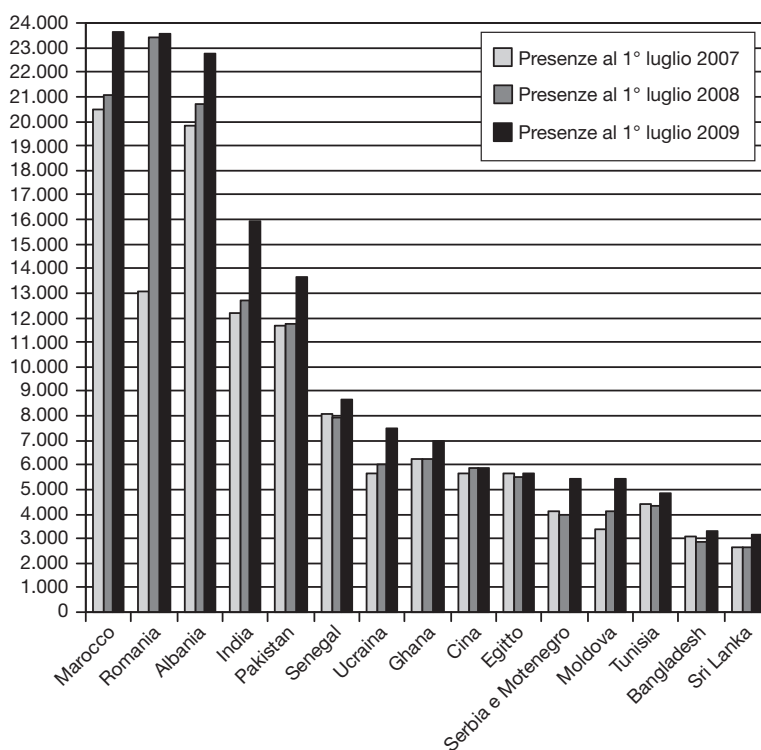
Infine, attorno alle 4,8 mila unità meritano menzione i tunisini; mentre dalla tredicesima posizione in poi si segnalano solamente collettività nazionali con numerosità al più appena superiori alle 3 mila unità (bangladeshi), attorno a tale soglia (srilankesi e macedoni) o decisamente al di sotto (nigeriani *in primis*, e poi con circa 2 mila unità cittadini di Bosnia-Erzegovina e Filippine).

Figura 3 - *Distribuzione percentuale delle principali cittadinanze presenti secondo la variante media al 1° luglio 2009 in provincia di Brescia*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Figura 4 - *Dinamica della numerosità delle principali presenze nazionali tra il 1° luglio del 2007 e le stesse date di calendario del 2008 e del 2009. Provincia di Brescia, variante media*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

4. *Il fenomeno dell'irregolarità*

Di seguito vengono presentati i dati sul fenomeno dell'irregolarità nella presenza fino al 1° luglio 2009, con riferimento all'intensità e alle caratteristiche dei soggetti che ne sono coinvolti.

Dopo le punte d'incidenza del 18% nel 2001 e addirittura del 27% nel 2002, le successive procedure di regolarizzazioni straordinarie *ex lege* 'Bossi-Fini' del 2002-2003 hanno abbassato per un primo biennio la densità del fenomeno al 9%; per poi contenere al 10-11% una nuova, più lenta e contrastata – grazie ai recenti ampi provvedimenti di decreti flussi e all'entrata nell'area dell'Unione Europea di Romania e Bulgaria – crescita dei tassi d'irregolarità nella presenza negli anni successivi fino al 2009.

Nonostante un tasso di irregolarità ancora molto basso, in virtù della forte presenza rumena, l'Europa dell'Est accentra comunque tre quarti dell'aumento di crescita assoluta della presenza irregolare tra la seconda metà del 2008 e la prima del 2009, pari a quasi 1,5 mila unità su un totale di 1,9 mila.

Ciò è dovuto senz'altro in primo luogo alla crescita delle componenti irregolari ex sovietiche ucraina e moldova: la prima è aumentata di oltre il 62% nell'ultimo anno e spesso è in condizioni di irregolarità della presenza (in più di un caso su cinque), la seconda è in crescita del 38% nel medesimo lasso di tempo e in identiche elevate condizioni di irregolarità nella presenza (in più di un'occasione ogni sei al 1° luglio del 2009).

Solamente gruppi nazionali quantitativamente minori come quelli serbo-montenegrino, del Burkina Faso e del Brasile hanno

Tabella 6 - *Stranieri irregolarmente presenti nella provincia di Brescia secondo l'area di provenienza.*

Tassi per cento presenti, variante media, anni 2001-2009

<i>Provenienza</i>	<i>1.1.01</i>	<i>1.1.02</i>	<i>1.7.03</i>	<i>1.7.04</i>	<i>1.7.05</i>	<i>1.7.06</i>	<i>1.7.07</i>	<i>1.7.08</i>	<i>1.7.09</i>
Est Europa	23	38	10	11	12	13	8	8	9
Asia	12	21	7	5	9	9	10	11	10
Nord Africa	15	21	7	5	9	11	11	13	12
Altri Africa	20	24	9	13	8	12	12	13	13
Amer. Latina	16	35	10	12	11	13	15	14	15
<i>Totale</i>	<i>18</i>	<i>27</i>	<i>9</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>11</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 7 - *Stranieri irregolarmente presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009 per area di provenienza. Valori assoluti, arrotondamento a 10 unità*

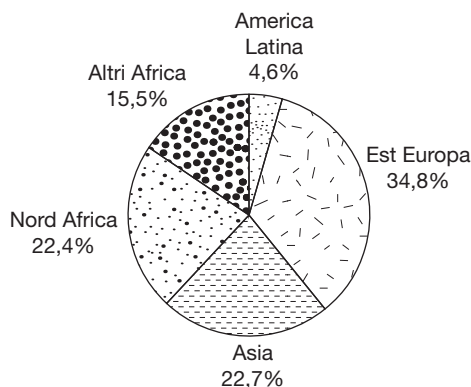
Provenienza	Variante di stima			Variazione 2008-2009 ^(a)	
	Minima	Media	Massima	Assoluta	Percentuale
Est Europa	5.190	6.840	8.500	1.460	27,2
Asia	3.410	4.460	5.510	-20	-0,4
Nord Africa	3.450	4.420	5.390	10	0,2
Altri Africa	2.250	3.050	3.840	290	10,6
America Latina	490	910	1.340	170	22,8
Totale ^(b)	14.790	19.690	24.580	1.920	10,8

Note: (a) su variante media; (b) il totale risente degli arrotondamenti sui dati parziali.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

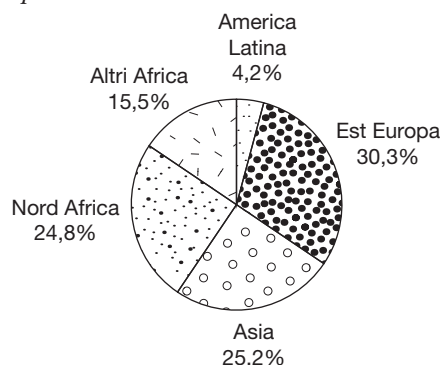
visto crescere la propria presenza irregolare in termini relativi paragonabili a quanto rilevato per i moldovi nell'ultimo anno, e tutti molto meno di quanto accertato tra gli ucraini; mentre al 1° luglio del 2009 solamente i brasiliani si collocano su valori di densità della presenza irregolari avvicinati a quello moldovo – certo non a quello ucraino – tutti gli altri gruppi nazionali segnano al più condizioni di irregolarità nella presenza in 14 casi ogni cento

Figura 5 - *Composizione percentuale degli stranieri irregolarmente presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009 per area di provenienza secondo la variante media*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Figura 6 - *Composizione percentuale degli stranieri irregolarmente presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2008 per area di provenienza secondo la variante media*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 8 - *Stranieri irregolarmente presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009 secondo i principali Paesi di provenienza*

Principali Paesi di provenienza	Stime secondo la variante media			
	Anno 2008	Anno 2009	Var. % 2008/09	Tassi ogni 100 presenti
Marocco	2.960	2.900	-2,0	12
Albania	2.320	2.730	18,0	12
India	1.380	1.570	13,9	10
Ucraina	960	1.560	62,4	21
Pakistan	1.200	1.260	5,2	9
Senegal	1.030	1.160	12,1	13
Moldova	690	950	37,8	17
Ghana	730	830	13,1	12
Egitto	650	720	10,7	13
Serbia e Montenegro	500	700	38,1	13
Cina	900	670	-25,0	11
Tunisia	550	570	4,9	12
Macedonia	420	380	-9,3	13
Nigeria	300	350	18,4	14
Bangladesh	310	330	5,2	10
Sri Lanka	320	310	-0,6	10
Bosnia-Erzegovina	270	260	-1,2	12
Burkina Faso	180	240	34,8	14
Brasile	170	230	39,8	16
Algeria	250	220	-11,2	14

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

(per le collettività minori di nigeriani, cittadini del Burkina Faso e algerini) o in 13 ogni cento (per senegalesi, egiziani, serbo-montenegrini e macedoni).

I collettivi nazionali più numerosi, al contrario, non superano valori nei rispettivi tassi di irregolarità pari al 12% tra i marocchini e gli albanesi, al 10% tra gli indiani, e addirittura al 9% tra i pakistani. Peraltro, quest'ultimo è un risultato record che spicca all'interno di un'area asiatica eccezionalmente a norma dal punto di vista del soggiorno, con ottime densità di presenze regolari in particolare anche per bangladeshi e srilankesi.

5. *L'immigrazione straniera nei distretti socio-sanitari*

Anche la rilevazione campionaria del 2009 sulla presenza straniera in provincia di Brescia è stata strutturata in modo da garantire copertura alle dimensioni territoriali dei distretti socio-sanitari. In questa sezione è così possibile presentare alcune valutazioni rispetto alla presenza complessiva, regolare ed irregolare, per ogni singolo dettaglio infra-provinciale, anche in chiave di confronto rispetto all'anno precedente.

Pur con una crescita annua percentuale inferiore al 9%, al 1° luglio del 2009 l'area capoluogo risulta ancora decisamente quella maggiormente abitata dagli immigrati stranieri in provincia, con 38,6 mila presenze. Da questo punto di vista, dietro al distretto di Brescia seguono, a distanza e alla stessa data, le aree della Bassa Bresciana Centrale, con 19,9 mila unità, e di Oglio Ovest, con 17 mila: la prima risulta con un aumento annuo superiore al 15%, ovvero maggiore di ciascuno di quelli registrati nei primi sei distretti socio-sanitari della provincia; la seconda in crescita solamente del 2% nel medesimo lasso di tempo – ovvero meno di tutti in generale – ma col più elevato rapporto di mascolinità in provincia nel 2009, con poco meno di tre maschi ogni due femmine presenti.

Dalla quarta posizione in poi si segnalano, a seguire, i distretti socio-sanitari di Garda, con 15,3 mila presenze; di Valle Trompia, con 13,5 mila; della Bassa Bresciana Orientale, con 12,2 mila; di Brescia Est e Brescia Ovest, entrambi con 11,7 mila; della Valle Sabbia, con 11,2 mila; di Monte Orfano, con 10 mila; della Vallecamonica Sebino, con 9,7 mila unità e la maggior crescita relativa

negli ultimi dodici mesi (+20%); della Bassa Bresciana Occidentale, con 8,7 mila presenze; e, in ultimo, di Sebino, con 5,3 mila unità.

Come già nel 2008, l'area di Garda si conferma l'unica a prevalenza femminile, peraltro molto leggera; mentre tutti gli altri distretti hanno quantomeno – come soglia di minimo proprio nell'ambito capoluogo di Brescia – 111 maschi ogni 100 femmine, e in media in generale fra tutti gli ambiti la provincia si connota per un rapporto di mascolinità di 122 a 100 al 1° luglio del 2009.

Anche considerando la sola sub-componente irregolare il distretto socio-sanitario di Brescia mantiene la prima posizione in ordine al numero di presenze straniere al 1° luglio 2009, con 4,2 mila unità prive di permesso di soggiorno pari all'8% in più di quante stimate dodici mesi prima.

Con crescite di numerosità irregolari ancora una volta ben più sostanziose – come già nel 2008 – dietro all'ambito del capoluogo si collocano nell'ordine le aree della Bassa Bresciana Centrale (con 2,1 mila irregolari complessivamente presenti a metà 2009), di Oglio Ovest (1,8 mila), di Garda (1,6 mila), della Valle Trompia (1,4 mila), della Bassa Bresciana Orientale e di Brescia Ovest (1,3 mila a testa).

Con numerosità pari a 1,2 mila presenze prive di permesso di soggiorno sul territorio, dietro a tali zone si segnalano poi a metà del 2009 gli ambiti di Brescia Est e Valle Sabbia: il primo, però, in aumento percentuale della presenza irregolare molto più modesto nell'ultimo anno e inferiore al 3%; il secondo unico addirittura in diminuzione da questo punto di vista, e addirittura del 10%.

Infine, con 1,1 mila irregolari al 1° luglio del 2009 si segnala il distretto socio-sanitario di Monte Orfano; con 1 mila quelli di Valle Camonica Sebino – che ha visto un aumento di tale sub-componente priva di permesso di soggiorno del 37% negli ultimi dodici mesi, valore quasi doppio rispetto a livelli che altrove non hanno invece mai raggiunto il 20% – e della Bassa Bresciana Occidentale; e con circa mezzo migliaio di presenze irregolari quello di Sebino.

I distretti a maggior caratterizzazione maschile del fenomeno irregolare sono le aree di Oglio Ovest e di Monte Orfano, che al 1° luglio 2009 superano o sfiorano la quota di tre uomini non in regola con la normativa sul permesso di soggiorno ogni due donne

Tabella 9 - Totale delle presenze, numero di irregolari e tassi di irregolarità degli stranieri provenienti da Pfp presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009, per distretto socio-sanitario secondo la variante media. Arrotondamento a 10 unità

<i>Distretto socio-sanitario</i>	<i>Totale presenze</i>	<i>di cui irregolari</i>	<i>Tasso di irregolarità</i>
Brescia	38.640	4.150	10,7
Bassa Bresciana Centrale	19.930	2.070	10,4
Oglio Ovest	17.040	1.800	10,5
Garda	15.340	1.600	10,4
Valle Trompia	13.470	1.440	10,7
Bassa Bresciana Orientale	12.240	1.330	10,9
Brescia Est	11.700	1.220	10,4
Brescia Ovest	11.670	1.270	10,9
Valle Sabbia	11.210	1.150	10,3
Monte Orfano	9.970	1.120	11,3
Vallecamonica Sebino	9.660	1.020	10,5
Bassa Bresciana Occidentale	8.750	980	11,3
Sebino	5.280	530	10,1
<i>Totale provincia di Brescia</i>	<i>184.890</i>	<i>19.690</i>	<i>10,6</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 10 - Totale delle presenze, numero di irregolari e tassi di irregolarità degli stranieri maschi provenienti da Pfp presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009, per distretto socio-sanitario secondo la variante media. Arrotondamento a 10 unità

<i>Distretto socio-sanitario</i>	<i>Totale presenze</i>	<i>di cui irregolari</i>	<i>Tasso di irregolarità</i>
Brescia	20.300	2.140	10,5
Bassa Bresciana Centrale	11.120	1.200	10,8
Oglio Ovest	10.080	1.090	10,8
Garda	7.460	710	9,5
Valle Trompia	7.350	750	10,1
Bassa Bresciana Orientale	6.990	790	11,3
Brescia Ovest	6.480	720	11,1
Brescia Est	6.350	630	9,9
Valle Sabbia	6.280	670	10,7
Monte Orfano	5.860	670	11,5
Vallecamonica Sebino	5.580	560	10,1
Bassa Bresciana Occidentale	4.990	580	11,6
Sebino	2.800	290	10,4
<i>Totale provincia di Brescia</i>	<i>101.650</i>	<i>10.800</i>	<i>10,6</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 11 - Totale delle presenze, numero di irregolari e tassi di irregolarità degli stranieri femmine provenienti da Pfp presentati nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009, per distretto socio-sanitario secondo la variante media. Arrotondamenti a 10 unità

<i>Distretto socio-sanitario</i>	<i>Totale presenze</i>	<i>di cui irregolari</i>	<i>Tasso di irregolarità</i>
Brescia	18.340	2.020	11,0
Bassa Bresciana Centrale	8.810	870	9,8
Garda	7.880	890	11,3
Oglio Ovest	6.960	710	10,2
Valle Trompia	6.130	690	11,3
Brescia Est	5.350	590	11,0
Bassa Bresciana Orientale	5.250	540	10,3
Brescia Ovest	5.180	550	10,7
Valle Sabbia	4.930	480	9,8
Monte Orfano	4.110	450	11,0
Vallecamonica Sebino	4.080	450	11,1
Bassa Bresciana Occidentale	3.750	400	10,7
Sebino	2.470	240	9,8
<i>Totale provincia di Brescia</i>	<i>83.240</i>	<i>8.890</i>	<i>10,6</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 12 - Totale delle presenze, crescita percentuale annua e rapporto di mascolinità fra gli stranieri provenienti da Pfp presentati nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009, per distretto socio-sanitario secondo la variante media. Arrotondamenti a 10 unità

<i>Distretto socio-sanitario</i>	<i>Totale presenze al 1° luglio 2009</i>	<i>Totale presenze al 1° luglio 2008</i>	<i>Crescita percentuale tra 1° luglio 2008 e 1° luglio 2009</i>	<i>Rapporto di mascolinità^(a) al 1° luglio 2009</i>
Brescia	38.640	35.530	8,8	111
Bassa Bresciana Centrale	19.930	17.320	15,1	126
Oglio Ovest	17.040	16.670	2,2	145
Garda	15.340	14.240	7,7	95
Valle Trompia	13.470	11.760	14,5	120
Bassa Bresciana Orientale	12.240	10.980	11,4	133
Brescia Est	11.700	10.140	15,4	119
Brescia Ovest	11.670	9.960	17,1	125
Valle Sabbia	11.210	10.880	3,0	127
Monte Orfano	9.970	8.480	17,6	143
Vallecamonica Sebino	9.660	8.060	19,8	137
Bassa Bresciana Occidentale	8.750	8.180	7,0	133
Sebino	5.280	4.970	6,3	113
<i>Totale provincia di Brescia</i>	<i>184.890</i>	<i>167.170</i>	<i>10,6</i>	<i>122</i>

Nota: (a) numero di cittadini di sesso maschile provenienti da Pfp ogni 100 cittadini di sesso femminile provenienti da Pfp.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

nelle medesime condizioni giuridico-amministrative, seguiti su livello simili dalle zone della Bassa Brescia Orientale e della Bassa Bresciana Occidentale.

Al contrario, il distretto di Garda, che già si caratterizzava per una leggera prevalenza femminile sulla presenza straniera complessiva, a livello di sub-componente irregolare mostra sul territorio una quota maschile inferiore ai quattro quinti di quella femminile; e anche l'ambito capoluogo riduce la prevalenza maschile tra gli irregolari solamente a 106 uomini ogni 100 donne, avvicinato da questo punto di vista dal valore fatto registrare nella zona di Brescia Est (107 a 100).

Tabella 13 - Totale delle presenze, crescita percentuale annua e rapporto di mascolinità fra gli stranieri provenienti da Pfpn irregolarmente presenti nella provincia di Brescia al 1° luglio 2009, per distretto socio-sanitario secondo la variante media. Arrotondamenti a 10 unità

<i>Distretto socio-sanitario</i>	<i>Totale presenze irregolari al 1° luglio 2009</i>	<i>Totale presenze irregolari al 1° luglio 2008</i>	<i>Crescita percentuale presenza irregolare tra 1° luglio 2008 e 1° luglio 2009</i>	<i>Rapporto di mascolinità^(a) tra gli irregolari al 1° luglio 2009</i>
Brescia	4.150	3.840	8,1	106
Bassa Bresciana Centrale	2.070	1.780	16,1	139
Oglio Ovest	1.800	1.630	10,3	154
Garda	1.600	1.440	10,7	79
Valle Trompia	1.440	1.300	10,8	108
Bassa Bresciana Orientale	1.330	1.150	15,2	145
Brescia Ovest	1.270	1.100	15,5	130
Brescia Est	1.220	1.190	2,5	107
Valle Sabbia	1.150	1.280	-9,8	138
Monte Orfano	1.120	940	19,1	150
Vallecamonica Sebino	1.020	740	36,7	125
Bassa Bresciana Occidentale	980	840	17,2	144
Sebino	530	530	1,0	121
<i>Totale provincia di Brescia</i>	<i>19.690</i>	<i>17.770</i>	<i>10,8</i>	<i>122</i>

Nota: (a) numero di cittadini di sesso maschile provenienti da Pfpn ogni 100 cittadini di sesso femminile provenienti da Pfpn.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

6. *Le caratteristiche strutturali (genere, età, religione, istruzione)*

La composizione per genere della popolazione straniera presente in provincia di Brescia mostra nel tempo una tendenza verso l'equilibrio: dai circa tre maschi ogni cinque presenti nel 2001 si passa al 55% di uomini contro il 45% di donne nel 2008-2009. A livello regionale Brescia si colloca sopra la media lombarda per la quota di uomini, in prima posizione nella graduatoria delle province.

L'età mediana degli ultraquattordicenni si attesta a 33 anni nel 2009, con una differenza di 2 anni tra i generi: le donne sono caratterizzate da un'età di 32 anni, mentre gli uomini raggiungono i 34 anni. Nel panorama lombardo Brescia si colloca 2 anni sotto la media regionale per il genere femminile, mentre è in linea con il dato regionale per quello maschile.

Il titolo di studio ottenuto dagli immigrati con almeno 15 anni di età mostra una netta diminuzione dei senza titolo nel corso della serie storica, con quote che passano dall'11 al 4% e si attestano al 7% nel 2009. In parallelo, la percentuale dei soggetti con diploma di scuola superiore aumenta di circa 17 punti percentuali e quella dei laureati si attesta al 10% nel 2009, a fronte del 12% nel 2001, mostrando un picco del 16% nel 2007. A livello regionale Brescia è 3 punti percentuali sopra la media lombarda per la quota di almeno diplomati, mentre per i laureati il dato è circa 4 punti sotto quello medio regionale.

La religione maggiormente professata dagli stranieri in provincia di Brescia è quella islamica, che interessa la maggioranza di

Tabella 14 - *Stranieri presenti nella provincia di Brescia classificati secondo il genere (valori percentuali). Anni 2001-2009*

<i>Genere</i>	<i>2001</i>	<i>2006^(a)</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Uomini	61,2	56,5	55,7	55,2	55,0
Donne	38,8	43,5	44,3	44,8	45,0
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Nota: (a) fino al 2005 le incidenze dei due generi erano calcolate con riferimento alla sola popolazione straniera proveniente da Paesi a forte pressione migratoria con almeno 15 anni di età, mentre dal 2006 i valori sono stati calcolati con riferimento all'intera popolazione indipendentemente dall'età.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

immigrati e si attesta al 53% nel 2009. La religione cattolica e le altre cristiane sono professate ciascuna da circa il 15% degli stranieri, mentre circa il 5% si dichiara agnostico o ateo nel 2009 a fronte del 2% del 2002.

La graduatoria delle province lombarde mostra come Brescia sia decisamente sotto la media e al terz'ultimo posto prima di Mantova e Cremona per la quota di cattolici, mentre quella di musulmani è al primo posto e circa 14 punti sopra la media lombarda.

Tabella 15 - *Collocazione del genere nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde. Immigrati stranieri, anno 2009 (valori percentuali)*

<i>Province</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>	<i>Totale</i>
Varese	52,0	48,0	100,0
Como	50,2	49,8	100,0
Sondrio	49,1	50,9	100,0
Milano città	53,3	46,7	100,0
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	53,2	46,8	100,0
Monza-Brianza	52,5	47,5	100,0
Bergamo	53,7	46,3	100,0
<i>Brescia</i>	<i>55,0</i>	<i>45,0</i>	<i>100,0</i>
Pavia	51,0	49,0	100,0
Cremona	54,5	45,5	100,0
Mantova	54,9	45,1	100,0
Lecco	54,6	45,4	100,0
Lodi	53,2	46,8	100,0
<i>Totale</i>	<i>53,3</i>	<i>46,7</i>	<i>100,0</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 16 - *Età mediana degli stranieri ultraquattordicenni presenti in provincia di Brescia per genere. Anni 2001-2009*

<i>Genere</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Uomini	34	33	34	34	34	34	35	35	34
Donne	34	32	34	34	34	35	36	35	32
<i>Totale</i>	<i>34</i>	<i>33</i>	<i>34</i>	<i>34</i>	<i>34</i>	<i>34</i>	<i>35</i>	<i>35</i>	<i>33</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 17 - *Collocazione dell'età mediana degli immigrati stranieri ultraquattordicenni nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde. Anno 2009*

<i>Province</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>	<i>Totale</i>
Varese	33	33	33
Como	36	33	34
Sondrio	33	34	34
Milano città	33	36	34
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	34	35	35
Monza-Brianza	33	35	34
Bergamo	34	34	34
<i>Brescia</i>	<i>34</i>	<i>32</i>	<i>33</i>
Pavia	35	32	33
Cremona	31	34	32
Mantova	35	33	34
Lecco	34	34	34
Lodi	32	36	34
<i>Totale</i>	<i>34</i>	<i>34</i>	<i>34</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 18 - *Immigrati stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo il livello di istruzione dichiarata (valori percentuali). Anni 2001-2009*

<i>Istruzione dichiarata</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Nessuno	10,9	16,7	18,3	10,8	10,0	10,8	9,3	4,0	6,9
Scuola dell'obbligo terminata	46,9	38,8	42,2	34,7	33,8	31,9	31,0	38,2	35,8
Secondaria superiore	30,4	31,4	32,8	45,5	43,1	44,9	43,9	44,0	47,1
Laurea e simili	11,8	13,2	6,7	9,1	13,1	12,4	15,8	13,8	10,3
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

*Tabella 19 - Collocazione del livello di istruzione
ottenuto dagli immigrati stranieri ultraquattordicenni
nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde.
Anno 2009 (valori percentuali)*

Province	<i>Almeno diplomati</i>	<i>Laureati</i>
Varese	53,2	13,9
Como	34,8	5,5
Sondrio	59,1	18,8
Milano città	62,4	19,3
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	62,5	19,7
Monza-Brianza	52,7	11,2
Bergamo	39,0	11,0
<i>Brescia</i>	<i>57,4</i>	<i>10,3</i>
Pavia	46,2	12,1
Cremona	48,3	9,2
Mantova	52,7	9,3
Lecco	64,3	21,3
Lodi	55,7	13,3
<i>Totale</i>	<i>54,7</i>	<i>14,2</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

*Tabella 20 - Stranieri presenti nella provincia di Brescia
classificati secondo l'appartenenza religiosa (valori percentuali).
Anni 2001-2009*

<i>Religione</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Cattolica	16,7	19,3	23,0	28,1	17,9	17,1	23,6	17,4	15,1
Musulmana	51,5	59,9	47,8	41,7	49,8	50,7	44,8	50,7	53,2
Altre cristiane	18,6	9,0	14,6	16,0	17,7	17,9	17,9	16,9	16,4
Altre	13,1	10,0	10,1	9,4	9,0	10,8	9,9	10,9	10,7
Nessuna	–	1,8	4,4	4,8	5,5	3,5	3,7	4,3	4,6
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 21 - *Collocazione dell'incidenza delle appartenenze religiose cattolica e musulmana tra gli stranieri nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde. Anno 2009 (valori percentuali)*

<i>Province</i>	<i>Cattolici</i>	<i>Musulmani</i>
Varese	22,4	44,5
Como	24,8	44,4
Sondrio	19,5	52,6
Milano città	37,6	28,4
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	35,0	31,9
Monza-Brianza	28,1	43,4
Bergamo	19,1	49,8
<i>Brescia</i>	<i>15,1</i>	<i>53,2</i>
Pavia	23,2	35,5
Cremona	13,5	32,0
Mantova	11,5	38,0
Lecco	29,4	42,7
Lodi	30,5	37,8
<i>Totale</i>	<i>25,9</i>	<i>39,6</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

7. *L'anzianità della presenza (in Italia e in provincia)*

I dati sull'anzianità della presenza degli stranieri ultraquattordicenni a Brescia mostrano come nel 2009 circa un immigrato su tre sia giunto in Italia da più di 10 anni, a fronte del minimo pari al 21% registrato nel 2004. Di pari passo la percentuale di ingressi da meno di 5 anni segnala nel tempo una progressiva discesa: dal 43% del 2001 al 26% dell'anno corrente, che pur mostra una certa ripresa rispetto al 16% del 2007.

Se si passa al quadro relativo agli ingressi in provincia di Brescia emerge il persistere di una massiccia presenza di immigrati giunti da meno di 5 anni, anche se in riduzione nel corso degli anni, con quote che passano dal 55 al 30% tra 2001 e 2009. Ciò si giustifica con la forza attrattiva della realtà bresciana che verosimilmente richiama anche importanti flussi di stranieri che già sono all'interno del nostro Paese.

A livello regionale Brescia si posiziona abbastanza in linea con la media lombarda e centralmente per l'anzianità della presenza in entrambi i territori e per entrambi i generi.

Uno sguardo alle grandi aree di provenienza mette in luce come a Brescia gli africani del Centro-Sud siano caratterizzati dall'anzianità migratoria più elevata sia in Italia che in provincia, dove anche i latinoamericani mostrano un'anzianità particolarmente alta, di poco inferiore a 9 anni. A livello di nazionalità di particolare interesse il Marocco è l'unica a raggiungere i 10 anni di anzianità della presenza in Italia e i 9 in provincia. Viceversa, gli est-europei mostrano l'anzianità migratoria più bassa per entrambi gli ingressi e tra le nazionalità considerate la Romania è quella con la più bassa anzianità migratoria per entrambi gli ingressi.

Tabella 22 - Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo l'anzianità della presenza in Italia (valori percentuali). Anni 2001-2009

<i>Anzianità della presenza in Italia</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
>10 anni	29,5	24,4	27,0	21,3	26,8	23,0	31,3	29,8	32,8
5-10 anni	27,5	30,4	37,0	41,1	41,7	50,4	52,2	44,1	41,1
<5 anni	43,0	45,2	36,3	37,6	31,5	26,6	16,5	26,1	26,1
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 23 - Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo l'anzianità della presenza in provincia (valori percentuali). Anni 2001-2009

<i>Anzianità della presenza in provincia</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
>10 anni	18,8	14,0	12,8	12,2	16,7	15,3	21,4	18,4	27,0
5-10 anni	26,0	29,3	35,1	38,9	41,8	49,6	54,2	46,1	42,5
<5 anni	55,2	56,7	52,1	48,9	41,6	35,1	24,4	35,4	30,5
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 24 - Collocazione dell'anzianità mediana della presenza degli immigrati stranieri ultraquattordicenni nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde (valori in anni). Anno 2009

<i>Province</i>	<i>in Italia</i>		<i>in provincia</i>	
	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>F</i>
Varese	7,8	7,5	6,7	6,5
Como	10,8	8,0	9,7	7,4
Sondrio	7,6	6,5	6,1	5,6
Milano città	8,7	8,8	8,1	8,3
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	8,2	7,7	7,6	7,4
Monza-Brianza	7,5	7,2	7,3	6,9
Bergamo	9,2	8,2	8,3	7,6
<i>Brescia</i>	<i>9,3</i>	<i>7,9</i>	<i>8,3</i>	<i>7,2</i>
Pavia	8,4	7,5	6,3	6,4
Cremona	7,9	7,8	6,4	6,3
Mantova	9,6	8,2	7,7	7,4
Lecco	9,1	8,5	8,7	8,4
Lodi	8,6	7,7	7,4	6,4
<i>Totale</i>	<i>8,7</i>	<i>8,0</i>	<i>7,8</i>	<i>7,4</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 25 - Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo la provenienza e l'anzianità mediana della presenza in Italia e in provincia (valori in anni). Anno 2009

<i>Grandi aree di provenienza</i>	<i>in Italia</i>	<i>in provincia</i>
Est Europa, di cui:	7,2	6,5
<i>Albania</i>	<i>7,5</i>	<i>6,8</i>
<i>Romania</i>	<i>6,3</i>	<i>5,4</i>
Asia, di cui:	8,8	8,0
<i>India</i>	<i>7,6</i>	<i>7,1</i>
<i>Pakistan</i>	<i>8,5</i>	<i>8,0</i>
Nord Africa, di cui:	9,7	8,6
<i>Marocco</i>	<i>9,8</i>	<i>9,2</i>
Altri Africa, di cui:	10,2	8,8
<i>Senegal</i>	<i>9,6</i>	<i>8,7</i>
America Latina	9,5	8,8
<i>Totale</i>	<i>8,7</i>	<i>7,8</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

8. *La condizione lavorativa*

La condizione lavorativa degli stranieri ultraquattordicenni mette in luce un'oscillazione della percentuale di disoccupati, che passano dal 9% nel 2002 al 4% nel 2007, per poi risalire al 12% nel 2009. La quota di occupati regolarmente a tempo indeterminato subisce una diminuzione tra il 2003 e il 2007 e interessa circa il 38% nel 2009. D'altra parte la percentuale di occupati regolarmente a tempo parziale aumenta nel corso degli anni e quella di lavoratori regolari a tempo determinato o stagionale passa dal 7 al 19% tra il 2001 e il 2004 per poi ridiscendere ed attestarsi al 7% nel 2009. Infine, l'occupazione irregolare subisce un generale decremento nel corso degli anni e si attesta al 5% per quella stabile e al 3% per quella precaria nel 2009.

Nel quadro lombardo Brescia si colloca sopra la media regionale e al terzo posto dopo Lodi e Como per la quota di regolari a tempo indeterminato; mentre è all'ultimo posto per quella di irregolari e in linea con la media regionale per la quota di disoccupati.

A livello di genere si osserva una quota più che doppia di occupati regolarmente a tempo indeterminato tra gli uomini, la cui percentuale si attesta al 50%, come pure per quella di disoccupazione, intorno al 16% per il genere maschile a fronte del 9% di quello femminile. Gli irregolari stabili sono circa il 7% per le donne contro il 4% degli uomini, mentre gli autonomi regolari sono il 6% per il genere maschile a fronte del 3% di quello femminile.

Tra le grandi aree di provenienza l'Est Europa mostra la più bassa disoccupazione, mentre tra i nordafricani più di uno straniero su dieci è in cerca di lavoro.

Gli occupati regolarmente a tempo indeterminato sono principalmente nordafricani, ma tra le nazionalità di particolare interesse la quota più elevata è quella dei rumeni. All'altro estremo, solo il 34% dei latinoamericani e il 36% degli albanesi è in possesso di un lavoro a tempo indeterminato regolare. Gli irregolari stabili sono il 3% dei rumeni, mentre la percentuale scende al di sotto dell'1% per indiani e senegalesi. Questi ultimi nel 5% dei casi sono occupati irregolarmente in maniera precaria.

Tabella 26 - *Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo la condizione lavorativa prevalente (valori percentuali). Anni 2001-2009*

<i>Condizione lavorativa</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Disoccupato	7,8	9,1	8,5	7,6	5,7	4,7	3,8	6,7	12,7
Studente	0,6	2,1	2,0	1,7	1,8	3,8	2,4	5,4	8,0
Casalinga	16,2	8,2	13,8	9,5	11,0	8,4	10,6	12,7	14,7
Occ. reg. tempo determinato/stagionale	7,3	8,6	14,5	19,4	16,5	15,8	15,4	11,2	6,7
Occ. regolarmente tempo parziale	2,7	2,0	6,6	3,9	4,7	2,9	5,5	4,9	3,7
Occ. reg. tempo indeterminato normale	41,6	44,7	36,2	36,8	40,3	37,7	38,4	41,8	37,9
Occ. irregolarmente stabile	8,2	8,2	2,6	5,0	3,8	7,1	8,4	4,5	5,2
Occ. irregolarmente precario	3,9	5,4	3,3	5,3	4,2	4,7	3,3	3,3	3,0
Lavoratore parasubordinato	1,8	3,5	1,5	2,4	2,8	4,0	2,7	1,0	1,1
Autonomo regolare	8,0	5,5	8,9	6,6	7,4	5,2	7,4	6,5	4,6
Autonomo irregolare	2,0	2,7	2,1	1,6	1,1	1,1	0,9	0,8	0,6
Imprenditore	-	-	-	-	0,8	3,1	0,7	0,3	0,6
Altra condizione non lavorativa	-	-	-	-	-	0,4	0,2	0,2	0,3
Socio lavoratore cooperativa	-	-	-	-	-	1,1	0,3	0,8	0,2
Studente lavoratore	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

*Tabella 27 - Collocazione della condizione lavorativa degli immigrati stranieri ultraquattordicenni nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde.
Anno 2009 (valori percentuali sul totale popolazione attiva)*

<i>Province</i>	<i>Regolari a tempo indeterminato</i>	<i>Irregolari</i>	<i>Disoccupati</i>
Varese	36,1	12,5	6,5
Como	39,7	10,6	4,4
Sondrio	25,6	10,3	16,1
Milano città	37,4	18,7	9,7
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	36,8	14,6	11,4
Monza-Brianza	28,3	18,1	13,7
Bergamo	25,4	9,6	15,6
<i>Brescia</i>	<i>37,9</i>	<i>8,8</i>	<i>12,7</i>
Pavia	26,2	10,0	13,5
Cremona	32,3	11,6	17,6
Mantova	34,6	14,1	9,2
Lecco	31,5	15,8	4,7
Lodi	39,9	15,1	10,1
<i>Totale</i>	<i>34,4</i>	<i>13,5</i>	<i>11,3</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

*Tabella 28 - Stranieri presenti nella provincia di Brescia classificati secondo la condizione lavorativa prevalente e il genere.
Anno 2009 (valori percentuali)*

<i>Condizione lavorativa</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>	<i>Totale</i>
Disoccupato	15,7	8,6	12,7
Studente	7,0	9,5	8,0
Casalinga	–	34,5	14,7
Occ. regolarmente tempo determinato/stagionale	6,8	6,4	6,7
Occ. regolarmente tempo parziale	3,2	4,5	3,7
Occ. regolarmente tempo indeterminato normale	50,2	21,3	37,9
Occ. irregolarmente stabile	3,8	7,2	5,2
Occ. irregolarmente precario	3,5	2,2	3,0
Lavoratore parasubordinato	0,6	1,8	1,1
Autonomo regolare	5,9	2,9	4,6
Autonomo irregolare	1,1	–	0,6
Imprenditore	0,6	0,5	0,6
Altra condizione non lavorativa	0,5	–	0,3
Socio lavoratore cooperativa	0,1	0,2	0,2
Studente lavoratore	0,9	0,5	0,7
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 29 - Stranieri ultraquattordicenni presenti in provincia di Brescia classificati secondo la provenienza e la condizione lavorativa. Valori percentuali, anno 2009

<i>Grandi aree di provenienza</i>	<i>Disoccup.</i>	<i>Studente</i>	<i>Casal.</i>	<i>Occup. regol. tempo determ.</i>	<i>Occup. regol. part-time</i>	<i>Occup. regol. tempo indetermin. orario normale</i>	<i>Occup. irregol. stabile</i>	<i>Occup. irregol. instabile</i>
<i>Est Europa, di cui:</i>	8,8	14,9	8,7	5,3	2,9	43,2	7,4	1,3
<i>Albania</i>	11,1	14,8	17,4	4,6	0,9	41,3	1,5	-
<i>Romania</i>	5,1	21,1	-	10,2	11,8	51,8	-	-
<i>Asia, di cui:</i>	13,9	5,4	22,2	4,2	5,0	32,5	4,1	1,9
<i>India</i>	12,2	7,7	18,6	2,0	2,6	43,5	4,8	1,9
<i>Pakistan</i>	15,1	8,0	25,8	3,5	1,8	28,2	1,8	3,6
<i>Nord Africa, di cui:</i>	13,5	4,3	17,9	8,8	3,4	35,5	5,6	4,8
<i>Marocco</i>	14,0	6,1	15,3	11,1	2,5	37,9	4,6	4,3
<i>Altri Africa, di cui:</i>	18,8	4,7	10,4	8,0	3,0	40,8	1,1	5,2
<i>Senegal</i>	14,6	4,4	9,6	8,1	..	50,0	3,1	2,9
<i>America Latina</i>	8,4	2,4	12,2	16,9	6,2	32,5	9,0	4,4
<i>Totale</i>	12,7	8,0	14,7	6,7	3,7	37,9	5,2	3,0

(segue) Tabella 29 - Stranieri ultraquattordicenni presenti in provincia di Brescia classificati secondo la provenienza e la condizione lavorativa. Valori percentuali, anno 2009

Grandi aree di provenienza	Occupato lavoro para-subordin.	Lavoro auton. regolare	Lavoro auton. non regolare	Imprend.	Altra condiz. non lavorat.	Socio lavorat. coop.	Studente lavorat.	Totale
Est Europa, di cui:	2,3	3,6	-	0,7	0,3	-	0,6	100,0
Albania	3,3	4,0	-	1,0	-	-	-	100,0
Romania	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Asia, di cui:	0,8	7,6	-	0,6	0,4	-	1,3	100,0
India	1,7	5,1	-	-	-	-	-	100,0
Pakistan	-	9,6	-	1,2	-	-	1,3	100,0
Nord Africa, di cui:	0,7	4,0	0,5	0,2	0,2	-	0,5	100,0
Marocco	-	3,3	0,8	-	-	-	-	100,0
Altri Africa, di cui:	-	2,6	2,6	0,9	0,4	1,1	0,4	100,0
Senegal	-	-	4,6	2,6	-	-	-	100,0
America Latina	-	5,0	2,9	-	-	-	-	100,0
Totale	1,1	4,6	0,6	0,6	0,3	0,2	0,7	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

9. *La condizione abitativa e familiare*

La sistemazione abitativa degli stranieri mostra una tendenza verso la stabilità nel corso degli anni: nel 2001 circa tre su cinque erano in possesso di un'abitazione unicamente per se stessi o per la propria famiglia, mentre la quota raggiunge il 79% nel 2009. In parallelo, la percentuale di case di proprietà passa dall'8 al 21% tra il 2001 e il 2008, per poi subire una flessione ed attestarsi al 15% nel 2009. D'altra parte, la quota di coabitazioni più che dimezza, mentre circa il 6% degli stranieri vive sul posto di lavoro nel 2009 a fronte del 4% nel 2001.

Nel panorama lombardo Brescia si colloca sotto la media e all'ultimo posto per la quota di case di proprietà, mentre per gli affitti da soli o con famiglia si porta al secondo posto dopo Sondrio.

