

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Affrontare la crisi. Prospettive d'integrazione degli stranieri nel lavoro

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/75587> since

Publisher:

IRES Piemonte

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)



IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE RAPPORTO 2009

ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IRES Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Angelo Pichierri, *Presidente*

Brunello Mantelli, *Vicepresidente*

Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria,
Carmelo Inì, Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*

Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*
Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Marco Bagliani,
Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Paola Borrione, Laura Carovigno, Renato Cogno, Luciana Conforti,
Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Anna Gallice,
Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi,
Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occeili, Giovanna Perino, Santino Piazza,
Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2010 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it

ISBN 978-88-96713-09-9

Indice

1. Introduzione	1
1.1 L'immigrazione in Italia negli anni della crisi	1
1.2 Struttura del rapporto	2
1.3 Gli immigrati in Piemonte: il quadro provinciale	4
1.4 Le migrazioni in Piemonte in una prospettiva storica	15
Bibliografia	18
2. La domanda di lavoro rivolta ai cittadini stranieri nell'anno della crisi	19
3. Affrontare la crisi. Prospettive d'integrazione degli stranieri nel lavoro	29
3.1 Crisi e lavoro in Piemonte: ipotesi per una lettura	29
3.2 Cambiamenti nella segmentazione del mercato del lavoro piemontese	34
3.3 Aspetti ambivalenti della crisi e degli squilibri del mercato nel Nord Italia	42
3.4 Italiani e stranieri: la domanda di lavoro in Piemonte nel 2009	48
3.5 Dall'esterno del mercato del lavoro, le minacce all'integrazione	56
Bibliografia	58
4. Risparmi e rimesse, fra dinamiche occupazionali e vincoli normativi	61
4.1 Introduzione	61
4.2 Il versante dell'offerta	63
4.2.1 Un approfondimento territoriale	64
4.2.2 Una visione di sintesi	71
4.3 Il versante della domanda	71
4.3.1 Il "peso" delle rimesse	72
4.3.2 Il mutuo: da tappa verso il successo a boomerang pericoloso	74
4.3.3 Il credito all'impresa	76
4.4 Conclusioni	79
Bibliografia	79
5. L'avanzare delle seconde generazioni	81
5.1 Introduzione	81
5.2 Scuola e seconde generazioni	82
5.3 La scuola piemontese e l'integrazione delle seconde generazioni	83
Bibliografia	88



6. Gli allievi piemontesi con cittadinanza straniera	89
6.1 Gli allievi piemontesi con cittadinanza straniera: i numeri	89
6.1.1 Gli iscritti con cittadinanza straniera nella secondaria di secondo grado	98
6.1.2 Gli esiti	101
6.2 Oltre i numeri: cosa emerge dalle ricerche sugli studenti stranieri?	102
6.3 Gli effetti della crisi e del pacchetto sicurezza sulle famiglie degli allievi stranieri: alcune testimonianze	106
6.3.1 Obbligo scolastico e pacchetto sicurezza	106
6.3.2 Criticità emerse dagli incontri	109
7. Migrazione e salute	115
7.1 I ricoveri ospedalieri	116
7.2 La salute materno-infantile	122
7.3 Interruzione volontaria di gravidanza (IVG)	123
7.4 Gli infortuni sul lavoro	124
7.5 La prevenzione	126
7.6 Conclusioni	127
Bibliografia	127
8. Indagine sui percorsi di salute dei migranti a Torino	129
8.1 Premessa. Le ipotesi di partenza	129
8.1.1 Obiettivi della ricerca	130
8.1.2 La metodologia	130
8.2 Risultati delle interviste	131
8.2.1 Strutture ospedaliere pubbliche	131
8.2.2 Servizi pubblici territoriali	132
8.2.3 Servizi sanitari privati	134
8.2.4 Servizi non sanitari e luoghi ad alta frequentazione di migranti	136
8.2.5 Il punto di vista dei migranti	139
8.2.6 Il fenomeno degli aborti illegali	144
8.3 Conclusioni	145
Bibliografia	148
9. Gli sportelli informastranieri in Piemonte: dall'indagine conoscitiva a una proposta di valutazione	151
9.1 Due scelte di fondo	151
9.2 Perché concentrare l'attenzione sugli sportelli informastranieri?	152
9.3 Come operano gli sportelli informastranieri?	153
9.3.1 I modelli organizzativi	153

9.3.2	Le attività degli sportelli	154
9.3.3	I profili professionali	155
9.4	Una proposta valutativa tra benchmarking e comunità di pratiche	156
9.5	La sperimentazione dell'osservazione etnografica	157
9.5.1	Gli "oggetti" di osservazione	157
9.5.2	Il rapporto etnografico	158
9.6	I prossimi passaggi	159
	Bibliografia	160
10.	La legge 94 del 15 luglio 2009: cosa cambia per la vita degli immigrati	161
10.1	Premessa	161
10.2	Non solo sanzioni contro l'irregolarità: legge 94/09 e condizione giuridica degli immigrati regolari	162
10.3	Espulsioni amministrative e reati penali collegati	165
	Bibliografia	169
	Appendice metodologica	171
	Appendice cartografica	175

1. Introduzione

Enrico Allasino – IRES Piemonte

1.1 L'immigrazione in Italia negli anni della crisi

L'ISTAT ha reso disponibili all'inizio del 2010 le stime dei principali indicatori demografici relativi all'anno 2009, inclusi alcuni sulla popolazione straniera (ISTAT, 2010a). In questa edizione del rapporto sull'immigrazione in Piemonte disponiamo quindi dei dati dell'Istituto nazionale di statistica completi e validati relativi alle dinamiche del 2008, e di dati parziali e stimati per l'anno 2009 (ovvero sino al 1° gennaio 2010).

Dal punto di vista demografico, se il 2007 aveva stabilito un primato nell'incremento della popolazione straniera residente in Italia, il 2008 e il 2009 hanno avuto aumenti minori, in percentuale e in valore assoluto. Ma si tratta pur sempre di un rallentamento *della crescita*: vi sono state 496.549 iscrizioni di stranieri dall'estero nel 2008 e 434.000 nel 2009. I neonati stranieri sono stati 72.472 nel 2008 e 74.000 nel 2009. Il saldo migratorio degli stranieri è stato positivo per 469.526 unità nel 2008 e 405.000 nel 2009. Il saldo naturale è positivo per 68.194 e 70.000 unità rispettivamente. In complesso la popolazione italiana continua ad aumentare solo grazie all'apporto degli stranieri.

È possibile tuttavia che una parte dei trasferimenti all'estero di stranieri non sia stata registrata e si dovrà attendere il censimento del 2011, con la cancellazione dalle liste degli irreperibili, per valutare l'entità del fenomeno e correggere eventualmente i saldi.

I residenti stranieri in Italia, in base ai dati ISTAT, sono cresciuti da 3.432.651 a inizio 2008 a 3.891.295 nel 2009 e quindi a 4.279.000 stranieri al 1° gennaio 2010, pari al 7,1% della popolazione e con una crescita del 10% nell'anno. Se si aggiungono gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno, ma non registrati in un comune, il dato del 2009 cresce a poco più di 4.300.000 (Caritas/Migrantes e ISMU). Sono inoltre presenti in Italia, a seconda delle stime, fra le 300.000 e le 422.000 persone prive di permesso di soggiorno o in attesa di regolarizzazione (Tab. 1.1).

L'Istituto Nazionale di Statistica indica tra i possibili fattori di crescita della popolazione straniera il protrarsi degli arrivi dai paesi neocomunitari (romeni e bulgari sono aumentati del 20% e del 16% rispettivamente nel 2009), i ricongiungimenti familiari e le registrazioni conseguenti al decreto flussi del 2008. Invece sono

Tabella 1.1 Stranieri residenti, soggiornanti e presenti in Italia secondo diverse fonti (2008, 2009 e 2010)

Fonte	Popolazione di riferimento	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010
ISTAT	Residenti	3.432.651	3.891.295	4.279.000*
Caritas/Migrantes	Regolari		4.330.000	
ISMU	Regolari e irregolari		4.838.000	
			di cui: 521.000	497.000
			regolari non residenti e	regolari non residenti
			422.000 irregolari**	544.000 irregolari***

* Dato provvisorio.

** ISMU, 2009, p. 27.

*** Blangiardo, 2010, p. 27.



pochi i nuovi residenti registrati in seguito alla procedura di emersione per assistenti familiari, avviata solo a fine 2009 (ISTAT, 2010a).

Sembra confermato che anche in una fase di congiuntura economica negativa le minori opportunità di lavoro non si traducono in modo immediato e automatico in un blocco degli arrivi o in esodi di massa. L'occupazione degli stranieri è cresciuta nel 2009 (ISTAT, 2010b). Occorre considerare che si tratta in molti casi di persone già occupate che emergono sia attraverso provvedimenti di regolarizzazione, sia tramite i "decreti flussi". Molte persone registrate nel corso del 2008-2009 erano quindi già in Italia o hanno realizzato progetti migratori concepiti prima della crisi. Comunque una popolazione così numerosa, composita e stabilizzata come quella degli stranieri in Italia genera flussi di ingresso non strettamente correlati alla congiuntura economica (ricongiungimenti familiari, matrimoni, nuove nascite, iscrizioni a corsi di studio ecc...). Come insegna l'esperienza storica, l'introduzione di più severi limiti ai trasferimenti può indurre a consolidare la presenza invece di favorire nuovi spostamenti. Infine, gli effetti della crisi nei paesi di origine o di possibile ulteriore destinazione possono scoraggiare gli spostamenti (SOPEMI, 2009, parte I).

