

il proprio capitale umano. L'immagine della popolazione immigrata rimane appiattita verso il basso e anche il nostro mercato del lavoro ottiene dai lavoratori immigrati un apporto inferiore a quello che potrebbero fornire in base alle loro qualifiche.

Occorre poi dare maggior rilievo all'impegno delle istituzioni nella lotta contro le discriminazioni, che ha visto finora una scarsa efficacia applicativa delle norme legislative vigenti. Una proposta precisa, per il caso italiano e per altri paesi che hanno un problema analogo, potrebbe riferirsi alla trasformazione in Autorità indipendente dell'attuale Ufficio nazionale contro le discriminazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'innovazione può sembrare soltanto apparente, ma in realtà, giacché molte discriminazioni avvengono per effetto di procedure, di regolamenti o di scelte operative dell'apparato pubblico, l'incardinamento dell'organismo che dovrebbe combattere le discriminazioni presso la sede del governo appare quanto meno improprio. L'indipendenza istituzionale dell'organismo di controllo rappresenterebbe una garanzia di imparzialità, di autorevolezza, e auspicabilmente di maggiore efficacia.

Tra le risorse sociali che concorrono a costruire forme di integrazione rispettose dell'autonomia delle persone immigrate vanno collocate le religioni. Come è noto, si tratta di un altro argomento sensibile e controverso, soprattutto quando entra in gioco il fattore islamico. Le varie opzioni possibili, dall'indifferenza, allo stretto controllo di polizia, all'impedimento pratico della libertà di culto mediante comportamenti ostativi delle amministrazioni locali, non preparano un futuro sereno per la convivenza. Sebbene non immune da rischi, come quello dell'intromissione dello Stato nella libera organizzazione dei gruppi religiosi, una strada praticabile potrebbe essere intrapresa sviluppando in Italia iniziative esistenti in altri paesi: oltre all'individuazione degli interlocutori più significativi, alla costituzione di un organismo consultivo e alla sottoscrizione di reciproci impegni, si può pensare ad un investimento nella formazione pubblica dei responsabili religiosi e alla richiesta di una preparazione adeguata, anche sotto il profilo della conoscenza del paese e della lingua nazionale, per chi viene chiamato a ricoprire incarichi di guida nelle comunità religiose locali.

Non vanno però dimenticate le altre minoranze religiose, protestanti, ortodosse, induiste, buddiste e altre ancora, il cui apporto nei processi di integrazione rischia di essere compromesso dalla concentrazione dell'attenzione sulla questione islamica. Ne consegue l'opportunità di prevedere l'introduzione nelle scuole di insegnamenti di storia delle religioni, come già avviene in alcuni paesi.

1. Le politiche nei confronti dei Paesi di origine: programmi di cooperazione e accordi bilaterali.

Le caratteristiche strutturali del fenomeno migratorio mondiale spingono a considerare le migrazioni sotto vari profili: repressione dei flussi illegali, apertura ai flussi legali, integrazione dei migranti legali e sviluppo economico dei paesi di origine. La complessità del

fenomeno richiede la cooperazione di tutti gli attori in campo anche se gli interessi dei paesi di origine del fenomeno migratorio ed i paesi sviluppati, ricettori del flusso, sono diversi; i primi tendono a favorire la emigrazione dei propri cittadini al fine di allentare tensioni sociali e ottenere risorse economiche attraverso le rimesse, i secondi sono interessati fondamentalmente a controllare il flusso migratorio. Una corretta gestione delle migrazioni presuppone un'azione comune che si basi su spirito di partenariato, responsabilità condivisa, benefici reciproci e solidarietà.

La strategia della cooperazione italiana mira ad incidere sui flussi migratori attraverso il sostegno allo sviluppo economico dei paesi di origine, la riduzione della povertà, la promozione dei diritti umani e della democrazia.

I settori prioritari di intervento sono: infrastrutture, sanità, istruzione, agricoltura, approvvigionamento idrico, ambiente. Più direttamente legati alle attività di controllo dei flussi migratori e di contrasto dell'emigrazione clandestina sono gli interventi volti alla creazione, in alcuni Paesi, di sistemi di controllo delle coste e del traffico marittimo. In Marocco e in Egitto la collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) è particolarmente attiva. Il progetto « Sistema di gestione integrato di informazione sulla Migrazione » (IMIS), ad esempio, finanziato con un contributo di 1,7 milioni di euro, è orientato a rafforzare le capacità istituzionali e tecniche del Governo Egiziano, al fine di una corretta gestione dell'emigrazione per motivi di lavoro. L'Italia partecipa inoltre ad alcuni progetti cofinanziati a livello europeo: il programma *Across Sahara 2*, presentato dal Ministero dell'interno in partnership con la Libia e l'OIM, relativo ad azioni di assistenza tecnica in materia di immigrazione clandestina sulla frontiera libico-algerina; il programma *East Africa migration route*, presentato dal Ministero dell'interno britannico con la partecipazione del nostro Ministero dell'interno, relativo alla cooperazione tra gli esperti di immigrazione delle ambasciate dell'Unione europea nell'Africa orientale e le autorità di tali Paesi; del programma *Facilitating coherent migration management approach* in Ghana, Nigeria, Senegal e Libia presentato dalla OIM, con la partecipazione dei nostri Ministeri dell'interno e della solidarietà sociale, per promuovere la collaborazione operativa tra tali Paesi nella gestione delle migrazioni.

Il nostro paese ha firmato accordi bilaterali in materia di regolamentazione e gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro con Moldavia (novembre 2003), Marocco (novembre 2005) ed Egitto (novembre 2005). Gli accordi bilaterali rappresentano un importante strumento che consente di rafforzare i canali legali di ingresso di lavoratori stranieri ed i meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro mediante lo scambio di informazioni sui fabbisogni del mercato del lavoro, redazione di liste di lavoratori, programmi di formazione professionale e di lingua italiana e scambio di esperienze; essi assumono un'importanza strategica nei rapporti con i paesi di origine, anche in termini di « contropartita » rispetto ad intese spesso impopolari quali gli accordi di riammissione.

L'accordo di riammissione disciplina il rimpatrio dei cittadini, rinvenuti in posizione irregolare o entrati clandestinamente nel nostro Paese, negli Stati di appartenenza. Tale strumento sancisce la cooperazione tra il nostro Paese e quello di provenienza o di transito dei flussi migratori irregolari, al fine di contrastare l'immigrazione clandestina, spesso gestita dalle organizzazioni malavitose. L'accordo di riammissione è un importantissimo strumento di collaborazione in materia di gestione dei flussi migratori perché, da un lato permette di garantire allo Stato interessato quote « privilegiate » di ingressi nell'ambito del cosiddetto « decreto flussi » annuale, dall'altro è una premessa per la negoziazione di accordi in materia di lavoro. L'Italia ha firmato 30 accordi di riammissione, di cui 26 già entrati in vigore.

Appare evidente che, per la gestione dei fenomeni migratori, la cooperazione allo sviluppo costituisca uno degli strumenti principali, agendo direttamente sulla causa del fenomeno. L'azione svolta dall'Italia in Albania ne è una prova; la drammatica situazione in questo paese, nonostante la sopravvivenza di alcune difficoltà, è stata risolta attraverso una cooperazione stretta tra i due paesi in campo economico sociale, giudiziario e di polizia. Anche il fenomeno migratorio rumeno può essere visto in questa ottica; durante la missione del Comitato in Romania e Bulgaria del 12-14 marzo 2007, è stata esaminata, con il Segretario di Stato Gheorghiu, competente per la Diaspora rumena, la situazione della comunità rumena residente in Italia e le sue dinamiche d'integrazione. Secondo il Segretario di Stato, la circostanza che l'economia rumena sia in una fase di sostenuta crescita, grazie anche ai finanziamenti europei, fa presupporre che, in un lasso di tempo relativamente breve, molti emigrati rumeni all'estero prendano in considerazione l'idea di rientrare nel loro Paese, come è successo in passato in altri paesi che hanno aderito all'Unione Europea partendo da livelli di sviluppo economico molto al di sotto della media europea.