Lo stato civile maggiormente presente per entrambi i generi è quello di coniugato, con quote che passano dal minimo del 50% tra gli uomini nel 2003 al massimo del 67% tra le donne nel 2007. In generale, l'universo femminile mostra quote di coniugate sempre più elevate rispetto a quello maschile. Al tempo stesso la percentuale di celibi è generalmente più elevata di quella delle nubili, che registrano il minimo pari al 18% nel 2008, quando va anche rilevato che poco meno di una donna su cinque è separata/divorziata/vedova a fronte del solo 3% degli uomini. Nell'anno corrente si osservano percentuali di coniugati pressoché identiche per i due generi (60%), mentre circa due uomini su cinque sono celibi a fronte di tre donne su dieci.

Il confronto con le altre province lombarde evidenzia come Brescia sia in linea con la media regionale per il rapporto tra coniugati e celibi, in posizione centrale nella graduatoria. Per il rapporto tra coniugate e nubili Brescia si porta invece decisamente sotto la media e al terz'ultimo posto, prima soltanto di Milano città e di Lecco.

In generale il nucleo familiare maggiormente sperimentato dagli stranieri è quello classico formato da coniuge/convivente ed eventuali figli, con quote che superano il 50% per il genere femminile in tutti gli anni considerati. Il nucleo allargato – con parenti, amici, conoscenti ed eventuali figli – è presente soprattutto tra gli uomini, anche se la quota diminuisce nel corso degli anni e passa dal 55% del 2001 al 40% del 2008, per poi risalire al 44% nel 2009. Tra le donne tali percentuali raggiungono il massimo

pari al 30% nel 2002. Infine, la famiglia unipersonale è sperimentata maggiormente dal genere femminile, con una quota massima pari al 25% nel 2003.

A livello lombardo Brescia si colloca in posizione centrale e in linea con il dato lombardo per le quote di famiglie unipersonali e di coppie senza figli. La coppia con figli segna invece in provincia di Brescia un'incidenza inferiore di circa 2 punti percentuali alla media regionale, al penultimo posto prima di Milano città.

A livello di grandi aree di provenienza poco meno di un est-europeo su quattro vive da solo, mentre tra gli asiatici solo il 5% si trova in una famiglia unipersonale, ma poco meno di uno su due vive in coppia con figli. La coppia senza figli è maggiormente sperimentata dai latinoamericani (da circa il 30% di tale collettivo), mentre il nucleo allargato è presente maggiormente tra gli africani (in circa il 37% delle provenienze sia dal Nord che dal Centro-Sud continentale) e tra i latinoamericani la quota scende al 27%.

Tra le nazionalità di particolare interesse i rumeni sono caratterizzati dalla percentuale più elevata di famiglie unipersonali, mentre i senegalesi mostrano la quota più bassa di coppie senza figli (4%), ma in un caso su due vivono in nucleo allargato. Infine, gli indiani nel 58% dei casi sperimentano il nucleo classico con figli.

Tabella 30 - Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo il titolo di godimento dell'alloggio (valori percentuali). Anni 2001-2009

<i>Titolo di godimento</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Sistemazione privata solo o con famiglia	61,3	63,0	63,3	57,5	63,5	68,9	73,9	77,9	78,9
di cui: casa di proprietà	8,2	7,4	10,8	11,0	14,3	14,5	22,2	20,9	15,1
Sistemazione privata in coabitazione	29,3	26,1	24,4	22,3	24,4	20,8	16,1	12,9	11,2
Sistemazione precaria	3,5	4,3	3,9	10,1	7,3	5,1	5,9	3,3	3,6
Centro d'accoglienza	2,0	1,1	1,6	1,0	1,3	0,2	0,5	0,3	0,4
Sul luogo di lavoro	3,9	5,6	6,8	9,2	3,7	5,1	3,6	5,2	6,1
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 31 - *Collocazione del titolo di godimento dell'alloggio nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde. Anno 2009 (valori percentuali)*

<i>Province</i>	<i>Casa di proprietà (solo o con parenti)</i>	<i>Casa in affitto (solo o con parenti)</i>
Varese	22,6	53,3
Como	19,4	59,7
Sondrio	15,7	67,3
Milano città	21,6	43,9
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	25,4	47,6
Monza-Brianza	32,3	42,5
Bergamo	22,0	57,9
<i>Brescia</i>	<i>15,1</i>	<i>63,8</i>
Pavia	18,9	56,4
Cremona	20,2	59,3
Mantova	22,8	54,0
Lecco	29,1	47,9
Lodi	33,8	42,0
<i>Totale</i>	<i>22,1</i>	<i>52,5</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 32 - *Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo lo stato civile e il genere (valori percentuali). Anni 2001-2003-2005-2008-2009*

<i>Stato civile</i>	<i>2001</i>		<i>2003</i>		<i>2005</i>		<i>2008</i>		<i>2009</i>	
	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>F</i>
Celibe/nubile	42,1	25,8	37,9	26,2	37,9	26,2	33,9	17,9	39,9	30,5
Coniugato/a	55,4	65,7	59,9	64,6	59,9	64,6	63,3	63,8	59,1	60,5
Altro	2,5	8,5	2,2	9,2	2,2	9,2	2,8	18,3	0,9	9,0
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 33 - *Collocazione dello stato civile
(coniugati vs 100 celibi/nubili)
nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde.
Immigrati stranieri ultraquattordicenni, anno 2009*

<i>Province</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>
Varese	156,8	246,0
Como	237,1	227,9
Sondrio	218,4	308,1
Milano città	109,8	180,0
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	153,0	254,5
Monza-Brianza	154,4	237,6
Bergamo	161,2	222,8
<i>Brescia</i>	<i>148,2</i>	<i>198,2</i>
Pavia	113,8	237,8
Cremona	115,6	200,3
Mantova	241,5	404,7
Lecco	185,4	179,1
Lodi	104,5	505,2
<i>Totale</i>	<i>150,9</i>	<i>240,0</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 34 - *Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia
di Brescia classificati secondo la tipologia familiare e il genere
(valori percentuali). Anni 2001-2005-2009*

<i>Stato civile</i>	<i>2001</i>		<i>2005</i>		<i>2009</i>	
	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>M</i>	<i>F</i>
Solo	13,6	9,4	12,3	15,8	11,3	13,8
Solo + figli	0,5	2,6	0,5	4,6	0,1	4,6
Coniuge/convivente	8,4	17,6	5,9	14,8	9,5	15,6
Coniuge/convivente + figli	21,6	48,6	25,8	43,8	34,1	40,9
Parenti, amici, conoscenti	55,8	20,5	54,6	20,5	44,2	23,9
Parenti, amici, conoscenti + figli	0,2	1,3	0,8	0,6	0,7	1,1
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

**Tabella 35 - Collocazione della tipologia familiare nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde.
Immigrati stranieri ultraquattordicenni, anno 2009 (valori percentuali)**

Province	Solo		Solo + figli		Coppia		Coppia con figli		Parenti, amici, conoscenti		Parenti, amici, conoscenti + figli	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Varese	5,8	15,4	0,2	-	6,1	11,3	47,8	49,4	39,9	22,7	0,2	1,3
Como	10,6	14,3	0,2	5,4	14,2	11,9	43,6	42,5	31,4	22,7	-	3,1
Sondrio	15,9	16,8	0,4	4,3	18,4	26,4	44,9	39,0	20,4	12,9	-	0,5
Milano città	9,8	14,0	-	4,7	11,0	16,8	30,5	39,0	48,0	23,5	0,7	2,0
Altri prov. Milano ^(a)	10,3	12,1	0,5	4,0	10,9	16,8	34,8	46,8	42,0	14,9	1,5	5,4
Monza-Brianza	9,3	17,7	-	4,5	7,0	13,7	36,0	39,9	47,0	20,7	0,7	3,5
Bergamo	12,7	11,8	0,3	1,7	11,3	13,1	33,2	49,3	42,2	20,7	0,3	3,4
Brescia	11,3	13,8	0,1	4,6	9,5	15,6	34,1	40,9	44,2	23,9	0,7	1,1
Pavia	12,0	13,0	0,8	6,0	11,7	16,5	35,2	45,5	39,8	17,5	0,6	1,4
Cremona	13,2	15,2	-	7,6	8,4	13,8	36,0	43,9	42,1	16,0	0,2	3,4
Mantova	10,4	21,0	0,6	2,4	8,8	14,9	48,9	46,8	31,1	12,6	0,2	2,2
Lecco	11,7	17,4	0,2	4,9	16,2	14,8	37,2	40,1	34,7	18,9	-	3,9
Lodi	13,7	16,7	0,3	3,7	7,7	7,6	33,4	58,0	44,5	10,7	0,3	3,3
Totale	10,7	14,3	0,2	4,0	10,3	15,1	35,7	43,9	42,5	19,9	0,7	2,8

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 36 - *Stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo la provenienza e la tipologia familiare. Anno 2009, valori percentuali*

<i>Grandi aree di provenienza</i>	<i>Solo</i>	<i>Solo + figli</i>	<i>Coppia</i>	<i>Coppia con figli</i>	<i>Parenti, amici, conoscenti</i>	<i>Parenti, amici, conoscenti + figli</i>
Est Europa, di cui:	18,8	0,8	11,3	29,0	39,7	0,4
<i>Albania</i>	11,4	2,1	12,8	33,9	39,8	–
<i>Romania</i>	13,9	–	12,1	25,6	48,3	–
Asia, di cui:	4,6	1,5	14,5	48,2	29,6	1,6
<i>India</i>	7,1	0,9	6,2	58,0	27,8	–
<i>Pakistan</i>	4,2	–	8,7	49,1	37,3	–
Nord Africa, di cui:	9,9	3,9	11,0	37,5	37,3	0,3
<i>Marocco</i>	7,4	6,0	11,2	36,4	38,4	–
Altri Africa, di cui:	15,4	3,1	6,8	36,0	36,7	2,0
<i>Senegal</i>	12,3	–	4,8	26,3	50,5	–
America Latina	11,7	–	30,3	30,9	27,1	–
<i>Totale</i>	12,3	2,0	12,1	37,0	35,6	0,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

10. *La partecipazione al voto e gli orientamenti elettorali*

Nelle pagine seguenti si fornisce un quadro degli aspetti riguardanti la partecipazione elettorale degli stranieri, puntando l'attenzione sia sulla loro propensione al voto sia sulle loro preferenze elettorali.

La maggioranza degli immigrati dichiara di essere interessata a votare in Italia, con quote che passano dal 59% tra le donne al 70% tra gli uomini. Circa il 50% degli occupati regolarmente a tempo determinato e delle casalinghe voterebbero in Italia se ne avessero l'opportunità, mentre tale quota sale all'80% per gli studenti e si attesta al 74% per gli occupati regolarmente a tempo indeterminato. D'altra parte due lavoratori autonomi regolari su cinque non sono interessati a votare nel Paese ospite e un occupato autonomo irregolare su quattro non vuole o non sa esprimere una preferenza in merito alla propria volontà a votare in Italia se ne avesse la possibilità. Lo stato civile maggiormente propenso al voto in Italia è quello dei divorziati/separati (circa sette su die-

ci), mentre il 27% dei celibi/nubili non sono interessati al voto e il 19% dei vedovi non sa che cosa rispondere.

La collocazione politica viene misurata con una scala ordinale tra 0 e 10, dove 0 equivale ad estrema sinistra e 10 ad estrema destra. Nel panorama lombardo, Brescia si posiziona leggermente più a sinistra del dato regionale, con un punteggio medio pari a 4,5 per gli uomini e leggermente superiore per le donne. La condizione lavorativa mostra come occupati regolarmente part-time e

Tabella 37 - Immigrati stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo la propensione a votare alle elezioni in Italia e al genere. Valori percentuali, anno 2009

<i>Genere</i>	<i>Sì</i>	<i>No</i>	<i>Non sa</i>	<i>Totale</i>
Uomo	70,5	22,4	7,1	100,0
Donna	58,9	28,3	12,8	100,0
<i>Totale</i>	<i>65,6</i>	<i>24,9</i>	<i>9,5</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Tabella 38 - Immigrati stranieri ultraquattordicenni presenti nella provincia di Brescia classificati secondo la propensione a votare alle elezioni in Italia e la condizione lavorativa. Valori percentuali, anno 2009

<i>Condizione lavorativa</i>	<i>Sì</i>	<i>No</i>	<i>Non sa</i>	<i>Totale</i>
Disoccupato	63,9	23,3	12,8	100,0
Studente	79,0	7,2	13,8	100,0
Casalinga	49,2	33,3	17,5	100,0
Occupato regolare a tempo determinato	51,0	39,1	9,9	100,0
Occupato regolare part-time	66,7	30,0	3,2	100,0
Occup. reg. a tempo indeterminato orario normale	74,4	19,9	5,8	100,0
Occupato irregolare in modo abbastanza stabile	60,3	28,4	11,3	100,0
Occupato irregolare in modo instabile	58,2	36,8	5,0	100,0
Occupato lavoro parasubordinato	79,3	20,7	–	100,0
Lavoratore autonomo regolare	53,3	41,0	5,7	100,0
Lavoratore autonomo non regolare	66,8	9,2	24,0	100,0
Imprenditore	76,6	–	23,4	100,0
Altra condizione non professionale	68,0	32,0	–	100,0
Socio lavoratore di cooperativa	–	100,0	–	100,0
Studente lavoratore	68,2	31,8	–	100,0
<i>Totale</i>	<i>65,6</i>	<i>24,9</i>	<i>9,5</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

irregolari instabili dichiarino di avere una propensione marcata-
mente più a sinistra, mentre gli imprenditori si collocano più vici-
ni alla destra politica. A livello di stato civile, i vedovi sono la cate-
goria che si porta maggiormente vicina alle posizioni di centro-de-
stra, con un punteggio medio di poco inferiore a 6, mentre i di-
vorziati e i separati mostrano un valore di poco superiore a 3 e
sono maggiormente collocabili a sinistra.

*Tabella 39 - Immigrati stranieri ultraquattordicenni presenti
nella provincia di Brescia classificati
secondo la propensione a votare alle elezioni in Italia e lo stato civile.
Valori percentuali, anno 2009*

<i>Stato civile</i>	<i>Sì</i>	<i>No</i>	<i>Non sa</i>	<i>Totale</i>
Celibe/nubile	64,6	27,0	8,4	100,0
Coniugato/a	66,2	23,8	10,1	100,0
Vedovo/a	59,8	21,3	18,9	100,0
Divorziato/separato	71,8	19,2	9,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>65,6</i>	<i>24,9</i>	<i>9,5</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

*Tabella 40 - Collocazione della propensione politica in una scala
da 0 a 10 (0 = sinistra, 10 = destra)
nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde.
Valori medi per genere, anno 2009*

<i>Provincia</i>	<i>Uomo</i>	<i>Donna</i>	<i>Totale</i>
Varese	4,5	4,7	4,6
Como	5,2	5,6	5,4
Sondrio	3,2	5,0	4,2
Milano città	3,8	4,7	4,2
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	4,5	4,3	4,4
Monza - Brianza	4,9	5,6	5,2
Bergamo	3,5	3,2	3,4
<i>Brescia</i>	<i>4,1</i>	<i>4,6</i>	<i>4,3</i>
Pavia	5,3	5,6	5,4
Cremona	5,7	3,9	5,0
Mantova	4,5	5,3	4,8
Lecco	4,9	5,8	5,4
Lodi	6,7	5,9	6,4
<i>Totale</i>	<i>4,5</i>	<i>4,9</i>	<i>4,7</i>

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

11. *Aspetti dell'integrazione*

In questo paragrafo viene presentata un'immagine relativa al livello di integrazione degli immigrati presenti nella provincia di Brescia, misurata attraverso un indice che varia tra 0 e 1: valori prossimi a 1 identificano il livello di integrazione più alto, mentre intorno a 0 si trovano valori molto bassi di integrazione⁵.

Nel panorama lombardo Brescia si colloca leggermente sopra la media, con un valore dell'indice pari a 0,553. A livello di stato civile, si osserva una maggiore integrazione per i coniugati, mentre tra le donne le divorziate sono caratterizzate dall'integrazione più alta.

L'anzianità della presenza in Italia sembra associata ad un crescente livello di integrazione: all'ingresso gli immigrati sono caratterizzati da un valore medio dell'indice pari a circa 0,2-0,3, mentre dopo 4-5 anni questo raggiunge all'incirca 0,4 per poi salire mediamente a 0,6 dopo 12 anni dall'entrata in Italia. Il genere femminile sembra caratterizzato da un'integrazione leggermente più elevata.

Le religioni professate non si differenziano sostanzialmente in termini di integrazione: il valore medio più elevato dell'indice si osserva per cattolici, induisti e sikh, intorno a 0,6, mentre le rimanenti religioni si attestano intorno allo 0,5 con l'eccezione dei copiti che mostrano un livello di integrazione molto basso, pari a 0,1.

Infine, tra i diversi titoli di studio non si notano differenze di rilievo nel livello di integrazione.

⁵ Per un approfondimento della metodologia di calcolo degli indici di povertà e di integrazione si veda: www.ismu.org. La fondazione, in collaborazione con il Migrant International Policy Index, sta lavorando da alcuni anni alla messa a punto di indici di povertà e integrazione specifici per gli immigrati. La misurazione del grado di integrazione degli stranieri è stata avviata in occasione del Rapporto ISMU 2005 con l'obiettivo di proporre uno strumento in grado di raccogliere la multidimensionalità del processo di integrazione e capire se e in quale misura le sue diverse dimensioni (economica, politica, sociale e culturale) procedano di pari passo. L'indagine del 2005 è stata avviata a partire dalla raccolta di 4 variabili basilari (regolarità del soggiorno, stabilità residenziale, garanzia di un lavoro e di un'abitazione adeguata), poi arricchite nelle successive edizioni dell'indagine con altre variabili socio-culturali, come la conoscenza della lingua italiana, il livello di informazione sugli avvenimenti italiani e le relazioni con la popolazione autoctona o con le altre comunità del territorio.

Tabella 41 - *Collocazione dell'indice di integrazione nella provincia di Brescia rispetto alle altre province lombarde. Stranieri ultraquattordicenni, Anni 2008-2009, valori medi e varianza*

Province	Anno 2008		Anno 2009	
	Media	Varianza	Media	Varianza
Varese	0,573	0,070	0,551	0,063
Como	0,513	0,057	0,561	0,059
Sondrio	0,582	0,050	0,588	0,043
Milano città	0,501	0,072	0,496	0,081
Altri comuni in provincia di Milano ^(a)	0,527	0,076	0,558	0,073
Monza-Brianza	0,510	0,077	0,559	0,076
Bergamo	0,611	0,076	0,568	0,066
Brescia	0,592	0,069	0,553	0,061
Pavia	0,507	0,065	0,544	0,058
Cremona	0,586	0,066	0,597	0,061
Mantova	0,549	0,064	0,567	0,066
Lecco	0,635	0,071	0,620	0,067
Lodi	0,634	0,076	0,618	0,069
Totale	0,550	0,073	0,550	0,070

Nota: (a) esclusa Monza-Brianza.

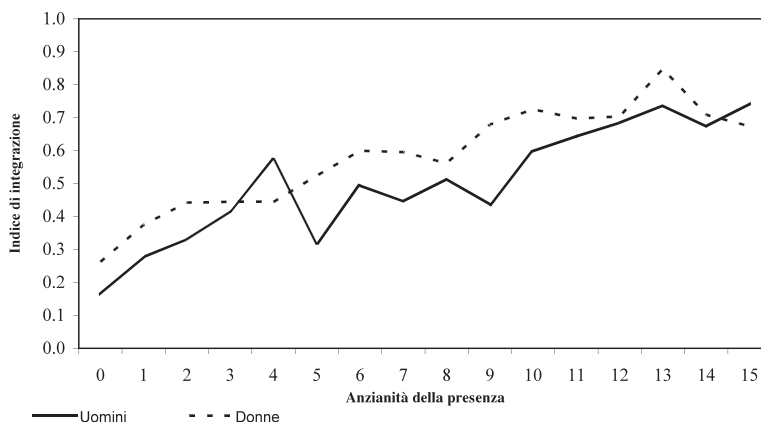
Fonte: nostre elaborazioni su dati ORIM.

Tabella 42 - *Stranieri ultraquattordicenni nella provincia di Brescia: indice di integrazione classificato rispetto allo stato civile (valori medi). Anno 2009*

Genere	Uomo	Donna	Totale
Celibe/nubile	0,458	0,556	0,493
Coniugato/a	0,582	0,597	0,588
Vedovo/a	–	0,493	0,493
Divorziato/a, separato/a	0,374	0,607	0,566
Totale	0,530	0,582	0,553

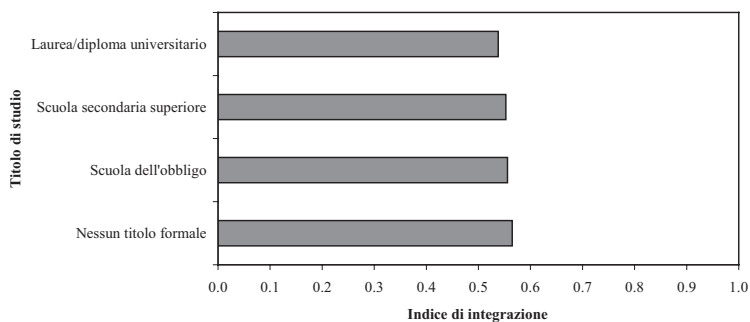
Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Grafico 1 - Stranieri ultraquattordicenni nella provincia di Brescia classificati rispetto all'indice di integrazione e all'anzianità della presenza in Italia in anni. Valori medi, anno 2009



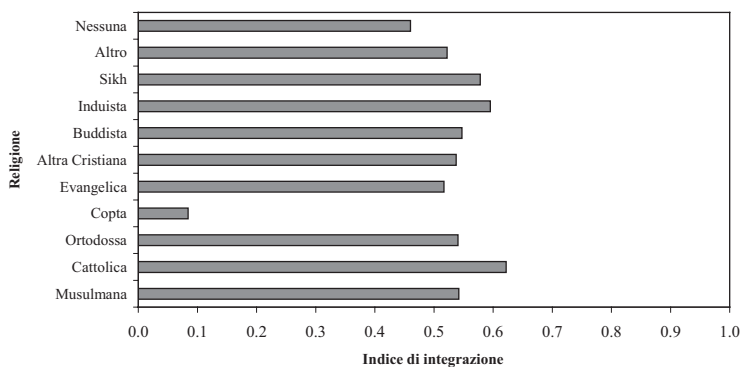
Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

Grafico 2 - Stranieri ultraquattordicenni nella provincia di Brescia: indice di integrazione classificato rispetto alla religione (valori medi). Anno 2009



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

*Grafico 3 - Stranieri ultraquattordicenni nella provincia di Brescia:
indice di integrazione classificato rispetto al titolo di studio raggiunto
(valori medi). Anno 2009*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

CAPITOLO SECONDO

La presenza di alunni stranieri nell'istruzione e nella formazione professionale a Brescia

di Emanuela Rinaldi

1. I dati sull'istruzione nella provincia di Brescia

La presenza significativa degli stranieri a Brescia è un dato consolidato da diversi anni anche considerando la realtà del sistema di istruzione e formazione. I dati ministeriali di novembre 2010, relativi alle scuole statali e non statali nell'anno scolastico 2009/10, mostrano, per la provincia di Brescia, un numero complessivo di iscritti stranieri pari a 28.526 alunni, secondo solo a Milano (62.226). Il territorio bresciano accoglie nell'insieme il 17,4% degli alunni stranieri presenti in Lombardia (tab. 1).

Tabella 1 - *Alunni con cittadinanza non italiana (CNI)
e 'di cui nuovi ingressi' nelle province lombarde. Valori assoluti.
Confronto dall'anno scolastico (a.s.) 2006/07 all'a.s. 2009/10*

Provincia	2006/ 07	2007/ 08	2008/09	2009/10				
	Alunni con CNI	Alunni con CNI	Alunni con CNI	Alunni CNI		Alunni CNI: di cui nuovi ingressi		
	V.a.	V.a.	V.a.	V.a.	V. %	V.a.	V. %	V. %. sul totale alunni CNI
Bergamo	14.184	16.121	18.145	19.819	12,1	1.028	12,8	6,7
Brescia	20.232	23.461	26.102	28.526	17,4	1.559	19,4	7,1
Como	5.169	5.973	6.623	7.149	4,4	246	3,1	4,6
Cremona	5.359	6.209	7.006	7.525	4,6	204	2,5	3,5
Lecco	3.194	3.625	4.084	4.506	2,7	185	2,3	5,3
Lodi	3.102	3.502	3.919	4.214	2,6	192	2,4	6,0
Mantova	7.031	7.952	8.904	9.322	5,7	321	4,0	4,6
Milano	48.453	53.398	57.998	62.226	37,9	3.394	42,2	7,2
Pavia	5.313	6.389	7.414	7.877	4,8	432	5,4	7,3
Sondrio	926	1.087	1.198	1.371	0,8	62	0,8	5,9
Varese	8.557	9.768	10.496	11.501	7,0	428	5,3	4,8
Lombardia	121.520	137.485	151.889	164.036	100	8.051	100	6,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati MIUR, vari anni.

Tra questi, il confronto su base provinciale evidenzia che la maggiore percentuale di *nuovi ingressi* (e quindi degli studenti che sono stati immessi nel sistema di istruzione italiano per la prima volta) si registra a Pavia (dove la quota di *nuovi ingressi* rappresenta il 7,3% del totale della popolazione straniera) seguita da Milano (7,2%), ma al terzo posto si colloca Brescia (7,1%).

L'analisi dei trend di crescita dall'a.s. 2006/07 con un confronto nazionale (tab. 2) mostra una stabilizzazione in termini di valori assoluti del numero degli alunni stranieri, probabilmente per effetto dell'attuale crisi economica e dei cambiamenti del mercato del lavoro, che sembrano aver rallentato i movimenti migratori di manodopera verso l'Italia, così come i ricongiungimenti familiari, tendenza peraltro riscontrata anche in altre regioni e province lombarde (Rinaldi, 2010; Santagati, 2010).

Tabella 2 - *Alunni con cittadinanza non italiana in Italia, in Lombardia e a Brescia. Valori assoluti. Confronto dall'a.s. 2006/07 all'a.s. 2009/10*

		2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	Var. % 2008/09- 2009/10
Totale Italia		501.594	574.133	629.360	673.800	+7,1
Totale Lombardia		121.520	137.485	151.889	164.036	+8,0
Brescia	Totale	20.232	23.461	26.102	28.526	+9,3
	Variazioni assolute sull'anno scolastico precedente		+3.229	+2.641	+2.424	

Fonte: nostre elaborazioni su dati MIUR, vari anni.

Rispetto ai diversi ordini di scuola, la presenza maggiore si registra nella scuola primaria (11.112) seguita dalla scuola dell'infanzia (6.454), dalla scuola secondaria di I grado (6.188) e di II grado (4.772). Una graduatoria simile è presente anche nelle altre province lombarde (tab. 3).

Per quanto riguarda il peso degli alunni stranieri sul totale degli iscritti nei diversi ordini di scuola (tab. 4), nell'anno scolastico 2009/10, in provincia di Brescia, si osserva un'incidenza media (15,6%) ben superiore a quella nazionale (7,5%) e lombarda (12%). Considerando gli ordini di scuola, si nota che l'incidenza più elevata si registra nella scuola primaria (18%), seguita dalla

Tabella 3 - *Alunni con cittadinanza non italiana (CNI)
nelle province lombarde. Valori assoluti. A.s. 2009/10*

<i>Ordine di scuola</i>	<i>Scuola dell'infanzia</i>	<i>Scuola primaria</i>	<i>Scuola secondaria di I grado</i>	<i>Scuola secondaria di II grado</i>
Bergamo	4.231	7.589	4.503	3.496
Brescia	6.454	11.112	6.188	4.772
Como	1.606	2.795	1.622	1.126
Cremona	1.677	2.801	1.569	1.478
Lecco	986	1.731	1.030	759
Lodi	1.018	1.547	856	793
Mantova	2.238	3.595	2.157	1.332
Milano	13.120	22.346	13.456	13.304
Pavia	1.602	3.018	1.775	1.482
Sondrio	325	506	303	237
Varese	2.502	4.242	2.407	2.350
<i>Lombardia</i>	<i>35.759</i>	<i>61.282</i>	<i>35.866</i>	<i>31.129</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati MIUR 2010.

scuola dell'infanzia (17,6%) e dalla scuola secondaria di I grado (16,6%)¹. Nella scuola secondaria di II grado si registra un'incidenza più bassa (10%), anche se – rispetto alla media regionale (8,5%) e a quella nazionale (5,3%) – a Brescia i valori sono significativamente più alti, con tutta probabilità in relazione con la forte attrattiva esercitata dalle province lombarde economicamente più dinamiche e ricche e quindi con la stabilizzazione delle famiglie e il conseguente investimento in istruzione e formazione per i figli.

L'alta concentrazione di alunni stranieri nelle scuole lombarde e bresciane consente di distinguere, negli anni più recenti, il numero di alunni con cittadinanza non italiana *nati in Italia* per ogni singola classe. Gli ultimi dati ministeriali disponibili (a.s. 2008/09) indicano che nella provincia di Brescia l'incidenza percentuale degli alunni stranieri nati in Italia per 100 alunni con cittadinanza non italiana nella scuola dell'infanzia è dell'81,4%, nella primaria del 50,8%, mentre nelle scuole secondarie di I grado i nati in Italia sono il 21,7% e in quelle di II grado il 7,7% (mentre il valore nazionale è del 7,5%) (MIUR, 2009).

¹ Nell'anno scolastico 2006/07, invece, i valori erano rispettivamente: 11,9% (scuola dell'infanzia), 13,7% (scuola primaria), 13% (scuola secondaria di I grado) e 7,5% (scuola secondaria di II grado) (Cominelli, 2008).

Tabella 4 - *Incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana (CNI) per 100 alunni a Brescia, in Lombardia e in Italia. Valori assoluti. A.s. 2009/10*

<i>Ordine di scuola</i>	<i>Scuola dell'infanzia</i>	<i>Scuola primaria</i>	<i>Scuola secondaria di I grado</i>	<i>Scuola secondaria di II grado</i>	<i>Totale</i>
Brescia	17,6	18,0	16,6	10,0	15,6
Lombardia	13,1	13,5	13,1	8,5	12,0
Italia	8,1	8,7	8,5	5,3	7,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati MIUR 2010.

La distinzione tra nati e non-nati in Italia risulta particolarmente importante per quanto riguarda la conoscenza della lingua italiana, requisito importante per una buona integrazione scolastica: come indicato da diverse ricerche², gli alunni che sono nati in Italia presentano minori difficoltà nel raggiungere livelli linguistici soddisfacenti rispetto ai coetanei immigrati e quindi anche maggiori possibilità di un esito scolastico positivo.

Sempre in relazione all'a.s. 2009/10, la percentuale di femmine straniere sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana nella provincia di Brescia oscilla tra il 42,6% (scuola secondaria di I grado) e il 48,6% (scuola secondaria di II grado). Le cittadinanze più numerose sono il Marocco (circa il 15% sul totale degli alunni stranieri), l'Albania (14,8%), l'India (10%) e il Pakistan (9%).

2. *Le scuole secondarie di II grado: le scelte degli alunni stranieri*

Durante l'anno scolastico 2009/10 nelle scuole secondarie di II grado bresciane risultavano iscritti 4.772 alunni con cittadinanza non italiana (tab. 3), oltre l'11,3% in più rispetto all'anno precedente (4.286 alunni). Tale dato risulta un segnale significativo del costante investimento sullo studio da parte dei giovani stranieri. Tuttavia, le scelte si orientano sistematicamente verso gli istituti tecnici e professionali, mentre le presenze nei licei risultano tuttora abbastanza contenute. Dagli ultimi dati disponibili, riferiti all'a.s. 2008/09, si rileva infatti che su 4.286 alunni stranieri

² Cfr. Besozzi - Colombo - Santagati (2009).

Tabella 5 - *Incidenza degli alunni ripetenti con cittadinanza non italiana (CNI) a Brescia, in Lombardia e in Italia. Valori assoluti. A.s. 2009/10*

Ordine di scuola		Alunni ripetenti in totale	di cui alunni ripetenti CNI	Incidenza
Scuola primaria	Brescia	202	147	72,8
	Lombardia	1.370	819	59,8
	Italia	8.775	3.228	36,8
Scuola secondaria di I grado	Brescia	1.720	730	42,4
	Lombardia	11.041	3.520	31,9
	Italia	78.725	14.391	18,3
Scuola secondaria di II grado	Brescia	4.128	672	16,3
	Lombardia	26.775	3.455	12,9
	Italia	190.277	14.345	7,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati MIUR 2010.

iscritti nelle scuole secondarie di II grado, 1.732 sono negli istituti tecnici e 1.977 negli istituti professionali, quindi complessivamente ben 3.709 studenti, pari all'86,5%.

Uno degli aspetti cruciali del processo di integrazione scolastica riguarda bocciature e ripetenze degli alunni stranieri rispetto ai compagni italiani. A tal proposito, in questi anni, si è osservato una diminuzione della distanza tra questi due gruppi di popolazione (Santagati, 2010). Tuttavia, come si può osservare in tabella 5, l'incidenza dei ripetenti stranieri sul totale dei ripetenti è ancora particolarmente alta, specialmente nella scuola primaria e in quella secondaria di I grado, a Brescia come in Lombardia.

Un breve approfondimento meritano gli alunni nomadi presenti sul territorio bresciano, sottoinsieme particolare della popolazione minorile straniera che è stata oggetto di specifici interventi pubblici e privati (Spadaro, 2010): pur precisando che i dati rilevati presentano ancora numerosi limiti dal punto di vista qualitativo e quantitativo, nell'ultimo anno scolastico 2009/10 in provincia di Brescia è stato accolto il 10,4% della popolazione di alunni nomadi delle scuole statali lombarde. A Brescia si conferma inoltre un andamento delle iscrizioni nell'insieme abbastanza regolare, indice di insediamenti radicati sul territorio da più tempo, anche se lievemente in calo rispetto a due anni fa (tab. 6).

Tabella 6 - *Alunni nomadi nelle scuole nelle province lombarde. Valori assoluti. Confronto dall'a.s. 2004/05 all'a.s. 2009/10*

<i>Provincia</i>	<i>2004/05</i>	<i>2005/06</i>	<i>2006/07</i>	<i>2007/08</i>	<i>2008/09</i>	<i>2009/10³</i>	
	<i>V.a.</i>	<i>V.a.</i>	<i>V.a.</i>	<i>V.a.</i>	<i>V.a.</i>	<i>V.a.</i>	<i>V. %</i>
Bergamo	110	110	285	160	141	132	8,3
Brescia	286	244	279	244	226	166	10,4
Como	106	1	14	6	2	1	0,1
Cremona	53	42	43	83	82	58	3,6
Lecco	2	21	14	1	4	3	0,2
Lodi	14	4	4	7	7	11	0,7
Milano	1.143	13.23	1.049	1.071	1150	947	59,4
Mantova	98	570	59	70	58	32	2,0
Pavia	155	159	169	204	250	164	10,3
Sondrio	39	3	6	1	0	0	0,0
Varese	96	127	141	92	90	81	5,1
<i>Lombardia</i>	<i>2.102</i>	<i>2.091</i>	<i>2.063</i>	<i>1939</i>	<i>2.010</i>	<i>1.595</i>	<i>100,0</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati MIUR (dall'a.s. 2004/05 al 2007/08). A.s. 2008/09, *fonte:* Spadaro (2010).

3. I dati del sistema 'MonitorWeb' per la formazione professionale sulla provincia di Brescia

L'analisi del sistema della formazione professionale si avvale del sistema di monitoraggio 'MonitorWeb', gestito dalla Regione Lombardia (Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro)⁴ e finalizzato a censire tutte le attività poste in essere sul territorio regionale da enti pubblici. Rispetto all'ultimo anno formativo 2009/10, dalla tabella 7 si nota come la presenza di studenti stranieri nei corsi di formazione professionale per l'assolvimento dell'obbligo formativo nella provincia di Brescia sia complessivamente aumentata negli ultimi 4 anni, passando da circa 610 a più di 900 studenti, mentre l'incidenza sulla popolazione totale di riferimento è cresciuta dal 17,2% al 19,1% (tab. 7).

Prendendo in considerazione l'area di provenienza, le statisti-

³ *Fonte:* dati provvisori su database relativo alle scuole statali primarie, secondarie di I e di II grado, USR per la Lombardia (rilevazioni integrative per l'a.s. 2009/10, febbraio 2010).

⁴ Si ringrazia MonitorWeb-Regione Lombardia per la cortese autorizzazione ad utilizzare i dati all'interno del presente lavoro.

Tabella 7 - Alunni con cittadinanza non italiana iscritti ai corsi per l'assolvimento dell'obbligo formativo nella formazione professionale in Lombardia per provincia. Distribuzione percentuale e incidenza % degli stranieri sul totale iscritti. Confronti dall'anno formativo (a.f.) 2006/07 all'a.f. 2009/10

	2006/07		2007/08		2008/09		2009/10*		
	V. %	inc. %	V. %	inc. %	V. %	inc. %	V.a	V. %	inc. %
Bergamo	11,4	14,3	11,2	15	11,3	15,8	554	13,2	15,6
Brescia	19,1	17,2	19,4	18	19,9	19,5	907	21,7	19,1
Como	2,9	6,6	3,0	7,1	3,4	8,8	122	2,9	7,4
Cremona	5,2	18,4	5,1	21,7	4,7	21,2	232	5,5	24,0
Lecco	3,5	14,9	3,7	15,5	4,7	20,1	193	4,6	19,5
Lodi	2,7	14,5	2,7	16,1	2,1	13,2	1327	1,8	12,5
Mantova	8,3	24,1	9,3	27,9	9,5	29,4	77	9,2	29,9
Milano	36,5	14,3	35,0	15,4	33,3	16,1	386	31,7	17,2
Pavia	2,9	8,4	2,9	9,9	2,9	10,6	109	2,6	11,2
Sondrio	0,4	3,9	0,5	5,3	0,5	5,2	11	0,3	4,6
Varese	6,9	8,4	7,3	10,8	7,6	12,7	265	6,3	12,1
Lombardia	100	13,8	100	15,3	100	16,4		100	16,8
Lombardia V.A.	3.215		4.480		5.112		4.183		

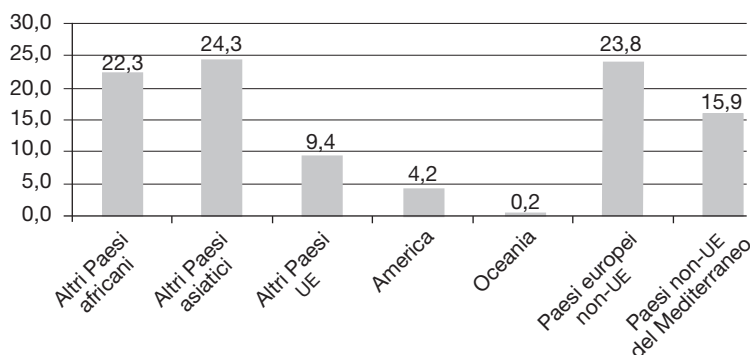
* Dati provvisori, luglio 2010.

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti da MonitorWeb-Regione Lombardia su a.f. 2006/07, 2007/08, 2009/10. Per l'a.f. 2008/09, fonte: MIUR-USRLo 2009 (su dati Regione Lombardia).

che rilevano che gli studenti che provengono dai Paesi asiatici costituiscono, in termini assoluti, la quota più consistente tra gli alunni stranieri (24,3%), seguiti dai Paesi non-UE (23,8%) e dagli altri Paesi africani (22,3%). Ulteriori presenze consistenti sono quelle dei Paesi non-UE del Mediterraneo (15,9% - fig. 1).

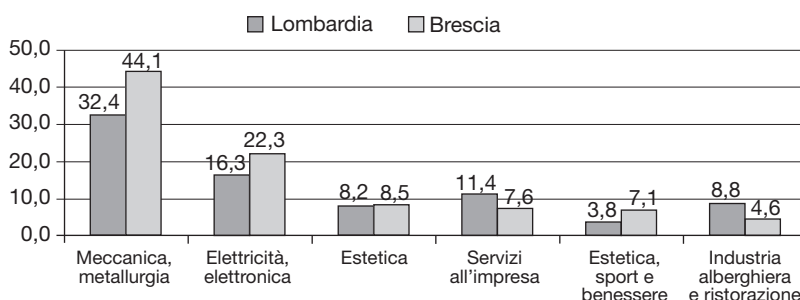
Il confronto rispetto alle scelte regionali indica che il panorama dei corsi nel settore della formazione professionale a Brescia è piuttosto eterogeneo, ma decisamente orientato al settore meccanico (44,1% - valore più alto rispetto alla corrispettiva quota regionale di 32,4%) ed elettro-elettronico (22,3% - anche questo un valore più alto rispetto alla quota regionale del 16,3%). Si registra anche un discreto interesse verso i corsi del settore estetico e dei servizi all'impresa; nel territorio bresciano invece le iscrizioni nel settore dell'industria alberghiera sono sensibilmente meno di quelle registrate in altre province (fig. 2).

Figura 1 - *Alunni con cittadinanza non italiana iscritti ai corsi per l'obbligo formativo nella formazione professionale nella provincia di Brescia per cittadinanza. Valori % sul totale (N=907). A.f. 2009/10*



Infine, l'analisi dei dati degli anni formativi precedenti (Papavero, 2007; Rinaldi, 2009; Rinaldi, 2010), indica che nella provincia di Brescia – nella formazione professionale come nell'istruzione – il continuo aumento in termini numerici degli alunni stranieri sta determinando significative trasformazioni non solo strutturali, relativamente alla composizione della popolazione in formazione, bensì anche riguardo alle relazioni interetniche. È opportuno pertanto proseguire lo studio approfondito delle potenzialità

Figura 2 - *Alunni con cittadinanza non italiana iscritti ai corsi per l'obbligo formativo nella formazione professionale in Lombardia e nella provincia di Brescia per i 6 settori più frequentati a Brescia. Valori % sul totale (Lombardia N = 4.183; provincia di Brescia N=907). A.f. 2009/10*



e dei rischi insiti in tali mutamenti, al fine di promuovere strumenti e buone pratiche di integrazione – rivolti non solo agli alunni, ma anche alle loro famiglie, ai docenti, agli operatori – che valorizzino sempre più gli aspetti collaborativi del dialogo interculturale.

BIBLIOGRAFIA

COMINELLI C., *L'immigrazione negli ultimi dieci anni a Brescia*, in BESOZZI E. (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2008*, Vita e Pensiero, Milano 2008, pp. 27-82.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MIUR), *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2004/2005*, 2005.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MIUR), *Alunni con cittadinanza Non Italiana. Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2005/2006*, 2006.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MIUR), *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2006/2007*, 2007.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MIUR), *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. Anno scolastico 2008/2009*, dicembre, 2009.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MIUR), *Focus in breve sulla scuola. La presenza degli alunni stranieri nelle scuole statali*, Roma, marzo 2010.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MIUR), Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia (USRLo), *La scuola in Lombardia. Documentazione. Anno scolastico 2009/2010*, documentazione della conferenza stampa del 10 settembre 2009, disponibile su www.istruzione.lombardia.it/documenti/materiali.