Oltre all'analisi dei dati l'Osservatorio ha raccolto informazioni dirette presso operatori dei servizi e delle associazioni attive sul territorio piemontese al fine di tenere costantemente sotto controllo l'evoluzione dei fenomeni in questa fase delicata. Sono stati ripetutamente segnalati come conseguenza della crisi difficoltà da parte delle famiglie a sostenere le spese ordinarie, oltre che a rimborsare i mutui per la casa o per il consumo, contratti negli anni precedenti. È possibile che alcuni adolescenti abbiano interrotto o abbreviato il percorso scolastico per cercare una fonte di reddito. Sono segnalati casi di famiglie che rientrano nel paese di origine o che inviano i figli presso parenti per ridurre le spese. È probabile che aumenti il ricorso al lavoro autonomo o ad assunzioni fittizie per conservare il permesso di soggiorno, ma è difficile dire se e quanto il fenomeno sia diffuso. Gli effetti della crisi sulle famiglie immigrate si sarebbero aggravati nei primi mesi del 2010.

Il quadro demografico italiano resta comunque invariato nella sostanza e si continua a prevedere¹ che siano necessari apporti di popolazione dall'estero per contrastare la diminuzione della popolazione in età lavorativa, ma anche in generale.

1.2 Struttura del rapporto

Il quadro demografico della popolazione straniera viene brevemente analizzato nel prosieguo dell'introduzione. Gli immigrati in Piemonte crescono di numero anche se, come di consueto, la regione non mostra una dinamica tra le più elevate nel quadro nazionale.

Il lavoro resta cruciale per comprendere la situazione attuale e gli sviluppi della presenza straniera. L'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro fornisce un quadro aggiornato degli avviamenti di lavoratori stranieri nel 2009, da cui risulta il duro impatto della crisi sull'occupazione, ma anche la segmentazione del mercato del lavoro, nel quale si individuano settori in cui vi è un aumento o una minor riduzione dell'occupazio-

¹ Tra i contributi più recenti cfr. A. Golini, A. Di Bartolomeo, 2010, *Se ce ne fosse bisogno... Un'ulteriore conferma del nostro "bisogno" di immigrati*, www.neodemos.it.

zione. Gli immigrati di alcune nazionalità subiscono in maggior misura la crisi poiché si sono storicamente concentrati in settori o occupazioni più colpite, mentre altre nazionalità mostrano una maggior tenuta di fronte alla disoccupazione.

Il capitolo 3 analizza più in generale l'inserimento degli stranieri nel mercato del lavoro piemontese cercando di valutare se e come la crisi colpisca in modo differente italiani e stranieri e soprattutto se l'inserimento degli stranieri indichi linee di cambiamento strutturale del sistema produttivo piemontese di fronte alla crisi. Emerge come sinora non vi siano stati meccanismi di svantaggio o di vantaggio sistematici nei confronti dei lavoratori stranieri rispetto agli italiani. Soprattutto non è mutata la collocazione strutturale dei lavoratori stranieri, caso mai si sono evidenziati alcuni limiti del sistema produttivo regionale, con il mantenimento di quote di lavoro non qualificato e precario a fronte di una persistente sottoutilizzazione dei lavoratori stranieri più qualificati. Il problema riguarda quindi non solo e non tanto gli immigrati, quanto piuttosto la capacità del sistema produttivo piemontese di trasformare la crisi in una occasione per riqualificarsi e rilanciarsi.

Le rimesse e i risparmi degli immigrati sono stati colpiti dalla crisi: sono stati segnalati casi di immigrati che hanno dovuto chiedere sostegno ai parenti rimasti in patria. Tuttavia, nel complesso, la quota di denaro nelle disponibilità degli immigrati è rilevante e il sistema bancario – italiano e dei paesi di origine – ha ormai colto l'importanza di un corretto e specifico rapporto con questa clientela. Il capitolo 4 presenta una panoramica della situazione attuale in Piemonte.

Anche nel 2008-2009 il numero e il peso percentuale dei giovani immigrati o figli di immigrati, le seconde generazioni, è in crescita. In molti comuni piemontesi le scuole hanno una rilevante presenza di iscritti stranieri: stranieri per passaporto, ma sempre meno per lingua, cultura, educazione, socializzazione. A questa componente in crescita delle nuove generazioni in Piemonte sono dedicati i capitoli 5 e 6.

La salute resta un punto di osservazione principale della situazione degli immigrati. Il capitolo 7 presenta un quadro epidemiologico generale, mentre il capitolo successivo presenta una esplorazione di uno degli aspetti meno conosciuti e più delicati: i percorsi di salute degli stranieri irregolari. Gli immigrati privi di titolo di soggiorno si trovano esposti non solo ai rischi e ai disagi di condizioni di vita e di lavoro marginali, ma negli ultimi mesi hanno dovuto anche affrontare il timore che il ricorso al servizio sanitario potesse comportare la denuncia all'autorità giudiziaria per il reato di immigrazione clandestina e la conseguente espulsione. Si è in effetti registrato un calo negli accessi nel periodo *precedente* l'introduzione della norma, ma in seguito i servizi pubblici e del volontariato hanno mantenuto il contatto con queste frange più a rischio, in cui si segnalano fenomeni drammatici e dolorosi.

L'Osservatorio regionale sull'immigrazione in Piemonte è da tempo impegnato in una attività di monitoraggio e di valutazione delle iniziative a favore degli immigrati in Piemonte, a supporto degli uffici competenti della Regione Piemonte. L'Osservatorio, a partire dalla schedatura delle organizzazioni e dei servizi, costantemente aggiornata e ampliata, e avvalendosi della collaborazione dell'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche (ASVAPP), sta sviluppando metodi e strumenti per migliorare la valutazione dell'impatto e della efficacia dei progetti locali per l'immigrazione finanziati con i fondi regionali. Il capitolo 9 presenta un quadro conoscitivo degli sportelli informativi per stranieri, basato su una documentazione raccolta sia attraverso l'osservazione diretta dell'attività, sia tramite un tavolo di discussione collettiva che coinvolge i soggetti promotori e gestori di questi diffusi servizi, assieme alla Regione Piemonte e all'Osservatorio.



Come di consueto il Rapporto si conclude con un quadro della condizione giuridica degli immigrati stranieri aggiornato alla luce delle novità legislative e giurisprudenziali sino al mese di aprile del 2010, redatto dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi).

1.3 Gli immigrati in Piemonte: il quadro provinciale

In Piemonte a inizio 2010 risiedevano oltre 380.000 stranieri (Tab. 1.2). Non disponiamo di stime sulla numerosità dei regolari non residenti né degli irregolari². Per questi ultimi si può considerare che, in seguito alla possibilità di regolarizzare la posizione di lavoratori domestici (legge 3 agosto 2009, n. 102, articolo 1-ter) in Piemonte sono state presentate 15.000 domande (Tab. 1.3). Poiché vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di emersione sia stata presentata solo per una quota ignota, ma decisamente inferiore alla totalità dei lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno³, la cifra indica il numero *minimo* di irregolari presenti in regione a metà 2009. Di seguito analizzeremo i dati sui residenti forniti dall'ISTAT, che si riferiscono a stranieri regolari e stabilizzati sul territorio e che permettono confronti con le altre regioni e province italiane⁴.

Anche nel 2008 il Piemonte segue le dinamiche generali delle province settentrionali: ha una percentuale di residenti stranieri superiore alla media nazionale (linea orizzontale al centro della figura 1.1), ma Biella e il V.C.O. sono due eccezioni. Torino ha una percentuale di residenti stranieri superiore alla media, ma ha una crescita minore di molte altre province italiane. Il Sud continua ad avere quote ridotte di immigrati residenti, ma in forte crescita quasi ovunque.

La popolazione straniera in Piemonte è concentrata nella città di Torino, ove risiede uno straniero su tre, e nella sua provincia (Fig. 1.2), ove risiede uno straniero su cinque.

Tabella 1.2 Stranieri residenti in Piemonte (2008, 2009 e 2010)

	Residenti	Aumento	Aumento (val. %)
1° gennaio 2008	310.543		
1° gennaio 2009	351.112	40.569	11,6
1° gennaio 2010	381.000*	29.888	7,8

* Dato provvisorio.
Fonte: ISTAT

² Una ricerca campionaria in provincia di Alessandria stimava l'incidenza percentuale degli irregolari il 1° febbraio 2009 tra un minimo di 9,4 e un massimo di 15,2, con media del 12,3, per una presenza media stimata di 5.420 persone (Provincia di Alessandria, IRES Piemonte, 2009). Ovviamente non si può estendere questa stima alle altre province.

³ Colombo, 2009.