2. Modalità di accesso a:

2.1. – Lavoro.

Il volume complessivo del lavoro immigrato nel sistema produttivo italiano continua a crescere, e l'ulteriore bisogno di manodopera è dimostrato dalla richiesta di un consistente aumento delle quote di lavoratori immigrati da parte degli imprenditori. Nell'affrontare alcuni temi legati all'inserimento lavorativo degli immigrati, si guarda con particolare attenzione al punto di vista delle imprese e degli imprenditori, visto il ruolo rivestito nel concorrere all'arrivo dei flussi di migranti nonché alle prospettive di un maggior coinvolgimento di tali attori nei processi di integrazione sociale degli stranieri oltre che in quelli di inserimento lavorativo.

Le scelte effettuate, in merito allo stile di impresa e di lavoro da mantenere e al ruolo da riservare alla manodopera immigrata, influenzano non solo il modello di sviluppo economico ma anche gli assetti sociali della nostra comunità. Assumono così un'importanza

particolare gli orientamenti e le strategie con le quali gli imprenditori hanno affrontato i forti cambiamenti intervenuti negli anni nella composizione e nelle caratteristiche della manodopera disponibile nonché le iniziative che gli stessi sono disposti a mettere in campo per favorire l'inserimento lavorativo degli immigrati.

Le Associazioni dei datori di lavoro hanno evidenziato la necessità di una maggiore flessibilità nelle procedure che consentono l'incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera. Si sono inoltre manifestati particolarmente sensibili ai problemi relativi all'inserimento sociale dei loro dipendenti stranieri e al fine di garantire la loro stabilità lavorativa, sono stati disponibili ad una maggiore flessibilità nella gestione dei periodi lavorativi (ad esempio, accumulo di periodi di ferie per garantire il ritorno ai loro paesi di origine senza la perdita di benefici).

Il lavoro autonomo riveste una particolare importanza nell'economia italiana ed il lavoro autonomo svolto dall'imprenditoria immigrata costituisce un notevole fattore di integrazione economico sociale. L'imprenditoria immigrata è cresciuta nel 2006 ad un tasso del 12,7 per cento ed è arrivata a quota 230.000 unità. Non sono imprese etniche in senso stretto, rivolte cioè ad un mercato costituito essenzialmente da connazionali, bensì all'intero mercato nazionale. Gli imprenditori stranieri lavorano per lo più nel commercio: quasi 95.000. Nel settore edile sono 68.000, nel manifatturiero 25.000 e nei trasporti 11.000. Vivono prevalentemente in Lombardia (42.000), Toscana (24.000), Emilia-Romagna (23.000), Veneto (21.000), Lazio (20.000) e Piemonte (18.000). Tra le province, il record va a Milano, con oltre 20.000 imprenditori stranieri residenti, seguita da Roma (16.000), Torino (10.000) e Firenze (7.000). Tali imprenditori sono egiziani e marocchini (40.000), cinesi (26.000), albanesi (20.000) e rumeni (17.000) e sono in maggioranza uomini (185.000). Le associazioni di categoria rappresentano una certa difficoltà nel rapporto con le banche, ed il loro modello di sviluppo è fondamentalmente autoreferenziale, anche se si riscontra, secondo le dichiarazioni dei rappresentanti della Centrale dei rischi finanziari (CRIF), un'inversione di tendenza con un aumento del ricorso ai finanziamenti. È importante sottolineare che solo una piccola parte dei profitti derivanti dall'attività imprenditoriale è utilizzato per le rimesse, quasi la totalità è reinvestita, il che dimostra un alto grado di integrazione degli operatori economici immigrati. Altre difficoltà che devono affrontare gli imprenditori immigrati sono: l'accesso alle normative ed alle informazioni riguardanti gli adempimenti necessari per svolgere correttamente l'attività d'impresa; l'apprendimento della lingua e la scarsa rappresentatività delle associazioni degli immigrati.

2.2. — Istruzione e formazione.

L'istruzione nel nostro ordinamento è considerata come un diritto-dovere: diritto a ottenere istruzione e insieme obbligo di frequentare le scuole. Il diritto-dovere all'istruzione è garantito al cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia a parità di condizioni con il cittadino italiano.

I minori stranieri hanno diritto all'istruzione indipendentemente dal loro status o dalla regolarità dei loro genitori, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani; sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia e possono richiedere l'iscrizione in qualunque periodo dell'anno scolastico.

I minori stranieri stimati dalla Caritas-Migrantes sono 586 mila, quasi un quinto di tutta la popolazione straniera. Di questi, gli iscritti nelle scuole, nell'anno scolastico 2005-2006, sono stati quasi 425 mila, con una massiccia presenza soprattutto della scuola di primo grado. Il Ministero dell'istruzione pubblica ogni anno un rapporto sugli studenti stranieri iscritti nelle scuole, che riporta anche i tassi di promozione, che sono più bassi tra la popolazione immigrata rispetto alla popolazione autoctona; ciò rimanda a problemi non solo linguistici, ma anche legati all'inadeguatezza di una didattica realmente interculturale su cui è necessario lavorare. L'alta « mortalità » di iscrizioni nel passaggio tra la scuola dell'obbligo e le scuole superiori, che aumenta se si considera gli iscritti nelle università, evidenzia serie difficoltà, anche se si deve sottolineare una crescita nel periodo 2005/06 del 80 per cento rispetto all'anno scolastico precedente. Nello stesso periodo si sono iscritti presso le Università italiane 41.589 studenti stranieri, il 2,28% della popolazione studentesca, una cifra molto esigua rispetto a quella di altri paesi, che da una parte ci fa dubitare sulle possibilità di formazione qualificata che il nostro paese offre alla popolazione immigrata, dall'altra si congiunge al tema del riconoscimento dei titoli di studio, che nel nostro paese è ancora molto complesso e farraginoso. Peraltro nell'ultimo censimento dell'Istat è emerso che la popolazione straniera residente ha un tasso di istruzione superiore mediamente più alto della popolazione italiana nel suo complesso (i laureati stranieri sono il 12 per cento, contro il 7,5 per cento degli italiani; mentre gli stranieri che hanno la licenza media superiore sono il 28 per cento, contro il 26 degli italiani). Le politiche pubbliche dovrebbero prendere in considerazione tre questioni. La prima riguarda l'accompagnamento dei ragazzi ricongiunti, a varie età, nel rapporto con la scuola. Le risorse oggi dedicate a questo obiettivo sono in vari paesi, tra cui l'Italia, manifestamente inadeguate, con un numero di insegnanti molto esiguo rispetto al numero degli alunni interessati. Il problema dell'inserimento scolastico di ragazzi che arrivano senza conoscere la lingua viene lasciato per lo più alla buona volontà di alcuni dirigenti scolastici, insegnanti o compagni di scuola. Ne risultano ritardi scolastici ed esperienze frustranti, mentre si profila il fenomeno della fuga delle famiglie autoctone dalle scuole con un numero molto elevato di alunni di origine immigrata. Occorrerebbe invece un investimento molto più consistente e incisivo nell'apprendimento della lingua nazionale, con programmi mirati che prevedano molte ore settimanali di lingua nelle prime settimane, alternate ad attività e materie in cui si possa sviluppare la socializzazione con i ragazzi autoctoni; in seguito, una riduzione progressiva delle ore di italiano per stranieri dovrebbe condurre ad una piena integrazione nelle classi scolastiche. Inoltre la definizione giuridica della figura professionale del mediatore interculturale appare un complemento necessario degli investimenti in