PAPAVERO G., *La presenza di giovani stranieri nei percorsi di istruzione e formazione professionale in Lombardia*, in E. BESOZZI - M. COLOMBO (a cura di), *Giovani stranieri in Lombardia tra presente e futuro. Rapporto 2006*, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, Fondazione ISMU, Milano 2007, pp. 37-47.

RINALDI E., *La presenza straniera nel sistema di istruzione e formazione professionale (Ifp) regionale*, in E. BESOZZI - M. COLOMBO (a cura di), *Tra formazione e lavoro. Giovani stranieri e buone pratiche nel sistema della formazione professionale regionale. Rapporto 2008*, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, Regione Lombardia, Fondazione ISMU, Milano 2009, pp. 31-46.

RINALDI E., *La presenza di minori con cittadinanza non italiana nei percorsi scolastici e formativi in Lombardia: dal 1998 al 2008*, in AA.VV., *Dieci anni di immigrazione in Lombardia. Rapporto 2009*, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, Milano 2010, pp. 187-195.

SANTAGATI M., *La scuola*, in FONDAZIONE ISMU (a cura di), *XVI rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano 2010.

SPADARO R., *Gli alunni nomadi nelle scuole italiane e lombarde*, in OSSERVATORIO REGIONALE PER L'INTEGRAZIONE E LA MULTIETNICITÀ, *Dieci anni di immigrazione in Lombardia. Rapporto 2009*, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, Regione Lombardia, Fondazione ISMU, Milano 2010, pp. 196-197.

PARTE SECONDA

Diritti e istituzioni locali:
idee per un dibattito

CAPITOLO TERZO

Ripartire da Adro

La solidarietà nella ‘comunità globale’ tra servizi e diritti

di Maddalena Colombo

Adro, 26 maggio 2010. Assemblea pubblica presso la Casa di Riposo Delbarba Maselli Dandolo. Il sociologo, con le sue ‘chiavi di lettura’ della realtà attuale, si trova di fronte una comunità cittadina che chiede di capire cosa sta succedendo, cosa è successo e succederà dopo che una sensibile frattura ha toccato il suo corpo sociale, separando diverse immagini della modernità, diverse visioni dei rapporti sociali, diverse aspirazioni alla cittadinanza. La cronaca è nota¹, anzi è fin troppo drammatizzata, da non permettere ai protagonisti di riconoscere ciò che pensano realmente dietro a ciò che dichiarano (alla stampa, alla Tv, ai referenti politici, ai vicini di casa, ai colleghi sul lavoro ecc.). Le opinioni fluttuano, le certezze traballano, la paura aumenta; l’unico dato oggettivo è che qualcosa si è mosso dopo l’invasione mediatica e «non si sa a che punto arriveremo», da una parte e dall’altra. Ma chi sta da una parte e chi dall’altra? E dove stanno gli alunni in questa contesa? Dove stanno i loro genitori e i loro maestri? Di qua, il sindaco e la maggioranza dei residenti affermano il diritto di chi è nato in questo Paese a stabilire le regole di convivenza per gli ‘estranei’, a partire dai loro bambini (i futuri cittadini). Di là, una minoranza di ‘cittadini di fatto’ afferma che i diritti non hanno confini, i diritti sociali prevalgono sulle regole dettate dalle necessità contingenti; essi aspirano ad essere considerati cittadini anche quando le ristrettezze finanziarie (e il senso di estraneità) li portano a dipendere dalla comunità, ad essere ‘membri a carico’. La sala è attentissima, volti di madri, padri, nonni, maestre, operai, impiegati, imprenditori, sono colmi di

¹ Nel maggio 2010 il servizio di mensa scolastica nella scuola primaria di Adro è stato al centro di un contenzioso tra Amministrazione comunale, Comitato di gestione della mensa e un gruppo di residenti non in regola con i pagamenti, quasi tutti di nazionalità straniera. La minaccia di sospendere l’erogazione dei pasti ai bambini, in quanto configurata come atto pubblico di tipo discriminatorio su base etnica, ha sollevato polemiche e dibattiti a livello nazionale, tanto da portare la cittadina bresciana al centro dell’agenda mediatica. Il contenzioso specifico è poi sanato dall’intervento di un benefattore, anch’egli residente ad Adro, che con una donazione evita che gli utenti ‘morosi’ siano esclusi dalla mensa. Adro diviene così un luogo emblema della ‘linea del rigore’ nel rapporto tra amministrazioni locali e cittadini stranieri, sostenuta soprattutto dalle amministrazioni leghiste del Nord, che rivisitano il concetto di sfera pubblica e di servizi al cittadino per affermare che ‘ogni cosa va pagata’ come premessa al riconoscimento di uguaglianza e dei diritti. Altre amministrazioni locali, non solo nell’area bresciana, dopo il ‘caso Adro’ hanno suggerito soluzioni analoghe per la regolazione dei rapporti con la cittadinanza d’origine straniera.

domande. Il clima di rancore e di rivendicazione è pesante, il sociologo osserva... non giudica... riflette su come si trasformano i servizi, le regole e i diritti in questa multiforme costruzione della 'comunità globale'.

1. Può esistere una 'comunità globale'? La trasformazione della convivenza e della solidarietà

Le questioni sollevate ad Adro meritano una riflessione ad ampio spettro sui processi di cambiamento scatenati dai flussi migratori, che toccano tutte le sfere della vita dei cittadini, quella pubblica e quella privata, e per questo hanno ricadute sensibili sulle forme della convivenza quotidiana; lo scopo non è quello di capire cosa è successo là (assumiamo Adro come luogo-emblema e non come caso di studio), ma cosa sta succedendo ora, qui e comunque in molte delle nostre aggregazioni sociali, tanto nelle aree rurali² quanto nelle conurbazioni³.

Con l'avanzare della globalizzazione, che consiste in origine in un cambiamento radicale nei rapporti tra l'uomo e il territorio che va sotto il nome di 'deterritorializzazione crescente', si assiste a un ritrovato interesse per la nozione di *comunità*. Essa non rappresenta più il sentimento nostalgico dei primi analisti sociali di fronte all'industrializzazione, «preoccupati per la perdita di vincoli affettivi tra le persone e di certezze morali» (Jedlowski, 1998, p. 99), ma un nuovo *pathos* verso le tematiche dell'identità locale e, nello stesso tempo, un nuovo modello di intervento nelle politiche sociali che fa seguito alla crisi del *welfare state*, alla fine del regime di dipendenza del cittadino dallo Stato. In questa transizione sono venuti meno alcuni pilastri dell'assistenza sociale tipici dell'era fordista, caratterizzata dal modello di produzione delle grandi fabbriche, ovvero quelle istituzioni di solidarietà⁴ (dalle Casse mutue agli enti di previdenza sociale, dai servizi gratuiti ai patronati per le fasce deboli ecc.) che avevano la precisa funzione di riequilibrare le disuguaglianze reali, di rendere omogeneo un corpo sociale eterogeneo 'per forza', mediante l'affermazione dei diritti di cittadinanza. Attraverso

² Si veda il saggio di Francesca Peano Cavasola in questo volume.

³ Si vedano i saggi di Enrico Tacchi e di Valerio Corradi in questo volume.

⁴ Intendiamo, con L. Gallino, per solidarietà «la capacità dei membri di una collettività di agire nei confronti di altri come un tutto unitario» (Gallino, 1993, p. 633).

una distribuzione capillare di servizi, la presenza di questi supporti e sentimenti sociali cementava la comunità.

Nella nuova forma comunitaria, i rapporti tra gli individui e la sfera pubblica sono interpretati da una visione che non passa necessariamente attraverso le strutture organizzate e le forme istituzionali, quindi dalla rete formale e dalle regole universalistiche alla base della 'classica' solidarietà pubblica, ma si costruiscono (anche per la progressiva riduzione dell'intervento pubblico in materia di servizi alla persona) attraverso un intreccio di modalità formali e informali, una sorta di istituzionalizzazione 'dal basso' che ha il merito di affrontare via via le sfide contingenti e le complessità del momento, senza tuttavia costruire un sistema regolativo solido, di tipo universalistico come quello precedente⁵.

Le nuove comunità, in questa versione post-fordista e globale, sono costantemente alla ricerca di una propria identità, che distingua le une dalle altre, che le renda riconoscibili, facendo leva su sentimenti di solidarietà (il sentirsi un tutto unico), che inevitabilmente sono mutati e si sono indeboliti rispetto a un tempo. Ma la coesione non può più dipendere dai tradizionali collanti sociali, basati sul fatto che tutti i membri potevano *condividere qualcosa*: in primo luogo, la storia di un dato territorio e, in secondo luogo, l'identità intesa come somiglianza tra i membri (ovvero come ripetizione del medesimo ordine tra segmenti simili del corpo sociale). Infatti, il territorio è stato ormai sottoposto a quel fenomeno di «decompressione spazio-temporale» (Giddens, 1994), cioè di fluidificazione dei rapporti e delle conoscenze interpersonali dovuta alla mobilità umana e alle tecnologie di comunicazione, che porta al disancoramento delle esperienze dei cittadini dall'appartenenza stretta al circondario (si può abitare in un luogo, lavorare in un altro, frequentare persone in un altro ancora ecc.). La somiglianza, d'altro canto, è tramontata per effetto dei processi di individualizzazione e di differenziazione, che portano ognuno a cercare una propria realizzazione, un'eterogeneità 'per scelta'. Il modello attuale di individuazione (modo attraverso cui si costruisce il legame individuo-gruppo sociale), pertanto, non è

⁵ Il *welfare* privato, ossia il sistema di aiuti basato sulla rete sociale informale e/o familiare, costituisce a ben vedere un'estremizzazione della *sussidiarietà*, principio cardine delle nuove linee di politica sociale in regime di attivazione e di *welfare mix* (Donati - Folgheraiter, 1999).

più basato sul solo senso di appartenenza, ma prevede che la ricerca di somiglianza si completi con la ricerca di identificazione, di differenza e di originalità (Besozzi, 2006, p. 50).

La perdita dei due elementi di coesione, il territorio e la somiglianza tra gli appartenenti alla comunità, tende a produrre spaesamento, rabbia, senso di perdita e nostalgia, soprattutto fra i più anziani, coloro che per motivi generazionali si attendono un'evoluzione lineare, un progresso costante e non certo un seguito di avanzamenti e regressioni, di conquiste e ricadute, di miglioramenti e peggioramenti ecc., come invece accade nella comunità odierna. Oltre a ciò, il fenomeno dei lavoratori stranieri che, con le loro famiglie, bussano alle porte della comunità, eterogenei per definizione, eterogenei per forza e, a volte, scelta radicale, turba la ricerca di un'identità salda e omogenea, spingendo alcuni a rifugiarsi nei legami d'origine rifiutando quelli 'elettivi'.

La presenza di migranti, e la loro richiesta di stabilirsi nella patria di adozione e di accedere allo scambio di risorse anche attraverso i nuovi modi della solidarietà (ad esempio interplanetaria), rappresenta invece una lampante dimostrazione di come oggi occorra guardare alla comunità globale: in questa nuova dimensione, il nesso tra le esperienze che avvengono nella vita quotidiana e i processi globali (Cesareo, 2000; Geertz, 1999) è sempre più stretto ed evidente. Fattori decisivi per la vita e la cultura locale – quali la disponibilità di tecnologie, di mezzi di comunicazione e di trasporto, l'organizzazione e la pratica dei consumi, la capacità decisionale delle unità amministrative, il disagio e l'esclusione sociale ecc. – sono legati ai processi di globalizzazione e sono sempre meno controllabili da ciascuna comunità che è, sempre di più, una periferia in rapporto al più vasto mondo delle interdipendenze. Qualsiasi tensione avvenga in periferia, anche al di là dell'invasione mediatica, qualsiasi asimmetria di bisogni e di potere, all'interno come all'esterno della comunità locale, rende necessario unire gli sforzi, associarsi e comunicare con altre periferie, per assicurare la governabilità dei problemi e la sopravvivenza stessa della comunità⁶.

⁶ Anche se, in questa forma de-spazializzata, intesa più come comunità 'di interessi' che come comunità per prossimità, parlare ancora di identità in riferimento alle origini o alle radici è aggrapparsi, come sostiene Z. Bauman, a «surrogati della comunità» (2002, p. 190).

Cambia inoltre il *modo di apprendere la solidarietà*: secondo lo storico sociale R. Zoll, nel nuovo processo di apprendimento della solidarietà, l'uomo se vuole trovare se stesso «è costretto a comunicarsi agli altri, dipende quindi dalla comunicazione; l'uomo solidale come presupposto di una società solidale deve acquisire competenze sociali, di cui fanno parte: la sensibilità nell'autopercezione e nella percezione degli altri, la capacità di accettare gli altri e se stesso, così come quella riflessione nell'incontro con altri e con se stesso» (Zoll, 2003, p. 116).

Questa è dunque l'ardua impresa: costruire solidarietà in una situazione incerta, in cui il tono morale, lo «spirito della comunità» (Lynd - Lynd, 1970), l'insieme dei sentimenti collettivi sono dominati da spinte ambivalenti, a tratti la paura (Guolo, 2010), a tratti il senso di onnipotenza tipico dell'uomo post-moderno. Vediamo inoltre che, con la globalizzazione, aumentano solitudine e senso di insicurezza, provocati dalla mediatizzazione dei sentimenti collettivi e dalla redistribuzione degli svantaggi ad un livello sovralocale e sovranazionale. Ciò introduce sempre nuovi ostacoli alla *solidarietà appresa*: vi è ad esempio la paura dell'Altro in termini di minaccia (un tema caldo in Italia soprattutto alla fine degli anni Novanta)⁷, a cui si associa anche un sentimento opposto, la «paura di venire noi stessi in qualche modo colpiti negativamente dalla situazione di bisogno dell'altro»; vi è talvolta la paura dell'insuccesso, cioè che «falliscano azioni da noi considerate sensate» (Zoll, 2003, p. 116) e ci si trovi così, senza volerlo, esposti al giudizio altrui incamerando, a conti fatti, uno svantaggio personale. Ostacoli dunque di natura sociale, psicologica, culturale allargano oggi il diaframma tra chi presta aiuto e chi si trova in uno stato di bisogno: come sostiene Z. Bauman, viene a mancare quella affinità, quella empatia che un tempo esisteva tra il lavoratore e il disoccupato, tra il ricco e il povero, uniti dalla necessità e dalle fatiche del lavoro; oggi chi è dentro ai processi produttivi soffre «perché non ha sufficiente sicurezza del proprio benessere, e vede il povero, l'altro, come colui che è fin troppo sicuro della propria miseria» (Bauman, 2002, p. 103).

Apprendere la solidarietà diventa così una 'controstrategia' ne-

⁷ Cfr. il convegno CIRMIB del 1999 *Immigrati: minaccia o ricchezza per la società?*, in Buizza - Cominelli (2000). Per una sintesi del dibattito a livello nazionale, cfr. Pastore (2004).

cessaria al rinforzo dell'Io, e nello stesso tempo all'*empowerment* della comunità, nel nuovo quadro dei conflitti globali che tenderebbero altrimenti a prevalere sulle dimensioni locali. Purtroppo apprenderla ora, in un contesto largamente eterogeneo, è più difficile che in passato: primo, perché essere solidali con chi è simile è molto più facile che esserlo con chi è diverso, lontano, persino estraneo; secondo, perché – come avverte Zoll (2003, p. 123) – «la nuova solidarietà non rende superflua quella vecchia», pertanto non può sorgere se si nega quella precedente.

2. *La scuola, maestra di solidarietà e di cittadinanza (attiva)*

È evidente da quanto sopra argomentato che apprendere la solidarietà diviene un imperativo sociale pregnante nel processo di costruzione della comunità odierna; un obiettivo che è stato storicamente perseguito proprio dall'agenzia scolastica che oggi è teatro di rivendicazioni materiali e morali. Posta al crocevia tra gli interessi del cittadino (le famiglie che investono sui figli per garantirsi un futuro migliore) e quelli del corpo sociale (la comunità che investe sulle competenze della futura manodopera interna per garantirsi una competitività nello scenario economico mondiale), la scuola (particolarmente quella di base) rappresenta da più di due secoli l'interfaccia istituzionale più rilevante per la definizione dell'appartenenza di tutti i cittadini – a prescindere dal ceto di origine e dalle differenze individuali – al medesimo universo di valori e norme⁸, definito variamente a seconda dell'epoca: patria, nazione, stato, società, sfera pubblica ecc. È nell'affermazione del diritto egualitario all'istruzione (che poi è anche diritto ad una lingua per la comunicazione pubblica, ad una cultura da condividere, ad una patria ecc.) che risiede la condizione preliminare della solidarietà nell'epoca delle differenze.

⁸ Realizzare uguaglianza ed equità attraverso l'istruzione, infatti, ha sempre fatto parte dell'impegno dello Stato verso i cittadini, a partire dalle costituzioni degli Stati europei nati dopo la Rivoluzione francese (XVIII e XIX secolo). In questi documenti, pur non prevedendosi un dovere statale di impartire un dato livello di istruzione, viene asserito che l'istruzione è uno degli strumenti necessari all'attuazione dell'uguaglianza tra gli uomini. Alla base di tale asserzione vi è una doppia giustificazione: la giustizia e l'interesse comune (AA.VV., 2007).

Vediamo brevemente in quali forme si è sviluppata, in epoca recente, la costruzione della solidarietà attraverso il servizio scolastico e come sono stati gestiti i nodi critici.

Negli anni Cinquanta, in pieno *boom* economico, il mandato solidaristico della scuola pubblica si è incentrato sul *fornire le basi linguistiche* alla più ampia fetta di popolazione giovane; a causa della struttura elitaria della scuola stessa, purtroppo, fu difficile all'inizio rimuovere le cause delle disuguaglianze sociali poste all'origine di un diverso accesso alle opportunità (disuguaglianze di ceto, di genere, territoriali). Negli anni Sessanta e Settanta, tale mandato si è spinto ben oltre, verso una massiccia opera di *riequilibrio sociale*, che consisteva nell'abbattere le barriere alla frequenza scolastica e universitaria e nell'accrescere un po' ovunque i tassi di scolarità, facilitando la transizione dei giovani con livelli medi di istruzione verso la crescente domanda di lavoro qualificata da parte delle imprese. La natura egualitaria e interclassista della scuola riformata, tuttavia, andò di pari passo con il sorgere della cosiddetta 'crisi della scuola' (Cesareo, 1974): infatti, già dall'inizio degli anni Settanta, si rese evidente quanto l'istituzione scolastica fosse investita di un numero sempre maggiore di compiti, da quello economico (dispensare titoli di studio) a quello sociale (rimuovere le disuguaglianze) a quello culturale (creare le basi della convivenza comune), attraversando una stagione di forte legittimazione sociale, ma anche di sovraccarico funzionale. Si cominciò ad intervenire su molte aree di bisogno eccedenti l'istruzione, non senza inevitabili tensioni e problematicità: dalla vigilanza pre-scolare all'integrazione dell'handicap, dall'orientamento professionale all'alfabetizzazione dei migranti, dall'uso del tempo libero (da cui sorge la funzione sociale della mensa) alle educazioni extra-curricolari, dalla prevenzione del disagio giovanile al recupero sociale.

Negli anni Novanta, dopo i primi due decenni di sperimentazioni e di messa a regime, è divenuta sempre più chiara la *dinamica contraddittoria* che caratterizza l'erogazione di interventi sociali 'a largo spettro' attraverso il servizio scolastico: da un lato, essi sono la dimostrazione di una visione d'insieme di tipo democratico-partecipativo largamente condivisa che 'apre' la scuola alla comunità in cui è inserita; dall'altro sono una forma di delega della comunità stessa, che con i servizi assegnati alla scuola finisce per compensare le debolezze delle altre istituzioni: Stato,

servizi socio-sanitari, enti locali e da ultimo la famiglia, costringendo le scuole a sopportare costi elevati e talvolta a scontare errori, confusioni e inadempienze (reali o percepite come tali). Se il servizio scolastico può rivendicare gli sforzi per l'integrazione come «una delle esperienze più importanti che la scuola italiana ha realizzato negli ultimi 30 anni» (Ianes - Tortello, 1999, p. 355), è vero anche che si tratta di un *impegno scomodo* che va continuamente legittimato, qualificato e aggiornato⁹.

È in gioco, su questo terreno, il *raccordo tra le scuole e i rispettivi contesti di riferimento*, un problema ricorsivo in Italia (Colombo M., 2001); è stato affrontato fin dagli anni Sessanta, con fasi alterne di maggiore e minore incisività sulle politiche educative; dopo la stagione della gestione sociale della scuola (con i Decreti delegati) e quella di decentramento del servizio scolastico-formativo (con la delega agli enti locali e i Distretti scolastici per l'educazione permanente e il diritto allo studio) si è arrivati, alla soglia del 2000, a nuove modalità di *governance* basate sul principio cardine dell'autonomia scolastica (Legge 59 del 1997)

In concomitanza con le nuove logiche imposte dall'autonomia, si aggiunge, alle funzioni solidaristiche della scuola già ampliate dalle istanze precedenti (uguaglianza dei diritti, uguaglianza delle opportunità, uguaglianza dei risultati ecc.), un compito nuovo che segna un mutamento storico a più livelli. Con l'avanzare dei processi di individualizzazione e di differenziazione (complicati anche dai movimenti migratori che iniziano a esercitare pressioni sul sistema di *welfare*), la funzione redistributiva della scuola viene ripensata non più solo come luogo delle pari opportunità, ma anche in relazione al bisogno di 'accogliere' e valorizzare le differenze originarie, di garantire il riconoscimento delle individualità e i diritti di scelta, di ridurre al massimo la probabilità che, proprio sulla base delle differenze sociali, culturali e individuali, si generino discriminazioni ed esclusioni di qualsiasi sorta¹⁰. In altre parole, l'istituzione scuola è chiamata a garantire il

⁹ Non è un caso che oggi siano proprio l'erogazione di questi servizi e la richiesta di introdurre parametri d'accesso più restrittivi al centro del dibattito socio-politico, in relazione alle nuove istanze della cittadinanza. Ed è altrettanto significativo che proprio Adro sia oggi al centro di questa rivendicazione, dopo essere stata negli anni Settanta il paese-simbolo della gestione sociale della scuola elementare, come testimonia la celebre indagine *Adro tempo pieno* (Damiano, 1975).

¹⁰ La finalità sociale e umanistica dell'istruzione è sottolineata dall'art. 26 della Di-

rispetto delle differenze, sia sul piano formale che informale, evitando ogni forma di separatismo, di intolleranza, di rigetto; nello stesso tempo ci si attende che a scuola i giovani imparino a contrastare i meccanismi culturali di assimilazione e di omologazione, a conservare la pluralità e ad apprezzare il pluralismo.

Se dunque non cambia il ruolo della scuola quale maestra di solidarietà e di cittadinanza, è opportuno ribadire che mutano le forme e i modi con i quali essa può adempiere a tale compito. La sfida principale, nel quadro della società cosmopolita, si gioca infatti nei nuovi contenuti della cittadinanza (Besozzi, 2009): si tratta di far conciliare universalismo e particolarismo, due principi che evidentemente convivono nelle prassi, ma più difficilmente sono traducibili in valori dichiarati, laddove la cittadinanza dovrebbe tutelare, al contempo, il diritto all'uguaglianza e il diritto alla differenza¹¹. Alcuni esempi possono essere utili per chiarire i *dilemmi* nei quali le scuole e le comunità locali operano di fronte alla 'cittadinanza reclamata' in questi termini:

- dare voce alle istanze più diverse e particolari, se da un lato rappresenta un nuovo imperativo morale, dall'altro non è una strategia efficace sul piano della governabilità dei problemi nello spazio pubblico;
- disancorare dai vincoli territoriali l'appartenenza ad un medesimo organo sociale, facendo leva sulla 'comunità per interessi' o la 'comunità per scelta', può recare svantaggi al reperimento delle risorse e conflitti tra categorie diverse (ma non classificabili) di aventi diritto;
- abbandonare i tradizionali canali di gestione sociale della scuola (anni Settanta-Ottanta), dal tempo pieno agli organi collegiali,

chiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), secondo cui l'istruzione «promuove la comprensione, la tolleranza, l'amicizia tra i gruppi [...] al fine di favorire il mantenimento della pace», principio che sottolinea la maggiore flessibilità con cui è guardata l'uguaglianza in un contesto di pluralismo e che intende concretizzare attraverso l'istruzione una differenza nell'uguaglianza. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, all'art. 14, stabilisce conformemente che lo Stato «deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere all'educazione dei figli [...] secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

¹¹ Vi è sicuramente una tensione irriducibile tra chi appartiene alla maggioranza e coloro che appartengono a minoranze etniche e linguistico-culturali, che avanzano richieste di diritti differenziati (Kymlicka, 1999; Habermas - Taylor, 1999; Benhabib, 2005) le quali possono essere accolte solo se vi è un quadro comune di valori universali non negoziabili.

dai distretti scolastici ai comitati di gestione, per nuove forme di collegialità (ad esempio gestione semi-aziendale, *mix* pubblico-privato) può risultare un vero ‘salto nel vuoto’, senza adeguate sperimentazioni e definizioni dei ruoli che ciascuno dei nuovi attori va a ricoprire nella dinamica scuola-comunità, anche alla luce dei rischi che l’eterogeneità sociale e il pluralismo culturale (o religioso) oggi comportano¹²;

- infine, la messa in discussione della natura pubblica della solidarietà sociale, la sua progressiva ‘privatizzazione’ porta oggi nelle scuole le istanze di singole personalità, famiglie, tradizioni particolari ecc., attraverso cui si vorrebbe evitare l’impoverimento delle basi culturali comuni, il laicismo uniformante delle burocrazie (si pensi all’opera di assimilazione che è stata portata avanti in Francia sotto l’egida della laicità di Stato). La commistione, l’intreccio tra pubblico e privato, è un po’ ovunque reclamato quale valore nuovo del sistema di solidarietà¹³ ed è per questo ricercato in forme di *welfare mix* che risultano più efficienti e anche più responsabilizzanti di quelle tradizionali¹⁴. Il dilemma qui sta nel cercare di non snaturare i due concetti, pubblico e privato, applicati alle sfere di azione e di scelta, di giudizio e di appartenenza, di cui ogni cittadino oggi necessita per esercitare entrambi i diritti, quello all’uguaglianza e quello alla differenza.

La gestione di un servizio basilare come la scuola, i suoi continui richiami all’esemplarità dei contenuti e delle forme messe in atto (anche l’originalità di queste, quando sorgono dall’esercizio delle autonomie), la sua natura di pubblico servizio anche al di

¹² Infatti, dopo che l’esperienza della gestione sociale ha mostrato le sue debolezze, oggi si hanno a disposizione altri strumenti di *governance*, ai fini di raggiungere livelli accettabili di integrazione (dando anche risposta ai bisogni), da quelli gerarchici tipici dell’ordinamento burocratico, a quelli più *laissez-faire* dell’utilitarismo di mercato, a quelli socio-assistenziali del caritativismo benevolente; una *governance* coerente con il pluralismo culturale dovrebbe, in teoria, poterli ammettere contemporaneamente, ma ciò comporta rischi di ‘schizofrenia’ organizzativa.

¹³ Cfr. *supra*, nota 5.

¹⁴ È doveroso su questo punto il riferimento all’ultima polemica che ha investito la scuola primaria pubblica di Adro, ossia l’imposizione di simboli politici (il Sole delle Alpi, usato dalla Lega Nord) sugli arredi, a seguito di una *partnership* tra Comune e agenti privati nella ristrutturazione dell’edificio scolastico. Al momento di andare in stampa la polemica non è sopita, poiché la rimozione dei simboli imposta dal Ministro dell’Istruzione e ratificata dal Consiglio di Istituto della scuola adrense, non lascia soddisfatto il Sindaco e la Giunta che lo sostiene.

là della gestione particolare (Campione - Ferratini - Ribolzi, 2005) sembrano oggi punti fermi necessari per tenere insieme le diverse richieste di cittadinanza. L'adozione di una logica di *welfare locale*, più che privato, sembra possa far progredire non solo la questione dell'identità territoriale, ma anche quella della governabilità (Colombo M., 2008). Se è vero che i diversi partner, in una data comunità che dispensa/usa i servizi, hanno la necessità di mantenersi autonomi nella scelta del ruolo, nella strategia e nell'organizzazione interna, è vero però che essi trovano una base comune nei *vincoli territoriali*: la condivisione della medesima utenza, l'interdipendenza delle ricadute (ciò che non viene risolto qui può ricadere negativamente poco più in là), il reperimento delle risorse pubbliche e private, scolastiche e non, le possibilità di coinvolgimento e di responsabilizzazione dell'utenza, il monitoraggio incrociato di come vengono esercitati i diritti e i doveri di ciascun soggetto. L'idea di partenariato locale, comunque, non va assimilata ad un'ingegneristica 'divisione del lavoro educativo', che asseconderebbe i processi di globalizzazione e di iper-specializzazione in corso. Ciò contrasta con i nuovi significati sociali dell'educazione: da compito specialistico affidato, secondo una logica segmentaria e prestazionale, alle diverse agenzie, *l'educazione diviene sempre più un fatto globale che richiede sforzi di coordinamento su basi condivise per cercare qualcosa di essenziale che accomuna tutti i soggetti*, al fine di contrastare i possibili esiti disgregativi sulle identità personali e collettive. In altre parole: se i luoghi che attraversiamo, per quanto rilevanti in termini soggettivi od oggettivi, appaiono sempre più segmentati, articolati, autonomi, autoreferenziali (problema che interessa molti dei soggetti educativi), non può che sorgere una concreta necessità di 'depositare' queste esperienze, questi mondi significativi su una solida base unitaria. Tale base può consistere nell'idea di cittadino e nello sviluppo pieno della cittadinanza globale quale esito degli sforzi educativi di una data comunità, profusi attraverso i suoi servizi e il sistema di *welfare*.

3. Diritti e servizi oltre l'etnocentrismo: le migrazioni come occasione di riforma

Alla luce delle questioni poste sopra, vediamo ora come si affrontano nella comunità globale, e attraverso un servizio scolasti-

co sempre più vicino alle istanze della cittadinanza differenziata, le criticità poste dalla presenza di popolazioni straniere. Esse, stabilendo la propria residenza (più o meno temporanea o stabilizzata) in un dato bacino, chiedono di utilizzarne le risorse sociali non più in virtù di vincoli o diritti 'di sangue' ma in virtù di diritti 'di luogo', acquisiti con le varie forme di tassazione del proprio lavoro. Le domande che questa situazione suscita sono moltissime e molte sono ancora alla ricerca di una risposta:

- Questi 'diritti di luogo' hanno lo stesso valore? Le domande di utilizzo devono riguardare le stesse offerte di *welfare* della popolazione autoctona?
- A fronte di quali doveri ci si deve impegnare per loro?
- Quali obiettivi si pone un sistema di *welfare* moderno quando va incontro a bisogni di settori particolari di utenti?
- Con quali interventi si soddisfano meglio questi bisogni, servizi dedicati o uguali per tutti?

Le polemiche sorte ad Adro (e non solo), sull'accesso ad esempio a forme di gratuità o di sostegno economico particolare, rispecchiano senz'altro la necessità di un dibattito serio sui bisogni di aiuto delle diverse componenti demografiche e sociali, sul rapporto tra costi e soddisfazione degli utenti, sulla funzione specifica dei servizi sociali per l'inclusione e l'integrazione delle persone straniere, al di là dei compiti educativi della scuola (di cui abbiamo già discusso).

Secondo quanto è divenuto ormai un caposaldo delle politiche sociali a sostegno dei processi migratori in Italia, gli obiettivi che si propone il nostro sistema di accoglienza nei confronti delle popolazioni migranti sono tre (Zincone, 2000): l'*integrità*, cioè la capacità di migliorare le condizioni di vita dei neo-arrivati, possibilmente in modo stabile e duraturo, e l'*interazione positiva*, cioè la capacità di contenere il livello di competizione e di conflitto tra stranieri e autoctoni, senza sottrarre risorse agli uni per soddisfare gli altri; l'*impatto positivo* sulla società, ossia l'integrazione complessiva del corpo sociale malgrado (anzi, sarebbe più opportuno affermare, grazie a) l'eterogeneità sociale crescente. La funzione di interazione positiva si gioca non solo a livello di dinamiche di *matching* tra domanda-offerta di servizi, costi-benefici ecc. ma anche a livello più latente e sottile, nel fare sì che i

servizi costituiscano un ‘ponte’ rispetto alla società locale, sostenendo l’inserimento dei soggetti più deboli nelle reti organizzate (Zincone - Ponzo, 2010, p. 12). Relativamente agli impatti, è il livello locale quello che più sopporta le ricadute dirette della pressione migratoria, ed è quindi ragionevole che siano i ‘terminali periferici’ del sistema di *welfare* (scuole, ambulatori, uffici decentrati ecc.) a sperimentare soluzioni innovative proprio in ragione della più forte capacità di reazione che essi debbono mostrare per far fronte nell’immediato alle emergenze (fattori di contingenza) e alle tendenze di mutamento in corso (fattori di stabilizzazione).

In questo senso, nell’ambito dei servizi educativi, e più in generale nelle politiche sociali dirette ai minori stranieri e alle loro famiglie (Bertozzi - Santagati, 2006), la risposta dell’accoglienza e dell’integrazione è stata chiara e univoca fin dagli esordi del fenomeno immigratorio: forte della lunga tradizione di integrazione delle differenze sociali e personali (si pensi ai portatori di handicap), è da almeno 10-15 anni che le istituzioni formative si stanno prodigando per costruire quel ‘ponte’ tra popolazioni immigrate e società di cui si è accennato; spesso le scuole si sono trovate in posizione di avanguardia rispetto alle stesse strutture socio-assistenziali, merito anche della vasta legittimazione che il diritto all’istruzione possiede di fronte alla gran parte degli strati sociali. L’ORIM – Osservatorio Regionale per l’Integrazione e la Multietnicità – afferma nel recente Rapporto 2011 che nelle scuole di tutta la Lombardia si sono accumulate competenze e conoscenze fondamentali per affrontare il mandato dell’accoglienza dei figli dell’immigrazione, con ripensamenti della professionalità del docente in funzione di nuovi bisogni di mediazione culturale e di supporto linguistico-didattico (ORIM, 2011). Tuttavia, il percorso che porta ai 3 macro-obiettivi del *welfare* (integrità, interazione positiva e impatti positivi) non può dirsi mai compiuto definitivamente perché le scuole non sono impermeabili rispetto agli andamenti esterni al luogo educativo, cioè risentono più o meno direttamente di ciò che accade nella comunità:

- dall’aumento dei flussi migratori in arrivo, alle dinamiche distributive nei vari assetti residenziali (si pensi al caso della concentrazione di alunni stranieri in una sola classe o istituto, affrontato dalla recente C.M. 2/2010 del MIUR);

- dalla crisi dell'occupazione locale, alle normative più restrittive in fatto di permessi di soggiorno, asilo, ricongiungimento ecc. (quadro socio-politico e socio-economico);
- dal clima di accoglienza o repulsione che si riscontra nel territorio in cui opera un dato servizio (che va dall'accettazione al rifiuto, passando per l'indifferenza), alla disponibilità di risorse e supporti *ad hoc*, risorse che sono legate a scelte politico-amministrative ma non solo, dipendono anche dalla presenza o meno di un dato *know-how* nell'intervento con gli stranieri;
- dalle condizioni interne, di vita e di lavoro degli operatori, che quando sono caratterizzate da bassi livelli di collegialità, nonché dalla presenza di opposte sensibilità sul piano delle relazioni con gli studenti e, in particolare, con l'utenza straniera, oppure da distribuzione ineguale dei carichi e delle responsabilità, possono frenare o ritardare l'applicazione di dispositivi efficaci e la progettazione di soluzioni innovative (Colombo E., 2010).

Tutti questi fattori di disturbo mettono sotto stress chi deve decidere e/o agire nelle scuole, fanno alzare l'ansia dei docenti e di tutte le figure a supporto degli alunni (personale non docente, équipe di tutela minori, mediatori interculturali). Sovente, negli ultimi anni, proprio nelle scuole ad alto tasso di attivismo nell'area interculturale, si sono registrati contraccolpi negativi e una certa stanchezza nella predisposizione di iniziative a favore della popolazione immigrata, perché gli operatori 'in prima linea' sentono mancare un indirizzo più generale che dia senso nell'azione di accoglienza intrapresa, che aiuti a uscire dalle fasi di emergenza, che valorizzi gli sforzi nella direzione del cambiamento.

Pertanto, da un lato è il livello locale che si mobilita per primo, dall'altro è sempre il medesimo che viene colpito maggiormente dalle cicliche 'crisi di fiducia' (Censis, 2010) e, di conseguenza, dal rischio di *chiusura autoreferenziale*. Le indagini sul campo¹⁵ mostrano che non si tratta solo di crisi dovute a sovraccarico funzionale, o alla difficile costruzione delle reti organizzative a supporto dell'azione diretta (reti di istituti, reti con i servizi, reti informali con il terzo settore e le associazioni di utenti

¹⁵ Molti sono gli studi di caso trattati dal centro ricerche CIRMIB di Brescia, che confermano questa tendenza in tutta la Lombardia e specificatamente a Brescia. Cfr. Colombo (2004) e Besozzi (2005, 2008).

ecc.), bensì del fatto che anche la scuola, come altre agenzie pubbliche preposte alla soddisfazione dei bisogni di tutela e cura, sta facendo i conti con una tendenza al *ripiegamento etnocentrico*, un atteggiamento istituzionale che si registra sovente nelle fasi di scarsità delle risorse, per giustificare tutta una serie di dati negativi: senso di inadeguatezza, paura del fallimento, sfiducia nel cambiamento ecc.

L'etnocentrismo può essere definito come «presunzione della superiorità del proprio mondo rispetto a quello degli altri» (Mantovani, 2009, p. 57), un atteggiamento che prelude all'«uso, spesso inconsapevole, del proprio insieme di regole e abitudini per giudicare le altre persone. Ciò avviene perché la propria cultura (*ethnos*) è assunta come “al centro” della realtà del mondo» (Castiglioni, 2005, p. 14). L'atteggiamento etnocentrico in misura variabile è presente in tutti i membri di un dato gruppo culturale, anche come funzione difensiva dell'identità del gruppo medesimo, ma può caricarsi di segno negativo quando viene particolarmente esasperato, come nei casi di negazione della differenza Io-altri e di autodifesa contro la minaccia dell'Altro, fino all'estremo del razzismo.

Come insegnano i teorici dell'approccio interculturale, l'etnocentrismo è sicuramente mitigato dalla nostra personale esperienza dell'Altro, ma solo se questa è supportata dallo sviluppo di una «sensibilità interculturale» (Bennett, 2002). Solo ad un livello profondo, intrinsecamente culturale, noi possiamo passare dall'etnocentrismo al suo opposto, l'etnorelativismo; ciò implica la messa in discussione dei presupposti impliciti su cui si basa quella che percepiamo come nostra 'cultura' (la nostra 'identità') e quindi la perdita di una posizione di assoluto favoritismo verso noi stessi e il nostro mondo. Se questo è il percorso basilare che caratterizza l'incontro interpersonale quando le persone appartengono a mondi culturali differenti, cosa avviene quando l'incontro è tra un cittadino e un sistema di servizi? E se fosse il servizio, ad essere etnocentrico, come si può verificarlo? Come si può superare l'etnocentrismo dei servizi?

I casi di conflittualità interpersonale tra portatori di culture differenti, che degenerano in conflittualità collettiva e generalizzata interpretati come 'lotte per le risorse', 'guerre tra poveri' ecc., pongono a monte la questione di come individuare l'etnocentrismo istituzionale e, secondariamente, come superarlo, cioè

come produrre un cambiamento che tocchi i singoli cittadini che accedono a quei servizi, ma anche le strutture d'azione collettiva e pubblica, i significati riconoscibili degli interventi posti in essere che hanno un potere di influenza diretto sulle persone che ne beneficiano e sulla comunità che si carica dei relativi costi. A grandi linee, l'etnocentrismo delle politiche sociali potrebbe coincidere:

- con la *discriminazione nell'accesso alle risorse*, dettata da meccanismi di esclusione o di distribuzione dei benefici condizionata dal possesso della cittadinanza giuridica. Ciò si traduce, ad esempio, nell'impossibilità di partecipare a percorsi educativi o a servizi di diritto allo studio per assenza di requisiti o per 'selezione occulta' (ad esempio in base alle informazioni ricevute) nell'accesso;
- con la condizione di *inerzia istituzionale* secondo cui, indipendentemente dalla partecipazione o meno al sistema di *welfare*, dall'accesso alle risorse, le disuguaglianze etniche permangono tali e le popolazioni di cittadini (in questo caso i minori e le rispettive famiglie) non vengono di fatto 'messi alla pari' (Tatarella, 2010).

Ciò si traduce in ambito scolastico, a livello di risultati educativi, in un perdurare delle tendenze all'insuccesso della componente immigrata a confronto con cittadini autoctoni di pari condizioni sociali. A livello di processi educativi, invece, si traduce in una supposta 'neutralità' delle pratiche didattiche nei confronti della provenienza culturale dei propri allievi: disinteressandosi del bagaglio pregresso (che può risultare tanto una 'marcia in più' quanto un ostacolo all'acquisizione di quello nuovo), la scuola – formalmente – tratta tutti allo stesso modo, quando invece – sostanzialmente – rinforza coloro che hanno basi culturali omogenee su cui innestare più facilmente le nuove conoscenze. Invece, gli approcci basati sull'equità istituzionale fanno leva su supporti particolari (facilitatori di apprendimento, testi facilitati, piani di studio personalizzati ecc.) da assegnare a quelle categorie che, in virtù di condizioni pregresse, di fatto non accedono allo stesso bene degli altri. Lo scopo degli interventi compensativi è rimuovere quella neutralità ingiusta che finisce per premiare alcuni a discapito di altri, avviando con azioni di *discriminazione positiva* un processo di riequilibrio tra condizioni sociali diseguali. Come

ben si esprime il presidente dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti (INMP), «si tratta di favorire l'equità nell'accesso ai servizi di persone che hanno bisogni diseguali e dunque devono ricevere interventi dissimili» (Morrone, 2009, p. 223).