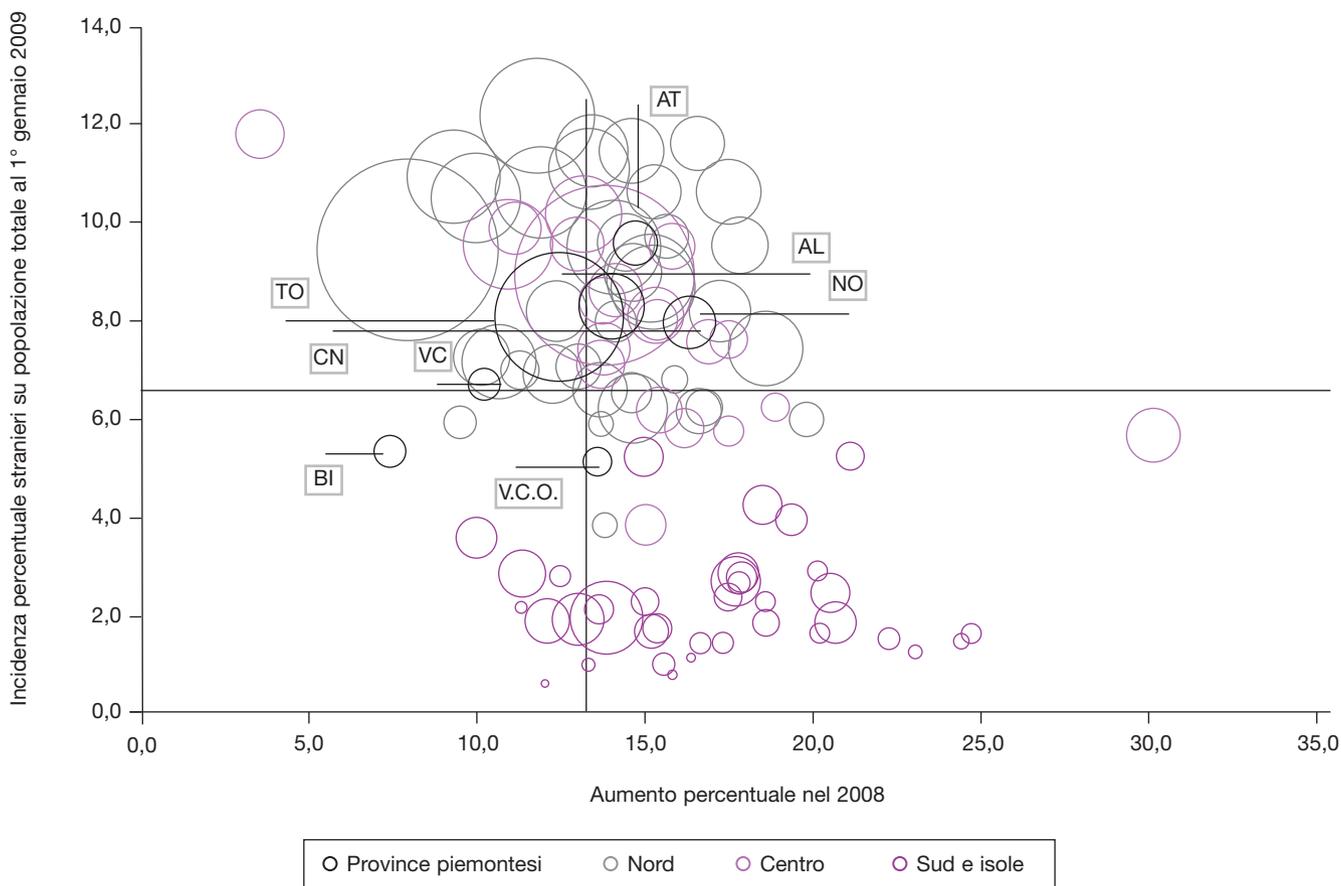
⁴ È proseguita anche nel 2009 l'attività di osservazione continua e di documentazione sull'immigrazione nelle province del Piemonte da parte di enti e di organizzazioni locali. Si veda in particolare: Città di Collegno, Consorzio intercomunale dei servizi alla persona, Città di Grugliasco, 2009; Città di Torino, Direzione Servizi Civici, Settore statistica e toponomastica, 2009; Comitato Giorgio Rota, L'Eau Vive, 2009; Eve e Camera (a cura di), 2009; Prefettura di Alessandria, Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, 2009; Prefettura di Novara, 2009; Prefettura di Torino, Città di Torino et al., 2009; Provincia di Alessandria, IRES Piemonte, 2009; Provincia di Vercelli, Osservatorio Immigrazione, 2009; Sulis e Vinai (a cura di), 2009; Questi rapporti sono disponibili anche nel sito dell'Osservatorio: www.piemonteimmigrazione.it

Tabella 1.3 Procedura per l'emersione del lavoro irregolare di colf e badanti (legge 3 agosto 2009, n. 102, articolo 1 ter). Domande pervenute in Piemonte per provincia di lavoro

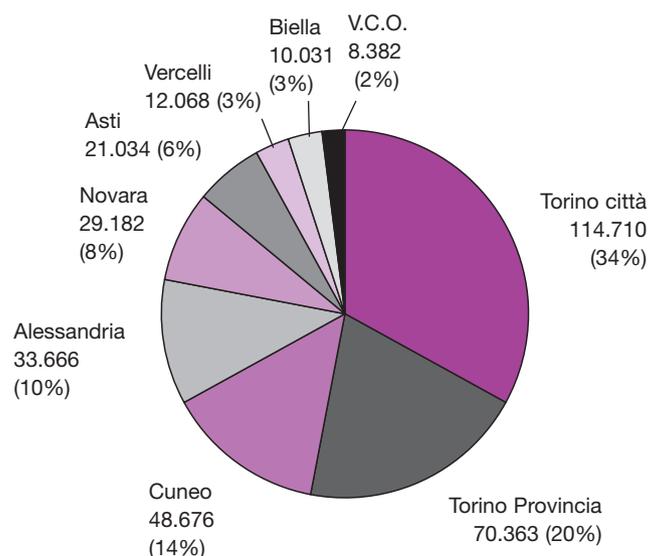
Torino	8.296
Novara	1.995
Alessandria	1.478
Cuneo	1.262
Asti	710
V.C.O.	524
Vercelli	486
Biella	247
Totale	14.998

Fonte: Ministero dell'Interno, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0145_2009_09_03_scheda_riepiloghi_proced_emersione.html

Figura 1.1 Popolazione straniera residente (valori assoluti), incidenza percentuale sulla popolazione totale al 1° gennaio 2008 e crescita percentuale dei residenti stranieri nel 2008 per provincia



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Figura 1.2 Popolazione straniera residente il 1° gennaio 2009 per provincia in Piemonte (valori assoluti e percentuali)

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Nel corso del 2009 il tasso di migratorietà dall'estero⁵ del Piemonte (6,9‰) è molto vicino alla media nazionale. Hanno tassi più elevati l'Emilia-Romagna, il Lazio e l'Umbria. Le regioni del Sud e le isole hanno tassi migratori esteri bassi e tassi migratori interni negativi (ovvero prevale l'emigrazione di residenti italiani e stranieri verso altre regioni), con l'eccezione dell'Abruzzo (Fig. 1.3).

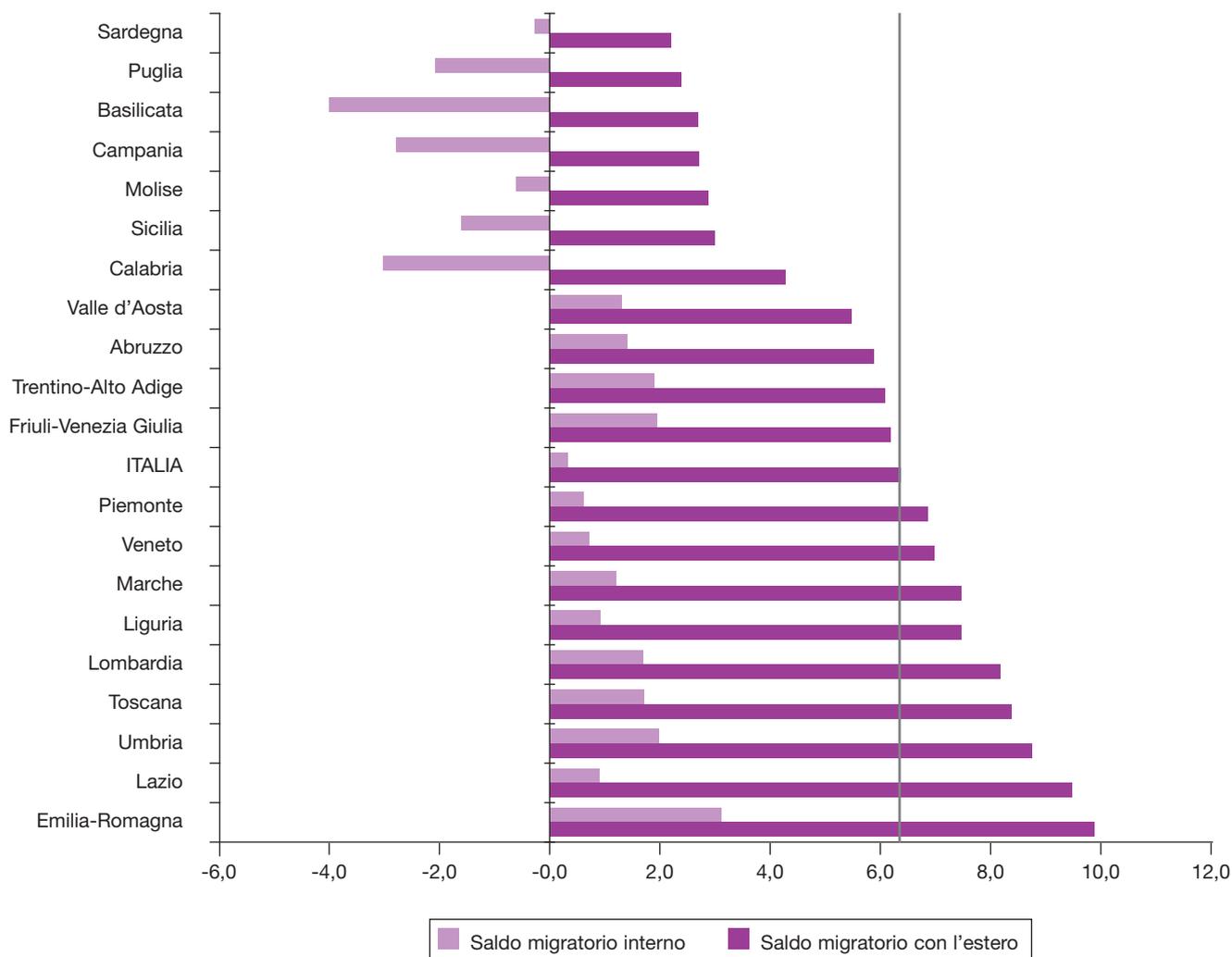
A inizio 2009 Asti si conferma la provincia piemontese con la più alta percentuale di stranieri tra i residenti, seguita da Alessandria, Cuneo e Torino (Fig. 1.4). A livello comunale Prapelato, in Val Chisone, mantiene il primato regionale con il 26,6% di residenti stranieri.