questo campo. La seconda questione attiene alla socializzazione con i coetanei, in special modo nell'adolescenza. Si sente spesso ripetere che la scuola dovrebbe favorire l'incontro, la conoscenza e la mutua comprensione tra ragazzi con differenti origini etniche. Ma questo, se può valere tra i banchi delle elementari, e forse nella scuola media, si scontra più avanti con l'autonomia che conquistano gli adolescenti nella scelta delle amicizie e delle attività del tempo libero. Serve allora una mobilitazione tanto della società civile quanto delle istituzioni pubbliche locali, per moltiplicare servizi educativi, centri di aggregazione, infrastrutture sportive gratuite, animatori ed educatori di strada, soprattutto nei quartieri di periferia in cui si percepiscono al tempo stesso i segni del disagio e della mescolanza interetnica. La terza questione rimanda a un punto molto avvertito, almeno a parole, nel dibattito pubblico: quello della formazione di cittadini consapevoli e leali verso le istituzioni del paese che li ha accolti insieme con le loro famiglie. Una volta chiarito che conta molto di più fare esperienze dirette, di vita associativa e di cittadinanza attiva, rispetto a quanto è possibile insegnare attraverso i programmi scolastici, si può convenire che un serio rilancio dell'educazione civica soddisferebbe una prima esigenza basilare, quella conoscitiva.

2.3. — *Servizi sanitari e alloggio.*

Nel nostro ordinamento sull'immigrazione, dal Testo Unico in poi, la parte sanitaria è quella sicuramente più avanzata, anche al livello europeo. Pertanto, attualmente il problema meno emergenziale sembra essere proprio quello sanitario. Infatti, sin dall'inizio il servizio sanitario nazionale ha risposto in modo ottimale in tutte le sue articolazioni, in relazione al problema dei medici di famiglia, agli ospedali, ai servizi sul territorio.

Per i cittadini stranieri, comunitari e non, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale garantisce tutta l'assistenza sanitaria prevista dal nostro ordinamento e comporta parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani, per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio ed alla sua validità temporale.

Il diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o essenziali, anche se continuative, per malattia e infortunio, nelle strutture pubbliche o private convenzionate, all'assistenza sanitaria di base, ai ricoveri urgenti e non e in regime di day-hospital, alle cure ambulatoriali e ospedaliere, urgenti o comunque essenziali, anche se continuative, per malattie o infortunio è riconosciuto anche all'immigrato irregolare.

L'accesso alle strutture sanitarie non comporta alcun tipo di segnalazione alle pubbliche autorità.

Per quanto riguarda le politiche abitative manca invece una reale politica sulla casa. Le risorse allocate alle regioni e ai comuni, in seguito al passaggio di competenze dallo stato alle regioni, è del tutto insufficiente. Ciò costituisce una contraddizione reale che viene vissuta soprattutto nei comuni ad alta e media densità di popolazione come ad esempio Roma e Milano o in altri comuni dove la presenza dei flussi migratori è più rilevante, anche se solo stagionalmente. In

merito a tale problema diventa una urgente priorità la predisposizione di un adeguato piano di rilancio delle politiche abitative a livello nazionale prevedendo alcune misure quali l'incentivazione del canone concordato e un potenziamento del fondo sociale per l'affitto. Per realizzare una integrazione efficace occorre poi, una nuova politica sull'edilizia residenziale pubblica ed agevolata. Appare evidente come il tema del sostegno all'accesso all'alloggio sia legato in maniera molto forte al problema dell'integrazione e che di conseguenza le politiche abitative rappresentino un aspetto fondamentale del complesso percorso dell'integrazione. La mancanza di un piano nazionale sull'abitazione rappresenta un problema anche di altri paesi europei. Il problema più serio che si riscontra nelle grandi città è quello della creazione di quartieri ghetto, problema di non facile soluzione, mentre nei piccoli comuni tale problema non è presente. Infatti, al di sotto dei cinquemila abitanti è difficile formare quartieri ghetto, e una volta superate le diffidenze è più facile costruire un rapporto tra immigrati ed autoctoni. In alcune città italiane, peraltro, si è potuto constatare che, laddove le problematiche connesse alla creazione dei ghetti urbani — specialmente di quelli costituiti da un'unica etnia — e al disagio abitativo non sono state gestite, o lo sono state solo in parte, sono intervenuti problemi di emarginazione e di violenza. La questione dell'accesso all'alloggio viene dunque ad avere un forte impatto, non solo sulle condizioni degli stranieri, ma anche sulla percezione della sicurezza e della ghettizzazione.

2.4. — Servizi finanziari.

Rispetto ad altri paesi Europei, l'Italia si presenta con indici di indebitamento contenuti e, nonostante la crescita dell'accesso al credito, si conferma un paese fondamentalmente « risparmiatore ». Il rapporto tra credito al consumo e PIL ad esempio è in Italia del 4,20 per cento contro il 16 per cento del Regno Unito. Un'indagine realizzata a fine 2006 dal CRIF su un campione rappresentativo di piccole imprese gestite da imprenditori immigrati dimostra una richiesta di credito più rilevante in termini percentuali rispetto alle imprese avviate da cittadini italiani. Il numero medio di contratti in capo ai piccoli operatori immigrati è tendenzialmente crescente; l'accesso al credito cresce non solo perché sono presenti nuove imprese immigrate che per la prima volta richiedono un finanziamento, ma anche perché ci sono dei piccoli operatori economici immigrati che chiedono un nuovo credito o rinnovano ed aumentano la loro richiesta di finanziamento; ciò testimonia che il credito costituisce una leva importante per lo sviluppo della loro attività di impresa. Anche gli importi sono significativamente crescenti nel tempo, il che significa che il sistema bancario e finanziario mostra una crescente fiducia nella capacità di tale categoria di soggetti a ripagare i loro finanziamenti. La rischiosità di credito complessiva dei piccoli operatori economici, a prescindere della loro nazionalità è rimasta stabile negli ultimi anni poco al di sopra del 10 per cento; i piccoli operatori immigrati invece presentano un aumento della rischiosità che passa dal 9,22 per cento nel 2003 al 14,41 per cento nel 2006.