Quando ciò avviene su basi sistematiche e continuative, è possibile anche verificare in breve tempo risultati lusinghieri, come il caso di scuole torinesi (Luciano - Ricucci - Demartini, 2010, p. 83), che hanno visto nel volgere di pochi anni invertirsi il *trend* delle promozioni a favore degli stranieri (il tasso di ripetenze degli stranieri è sceso sotto quello degli allievi italiani). Un altro strumento di riequilibrio tra maggioranza e minoranze culturali, coerente con il *modus operandi* della scuola che è in tutto e per tutto un'organizzazione che produce cultura, è lo spazio didattico riservato alle attività di educazione interculturale e di prevenzione del razzismo, che denotano di per sé l'interesse dell'istituzione a costruire una cultura dell'imparzialità e dello scambio alla pari tra tutti i cittadini, tanto italiani, quanto stranieri. Tale proposta didattica viene sempre di più realizzata e condivisa sia nelle scuole con elevato numero di alunni stranieri, sia nelle aree di minore pressione migratoria¹⁶.

Infine, quale antidoto contro le tendenze etnocentriche dei servizi, ci sono tutte le forme di rappresentanza degli interessi particolari delle varie componenti immigrate, diverse per provenienza, cultura dei servizi, anzianità di residenza in Italia, livello di bisogni e di autonomia ecc. Per garantire questo pluralismo occorre che associazioni e rappresentanti autorevoli delle diverse comunità etniche prendano parte, in misura crescente, alla progettazione delle attività che li riguardano; in questo modo «si passa da un modello duale, che vede contrapporsi autoctono e straniero, a un modello plurale, in cui entrano in gioco soggetti che, pur restando stranieri, beneficiano di gran parte dei diritti senza per questo diventare cittadini (in senso giuridico)» (Vale-ri, 2000, p. 28).

Ad essere realistici, si può affermare che i limiti dell'etnocentrismo sono talmente interiorizzati nel modo di operare di indi-

¹⁶ È interessante su questo punto la decisione delle scuole della Toscana che hanno dedicato nell'a.s. 2009/10 l'intero ammontare della quota di curricolo locale al tema comune dell'anti-razzismo e alle pratiche di inclusione (Martini, 2009, p. 218).

vidui, gruppi, organizzazioni, e di tutti quanti siano culturalmente collocati, da far ritenere il loro superamento un obiettivo alquanto ambizioso. Sono le situazioni di emergenza che, invero, sfidano in continuazione anche le migliori intenzioni di produrre messaggi e azioni concrete in linea con la prospettiva dell'auto-decentramento e dell'etno-relativismo: emergenza dovuta alla concentrazione di utenti immigrati entro servizi che invece sono pensati come 'generalisti', oppure all'esistenza di conflitti più o meno manifesti tra gli utenti immigrati, o tra immigrati e fasce deboli di popolazione autoctona, laddove si creano categorie di aventi diritto in concorrenza 'al ribasso'; infine emergenze dovute a stress e incapacità degli operatori, poco supportati nel percorso di cambiamento delle loro pratiche professionali nella direzione della comunicazione interculturale (questa è, di fatto, una competenza che non si ha per nascita, ma si acquisisce per scelta e per cultura, cfr. Quassoli, 2006).

Di fronte a questi argomenti *a contrario*, che hanno un certo peso sull'operatività quotidiana di molte organizzazioni e servizi, si può controbattere con la prospettiva del rovesciamento cognitivo: invece di pensare che tali condizioni portino a un 'limite' alle buone intenzioni ('si vorrebbe agire, aiutare, accogliere, ma... non si può, perché a tutto c'è un limite!'), si potrebbe immaginare che essi rappresentino di fatto una 'risorsa' per le medesime intenzioni. È quanto apprendiamo dalla prospettiva di un operatore scolastico in zona di frontiera, la Preside della scuola Pisacane di Roma (che registra l'82% di alunni figli di immigrati), una testimonianza illuminante che ben si adatta a chiudere questo contributo con la speranza che i problemi che assillano le nostre realtà multiculturali diventino, prima o poi, occasioni di riforma per tutti.

La caratterizzazione anomala della mia scuola (con l'82% di alunni con cittadinanza non italiana) è un dato di fatto; ma a questo dato occorre dare un significato. Il significato può essere di 'limite' oppure di 'risorsa', a seconda del paradigma epistemologico [...]. Se si adotta una visione 'lineare', si vede lo scontro tra troppi stranieri che invadono il territorio e pochi italiani che devono difendersi da questa invasione [...]. Se si adotta una visione sistemica, invece, si vede il simbolo di quella che sarà la società del futuro: si vede una scuola che, proprio perché è capace di accogliere più culture, è anche capace di produrre 'più cultura'; si vede l'opportunità di costruire un modello di integrazione a partire dal dialogo interculturale, di sviluppare pratiche educative di carattere complesso, di far crescere la qualità educativa anche per la componente italiana degli alun-

ni, nella consapevolezza che l'accesso al sistema scolastico è il mezzo privilegiato per la costruzione della società interculturale.

Annunziata Marciano, Preside della scuola primaria 'C. Pisacane', Municipio VI, Roma (Intervento alla 2^a Conferenza nazionale sull'immigrazione, Milano, 25 settembre 2009).

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione* (voci: *Cittadinanza - Diritto all'istruzione*), UTET, Torino 2007.

BAUMAN Z., *Voglia di comunità*, Laterza, Bari 2001.

BAUMAN Z., *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, il Mulino, Bologna 2002.

BENHABIB S., *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna 2005.

BENNETT M.J. (a cura di), *Principi di comunicazione interculturale*, Franco Angeli, Milano 2002.

BERTOZZI R. - SANTAGATI M., *Le politiche socio-educative per i minori stranieri in Italia*, in COLOMBO M. - GIOVANNINI G. - LANDRI L. (a cura di), *Sociologia delle politiche e dei processi formativi*, Guerini, Milano 2006, pp. 133-166.

BESOZZI E., *Società, cultura, educazione*, Carocci, Roma 2006.

BESOZZI E., *Dimensioni della cittadinanza e nuovi cittadini*, in LUATTI L. (a cura di), *Educazione alla cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2009, pp. 21-31.

BUIZZA C. - COMINELLI C., *Atti del convegno «Immigrati: minaccia o ricchezza per la società?»*, «Quaderni OPI/CIRMiB», 6, Brescia 2000.

CAMPIONE V. - FERRATINI P. - RIBOLZI L., *Tutta un'altra scuola. Proposte di buon senso per cambiare i sistemi formativi*, il Mulino, Bologna 2005.

CASTIGLIONI I., *La comunicazione interculturale: competenze e tecniche*, Carocci, Roma 2005.

CENSIS, *Vecchi e nuovi scenari del welfare: voglia di futuro*, sintesi della ricerca, Roma, ottobre 2010.

CESAREO V., *La scuola tra crisi e utopia*, La Scuola, Brescia 1974.

CESAREO V. (a cura di), *Globalizzazione e contesti locali. Una ricerca sulla realtà italiana*, Franco Angeli, Milano 2000.

COLOMBO E., *La presenza di studenti non italiani*, in CAVALLI A. - ARGENTIN G. (a cura di), *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola. Terza indagine dell'Istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, il Mulino, Bologna 2010, pp. 257-284.

COLOMBO M., *Scuola e comunità locali. Un'introduzione sociologica*, Franco Angeli, Milano 2001.

COLOMBO M. (a cura di), *Cittadini nel welfare locale. Una ricerca su famiglie, giovani e servizi per i minori*, Franco Angeli, Milano 2008.

COLOMBO M., *Professionisti riflessivi di fronte alle sfide della cittadinanza*, in LUATTI L. (a cura di), *Educazione alla cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2009, pp. 67-77.

DAMIANO E., *Adro tempo pieno*, La Scuola, Brescia 1975.

DONATI P. - FOLGHERAITER F., *Gli operatori sociali nel welfare mix*, Erickson, Trento 1999.

GALLINO L., *Dizionario di sociologia*, UTET, Torino 1993.

GEERTZ C., *Mondo globale, mondi locali*, il Mulino, Bologna 1999.

GIDDENS A., *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna 1994.

GUOLO R., *Identità e paura: gli italiani e l'immigrazione*, Forum, Udine 2010.

HABERMAS J. - TAYLOR C., *Multiculturalismo: lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano 1999.

IANES D. - TORTELLO M. (a cura di), *La qualità dell'integrazione scolastica*, Erickson, Trento 1999.

JEDLOWSKI P., *Il mondo in questione. Introduzione alla storia del pensiero sociologico. Nuova edizione*, Carocci, Roma 1998.

KYMLICKA W., *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna 1999.

LUCIANO A. - RICUCCI R. - DEMARTINI M., *La scuola*, in ZINCONI G. - PONZO I. (a cura di), *Immigrati: servizi uguali o diversi?*, Carocci, Roma 2010.

LYND R.S. - LYND H.M., *Middletown*, Edizioni di Comunità, Milano 1970.

MANTOVANI G., *Educare alla relazione interculturale*, in LUATTI L. (a cura di), *Educazione alla cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2009.

MARTINI C., Intervento alla 2^a Conferenza nazionale sull'immigrazione, in NOMISMA (a cura di), *L'immigrazione in Italia tra identità e pluralismo culturale*, Ministero dell'Interno, Roma 2009, pp. 218-220.

MORRONE A. - MARTINI C., Intervento alla 2^a Conferenza nazionale sull'immigrazione, in NOMISMA (a cura di), *L'immigrazione in Italia tra identità e pluralismo culturale*, Ministero dell'Interno, Roma 2009, pp. 221-223.

ORIM (a cura di) *L'immigrazione straniera in Lombardia*, Rapporto 2010, Regione Lombardia, Milano 2011.

PASTORE F., *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Laterza, Bari 2004.

QUASSOLI F., *Riconoscersi. Differenze culturali e pratiche comunicative*, Raffaello Cortina, Milano 2006.

TATARELLA G., *Le politiche sociali in un contesto multietnico*, «Accenti - Rivista quadrimestrale telematica di Scienze politiche e sociali», 2010, 1, pp. 107-112.

VALERI M. (2000), *Le politiche sociali a favore di bambini e adolescenti*, «Cittadini in crescita», 2000, 4, pp. 20-31.

ZINCONI G. (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, il Mulino, Bologna 2000.

ZINCONI G. - PONZO I. (a cura di), *Immigrati: servizi uguali o diversi?*, Carocci, Roma 2010.

ZOLL R., *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*, il Mulino, Bologna 2003.

CAPITOLO QUARTO

L'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali nei contesti locali: una lettura giuridica

di Fabio Ravelli

1. Introduzione

Quando si parla di immigrazione, una delle questioni più dibattute è quella che riguarda l'accesso degli stranieri ai diritti sociali. La ragione di ciò è intuitiva: il riconoscimento di diritti sociali rafforza il legame dell'individuo con la comunità, sicché quanti più diritti vengono riconosciuti agli stranieri tanto più essi potranno essere partecipi della realtà sociale in cui vivono. Quindi, l'accesso alle prestazioni sociali, in particolar modo quelle di *welfare*, fornisce la misura del grado di integrazione raggiunto dagli stranieri; allo stesso tempo, gli strumenti approntati dall'ordinamento per consentire tale accesso (e la loro concreta fruibilità) qualificano l'idea di accoglienza dell'«altro» e di convivenza accolte da una data società in un dato periodo storico.

A questo tema è possibile accostarsi in diversi modi, mettendo in rilievo, di volta in volta, un profilo economico, sociologico, politico, etico ecc. In questo breve contributo ci si propone di fornire una lettura giuridica delle politiche di *welfare* destinate agli stranieri, che rende necessaria l'adozione di un percorso di analisi complesso, volto alla risoluzione di alcuni quesiti basilari: quali diritti sociali sono riconosciuti agli stranieri? Qual è la loro portata? Sono ammessi trattamenti differenziati tra italiani e stranieri e, se sì, sulla base di quali criteri? Gli strumenti normativi a ciò preposti sono utilizzati in modo legittimo dagli operatori giuridici, ad esempio gli enti locali?

Il primo passo da compiere è quello della definizione dell'orientamento generale del nostro ordinamento giuridico rispetto al tema dell'estensione dei diritti sociali ai non cittadini. L'analisi del quadro normativo in tema di immigrazione mostra che, in via tendenziale, l'ordinamento italiano riconosce agli stranieri il

diritto di accedere alle prestazioni sociali su una base di parità con i cittadini italiani. Le fonti giuridiche – sia quelle interne, sia quelle nazionali e sovranazionali – sembrano convergere in modo inequivocabile verso questo punto. Peraltro, ciò è coerente col processo di universalizzazione dei diritti fondamentali da tempo in atto in Europa. Tra questi sono pacificamente annoverati i diritti sociali, ormai affrancatisi dalla posizione di subalternità rispetto ai diritti di prima generazione (civili e politici) tipica della concezione liberale dello Stato¹. Con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, realizzatosi pienamente sulla spinta del costituzionalismo del secondo dopoguerra, si è avuta la «costituzionalizzazione della funzione di protezione sociale, che si esplica nella forma dei diritti sociali» fondati sul principio di eguaglianza, «del quale segnano l'estensione dalla sfera politica alla sfera sociale»². La più recente fase di questa traiettoria ha visto i diritti sociali travalicare il tradizionale confine della cittadinanza, includendo nella platea dei potenziali beneficiari anche gli stranieri. Si va infatti affermando una «visione cosmopolita in cui viene relativizzata la distinzione cittadino/straniero per quanto riguarda il godimento dei diritti, in particolare di quelli sociali, ma anche di alcuni limitati diritti politici come, ad esempio, il diritto di voto amministrativo»³.

Detto questo, i diritti di accesso alle prestazioni sociali, pur assicurati tendenzialmente in via paritaria a cittadini e stranieri, possono concretamente essere declinati in modo differente. Inoltre, la regola è soggetta a numerose eccezioni: residuano infatti aree di tutela attenuata o, addirittura, di assenza di tutela. Tutto ciò obbliga l'interprete a distinguere tra situazioni diverse e a tener conto di una serie di variabili. A tal fine, è utile distinguere tra:

1) diritti riconosciuti indistintamente ad italiani e stranieri in quanto «lavoratori»: ad esempio il diritto a trattamenti previdenziali volti alla tutela dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria (cfr. art. 38, c. 2, Cost.);

¹ Sul processo di emersione dei diritti sociali cfr. Simitis et al. (1999).

² Mengoni (2004, p. 131).

³ Di Stasi (2008, p. 13).

2) diritti inviolabili riconosciuti indistintamente, *ex art.* 2 Cost., ad italiani e stranieri in quanto «esseri umani», «persone»: si pensi, ad esempio, al diritto alla salute (art. 32 Cost.) o al diritto all'istruzione (art. 34 Cost.);

3) diritti a prestazioni sociali di natura assistenziale *ex art.* 38, c. 1, Cost. (ad esempio assegno sociale, assegno di invalidità civile, bonus-bebè ecc.).

È in relazione a queste situazioni soggettive che il principio di tendenziale equiparazione italiani/stranieri entra un po' in crisi. Trattandosi di «diritti che costano»⁴, in un contesto caratterizzato dalla scarsità delle risorse disponibili può rendersi necessaria una selezione della platea dei destinatari. Tale selezione è praticata, oltre che sulla base di una situazione oggettiva di bisogno, sulla base di criteri selettivi (tipicamente, cittadinanza e residenza) volti ad individuare le situazioni meritevoli di tutela in ragione del collegamento – più o meno stretto – dello straniero con la comunità nella quale vive. L'esperienza mostra che qui si annidano le forme di discriminazione più insidiose.

2. *Le prestazioni sociali garantite a tutti gli stranieri in quanto «lavoratori»: i diritti previdenziali*

Non c'è dubbio che, tra le forme di protezione sociale rivolte agli stranieri presenti sul nostro territorio, la più intensa e completa sia assicurata ai migranti in quanto «lavoratori» (*rectius*: «lavoratori regolari»). In questa direzione si muovono sia la disciplina comunitaria che quella nazionale.

Per quanto attiene al diritto comunitario, l'attribuzione ai migranti europei dei diritti sociali è oggi disciplinata dai regolamenti nn. 1612/1968 e 883/2004⁵, nonché dalla dir. n. 2004/38. Essi costituiscono lo sviluppo, sul piano delle fonti secondarie, della libertà di circolazione dei lavoratori sancita dall'art. 45

⁴ Pace (2010, p. 19).

⁵ Cfr. Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità; Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il reg. n. 883/2004 ha abrogato, a partire dall'1/5/2010, il precedente reg. n. 1408/1971.

TFUE. In questo contesto, i diritti sociali sono riconosciuti in quanto funzionali all'esercizio della libertà di circolazione dei soggetti economicamente attivi. Non estranea a tale impostazione, peraltro, è l'idea che a beneficiare dei vantaggi sociali concessi da uno Stato membro ospitante debbano essere, in primo luogo, quei soggetti che, attraverso il loro lavoro, nel suddetto Stato producano ricchezza. Col tempo, la logica economica ha subito un certo affievolimento, cedendo parzialmente il passo di fronte al riconoscimento di una serie di vantaggi sociali connessi allo *status* di cittadino dell'UE; tuttavia, non si è ancora giunti ad un suo superamento. Tuttora il *corpus* di diritti sociali goduti dal cittadino UE migrante è condizionato dal suo legame con il mercato del lavoro dello Stato ospitante⁶. Pertanto, la tutela subisce una «modulazione [...] che va dal grado massimo (migrante lavoratore) al grado minimo (migrante disoccupato ed economicamente dipendente)»⁷. È ancora forte, presso gli Stati membri, il timore che un'eccessiva apertura agli stranieri dei propri sistemi previdenziali possa incoraggiare fenomeni di c.d. «turismo sociale» tali da mettere sotto pressione la tenuta finanziaria dei sistemi stessi⁸.

A conferma di ciò, il diritto a soggiornare per più di tre mesi nel territorio di uno Stato ospitante, e di accedere alle prestazioni sociali da questo erogate, è riconosciuto solo a chi svolga un'attività di lavoro (autonoma o subordinata) ovvero a chi sia economicamente autosufficiente (cfr. art. 7.1, lett. a) e b), dir. n. 2004/38). Coerentemente con questa premessa, a norma dell'art. 24 della dir. n. 2004/38, il principio di parità di trattamento tra cittadini dell'UE (e loro familiari), che risiedano nel territorio di uno Stato membro ospitante, e i cittadini di quello Stato, è soggetto ad una rilevante deroga proprio durante i primi tre mesi di soggiorno⁹.

⁶ I benefici sono estesi anche ai familiari dei lavoratori migranti. Tuttavia, i familiari non godono dei benefici *iure proprio*, ma in quanto legati ad un cittadino comunitario «lavoratore» che abbia esercitato la libertà di circolazione protetta dal Trattato.

⁷ Giubboni - Orlandini (2007, p. 34).

⁸ *Ibi*, p. 57.

⁹ In deroga al principio di parità di trattamento stabilito dall'art. 24.1 della direttiva, «lo Stato membro ospitante non tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a conce-

Con specifico riferimento alle prestazioni erogate dai sistemi di sicurezza sociale, il reg. n. 883/2004 prevede una serie di regole volte ad assicurare il coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale: tra queste spicca la regola che impone, con riferimento alle prestazioni sociali, l'applicazione del principio di parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di un altro Stato membro (cfr. art. 4). Anche in questo caso, come si vede, il *focus* della tutela è costituito dal «lavoro».

Diversa, invece, è la situazione dei lavoratori stranieri che siano cittadini di Paesi terzi: (1) il reg. n. 859/2003 estende ad essi l'applicazione delle norme contenute nel reg. n. 1408/1971 (che dunque, a questi fini, resta in vigore), purché esercitino la libertà di circolazione spostandosi da uno Stato membro, nel quale risiedano legalmente, verso un altro Stato membro; (2) il reg. n. 1408/1971, e dunque il principio di parità di trattamento, non trova invece applicazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, legalmente soggiornanti in uno Stato membro, che non abbiano esercitato la libertà di circolazione all'interno dell'UE¹⁰.

Se dal piano della disciplina comunitaria ci si sposta su quello della disciplina nazionale, si può osservare che in campo previdenziale il principio di parità di trattamento tra italiani e stranieri è rafforzato dall'operare di altri due principi che caratterizzano il sistema di sicurezza sociale nazionale.

In primo luogo, il principio – c.d. «lavoristico» (cfr. art. 1 Cost.) – che individua nel lavoro, come veicolo di piena ed effettiva partecipazione nella società, il fondamento della Repubblica. I «lavoratori», che l'art. 38, c. 2, Cost. individua quali destinatari delle misure di previdenza sociale, sono quindi non solo i cittadini, ma anche i non cittadini che, per mezzo del loro lavoro, contribuiscono al progresso materiale e spirituale della comunità statale e che, per questo, «sono privilegiati nell'attuazione delle

dere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale *status* o loro familiari».

¹⁰ Su questi temi, cfr. Caligiuri (2009, pp. 53 ss.). In ogni caso, i migranti provenienti da Paesi terzi, ma solo qualora siano qualificabili come «soggiornanti di lungo periodo», ricevono protezione dalla dir. n. 2003/109/CE, la quale, all'art. 11, c. 1, lett. d), dispone che essi godano dello «stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda [...] le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

misure che possano consentire loro di superare gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al loro pieno sviluppo»¹¹.

In secondo luogo, il «principio di territorialità» dell'obbligo assicurativo, in base al quale tutti i lavoratori, senza che abbia rilievo la loro nazionalità, devono, in linea di principio, essere assicurati ai fini previdenziali nel Paese in cui svolgono attività lavorativa (nel nostro caso, in Italia) e avere la garanzia di parità di trattamento con i cittadini di quel Paese¹².

Sussiste obbligo di versamento contributivo a carico del datore di lavoro anche quando il contratto di lavoro sia stato stipulato, in violazione di legge, con un immigrato irregolare. L'invalidità del contratto di lavoro, a norma dell'art. 2126, c. 1, c.c., non fa venir meno il diritto del lavoratore alla retribuzione ed – essendo l'obbligo contributivo una conseguenza automatica dell'obbligo retributivo – al versamento dei contributi previdenziali (cfr. Cass. n. 7380/2010).

Senza voler entrare, in questa sede, nel dettaglio dei singoli istituti richiamati, si può sinteticamente dire che il non cittadino, in quanto lavoratore, ha diritto a godere dell'intera gamma delle classiche prestazioni previdenziali: pensione, trattamenti di integrazione salariale, assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, indennità di maternità, indennità di mobilità, indennità di disoccupazione¹³.

I criteri di accesso alle summenzionate prestazioni non si fondano sul possesso della cittadinanza, bensì su altri requisiti quali, ad esempio, l'anzianità contributiva, l'anzianità di servizio, la dimensione aziendale del datore di lavoro ecc.; pertanto, sussisten-

¹¹ In questo senso, cfr. Loy (2009, p. 202). Per un'interpretazione più ampia del principio lavorista cfr. Mengoni (1998, p. 7), per il quale: «occorre intendere la parola "lavoro" come una sineddoche (*pars pro toto*), cioè quale espressione della persona umana portatrice dei valori riconosciuti dall'art. 2 sia come diritti soggettivi sia come principi oggettivi assunti a parametri di legittimazione materiale del diritto positivo». Una simile interpretazione, nel proporre una sostanziale assimilazione tra lavoratore e persona, non fa che rafforzare la convinzione che ai fini dell'accesso ai benefici *ex art.* 38, c. 2, italiani e stranieri siano posti sullo stesso piano. Sulle possibili interpretazioni del principio lavorista cfr. anche Nogler (2009, pp. 427 ss.).

¹² Sul principio di territorialità, cfr. Cinelli (2010). Sulla portata di tale principio, cfr. la circ. INPS n. 122/ 2003.

¹³ Per ulteriori approfondimenti, cfr. Chiaromonte (2009a, pp. 587 ss.), nonché Torsello (2008, pp. 55 ss.).

do tali requisiti di legge, gli stranieri hanno diritto alle prestazioni sociali in oggetto su un piano di parità con gli italiani.

In un caso, però, il sistema previdenziale italiano, parandosi dietro allo schermo di una norma apparentemente ispirata al principio di parità di trattamento, mostra in realtà una punta di ostilità nei confronti dei lavoratori immigrati. Ci si riferisce al trattamento dei contributi previdenziali versati dai lavoratori immigrati. Nella sua originaria configurazione (cfr. art. 3, c. 13, legge n. 335/1995 e, in seguito, art. 22, c. 11, t.u.i.), la legge prevedeva, in caso di rimpatrio del lavoratore, il diritto alla liquidazione dei contributi versati. La nuova versione dell'art. 22 t.u.i., così modificata dalla l. n. 189/2002 (c.d. «Bossi-Fini»), ha invece cancellato il diritto alla liquidazione anticipata dei contributi versati, sostituendolo con il beneficio della maturazione agevolata dei diritti pensionistici (consistendo l'agevolazione nel non imporre il requisito contributivo minimo)¹⁴. Per effetto di tale modifica, per ricevere la pensione, il lavoratore straniero dovrà attendere il compimento dell'età anagrafica prevista per i lavoratori italiani. Questa soluzione – pensata, nel breve periodo, per sottrarre risorse ai lavoratori migranti a tutto vantaggio delle casse dell'INPS – rischia di produrre un effetto-*boomerang*. Essa di fatto costituisce un disincentivo al rimpatrio per i lavoratori in regola, mentre rappresenta un incentivo al lavoro irregolare: è ipotizzabile che uno straniero con serie prospettive di rimpatrio preferisca guadagnare di più 'qui ed ora', eventualmente anche nell'ambito di un rapporto irregolare, piuttosto che beneficiare di esigui diritti pensionistici in un futuro lontano¹⁵. Un ripensamento dell'art. 22 t.u.i., sotto questo profilo, sarebbe quanto mai opportuno.

3. Le prestazioni sociali garantite indistintamente a tutti gli stranieri: il diritto alla salute e il diritto all'istruzione

Tra i diritti sociali cui è assicurata una più intensa tutela si possono annoverare il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto al-

¹⁴ Cfr. la già citata circ. INPS n. 122/2003.

¹⁵ Tursi (2004, p. 28). Critiche dello stesso segno sono state formulate, in dottrina, anche da Chiaromonte (2009a) e Torsello (2008).

l'istruzione (art. 34 Cost.). La particolare rilevanza di tali diritti fa sì che qualsiasi persona che si trovi, a qualunque titolo, sul territorio nazionale possa beneficiare di uno *standard* di protezione minimo¹⁶. Quindi, quando vengano in considerazione tali diritti, perde di significato non solo la tradizionale distinzione cittadino/straniero, ma anche, tra gli stranieri, quella che contrappone lo straniero legalmente soggiornante all'immigrato irregolare.

3.1. Il diritto alla salute

Tra i diritti sociali, il diritto alla salute, per la sua evidente connessione con la tutela del bene della vita, è stato il primo ad essere qualificato come diritto fondamentale.

In attuazione del precetto costituzionale, l'art. 34 t.u.i., nell'imporre l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale agli stranieri regolarmente soggiornanti (cfr. le lettere a) e b) dell'art. 34, c. 1)¹⁷, mira a realizzare l'inserimento dei non cittadini, nonché dei familiari a carico, nel sistema universalistico comune ai cittadini¹⁸. Agli stranieri che non rientrano nelle categorie definite dall'art. 34 è fatto obbligo, in luogo dell'iscrizione al servizio sanitario pubblico, di stipulare un'apposita assicurazione contro i rischi di malattia, infortunio e maternità.

Data la rilevanza del diritto alla salute, l'ordinamento appresta tutele significative anche a favore di chi, a causa della condizione di irregolarità nella quale si trovi, non possa accedere alla totalità dei benefici offerti dal Servizio sanitario nazionale. La legge riconosce, anche a favore degli stranieri sprovvisti di un regolare titolo di soggiorno, una tutela di base avente ad oggetto

¹⁶ Una conferma di ciò è fornita dalla lettera delle norme costituzionali: l'art. 32 Cost. pone al centro della tutela la salute dell'«individuo», senza ulteriori connotazioni; per quanto attiene, invece, al diritto all'istruzione, a norma dell'art. 34 Cost., la scuola è aperta a «tutti», indistintamente.

¹⁷ L'art. 34, c. 1, lett. a) e b), pone l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale in capo agli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento, nonché di quelli che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

¹⁸ Pezzini (2009, p. 3).

«le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali» (cfr. art. 35, c. 3, t.u.i.). Gli immigrati irregolari beneficiano inoltre dei programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva (ad esempio interventi di profilassi, vaccinazioni ecc.)¹⁹.

Mentre il diritto ad accedere alle strutture sanitarie da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti è assolutamente fuori di discussione, la giurisprudenza ha avuto diverse occasioni per confrontarsi con il problema dell'accesso alle cure essenziali da parte di soggetti, presenti illegalmente sul territorio, nei confronti dei quali possono essere (o sono stati) emessi provvedimenti di espulsione. In queste ipotesi, i giudici fanno prevalere il diritto alla salute dell'individuo, sacrificando le esigenze di ordine pubblico.

Merita attenzione, ad esempio, una recente sentenza del T.a.r. Sicilia – la n. 954/2010 – nella quale, richiamando un orientamento giurisprudenziale consolidato, si afferma a chiare lettere che «lo straniero, anche se entrato o rimasto irregolarmente in Italia, ha diritto di ottenere, per il tempo necessario ad effettuare cure mediche d'urgenza o che non potrebbe ricevere nel Paese d'origine, un permesso temporaneo di soggiorno idoneo a regolarizzare la sua situazione»²⁰. Nel caso di specie, si trattava di una donna nigeriana, affetta da HIV, che aveva chiesto un permesso di soggiorno per cure mediche e rispetto alla cui domanda l'amministrazione era rimasta silente.

¹⁹ Un problema specifico si è posto in relazione all'accesso all'assistenza sanitaria dei cittadini neo-comunitari, bulgari e rumeni, non assistiti dagli Stati di provenienza e privi dei requisiti di iscrizione al Servizio sanitario nazionale. Si tratta, ad esempio, di coloro che si trovavano sul territorio nazionale in condizione di irregolarità al momento dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'UE, per i quali non era più applicabile, in quanto cittadini comunitari, il regime previsto per i titolari del tesserino STP («Straniero Temporaneamente Presente»); oppure di cittadini bulgari o rumeni privi dei modelli E 106 (per i lavoratori o gli studenti) o della carta TEAM («Tessera Europea di Assicurazione Malattia»), rilasciati dai Paesi di provenienza, in quanto non in grado di soddisfare i requisiti, anche di natura economica, richiesti dai governi rumeno e bulgaro. Questi soggetti, comunitari, si trovavano così ad essere pesantemente discriminati. Sul punto è intervenuto il Ministero della Salute, il quale, dapprima nella nota del 13/2/2007 e poi nella circolare del 19/2/2008, ha precisato che le prestazioni urgenti ed indifferibili vadano comunque assicurate, in ossequio ai principi sanciti dall'art. 32 Cost.

²⁰ Cfr. T.a.r. Sicilia, Sez. II, 27/1/2010, n. 954. Nello stesso senso, cfr. inoltre: T.a.r. Piemonte, Torino, Sez. II, 6/3/2009, n. 652; T.a.r. Veneto, Sez. III, 12/5/2008, n. 1303; T.a.r. Lombardia, Milano, Sez. I, 17/4/2007, n. 1792; T.a.r. Liguria, Sez. II, 15/3/2006, n. 218; T.a.r. Lazio, Roma, Sez. I ter, 27/6/2005, n. 5344.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pongono alcune decisioni della Corte di cassazione, nelle quali si sancisce la temporanea inespellibilità dello straniero che si sia sottoposto a cure mediche indifferibili ed essenziali, quali sono, ad esempio, alcuni interventi chirurgici (cfr. Cass. n. 20561/2006, relativa ad un intervento chirurgico alla retina, e Cass. n. 1531/2008, relativa ad un intervento di valvuloplastica mitralica).

Sotto il profilo dell'effettività, poi, il diritto alla salute è inoltre assistito da norme di carattere strumentale finalizzate a favorirne il godimento. È il caso, ad esempio, dell'art. 35, c. 5, t.u.i., che prevede un divieto di segnalazione alla pubblica autorità dell'immigrato irregolare che acceda alle strutture sanitarie (salvi i casi in cui sia disposto l'obbligo di referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano). In merito all'opportunità di modificare tale previsione, vi è stato, in tempi recenti, un aspro dibattito. La versione provvisoria del c.d. «pacchetto sicurezza» (cfr. l'art. 45 dell'originario d.d.l.), prevedeva l'introduzione dell'obbligo di segnalazione all'autorità degli immigrati irregolari che si rivolgessero alle strutture sanitarie. A seguito della levata di scudi proveniente dalle associazioni dei medici, nonché da buona parte del mondo politico e della società civile, la norma non è stata riproposta in sede di definitiva approvazione della l. n. 94/2009. Pertanto, ad oggi, non solo permane il divieto di segnalazione degli immigrati irregolari (sul presupposto tecnico-giuridico che la segnalazione è dovuta solo qualora vengano in considerazione ipotesi qualificate dall'ordinamento come delitti, mentre il reato di immigrazione clandestina, pure confermato dalla l. n. 94/2009, è qualificato come contravvenzione); permane anche il divieto di richiedere l'esibizione del titolo di soggiorno, come previsto dall'art. 6, c. 2, t.u.i.²¹.

3.2. Il diritto all'istruzione

Il «nucleo duro» del diritto all'istruzione (cfr. art. 34, c. 1, Cost.) – quello, cioè, che la nostra Carta costituzionale garantisce a tutti, indistintamente – è rappresentato dalla possibilità di accedere in modo gratuito all'istruzione obbligatoria²².

²¹ In questo senso, cfr. anche la circ. del Ministero degli Interni n. 12/2009.

²² L'art. 34 Cost., sotto questo profilo, è in perfetta sintonia con la Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia, laddove essa dispone che gli Stati che l'hanno sot-

La scelta del Costituente trova piena conferma nell'art. 38 t.u.i., a norma del quale «i minori presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico», applicandosi ad essi, secondo un rigido principio di parità di trattamento, «tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica». Sono quindi da considerare illegittimi, in quanto discriminatori, tutti quegli ostacoli che, direttamente o indirettamente, siano volti a comprimere il diritto all'istruzione del minore straniero, rendendone più difficoltosa la fruizione²³.

La particolare forza espansiva del diritto all'istruzione si manifesta anche in relazione all'accesso a servizi non qualificabili, a rigore, come «scuola dell'obbligo» (ad esempio gli asili nido o le scuole d'infanzia)²⁴. La giurisprudenza di merito ha recentemente dichiarato la natura discriminatoria di una circolare del Comune di Milano²⁵ che imponeva ai genitori dei minori stranieri la presentazione del permesso di soggiorno quale requisito per la formalizzazione della domanda di iscrizione alla scuola d'infanzia (cfr. Trib. Milano, ord. 11/2/2008). La decisione in oggetto, nel richiamare i principi accolti dal nostro ordinamento in tema di diritto all'istruzione, rileva la «diretta connessione funzionale» della scuola d'infanzia con la scuola dell'obbligo; pertanto, la scuola d'infanzia, ai fini dell'applicazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 38 t.u.i., è da ritenersi pienamente inserita nel sistema scolastico nazionale.

In senso conforme, anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 94/2009 (c.d. «pacchetto sicurezza»), si è espresso il Ministero degli Interni in un parere del 13/4/2010 indirizzato al Comune di Bologna.

La giurisprudenza ha ricondotto nell'alveo del diritto all'istruzione anche la concessione, da parte delle amministrazioni locali, di premi scolastici: è stato conseguentemente ritenuto discriminatorio il bando di concorso «Premi all'eccellenza scolastica», riservato dal Comune di Chiari (BS) ai soli studenti di cittadi-

toscritta (tra cui l'Italia) rendano l'insegnamento primario «obbligatorio e gratuito per tutti».

²³ Sul tema, in generale, cfr. Ciervo (2010) e Brunelli (2010, pp. 58 ss.).

²⁴ Sul punto, cfr. ASGI (2009). In dottrina, cfr. Rozzi (2009) e Ciervo (2010, pp. 7 ss.).

²⁵ Si tratta della circ. n. 20 del 17/12/2007 del Comune di Milano.

nanza italiana (cfr. Trib. Brescia, ord. 19/1/2010, confermata in sede di impugnazione dal Trib. Brescia, ord. 4/3/2010).

Se ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo è ormai pacifica l'equiparazione fra italiani e stranieri, qualche limitazione è prevista per l'accesso all'istruzione universitaria. L'art. 39 t.u.i. richiede infatti il possesso di determinati requisiti che presuppongono, quanto meno, la presenza regolare sul territorio nazionale. In ogni caso, una volta soddisfatti i requisiti di legge, gli stranieri hanno diritto ad essere trattati in modo eguale e non possono essere discriminati nell'accesso ai servizi offerti dagli atenei. Un'ordinanza emessa dal Tribunale di Bologna (ord. 23/10/2006) ha dichiarato la discriminatorietà della condotta tenuta dall'Università Bocconi nei confronti di una studentessa cinese che, dopo aver regolarmente superato il test d'ingresso, si era vista automaticamente inserire, ai fini del pagamento delle tasse universitarie, nella fascia di reddito più elevata per il solo fatto di essere cittadina extracomunitaria, nonostante la studentessa avesse prodotto un'autocertificazione che avrebbe consentito a qualsiasi cittadino italiano di essere assegnato alla fascia più bassa. Il giudice ha ritenuto, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale più avanzata, che ci si trovasse di fronte ad un trattamento differenziato irragionevole (sull'applicazione del principio di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale si tornerà più avanti).

4. Le prestazioni sociali garantite agli stranieri sulla base del possesso di determinati requisiti: le prestazioni di natura assistenziale

La tutela sociale del soggetto straniero è più difficile da garantire quando debba essere realizzata mediante strumenti di *welfare* di natura assistenziale. La limitata disponibilità di risorse economiche da destinare alle politiche assistenziali, con la conseguente necessità di definire criteri selettivi per l'accesso alle prestazioni, impone di escludere alcuni gruppi di individui a vantaggio di altri. In concreto, questo può comportare il rischio che la scelta dei beneficiari delle provvidenze sia effettuata in modo giuridicamente non razionale o, come talora accade per effetto di discutibili suggestioni di natura politica, in modo dichiaratamente discriminatorio. Non è raro imbattersi, soprattutto a livello locale, in provvedimenti che fissano requisiti di accesso alle prestazioni sociali

chiaramente volti a rendere assai difficoltosa (a volte impossibile) la fruizione dei benefici assistenziali da parte degli stranieri, normalmente extracomunitari e, in alcuni casi, anche comunitari. La scelta di utilizzare simili sbarramenti burocratico-amministrativi come se fossero «cavalli di Frisia», da opporre ad un ostile invasore, è criticabile per due ordini di ragioni: da un punto di vista giuridico, perché è una scelta in molti casi illegittima, contraria ai principi ispiratori del nostro ordinamento costituzionale; da un punto di vista politico, perché è una scelta autolesionista, che impedisce una seria integrazione e incoraggia gli immigrati, anche quelli regolari, a ricorrere a forme di sostegno non sempre lecite. Se è vero che il fenomeno migratorio debba essere in qualche modo governato, è altrettanto vero che le forme di controllo basate sull'inclusione mostrano di funzionare meglio di quelle basate sulla mera repressione. Di questo si dovrebbe tenere maggior conto; di questo i decisori politici talvolta si dimenticano.

4.1. Il criterio selettivo della cittadinanza: profili di illegittimità

Il primo ostacolo che si è voluto opporre agli stranieri che chiedevano di fruire di prestazioni assistenziali è stato il possesso del requisito della cittadinanza italiana. In parte, sulla base di un dato testuale: l'art. 38, c. 1, Cost. dispone che il diritto all'assistenza sociale spetti ad ogni «cittadino» inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere. In parte, sulla base di una concezione della cittadinanza un po' superata, che pretende di riservare solo ai *cives* il godimento dei diritti sociali. Qui si manifesta un paradosso interessante: il concetto giuridico di «cittadinanza», nato come fattore di eguaglianza, ha subito, per effetto di alcune applicazioni che ne vengono fatte nella prassi amministrativa, una torsione che ne ha parzialmente snaturato la funzione. Per dirla con le parole di un eminente costituzionalista: «lo *status* di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno [...] in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà giuridica»²⁶.

²⁶ Onida (2009, p. 6).

Il riferimento alla cittadinanza contenuto nell'art. 38, c. 1, Cost., deve tuttavia essere correttamente interpretato: nello specifico contesto dell'art. 38 Cost., il «termine *cittadino* vuole essere più ampio di *lavoratore*, essendo prestazioni non connesse con la prestazione lavorativa e quindi di carattere prettamente assistenziale» (c.m.)²⁷; il che ha consentito alla Consulta di estendere l'applicazione dell'art. 38, c. 1, Cost., in linea di principio, e salve le precisazioni che verranno nel prosieguo fornite, anche agli stranieri²⁸. Sulla stessa linea sembra porsi, almeno nei principi ispiratori, il t.u.i., il cui art. 2, c. 1, così recita: «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». Da tempo la Corte costituzionale interpreta in senso estensivo il riferimento al «cittadino», riconoscendo i diritti sociali fondamentali anche agli stranieri e ammettendo differenze di trattamento solo ove non risultino irragionevoli in relazione alla *ratio* della norma di volta in volta sottoposta a scrutinio. La casistica, da questo punto di vista, è alquanto ricca²⁹.

La legge regionale della Lombardia n. 1/2002 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per il fatto che riservava la possibilità di circolare gratuitamente sui servizi di trasporto pubblico di linea ai soli invalidi civili al 100% di nazionalità italiana, escludendo quindi i soggetti stranieri, pur regolarmente residenti in Lombardia, che versassero nella medesima condizione di disagio (cfr. Corte cost. n. 432/2005)³⁰. Questa pronuncia della Consulta è particolarmente significativa, poiché ha fatto da apripista ad una serie di decisioni successive in materia di accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri. I giudici costituzio-

²⁷ Corsi (2009, p. 34).

²⁸ L'orientamento in oggetto è stato inaugurato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120/1967, nella quale i giudici hanno affermato che il principio di eguaglianza formale sancito dall'art. 3, c. 1, Cost. («tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge ecc...») trova applicazione anche a favore dello straniero, laddove vengano in considerazione diritti inviolabili della persona (cfr. art. 2 Cost.). A questa prima pronuncia-pilota hanno fatto seguito, nei quarant'anni successivi, numerose altre sentenze. Sul tema, cfr. anche Caligiuri (2009); Chiaromonte (2009a, 2009b, pp. 371 ss.).

²⁹ Corsi (2008, pp. 30 ss.); Chiaromonte (2009b, pp. 371 ss.).

³⁰ Su questa vicenda, cfr. Cuniberti (2006, pp. 510 ss.).

nali hanno messo in rilievo un punto fondamentale: «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». La differenziazione, sostiene la Corte, non può essere considerata ragionevole se non è coerente con lo scopo che la norma istitutiva del beneficio si propone. La *ratio* della norma è quella di agevolare i soggetti invalidi al 100% attraverso la fruizione gratuita del servizio di trasporto pubblico. Rispetto a tale *ratio*, la previsione dell'ulteriore requisito della cittadinanza è chiaramente ultroneo: pertanto, «distinguere, ai fini dell'applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di Paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione».