L'incremento della popolazione straniera nel corso del 2008 è stato nettamente inferiore a quello dell'anno precedente (13,1% contro 23,1) per la frenata di Torino, mentre Novara, Asti, Cuneo e Alessandria, ma anche il V.C.O. superano la media regionale (Fig. 1.5).

Nel 2008 sono arrivati in Piemonte dall'estero 43.308 nuovi residenti stranieri e 21.195 da altre regioni, mentre 19.635 stranieri si sono trasferiti in altre regioni e 2.318 all'estero. Sono invece divenuti cittadini italiani 5.404 residenti (Fig. 1.6). Vi è stato un aumento delle cancellazioni per l'estero di stranieri rispetto al 2007, ma piuttosto contenuto (330 casi in più in tutta la regione), senza sostanziali aumenti della incidenza percentuale sulla popolazione straniera a inizio periodo. Come già ricordato, bisognerà verificare con il prossimo censimento se i trasferimenti di residenza non segnalati sono stati più numerosi.

⁵ Che comprende, oltre agli immigrati stranieri provenienti dall'estero, anche i rientri di cittadini italiani, ma presumibilmente con una quota ridotta.

Figura 1.3 Tassi generici di migratorietà per regione e macroaree: saldo migratorio interno e con l'estero per 1.000 abitanti (2009)



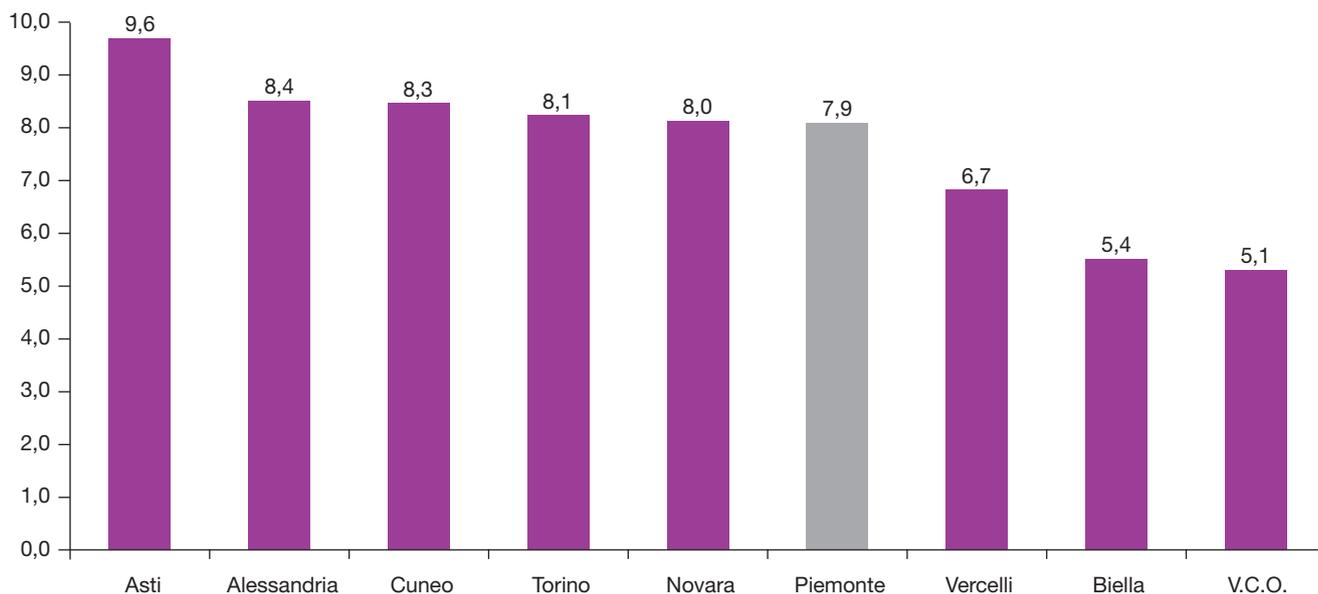
Fonte: elaborazione IRES su dati provvisori ISTAT (2010a)

In complesso le cancellazioni sono aumentate in numero e in rapporto alle iscrizioni, ma soprattutto per trasferimenti in Italia o per acquisizione della cittadinanza (Fig. 1.7). I trasferimenti di stranieri verso altre province italiane, proporzionalmente numerosi nel Biellese e nel V.C.O. segnalano probabilmente che gli stranieri reagiscono alle difficoltà occupazionali in queste aree trovando altrove in Italia casa e lavoro⁶.

⁶ Si tratta infatti di trasferimenti da comune a comune registrati e non di spostamenti di domicilio, di pendolarità o di cadute nella irregolarità.

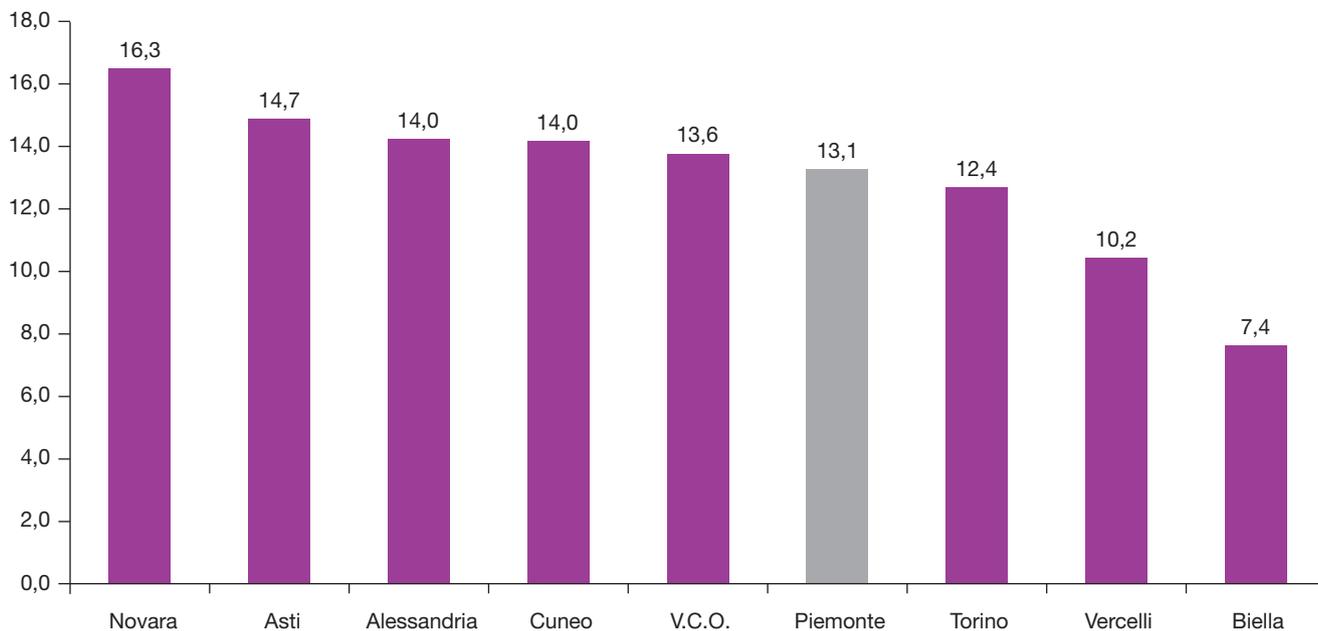


Figura 1.4 Percentuale di stranieri sul totale dei residenti il 1° gennaio 2009 per provincia in Piemonte