Questo aumento è interpretato, da alcuni studiosi, come il risultato del significativo tasso di crescita del credito erogato e destinato a rientrare. I piccoli operatori economici immigrati che presentano un profilo strutturato, con maggiori dimensioni e capacità di investimento, accedono al sistema bancario con più facilità e le loro richieste in termini di qualità tendono a modificarsi verso servizi più sofisticati. Tuttavia per quella parte crescente della popolazione che presenta bassi salari, poche garanzie da prestare o non ha una storia di credito, tra cui gli immigrati, l'accesso al credito risulta difficoltoso. Spesso questa difficoltà è dovuta alla mancanza di informazioni che gli istituti bancari e finanziari possono utilizzare per valutare il merito creditizio che può comportare un aumento del costo del credito e il rischio di fare ricorso a circuiti alternativi e rischiosi di credito quali l'usura. Complessivamente la difficoltà di accesso al credito si traduce in un rallentamento del processo di sviluppo personale e, nel caso degli immigrati, in un freno all'integrazione sociale e finanziaria. L'utilizzo di informazioni alternative a quelle tradizionali quali bollette dei servizi di pubblica utilità, bollette telefoniche e simili, consentirebbe ai richiedenti credito senza « storia creditizia », tra cui gli immigrati, di accedere al credito legalmente ed in maniera agevole, riducendo il ricorso all'usura e sviluppando i propri piani personali con una conseguente maggiore integrazione nel tessuto sociale. Una ricerca americana ha dimostrato che l'utilizzo di dati alternativi per la valutazione del merito creditizio ha comportato un aumento generale del 10 per cento nell'accettazione delle richieste di finanziamento, che sale al 20 per cento per gli immigrati, ed una riduzione del 10 per cento del rischio di credito.

2.5. — *Diritti politici.*

L'argomento della rappresentanza e della concessione di diritti politici ai cittadini extracomunitari residenti nel nostro paese da lunga data genera accese discussioni politiche. Il Vice presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Fabio Sturani, nel corso della sua audizione, ha riferito che, nel corso di una indagine svolta dall'associazione, è emerso che soltanto il 3 per cento dei comuni campione ha adottato i consiglieri stranieri aggiunti, e che si registra la costituzione del Consiglio degli stranieri nel 2 per cento dei casi e della Consulta degli stranieri nel 5 per cento. Si tratta sostanzialmente di una percentuale minima, soprattutto concentrata nelle città medio grandi, che dimostra un deficit di rappresentanza degli immigrati residenti nel nostro paese. L'ANCI si è inoltre dichiarato favorevole al diritto di voto nelle elezioni amministrative per i cittadini non appartenenti all'Unione europea, diritto che è già riconosciuto a questa categoria di cittadini in altri paesi europei. Ed è previsto dalla Convenzione di Strasburgo del 5 febbraio 1992. Secondo l'ANCI, la possibilità di esercitare il diritto di voto nelle elezioni locali può rappresentare uno strumento di partecipazione alla vita politica della comunità di accoglienza.

Questo argomento chiama in causa il « codice della cittadinanza », tema complesso e legato a specificità storiche dei diversi paesi, ma su

cui è auspicabile un cammino di armonizzazione. Per l'Italia, si tratta di un nodo irrisolto di una legislazione che, con la riforma del 1992, ha scelto di concentrarsi sull'eredità della nostra storia di emigrazione, senza considerare le necessità di convivenza e partecipazione in società sempre più plurali. Il tema è stato nel corso della legislatura l'oggetto di un conflitto politico che ha impedito la ricerca di soluzioni anche soltanto moderatamente innovative. Si può rilevare al riguardo che la legislazione italiana rimane tra le più restrittive d'Europa, particolarmente per le nuove generazioni. Una congrua riduzione del periodo di residenza necessario per avanzare la richiesta di naturalizzazione accompagnato da una serie di criteri e condizioni specifiche come avviene già in vari paesi europei, potrebbe essere ragionevole. Disposizioni più favorevoli andrebbero considerate per i minori, prima di tutto per quelli nati in Italia, ma poi anche per quanti hanno compiuto una parte significativa degli studi nel nostro paese. Sono di fatto ormai integrati nella nostra comunità nazionale. Su questi temi, malgrado le profonde implicazioni storiche e culturali delle scelte politiche, sarebbe peraltro particolarmente auspicabile una convergenza delle legislazioni dei paesi dell'Unione europea. L'apertura verso la doppia cittadinanza, oggi di fatto già tollerata anche in Italia, è un'altra delle grandi questioni aperte oggetto di un importante dibattito. Per alcuni paesi, come il Marocco, la rinuncia alla nazionalità di origine è impossibile; in altri casi, come in Argentina e altri paesi dell'America Latina, possono sussistere norme che riconoscono tale facoltà agli europei, ma non ad altri, col rischio di squilibri. Oggi varie istituzioni e agenzie internazionali hanno incominciato a considerare gli immigrati, e specialmente gli operatori economici provenienti dalle fila della popolazione immigrata, come potenziali agenti di sviluppo nei loro luoghi di origine: gli immigrati possono diventare un veicolo di esportazione e di conoscenza dei prodotti nazionali. Per queste ragioni, obbligarli a recidere i legami politici di cittadinanza con i paesi di provenienza a molti osservatori sembra controproducente. Si può invece pensare di rendere più rigorosa e sistematica la verifica delle competenze linguistiche e delle conoscenze basilari della storia e della costituzione del nostro paese, in base al principio secondo cui per esercitare in modo attivo e consapevole i diritti di cittadinanza occorre disporre degli strumenti basilari della partecipazione civica. Occorre inoltre rendere congruente e complementare l'accertamento delle conoscenze collegato con la domanda di naturalizzazione con quello che dovrebbe avvenire all'ingresso sul territorio italiano. Infine, si potrebbe attribuire una maggiore solennità rituale del conferimento della cittadinanza e del giuramento di lealtà verso il nostro paese. Un aspetto collaterale si riferisce ai diritti da riconoscere al residente stabile che non pensa di richiedere la cittadinanza. I principali, secondo l'ANCI, appaiono il diritto di voto in ambito locale e la possibilità di ingresso nell'impiego pubblico. D'altra parte, occorre anche considerare i rischi e prendere le misure adeguate onde evitare un accesso meramente strumentale alla cittadinanza, legato ai benefici che può comportare, anziché a una convinta adesione ai valori, agli interessi e ai destini della comunità politica in cui si chiede di entrare.

2.6. — Comunicazione: la mediazione culturale.

La mediazione culturale rappresenta una attività di supporto all'integrazione sociale della popolazione immigrata nella comunità locale, nei servizi sociali, nelle istituzioni scolastiche e culturali, nel settore della sanità e nel mondo del lavoro. Attività volta nello specifico a rimuovere gli ostacoli culturali che impediscono la comunicazione tra i servizi, le istituzioni italiane e l'utenza straniera; a promuovere un più esteso e razionale utilizzo dei servizi e delle istituzioni italiane da parte dell'utenza straniera; a migliorare la qualità delle prestazioni offerte dai servizi italiani all'utenza straniera; a promuovere azioni di sostegno culturale alla mediazione sociale in situazione di conflitto tra le comunità immigrate e le istituzioni italiane o sul territorio, in alcuni quartieri. Il mediatore è un nuovo operatore sociale con specifiche competenze e attitudini, in grado di interagire con le istituzioni pubbliche e private, interpretando le esigenze e le necessità degli stranieri. Contribuisce a prevenire le potenziali occasioni di conflitto; favorisce le condizioni per l'integrazione sociale, valorizzando la risorsa dell'apporto interculturale; aiuta il cittadino straniero ad inserirsi nella società italiana, favorendo la conoscenza di diritti e doveri e l'uso dei servizi del territorio nell'intento di consentire un accesso e una fruibilità dei servizi a pari condizioni e facilitando le pari opportunità nel godimento dei diritti; favorisce l'incontro tra operatori, tra persone diverse, facilitando la comunicazione verbale e non verbale, favorisce il cittadino straniero nel leggere e comprendere la cultura italiana aiutandolo, a rimuovere quelle barriere che ostacolano la sua interazione con una nuova cultura; promuove e valorizza il ruolo attivo degli stranieri nel tessuto socio-economico e culturale italiano. Appare necessario definire in modo più organico e specifico la disciplina relativa ai mediatori culturali, in particolare per quanto concerne i percorsi di selezione, verifica delle competenze e formazione.

3. Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati.

È stato istituito, con legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), presso il Ministero della solidarietà sociale un fondo denominato « Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati », al quale è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Il Fondo è finalizzato a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari, alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri favorendo anche il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo di mediatori culturali. Il Ministero della solidarietà sociale di concerto con il Ministero per i diritti e le pari opportunità ha emanato una direttiva per l'utilizzo dei fondi stanziati per l'anno 2007 nella quale si individuano sette aree prioritarie d'intervento: sostegno all'accesso all'alloggio, accoglienza degli alunni stranieri, tutela dei minori non accompagnati, valorizzazione delle seconde generazioni di stranieri, tutela delle donne immigrate a rischio marginalità sociale, diffusione della lingua e della cultura italiana e diffusione della conoscenza della Costituzione italiana, dell'ordinamento giuridico nazionale e dei percorsi di inclu-

sione sociale. È inoltre operativo dal gennaio 2007, il « Fondo europeo per l'integrazione » che dispone di uno stanziamento, per il periodo 2007-2013, di 825 milioni di euro, ripartiti annualmente fra gli Stati membri in base al flusso di ingressi e al numero di immigrati legalmente residenti. All'Italia sono stati destinati 6,3 milioni di euro per il 2007 e 8,5 milioni di euro per il 2008, con l'obiettivo di finanziare, fra l'altro, corsi di educazione civica, lingua e cultura destinati agli immigrati. È ancora presto per valutare gli effetti degli interventi promossi dai fondi sulla nostra società. Il Comitato rinvia alla prossima legislatura questo compito.

4. I nodi dell'integrazione.

4.1. — I minori non accompagnati.

Un aspetto particolare del fenomeno migratorio è rappresentato dalla presenza sul territorio nazionale di minori stranieri non accompagnati. Per minore straniero non accompagnato, secondo quanto prevede il DPCM 535/99, si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano. Secondo i dati del Ministero della solidarietà sociale sono, al 30 giugno 2007, 6572 di cui il 90,81 per cento sono maschi. Il fenomeno rimane costante, nel 2003 i minori non accompagnati erano 7.040 di cui 1462 — il 20,8 per cento — provenienti dalla Romania ora non più conteggiati in quanto provenienti da un paese che fa parte dell'Unione europea. È da rimarcare l'aumento significativo della presenza di minori non accompagnati che, in quanto provenienti da paesi come Palestina, Iraq, Afghanistan — aree geografiche in crisi — sono dei potenziali richiedenti asilo. L'attuale normativa in materia prevede la possibilità di conversione, al raggiungimento della maggiore età, del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per lavoro, studio, esigenze sanitarie o di cura, solo per i minori stranieri non accompagnati che si trovino in Italia da almeno tre anni e che abbiano seguito un programma di inserimento sociale e civile per almeno due anni. I minori di 14 anni sono attualmente il 18,27 per cento del totale, ciò comporterebbe l'esclusione di un gran numero di minori che, non avendo i requisiti per la modifica del permesso di soggiorno, rischierebbe al raggiungimento della maggiore età di entrare in una condizione di irregolarità difficilmente sanabile. Requisiti così restrittivi incentivano infatti i minori stranieri a protrarre la loro clandestinità, aumentando così il rischio che finiscano nelle mani delle organizzazioni criminali. Nel corso dell'indagine il Comitato ha audito il Vice presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Fabio Sturani, che ha sottolineato le difficoltà affrontate dai comuni nella gestione dei minori non accompagnati. Le risorse statali destinate ad affrontare questo fenomeno sono molto al di sotto delle reali

necessità. L'assistenza e la cura di questi ragazzi stranieri è, quindi, quasi tutta sulle spalle delle amministrazioni comunali che, sulla base di una ricerca condotta dall'ANCI, stimano la spesa occorrente ai comuni per la gestione di questo problema tra 250 e 300 milioni di euro. Si rende necessario attivare al più presto una politica omogenea su tutto il territorio nazionale, anche per ovviare al cosiddetto « effetto calamita ». I minori, ma in generale gli immigrati, tendono ad andare nei comuni che offrono più assistenza. Si verifica così il paradosso che i comuni più virtuosi sono anche i più oberati in termini di finanza. Occorre quindi adottare un coordinamento sulle politiche nazionali e che tali questioni siano inserite nei processi di finanziamento e nel sistema del welfare locale. Come già ricordato, la legge finanziaria per l'anno 2007 ha istituito il « Fondo per l'inclusione sociale sugli immigrati », con una dotazione di 50 milioni di euro, il decreto del Ministro della solidarietà sociale di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità del 9 agosto 2007 attribuisce alla tutela dei minori stranieri non accompagnati priorità di intervento con uno stanziamento di 10 milioni di euro e ribadisce la necessità di realizzare un programma nazionale in questo campo che operi negli ambiti dell'accoglienza e dei percorsi di integrazione sociale.

4.2. – *L'integrazione scolastica.*

In chiusura dell'anno scolastico 2006/2007, sono risultati inseriti nelle scuole 500 mila alunni stranieri; nel 1995/1996 erano 50 mila. Il fenomeno che interessa l'Italia è da una parte la crescita esponenziale del numero degli alunni stranieri, dall'altra la provenienza da svariate nazioni e la diffusione nel Paese. Questi alunni non sono concentrati in una sola area del Paese. La regione con maggiore incidenza, comunque, è ancora l'Emilia-Romagna con il 10 per cento, mentre, tra le città capoluogo, Milano arriva al 12,7 per cento. La media nazionale è del 5 per cento. Siamo, dunque, al di sotto della presenza di alunni stranieri che si rileva negli altri Paesi: un terzo rispetto all'Inghilterra e molto meno dei Paesi del nord Europa. Negli anni scorsi, tuttavia, sia perché gli stranieri non erano così tanti, sia perché il problema si registrava localmente nelle singole scuole, ciascuno aveva cercato di risolvere – spesso molto bene, anche con l'aiuto degli enti locali – tutte le problematiche che nascevano intorno all'inserimento di questi alunni immigrati. Ma ormai la presenza di questi alunni è diventata strutturale: non diminuirà, ma ancora per alcuni anni crescerà, per poi stabilizzarsi: occorre dunque che la scuola dia una risposta strutturale, definendo alcune priorità nell'accoglienza e nella formazione degli alunni stranieri. L'accoglienza rappresenta la prima importante fase per il successo del processo di inserimento del ragazzo straniero nel contesto sociale, di cui l'insegnamento della lingua italiana rappresenta una priorità sulla quale la scuola e gli enti locali sono fortemente impegnati. Ci sono molte buone prassi in questo senso, come il caso del comune di Firenze, che congiuntamente alle scuole ha istituito cinque centri in cui i ragazzi, già inseriti in una classe, sono sottoposti ad un test linguistico in base al quale viene creato un progetto individuale che consenta, secondo

il loro grado di conoscenza della lingua italiana, di raggiungere il livello della classe. Un altro esempio è l'accordo di programma su un ampio progetto riguardante l'insegnamento della lingua italiana tra province, reti di scuole, comuni — come Piacenza e Parma — e università. Un'altra priorità rilevata riguarda la preparazione del personale della scuola. È evidente che se si vuole realizzare una scuola che sappia gestire la nuova realtà interculturale, nel rispetto delle priorità valoriali e pedagogiche nazionali, dove siano presenti dialogo e diversità, dove venga coltivata l'identità di ciascuno — quindi anche quella dei ragazzi italiani — e dove si sappia riconoscere, rispettare e comprendere la cultura degli altri, occorre una adeguata formazione dei dirigenti scolastici. Una scuola, che sappia rispondere in modo adeguato e competente, potrà essere di aiuto non solo agli alunni, ma anche al contesto sociale e locale in cui vivono.