Per quanto riguarda, invece, gli atti compiuti dalle amministrazioni comunali, i giudici di merito hanno sistematicamente ritenuto illegittime, in quanto discriminatorie, le delibere comunali che istituiscono forme di sostegno alla natalità riservate alle sole famiglie italiane (c.d. «bonus bebè»): emblematico il caso del bonus bebè introdotto lo scorso anno dal Comune di Brescia con delibera n. 52053/2008 (cfr. Trib. Brescia, ord. 26/1/2009; Trib. Brescia, ord. 20/2/2009)³¹. In questa speciale casistica, rimanendo nel territorio bresciano, non poteva mancare il Comu-

³¹ Evidentemente non soddisfatto di come si era concluso il giudizio relativo alla discriminatorietà della delibera, il Comune l'ha ritirata, privando del beneficio non solo gli stranieri, ma anche gli italiani cui esso era originariamente destinato. Ne è seguita un'ulteriore azione volta a far accertare il carattere ritorsivo della condotta del Comune; anche in questo caso il Comune di Brescia è risultato soccombente (cfr. Trib. Brescia, ord. 12/3/2009). Per approfondimenti sui vari aspetti di questa complessa vicenda, cfr., *amplius*, Rizzi (2009, pp. 289 ss.).

ne di Adro: il Tribunale di Brescia (cfr. ord. 22/7/2010) ha dichiarato la natura discriminatoria dell'art. 4 del Regolamento Fondo Integrativo Comunale, che concedeva un contributo economico per i nuovi nati a condizione che i genitori fossero cittadini dell'UE, escludendo quindi gli immigrati extracomunitari.

Per analoghe ragioni, sono in odore di illegittimità costituzionale sia l'art. 81 del d.l. n. 112/2008 (conv. con l. n. 133/2008), istitutivo della c.d. «carta acquisti» (o «*social card*»), sia l'art. 19, c. 18, della l. n. 2/2009, istitutivo della c.d. «carta bambini»: entrambi questi strumenti di sostegno alle famiglie bisognose sono riservati ai cittadini italiani, mentre sono illegittimamente preclusi ai non cittadini (comunitari o extracomunitari che siano)³². Se i giudici della Consulta fossero chiamati a pronunciarsi sul tema, non sarebbe difficile prevedere l'esito della loro decisione.

4.2. Il criterio selettivo della permanenza (legale) stabile sul territorio

Acclarato il carattere discriminatorio dei criteri selettivi fondati sul possesso dello *status civitatis*, occorre interrogarsi sulla compatibilità con il sistema costituzionale del criterio della residenza stabile nel territorio sul quale ha competenza l'ente pubblico che eroga la provvidenza assistenziale.

In sé considerato, quello della residenza è un criterio razionale e, dunque, in linea di principio legittimo. Trattandosi di individuare i beneficiari delle provvidenze assistenziali non solo sulla base di un bisogno oggettivo – oggetto dell'intervento protettivo – ma anche tenendo conto delle limitate risorse disponibili, è coerente prevedere che l'accesso alla tutela sia garantito, in via prioritaria, a quei soggetti che possono dimostrare, attraverso un valido titolo di soggiorno, un collegamento con la comunità. Una simile impostazione è accolta dalla Corte costituzionale quando afferma che è possibile «subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello stato ne dimostri il *carattere non episodico e di non breve dura-*

³² Corsi (2009).

ta» (cfr. Corte cost. n. 306/2008). In che misura il soggiorno debba essere «non episodico» e «di non breve durata» è un problema di non facile soluzione.

Negli ultimi anni, i giudici della Corte costituzionale hanno avuto modo di misurarsi più volte con questo tema. L'occasione è stata fornita dalla norma contenuta dall'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000 (c.d. «Finanziaria 2001»), che limita l'accesso all'assegno sociale e alle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi: «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo»), così restringendo il campo d'azione della tutela rispetto a quanto originariamente disposto dall'art. 41 t.u.i., che invece includeva anche gli stranieri titolari di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno. Questo significa che alle prestazioni sociali oggetto della norma possono accedere solo gli stranieri che abbiano legalmente soggiornato in Italia per almeno 5 anni³³. Tale previsione deve essere letta poi raccordata all'art. 9 t.u.i., che richiede, ai fini del rilascio del titolo di soggiorno per lungoresidenti, il possesso di requisiti ulteriori, tra cui la disponibilità di un «reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari».

Dalla lettura combinata dell'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000 e dell'art. 9 t.u.i. emerge chiaramente un problema, peraltro posto al centro delle decisioni della Consulta in materia. Le misure assistenziali sono per definizione destinate a soggetti sprovvisti dei mezzi di sostentamento, ad esempio perché incapaci a procurarseli a causa di un'invalidità (in ciò risiede la loro *ratio* giuridica); si tratta, dunque, di soggetti privi di reddito. Allo stesso tempo, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE, la legge richiede requisiti reddituali minimi. La conseguenza è paradossale: avrebbero il diritto di fruire delle misure assistenziali, pensate per assicurare un sostegno alle persone prive di reddito, solo quegli stranieri provvisti di un reddito sufficiente a consentire loro di richiedere il rilascio del titolo di soggiorno per lungoresidenti. In altri termini: sarebbero ammessi alla tutela gli stranieri meno bisognosi, mentre sarebbero irrimediabilmente esclusi

³³ Ai fini del rilascio della carta di soggiorno era richiesto, oltre agli altri requisiti di legge, un periodo di permanenza legale di almeno 6 anni, periodo successivamente abbassato a 5 anni a seguito dell'introduzione del nuovo permesso di soggiorno CE.

quelli più bisognosi. Questa incongruenza non poteva certo superare un attento controllo di legittimità costituzionale: la Corte ha ravvisato l'incostituzionalità dell'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000, nella parte in cui esclude gli stranieri extracomunitari, che non siano in possesso dei requisiti reddituali richiesti per il rilascio della carta di soggiorno, dall'accesso all'indennità di accompagnamento (cfr. sent. n. 306/2008) e alla pensione di inabilità (cfr. sent. n. 11/2009). Analoghe considerazioni, peraltro, potrebbero essere svolte con riferimento all'assegno sociale, sebbene su questo istituto la Corte non si sia ancora pronunciata.

I giudici costituzionali, nelle due decisioni appena citate, hanno però glissato sulla questione più importante, evitando di sottoporre allo scrutinio di ragionevolezza la durata quinquennale della permanenza prevista come condizione per accedere ai benefici connessi al possesso della carta di soggiorno³⁴.

Un decisivo passo avanti è stato compiuto con la sentenza n. 187/2010³⁵, nella quale, in relazione all'assegno mensile di invalidità, la Corte ha definitivamente dichiarato incostituzionale la previsione che subordina al possesso della carta di soggiorno l'accesso degli stranieri extracomunitari alle provvidenze assistenziali. Ciò che rende tale pronuncia particolarmente significativa è il nuovo percorso argomentativo seguito dalla Corte, nel quale viene espressamente richiamato, per la prima volta in materia di sicurezza sociale, l'art. 14 della CEDU³⁶, ritenuto vincolante per il legislatore italiano ai sensi dell'art. 117 Cost. in linea con quanto affermato nelle sentenze nn. 348/2007 e 349/2007³⁷. Più specificamente, la Corte, in considerazione della funzione del-

³⁴ Cfr. Chiaromonte (2009a, p. 603); Corsi (2009, pp. 44-45).

³⁵ Sulla quale cfr. Guariso (2010, pp. 359 ss.) e Ranalli (2010).

³⁶ L'art. 14 CEDU viene richiamato in combinato con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale, ritenuto applicabile, da una giurisprudenza consolidata, alle prestazioni di sicurezza sociale.

³⁷ Nelle sentenze nn. 348/2007 e 349/2007 la Corte costituzionale ha affermato che il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nella CEDU integrerebbe una violazione dell'art. 117, c. 1, Cost., il quale impone che la potestà legislativa statale e regionale sia rispettosa dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Pertanto, la legge, statale o regionale, che violi le norme comunitarie o internazionali, al cui rispetto l'Italia si è vincolata, è incostituzionale per contrasto con l'art. 117, c. 1. Qualche giudice di merito (cfr. Trib. Pistoia 4/5/2007) aveva tentato di riconoscere il diritto alle provvidenze assistenziali anche agli stranieri extracomunitari legalmente residenti, ma sprovvisti di carta di soggiorno, proprio facendo leva sull'art. 14 della CEDU per disapplicare la norma interna

l'assegno di invalidità (fornire un sostentamento minimo), colloca il diritto a tale provvidenza tra i diritti fondamentali dei quali si deve garantire in egual modo la fruizione ad italiani e stranieri. Come rilevato dai primi commentatori della sentenza³⁸, la Corte riconosce che, come già in materia di diritto alla salute, anche in materia assistenziale esiste un «nucleo» di prestazioni essenziali che costituiscono, per usare le parole dei giudici costituzionali, «parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato». Ne consegue, in relazione al suddetto «nucleo» di prestazioni, il sostanziale ripristino della situazione antecedente all'entrata in vigore della l. n. 388/2000, ossia l'equiparazione tra il cittadino italiano e lo straniero titolare di permesso di soggiorno. Il principio di ragionevolezza continuerà invece a trovare applicazione in tutti i casi in cui vengano in considerazione prestazioni non essenziali, rispetto alle quali differenze di trattamento vi potranno ancora essere, purché non arbitrarie. Probabilmente irragionevole – e, per quanto attiene ai cittadini UE, certamente contrario al diritto comunitario – è prevedere per l'accesso a prestazioni socio-assistenziali il requisito della residenza decennale, come sempre più spesso accade nei bandi pubblicati dai comuni del Nord³⁹.

L'esito cui sono pervenuti i giudici costituzionali con la sent. n. 187/2010 impone di riconsiderare la legittimità dei criteri di accesso ad altri istituti, riconducibili alla categoria delle prestazioni assistenziali essenziali quali, ad esempio, l'assegno sociale: l'art. 20, c. 10, della l. n. 133/2008 dispone che l'assegno sociale sia corrisposto agli aventi diritto – cioè a coloro che abbiano

contrastante (l'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000). Dal punto di vista tecnico-giuridico, tuttavia, questa operazione aveva sollevato più di un'obiezione: la CEDU, secondo quanto ritiene la dottrina al momento prevalente, non è direttamente applicabile nel nostro ordinamento (come sono, invece, le norme comunitarie), sicché il giudice non può disapplicare la norma interna con essa confliggente, ma deve sollevare, eventualmente la questione di costituzionalità per violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. (Caligiuri, 2009, p. 60). Sulle sentenze nn. 348/2007 e 349/2007 cfr. Tega (2008, pp. 133 ss.); sul tema, più in generale, cfr. Ruggeri (2010).

³⁸ Guariso (2010, p. 362).

³⁹ Un esempio recentissimo è fornito dal bando del Comune di Brescia («Estendimento bonus per gli anziani pensionati - Anno 2010») per l'assegnazione di un bonus anziani solo a coloro che dimostrino di risiedere nel territorio comunale da almeno 10 anni.

compiuto 65 anni e versino nella situazione di bisogno oggettivo prevista dalla legge – «a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale»⁴⁰. Tale disposizione, che introduce un requisito addirittura più gravoso di quello previsto per il rilascio del titolo di soggiorno per lungoresidenti, alla luce del recente orientamento della Consulta, non può che essere ritenuto costituzionalmente illegittimo.

Altro esempio rilevante è quello delle prestazioni sociali in materia di diritto all'abitazione, da tempo qualificato come diritto fondamentale dell'individuo⁴¹. In una recente ordinanza, la n. 32/2008, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.a.r. Lombardia in ordine all'art. 3, c. 41-bis, l.r. Lombardia n. 7/2005⁴². Tale norma prevede, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica, che i richiedenti debbano «avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda». V'è da chiedersi se i giudici costituzionali, oggi, si esprimerebbero nello stesso modo. È indubbio, infatti che la sent. n. 187/2010 abbia cambiato lo scenario: trattandosi di prestazioni essenziali, si potrebbe concludere che il principio di parità di trattamento enunciato dalla Corte non consenta di discriminare sulla base di un requisito di residenza quinquennale, essendo sufficiente ai fini dell'accesso alla prestazione il semplice permesso di soggiorno (cfr. art. 41 t.u.i.).

⁴⁰ Per un commento, cfr. Schiavone (2009, pp. 339 ss.). La *ratio* della norma è evidentemente quella di restringere l'accesso all'assegno sociale: come si è osservato in dottrina, «si mira, in particolare, ad evitare che i genitori a carico ricongiunti con il cittadino straniero che chiedono il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo possano ottenere da subito l'assegno sociale» (Corsi, 2009, p. 46).

⁴¹ Corsi (2008, pp. 141 ss.) nonché Pezzini (2009, p. 10), che richiama Corte cost. 404/1988.

⁴² La Corte ha dapprima risolto il problema della ragionevolezza del requisito, ammettendola mediante un richiamo, invero non del tutto pertinente, a Corte cost. n. 432/2005; infatti, in quel caso si trattava di un beneficio non afferente all'area dei diritti inviolabili, in questo si vertendosi in materia di diritto all'abitazione. Trattandosi poi di «edilizia residenziale pubblica», ossia di una materia riservata alla potestà normativa regionale (cfr. art. 117, c. 4, Cost.), i giudici hanno escluso che la legge regionale dovesse conformarsi ai principi dettati dalla legislazione nazionale.

Sembra dunque prossima alla chiusura la parentesi aperta dal legislatore con la l. n. 388/2000. La Corte costituzionale ha dato nuova linfa al principio di equiparazione tra italiani e stranieri legalmente soggiornanti ai fini dell'accesso alle prestazioni assistenziali. Sta ora al legislatore, statale e regionale, prenderne atto.

BIBLIOGRAFIA

ASGI, *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009*, settembre 2009, in www.asgi.it.

BRUNELLI G., *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2010, 1, pp. 58 ss.

CALIGIURI A., *L'accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2009, 1, pp. 53 ss.

CHIAROMONTE W., *Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali*, «Rivista di diritto della sicurezza sociale», 2009a, 2, pp. 371 ss.

CHIAROMONTE W., *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, «Lavoro e diritto», 2009b, pp. 587 ss.

CIERVO A., *I diritti sociali dei migranti*, «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino 2010.

CORSI C., *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2008, 3-4, pp. 141 ss.

CORSI C., *Prestazioni assistenziali e cittadinanza*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2009, 2, pp. 30 ss.

CUNIBERTI M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, «Le Regioni», 2006, 2-3, pp. 510 ss.

DI STASI A., *I diritti sociali tra status civitatis, cittadinanza europea e integrazione sociale. Un'introduzione*, in ID. (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, Roma 2008.

GIUBBONI S. - ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, il Mulino, Bologna 2007.

GUARISO A., *Prestazioni assistenziali e «parametro» di ineludibile eguaglianza secondo la Corte costituzionale*, «D&L - Rivista critica di diritto del lavoro», 2010, 2, pp. 359 ss.

LOY G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2009, 2, pp. 197 ss.

MENGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in AA.VV., *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale* (a cura di NAPOLI M.), Vita e Pensiero, Milano 1998, pp. 3 ss.

MENGONI L., *Il contratto di lavoro* (a cura di NAPOLI M.), Vita e Pensiero, Milano 2004.

NOGLER L., *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica «fondata sul lavoro»?*, «Lavoro e diritto», 2009, 3, pp. 427 ss.

PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

ONIDA V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Relazione introduttiva presentata al Convegno *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

PEZZINI B., *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Relazione presentata al Convegno *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

RANALLI D., *L'accesso dello straniero all'assistenza sociale. Profili giurisprudenziali*, 2010, in www.altrodiritto.unifi.it.

RIZZI F., *La vicenda 'bonus bebè' a Brescia: quando la parità 'al ribasso' diventa ritorsione*, «D&L - Rivista critica di diritto del lavoro», 2009, pp. 289 ss.

ROZZI E., *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/09*, relazione al Convegno *In-sicurezza - I nuovi provvedimenti sull'immigrazione, welfare e comunità*, Bologna, 4/12/2009, in www.meltingpot.org.

RUGGERI A., *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Pisa, 4-5 giugno 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

SCHIAVONE E.C., *La «territorializzazione» dell'assegno sociale*, in MISCIONE M. - GAROFALO D. (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008*, IPSOA, Milano 2009.

SIMITIS ET AL., *Per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea. È tempo di agire*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 1999.

TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte «sub-costituzionale» del diritto*, «Quaderni costituzionali», 2008, 1, pp. 133 ss.

TORSELLO L., *I diritti sociali degli stranieri nella legislazione italiana tra previdenza e assistenza*, in DI STASI A. (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, Roma 2008.

TURSI A., *La riforma della normativa in materia di immigrazione del 2002: una ricognizione critica, tra politica e tecnica legislativa*, Working Paper CSDLE 'Massimo D'Antona', IT-14/2004.

CAPITOLO QUINTO

La periferia bresciana e l'immigrazione

di Enrico Tacchi

Il confinamento delle popolazioni immigrate nelle zone periferiche della città è un fenomeno un poco meno evidente a Brescia, rispetto a quello che si osserva in altri comuni italiani. Sotto questo profilo anzi sembra che Brescia presenti qualche tratto assimilabile, sia pure a una scala dimensionale più contenuta, alla struttura urbana di molte metropoli nordamericane, dove i flussi migratori più recenti vanno spesso a collocarsi nelle zone più centrali. La forte ed evidente presenza, ormai consolidata da molti anni, degli immigrati stranieri nel quartiere storico del Carmine (Grandi, 2008) è probabilmente il fenomeno più noto e più studiato di insediamento nel cuore della città, anche perché oggetto di interesse per gli organi di stampa, non solo locali. Ma si potrebbe aggiungere che nelle vicinanze della stazione ferroviaria, collocata a poche centinaia di metri dal centro, la presenza di immigrati risulta altrettanto massiccia, sia nelle strade sia nell'esercizio di attività commerciali.

In sostanza, pur in presenza di quartieri con percentuali di immigrati stranieri molto differenziate, non reggerebbe alla prova dei fatti l'ipotesi che a Brescia l'immigrazione dall'estero sia un fenomeno di dimensioni più rilevanti nelle periferie.

Tutto ciò non implica certamente l'assenza di insediamenti etnici periferici, o addirittura collocati in comuni limitrofi, come per esempio il residence 'Prealpino' di Bovezzo (Casella Paltrinieri, 2006), che ha costituito un caso di studio nazionale sull'immigrazione senegalese, prima del suo smantellamento avvenuto proprio nel 2010: una soluzione realizzata con modalità non troppo traumatiche rispetto a quanto si poteva temere. Ancora più periferici nella loro collocazione geografica sono gli insediamenti di persone che operano nel comparto agricolo e zootecnico, ormai quasi indispensabili per la conduzione di tali attività in numerosi territori della bassa pianura bresciana.

Peraltro, sembra assolutamente improponibile considerare come 'periferia bresciana' l'intera provincia: infatti, dalla Bassa padana alle vette alpine, i 200 km lungo cui si estende la provincia di Brescia assumono caratteri territoriali propri, eterogenei e parzialmente autonomi, per un peso demografico superiore di quasi sei volte a quello del capoluogo. Si tratta dunque di una situazione obiettiva del tutto difforme rispetto, per esempio, a Milano, dove il capoluogo conta il 42% della popolazione dell'intera provincia e gli altri comuni si dispongono a corona nell'arco di poche decine di chilometri, rappresentando così un *hinterland* sostanzialmente compatto.

Naturalmente, le considerazioni fin qui svolte sono basate su di una definizione 'fisica' delle periferie, contrapposte alle zone centrali all'interno dello spazio urbano; se invece si definisse per metafora come periferia ogni 'area debole' (Tacchi, 2010), ovvero qualunque luogo deprivato economicamente e socialmente (come peraltro è legittimo fare nelle scienze sociali), è chiaro che la grande maggioranza degli immigrati vi apparterrebbe quasi automaticamente, eccezion fatta per eventuali gruppi che godessero di uno *status* socio-economico singolarmente elevato.

Le considerazioni che seguono tengono presenti le problematiche dell'immigrazione e i possibili interventi osservati anche in numerosi altri contesti periferici, ma a Brescia vanno inserite in uno scenario particolare: la città e la sua provincia presentano infatti una quota di residenti stranieri ben superiore a quella media riscontrata in Italia e nella stessa Lombardia. Tutto ciò consente di verificare in anteprima la genesi di alcuni processi sociali che potrebbero in seguito riprodursi anche altrove, quando il fenomeno dell'immigrazione oltrepassa una certa soglia; inoltre, nelle attuali circostanze storiche, andrebbero tenuti presenti gli effetti delle tensioni generate da una crisi economica che ha coinvolto l'intero mondo del lavoro, senza risparmiare né gli italiani né gli immigrati.

Sotto il profilo normativo, non era difficile immaginare fin dall'inizio che l'approvazione di una normativa attraverso cui si condizionano allo svolgimento di un'attività lavorativa le procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno agli immigrati avrebbe posto seri problemi a quei soggetti che fossero rimasti senza occupazione, indipendentemente dalla loro volontà. Non a caso anche a Brescia l'opinione pubblica ha assistito a momenti di

tensione indotti dalle proteste di alcuni immigrati a causa del permesso di soggiorno scaduto, nonché alle conseguenti polemiche politiche tra i c.d. «fronti della fermezza e della solidarietà».

Gli episodi di questo genere sottolineano uno dei problemi che interessa oggi maggiormente i lavoratori, specialmente di *status* modesto, sia italiani sia stranieri: la disoccupazione, che rischia di alimentare una specie di guerra tra poveri, tanto più dirompente quanto più gli italiani sentono come concorrenziale la presenza di stranieri. In una recente indagine, condotta nelle quattro maggiori aree metropolitane italiane¹, sono state infatti rilevate, attraverso interviste qualitative somministrate ai residenti nelle zone con un tasso di immigrazione più elevato, crescenti diffidenze nei confronti degli stranieri per il grande numero di attività commerciali da essi avviate. Tali attività infatti, nella percezione di molti intervistati, sono state ritenute responsabili della quasi totale scomparsa delle piccole botteghe tradizionalmente gestite dagli italiani e quindi assimilate a indicatori di invasione del territorio da parte degli stranieri (Tacchi, 2010).

La comprovata osservazione che molto spesso gli stranieri si adattano a svolgere mansioni lavorative che gli italiani ormai rifiutano appare forse meno convincente in tempi di crisi e ancor più suscita diffidenza l'assegnazione di alloggi di edilizia economico-popolare. Poiché la casa, insieme col lavoro, è un elemento primario di identificazione personale e sociale, la crisi non favorisce sicuramente una serena accettazione del fatto che una famiglia straniera possa avere caratteristiche tali da poter scavalcare una famiglia italiana nella graduatoria delle assegnazioni di quelle case. Notoriamente e non da oggi questo problema si basa sullo squilibrio tra la forte domanda e la scarsa disponibilità di alloggi a canone di affitto agevolato.

A Brescia quest'ultima problematica interessa non solo l'Aler, ma anche un certo numero di soggetti del privato sociale impegnati in attività di sostegno alle categorie più svantaggiate, che dispongono di alloggi da affittare a canoni particolarmente mo-

¹ Si tratta di un'indagine che ha come oggetto i processi migratori e l'integrazione nelle periferie urbane, commissionata dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e svolta dall'Università Cattolica di Milano tra il 2008 e il 2009 in quattro diverse realtà territoriali: Roma, Milano, Acerra, Chieri. Per un esame dei risultati di questa indagine si vedano le due pubblicazioni: Cesa-reo - Bichi (2010) e Parra Saiani et al. (2010).

derati. Tra questi soggetti ve ne sono alcuni di antica tradizione, in particolare come espressione caritativa del mondo cattolico bresciano (Bruni, 2005).

Come è ben risaputo, alle difficoltà relative alla scarsità di lavoro e di alloggio si aggiungono in non pochi casi altri problemi di marginalità sociale. Non sempre si tratta di scarsa educazione formale (tra gli immigrati non mancano soggetti con titolo di studio piuttosto elevato, fino alla laurea) ma più spesso di difficoltà di inserimento, a cominciare dalla conoscenza della lingua, che possono ritardare o persino impedire percorsi di inclusione, fino al godimento dei diritti di cittadinanza nelle modalità previste.

Con molta probabilità, una marginalità sociale connessa alla perifericità geografica si potrebbe più facilmente riscontrare nelle campagne della provincia bresciana, dove si trovano numerosi addetti alle attività agricole e zootecniche che provengono dall'estero (per esempio, dal sub-continente indiano). Il ricorso a mano d'opera straniera è motivato dalla maggiore disponibilità di questi immigrati a svolgere mansioni legate a cicli di produzione ininterrotti, quali la mungitura o il foraggiamento del bestiame. Si tratta quindi di lavoratori che vivono al di fuori del contesto urbano, dove le loro opportunità di interazione con l'ambiente sociale e culturale del Paese ospitante sono drasticamente limitate.

Si rende quindi auspicabile una rafforzata diffusione delle attività di mediazione culturale, che già hanno conseguito buoni risultati negli altri contesti metropolitani italiani indagati dalla citata ricerca empirica (Tacchi, 2010).

Non a caso le seconde generazioni di immigrati, se opportunamente coinvolte, sembrano in grado di cogliere alcune possibilità di integrazione sociale più facilmente delle prime generazioni, perché la frequenza della scuola o la pratica di attività sportive possono favorire nei più giovani l'interscambio e il dialogo. Le parrocchie, gli oratori e le associazioni ricreative sono state infatti citate molto spesso tra le agenzie più efficaci nello stabilire relazioni positive tra gli italiani e gli immigrati.

Esperienze di inclusione di questo genere, pur avendo anzitutto valore in sé, hanno anche funzioni assai efficaci di prevenzione primaria. Come è ben noto infatti l'accresciuta sensibilità sociale per i problemi dell'ordine pubblico e per gli episodi di

devianza e di criminalità si traduce in vari casi in atteggiamenti sospettosi nei confronti degli immigrati. Tali atteggiamenti sono alimentati tra l'altro dalla forte sovra-rappresentazione degli stranieri all'interno della popolazione carceraria. A quest'ultimo proposito, se è comunemente riconosciuto che la repressione della devianza sociale – pur necessaria quando sconfinata nella criminalità – è meno efficace della prevenzione, allora sarebbe importante riconoscere che l'associazionismo, il volontariato, il terzo settore contribuiscono non poco a evitare che dall'estraneità e dalla mancanza di integrazione scaturiscano più drammatiche conseguenze in termini di sicurezza urbana.

BIBLIOGRAFIA

BRUNI M., *La Congrega della Carità Apostolica di Brescia*, Congrega della Carità Apostolica, Brescia 2005.

CASELLA PALTRINIERI A. (a cura di), *Un futuro in gioco: tra muridi senegalesi e comunità italiana*, Franco Angeli, Milano 2006.

CESAREO V. - BICHI R. (a cura di), *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*, Franco Angeli, Milano 2010.

GRANDI F. (a cura di), *Immigrazione e dimensione locale: strumenti per l'analisi dei processi inclusivi*, Franco Angeli, Milano 2008.

PARRA SAIANI P. ET AL., *Per un'integrazione possibile. Processi migratori in sei aree urbane*, Franco Angeli, Milano 2010.

TACCHI E.M., *Problemi e prospettive dell'integrazione sociale nelle aree urbane deboli*, in CESAREO V. - BICHI R. (a cura di), *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 67-108.

PARTE TERZA

Riflessioni sui dati di ricerca

CAPITOLO SESTO

Analisi sociale del territorio e formazione al dialogo interculturale

Note da un'esperienza

di Valerio Corradi

1. Premessa

Negli ultimi anni l'attenzione alla dimensione spaziale dei fenomeni migratori è andata crescendo portando a una quasi automatica riscoperta del peso delle variabili territoriali anche sul più specifico tema dell'interculturalità.

Invero, sul piano della produzione scientifica e dell'affinamento degli approcci metodologici si tratta di una prospettiva che vanta importanti contributi nella storia della sociologia collegati, in prevalenza, alla tradizione della scuola di Chicago che, proprio negli ultimi anni, sembra essere rivalutata da una parte del discorso sociologico contemporaneo¹.

Del resto, proprio l'intreccio tra esperienza urbana e flussi migratori costituì il primo banco di prova per molti ricercatori sociali che, seguendo il suggerimento di Robert Park di «sporcarsi le mani con la ricerca vera»², all'inizio del Novecento, misero l'accento sulla necessità di produrre conoscenza attraverso l'esperienza diretta.

Riprendendo questa impostazione originaria, il fine del presente contributo è quello di porre le basi per una progressiva valorizzazione dei metodi di ricerca sul territorio, *in primis* delle tecniche d'indagine dotate del più alto livello di flessibilità come quelle di osservazione partecipante, all'interno dei percorsi formativi in tema di interculturalità.

Riteniamo, infatti, che un impegno per la raccolta diretta e sistematica di dati e prove empiriche da parte di soggetti in for-

¹ Cfr. Gubert - Tomasi (1995).

² Lofland (1971, p. 2).

mazione su temi connessi con la gestione del fenomeno migratorio possa assegnare al percorso formativo un aggiuntivo valore pragmatico, capace di innescare una circolarità virtuosa tra ricerca, conoscenza e azione.

Assumeremo come riferimento la circoscritta, ma significativa esperienza della partecipazione dei frequentanti il *Master in Operatori del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private* (promosso nel 2010 dall'Università Cattolica del Sacro Cuore) alla parte del modulo di sociologia dedicata a metodi e analisi sociale del territorio con il quale chi scrive ha collaborato.

L'intento specifico è quello di mostrare come, per queste figure, lo sviluppo di competenze metodologiche specifiche rappresenti un elemento rilevante che favorisce una più completa descrizione dei problemi della convivenza e della comunicazione interculturale e consenta di delineare più efficaci azioni di intervento, in quanto 'significativo' strumento per intercettare bisogni ed emergenze nelle diverse situazioni locali.

Dopo aver presentato i termini e i contenuti di questa particolare proposta formativa, saranno illustrati alcuni dei risultati che essa ha consentito di conseguire sia in termini di dati empirici raccolti, sia in termini di una prima (parziale) valutazione dell'utilità dello sviluppo di competenze metodologiche pratiche per l'analisi sociale in figure emergenti quali gli Operatori del dialogo interculturale.

2. *Il percorso formativo e la scelta di un approccio partecipato*

Il Corso di Master universitario di primo livello in Operatori del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private è stato istituito (in seconda edizione) per l'anno accademico 2009/10 presso la sede di Brescia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore per iniziativa della Facoltà di Lettere e Filosofia e della Facoltà di Scienze della Formazione e in collaborazione con il Laboratorio di Ricerca e Intervento Sociale (LaRIS) e con il Centro Interuniversitario di Ricerca sulle Migrazioni (CIRMiB).

Si è trattato di un percorso finalizzato alla formazione di una nuova figura di operatore capace di progettare forme d'intervento nelle realtà in cui emergono problemi di convivenza e di comunicazione interculturale, alla luce di un approccio interdisciplinare.

Tra le competenze specifiche che il Master si è proposto di sviluppare nei frequentanti è da menzionare la promozione di modalità aperte e costruttive di interazione tra stranieri e italiani secondo percorsi di 'cittadinanza consapevole', capaci di aumentare il rispetto e il riconoscimento reciproci in situazioni conflittuali e non.

Il corso è stato strutturato in modo che, accanto a momenti di formazione di base, in prevalenza incentrati su lezioni frontali, vi fossero anche specifici moduli operativi, di laboratorio e di progettazione, secondo un approccio formativo orientato all'attivazione e alla partecipazione dei frequentanti.

All'interno di questo impianto, i momenti dedicati all'analisi sociale del territorio hanno interessato il gruppo in formazione nella fase iniziale del percorso, inserendosi nel modulo dedicato agli «Aspetti sociologici delle migrazioni e delle relazioni interetniche».

In sede di pianificazione dell'intervento formativo si è deciso di impostare il contributo sulla diretta sperimentazione di un metodo di analisi sociale, prevedendone l'applicazione a un concreto caso sul territorio.

La tecnica prescelta è stata l'osservazione partecipante, ovvero una strategia di ricerca nella quale il ricercatore si inserisce: «a) in maniera diretta, b) per un periodo determinato, in un gruppo sociale, c) preso nel suo ambiente naturale, d) instaurando un rapporto di interazione personale con i suoi membri, e) allo scopo di descriverne le azioni e di comprenderne, mediante un processo di immedesimazione, le motivazioni»³.

Come meglio precisato nel paragrafo successivo, l'oggetto della rilevazione è stato un quartiere di Brescia che si è scelto di osservare in modo strutturato tramite la costruzione di uno strumento per la rilevazione delle informazioni rappresentato da una griglia osservativa.

In fase di preparazione del gruppo di frequentanti il Master si è quindi dedicato uno spazio limitato all'inquadramento teorico rappresentato dalla pur ricca tradizione di studi in sociologia urbana, preferendo presentare il quartiere oggetto di studio come caso emblematico da indagare e dedicando la maggior parte

³ Corbetta (1999, p. 368).

del tempo alla costruzione e al perfezionamento di uno strumento di rilevazione rappresentato da una griglia per l'osservazione.

Accanto agli aspetti sociali e in condizione di coesistenza e reciproca influenza, la lettura dello spazio fisico (spesso trascurato nelle ricerche sui temi dell'interculturalità) si presenta come un requisito importante per osservare la realtà nella sua completezza.

Allo scopo di mettere in evidenza soprattutto il rapporto tra spazio urbano (inteso come spazio fisico, spazio di vita, spazio economico, spazio rifugio) e popolazione immigrata (fosse essa residente o di passaggio) nel corso delle lezioni si sono realizzati due sopralluoghi nel quartiere oggetto di studio, in modo da tentare di trarne alcune salienti indicazioni anche sotto il profilo metodologico-operativo.

Un'intera uscita è stata dedicata alla valutazione dei soli aspetti morfologici sulla scorta della constatazione che nell'esperienza del quartiere, come in altre analoghe, il radicamento delle popolazioni immigrate lascia dei segni visibili sul territorio, attraverso un particolare uso dello spazio pubblico, la connotazione dei luoghi di residenza, la costruzione e la visibilità di un sistema sociale e commerciale.

Sul piano metodologico il tema dell'osservazione delle persone nel loro territorio naturale, in una chiave scientifica, ha posto fin da subito ai membri del gruppo in formazione la questione del peso della condivisione da parte del ricercatore del contesto osservato, toccando così uno dei temi più dibattuti nell'ambito delle scienze sociali.

Dal confronto sono poi emersi dei capisaldi generali cui attecchirsi in fase di rilevazione, che possiamo qui riassumere in:

- recarsi sul campo,
- osservare partecipando,
- accogliere la diversità,
- realizzare e aggiornare costantemente un resoconto.

Dal gruppo, prima e durante la rilevazione, è emerso come l'osservazione partecipante si configuri come una continua ricerca del *face to face* con il proprio oggetto d'indagine.

Le ridotte risorse disponibili, per gli scontati limiti orari di un corso di Master, non hanno però impedito di configurare questa esperienza come momento di socializzazione di futuri Operatori del dialogo interculturale a una delle tecniche di rilevazione sto-

ricamente più usate nella ricerca sociale quale l'osservazione partecipante, tentando di impostare un modello di rilevazione applicabile anche in altri contesti dai singoli partecipanti.

Nei paragrafi successivi prenderemo in considerazione alcuni aspetti emersi da questa esperienza.

3. *Note sul campo di rilevazione: il quartiere Carmine di Brescia*

La sperimentazione dello strumento dell'osservazione partecipante strutturata da parte del gruppo in formazione è avvenuta in un luogo 'privilegiato' per la connotazione simbolica assunta negli ultimi anni in tema di interculturalità (non solo per la realtà locale ma anche per quella nazionale)⁴ rappresentato dal quartiere Carmine, collocato nel settore nord-occidentale del centro storico di Brescia.

Si tratta di un'area cittadina che storicamente, per le persone appena giunte nella città lombarda, provenienti prima dalle zone limitrofe della provincia poi, in anni recenti, dall'estero, ha assunto l'importante connotazione di spazio vitale, spazio economico, spazio rifugio, svolgendo tutt'oggi la distintiva funzione di primo appoggio e luogo di smistamento per gli immigrati.

Gli aspetti più significativi riguardanti la composizione della popolazione stanziata nell'area urbana oggetto di studio, rilevabili secondo stime dell'Ufficio Statistico del Comune di Brescia sui dati ufficiali al gennaio 2010, sono:

- *popolazione residente nel quartiere*: 6.300 unità (nel 2002 erano 6.239, nel 2004 erano 6.230);

- *percentuale di immigrati sulla popolazione totale*: 40% (nel 1993 era l'11%, nel 2004 il 36%);

- *composizione demografica*: fino al 1999 la popolazione straniera era prevalentemente maschile, poi è iniziata una tendenza al riequilibrio. Negli ultimi 5 anni si è assistito a un forte aumento del numero di nuclei familiari e del numero di minori presenti nel quartiere;

⁴ Si pensi ai contenuti e alla visibilità mediatica del recente episodio che ha visto 5 immigrati asserragliati sul braccio di una gru per protestare contro la propria condizione contrattuale, avvenuto proprio ai margini della via principale del quartiere Carmine (cfr. *Gli immigrati restano sulla gru*, «Il Giornale di Brescia», 1 novembre 2010).

- *nazionalità rappresentate*: se ne stimano 60 (nel 2004 erano 56);
- *gruppi etnici/nazionali più numerosi*: al 2004 la graduatoria per presenze vedeva i gruppi provenienti dalle seguenti nazioni: 1) Egitto, 2) Bangladesh, 3) Pakistan, 4) Albania, 5) India, 6) Filippine, 7) Sri Lanka, 8) Senegal, 9) Cina, 10) Ghana.

Come sottolineato da un recente studio sul quartiere, assunto come riferimento di partenza per l'approfondimento empirico⁵, nonostante il radicale processo di riqualificazione urbana sia proseguito anche negli ultimi anni, il Carmine continua a svolgere la funzione di importante punto di riferimento per molti dei primi arrivi di immigrati nella città di Brescia, che non solo si appoggiano agli alloggi fatiscenti sopravvissuti alle opere di ristrutturazione, ma anche a famiglie straniere ormai da molto tempo residenti nel quartiere e occupanti alloggi più dignitosi. La presenza di famiglie residenti nel quartiere sembrerebbe mostrare un certo radicamento di una parte della popolazione immigrata sul territorio, connesso all'aumento di numerosità di donne e minori (ad esempio per ricongiungimento familiare).

La popolazione italiana residente nel quartiere (60% del totale) è invece prevalentemente costituita da over 60, con un aumento della presenza negli ultimi anni di liberi professionisti e studenti.

A fronte di questi dati e delle dinamiche che essi segnalano una domanda di partenza proposta, estrapolata dalla precedente ricerca di Grandi (2008), è «che cos'è oggi il Carmine?», quasi a significare se sia ancora un luogo di e per immigrati oppure sia diventato qualcosa di diverso.

È stato questo l'interrogativo generale rispetto al quale misurare l'utilità degli strumenti di rilevazione come quelli proposti al gruppo di ricerca.

4. *La costruzione della griglia di osservazione e le fasi di rilevazione*

La griglia di rilevazione è stata costruita nella prima fase del lavoro mentre nelle successive il lavoro del gruppo si è concentra-

⁵ Grandi (2008, pp. 26-32).

to sulle modalità di raccolta, analisi e interpretazione dei risultati⁶. Restituiamo di seguito in breve le principali operazioni.

Fase 1: Delimitazione dell'oggetto di studio e dei metodi di ricerca.

Lo spazio è stato considerato l'oggetto specifico della ricerca. Lo studio ha riguardato le modalità di collegarsi, vivere, radicarsi, relazionarsi dell'uomo con la realtà prescelta e un certo contesto spaziale, in questo caso un preciso quartiere.

Fase 2: Analisi strutturale del contesto territoriale (quartiere).

L'analisi della realtà spaziale è stata condotta attraverso un'osservazione strutturata assumendo come riferimento le seguenti componenti⁷:

- componente demografica (composizione sociale della popolazione residente nel quartiere);
- componente morfologica (descrizione della dimensione fisico-spaziale);
- componente organizzativa (mappatura, descrizione e interpretazione delle diverse modalità di utilizzo del quartiere soprattutto da parte degli immigrati. Uso degli spazi pubblici e privati e rilevazione delle dinamiche economiche legate al sistema commerciale insediato).

Per gli aspetti demografici c'è stato un *focus* introduttivo sulla composizione sociale del quartiere con dei brevi cenni alla sua storia⁸. Per la componente morfologica, ovvero di analisi dello spazio fisico, si è prestata attenzione alla configurazione dello spazio e alle caratteristiche urbanistiche/edilizie, oggetti, manufatti, artefatti. Infine, per l'analisi degli aspetti sociali sono stati studiati:

- attori (persone e loro caratteristiche),
- attività (cosa stanno facendo),
- interazioni (comportamenti, relazioni tra soggetti),
- eventi e/o scene (ordinarie, straordinarie, Chi, Cosa, Quando, Dove, Come, Perché).

⁶ Cfr. Guidicini (1998, pp. 421-444).

⁷ *Ibi*, p. 423.

⁸ Grandi (2008, pp. 26-32).

Fase 3: Raccolta dei dati sul campo (2 uscite).

Per facilitare la raccolta dei dati sono stati organizzati dei gruppi di lavoro con 5/6 persone simultaneamente attive sul campo di rilevazione nelle diverse zone del quartiere.

Fase 4: Lettura e interpretazione delle informazioni raccolte sulla realtà fisica e sociale del quartiere.

Nell'ultimo incontro i gruppi hanno restituito quanto rilevato e si è proceduto all'analisi dei risultati.

5. Alcuni risultati della ricerca

I termini utilizzati da una lunga tradizione di sociologia urbana quali 'invasione', 'successione', 'selezione' e 'segregazione' per descrivere il rapporto tra spazi urbani e migrazione, applicati al quartiere oggetto di studio, ben riassumono le principali acquisizioni di questa piccola esperienza di rilevazione, basata sulla tecnica di osservazione partecipante strutturata. Tali concetti sono simultaneamente in grado di spiegare la complessità rilevata in questa realtà, anche se colta solo in un numero limitato di contatti.

Sul piano metodologico, tale affermazione, del resto, consente di evidenziare come l'utilizzo di strumenti di questo tipo per un esperto di interculturalità, quando anche avvenga in modo non sistematico, sia comunque in grado di fornire preziose informazioni (difficilmente reperibili altrimenti), per orientare progetti e interventi su questo tema.