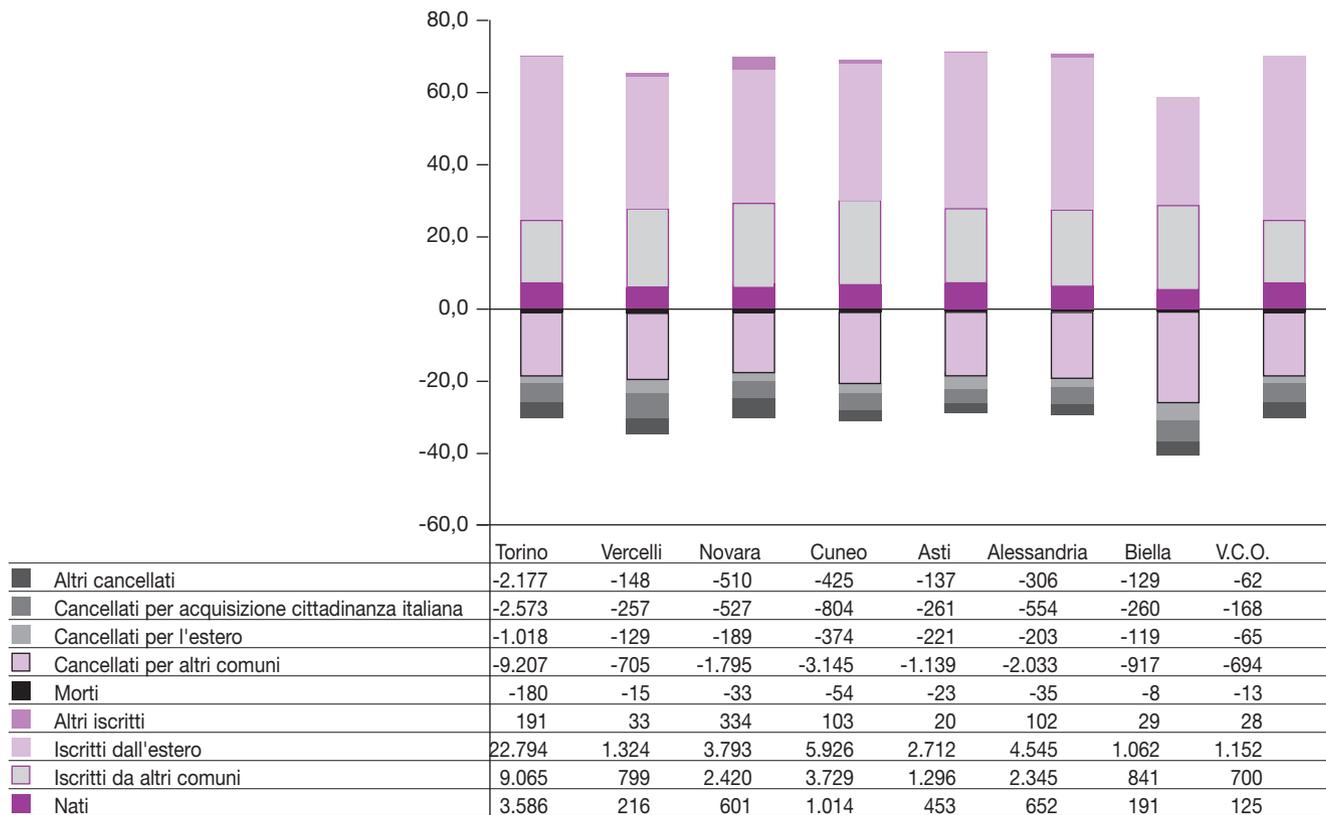
Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Figura 1.5 Incremento percentuale dei residenti stranieri nel corso del 2008 per provincia



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Figura 1.6 Cittadini stranieri: movimento demografico nel 2008 per provincia (dati percentuali nel grafico e assoluti in tabella)



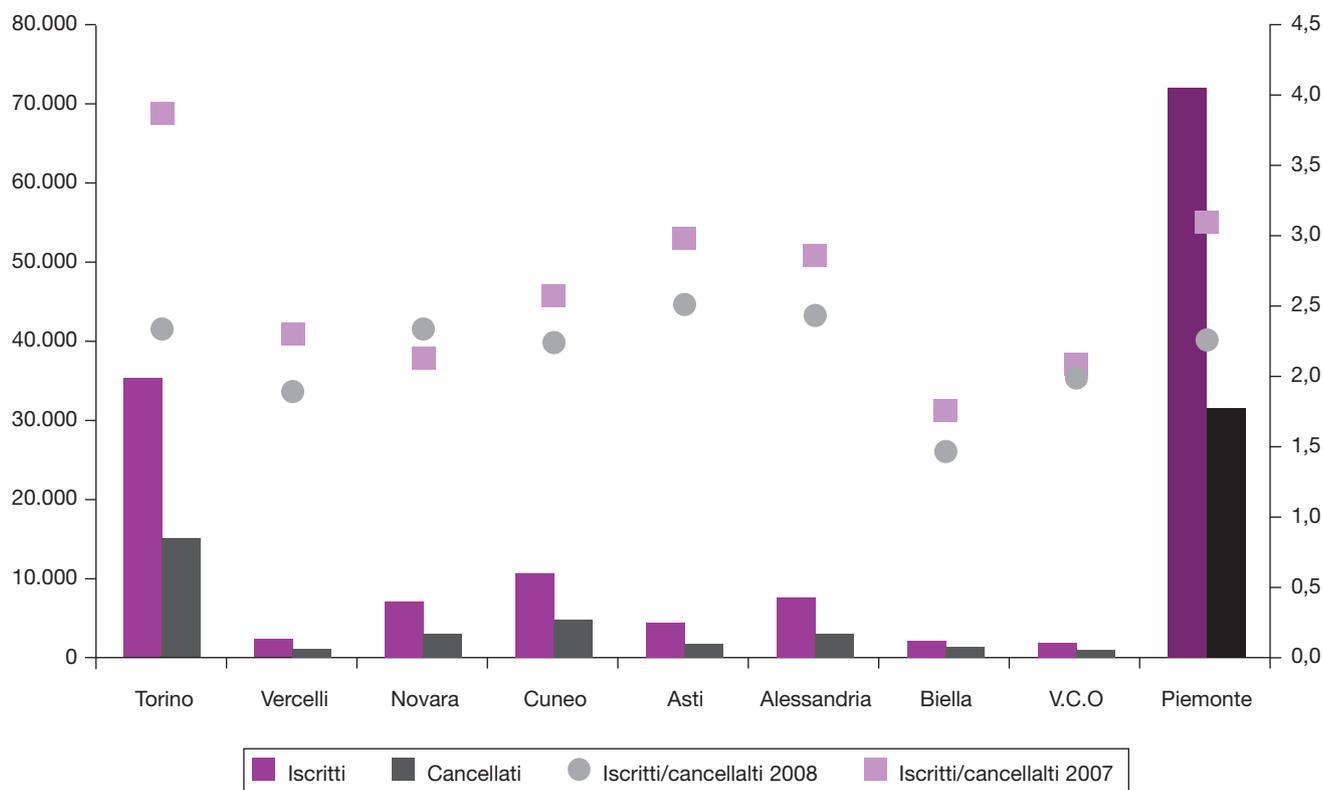
Fonte: ISTAT

Il Ministero dell'interno ha reso noti i dati sulle concessioni di cittadinanza italiana per provincia di residenza nel 2009 (Tab. 1.4). Questi dati non sono però direttamente sovrapponibili a quelli dell'ISTAT⁷. Va segnalato che mentre in passato predominavano le concessioni per matrimonio, ora sono più numerose quelle per residenza, ovvero rese possibili dall'aver soggiornato regolarmente un dato numero di anni, almeno dieci per gli extracomunitari. Si è passati dalle 753 del 2005, meno della metà del totale, alle 2.756 del 2009 pari al 75% del totale. Le concessioni per matrimonio non sono diminuite di numero nel periodo, ma è diminuito il loro peso percentuale.

⁷ Infatti, avverte il Ministero dell'Interno: "Non è compreso il dato riguardante gli stranieri che al raggiungimento della maggiore età dichiarino di voler diventare cittadini italiani, in quanto l'accertamento dei requisiti e il conseguente acquisto della cittadinanza sono di competenza del sindaco del luogo di residenza. Non sono altresì di competenza del Ministero dell'Interno gli adempimenti relativi ad altre tipologie di acquisto come ad esempio quella di adozione".



Figura 1.7 Iscritti e cancellati nel 2008 per provincia e rapporto tra le due quantità (asse destro) nel 2008



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Tabella 1.4 Concessioni di cittadinanza italiana per provincia e motivo (2009)

Province	Per matrimonio	Per residenza	Totale concessioni
Alessandria	118	253	371
Asti	38	131	169
Biella	60	137	197
Cuneo	164	407	571
Novara	79	277	356
Torino	369	1.360	1.729
V.C.O.	41	69	110
Vercelli	57	122	179
Piemonte	926	2.756	3.682

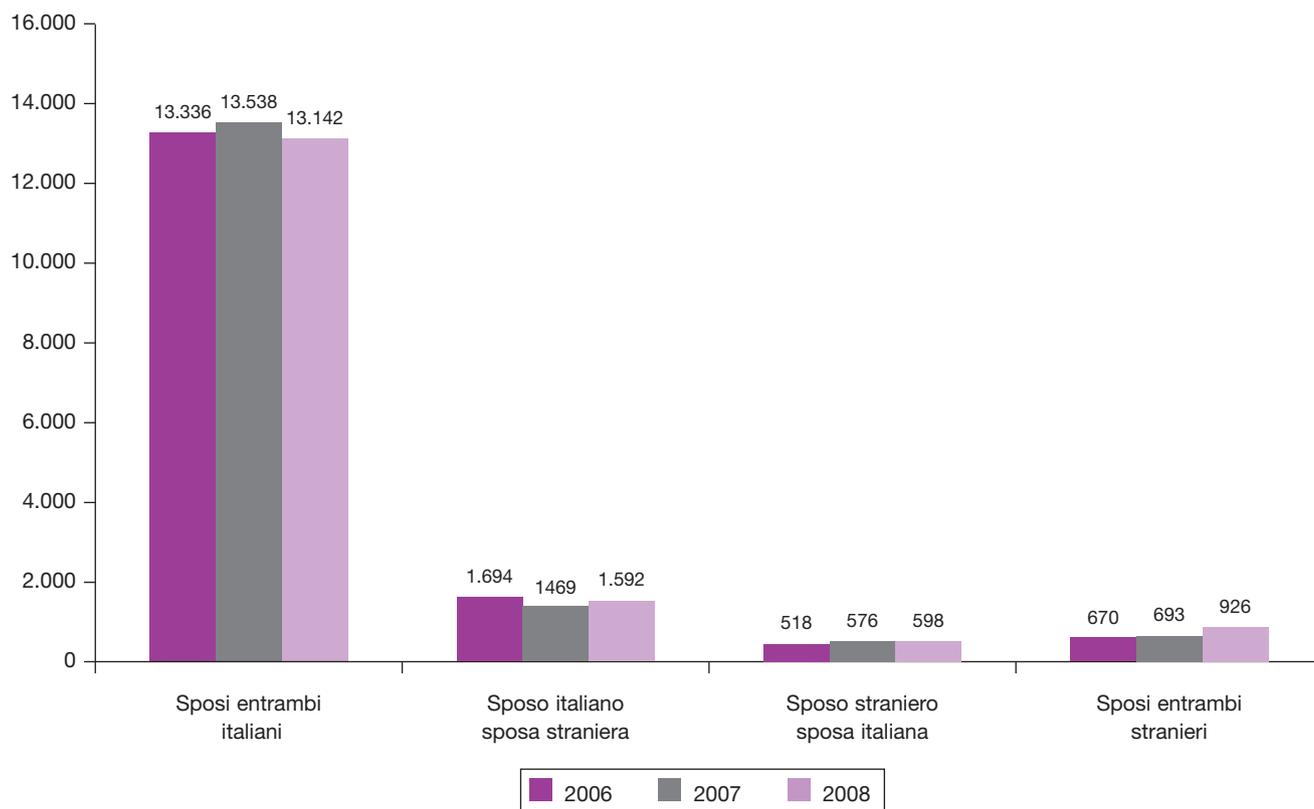
Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze.
http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/statistiche/diritti_civili/l_dati_definitivi_del_2009.html