4.3. — L'integrazione delle seconde generazioni.

Con l'espressione seconde generazioni di stranieri residenti sul territorio italiano si intendono i figli di stranieri nati in Italia o giunti nel nostro paese nei primi anni di vita. La « Generazione 2 » riguarda i figli di immigrati nati in Italia; la « Generazione 1.75 » i bambini arrivati in Italia prima di cominciare la scuola; la « Generazione 1,25 » i ragazzi che emigrano tra i 13 e i 17 anni: quelli per cui l'integrazione sembra più difficile. Si tratta di una nuova tipologia di soggetti che, a differenza delle prime generazioni di migranti, matura aspettative sia da parte della famiglia che dalla società nella quale vivono, modi di vita, competenze e valori simili a quelli della popolazione autoctona, presentando tuttavia specificità e problematiche. L'attenzione istituzionale verso le seconde generazioni è dovuta dalla consapevolezza che le politiche nazionali dell'immigrazione debbano confrontarsi con le nuove tipologie di soggetti, in particolare sotto il profilo relativo alla loro piena integrazione. Più in generale, l'evoluzione del percorso di integrazione sociale, economica e culturale è volto sempre più verso la ricerca di una maggiore stabilità attraverso una crescente certezza occupazionale ed un aumento dei ricongiungimenti familiari. Il più importante indicatore della tendenza alla stabilizzazione dei cittadini stranieri in Italia è sicuramente l'aumento della presenza dei minori di origine straniera, che all'inizio del 2006 risultano essere 585.496, pari al 21,9% della popolazione straniera nel suo complesso. A questo dato va aggiunto quello della presenza di alunni stranieri nelle scuole, come risulta dall'indagine MIUR, relativa all'anno scolastico 2005 — 2006, che segnala circa 430.000 studenti di ben 192 nazionalità straniera: per lo più sono albanesi, marocchini, egiziani, tunisini, cinesi, rumeni, asiatici, la maggioranza di religione musulmana. Occorre inoltre considerare che il tasso di natalità degli immigrati rappresenta circa il doppio del dato medio della popolazione italiana: i nuovi nati stranieri sul territorio italiano nel 2005 sono circa 51.971, pari al 9,4% del totale dei nati in Italia. Tra le criticità rilevate da alcuni studi condotti dal Ministero per la solidarietà sociale, le principali sono costituite da disagi nei processi di costruzione identitaria; da fallimenti scolastici; da marginalità,

anche occupazionale; da difficoltà di accesso, in condizioni di uguaglianza rispetto ai cittadini autoctoni, alle opportunità di mobilità socioeconomica; dal carico derivante dal dovere di contribuire con il proprio lavoro all'attività economica della famiglia; da atteggiamenti di discriminazione su base etnica da parte della popolazione autoctona e tra gruppi diversi di origine immigrata; dall'assenza di spazi personali, determinati da peggiori condizioni abitative, in cui trovare rifugio e autonomia. A fronte di tali criticità emergono tuttavia anche elementi positivi e linee di tendenza unificanti nelle esperienze dei giovani di seconda generazione, che devono essere prese in considerazione. I soggetti di seconda generazione mostrano una condizione di maggiore radicamento nella società italiana al confronto con altre tipologie di stranieri immigrati; guardano al futuro con un bagaglio di aspirazioni analoghe a quelle dei loro coetanei autoctoni, anche se spesso si indirizzano più pragmaticamente verso il conseguimento ravvicinato nel tempo di condizioni di sicurezza economica. I giovani di seconda generazione inoltre non sembrano disposti ad accettare il profilo di inserimento socio-economico dei propri genitori e si orientano verso professioni più qualificate, che godono di maggiore riconoscimento sociale. In considerazione della rilevanza del fenomeno sono stati destinati dei fondi alle aree metropolitane, dove si riscontra un più alto tasso di presenza di giovani stranieri di seconda generazione, per la promozione e la realizzazione di interventi rivolti alle seconde generazioni di immigrati.

4.4. — La situazione delle donne.

Secondo i dati dell'ultimo Dossier Caritas/Migrantes sull'immigrazione e sul cambiamento che ha subito l'Italia negli ultimi anni, le donne immigrate presenti nel nostro paese sono arrivate alla cifra di 1.842.004, una cifra, pari al 49,9% del totale degli immigrati, che non fa altro che confermare il costante e consolidato protagonismo femminile nell'attuale processo migratorio. La distribuzione delle immigrate, come viene segnalata dai dati Caritas, varia da regione a regione: in base alle opportunità lavorative vi sono così regioni dove è presente una presenza femminile particolarmente forte. Sono principalmente quelle del Sud, in particolare la Campania, dove le donne sono il 61,7% degli immigrati, mentre vi sono altre regioni, soprattutto al Nord, in cui la percentuale delle donne è più bassa. Anche le nazionalità giocano un ruolo importante nel cambiamento dell'immigrazione italiana: ad alzare la percentuale delle donne sono quelle provenienti da paesi europei. Per fare qualche esempio, vi sono alte percentuali di donne ucraine (83,6%), russe (82,5%), moldave (68,1%) e romene (53,4%) rispetto al totale di queste nazionalità. Importante anche il riferimento al continente di provenienza: in tal caso troviamo una percentuale di maggioranza del 66,8% di donne provenienti dall'America latina, mentre nel caso dell'Africa e dell'Asia la maggioranza è costituita invece dagli uomini, con valori che oscillano tra il 65% e il 90% per l'Africa Subsahariana (esemplare il caso del Senegal, con solo una donna su dieci). La presenza delle donne immigrate, un tempo legata quasi