Tra i risultati per forza di cose parziali e incompleti, a cui il gruppo di rilevazione è pervenuto dopo l'elaborazione degli spunti empirici, in parziale continuità con la ricerca di Grandi (2008) segnaliamo i seguenti:

- l'opinione diffusa tra alcuni osservatori degli anni Novanta che si trattasse di un quartiere di primo approdo per immigrati in difficoltà è stata solo parzialmente confermata. Piuttosto il Carmine sembra essere in prevalenza un luogo di servizi per gruppi di immigrati residenti in altre zone della città o della provincia, come dimostrato dalla persistente presenza di esercizi e attività commerciali da essi gestite;
- lo strumento di rilevazione utilizzato e i limiti della ricerca

non hanno consentito di sbilanciarsi sul radicamento per famiglie immigrate stabili, mentre appare certo l'insediamento nel quartiere di un numero crescente di giovani anche se rispetto ai progetti avviati dal Comune di Brescia (Progetti Carmine 2001 e 2005) non sembra assumere (perlomeno ad oggi) la connotazione di un quartiere universitario, *in primis* per la mancanza di servizi rivolti in maniera prevalente a giovani e studenti;

– le testimonianze di alcuni residenti nel quartiere da molti anni sembrano mettere l'enfasi sulla perdita di vitalità e del 'senso di comunità' da sempre riconosciuto al quartiere. Probabilmente questo dato è il frutto di un modello di convivenza ancora non ben definito, che non riesce a ridurre la separatezza tra comunità italiana (timido avvio di una *gentrification*) e comunità straniera. In sede di ulteriori approfondimenti una possibile verifica empirica potrebbe, ad esempio, verificare l'applicabilità a questa realtà della metafora-modello dei 'ghetti virtuali', che proprio di recente è stata utilizzata per descrivere la situazione di altre città⁹.

6. *L'analisi sociale nella formazione degli Operatori del dialogo interculturale: una prima valutazione*

L'esperienza con il gruppo di frequentanti il Master sul dialogo interculturale consente di sottolineare l'interesse di chi aspira a impegnarsi in questo settore nei confronti dell'affinamento di specifici strumenti per l'analisi delle situazioni socio-territoriali connesse al fenomeno dell'immigrazione.

Ancora oggi, la diffusa dimenticanza del peso delle variabili spaziali nella definizione dei fenomeni sociali è spesso trasmessa dall'ambito accademico a quello politico-decisionale con negative conseguenze in termini di efficacia ed esaustività di progetti e iniziative. Casi studio come quello del quartiere Carmine di Brescia mostrano proprio come il territorio non sia una variabile neutrale, ma abbia importanti ripercussioni sui fenomeni migratori¹⁰.

⁹ Tacchi (2010).

¹⁰ Cfr. Zajczyk (1991).

I migranti si dirigono in prevalenza verso la città per motivi culturali (città come spazio di libertà e luogo del consumo), economici (città come luogo di benessere e opportunità) e infrastrutturali (città come nodo delle principali reti di comunicazione) e questo pone specifici problemi di governabilità del fenomeno.

All'interno della città vi sono poi luoghi in cui i nuovi arrivati tendono a concentrarsi che diventano «spazi degli immigrati» o «spazi per gli immigrati»¹¹. Tuttavia lo studio degli aspetti socio-territoriali dell'immigrazione in Italia mostra come le zone e i quartieri occupati da stranieri abbiano pochi tratti in comune con quelli riscontrabili in altre realtà europee (ad esempio le *banlieues* francesi), sia sul piano della composizione sia sul piano della dislocazione fisica degli abitanti. Infatti, in Italia è raro il caso di quartieri a netta maggioranza di stranieri. Inoltre, a livello urbano, spesso si riscontra una prossimità (se non una mescolanza) tra spazi abitati/frequentati da immigrati e spazi abitati/frequentati da italiani. Questo determina situazioni nelle quali i conflitti interetnici e interculturali difficilmente sono assimilabili, a livello spaziale, a un confronto tra precise e distinte zone urbane, piuttosto tendono a diventare problemi i rapporti di vicinato e l'uso di spazi collettivi all'interno di un'area comune¹².

Alla luce di queste constatazioni chi è impegnato in progetti che si propongono di estendere le basi del dialogo interculturale necessita di specifici strumenti che sappiano leggere la situazione territoriale, proprio partendo dalle dinamiche più generali e viceversa. Sotto questo profilo, l'esperienza formativa appena descritta ha ribadito la rilevanza del possesso di competenze metodologiche orientate alla dimensione socio-territoriale per gli esperti di interculturalità, così come la necessità di un apprendimento sul campo delle medesime in un'ottica partecipativa.

¹¹ Cfr. Colombo - Genovese - Canevaro (2006).

¹² Cfr. Caponio (2006); Russo Krauss (2005).

BIBLIOGRAFIA

CAPONIO T., *Città italiane e immigrazione: discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, il Mulino, Bologna 2006.

COLOMBO A. - GENOVESE A. - CANEVARO A. (a cura di), *Immigrazione e nuove identità urbane: la città come luogo di incontro e scambio culturale*, Erickson, Trento 2006.

CORBETTA P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna 1999.

DELLE DONNE M. (a cura di), *Relazioni etniche. Stereotipi e pregiudizi: fenomeno immigratorio ed esclusione sociale*, EdUP, Roma 1998.

GRANDI F. (a cura di), *Immigrazione e dimensione locale. Strumenti per l'analisi dei processi inclusivi*, Franco Angeli, Milano 2008.

GUBERT R. - TOMASI L., *Teoria sociologica ed investigazione empirica: la tradizione della scuola sociologica di Chicago e le prospettive della sociologia contemporanea*, Franco Angeli, Milano 1995.

GUIDICINI P., *Nuovo manuale per le ricerche sociali sul territorio*, Franco Angeli, Milano 1998.

LOFLAND L.H., *Analyzing Social Setting*, Wadsworth, Belmont (CA) 1971.

PERULLI P., *Atlante metropolitano: il mutamento sociale nelle grandi città*, il Mulino, Bologna 1992.

RUSSO KRAUSS D., *Geografie dell'immigrazione. Spazi multietnici nelle città in Italia, Campania, Napoli, Liguori, Napoli* 2005.

TACCHI E.M., *La distanza sociale. Milano e i ghetti virtuali*, Franco Angeli, Milano 2010.

VICARI H.S. - MOULAERT F. (a cura di), *Rigenerare la città: pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, il Mulino, Bologna 2009.

ZAJCZYK F., *La conoscenza sociale del territorio: fonti e qualità dei dati*, Franco Angeli, Milano 1991.

CAPITOLO SETTIMO

L'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia e nella realtà bresciana

di Chiara Cristofori

1. Introduzione

I rifugiati sono forse i più sconosciuti fra gli stranieri, si sente parlare di immigrati, ma poco per ciò che riguarda i richiedenti asilo. Lo stesso concetto di ospitalità richiama una situazione complessa, avvertita da cittadini ed istituzioni che si dividono fra coloro che svolgono o appoggiano progetti ed azioni volte all'accoglienza e coloro che etichettano queste persone sotto l'unico termine di *clandestini*, provocando sovente intolleranza negli abitanti autoctoni e rendendo l'accoglienza già difficile in partenza.

Poca attenzione è stata posta infatti all'analisi delle loro esperienze di dislocamento ed inserimento nei Paesi che dovrebbero accoglierli, la letteratura a riguardo non è molto ampia, piuttosto di nicchia.

Fino a poco tempo fa la prima accoglienza SPRAR¹ era l'unico strumento in grado di fornire un percorso di accoglienza, tutta-

¹ Lo SPRAR, di cui si dirà più avanti, è il Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Nel 2001 il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) siglarono un protocollo d'intesa per la realizzazione di un Programma Nazionale Asilo (PNA), prima rete di progetti territoriali di accoglienza facenti capo agli enti locali. Nel 2002, con la legge 189/02, la Bossi-Fini, l'esperienza del PNA confluisce nello SPRAR. La stessa legge ha istituito la struttura di coordinamento del sistema, il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali, affidandone la gestione all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi per l'Asilo (FNPSA), a cui accedono gli enti locali che realizzano progetti di accoglienza e integrazione in favore dei richiedenti protezione internazionale. Le informazioni sono state raccolte al sito: <http://www.serviziocentrale.it/>. Con l'emanazione del decreto legislativo n. 25 del 25 gennaio 2008 (in vigore dal mese di marzo), l'Italia ha recepito l'importante direttiva dell'Unione Europea riguardante le procedure minime per il riconoscimento dello status, perfezionando così la specifica normativa e colmando diverse lacune per cui questa evoluzione è stata giudicata positivamente.

via recentemente si sono venuti a creare altri progetti definiti di seconda accoglienza, proprio per colmare carenze e difficoltà di integrazione riscontrate direttamente da operatori e beneficiari.

Nel corso di un lavoro di indagine², inteso a verificare il grado di accoglienza ed integrazione dei rifugiati a Brescia, sono stati presi in esame i progetti esistenti in Italia; inoltre, sono state realizzate delle interviste rivolte a rifugiati, operatori e persone impegnate nel terzo settore, interviste che hanno consentito di dare una direzione ben precisa alla ricerca. Grazie al loro prezioso contributo e soprattutto a quello dei rifugiati vengono delineati limiti e qualità dei progetti di accoglienza, rendendo i beneficiari personaggi attivi nell'analisi ma anche nella realtà stessa. Si comprende il loro percorso prima e dopo in Italia, mostrando bisogni e desideri diversi da tenere in considerazione per riuscire a portare avanti un percorso di accoglienza ed integrazione efficace³.

2. *L'asilo e l'accoglienza: i rifugiati a Brescia*

Parlare di rifugiati significa anzitutto parlare di diritti umani, poiché all'origine della partenza vi è una violazione di un diritto, come tale previsto anche nell'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo⁴.

Lo status di rifugiato è regolamentato dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951⁵, in vigore in Italia dal

² Si tratta di un lavoro di tesi, *I rifugiati in Italia: sfide all'accoglienza e all'integrazione*, nell'ambito del Master in Operatori del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private, organizzato dall'Università Cattolica, sede di Brescia.

³ È stato garantito l'anonimato, poiché si trattava di informazioni delicate e riservate. Per una maggiore garanzia, le interviste sono state condotte in luoghi scelti dai rifugiati stessi. In tal modo si è cercato di metterli il più possibile a loro agio.

⁴ Art. 14, c. 1: «Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni».

⁵ Il rifugiato è colui che richiede protezione internazionale e «che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra». Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, art. 1, lett. A, 1951.

1954, strumento che per la prima volta tentò di fornire una regolamentazione alla problematica, e dal successivo Protocollo del 1967, che ne ampliava l'ambito di applicazione.

A livello nazionale, la Costituzione italiana, attraverso l'articolo 10⁶, pone effettivamente l'Italia come Paese d'asilo. Ciò nonostante è solo agli inizi degli anni Ottanta che ci si è resi conto di quanto la legislazione italiana fosse carente al riguardo. Nonostante la Legge Martelli, la Turco-Napolitano e la Bossi-Fini⁷, tuttora in Italia non esiste una legge organica sul diritto d'asilo, che è stato invece regolamentato tramite leggi sull'immigrazione, mentre sarebbe necessario garantire ai richiedenti protezione internazionale «l'accesso ad un sistema strutturato e funzionale per la loro protezione, assistenza ed integrazione, che riduca le difficoltà operative per le amministrazioni locali, per il volontariato, le forze di polizia e tutti gli operatori del settore»⁸. Anche gli Stati europei, nonostante stiano facendo passi avanti, stentano a trovare soluzioni condivise⁹.

In Italia, il fenomeno dei rifugiati è più recente rispetto ad altri Paesi europei. Sono in generale le regioni del Sud (in particolare la Puglia, ma anche Calabria e Sicilia) a conoscere per prime il problema posto dai richiedenti asilo. La prima grande emergenza si verificò nel 1991 quando 40.000 albanesi sbarcarono sulle coste pugliesi. È del 1992 la Legge n. 390, Legge Puglia, che ha istituito i Centri di prima accoglienza per identificare le

⁶ Art. 10: «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge».

⁷ Nel 1990, la legge Martelli (L.39/90) aboliva la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra, secondo la quale venivano riconosciuti rifugiati solo coloro provenienti dall'Europa, allargando quindi l'ambito di interesse. Nel 1998, la legge Martelli venne sostituita dalla legge Turco-Napolitano (D.Lgs. 40/98), che non apportò modifiche sostanziali. Nel 2002, la normativa venne ulteriormente modificata attraverso la legge Bossi-Fini (L. 189/02), trovando piena attuazione solo nel 2005. La legge ha influito decisamente in materia d'asilo, portando alla decentralizzazione della procedura d'asilo e alla costituzione delle Commissioni Territoriali, le quali esaminano le istanze di riconoscimento che ricadono nell'ambito della protezione internazionale.

⁸ UNHCR (2009).

⁹ Negli anni l'Europa ha emanato 4 direttive, recepite in Italia con dei decreti. È recente l'attuazione delle due direttive europee 2004/83CE e 2005/85/CE, recepite all'interno dell'ordinamento italiano con il D.lgs n. 251/07 ed il D.lgs n. 25/2008, rispettivamente, direttiva 'qualifiche' e 'procedure'.

richieste di asilo e quelle dei migranti, ma rimanendo carente per tutti i servizi e percorsi di accompagnamento durante e dopo l'eventuale riconoscimento ed il rilascio del permesso di soggiorno.

Nel territorio di Brescia e provincia, l'immigrazione massiccia è già evidente a partire dagli anni Ottanta, ma i servizi che nascevano all'epoca si rivolgevano agli immigrati e non in modo specifico ai rifugiati, poiché è solo alla fine degli anni Novanta che la questione dei rifugiati acquista visibilità e rilevanza.

Come testimoniano le interviste a rifugiati e richiedenti asilo, le ragioni che li spingono a dirigersi verso Brescia spesso dipendono da consigli e informazioni raccolte nei centri di accoglienza al Sud, l'idea è che al Nord sia più facile potersi stabilire. Brescia è quindi spesso un punto di arrivo casuale, meta di secondo approdo, finalizzato ad un inserimento socio-lavorativo e non perché luogo di frontiera. Un'ulteriore motivazione dell'arrivo nel territorio bresciano riguarda coloro che non hanno potuto usufruire dei progetti di prima accoglienza SPRAR a Milano, che si dirigono verso altre aree della Lombardia, cercando ulteriori opportunità d'inserimento. Osservando la tabella 1¹⁰ è possibile comparare le maggiori nazionalità a livello nazionale e locale.

*Tabella 1 - Le principali nazionalità dei rifugiati in Italia
e in provincia di Brescia dal 2006 al 2009*

	2006	2007	2008	2009
<i>Italia</i>	Eritrea, Nigeria, Togo	Eritrea, Nigeria, Serbia-Montenegro, Costa d'Avorio	Nigeria, Somalia, Eritrea, Afghanistan	
<i>Brescia</i>	Ex-Jugoslavia-Kosovo, Pakistan, Nigeria, Costa d'Avorio		Pakistan, Kosovo, Gambia, Nigeria	Pakistan, Nigeria, Kosovo, Gambia

A Brescia, la presenza della comunità pakistana è molto forte non solo a livello di immigrazione, ma anche sul piano dei ri-

¹⁰ Il *Compendio Statistico a Cura dello Sportello Rifugiati della CGIL del 2010* ed il *Compendio Statistico a Cura dello Sportello Rifugiati della CGIL del 2008* sono stati realizzati dallo Sportello della CGIL di Brescia, attraverso i dati forniti dalla Questura,

chiedenti protezione internazionale, dato che varia rispetto a quello nazionale. I nigeriani compaiono in entrambi i casi, sono una delle nazionalità maggiormente registrate allo Sportello Rifugiati della CGIL di Brescia proprio come i gambiani.

A partire dall'anno 2004 si nota una contrazione nel numero di domande presentate alla Questura di Brescia. In quell'anno infatti si registravano 318 domande, mentre nel 2009 il numero è sceso a 163, confermando quindi il dato nazionale (- 43%) ed europeo (- 2%) di una diminuzione generale nelle richieste, del 2009 rispetto al 2008, tuttavia non omogenea in tutti gli Stati¹¹. Ad oggi, il numero di rifugiati in Italia è pari a circa 47 mila¹². La tabella 2 mostra le decisioni assunte da parte delle Commissioni a Brescia e provincia negli ultimi due anni (2008 e 2009). Il numero di richieste per riconoscimenti è diminuito di quasi il 50%. Da sottolineare le pratiche pendenti ed i dinieghi, numeri che di molto superano i riconoscimenti.

Tabella 2 - *Decisioni assunte da parte della Commissione Nazionale e delle Commissioni Territoriali a Brescia*

	2008	2009
<i>Status di rifugiato politico</i>	19 (Gambia, Pakistan, Guinea)	6 (Gambia, Pakistan, Costa d'Avorio)
<i>Protezione sussidiaria</i>	18 (Pakistan, Senegal, Kenia)	18 (Pakistan, Turchia, Gambia, Nigeria)
<i>Motivi umanitari</i>	169 (Kosovo, Pakistan, Nigeria)	51 (Kosovo, Pakistan, Nigeria)
<i>Dinieghi</i>	110 (Kosovo, Pakistan)	60
<i>Pratiche pendenti</i>	210	140
<i>Totale</i>	526	275

I progetti SPRAR mirano a garantire una totalità di servizi diversi, che abbracciano vari ambiti, un obiettivo più volte citato è la 'presa in carico di base' del beneficiario¹³. Tuttavia, il tempo di

¹¹ Nello stesso anno in Francia e in Germania si è registrata una crescita rispettivamente dell'11,9% e del 17,9%. OFPRA - Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. Maggiori informazioni alla pagina: http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Ofpra_2009_complet_BD.pdf.

¹² Cfr. SPRAR (2009a, pp. 48-53).

¹³ Si tratta pertanto di servizi di assistenza sanitaria, sociale, corsi di alfabetizzazione

permanenza, in base al decreto d'accoglienza n. 140/2005 pari a 6 mesi (prorogabili per altri 6), riduce già in partenza le possibilità di realizzazione di un'*accoglienza integrata* con il territorio. Ogni singolo progetto ipoteticamente può arrivare ad accogliere 40 richiedenti o rifugiati, 20 ogni 6 mesi. In realtà, la permanenza all'interno del progetto quasi sempre si prolunga fino ai 12 mesi, perché il percorso dell'accoglienza si rivela molto più lungo¹⁴.

Negli anni, il numero di progetti SPRAR sul territorio italiano è aumentato, ma nonostante ciò, non tutti i richiedenti riescono ancora ad usufruirne¹⁵. Ad esempio, nel 2008, i beneficiari sono stati 3.519, circa la settima parte delle domande esaminate, meno della metà rispetto allo status riconosciuto. Ciò evidenzia come la parte più consistente sia rimasta fuori dai progetti e che pertanto la loro accoglienza in Italia è fortuita e frammentaria, proprio come molti di coloro che quotidianamente si presentano allo sportello rifugiati della CGIL di Brescia. C'è chi è in Italia dal 2008, era ricorrente ed ancora non è riuscito ad entrare in un progetto SPRAR. Il suo italiano è tuttora stentato. L'unica accoglienza che riceve è quella dello Sportello Rifugiati della CGIL.

Limiti di intervento sono stati sollevati nel Rapporto ISMU 2007¹⁶, perplessità espresse anche dal Servizio Immigrazione e Cittadinanza di Brescia sulla tutela dei rifugiati da parte dell'Italia. Si considera quasi uno svantaggio ottenere lo status di rifugiato, poiché al di là della possibilità di ottenere la cittadinanza in 5 anni invece che 10 e di poter lavorare più facilmente rispetto agli altri immigrati, non esiste un progetto di accoglienza ed integrazione esteso a tutti i richiedenti.

Dopo il Lazio, la Lombardia è la seconda regione più interes-

e di apprendimento della lingua, attività multiculturali volte ai beneficiari, ma anche di interazione con il territorio. A questi si aggiungono anche i servizi per l'inserimento abitativo e lavorativo, attraverso percorsi formativi e riqualificazione professionale, l'orientamento e le informazioni legali.

¹⁴ Un dato positivo è la triennializzazione dello SPRAR. Fino ad ora il progetto doveva essere riproposto ogni anno ed approvato dal Ministero dell'Interno, senza la certezza che potesse essere accettato. Nei periodi di 'attesa' non erano in grado di dare risposte certe ai beneficiari dei progetti né di costruire percorsi di integrazione.

¹⁵ Nel 2007 la rete SPRAR era composta da 95 enti locali per un totale di 104 progetti. Nel 2009 i progetti SPRAR presenti sul territorio italiano sono stati 138, per un totale di 3.000 posti di accoglienza. Dati forniti da SPRAR (2008b).

¹⁶ Cfr. il XIV Rapporto ISMU (2008).

sata dalla presenza di richiedenti protezione internazionale¹⁷. Per l'anno 2008 i posti disponibili in Lombardia erano 269, di cui 100 finanziati dalla provincia di Milano; i restanti 169 erano distribuiti nelle altre province e comuni della Lombardia¹⁸.

L'operatore della CGIL, intervistato nel corso della nostra indagine, sottolinea la difficoltà nel raccogliere dati certi ed aggiornati riguardo ai rifugiati. Le informazioni ottenute dalla Questura si sono rivelate carenti su alcuni aspetti, ad esempio per il numero di permessi di soggiorno in vigore presenti a Brescia si parla di 'stime' piuttosto che di dati, elemento che rivela quanto il ruolo delle istituzioni debba essere rivisto, includendo nel lavoro di rete Questura e Prefettura. A quanto pare, a parte in qualche luogo di frontiera, la Prefettura non sembra avere un ruolo di rilievo: capita spesso infatti che siano altri enti ad occuparsi della segnalazione allo SPRAR, i 5 rifugiati intervistati si sono infatti diretti al Servizio Integrazione e Cittadinanza del Comune di Brescia, o verso realtà del terzo settore sotto consiglio di altri immigrati. Da lì, hanno poi trovato la strada per raggiungere i progetti SPRAR.

In Italia, è il Comune che sceglie di far parte dello SPRAR, tuttavia, se da un lato l'idea della partecipazione è volontaria, quindi decisa responsabilmente dal Comune, come atto di civiltà e presa di coscienza di un importante servizio, dall'altro questa stessa volontà può mancare e quindi molti Comuni non partecipano oppure aderiscono per poi annullare il progetto. È il caso di Brescia, con il progetto SPRAR *Brescia Accoglie* portato avanti da ADL a Zavidovici¹⁹. Dopo 4 anni di presenza nello SPRAR, nel 2009, il Comune con il cambio di giunta, ha interrotto la partecipazione. Nel 2010 pertanto l'unico progetto SPRAR attivo nella provincia di Brescia è *Casa Giona*, a Breno, presente dal 2004²⁰.

¹⁷ In Lombardia i progetti SPRAR sono 6 e si trovano a: Bergamo, Breno, Caronno Pertusella-fer, Cremona, Sesto Calende, Lecco.

¹⁸ ISMU (2009, pp. 309-313).

¹⁹ L'Ambasciata Democrazia Locale Zavidovici (ADL) nasce nel 1992, all'epoca della guerra in Bosnia-Erzegovina. Nel 2004, l'Associazione, tramite il Comune (l'ente locale), aveva gestito un progetto SPRAR di prima accoglienza. *Brescia Accoglie* verteva su diverse aree, sin dal primo anno di realizzazione, lo scopo principale era rivolto alla ricerca del lavoro e ad una soluzione alloggiativa autonoma.

²⁰ Il Progetto *Casa Giona*, gestito dalla cooperativa K-Pax, ha incrementato il numero, dei posti, passando da 15 a 20. Attraverso il metodo di lavoro di rete il centro *Casa Giona* ha sviluppato significative sinergie con le realtà istituzionali, del terzo

Paradossalmente, Brescia appariva più all'avanguardia quando ancora non esisteva un progetto di accoglienza a livello nazionale come lo SPRAR. Nel 2002 veniva proposta a Brescia in via sperimentale una delle forme di accoglienza all'interno del piano di zona per poter accogliere un piccolo gruppo di persone, 10 in tutto. Oggi invece, per ovviare alle mancanze, ad occuparsi di accoglienza sono lo Sportello Rifugiati CGIL, il Servizio Integrazione e Cittadinanza ed i Centri di accoglienza che ospitano coloro che necessitano di un luogo dove poter dormire. Ci sono poi le mense dove vi affluiscono non solo i rifugiati, ma anche altre persone che non hanno un sostentamento. Nel 2009 i riconoscimenti da parte delle Commissioni a Brescia sono stati 75, i quali superano i posti disponibili a *Casa Giona*, evidenziando come la provincia risulti carente sul piano dell'accoglienza.

Una caratteristica dei progetti SPRAR è anche la posizione territoriale, elemento sicuramente condizionante. Una realtà piccola come quella di Breno e del suo progetto, esempio di accoglienza decentrata per far defluire i rifugiati dalle aree metropolitane, può anche favorire l'utente nella socializzazione. La maggior parte delle attività avvengono a *Casa Giona*, il centro diventa il punto di riferimento del percorso, un piccolo microcosmo che funziona come una comunità, dove i beneficiari si trovano a contatto 24 ore su 24, anche con gli operatori e questi ultimi possono osservare elementi più difficili da riscontrare durante gli incontri programmati. Altre volte la socializzazione passa attraverso le comunità di appartenenza, come avviene a Brescia. Chi ci vive risulta avvantaggiato riguardo alle reti di comunità, che possono anche procurare qualche lavoro o un supporto psicologico. Fra gli intervistati c'è infatti chi predilige Brescia, perché lì ha un gruppo di persone che conosce con cui andare in chiesa. Spesso lamentano la mancanza di *amici di cuore*, così come il timore di comunicare ed avvicinarsi per la reazione spesso iniziale di non disponibilità da parte degli autoctoni e dei loro stereotipi verso lo straniero.

Si può sottolineare un ulteriore elemento di problematicità all'interno dello SPRAR, dove spesso emergono vulnerabilità non registrate al momento dell'inserimento nel database SPRAR. Be-

settore e del mondo 'profit', operanti nel territorio della Valle Camonica e della provincia di Brescia.

neficiari inviati come soggetti 'normali' si rivelavano poi portatori di problematiche complesse, tali da rientrare nelle cosiddette 'categorie vulnerabili', con un aggravio per il progetto e relative difficoltà gestionali. Nei rapporti finali di attività di *Brescia Accoglie* erano effettivamente valutate in negativo le modalità di invio dei beneficiari da parte del Servizio Centrale, riscontrando la non conoscenza dei singoli casi, storie e problematiche individuali. La scarsità dei fondi non permette inoltre all'ente gestore di potersi prendere completamente carico del beneficiario, come il caso della donna incinta o la necessità di cure mediche specializzate, fatti accaduti durante *Brescia Accoglie* e che hanno richiesto l'intervento dei servizi sociali o di finanziamenti privati per poter gestire il problema in maniera più efficace²¹.

3. *La seconda accoglienza e il ruolo del terzo settore*

La seconda accoglienza nasce dall'esigenza di colmare le carenze dei progetti SPRAR e dalla necessità di portare a termine il percorso rimasto incompleto. Infatti, dopo essere usciti dallo SPRAR, gli utenti non vengono più seguiti e di quel 47,51% che ha completato il cammino, non si può dire automaticamente che abbia realizzato l'integrazione nella realtà di accoglienza²².

Le competenze acquisite nella gestione e coordinamento dello SPRAR hanno portato l'associazione ADL a Zavidovici a realizzare a Brescia un progetto di seconda accoglienza, *La città di Eufemia*, sovvenzionato però da una fondazione privata con durata triennale, che rispondesse a esigenze urgenti dei beneficiari, quindi esclusivamente gestito dal terzo settore²³.

Le interviste realizzate a rifugiati che hanno già sperimentato

²¹ Secondo i dati elaborati dall'ICS per l'anno 2005, accogliere un richiedente asilo in uno dei progetti SPRAR costava in media allo Stato italiano 18,89 euro al giorno per persona. Paradossalmente, trattenere un cittadino straniero in un Centro di Permanenza Temporanea (CPT) costava in media 71,11 euro, secondo le stime della Corte dei Conti. Oliveri (2006, p. 112).

²² Cfr. SPRAR (2008a).

²³ Il progetto è attivo solo dal gennaio 2010, a giugno 2010, gli operatori non erano tuttavia in grado di poter inserire altre persone, almeno fino a fine agosto, poiché si trovavano già al completo. Trattandosi di un ulteriore accompagnamento nel percorso verso l'autonomia, il progetto dura dai 3 ai 4 mesi. Il contatto fra gli operatori e gli utenti è una parte fondamentale del progetto, attraverso l'accompagnamen-

lo SPRAR e che ora partecipano al progetto di seconda accoglienza hanno evidenziato quanto quest'ultima sia importante nel percorso verso l'*accoglienza integrata*, obiettivo rimasto a metà dopo la partecipazione al progetto SPRAR. La seconda accoglienza nasce quindi a ridosso di una vera e propria emergenza, quella che viene toccata con mano direttamente dagli operatori, mira a completare l'inserimento dei beneficiari nella realtà locale, i quali divengono anche risorsa sociale per la comunità; un doppio binario di intervento che è il vero obiettivo dell'*accoglienza integrata*.

La mancanza di un coordinamento a livello nazionale o regionale, in un certo senso restringe il raggio d'azione e non promuove un suo ulteriore sviluppo 'codificato' nel panorama italiano. Proprio per questa ragione è fondamentale la volontà di creare una rete territoriale, una collaborazione positiva fra i vari attori sociali che gli operatori de *La città di Eufemia* si erano posti come obiettivo ed hanno sviluppato con *Casa Giona*. Una carenza dello SPRAR, evidenziata dalla relazione finale 2004 di *Brescia Accoglie*, era proprio la difficoltà di cooperare con Prefettura, Provincia e Regione, nonostante risorse e competenze già presenti sul territorio, ma rivelatesi frammentarie. A partire dal 2005 si sottolinea invece una crescente collaborazione con la CGIL, per potenziare lo sportello richiedenti asilo.

Il carattere emergenziale delle azioni lo si ritrova sin dall'inizio. Basti pensare che lo stesso SPRAR nasce da azioni di volontariato trasformatesi poi in qualcosa di più strutturato, lasciando prefigurare ipoteticamente lo stesso percorso per la seconda accoglienza. È infatti indubbia la necessità di ulteriori percorsi verso l'autonomia che integrino il progetto SPRAR, altrimenti non sarebbero nati progetti come il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)²⁴ ed il Fondo di Accompagnamento all'Integrazione (FAI)²⁵, strumenti che ten-

to e l'orientamento nella formazione professionale, attività formativa, assistenza sanitaria e sociale.

²⁴ Il FER nasce nel 2000 grazie alla Commissione Europea per sostenere e promuovere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per accogliere richiedenti e titolari di protezione internazionale. Al momento è in atto il FER III (2008-2013), per azioni complementari e collaterali, che possono anche variare a seconda delle diverse realtà territoriali. Si tratta pertanto di una somma di sovvenzione che prevede il cofinanziamento da parte dello Stato membro che ne dispone. Cfr. SPRAR (2008b, pp. 49-53).

²⁵ Il FAI è un programma per interventi mirati e personalizzati nell'ambito della casa, del lavoro, della salute e della scuola nato nel 2003 per volere dell'ANCI. Può es-

tano di colmare quelle aree rimaste fuori dall'accoglienza od offrire un minimo di accoglienza proprio a coloro che non l'hanno mai ricevuta.

4. *Quale accoglienza e integrazione?*

«Per integrazione si intende la partecipazione attiva e piena, in condizioni di eguaglianza e di mutuo riconoscimento, alla vita delle società riceventi, senza implicazioni incombenti di carattere normativo»²⁶. In questa definizione è implicita un'idea di accoglienza e integrazione continuativa e stabile nel tempo, che implica una condivisione da parte della società di accoglienza.

L'*accoglienza integrata* dovrebbe essere un *luogo di incontro* fra chi ha cercato la protezione qui in Italia e la comunità d'accoglienza. Si tratta quindi di un doppio binario, da portare avanti in contemporanea.

Nel territorio bresciano, l'incontro, da parte dei rifugiati con la comunità locale, è attualmente limitato a coloro che vi lavorano o che ne sono interessati, ma non coinvolge la società nel suo insieme e nello specifico i territori locali. Essi risultano quotidianamente quasi invisibili, da parte degli autoctoni non sono noti i progetti e non si conosce nemmeno in modo esauriente la stessa definizione di rifugiato²⁷. Sono le buone prassi dello SPRAR a dare un input, per «assicurare nella gestione quotidiana una reale accoglienza integrata»²⁸, che non è uno slogan, bensì dovrebbe sviluppare un reale approccio verso il beneficiario, è infatti l'interazione quotidiana a produrre risultati positivi.

Se, all'inizio, la necessità principale è il lavoro per potersi ricostruire una possibilità di vita nella società d'accoglienza, poi si

sere erogato sia a coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, ma anche agli esterni, quelli che non sono rientrati in nessun progetto, o che già ne sono usciti, o ancora a chi è ancora richiedente. <http://www.serviziocentrale.it/pdf/FAI/Bilancio%20FAI%20-%20Edizione%202006-2007.pdf>.

²⁶ Ambrosini - Marchetti (2008, p. 21).

²⁷ Alle attività o agli eventi rivolti all'incontro fra la popolazione ed i rifugiati non si registra grande partecipazione, come nella Giornata Mondiale del Rifugiato 2010, evento estremamente significativo, ma che ha ottenuto poco riscontro sul piano delle presenze, nonostante gli argomenti trattati fossero molto interessanti.

²⁸ SPRAR (2008c).

manifesta la necessità di comunicare e dimostrare agli *Altri* la propria esistenza, il bisogno di farsi conoscere e ri-conoscere. Stabilizzarsi in Italia presuppone una conoscenza non solo geografica o economica del luogo, bensì anche delle persone che ci vivono, di instaurare un tessuto sociale, relazioni di reciprocità.

In sostanza, c'è bisogno di garantire e tutelare maggiormente i diritti d'asilo, l'accoglienza è definita anche dalle modalità dell'arrivo, che, se non tutelato, rischia di vanificare anche tutto il percorso successivo. È necessaria dunque una maggiore collaborazione fra i progetti SPRAR ed i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA). Rifugiati e richiedenti raccontano che passano anche due mesi all'interno e quando ne escono non conoscono lo SPRAR. Le informazioni elargite non sono omogenee, non tutti conoscono i loro diritti, né la possibilità di fare domanda per richiedere protezione internazionale²⁹. Si disperdono così in Italia, andando ad aumentare il lavoro nero e lo sfruttamento, potendosi servire solo dell'appoggio delle reti etniche.

A ben vedere, la tendenza alla chiusura nei confronti dei richiedenti asilo appare come un grosso passo indietro non solo per l'Italia, ma anche per l'ormai soprannominata «Fortezza Europa»³⁰. Il ruolo delle istituzioni, a partire da quelle locali, è necessario per lo sviluppo della consapevolezza e della partecipazione *integrata* rispetto al territorio e ai soggetti (immigrati, rifugiati, autoctoni) che lo abitano.

Se i Paesi si sottraggono alle azioni umanitarie di accoglienza, si delineano situazioni di emergenza, con il rischio di interventi inadeguati, soprattutto non avendo programmi in questa direzione, si rischia di non essere in grado di ponderarne tempi, costi, modalità di stabilizzazione dei richiedenti asilo e rifugiati, che finiscono con l'essere comunque accolti, perché non è possibile il loro respingimento, ma di non poter fruire di politiche e strategie finalizzate. Al contempo, molti dei richiedenti che ottengono la protezione internazionale o umanitaria non possono usufruire di progetti SPRAR, proprio come avviene oggi a Brescia, andando a rendere ancor più incerto un futuro già delicato. Ad oggi,

²⁹ Informazioni raccolte grazie alle interviste realizzate a rifugiati e richiedenti protezione internazionale, assidui frequentatori dello Sportello Rifugiati della CGIL di Brescia, e a Missione Italia - Medici senza Frontiere (2010).

³⁰ CEAR (2010).

chi si occupa di accoglienza a Brescia sono associazioni, cooperative e la Chiesa, realtà del terzo settore che riescono ad andare avanti solo grazie a finanziamenti privati o di risorse proprie che autonomamente tentano di risolvere queste inadeguatezze per rendere più completi ed effettivi i diritti dei rifugiati³¹. Ciò non significa eliminare lo SPRAR, piuttosto prenderlo come base e revisionarlo alla luce delle esperienze pregresse, dedicando più attenzione a quelle necessità che possono variare da persona a persona.

Analizzando le risorse umane ed economiche a disposizione, appare necessario offrire maggiori finanziamenti ai progetti SPRAR ed ai CARA, potenziandoli anche a livello informativo. Verificando l'esperienza SPRAR di Brescia, questa si era rivelata una sorta di *incipit* che presupponeva un lavoro più lungo per giungere all'*accoglienza integrata*. I rifugiati parlano positivamente della loro esperienza SPRAR, per tutti fondamentale è stato l'apprendimento della lingua italiana, che ha permesso loro un primo contatto con la società di accoglienza, per sentirsi di nuovo autonomi. Un rifugiato dopo un anno di accoglienza SPRAR a Brescia aveva tutte le carte in regola per potersi inserire nel mondo del lavoro e nella società italiana, tuttavia ciò non è accaduto proprio per la mancanza di azioni continuative ed efficaci. La crisi economica ha ovviamente peggiorato la situazione, rendendo più difficoltoso l'inserimento lavorativo ed abitativo, anche per pregiudizi da parte dei possibili locatori. Tuttavia, grazie al progetto *La città di Eufemia*, per due beneficiari il progetto si è tramutato in realtà, hanno trovato lavoro, vivono in appartamenti in autonomia e stanno tentando di passare a un livello successivo dell'*accoglienza integrata*, quello sociale. Stimolante risulta l'iniziativa portata avanti dalla cooperativa K-Pax, che permette ai beneficiari di utilizzare le proprie capacità per creare interazione sociale, attraverso laboratori di musica e apprendimento della tecnica batik per i tessuti. Dar voce significa rendere protagonisti e testimoni attivi della propria situazione di rifugiato, di ciò che non funziona e del potenziamento necessario alla propria inclusione nella società di arrivo.

³¹ Lo dimostra la cooperativa K-Pax, che è riuscita ad ampliare in un certo senso il progetto, inserendo in due appartamenti i beneficiari che, trascorsi i 6 mesi (o 12), non avevano ancora raggiunto la piena autonomia.

Riconoscere l'*Altro* come 'vittima' troppo spesso non corrisponde ad azioni per accogliere e integrare, mentre i rifugiati devono e vogliono essere posti in condizioni di parità; di fatto, potrebbero essere considerati come punto di incontro per migliorare l'accoglienza e l'integrazione in Italia, perché l'*accoglienza integrata* non può definirsi tale senza interazione e scambio fra le persone.

BIBLIOGRAFIA

AMBROSINI M. - MARCHETTI C., *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano 2008.

CARITAS/MIGRANTES, *Immigrazione: Dossier statistico 2009 XIX Rapporto*, Idos Edizioni, Roma 2009.

CODINI E. - D'ODORICO - GIOIOSA M., *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, Franco Angeli, Milano 2009.

COMUNE DI BRESCIA, *Progetto Brescia Accoglie*, Brescia 2006.

CONSORZIO NOVA ONLUS, *Guida giuridica. Guida al diritto d'asilo nel sistema italiano di protezione dei rifugiati*, Arti grafiche Molin, Mestre-Venezia 2007.

ICS (a cura di OLIVIERI M.S.), *L'utopia dell'asilo. Il diritto d'asilo in Italia nel 2005*, EGA, Torino 2006.

FONDAZIONE ISMU (a cura di), *XIV rapporto sulle migrazioni 2007*, Franco Angeli, Milano 2008.

ISMU, *Il diritto d'asilo in Lombardia: il quadro normativo e la rete territoriale dei servizi d'accoglienza e integrazione*, Fondazione ISMU, Milano 2008.

ISMU, *Il diritto d'asilo in Lombardia: nuove procedure, integrazione, non accoglienza e dimenticanza*, Fondazione ISMU, Milano 2009.

MEDICI SENZA FRONTIERE, *Oltre la frontiera: le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano 2006.

MISSIONE ITALIA - MEDICI SENZA FRONTIERE, *Al di là del muro: viaggio nei centri per migranti in Italia*, Missione Italia-MSF, 2010.

OLIVIERI M.S. (a cura di), *L'utopia dell'asilo. Il diritto d'asilo in Italia nel 2005*, EGA, Torino 2006, p. 112.

SPRAR, *I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, SPRAR, Roma 2008a.

SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, SPRAR, Roma 2008b.

SPRAR, *Raccolta Prassi SPRAR 2007-2008*, SPRAR, Roma 2008c.

SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, SPRAR, Roma 2009a.

SPRAR, *Guida pratica per i titolari di protezione internazionale*, SPRAR, Roma 2009b.

SITOGRAFIA

ANCI, *Lo Sprar funziona, lo dimostra anche l'aumento dei comuni entrati nella rete* (2009) [online]. Disponibile in <http://www.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdSez=10024&IdDett=21362> [consultato il 15 giugno 2010].

BBC, *Global Perspective: Living in Limbo* (2010) [online]. Disponibile in http://www.bbc.co.uk/worldservice/documentaries/2010/04/10048_living_in_limbo.shtml [consultato il 5 maggio 2010].

CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2010* (2010) [online]. Disponibile in http://www.cear.es/files/CEAR%20INFORME_2010.pdf [consultato il 17 giugno 2010].

EUROPA, *Fondo Europeo per i Rifugiati (2008-2013)* (2007) [online]. Disponibile in http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114567_it.htm [consultato il 10 giugno 2010].

GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri* (2003) [online]. Disponibile in <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF> [consultato 28 aprile 2010].

LA CITTÀ DI EUFEMIA, *La città di Eufemia. Trovare rifugio in comunità accoglienti* (2010) [online]. Disponibile in <http://www.lacittadieufemia.org/joomla/chi-siamo.html> [consultato il 10 maggio 2010].

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE, *Honorer notre tradition d'asile*

(2010) [online]. Disponibile in http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_them_asi&numrubrique=343 [consultato il 10 giugno 2010].

MINISTERO DELL'INTERNO, *I centri dell'immigrazione* (2010) [online]. Disponibile in <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html> [consultato il 24 aprile 2010].

MINISTERO DELL'INTERNO, *I numeri dell'asilo* (2009) [online]. Disponibile in http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/statistiche/politiche_immigrazione_asilo/I_Numeri_dellAsilo.html [consultato 24 aprile 2010].

MINISTERO DELL'INTERNO, *Testo della Convenzione del 1951, relativa allo status dei rifugiati* (1951) [online]. Disponibile in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/convenzione_Ginevra_rifugiato.pdf. [consultato il 20 aprile 2010].

OFpra, *Rapport d'activité 2009* (2010) [online]. Disponibile in http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Ofpra_2009_complet_BD.pdf [consultato il 17 giugno 2010].