I matrimoni con almeno un coniuge straniero in Piemonte sono quasi costanti in numero negli ultimi anni, ma sono cresciuti nel medio-lungo periodo (Fig. 1.8). Nel 2008 in Piemonte vi sono stati 3.116 matrimoni con almeno un coniuge straniero, pari al 19,2% del totale. Nel quadro nazionale come di consueto il Piemonte non ha una incidenza tra le più elevate, ma è comunque al di sopra della media nazionale, abbassata dalla minore incidenza dei matrimoni con o fra stranieri nel Mezzogiorno (Fig. 1.9).

La distribuzione per cittadinanza dei residenti stranieri non vede sostanziali cambiamenti (Fig. 1.10). Nel 2008 l'Ucraina, in aumento l'anno precedente, è stata sorpassata dalla Moldavia (Fig. 1.11). I cittadini di paesi dell'Europa orientale sono comunque in aumento, come i peruviani.

Continuano ad aumentare il numero e la percentuale di giovani stranieri, sia per l'arrivo dall'estero, sia per nascita in Italia. In Piemonte a inizio 2009 più di un minorenni su dieci è straniero, ma vi sono province come Asti e Alessandria ove la percentuale è più alta (Fig. 1.12). A inizio 2010 la incidenza percentuale dei minorenni stranieri sul totale della corrispondente fascia di età è salita al 12,6% (ISTAT 2010a, pp. 10-11).

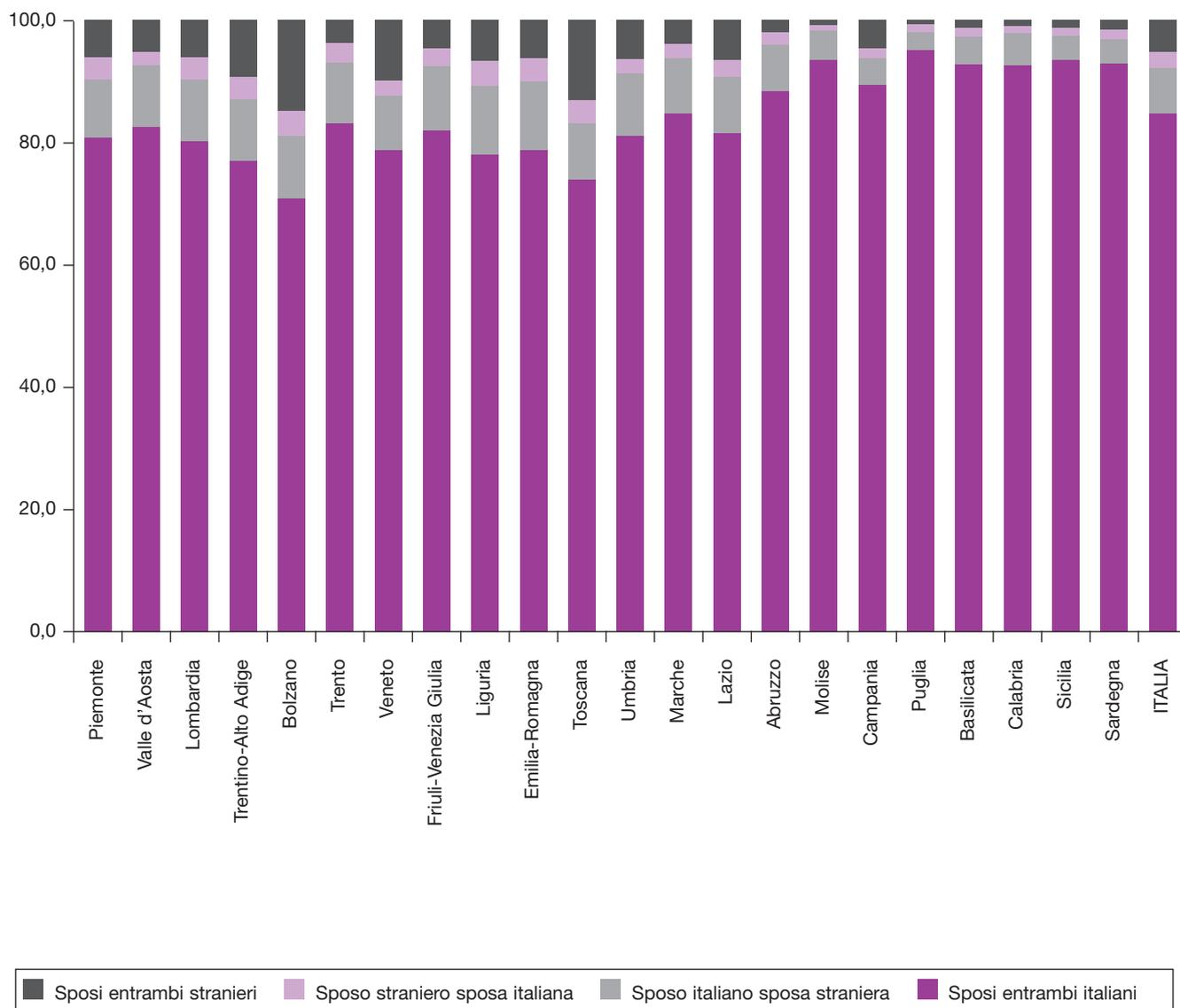
Figura 1.8 Matrimoni per tipologia di coppia in Piemonte (2006-2008)



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT



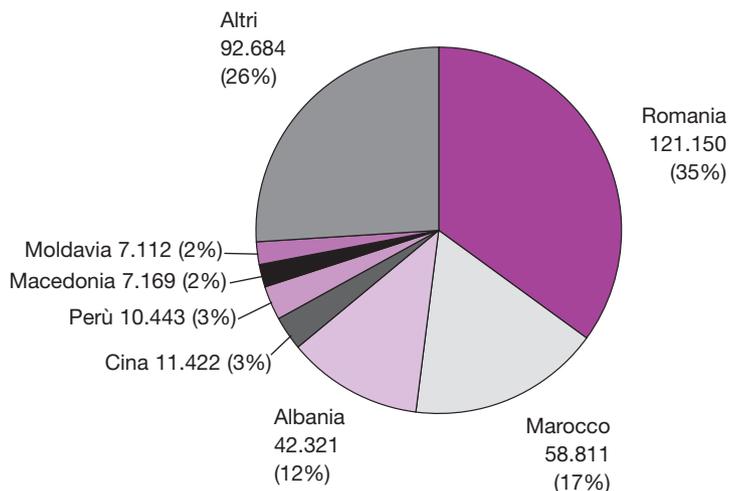
Figura 1.9 Incidenza percentuale dei matrimoni per tipologia di coppia per regione (2008)



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

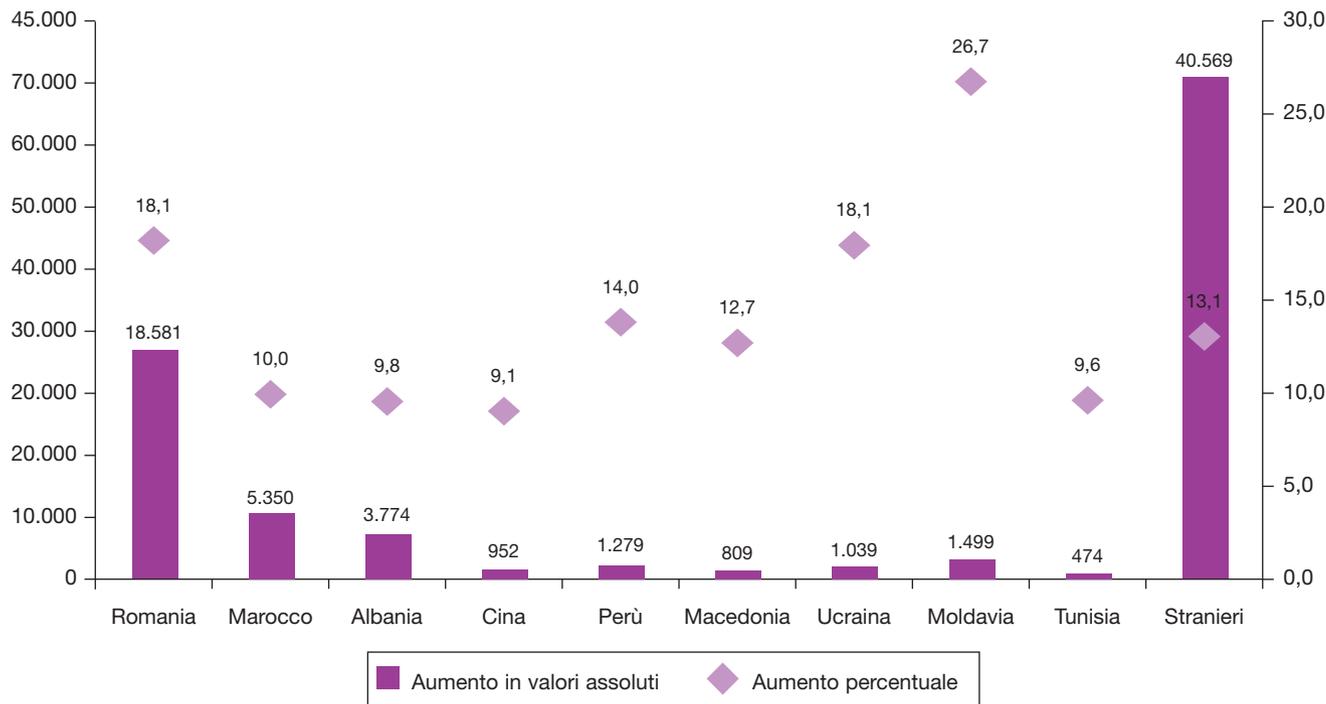
Cresce ancora sia la percentuale di stranieri registrati in anagrafe per nascita sul totale dei neonati nel 2008 (Fig. 1.13), sia il loro numero (da 6.182 a 6.838) con Asti sempre in testa. Nel 2009 la percentuale di nati stranieri giunge al 18% (ISTAT, 2010a, p. 2).