esclusivamente al ricongiungimento familiare, è cambiata nel tempo con la necessità di trovare un lavoro altrove e migliorare la propria condizione anche partendo da sole. Le donne immigrate sono così riuscite a raggiungere oggi un tasso di attività più elevato della media: il 58,4%, a fronte di poco più del 51% della totalità della popolazione di sesso femminile, seguendo così la scia degli stati europei, in cui il tasso di occupazione delle donne straniere nell'ultimo decennio è aumentato più rapidamente di quello degli immigrati uomini. Ma il numero che riesce meglio a fotografare questo è il dato Inail: sono 571.499 le donne straniere occupate a fine 2006, pari al 42% di tutti gli immigrati. Più della metà delle donne occupate, al di là della loro provenienza, si trova a condividere lo stesso tipo di occupazione: lavoro domestico e cura delle persone, soprattutto anziane. Questo è senz'altro un elemento negativo: il fatto che il tipo di impiego sia quasi esclusivamente domestico, tra l'altro anche meno retribuito rispetto agli uomini è un fattore, qualche volta anche obbligato, che non premia la professionalità di quante hanno studiato nel loro paese e si sono specializzate. Con il risultato che anche le donne immigrate si trovano in posizione di debolezza sociale. Il riconoscimento dei titoli di studio potrebbe costituire il modo per una migliore integrazione delle donne nel mondo del lavoro, consentendo loro l'accesso ad un lavoro diverso da quello domestico. Un altro forte ostacolo all'integrazione è rappresentato dalla mancata conoscenza della lingua italiana. Secondo le stime ufficiali, su 400.000 musulmane regolari presenti nel nostro paese, appena il 10 per cento ha una vita « normale ». « Non lavorano, non escono di casa, non vanno, se non poche, a fare la spesa e vivono sotto lo stesso tetto con altre mogli. L'86 per cento delle musulmane in Italia è analfabeta: non conosce l'italiano, parla il dialetto arabo ma non lo scrive, non conosce i numeri e quindi non è in grado di fare una telefonata o di prendere un autobus ». Così ha dichiarato la Presidente dell'Associazione donne marocchine in Italia, Souad Sbai, nel corso della sua audizione. Per far fronte a questa esigenza è stato avviato dal Ministero dei diritti e delle pari opportunità, di concerto con il Ministero della pubblica istruzione e con quello dell'università e della ricerca e in accordo con i comuni e le province, un piano comune riguardante l'avvio di corsi di alfabetizzazione attraverso la rete scolastica già esistente. Inoltre, la risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2006 sull'immigrazione femminile, nel sottolineare il fatto che la componente femminile rappresenta ben il 54 per cento del fenomeno migratorio nell'ambito dell'Unione, contiene una serie di inviti agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione per attuare in concreto l'integrazione della dimensione di genere all'interno di una molteplicità di azioni e di interventi. Nella direzione auspicata dall'Europa vanno alcune recenti iniziative di carattere normativo, a partire dalle modifiche apportate alla legislazione sull'immigrazione per effetto del recepimento di alcune direttive europee. Tuttavia, le attuali norme in materia di soggiorno per lavoro non offrono adeguate tutele alle centinaia di donne e ragazze di seconda generazione che vogliono denunciare un parente

violento. La donna titolare di un permesso di soggiorno per motivi familiari rischia di scivolare nell'irregolarità e di incorrere nell'espulsione se denuncia un familiare violento e se ne separa, perché facilmente non sarà in possesso di alcuni requisiti (alloggio e lavoro documentabili) richiesti per un titolo autonomo di soggiorno. Nel corso delle audizioni è emerso come il mantenere il permesso di soggiorno legato al ricongiungimento familiare sia spesso pregiudizievole per la donna e che andrebbe prevista la possibilità di convertire automaticamente, in caso di violenza, il permesso di soggiorno rilasciato per motivi familiari in un permesso motivato da esigenze di protezione, umanitarie, lavoro o studio. In particolare, in attuazione dell'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione, in base al quale è previsto il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno per finalità umanitarie «di assistenza e di integrazione sociale», andrebbe concesso immediatamente il permesso di soggiorno a quelle donne che denunciano gravi molestie e oppressioni, fino alla violenza vera e propria. Dal 2000 al 2006 il Ministero per i diritti e le pari opportunità ha cofinanziato 448 programmi che hanno interessato l'intero territorio nazionale a sostegno delle vittime della tratta degli esseri umani e di contrasto al fenomeno della tratta stessa, fenomeno che vede coinvolte in maniera prevalente giovani donne e bambine straniere. Nel periodo tra marzo 2000 e aprile-maggio 2006, 45.016 persone hanno ricevuto una prima assistenza. Non tutte hanno avuto la possibilità, o hanno scelto, di aderire ai programmi di protezione sociale, ma tutte hanno ricevuto, in ogni caso, un primo aiuto consistente per lo più in «accompagnamenti assistiti» presso strutture sanitarie, o hanno usufruito di consulenza legale e/o psicologica. Il numero di persone protette e assistite attraverso il Ministero è stato di 11.541, di cui 748 minori. All'interno dei programmi realizzati, sono stati attivati 13.674 percorsi di formazione professionale e scolastica anche attraverso l'erogazione di borse lavoro. Nel 2007 il Ministero ha attivato un Tavolo di coordinamento interministeriale per l'azione di Governo in materia di traffico degli esseri umani, che si è riunito per la prima volta nel mese di aprile. È in fase di studio la sua articolazione in sottogruppi di lavoro in grado di affrontare le varie forme del fenomeno (sfruttamento sessuale, sfruttamento lavorativo, cooperazione con i Paesi di provenienza delle vittime, tratta dei minori). Il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità ha proseguito la realizzazione del progetto «Rete nazionale antiviolenza e gestione di un call center» (il numero verde 1522, avviato dal precedente Governo) «a sostegno delle donne vittime di violenza». Obiettivo prioritario del progetto è stata la creazione di una Rete nazionale antiviolenza capace di coinvolgere, per la prima volta, tutti i diversi attori impegnati a vario titolo nella lotta al fenomeno della violenza alle donne e cioè le amministrazioni centrali competenti per materia, gli enti locali, i centri antiviolenza già esistenti sul territorio e i vari servizi sociali. Dall'8 marzo 2006 alla metà di marzo 2007 il numero 1522 ha aiutato 9.549 donne, di cui 564 immigrate (8,6 per cento del totale). Hanno chiesto aiuto prevalentemente le donne provenienti dall'America latina (29,8 per cento),

di cui soprattutto peruviane (8 per cento), ecuadoregne (7 per cento), brasiliane (6,5 per cento). Dall'est Europa proviene il 29,4 per cento del totale delle richieste di aiuto, soprattutto da parte di migranti rumene, ucraine e moldave. Dall'area del Maghreb giunge il 9,7 per cento delle segnalazioni.

4.5. — *Il lavoro nero.*

Molteplici sono gli effetti socialmente negativi del lavoro nero: sottrae risorse alla comunità evitando il pagamento delle imposte dovute, favorisce lo sfruttamento dei lavoratori e abbassa il livello di applicazione delle norme di sicurezza provocando l'aumento degli incidenti nei posti di lavoro. La possibilità di lavorare in nero costituisce, peraltro, uno dei principali fattori di attrazione dell'immigrazione clandestina.

La politica europea è particolarmente attenta a questo argomento. La Commissione europea ha presentato una Proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'Unione europea (COM 249/2007).

Il Governo italiano ha, a sua volta, già adottato alcuni provvedimenti in materia. In particolare, nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011, gli interventi in materia di lavoro ed occupazione considerano tra le priorità l'esigenza di intensificare il contrasto al lavoro irregolare e di migliorare la tutela e la sicurezza nei luoghi di lavoro. L'articolo 36-bis della legge 4 agosto 2006, n. 248 (di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223) ha introdotto misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro: il personale ispettivo può adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale. Questa norma ha consentito, secondo le dichiarazioni rese al Comitato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Cesare Damiano, la sospensione di quasi 2.700 cantieri nel settore edile permettendo di regolarizzare circa 90 mila lavoratori stranieri, di cui circa il 63 per cento rumeni, su un totale di 175 mila lavoratori emersi mai denunciati all'INAIL. Di queste aziende sospese di cui solo il 40 per cento ha ripreso l'attività dopo aver regolarizzato la propria posizione. Anche la Legge Finanziaria 2007 ha introdotto una serie di misure nel settore: le comunicazioni di dati ed informazioni utili al contrasto del lavoro sommerso e dell'evasione contributiva, la promozione della regolarità contributiva, la possibilità per le aziende di avere benefici normativi e contributivi unicamente ove in regola con il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), l'adeguamento delle sanzioni in materia di lavoro e documentazione obbligatoria, l'obbligo di comunicare l'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno antecedente al suo inizio.

CONCLUSIONI.