PARLAMENTO EUROPEO, *'Condizioni intollerabili' nei centri di detenzione per i rifugiati in Europa, secondo gli eurodeputati* (2009) [online]. Disponibile in http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/022-49473-047-02-08-902-20090213STO49387-2009-16-02-2009/default_it.htm [consultato il 30 maggio 2010].

PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento Europeo su Lampedusa* (2005) [online]. Disponibile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//IT> [consultato il 30 maggio 2010].

SPRAR, *L'accoglienza integrata* (2010) [online]. Disponibile in <http://www.serviziocentrale.it/?AccoglienzaIntegrata&i=3&s=5> [consultato il 1 giugno 2010].

SPRAR, *L'esperienza del FAI, Fondo di Accompagnamento all'Integrazione* (2008) [online]. Disponibile in <http://www.serviziocentrale.it/pdf/FAI/Bilancio%20FAI%20-%20Edizione%202006-2007.pdf> [consultato il 1 giugno 2010].

UNHCR, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugee* (2007) [online]. Disponibile in <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> [consultato il 23 aprile 2010].

UNHCR, *I rifugiati in Italia* (2009) [online]. Disponibile in www.unhcr.it/news/download/123/176/30/i-rifugiati-in-italia.html [consultato il 23 aprile 2010].

UNHCR, *La normativa italiana* (2009) [online]. Disponibile in <http://www.unhcr.it/news/dir/59/la-normativa-italiana.html> [consultato il 23 aprile 2010].

UNHCR *The 1951 Refugee Convention - Questions and Answers* (2007) [online]. Disponibile in <http://www.unhcr.org/3c0f495f4.html> [consultato 23 aprile 2010].

ALTRI SITI INTERNET

www.anci.it

www.imldb.iom.int/section.do

www.iom.org

www.meltingpot.org

<http://fortresseurope.blogspot.com/>

www.serviziocentrale.it/

www.unhcr.it/

www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home

CAPITOLO OTTAVO

Il front office dell'Agenzia delle Entrate incontra il contribuente straniero: contesti, percezioni, progetti

di Tiziana Ragusa

1. Introduzione

Questo contributo trae origine dalla convinzione che i tempi siano maturi affinché la Pubblica Amministrazione consideri con particolare attenzione la presenza straniera nel nostro Paese e favorisca, anche attraverso la propria specifica operatività, il processo di integrazione degli immigrati, 'nuovi cittadini': lo straniero ha necessità di comprendere anzitutto il funzionamento del nostro sistema, per poi poter attuare tutti gli adempimenti previsti dall'ordinamento.

In quanto funzionario dell'Agenzia delle Entrate, la mia analisi è mirata ad analizzare soprattutto il ruolo esercitato dall'Amministrazione finanziaria nel processo di integrazione dei contribuenti stranieri.

In qualità di contribuente, lo straniero sia dipendente che imprenditore, porta con sé anzitutto un'esigenza di informazione chiara ed esaustiva rispetto agli adempimenti previsti dalla nostra normativa: va considerato infatti che, nel proprio Paese d'origine, il sistema fiscale è spesso assente o comunque diversamente strutturato rispetto all'Italia. La richiesta del codice fiscale e della tessera sanitaria, così come la presentazione della dichiarazione dei redditi, possono rappresentare delle novità assolute per chi arriva nel nostro Paese e non va, a mio parere, trascurata una particolare formazione in tal senso, magari supportata dalla collaborazione di mediatori culturali provenienti dalle medesime aree di origine.

Sono pienamente convinta, infatti, che una positiva integrazione, basata sull'esercizio dei diritti-doveri di cittadinanza, passi anche da questi aspetti: comprendere come 'funziona' il Paese

in cui si è deciso di vivere e lavorare, conoscerne la normativa, sia una strada importante da percorrere, affinché ci si possa sentire integrati nella società italiana e decidere di contribuire attivamente al suo funzionamento e al suo sviluppo.

Avere l'onere di conoscere i propri doveri, infatti, porta inevitabilmente con sé la possibilità di individuare anche i propri diritti.

A tale proposito, si possono citare due fra le molte iniziative realizzate dall'Agenzia delle Entrate sull'intero territorio nazionale:

1) *Vivere e lavorare in Piemonte*: si tratta di una vera e propria scuola di educazione tributaria appositamente studiata per rispondere ad una duplice esigenza: da un lato quella dei cittadini immigrati e neo-comunitari interessati ad essere in regola con il fisco, ma in difficoltà per la complessità delle norme, dall'altro quella dell'Agenzia delle Entrate mossa dall'intento di avvicinare questa nuova platea di contribuenti per renderli consapevoli degli obblighi fiscali ed evitare loro un'evasione 'involontaria'¹.

2) *'Integrazione e Legalità'*: si tratta del progetto attuato dalla Direzione Regionale Umbria nel 2010, l'ultimo quindi in ordine cronologico da parte della Agenzia delle Entrate. Anche in questo caso, l'obiettivo primario del progetto è stato quello di favorire l'integrazione degli stranieri presenti sul territorio, attraverso la conoscenza dei propri diritti e doveri fiscali.

La componente imprenditoriale straniera, negli ultimi anni, ha visto importanti tassi di crescita e questo aspetto si manifesta con particolare importanza nel territorio della provincia di Brescia dove, in base a quanto emerge osservando i dati della Camera di Commercio², dal 2004 alla fine del 2009 si verifica un notevole incremento: al 31 dicembre 2004 gli stranieri iscritti al Registro Imprese di Brescia, con cariche di titolari o soci di impresa, erano 8.364. A fine 2009 sono arrivati a 12.159 unità, con un aumento cumulato di oltre il 45%.

¹ Dal Comunicato Stampa del 30/11/2006 dell'Agenzia delle Entrate - Ufficio Relazioni Esterne pubblicato sul sito www.agenziaentrate.it e dall'articolo pubblicato il 02/12/2008 sulla rivista telematica «Fisco Oggi - www.nuovofiscooggi.it».

² *Imprenditoria extracomunitaria in Provincia di Brescia - anno 2009*, «Quaderni di approfondimento», 6, maggio 2010 - CCIAA di Brescia scaricabile dal sito www.bs.camcom.it.

Quanto sopra fa riflettere anche sui risvolti tipicamente 'tributari' di un'attività economica e sulla necessità di rendere consapevoli gli stranieri degli adempimenti necessari per 'essere in regola' con il nostro ordinamento, in modo tale da consentire loro l'esercizio effettivo dei diritti-doveri di cittadinanza.

A tale proposito il ruolo dell'Agenzia delle Entrate è particolarmente importante: la componente straniera della nostra società, infatti, è rilevante non solo dal punto di vista numerico, ma anche e in modo sempre più evidente, dal punto di vista economico.

2. L'attività di front office dell'Agenzia delle Entrate

Nell'ambito dell'attività svolta dall'Agenzia delle Entrate, l'erogazione di servizi è, per tipologia, quella particolarmente esposta all'interazione diretta con l'utenza. Il lavoro svolto dal personale di front office, quindi, è caratterizzato in modo particolare dalla necessità continua di interfacciarsi con il contribuente, il quale è portatore di esigenze di volta in volta diverse, a seconda del servizio di cui necessita, ma anche e soprattutto a seconda della propria personalità, del proprio modo di agire, del carattere e, fattore da non trascurare, della propria impostazione culturale.

A tale proposito è necessario porre un'attenzione specifica all'interazione con il contribuente straniero: tale tipo di relazione, infatti, implica una serie di dinamiche che spesso non riguardano solo la semplice erogazione del servizio, ma che coinvolgono attivamente l'intera sfera personale.

Nel corso di un'indagine che ho svolto direttamente presso l'Agenzia delle Entrate³, ho trovato particolarmente interessante osservare il fenomeno e ho scelto di focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche della relazione che intercorre fra il personale impiegato nell'attività di front office degli uffici dell'Agenzia delle Entrate e l'utente straniero.

Dall'osservazione svolta presso il front office dell'Agenzia delle Entrate, e da quanto mi è stato possibile rilevare recandomi agli

³ Si tratta di un lavoro di tesi nell'ambito del Master in Operatori del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private, organizzato dall'Università Cattolica, sede di Brescia.

sportelli di altri uffici della Pubblica Amministrazione come utenti, mi è parso di cogliere alcune differenze nell'atteggiamento spontaneo del personale impiegato nell'attività di sportello.

Ho potuto notare come l'interazione con un utente italiano ponga normalmente il servizio su un piano prettamente professionale. Forse proprio perché poggia su un substrato culturale comune, molti elementi della comunicazione e della relazione vengono dati per scontati o neppure vengono presi in esame, quasi come se fossero considerati non inerenti l'attività in essere.

Nel caso in cui l'interazione avvenga fra persone di culture diverse, come si verifica spesso fra funzionari italiani e utenti immigrati, emerge la presenza di 'filtri' culturali, legati all'emotività della relazione interpersonale e ai valori socio-culturali che caratterizzano le due individualità.

Il funzionario italiano, infatti, pare sia sollecitato, nell'interazione con persone di cultura totalmente diversa dalla propria, anche su piani emozionali che, normalmente, appaiono sopiti in ambito professionale.

L'utente straniero, d'altro canto, si trova spesso ad operare in un contesto a cui non sente di appartenere, che non è proprio, a volte ha un approccio caratterizzato da rigidità, dovuta probabilmente all'insicurezza rispetto ai comportamenti da tenere e alle procedure da rispettare.

A questo punto, ciò che può determinare il successo o meno dell'interazione è la modalità con cui si gestisce questa 'emergenza' di atteggiamenti e di emozioni normalmente non contemplata nel rapporto burocratico impersonale, di weberiana memoria.

3. Alcuni risultati dell'indagine sul personale del front office

Al fine di analizzare meglio le caratteristiche della relazione fra il personale di front office dell'Agenzia delle Entrate e il contribuente straniero, grazie alla collaborazione fra l'Ufficio Formazione, Comunicazione e Sviluppo della Direzione Regionale Lombardia dell'Agenzia delle Entrate e l'Università Cattolica del Sacro Cuore (sede di Brescia), è stato predisposto un questionario somministrato al personale di front office impiegato nei due Uffici Territoriali dell'Agenzia delle Entrate con sede nella città di Brescia e i risultati sono stati i seguenti.

I questionari raccolti complessivamente sono stati 26, ma uno di essi non può essere considerato in quanto sono state annullate tutte le pagine in maniera tale da non fornire alcuna risposta. I 25 questionari validi, nella maggior parte dei casi, sono stati compilati in maniera corretta e completa.

Per alcune tipologie di domande, comunque, è possibile notare come non sia stata fornita risposta o la compilazione non abbia seguito le istruzioni fornite, rendendo il dato non significativo per l'analisi. Probabilmente, le domande a cui è stata data una risposta incompleta o per le quali non è stata data alcuna risposta, prevedevano l'analisi di un aspetto percepito dal funzionario come particolarmente 'sensibile', sia dal punto di vista della possibile individuazione dell'intervistato (come nel caso della mancata indicazione dei dati anagrafici), sia dal punto di vista del giudizio socio-culturale (come nel caso in cui ci sia da esprimere un parere riconducibile ad un elemento valoriale). Anche riguardo alla sezione relativa alla possibilità di ricevere formazione in ambito interculturale e alla definizione delle aspettative in merito, si trova una buona concentrazione di risposte assenti: questo dato, a mio parere, può forse essere interpretato come scarso interesse nei confronti della materia in questione e quindi, a suo modo, rappresenta anch'essa una forma di risposta.

Vediamo ora, per ogni sezione del questionario, i risultati ottenuti.

Tenendo conto delle suddette considerazioni in merito alle risposte mancanti, si fa presente che quanto verrà di seguito segnalato viene parametrato al complesso delle risposte valide.

Sezione A - Dati anagrafici

Rispetto alla struttura demografica della popolazione interessata dall'indagine, i dati sono poco significativi perché, presumibilmente per il timore di essere individuati, i funzionari in alcuni casi non hanno fornito le informazioni richieste, soprattutto riguardo all'anno di nascita e all'anzianità di servizio presso l'Agenzia delle Entrate, forse considerati dati particolarmente sensibili.

Sezione B - La componente straniera sul territorio

Per quanto concerne la percezione della presenza straniera sul territorio della provincia di Brescia, il 56% ha affermato che gli stranieri sono 'Tantissimi' e, secondo il 54,2%, si tratta soprattutto di famiglie.

È stato chiesto di classificare i due gruppi etnici percepiti co-

me più numerosi nel territorio della provincia di Brescia ed è emerso quanto segue: il gruppo etnico percepito come più numeroso è proveniente dall'Europa dell'Est secondo il 45,8% dei funzionari che si sono espressi, mentre per il 25% è originario dell'Asia meridionale.

È interessante notare, a questo proposito, come la percezione degli intervistati coincida quasi perfettamente con la realtà. Se confrontiamo quest'ultimo dato con la graduatoria delle prime dieci cittadinanze presenti nel comune di Brescia (vedi fig. 1), troviamo che effettivamente, per quanto riguarda la popolazione femminile, le prime tre nazionalità rappresentate sono, nell'ordine, Ucraina, Romania e Moldavia (quindi Est Europa), mentre per quanto concerne la popolazione maschile, due cittadinanze sulle prime tre in graduatoria appartengono all'area dell'Asia Meridionale (nella graduatoria, infatti, troviamo nell'ordine Pakistan, Egitto e Bangladesh). I dati relativi alla presenza straniera effettivamente registrata nella provincia di Brescia con riferimento al 1° luglio 2008⁴ confermano la percezione dei funzionari intervistati, i quali mostrano di essere degli attenti osservatori.

Sezione C - L'Agenzia delle Entrate e l'utenza straniera

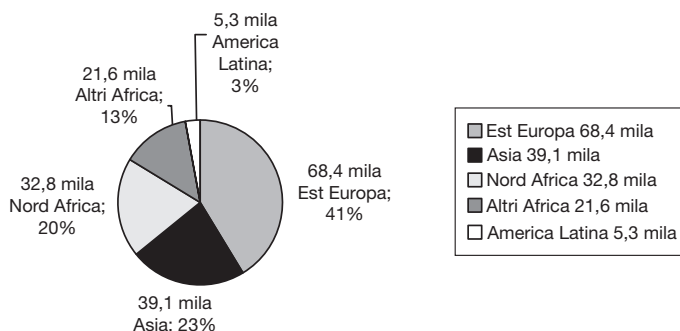
Rispetto al rapporto fra l'Agenzia delle Entrate e l'utenza straniera, alla richiesta di quantificare l'utenza straniera presente in ufficio durante una giornata lavorativa, il 44% afferma che costituisce il 25-30% dell'utenza totale. Da notare, a questo proposito, che solo il 4% del campione percepisce la presenza straniera come superiore al 50% del totale.

Nell'esaminare la frequenza delle difficoltà incontrate nell'interazione con l'utenza straniera, il 52% afferma di aver avuto poche difficoltà, mentre il 36% dice di averne vissute abbastanza.

Le criticità percepite dagli operatori sono riconducibili soprattutto alla componente linguistica della comunicazione: da un lato vengono percepite come abbastanza frequenti situazioni in cui si riscontra la fatica, per l'utenza straniera, di comprendere le informazioni fornite e la modulistica in uso; dall'altro viene evidenziato che in molti casi i funzionari non hanno adeguate competenze linguistiche per realizzare una comunicazione efficace.

⁴ Besozzi (2010).

Figura 1 - *Stranieri presenti in provincia di Brescia al 1° luglio 2008 per macroaree di provenienza (variante media)*



Fonte: elaborazione CIRMiB su dati Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità.

La non adeguatezza delle competenze per una relazione con altre culture viene esclusa dalle cause alla base delle difficoltà di interazione nel 40% dei casi. Questo dato appare particolarmente importante e può essere letto alla luce di una duplice valutazione: si tratta della convinzione che non sia determinante, ai fini di una corretta interazione 'burocratica', una specifica competenza nella relazione interculturale, oppure, in qualità di operatori, si ritiene di essere adeguatamente formati anche rispetto a questo tipo di problematiche? Probabilmente entrambe le considerazioni hanno un peso in questo tipo di analisi, come verrà confermato più avanti, esaminando quanto emerge dall'analisi del fabbisogno formativo.

È stato esaminato, in seguito, quale fosse l'elemento positivo avvertito dagli operatori, in relazione alla presenza di contribuenti stranieri nell'ambito di attività dell'Agenzia delle Entrate ed è emerso, a tale proposito, con una percentuale pari al 64% delle risposte, il ruolo della Pubblica Amministrazione nella promozione dell'integrazione e della legalità, a conferma di quanto affermato più sopra rispetto all'esercizio dei diritti-doveri di cittadinanza.

Interessante appare la percezione della diversità rispetto alle esigenze espresse dai contribuenti italiani e dai contribuenti stranieri: per quanto riguarda i contribuenti italiani, viene 'scelta' l'opzione che prevede l'interesse per la conoscenza degli adem-

pimenti fiscali, quasi a voler comunicare un 'desiderio' di uniformarsi alle regole che sarebbe percepito come 'tipico' dei contribuenti italiani. L'opzione relativa alla richiesta dei requisiti per poter usufruire di agevolazioni fiscali, invece, viene correlata, per ben il 60% delle risposte, alla componente straniera.

Si può ritenere che la scelta di queste due opzioni mostri una percezione stereotipata della realtà: sembrerebbe quasi che gli italiani siano ritenuti i 'diligenti', coloro che intendono essere fedeli agli adempimenti fiscali, mentre gli stranieri siano i 'furbi', coloro che, anzitutto, intendono scoprire come poter 'risparmiare' sull'aspetto fiscale.

Sezione D - Progetti e proposte

L'ultima sezione del questionario è dedicata all'esame della formazione pregressa degli operatori in ambito interculturale e all'eventuale manifestazione di interesse per percorsi di approfondimento sull'argomento, anche per chi non avesse mai fruito di formazione in tal senso.

Solo in due casi è già stato seguito uno specifico percorso su tematiche connesse al dialogo interculturale e, da questi operatori, viene ritenuto utile ricevere ulteriore formazione in questo ambito.

Comunque, viene ritenuto utile, dal 52% degli operatori, un intervento formativo a sostegno del personale impiegato nella prima informazione e nell'attività di sportello, in quanto quotidianamente sollecitato dall'interazione con l'utenza straniera. Solo il 24% degli intervistati non ritiene necessario un intervento formativo, in quanto percepisce di essere già in grado di affrontare l'utenza straniera.

Fra coloro che ritengono utile approfondire queste tematiche, le tipologie di interventi considerati importanti, in ordine di preferenza, sono la necessità di ottenere maggiori indicazioni da parte dell'Amministrazione su come comportarsi (opzione scelta dal 31,2%) e la frequenza di un corso di formazione sul modo con cui rapportarsi meglio ai contribuenti stranieri (opzione preferita dal 25%).

Tra i funzionari che ritengono utile un percorso di formazione specifico quale modalità di approccio a queste tematiche, viene considerato particolarmente importante l'approfondimento di apposite strategie di comunicazione interculturale, prescelto nel 60% dei casi; a seguire, ma con alcuni punti di distacco, l'elaborazione di procedure semplificate per l'utenza straniera (op-

zione selezionata nel 20% delle risposte). In ultima posizione viene indicato l'interesse per lo studio delle lingue straniere comunitarie (scelto nel 6,7% dei casi): probabilmente il fatto di non ritenere particolarmente importante un approfondimento delle competenze linguistiche da parte degli operatori di sportello mostra come parte degli intervistati ritenga che sia onere dei contribuenti stranieri approfondire la conoscenza della lingua italiana per limitare le difficoltà di comprensione reciproca.

Riguardo infine alle aspettative espresse nei confronti di un ipotetico percorso di formazione specifico, destinato agli operatori di front office, emerge un dato che reputo veramente importante, soprattutto ai fini di un'eventuale progettualità futura: nell'80% delle risposte viene espressa l'aspettativa di miglioramento delle capacità comunicativo-relazionali nei confronti dei contribuenti stranieri (12 intervistati su 15 optano per questa scelta). Credo che quest'ultimo aspetto non vada trascurato in quanto penso che interventi in tal senso siano auspicabili in ogni tipo di organizzazione, in particolare nella Pubblica Amministrazione, quotidianamente impegnata nell'interazione con utenti provenienti da diverse aree geografiche e conseguentemente da diverse culture.

4. Riflessioni conclusive

Dai dati esposti emerge che la maggior parte dei funzionari intervistati (52% delle risposte), ritiene utile un intervento formativo a sostegno della propria specifica attività lavorativa e richiede maggiori indicazioni da parte dell'Amministrazione su come comportarsi. Soprattutto, i funzionari ritengono reali e presenti le difficoltà di interazione con il contribuente straniero, difficoltà di cui pensano che l'Amministrazione debba farsi carico. A conferma di ciò, nel momento in cui si tratta di scegliere l'intervento più opportuno fra quelli proposti, il 31,2% ritiene fondamentale l'ottenimento di maggiori indicazioni, da parte dell'organizzazione, su come comportarsi; la seconda opzione prescelta prevede l'erogazione di un corso di formazione sul modo con cui rapportarsi meglio ai contribuenti stranieri.

Credo che la prima opzione implichi, concettualmente, anche la seconda, cioè che richiedere un corso di formazione sia

un modo specifico, per i funzionari, di rivolgere all'Amministrazione la richiesta di attenzione e di sostegno alla propria attività lavorativa.

Entrando nello specifico degli argomenti che si riterrebbe utile trattare emerge come gli operatori impiegati nell'attività di front office siano particolarmente interessati a ricevere formazione mirata alla conoscenza e all'utilizzo di tecniche comunicative utili al miglioramento della relazione con il contribuente straniero.

Come si è avuto modo di sottolineare all'inizio di queste riflessioni, negli ultimi anni sono intervenuti importanti cambiamenti nella composizione della società e di conseguenza nell'utenza degli uffici dell'Agenzia delle Entrate. Credo quindi che, alle competenze tecnico-professionali proprie di un funzionario impiegato nell'Amministrazione finanziaria, vadano oggi affiancate specifiche competenze comunicative interculturali, che sappiano favorire la relazione anche con il contribuente straniero.

Considerando il vissuto all'interno degli uffici dell'Agenzia delle Entrate come spaccato di quanto possiamo ritrovare in generale nel contesto sociale, mi sembra di poter evidenziare una certa 'esitazione' rispetto alla determinazione dell'atteggiamento nei confronti dello straniero: non ho riscontrato impostazioni molto sensibili al tema dell'integrazione, tuttavia neppure posizioni nettamente etnocentriche, come ci si potrebbe aspettare in un contesto urbano come quello di Brescia, dove l'incidenza della componente straniera sulla totalità della popolazione raggiunge livelli che si attestano attorno al 16% e, come in molte altre parti d'Italia, si registra un aumento di forme di chiusura o di ostilità nei confronti degli stranieri⁵.

Alla luce dei dati raccolti, si può osservare come la nostra società stia vivendo una *transizione*, che mi sentirei di inserire a metà strada fra un atteggiamento di *minimizzazione* ed uno di *accettazione*: non si è ancora scelto se rimanere in un'impostazione etnocentrica o 'lanciarsi' fiduciosamente nel pensiero etnorelativo⁶.

Ciò di cui sono convinta è che in un contesto complesso come il *pluriverso multiculturale* che caratterizza la società in cui viviamo, gli strumenti che siamo abituati ad usare per interpretare

⁵ http://www.affaritaliani.it/sociale/europei_ostili_verso_immigrati070910.html.

⁶ Castiglioni (2006, p. 14).

la realtà, le 'cornici' che da sempre caratterizzano il nostro modo di pensare, non siano più sufficienti per comprendere quanto ci circonda: forse è proprio questa 'carenza di attrezzi', questa percezione di inadeguatezza per affrontare la mutata realtà, che rende insicuro il 'salto' verso l'altro.

Se le cose stanno così, allora credo che la disponibilità e l'apertura all'acquisizione di 'nuove cornici' possa davvero costituire la strada su cui camminare affinché il 'salto' a cui si accennava, non sia più percepito come un 'salto nel buio', da cui difendersi e da evitare, ma un'avventura stimolante che ci darà la possibilità di vivere da protagonisti in un 'mondo a più colori'.

BIBLIOGRAFIA

BESOZZI E. (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMIB 2009*, Vita e Pensiero, Milano 2010.

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI BRESCIA, *Imprenditoria extracomunitaria in Provincia di Brescia - anno 2009*, «Quaderno di approfondimento», 6, maggio 2010.

CASTIGLIONI I., *La comunicazione interculturale: competenze e pratiche*, Carocci, Roma 2006.

SCLAVI M., *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Bruno Mondadori, Milano 2003.

ZANFRINI L., *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Roma-Bari 2010.

SITOGRAFIA

www.affaritaliani.it

www.agenziaentrate.it

www.bs.camcom.it

www.comune.brescia.it

www.ismu.org

www.nuovofiscooggi.it

CAPITOLO NONO

L'integrazione della popolazione straniera nelle aree rurali lombarde

Il caso degli indiani punjabi

di Francesca Peano Cavasola

1. *Stranieri, aree rurali e fragilità*

Il tema degli stranieri nelle aree rurali è di recente interesse, perché, a partire dai primi consistenti arrivi degli anni Novanta, la scelta prevalente di tutti i neo-arrivati è stata quella di stabilirsi nei grandi centri urbani, dove maggiori erano le occasioni lavorative e le possibilità di essere sostenuti logisticamente da familiari, amici o connazionali¹. Negli ultimi anni invece gli stranieri hanno cominciato a stabilirsi anche nelle province più piccole, nei comuni meno popolosi e nelle aree montane e la loro presenza in queste zone, per lo più rurali, sta crescendo percentualmente in modo maggiore che nelle aree dei grandi centri urbani. Il fenomeno, ancora poco studiato, viene testimoniato in Lombardia dalla crescita percentuale della presenza di immigrati in province piccole e a vocazione agricola, come Mantova (+16,1% dal 2008 al 2009, contro il +10,4 della Lombardia in complesso) e Lodi (+17,5% dal 2008 al 2009). Se si osserva un arco di tempo maggiore (2005-2009), significativa è la crescita anche delle province di Cremona (+60,1%, contro il +36,1% della Lombardia in genere) e di Pavia (+60,9%). Nella provincia bresciana, tra i distretti con una crescita della popolazione straniera più rilevante nel 2009, sono presenti: il distretto montano Val Camonica-Sebino (+19,8% variazione 2008/2009), i distretti di media popolosità, ma bassa presenza di stranieri come quelli di Monte Orfano (+17,6% variazione 2008/2009), Brescia ovest

¹ Si fa riferimento alle tanto studiate reti etniche. Per un approfondimento: Decimo - Sciortino (2006).

(+17,1%) e Brescia est (+15,4%) ed infine il meno densamente popolato distretto della Bassa Bresciana Centrale (+15,1%)².

Si tratta di province e distretti assai eterogenei tra di loro e almeno nel caso della provincia di Lodi o dei distretti di Brescia est, Brescia ovest e Monte Orfano si potrebbe trattare di un fenomeno di *sprawl* dei più grandi centri urbani di Milano e di Brescia³. Il fenomeno dello *sprawl*, che consiste nella creazione di quartieri residenziali periferici rispetto alla città, può portare anche alla creazione di 'ghetti' in aree più fragili, perché prive di servizi o meno qualificate. Significativo è il caso delle *banlieues* parigine, il cui esempio pone forti interrogativi sul pericolo che anche nelle aree rurali esaminate si possano creare luoghi di isolamento più che di integrazione⁴.

Il fenomeno dell'arrivo di queste nuove popolazioni nelle aree rurali desta molto interesse, proprio perché le aree di insediamento sono considerate fragili per la povertà e precarietà delle condizioni di vita materiali e per la povertà delle relazioni e delle opportunità. I sociologi, però, vedono nell'arrivo della popolazione straniera, non esclusivamente un pericolo, ma anche un'occasione per invertire i processi di spopolamento, invecchiamento, desertificazione economica e ambientale e impoverimento dei servizi che contribuiscono alla fragilità di queste aree⁵.

Nel caso italiano non sembrano per ora essersi create realtà di ghettizzazione suburbana e anzi alcuni recenti studi sull'integrazione degli stranieri affermano che la loro presenza nei centri urbani minori sia caratterizzata da condizioni di vita migliori e da una positiva integrazione con la popolazione del territorio⁶.

² Per un approfondimento di questi dati si veda il contributo di Menonna e Blangiardo in questo volume.

³ Per un approfondimento sul significato di *sprawl*: Duany - Plater Zyberk - Speck (2000).

⁴ Sul tema dell'integrazione degli stranieri nelle periferie emerge un'analisi positiva nel volume: Cesareo - Bichi (2010).

⁵ Per un dibattito sul tema si vedano gli atti del convegno *Nuove popolazioni rurali. Immigrati e neonati nelle campagne italiane*, Rovigo, 13 marzo 2010. Indicazioni su: <http://www.lscmt.units.it/osti/Nuovepopolazionirurali.htm>.

⁶ Si vedano gli indici di integrazione ISMU in Cesareo - Blangiardo (2009). Gli indici di integrazione messi a punto dal CNEL sono disponibili in un aggiornamento a luglio 2010 sul sito www.cnel.it.

2. Caratteristiche e impiego di lavoratori indiani nelle aziende agricole lombarde

Il settore agricolo in Italia è costituito soprattutto da piccole aziende a conduzione familiare⁷, dove gli stranieri sono occupati principalmente in attività di raccolta con condizioni di lavoro che vanno dal caporalato al contratto stagionale. Il settore, inoltre, è in crisi e presenta nel decennio 1990-2000 un calo del numero di aziende (-1,3%), una riduzione degli occupati (-15%) e una crescita della senilizzazione degli imprenditori del settore⁸.

La Lombardia ha comunque una posizione di eccellenza tra le regioni italiane per il numero e per la dimensione delle aziende agricole presenti (2^a per numero di aziende di dimensione superiore alle 16 UDE) ed è impegnata nei settori più redditizi, come quello della zootecnia e del seminativo.

In particolare la dimensione aziendale, secondo una recente indagine dell'INEA, è correlata ad una crescita del numero dei lavoratori assunti e del numero dei giorni lavorativi per cui sono impiegati. La ricerca mostra anche come abbiano beneficiato della solidità del settore proprio i lavoratori extracomunitari, che nel periodo in esame (1998-2007) sono cresciuti del 970% in Lombardia e solo in misura molto minore nelle altre regioni italiane (tab. 1)⁹.

Nella nostra regione, inoltre, nonostante esista il fenomeno del lavoro stagionale e irregolare, in particolare nelle serre e nei vivai, l'indagine INEA stima che il 70-80% dei lavoratori agricoli stranieri regolari abbia un contratto annuale.

Da un'analisi delle nazionalità più presenti nel settore emerge in modo evidente il ruolo preponderante dei lavoratori indiani, provenienti in particolare dalla regione del Punjab.

In seguito a conflitti etnici fra Sikh e Hindu in questa regione e alla chiusura delle precedenti mete di immigrazione, la presenza di indiani Sikh è cresciuta esponenzialmente, a partire

⁷ Secondo l'indagine ISTAT 2000 sull'agricoltura, l'80% delle aziende agricole italiane è di questo genere. Attualmente è in lavorazione il nuovo censimento ISTAT sull'agricoltura che consentirà di ottenere dati più aggiornati. Il rapporto del precedente censimento è disponibile su www.istat.it.

⁸ Dati ISTAT.

⁹ Cicerchia - Pallara (2009).

Tabella 1 - *Impiego di stranieri nell'agricoltura italiana (1998-2007)*

<i>Regioni</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>Variazione 1998/2007</i>
Puglia	14.942	8.283	8.200	15.326	18.434	19.973	26.038	70%
Veneto	4.827	6.685	8.929	12.519	16.576	17.023	19.314	300%
Emilia-								
Romagna	2.590	4.200	6.200	6.850	8.680	17.866	17.737	580%
Lombardia	1.615	3.050	5.400	11.000	14.900	15.100	17.300	970%
Trentino-								
Alto Adige	7.000	15.000	16.500	18.000	14.500	14.250	14.900	110%
Campania	8.100	7.350	7.100	12.400	13.150	12.800	11.100	40%
Toscana	3.924	5.906	7.634	9.406	10.360	10.960	10.280	160%

Fonte: elaborazioni da dati indagine INEA 2009.

dagli anni Novanta, al punto che si è parlato di «diaspora indiana»¹⁰. In Lombardia, come in altre regioni, grazie al supporto delle reti etniche, in particolare familiari, la concentrazione del loro impiego nel settore agricolo è predominante, tanto che nel 2009 era operaio agricolo o assimilato il 31,7% degli indiani della regione, contro il 10 e l'11% di albanesi e marocchini, solo per citare le più importanti nazionalità nel settore¹¹. La maggiore propensione della popolazione indiana a scegliere il settore agricolo come ambito di lavoro sembrerebbe testimoniare che in misura maggiore di altre nazionalità considerino l'agricoltura uno sbocco lavorativo a lungo termine. Molto significativa, infatti, è la loro presenza nelle province a più forte vocazione agricola, come Brescia (4^a nazionalità presente, sono circa 15 mila), Bergamo (5^a nazionalità con 10.500 presenze), Mantova (2^a nazionalità con 10 mila presenze) e Cremona (2^a nazionalità con 7.600 presenze). L'87% degli indiani, che risiedono in Lombardia, vive in queste quattro province.

La ricettività del settore agricolo nei confronti dei lavoratori indiani è testimoniata dal basso tasso di irregolarità che li caratterizza (13% la media lombarda, addirittura solo 9% a Brescia; al 1° posto in Lombardia gli Eritrei con un tasso di irregolari del 24%), a fronte di un'irregolarità nel settore agricolo lombardo

¹⁰ Cologna (2007). L'autore approfondisce anche la storia del loro arrivo in Italia e come, a partire dall'impiego nei circhi in Emilia-Romagna, siano arrivati ad essere impiegati in agricoltura.

¹¹ Questi, come i dati successivi, sono stati estratti o elaborati a partire da: Zanfrini (2010).

che è circa quattro volte superiore al settore industriale e quindi molto significativa. Si può dedurre che gli indiani arrivino già qui con l'impiego assicurato o perché segnalati da un parente o perché comunque sono più appetibili nel mercato dei lavoratori di altre nazionalità.

L'area di impiego è tradizionalmente quella zootecnica, dove, come emerso anche dalle interviste realizzate nel corso della ricerca di cui si dirà più avanti, sono impegnati soprattutto nella cura degli animali, sia per una loro maggiore abilità nell'uso dei macchinari computerizzati, sia perché poco adatti a fare i trattoristi.

La relativa ricchezza del settore, caratterizzato da aziende di medio-grandi dimensioni, elevata meccanizzazione e ciclo chiuso nella produzione, ha consentito a questi lavoratori un certo agio economico e la possibilità di ricongiungere le famiglie. Nel 2009 sia Cremona sia Mantova presentavano una presenza di nuclei familiari superiore alla media lombarda (rispettivamente del 72,8% e del 68%, contro una media lombarda del 65,6%). Elevato anche il numero dei minori, che, per esempio, nella comunità indiana cremonese rappresentano circa 1/3 dei presenti¹². La presenza delle famiglie pone ulteriori interrogativi sulla presenza e la qualità dei processi di integrazione, che si sono voluti indagare nella ricerca realizzata in Lombardia.

3. Gli indiani punjabi tra due culture. I risultati della ricerca «Un'economia di scambi»

Gli indiani sono spesso indicati come la popolazione di immigrati che suscita meno paura e meno distanza sociale, perché poco visibile e grande lavoratrice: ne è un esempio la ricerca realizzata nel Cremonese nel 2002, che, analizzando gli articoli di un quinquennio del locale giornale «La Provincia», ha sinteticamente concluso che «i turbanti non turbano»¹³. L'invisibilità relativa di questa popolazione di migranti corrisponde anche ad un'effettiva integrazione con la popolazione delle aree in cui risiedono?

¹² Fonte del dato e utile per un approfondimento del tema dei minori: Galloni (2007).

¹³ OPI Provincia di Cremona (2002).

Altre ricerche locali mettono in luce aspetti di criticità, come l'isolamento femminile, la scarsa partecipazione alle attività del territorio di adulti e bambini, la povertà materiale delle condizioni di vita¹⁴.

La semplice invisibilità può essere probabilmente giustificata dal fatto che questa popolazione è impiegata prevalentemente in agricoltura, dove le mansioni previste lasciano poco tempo libero per frequentare luoghi di aggregazione e le abitazioni sono localizzate in aree rurali, spesso isolate. Il poco tempo libero, per la maggior parte della popolazione, che è di religione sikh, viene impiegato nella frequentazione dei luoghi di culto, come emerge da molte ricerche svolte sul campo¹⁵. La loro potrebbe quindi essere una condizione di isolamento maggiore di quelle rilevate per le altre nazionalità di stranieri. Non per nulla molto spesso viene messa in luce la condizione di isolamento delle donne indiane, che non parlano quasi per nulla la lingua italiana e partecipano in scarsa misura al mercato del lavoro¹⁶.

Nei mesi di aprile-settembre 2010 è stata realizzata una ricerca qualitativa per approfondire i segnali contraddittori emersi sul tema dell'integrazione dei lavoratori indiani nelle aree rurali lombarde. L'indagine è stata svolta attraverso la somministrazione di interviste semi-strutturate condotte attraverso un metodo ermeneutico e alla presenza di un mediatore culturale¹⁷.

Nel corso delle interviste sono stati interpellati i mediatori, gli imprenditori agricoli, i loro lavoratori indiani e le rispettive famiglie, per approfondire e capire quali siano gli elementi favorevoli o sfavorevoli ad una permanenza duratura e ad un proficuo scambio con territori che li ospitano. L'integrazione viene considerata, quindi, nella sua dimensione dialogica e relazionale, co-

¹⁴ Si vedano le ricerche di: Bertolani (2002); Compiani - Galloni (2005); Cominelli - Ziliani (2000).

¹⁵ La popolazione indiana presente in Italia è per l'80% di religione sikh, mentre il 20% è hindu. Per un approfondimento: Bertolani (2007).

¹⁶ Il tema emerge anche dalle nostre interviste a due mediatrici del Centro Come di Mantova.

¹⁷ L'indagine, svolta tra marzo e novembre dell'anno in corso, con tre casi di studio rispettivamente nelle province di Brescia, Cremona, Lodi e interviste di approfondimento con testimoni privilegiati a Mantova è attualmente in fase di conclusione ed è prevista la pubblicazione di un rapporto di ricerca. Alle interviste ha collaborato Caterina Brianza, corsista del Master in Formazione interculturale, organizzato presso l'Università Cattolica di Milano.

me il prodotto dell'acculturazione reciproca dei soggetti che si incontrano sul territorio e condividono in un'ottica di cooperazione e condivisione la quotidianità¹⁸.

L'indagine ha confermato aspetti ambivalenti nella qualità delle relazioni descritte e vissute dai testimoni intervistati. Di seguito sono analizzati in modo sintetico alcuni di questi aspetti.

3.1. I rapporti con i datori di lavoro tra bisogno e dipendenza

In tutti i casi esaminati le aziende agricole sono a conduzione familiare e i lavoratori vivono presso il datore di lavoro. Lo stretto contatto tra i due nuclei familiari genera sentimenti ambivalenti nei datori di lavoro, che sono combattuti tra la consapevolezza dell'importanza del lavoratore nell'economia della propria azienda e la percezione di una sua accentuata distanza sociale e culturale. L'importanza del lavoratore è strategica per l'azienda per molti motivi:

– *la manodopera a partire dagli anni Novanta è stata molto difficile da reperire e i lavoratori stranieri sono stati in questo senso una scelta obbligata.* «Perché qui è successo che se tu vai appresso alle vacche, anzitutto non trovi più la morosa» o «...sai negli allevamenti i nostri italiani non vogliono più lavorare, perché le mani non se le vogliono sporcare». E ancora sui tempi di conciliazione vita-lavoro: «Perché ormai la nostra società è programmata su stili di vita che sono quelli dell'impiegato [...] l'uomo deve stare in quegli spazi lì [...]. Gli stranieri che lavorano qua, invece, sono abbastanza scollati da questa logica»;

– *la meccanizzazione non può per ora sostituire in modo completo la manodopera,* non solo perché «intanto che il computer sta dando da mangiare qualcuno deve sempre guardarli», ma anche perché le aziende agricole lombarde sono molto complesse e prevedono attività che vanno dalla cura dei campi, necessari in larga misura per lo smaltimento dei liquami della zootecnia, alla cura degli animali, alla produzione del prodotto finito (prosciutti e formaggi), fino alle attività di vendita diretta e agriturismo. È chiaro che un tale numero di attività non può essere sostituito *in toto* dalla meccanizzazione;

¹⁸ Si fa riferimento al tema del multiculturalismo quotidiano. Per un approfondimento: Colombo - Semi (2007).

– *ai lavoratori indiani viene riconosciuto un valore aggiunto di volontà nel lavoro, velocità di apprendimento e metodicità nell'eseguire i compiti assegnati.* «Ogni giorno la stessa cosa alla stessa ora, soprattutto gli indiani per questo [...] lui (l'indiano) impara subito, anche uno appena arrivato [...] probabilmente è un fatto di cultura, di concentrazione che noi facciamo fatica a fare».

Gli imprenditori, tuttavia, non mancano di segnalare la distanza sociale percepita verso i dipendenti e in vario modo esprimono anche stereotipi negativi, pregiudizi e senso di fastidio verso la dipendenza maturata da questi lavoratori. Tra gli esempi raccolti emergono manifestazioni di genere diverso:

– *il pregiudizio di un'inferiorità etnica o culturale* emerge presso una giovane imprenditrice che li chiama «indianini» o che dice che «sono chiusi»;

– *la distanza culturale* percepita attraverso la reciproca volontà di non integrarsi o attraverso il fastidio per alcuni tratti culturali. «Poi a me sembra di capire che loro non vogliano integrarsi con noi [...], ma alla fine siamo così anche noi. Il nostro tempo lo passiamo con la gente più vicina a noi, dal punto di vista lavorativo, formativo e sociale»;

– *il fastidio verso una dipendenza troppo forte da questi lavoratori.* «Ne avevo uno da diciassette anni, dopo diciassette anni purtroppo abbiamo dovuto licenziarlo, perché si era creato un clima un po' troppo [...] insomma un conto è fare il dipendente, un conto il proprietario».

I lavoratori dicono di trovarsi generalmente bene, facendo esplicito riferimento soprattutto alle garanzie economiche che il lavoro offre loro. Tutti hanno dichiarato che la possibilità di avere una casa in comodato d'uso gratuito e il buon livello degli stipendi «ha consentito di mettere da parte e inviare molti soldi in India, almeno fino ad ora». Sulle abitazioni bisogna dire che alcuni mediatori hanno sottolineato che esiste un problema di qualità delle condizioni abitative in stabili spesso vecchi, privi di riscaldamento e talvolta dei servizi e dell'allacciamento alla rete idrica. Pur non avendo incontrato situazioni di tale gravità, un lavoratore ha dichiarato polemicamente che l'imprenditore per cui lavorava si rifiutava di fare i lavori di manutenzione: «quando hanno più soldi non vogliono spendere, capito?».