Figura 1.10 Stranieri residenti in Piemonte al 1° gennaio 2009, per paese di cittadinanza



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

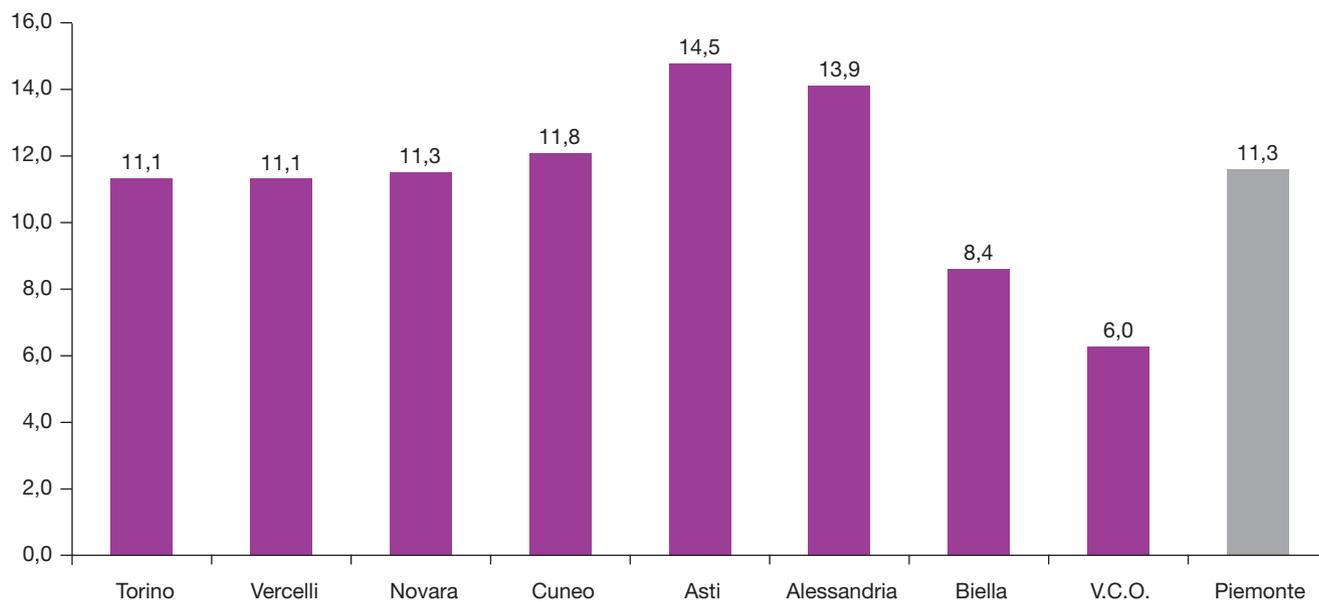
Figura 1.11 Incremento degli stranieri residenti in Piemonte dal 1° gennaio 2008 al 1° gennaio 2009 per principali paesi di cittadinanza (valori assoluti e percentuali).



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

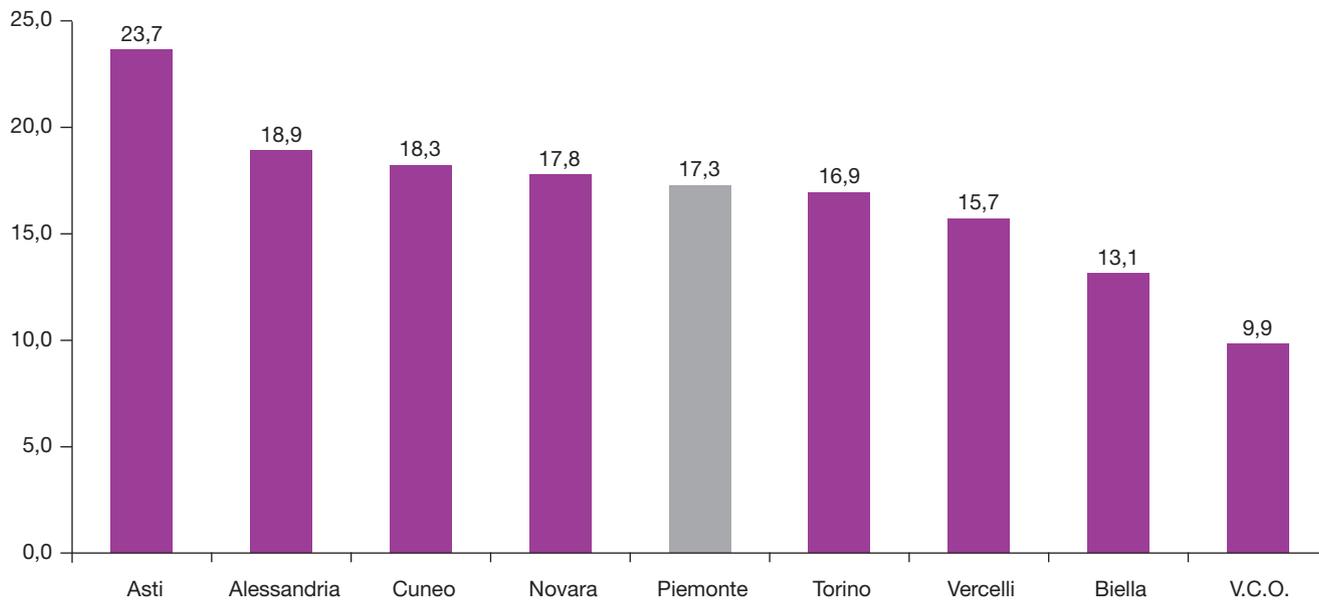


Figura 1.12 Percentuale di minorenni stranieri sul totale dei minorenni al 1° gennaio 2009, per provincia in Piemonte



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

Figura 1.13 Percentuale di nati stranieri sul totale dei nati registrati in anagrafe nel corso del 2008, per provincia in Piemonte

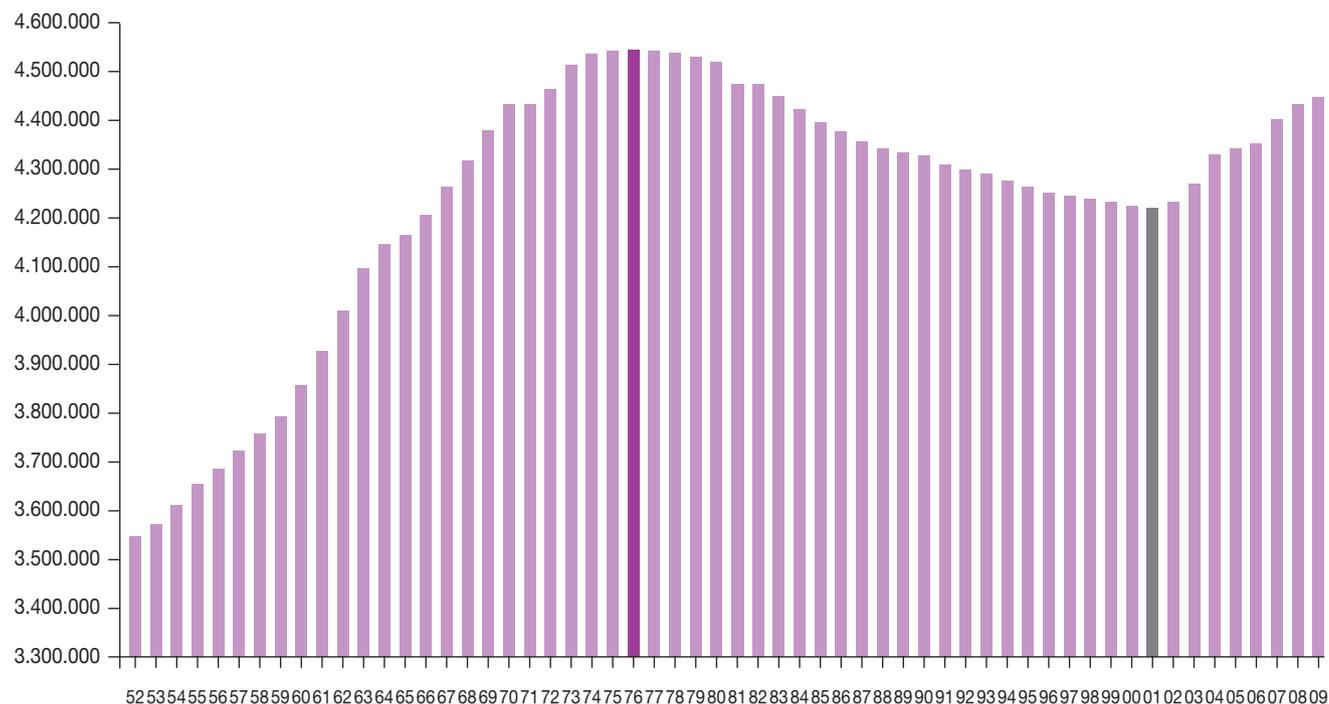


Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

1.4 Le migrazioni in Piemonte in una prospettiva storica

Gli abitanti del Piemonte erano poco più di tre milioni e mezzo all'inizio degli anni cinquanta: nel 1976 raggiunsero il massimo di 4.542.787, per diminuire sino al 2001 e risalire poi a 4.446.230 a fine 2009 (Fig. 1.14). Il significato demografico dei movimenti migratori per il Piemonte⁸ si riassume in una semplice constatazione: in tutto il periodo considerato l'aumento della popolazione è dovuto all'afflusso di abitanti da territori esterni alla regione, in quanto le nuove nascite non sarebbero state sufficienti a incrementare, né a mantenere⁹ il livello della popolazione.