La discussione sui modelli di trattamento del fenomeno migratorio risente, troppo spesso, di approcci astratti e ideologici, come la contrapposizione tra modelli assimilativi e multiculturali. In realtà, raramente è possibile individuare nelle esperienze nazionali un profilo univoco e coerente. Questi due elementi si sono alternati e mescolati: i primi ora tendono di nuovo a prevalere sui secondi saliti alla ribalta negli ultimi due decenni del XX secolo. Lungi dalla pretesa di definire un « modello italiano di integrazione », i risultati dell'indagine del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione possono contribuire al dibattito in corso e alla definizione di soluzioni pragmatiche e ragionevoli alle questioni in discussione.

L'approccio globale al fenomeno delineato nel Piano d'azione europeo secondo cui « una politica efficace [in questo settore] non può limitarsi agli strumenti per l'ammissione », poiché essa « è inseparabile tanto dalle misure sull'integrazione quanto dalla lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro nero e contro la tratta degli esseri umani » appare pienamente condivisibile. Per questo motivo, a livello nazionale, è necessario abbandonare la logica degli interventi emergenziali in favore di un ripensamento organico e complessivo degli strumenti di *governance* del fenomeno.

Le audizioni svolte hanno in vario modo sottolineato che l'approccio di fondo, sul quale ormai vi è un ampio consenso a livello europeo, « consiste nel ritenere che lo strumento più importante per combattere l'immigrazione illegale risieda nell'aprire canali di immigrazione legale ».

In questa prospettiva è necessario — anche potenziando la strategia di cooperazione con gli Stati d'origine — favorire e migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Per questo, la gestione del flusso di ingresso dovrebbe rispondere con più flessibilità alle esigenze delle imprese e delle famiglie e, più in generale, all'andamento complessivo dell'economia e dell'occupazione.

Sempre con riferimento alla disciplina degli ingressi occorre semplificare e snellire le procedure amministrative in materia di ricongiungimenti e permessi di soggiorno per favorire nuove politiche di integrazione ed eliminare gli abusi in materia e, al contempo, disciplinare in modo organico le nuove attività « tipiche » degli immigrati come, ad esempio, i servizi domiciliari.

Inoltre occorre potenziare l'immigrazione altamente qualificata, che non solo aiuta il sistema economico a dotarsi di nuove competenze indispensabili nel mercato globalizzato, ma migliora anche le rappresentazioni sociali degli immigrati. A tal fine assume una particolare importanza il riconoscimento dei titoli di studio delle lavoratrici e dei lavoratori stranieri.

Occorre poi concentrarsi sulle evoluzioni più recenti, come la crescente importanza assunta dall'imprenditoria immigrata, destinata

a diventare una realtà sempre più significativa del nostro Paese. Per evitare che queste attività si chiudano in un modello di sviluppo autoreferenziale è necessario facilitare la conoscenza degli adempimenti richiesti per svolgere correttamente l'attività d'impresa, facilitare i rapporti con gli intermediatori finanziari e sperimentare nuove forme di garanzie per l'accesso al credito.

Anche l'accesso all'alloggio, che costituisce un problema anche per la popolazione autoctona, è fortemente legato al tema dell'integrazione. In merito a tale problema diventa una urgente priorità la predisposizione di un adeguato piano di rilancio delle politiche abitative a livello nazionale.

Il tema dell'integrazione rappresenta l'altro nodo strategico dell'approccio globale al fenomeno dell'immigrazione. Tra i nuovi strumenti da considerare, in questo ambito, va ricordato il « contratto di integrazione », un patto tra lo Stato ospitante e i nuovi arrivati che presuppone non solo la richiesta del pieno rispetto dei principi e valori basilari del nostro Paese ma anche la capacità di sviluppare politiche proattive per favorire l'effettivo inserimento sociale, civico e linguistico dell'immigrato.

Come sperimentato in altri Paesi, specifici percorsi formativi, corsi di educazione civica e appositi registri pubblici andrebbero previsti per i responsabili delle comunità religiose presenti sul territorio. Nell'ambito delle politiche di integrazione, va poi sottolineato il tema dei minori, delle seconde generazioni e delle donne.

Con riferimento ai minori occorre un investimento molto consistente e incisivo nell'apprendimento della lingua nazionale. La definizione giuridica della figura professionale del mediatore interculturale appare un complemento necessario degli investimenti in questo campo. Nel contempo, occorre sostenere la piena integrazione delle seconde generazioni, le cui aspirazioni e ambizioni, molto simili a quelle dei coetanei autoctoni, non devono essere frustrate dal disagio nel processo di costruzione identitaria.

I minori stranieri hanno diritto all'istruzione indipendentemente dal loro status o dalla regolarità dei loro genitori, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani; sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia e possono richiedere l'iscrizione in qualunque periodo dell'anno scolastico. È inoltre necessario individuare ed adottare gli strumenti atti ad evitare la dispersione scolastica ed a garantire un accesso paritario all'istruzione superiore ai figli dei lavoratori stranieri.

Infine la delicata questione delle donne che costituiscono ancora l'anello debole del processo di integrazione. Pur avendo un'alta percentuale di immigrate occupate, è bassissimo il livello di alfabetizzazione e di partecipazione autonoma alla vita sociale del nostro Paese. Su questo fronte è indispensabile garantire una serie di interventi che realizzino una politica « di genere » più efficace ed incisiva.

L'immigrazione è cresciuta di importanza negli ultimi anni nell'agenda politica non solo in Italia. Nel nostro paese, i cui ritmi di crescita del fenomeno sono decisamente superiori alle medie europee, sembra particolarmente necessario dedicare un'attenzione istituzio-

nale adeguata ad una questione che sta trasformando le basi demografiche della società nazionale. Dal punto di vista istituzionale, una delle questioni principali è costituita dal coordinamento tra i diversi soggetti responsabili per alcuni aspetti dell'immigrazione. Per sviluppare un approccio più coerente, anche sull'esempio di altri paesi europei, andrebbe considerata l'opportunità di ricondurre il coordinamento delle diverse competenze istituzionali, oggi disperse fra vari Dicasteri, ad un unico nuovo Ministero o dipartimento. Tale Ministero o dipartimento abbinerebbe la dimensione della disciplina degli ingressi (ossia la politica dell'immigrazione) con quella delle politiche rivolte all'integrazione degli immigrati nella società nazionale (ossia le politiche per gli immigrati). Un Ministero dedicato darebbe anche il messaggio simbolico del riconoscimento dell'ampiezza dei significati dell'immigrazione e delle questioni relative per la società italiana di oggi, nonché dell'impegno istituzionale per promuovere livelli più alti di coesione sociale, a vantaggio di tutti.

Sappiamo ormai che governare società plurali e promuovere un grado accettabile di coesione sociale è un'impresa ardua e complessa. Rifiutare di riconoscerne la realtà, o affrontarla con gli schemi del passato, rischia però di preparare un futuro più conflittuale e denso di incognite. Non è quindi il caso di scomodare visioni umanitarie o solidariste per sollecitare una presa di coscienza compiuta della trasformazione dell'Europa e dell'Italia in un contesto di immigrazione. Basterebbe, bandendo ogni ideologismo, una considerazione avveduta e lungimirante dei nostri interessi nazionali.

In tal modo, attraverso un approccio pragmatico e coerente con gli orientamenti europei, in costante evoluzione, si potrebbero delineare i tratti specifici di una via italiana all'immigrazione, che rispetti i nostri valori fondamentali, sostenibile e, allo stesso tempo, capace di rispondere alle nuove esigenze civiche, economiche e sociali e alle rapide evoluzioni della società italiana.