3.2. Il lavoro in azienda tra controllo e autonomia

I datori di lavoro esprimono molta soddisfazione per l'eccellenza dei prodotti finali del loro lavoro, che si esprime attraverso l'appartenenza a consorzi e a una filiera produttiva d'eccellenza, come quelle del grana padano e del prosciutto di Parma. L'ipotesi iniziale della ricerca era che questa particolare caratteristica delle aziende lombarde avesse ricadute positive sulla soddisfazione del dipendente per il lavoro svolto.

In realtà, come già accennato, i lavoratori sembrano dare maggiore evidenza alla soddisfazione economica e anche quando sottolineano la passione per il lavoro agricolo, che spesso praticavano già in patria, non nominano il prodotto o l'eccellenza della lavorazione. L'entusiasmo per il prodotto non sembra in effetti essere oggetto di comunicazione tra i datori di lavoro e i lavoratori e quando i datori di lavoro fanno riferimento al desiderio di «tenersi stretti quelli (i dipendenti) che sono bravi» dichiarano di usare strumenti di premialità economica, ma non di valorizzazione delle competenze attraverso un miglioramento della carriera e un conseguente maggior coinvolgimento nell'attività aziendale. A partire da questa osservazione è possibile dedurre alcune considerazioni da un lato sul fronte della strategia di conduzione aziendale e dall'altro sul profilo dell'attività lavorativa che queste aziende esprimono.

Le aziende agricole lombarde intervistate, che sono aziende a conduzione familiare, comunemente ed efficacemente chiamate anche padronali, esprimono una forte esigenza di partecipazione all'attività da parte del proprietario e di forte controllo sui dipendenti.

Dal punto di vista dell'attività lavorativa questo non vuol dire essere continuamente messi in discussione, ma anzi dipendere da una forte delega fiduciaria, che viene espressa sia dai datori di lavoro, che dai lavoratori attraverso un particolare attaccamento. Tra gli imprenditori, per esempio, in un caso si parla di un dipendente dicendo: «guai a chi me lo tocca e me lo porta via!» o tra i lavoratori uno esprime apprezzamento nostalgico per un precedente datore di lavoro: «lui brava persona, lui non litigava, non diceva cose male».

Il controllo, però, si esercita nell'impossibilità di delegare completamente l'organizzazione del lavoro o di riconoscere al

lavoratore un livello gerarchico abbastanza elevato da condividere il successo del lavoro stesso. Un giovane imprenditore afferma: «un altro italiano è responsabile e quindi organizza il lavoro per loro (gli altri lavoratori) [...] però alla fine noi siamo sempre qua, o io o mio papà non manchiamo mai e il 90% del tempo ci siamo insieme». E certo non si può ignorare il già citato disappunto di quel datore di lavoro che afferma: «insomma un conto è fare il dipendente, un conto il proprietario». Un altro imprenditore semplicemente parlando di sé si definisce «il padrone».

Parlando di riconoscimento del successo un imprenditore ha affermato: «secondo me quelli di seconda generazione, se rimarranno in agricoltura, potrebbero essere trattoristi» ed è quindi naturale che, quando abbiamo domandato agli imprenditori di immaginare se fosse possibile per i lavoratori stranieri diventare a loro volta imprenditori, tutti abbiano risposto negativamente. Gli ostacoli all'impegno nel settore, che gli imprenditori mettono in evidenza nelle interviste, sono effettivi, come l'elevato costo dell'investimento iniziale o il ruolo del capitale sociale necessario per ottenere l'affitto dei terreni agricoli, ma non tutte le attività imprenditoriali di questo settore sottostanno a queste regole. Ci sono altre attività, come la coltivazione in serra o i vivai che necessitano di minore investimento. Forse il fattore discriminante che impedisce ai datori di lavoro di immaginare una crescita e un'emancipazione dei lavoratori stranieri è anche e soprattutto l'impossibilità di pensare ad una perdita del controllo sul dipendente, concepito ancora come un servo o un oggetto di proprietà. È interessante a questo proposito il caso di un lavoratore in conflitto con il datore di lavoro a causa di un negozio aperto dalla moglie. Il datore di lavoro, a detta del lavoratore e di sua moglie, teme che il negozio tolga energie lavorative al dipendente: «lui vuole che io stare a casa sempre. [...] siccome lei (la moglie) lavora non può andare a dare una mano al marito? [...] lui fare contratto di sei ore e mezza dopo fa lavorare anche domenica, tutti i giorni devi lavorare tutti i mesi». Un altro, senza dar segno di affaticamento reale, afferma: «sì, è faticoso [...] ma no, va bene! C'è il lavoro da alzare un po' di notte, un po' di giorno, un po' di tutto».

I lavoratori stranieri intervistati, che pure esprimono un vissuto positivo riguardo al posto di lavoro, escludono una permanenza definitiva in Italia e a domanda diretta, viene da loro escluso

con forza anche un possibile coinvolgimento dei propri figli in un'attività lavorativa nel settore agricolo in futuro. «Abbiamo già lavorato noi con le mucche e i maiali ed è abbastanza, i nostri figli faranno di più», ci ha detto una donna intervistata.

3.3. Il futuro tra desiderio di ritorno in India e desiderio di riscatto in Italia

I lavoratori intervistati hanno una lunga anzianità di lavoro nel settore, in molti casi in quel territorio comunale e in alcuni casi nelle stesse aziende agricole. Il progetto di vita di tutti però si rivolge all'orizzonte lontano del ritorno in India. Le ragioni di questa scelta sono soprattutto:

- *l'appartenenza ad una cultura familiare patriarcale e allargata*, che prevede il dovere della cura degli anziani della famiglia. Per tutti il richiamo che avvierà il viaggio di ritorno sarà il bisogno di cura dei genitori del marito;

- *la necessità di realizzare il frutto di una vita di lavoro*. In questo senso sicuramente rilevante è l'impossibilità, rilevata dalle interviste ai datori di lavoro, di migliorare la propria condizione e di realizzarsi in Italia. Come già osservato da altre ricerche, gli indiani hanno esportato negli anni passati una grande quantità di rimesse e hanno preparato il loro ritorno con investimenti in patria, che consentiranno loro, una volta a casa, di essere imprenditori nell'agricoltura, ma anche nei servizi, come commercianti.

La permanenza in Italia, per gli indiani intervistati, appare decisamente strumentale alla possibilità di un rientro in patria e quindi anche la questione dell'integrazione acquista un significato diverso rispetto a chi, invece, investe molto pensando ad un insediamento stabile. Eppure un futuro di queste famiglie in Italia potrebbe delinearsi considerando la situazione dei figli, che sovente desiderano fermarsi in Italia anche oltre il ritorno in India dei loro genitori. I motivi di questa scelta, apparentemente poco coerente con l'immagine di grande coesione della famiglia indiana¹⁹, sono stati descritti dagli intervistati in questo modo:

- *volontà dei figli di appartenere a questo territorio*. I genitori pongono l'accento sulla libertà dei figli di autodeterminarsi: «Io de-

¹⁹ Per un approfondimento del tema della famiglia indiana si veda Bertolani (2007).

ve decidere lui» o «fino a che loro dicono andiamo avanti, andiamo! Quando loro dicono stop, basta!». In qualche modo i genitori sembrano prendere consapevolezza del peso dello sforzo di crescita ed integrazione dei figli in questo Paese e non escludono la possibilità che avvenga una separazione, anche a malincuore: «io dico che è già stato qua tanti anni, se vuole viene di là insieme, così stare tutti insieme»;

– *desiderio di riscatto dei figli*. C'è anche comunque questo desiderio per i figli, che forse in India non potrebbero andare incontro alle stesse difficoltà che hanno spinto gli stessi genitori ad emigrare. La mamma di una ragazza, che frequenta il liceo classico e vorrebbe fare la dottoressa, dice: «anche io volevo fare la dottoressa». O forse il desiderio di riscatto riguarda proprio una rivincita sul qui e ora. Non abbiamo abbastanza elementi per approfondire il tema, ma è chiaro che i giovani indiani di seconda generazione intervistati investono molto sulla scuola e hanno aspettative di successo qui in Italia piuttosto che in patria.

3.4. La famiglia tra isolamento e scoperta del territorio

L'isolamento delle donne è reale, se si pensa ai problemi linguistici di molte di loro o alla scarsità dei contatti esterni al nucleo familiare ristretto e anche i loro figli dedicano molto tempo allo studio e frequentano poco il Paese. L'isolamento è provocato in misura davvero minore dalla lontananza delle abitazioni dal centro abitato, in quanto tutte le donne intervistate hanno modo di spostarsi con mezzi diversi in modo autonomo, ma sicuramente è anche legato alla dimensione culturale familiare. Un marito a microfono spento ha dichiarato con decisione a più riprese: «mia moglie non esce di casa» e lo stesso dichiarava che nemmeno il figlio usciva al di fuori dell'orario scolastico. Non si deve confondere questa tendenza con una forma di protezione dei membri meno autonomi della famiglia, si tratta piuttosto di un'etica del lavoro, su cui si basa l'educazione dei figli fin da molto piccoli²⁰. La maggior parte delle donne, che abbiamo intervistato, infatti, escono spesso di casa, ma sempre per impegni lavorativi, che però gestiscono in autonomia totale. In base a

²⁰ Si veda *ibidem*.

questa mentalità se la donna non ha impegni lavorativi per quale ragione dovrebbe uscire di casa e trascurare in questo modo il suo ruolo tradizionale di cura della casa e dei figli?

L'isolamento, inoltre, può essere favorito anche da fattori esterni, visto che alcuni intervistati hanno dichiarato di sentirsi oggetto di discriminazione da parte della popolazione italiana e delle istituzioni. La signora che possiede un negozio, per esempio, si lamenta dell'intolleranza della popolazione nei confronti dei clienti indiani del suo negozio, dicendo: «è perché siamo indiani, perché qua prima c'era una parrucchiera e con lei no, queste cose non succedevano». La stessa signora si lamenta anche del sindaco: «lui è razzista! Devo fare la carta di identità, serve due mesi. Prima c'era una chiesa indiana, proprio andava bene, però a lui non piace e non ha dato più permesso». Anche le mediatrici, in alcuni casi vestite all'occidentale e in alcuni casi vestite in modo tradizionale, commentano l'intolleranza generale degli italiani verso i simboli di appartenenza culturale; intolleranza che si manifesta con sguardi o commenti maligni.

Le stesse mediatrici però affermano di trovarsi molto bene nei paesi rurali in cui vivono e non si dispiacciono della presenza di persone anziane, considerate più comprensive ed empatiche nei confronti della loro situazione di povertà e migrazione.

E in effetti la stessa soddisfazione verso il contatto con il territorio la ritroviamo anche in altre interviste alle donne, anzi addirittura una donna, che vive da alcuni anni in Italia ma non parla l'italiano, dichiara, con la traduzione della mediatrice: «mi piace stare qua. In Italia c'è più libertà per uscire, per fare i giretti [...] mi piacerebbe lavorare». Questa donna tornerà sicuramente in India con il marito, ma per ora è qui e si gode ogni piccolo attimo di libertà, quando si muove a seguito del figlio in Paese, pensando a quanta minore autonomia avrebbe avuto in patria, dove la donna dopo il matrimonio va a vivere a casa dei genitori dello sposo e, come ci spiega la stessa mediatrice, deve sottostare in modo stretto e rigoroso alla direzione della suocera.

4. Conclusioni

Dall'analisi delle interviste svolte nell'ambito della ricerca emergono alcuni elementi significativi: la disponibilità di abitazioni in

comodato d'uso o comunque a costi contenuti rispetto a quelli dei centri urbani; il minor costo della vita, garantito dalla possibilità di sfruttare le risorse naturali disponibili in queste aree (legna per il riscaldamento, spazio per orto casalingo e prodotti dei caseifici per i quali gli stranieri lavorano); le migliori possibilità di integrazione con la popolazione autoctona, grazie al minor numero di abitanti e alla presenza di un elevato numero di anziani (considerati da alcuni intervistati più empatici nei confronti degli stranieri per aver sperimentato percorsi di vita simili).

L'analisi delle interviste dimostra come in realtà le possibilità di integrazione degli stranieri in queste aree siano soprattutto legate alla possibilità di abitare e lavorare, ma molte siano ancora le resistenze e le difficoltà incontrate sulla strada di un'integrazione reale con la popolazione autoctona.

Un bilancio dell'integrazione loro e delle famiglie è molto difficile, perché molti sono gli aspetti di ambivalenza. Non tutto è come sembra.

I lavoratori tanto desiderati e ben pagati dai datori di lavoro appaiono sovente sfruttati. Dalle interviste è emerso come gli orari di lavoro siano onerosi, in molti casi non esista il giorno di riposo settimanale, parte della paga sia spesso corrisposta in nero e la mentalità dei datori di lavoro sia decisamente padronale nel senso più deteriore del termine. Sempre il lavoratore che litiga col datore di lavoro per il negozio della moglie si lamenta dicendo ironicamente: «lui comprato persona per casa, fare la guardia è obbligatorio».

Le donne isolate, invece, forse sono isolate solo per i nostri criteri, ma non per i loro, che si accontentano di quegli scarsi contatti umani possibili e di quelle piccole libertà quotidiane e anzi sono felici della loro autonomia, come una donna che guida la macchina e con soddisfazione dichiara: «sì, sì. Sono libera, non mi serve neanche lui (si riferisce al marito)».

I giovani, infine, secondo i genitori vanno solo a scuola, ma poi, se glielo chiedi, frequentano anche la piscina e l'oratorio. I giovani sembrano destinati a tornare, perché tutti gli indiani ritornano e invece sorprendentemente forse rimarranno in Italia anche grazie agli sforzi che i loro genitori hanno fatto, prima di loro e con loro, per vivere qui, integrarsi qui ed avere successo qui in Italia.

I progetti delle seconde generazioni fanno sperare che le

contraddizioni e le difficoltà riscontrate possano in futuro risolversi, tenendo anche conto che l'incontro tra gli stranieri e gli autoctoni delle aree rurali è un fenomeno recente ed è necessario del tempo, perché si sviluppi una conoscenza e un dialogo tra cultura autoctona e popolazione immigrata.

BIBLIOGRAFIA

BERTOLANI B., *La ricezione del migrante asiatico nel caso degli indiani a Reggio Emilia*, in DE VITA R. - BERTI F., *Dialogo senza paure*, Franco Angeli, Milano 2002.

BERTOLANI B., *India*, in TOGNETTI BORDOGNA M., *Arrivare non basta*, Franco Angeli, Milano 2007.

BESOZZI E. - COLOMBO M. - SANTAGATI M., *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Franco Angeli, Milano 2009.

CESAREO V. - BLANGIARDO G.C., *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Franco Angeli, Milano 2009.

CESAREO V. - BICHI R., *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*, Franco Angeli, Milano 2010.

CICERCHIA M. - PALLARA P., *Gli immigrati nell'agricoltura italiana*, INEA, Roma 2009.

COLOGNA D., *Giovani immigrati asiatici in Italia*, in TOGNETTI BORDOGNA M., *Arrivare non basta*, Franco Angeli, Milano 2007.

COLOMBO E. - SEMI G., *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, Franco Angeli, Milano 2007.

COMINELLI C. - ZILIANI A., *La presenza degli immigrati nel settore primario: un contributo all'economia bresciana*, «Quaderno CIRMiB», 2, Brescia 2000 (disponibile sul sito CIRMiB).

COMPIANI M.J. - GALLONI G., *I Sikh in Lombardia*, in DENTI D. - FERRARI M. - PEROCCO F., *Sikh*, Franco Angeli, Milano 2005.

DECIMO F. - SCIORTINO G., *Reti migranti*, il Mulino, Bologna 2006.

DUANY A. - PLATER ZYBERK E. - SPECK J., *Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*, North American Press, New York 2000.

GALLONI F., *Dove vado e con chi sto: il caso dei Sikh*, in TOGNETTI BORDOGNA M., *Arrivare non basta*, Franco Angeli, Milano 2007.

OPI PROVINCIA DI CREMONA, *I turbanti che non turbano. Ricerca sociologica sugli immigrati indiani nel cremonese*, Cremona 2002.

ZANFRINI L., *La partecipazione al mercato del lavoro*, in BLANGIARDO G.C., *L'immigrazione straniera in Lombardia. La nona indagine regionale*, ORIM, 2010.

SITOGRAFIA

CNEL - www.cnel.it

ISTAT - www.istat.it

CIRMiB - <http://centridiricerca/unicatt.it/cirmib>

www.lscmt.units.it/osti/Nuovepopolazionirurali.htm

CAPITOLO DECIMO

Diritti sociali negati

Un'indagine sulle ordinanze comunali

di Alessia Usai

La storia di ogni società è costruita sulla base di conquiste che con il tempo ne diventano parte integrante e caposaldo. Così la creazione di uno Stato sociale costituisce ormai un fatto acquisito nella società in cui viviamo e del grado di civiltà che essa esprime. Ecco quindi perché appare del tutto normale che esistano dei servizi che lo Stato mette a disposizione di tutti, al fine di attenuare le disuguaglianze sociali ed economiche tra i cittadini e permettere a ciascuno di avere un livello di vita ritenuto comunemente accettabile. Il diritto all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'indennità di disoccupazione e ai sussidi familiari, in caso di accertato stato di povertà o bisogno, all'accesso alle risorse culturali (biblioteche, musei), all'assistenza d'invalidità e di vecchiaia, alla difesa dell'ambiente, fanno da tempo parte della nostra società.

Oggi però ci troviamo in un momento storico in cui alcune certezze vengono a mancare.

È evidente che garantire questi servizi costa allo Stato ingenti risorse finanziarie, e in tempi di grande crisi economica si fa fatica a recuperare quanto necessario alla loro gestione. Lo Stato ha meno soldi da stanziare nei vari settori, la gente è più povera e quindi ha più bisogno di servizi essenziali, come dire 'la coperta è troppo corta'.

In questo quadro, la parte della popolazione che più sta risentendo della minor disponibilità di risorse è quella degli immigrati. Molti di loro non sono cittadini italiani; si tratta di persone che svolgono la funzione economica, con i conseguenti doveri (di cittadinanza): lavorano, pagano le tasse, contribuiscono allo sviluppo del Paese e, contestualmente, dovrebbero godere dei diritti fondamentali stabiliti dalla nostra Costituzione, ma, di fatto, non sono riconosciuti cittadini a tutti gli effetti.

Inoltre, il fatto che, in questi ultimi anni, abbia preso piede, in Italia, la tendenza ad attribuire agli stranieri la responsabilità di un certo malessere sociale, individuato, in prevalenza, nella disoccupazione e nell'aumento dell'insicurezza, ha reso ancora più fragile la loro posizione e, contemporaneamente, ha portato verso una legislazione poco incline all'inclusione sociale e al riconoscimento dei diritti sociali.

Si può sottolineare come, senza addentrarci negli spazi interpretativi che la nostra Costituzione ha lasciato, tali diritti, oltre ad essere individuati come presupposto per la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e del principio democratico, vengano connotati anche come essenziali alla tutela della dignità umana. Una configurazione di questo tipo emerge anche dai documenti internazionali, che considerano i diritti sociali in funzione della liberazione dell'uomo dal bisogno e dall'indigenza, quindi strumentali alla creazione delle condizioni perché sia garantita a tutti un'esistenza libera e dignitosa. La stretta correlazione tra garanzia dei diritti sociali e tutela della dignità umana spinge sicuramente per un riconoscimento universale di questi diritti, indipendentemente dalla cittadinanza e non lascia dubbi sulla loro sicura riconducibilità nella sfera dei diritti inviolabili della persona umana, riconoscibili anche a prescindere dalla cittadinanza giuridica.

Malgrado questi punti di riferimento normativo, l'accesso ai diritti sociali da parte degli stranieri nel nostro Paese appare tuttora problematico¹. Le scelte politiche degli ultimi anni manifestano infatti la tendenza a limitare la possibilità per il migrante regolarmente soggiornante di accedere ai diritti sociali. Come condizione per fruire delle provvidenze assistenziali, viene richiesta la soddisfazione di requisiti inerenti la durata del soggiorno, la tipologia del titolo di soggiorno e, in alcune situazioni, i cittadini stranieri vengono totalmente esclusi dal godimento di determinati servizi o sussidi, riservati esclusivamente ai cittadini italiani. Si tratta di politiche chiaramente discriminatorie sul terreno delle prestazioni dello Stato sociale e di provvedimenti difficilmente conciliabili con il costituzionale principio di ragionevolezza e con i principi di parità di trattamento e non discriminazio-

¹ Per un approfondimento in questa direzione si veda il contributo di Fabio Ravelli in questo volume.

ne, sanciti dal diritto dell'Unione Europea e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

La situazione di questa parte della popolazione sembra ultimamente ulteriormente peggiorata, alcuni dei diritti che sembravano acquisiti stanno subendo infatti delle limitazioni o contrazioni. Mi riferisco alla questione dei provvedimenti² emanati dai comuni, anche a seguito all'approvazione del Pacchetto Sicurezza, che mirano ad escludere i cittadini extracomunitari dai benefit che i governi locali elargiscono sulla base di determinati requisiti, incidendo indirettamente sul pieno godimento dei diritti fondamentali dell'uomo che la nostra Costituzione sancisce.

Al fine di evidenziare quanto appena affermato, viene presa in considerazione la situazione in provincia di Brescia, territorio sul quale esistono numerosi casi, alcuni molto noti, altri meno, ma comunque non meno importanti. Nel corso di un lavoro di indagine svolto presso la Fondazione Piccini di Brescia³, sono stati raccolti ordinanze e provvedimenti di vari comuni della provincia di Brescia, presentati nella tabella che segue⁴. Si tratta di casi che hanno avuto già un esito o che sono ancora in fase di esame.

Come si vede, l'oggetto dei provvedimenti, siano essi ordinanze, regolamenti, bandi di concorso, disposizioni, gare, requisiti, riguarda di solito la possibilità di accedere a benefici o fondi dello stato sociale. I bonus bebè, il contributo per gli affitti, le case popolari, le borse di studio, corrispondono tutti a del denaro che le famiglie o i singoli, in base ai requisiti richiesti, possono avere dall'amministrazione locale.

² Nel termine provvedimento, che utilizzerò di seguito, rientrano ordinanze, bandi di concorso e regolamenti.

³ Il lavoro di indagine rientra nell'ambito di una tesi svolta a conclusione del Master in Operatori del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private, istituito (in seconda edizione) per l'anno accademico 2009/09 presso la sede di Brescia dell'Università Cattolica. Durante lo stage presso la Fondazione Piccini ho potuto seguire direttamente un monitoraggio dei comuni della provincia di Brescia riguardo a ordinanze o provvedimenti discriminatori. Da qualche mese, aveva preso vita, presso la stessa Fondazione Piccini, l'Osservatorio contro le discriminazioni istituzionali, che ha come finalità la ricerca di situazioni discriminatorie. La Fondazione, anche attraverso la collaborazione con l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, sostiene l'intervento legale a difesa delle parti che si ritengono lese.

⁴ La tabella è il risultato di un lavoro frutto dell'impegno e della costanza dell'Osservatorio contro le discriminazioni istituzionali con cui ho collaborato per lo stage.

Gli immigrati sono sempre esclusi, spesso esplicitamente, talvolta indirettamente; come nei casi in cui, per accedere a un benefit, è necessario risiedere nel comune in questione da un determinato numero di anni. Ad esempio, sei anni a Rodengo Saiano per gli alloggi popolari, dieci anni a Castelvoti per il contributo agli ultrasessantenni, dieci anni di residenza anche a Brescia per il bonus agli over settantacinque (per gli anziani nati a Brescia, i 10 anni di residenza possono essere anche non consecutivi).

Un discorso a parte meritano le ordinanze riguardanti l'iscrizione anagrafica degli stranieri; in questo caso il diritto si limita a monte. Si chiedono requisiti particolari agli stranieri per disincentivare la richiesta di domande e quindi la possibilità di accedere alle risorse sociali: il possesso di un reddito minimo e/o di un'adeguata sistemazione alloggiativa a Castelmella e a Montichiari, o, ancora, altri requisiti, comunque non previsti per gli italiani.

Da segnalare sono anche tutte quelle situazioni in cui l'UNAR e la Prefettura hanno preso posizione in merito a delle ordinanze, o disposizioni comunali che apparivano palesemente discriminatorie, perché limitavano agli stranieri regolari la possibilità di accedere alle risorse, che non sono citati in tabella in quanto i comuni stessi non hanno ancora chiarito la loro posizione.

C'è poi il caso della mensa di Adro⁵, negata ai bambini di una scuola a tempo pieno i cui genitori risultavano non paganti; in tal modo, si è violato il diritto all'istruzione, garantito dall'articolo 34.

*Tabella 1 - Principali provvedimenti, ordinanze, bandi ecc.
emessi dai comuni in provincia di Brescia negli anni 2008-2009*

COMUNE	PROVVEDIMENTO	AZIONE DELLA FONDAZIONE	ULTERIORI SVILUPPI
ADRO	REGOLAMENTO FONDO INTEGRATIVO COMUNALE AFFITTO: erogazione di contributi per il sostegno affitto dalla quale sono esclusi i cittadini extra-UE	RICORSO PER DISCRIMINAZIONE CON ESITO POSITIVO (2 GIUDIZI)	Estensione e riapertura dei termini del bando
ADRO	REGOLAMENTO EROGAZIONE CONTRIBUTI PER I NUOVI NATI: sono esclusi da questa misura i figli di cittadini extra-UE	RICORSO PER DISCRIMINAZIONE CON ESITO POSITIVO (2 GIUDIZI)	Proposizione del ricorso di merito

(segue)

⁵ Non citato nella tabella perché per quel caso il comune di Adro non è stato oggetto di intervento legale.

COMUNE	PROVVEDIMENTO	AZIONE DELLA FONDAZIONE	ULTERIORI SVILUPPI
BRESCIA	BANDO PER L'EROGAZIONE BONUS BEBÈ AI NATI NEL 2008 PER SOLI ITALIANI: erogazione di un contributo di 1.000,00 per i nati nel 2008 figli d'italiani e di coppie miste (con genitore italiano)	RICORSO PER DISCRIMINAZIONE CON ESITO POSITIVO (5 GIUDIZI)	Pagamento dei bonus bebè con riserva
CASTELMELLA	ORDINANZA SINDACALE CONTENENTE DISPOSIZIONI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI STRANIERI: i cittadini stranieri per ottenere l'iscrizione anagrafica sono tenuti a dimostrare di essere in possesso di una idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo	LETTERA DIFFIDA, SEGNALAZIONE UNAR ⁶ E PREFETTURA DI BRESCIA	Il sindaco ha modificato l'ordinanza, ma anche la nuova sembra presentare aspetti discriminatori
CASTELMELLA	BANDO DI CONCORSO PER BORSE ED ASSEGNI STUDIO PER SOLI ITALIANI	NOTIFICA AL COMUNE DEL RICORSO PER DISCRIMINAZIONE (1 GIUDIZIO)	Modifica del bando con conseguente riapertura dei termini
CASTELCOVATI	BANDI PER LA CONCESSIONE DI BORSE DI STUDIO PER SOLI ITALIANI	LETTERA DIFFIDA, SEGNALAZIONE UNAR E PREFETTURA DI BRESCIA	Impegno pubblico del sindaco alla modifica dei bandi e alla riapertura degli stessi sembra intenzionato a rivedere i bandi
CHIARI	BANDO DI CONCORSO «PREMI ALL'ECCELLENZA SCOLASTICA» A.S./A.A. 2008/2009: premi assegnati esclusivamente a cittadini italiani	RICORSO PER DISCRIMINAZIONE CON ESITO POSITIVO (2 GIUDIZI)	Modifica e riapertura del bando
COMEZZANO CIZZAGO	ASSEGNI STUDIO: BUONI LIBRO	PREDISPOSIZIONE LETTERA DI DIFFIDA	Ritiro del bando
GAVARDO	ORDINANZA SINDACALE CONTENENTE DISPOSIZIONI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI STRANIERI: obbligo dell'esibizione del certificato d'idoneità alloggiativa per tutti coloro che chiedono l'iscrizione anagrafica in determinate zone del Paese, più introduzione di nuovi requisiti per l'ospitalità di cittadini stranieri nel territorio comunale non previsti dal Testo Unico sull'immigrazione	LETTERA DIFFIDA, SEGNALAZIONE UNAR E PREFETTURA DI BRESCIA	Interventi dell'UNAR e della Prefettura; il sindaco ha dichiarato che l'ordinanza scadrà alla fine di novembre e verrà reiterata senza gli elementi discriminatori

(segue)

⁶ L'UNAR è un ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Pari Opportunità. Ha la funzione di garantire, in autonomia e imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sugli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

COMUNE	PROVVEDIMENTO	AZIONE DELLA FONDAZIONE	ULTERIORI SVILUPPI
MONTICHIARI	DISPOSIZIONI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI STRANIERI: per l'iscrizione anagrafica ai cittadini stranieri vengono richiesti una serie di documenti riguardanti la posizione lavorativa, il reddito, il possesso di altri requisiti non previsti dalla normativa	LETTERA DI DIFFIDA SENZA RISPOSTA E RICORSO PER DISCRIMINAZIONE CON ESITO POSITIVO	Azioni di discriminazione indiretta
OSPITALETTO	ORDINANZA SINDACALE CONTENENTE DISPOSIZIONI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI STRANIERI: i cittadini stranieri per ottenere l'iscrizione anagrafica dovevano dimostrare di possedere di un reddito non inferiore a circa 5.000,00 e produrre il certificato penale rilasciato dal Paese d'origine	RICORSO PER DISCRIMINAZIONE CON ESITO POSITIVO (2 GIUDIZI)	Revoca dell'ordinanza da parte del comune
OSPITALETTO	BANDI PER LA CONCESSIONE DI BORSE DI STUDIO PER MERITO SCOLASTICO PER SOLI ITALIANI	LETTERA DI DIFFIDA + SEGNALEAZIONE CASO ALL'UNAR E ALLA PREFETTURA	Modifica dei due bandi con estensione degli stessi anche ai non cittadini italiani e riapertura dei termini per la presentazione delle relative domande
ROCCAFRANCA	ORDINANZA SINDACALE CONTENENTE DISPOSIZIONI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI STRANIERI: per l'iscrizione anagrafica i cittadini stranieri sono obbligati a presentare il certificato d'idoneità dell'alloggio	LETTERA DI DIFFIDA AL COMUNE, SEGNALEAZIONE UNAR E PREFETTURA DI BRESCIA	Il comune ha comunicato di rimuovere in autotutela l'ordinanza o comunque le parti discriminanti. Recente lettera di sollecito ad adempiere
RODONGO SAIANO	BANDO PER BORSE DI STUDIO rivolte ai soli cittadini italiani	LETTERA DI DIFFIDA	Revisione del bando con estensione ai cittadini UE ed extra-UE
TRENZANO	ORDINANZA SINDACALE «DISCIPLINA DELLE RIUNIONI PUBBLICHE O IN LUOGHI APERTI AL PUBBLICO»: obbligo di utilizzare la lingua italiana per tutte le riunioni pubbliche o aperte al pubblico	RICORSO PER DISCRIMINAZIONE CON ESITO POSITIVO (2 GIUDIZI)	Ordinanza annullata dal TAR
VEROLANUOVA	ORDINANZA PER L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE GENERALI IN MATERIA DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA nel registro della popolazione residente e disposizioni congiunte in materia igienico-sanitaria e di pubblica sicurezza	LETTERA DI DIFFIDA INVIATA AL COMUNE, ALL'UNAR, ALLA PREFETTURA	Intervento dell'UNAR e della Prefettura nei confronti del comune. Risposta del comune con impegno a rettificare l'ordinanza

(segue)

COMUNE	PROVVEDIMENTO	AZIONE DELLA FONDAZIONE	ULTERIORI SVILUPPI
VILLA CARCINA	ORDINANZA SINDACALE CONTENENTE DISPOSIZIONI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI STRANIERI: i cittadini stranieri devono possedere un reddito minimo non inferiore all'importo dell'assegno sociale	LETTERA DI DIFFIDA	Sospensione dell'ordinanza da parte del comune

Nota: la prima colonna indica il comune; la seconda colonna indica il provvedimento emanato dal comune; la terza colonna indica le azioni che sono state intraprese contro il provvedimento; la quarta colonna indica lo stato attuale delle cose.

della Costituzione, infatti la normativa⁷ prevede che il tempo dedicato al pranzo sia considerato scuola a tutti gli effetti, senza sottovalutare anche l'aspetto sociale del momento del pasto.

Ci sono inoltre casi in cui il diritto leso non è sociale, ma fondamentale: il comune di Trezano ha emanato un'ordinanza che vietava l'uso di qualsiasi lingua diversa dall'italiano nelle riunioni pubbliche. A questo proposito si è già espresso anche il TAR, oltre al tribunale in due giudizi; la libertà di parola e la libertà di espressione sono diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione che non possono essere né tolti né ridotti. Un Paese democratico in cui si tenta di farlo deve interrogarsi a fondo; un provvedimento del genere, probabilmente sottovalutato, soprattutto dall'opinione pubblica, perché riguarda gli stranieri, perché verificatosi in un comune magari sconosciuto di una provincia dell'Italia, anche se sospeso dalle autorità competenti, non può passare inosservato.

D'altro canto, il nostro sistema prevede che lo straniero possa ricorrere alle autorità giudiziarie competenti per territorio per far valere il proprio diritto ad ottenere le provvidenze assistenziali, in condizioni di parità con i cittadini. Certo i cittadini stranieri spesso sono totalmente occupati a risolvere i bisogni primari, quali nutrirsi, avere un alloggio dove vivere, conservare il posto di lavoro, per pensare di intentare cause aventi ad oggetto situazioni di diritti sociali negati. E infatti, quando accade, sono sostenuti da associazioni spesso senza fini di lucro.

Sul territorio bresciano, questo delicato e importante lavoro lo svolge l'Osservatorio contro le discriminazioni istituzionali della Fondazione Piccini; esso ha proprio il compito di vigilare sugli

⁷ Legge 176/2007.

eventuali comportamenti discriminatori delle istituzioni, rilevando i casi in cui gli stranieri vengono privati o limitati nell'esplicazione dei diritti fondamentali e nella possibilità di godimento di quelli sociali. Quando ci si trova di fronte a un provvedimento potenzialmente discriminatorio, l'Osservatorio, di concerto con l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, dopo attenta verifica, prende in carico la questione seguendo un preciso *iter*:

- invio di una lettera di diffida al comune in questione;
- segnalazione all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)⁸;
- segnalazione alla Prefettura;
- ricorso in Tribunale.

A volte la lettera di diffida è sufficiente: come per esempio quando il comune di Villa Carcina ha subito modificato le disposizioni per l'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri, o quando il comune di Rodengo Saiano ha rivisto il bando per la concessione di borse di studio, estendendolo anche ai cittadini UE ed extra-UE. Il comune di Comezzano Cizzago ha ritirato il bando per l'assegnazione di buoni libro, alla notizia non ufficiale che l'Osservatorio stava predisponendo una lettera di diffida. Purtroppo però nella maggioranza dei casi si arriva in tribunale; sono stati espressi per ora quattordici giudizi favorevoli per altrettanti ricorsi contro delibere e regolamenti comunali. E spesso le amministrazioni locali presentano comunque reclamo. Per il comune di Brescia, bando per l'erogazione dei bonus bebè, il tribunale si è espresso cinque volte, e ancora oggi, nonostante abbia pagato i buoni anche agli stranieri, il comune stesso si è riservato di recuperare quanto erogato qualora il giudizio di merito attualmente in corso presso il tribunale dovesse dargli ragione.

I casi considerati mostrano come sia diffusa la tendenza da parte delle istituzioni locali a concedere il godimento di risorse sociali agli stranieri; anche quando il provvedimento viene giudicato discriminatorio o non conforme alla costituzione, i comuni spesso non accettano quanto il tribunale stabilisce e continuano la battaglia, che peraltro in nessun caso finora è stata vinta, nella speranza di preservare le risorse e concederle solo ai cittadini italiani. Si può sottolineare che, in tutti i casi in cui il tribunale

⁸ Vedi nota 3.

si è dovuto esprimere in seguito alle denunce presentate, i giudici hanno formulato un giudizio negativo rispetto ai provvedimenti dell'ente locale. Non può tuttavia non destare preoccupazione il fatto che le autorità locali non rispettino i principi costituzionali, ciò evidenzia quanto sia precaria la situazione degli stranieri, anche se in regola, anche se lavoratori, anche se in Italia da molti anni. È necessario quindi il ripristino e il consolidamento dei diritti estesi a tutti dello Stato sociale, garantiti dalla nostra Costituzione. Occorre combattere tutte le forme di discriminazione istituzionale e riaffermare la possibilità di un reale godimento dei diritti fondamentali, a partire da quelli sociali, come il diritto alla casa, alla formazione, al lavoro, alla salute. L'etnicizzazione dei gruppi, che tocca le relazioni interpersonali, ma anche i rapporti istituzionali, non ha alcun senso in un contesto di globalizzazione e di visione universalista dei diritti. Il cittadino straniero, pur essendo già entrato nella dinamica dei diritti-doveri di cittadinanza, soprattutto grazie alla sua attività produttiva, per cui produce un reddito e paga le tasse, resta escluso dalla possibilità di accedere pienamente alle risorse sociali disponibili e con ciò si arresta il suo processo di integrazione nella società di accoglienza, ma si producono anche tensioni nella comunità, dove si alimentano ulteriormente le forme di stigmatizzazione e di separazione.

Gli stranieri sono oggi una parte consistente della popolazione, soprattutto in realtà come quella lombarda e bresciana; considerarli pienamente cittadini significa aprire la prospettiva di una comunità che si rinnova e che tutela il proprio benessere nella collaborazione di tutti piuttosto che nell'esclusione di alcuni.

A titolo di conclusione di queste brevi riflessioni, si può sottolineare come sia probabilmente necessario rivedere il nostro concetto di cittadinanza; lo *ius sanguinis* e le lunghe e complesse modalità di acquisizione della cittadinanza italiana non rispondono più alle necessità del mutato tessuto sociale del nostro Paese. Occorre sviluppare una nuova interpretazione della cittadinanza, dandole un significato sociale oltre che giuridico e restrittivo, basata quindi sulla esperienza di prossimità degli individui e delle collettività e su un atteggiamento d'interrelazione e d'interculturalità, che renda cittadini a tutti gli effetti gli stranieri residenti e fidelizzati al territorio. La cittadinanza andrebbe oggi concepita non tanto come uno status, bensì come appartenenza

ad una comunità dove le persone vivono, lavorano, studiano, in modo che l'individuo si senta partecipe e soggetto attivo nella comunità in cui vive.

BIBLIOGRAFIA

COMUNE DI BRESCIA - COMUNE DI COLLEBEATO, *Il piano sociale di zona 2009-2011*, Brescia, luglio 2009.

DE CAROLI M.E., *Categorizzazione sociale e costruzione del pregiudizio*, Franco Angeli, Milano 2005.

RIVERA A.M. - GALLISSOT R. - KILANI M., *L'imbroglio etnico*, Dedalo, Bari 2001.

SALVADORI M.L., *Democrazia senza democrazia*, Laterza, Bari 2009.

VALENTI G., *L'immigrazione nel Bresciano: dati di scenario e processi di cittadinanza*, Tipolitotas, Gussago (BS) 2010.

SITOGRAFIA

Libertà e responsabilità di Stefano Rosato, dal sito <http://www.bloom.it> (visitato il 23 agosto 2010).

Il DDL sicurezza diventa legge dal sito <http://www.corriere.it> (visitato il 24 agosto 2010).

Immigrati, ONU: preoccupati per il Pacchetto Sicurezza dal sito <http://tg24.sky.it> (visitato il 24 agosto 2010).

Rassegna della stampa estera: l'Italia, l'immigrazione e la xenofobia dal sito <http://www.polisblog.it> (visitato il 24 agosto 2010).

Avvocati e docenti universitari a convegno sul recente decreto sicurezza dal sito <http://www.newz.it> (visitato il 24 agosto 2010).

Nuove povertà e nuove discriminazioni dal sito <http://www.donbscoland.it> (visitato il 28 agosto 2010).

<http://www.fidr.it/cgi-bin/fonti/155/UNAR> (visitato il 29 novembre 2010).

ALLEGATO I

Il Comitato Scientifico e i collaboratori del CIRMiB

<i>Ruolo</i>	<i>Cognome e nome</i>	<i>Appartenenza</i>
Direttrice	Elena Besozzi	Università Cattolica di Milano
Comitato Scientifico	Giovanni Gregorini	EULO
	Giorgio Maione	Comune di Brescia
	Marzia Barbera	Università degli Studi di Brescia
	Enrico Tacchi	Università Cattolica di Brescia
	Maddalena Colombo	Università Cattolica di Brescia
	Luigi Morgano	Università Cattolica di Brescia
	Innocenzo Sala	Provincia di Brescia
Assegnista di ricerca	Francesca Peano Cavasola	
Collaboratori	Chiara Buizza	
	Chiara Cavagnini	
	Claudia Cominelli	
	Ivana Pais	
	Fabio Ravelli	
	Emanuela Rinaldi	
	Mariangela Travagliati	

ALLEGATO II

Gli Autori

Besozzi Elena	Professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi	Università Cattolica di Milano
Blangiardo Marta	Ricercatore in Statistica	Imperial College, London, UK
Colombo Maddalena	Professore associato di Sociologia dei processi culturali e comunicativi	Università Cattolica di Milano e Brescia
Corradi Valerio	Dottore di ricerca in Sociologia e metodologia della ricerca sociale	Università Cattolica di Brescia
Cristofori Chiara	Laureata in Mediazione linguistica applicata, Master in European Business, Culture and Languages, Master in Operatore del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private	
Menonna Alessio	Ricercatore	Fondazione ISMU
Peano Cavasola Francesca	Assegnista di ricerca CIRMiB	Università Cattolica di Brescia
Ragusa Tiziana	Laureata in Scienze politiche, Master in Operatore del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private	
Ravelli Fabio	Ricercatore di Diritto del lavoro	Università degli Studi di Brescia
Rinaldi Emanuela	Docente a contratto di Sociologia della comunicazione e dei processi associativi	Università Cattolica di Brescia
Tacchi Enrico	Professore associato di Sociologia	Università Cattolica di Milano e Brescia
Usai Alessia	Laureata in Scienze politiche, Master in Operatore del dialogo interculturale presso istituzioni pubbliche e private	

Finito di stampare
nel mese di febbraio 2010
da Litografia Solari
Peschiera Borromeo (Milano)