Figura 1.14 Popolazione residente in Piemonte dal 1951 al 2009*



* I dati dal 1982 al 2001 sono quelli della ricostruzione della popolazione residente nei comuni italiani forniti dall'ISTAT.

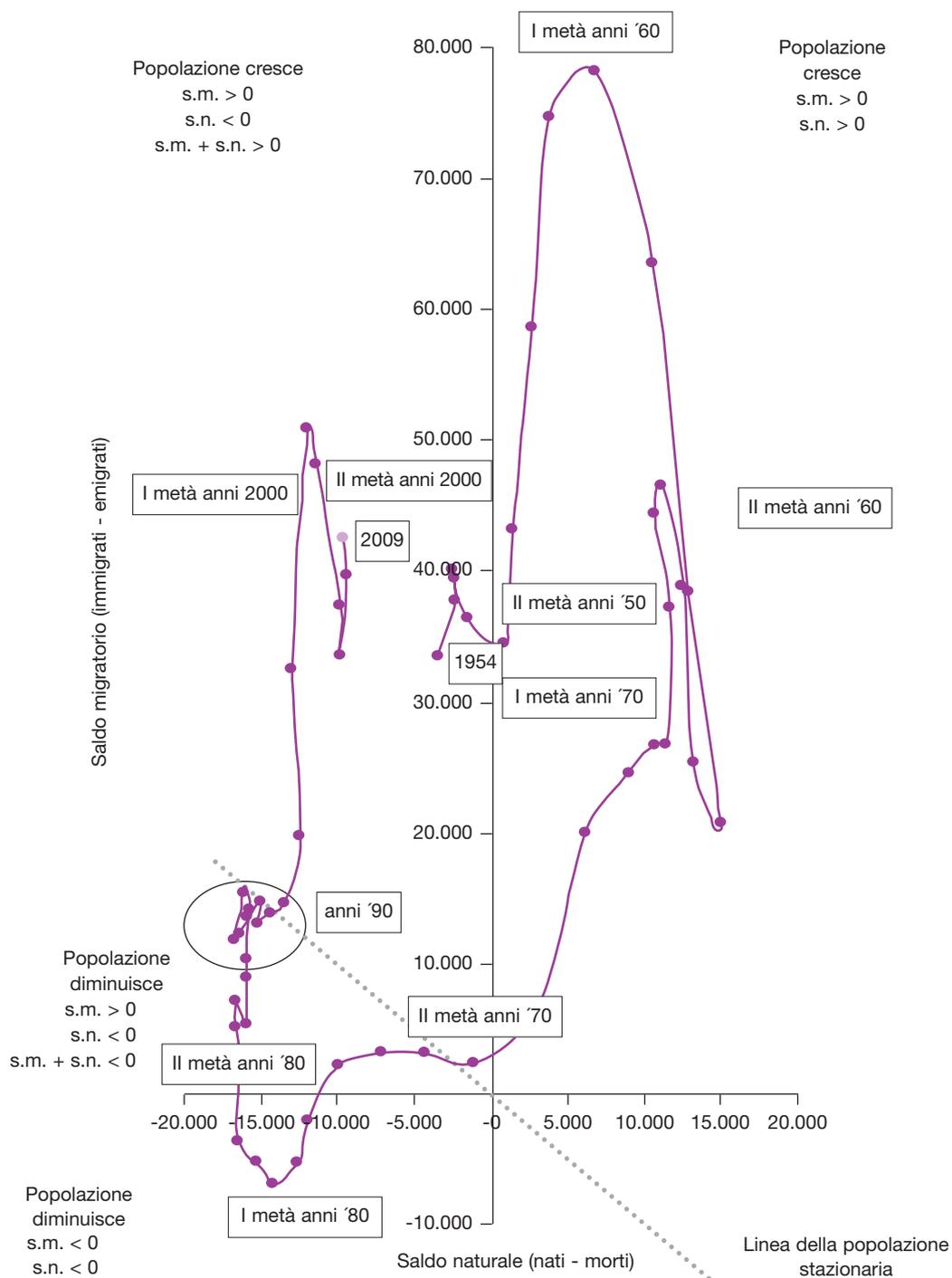
Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

⁸ Cfr. anche Allasino, 2009.

⁹ Per soli sei anni, nel periodo considerato, il tasso di fecondità totale ha superato di poco il tasso di sostituzione di 2,1 figli per donna, ossia quello che garantisce teoricamente il mantenimento del numero di abitanti con saldo migratorio pari a zero.



Figura 1.15 Saldo naturale e migratorio della popolazione piemontese dal 1952 al 2009 (medie mobili)



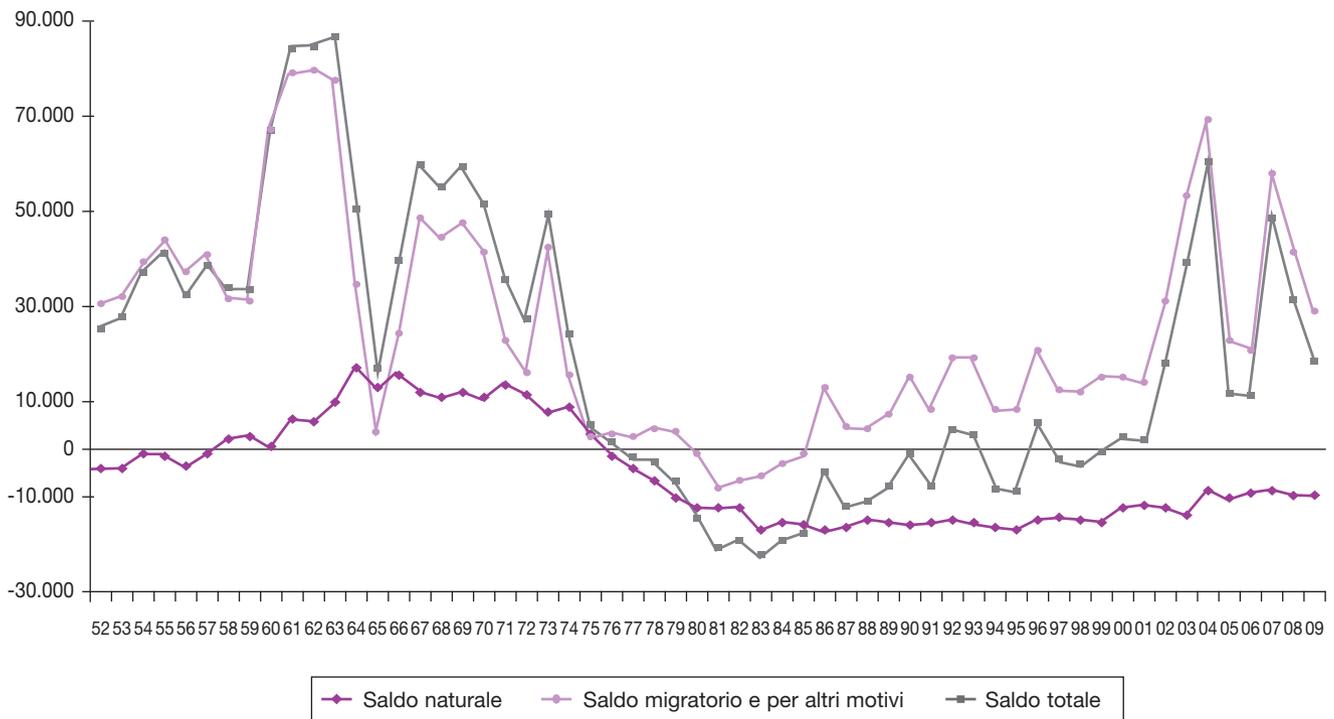
Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

La dinamica della popolazione regionale nell'ultimo mezzo secolo può essere riassunto nel percorso descritto nella figura 1.15, che riporta le medie mobili triennali dei saldi naturali e migratorio incrociate¹⁰. Per maggior informazione vengono anche riportati i dati annuali puntuali (Fig. 1.16).

Nel secondo dopoguerra il saldo naturale era già negativo, ma veniva compensato da un discreto numero di arrivi da altre regioni. Poi, fra il 1959 e il 1962, vi fu un rapido e consistente aumento del saldo migratorio, che tuttavia inizierà a decrescere subito dopo, salvo una breve ripresa nei primi anni settanta, per poi diventare negativo nel 1980. Parallelamente il saldo naturale divenne positivo nel 1958, raggiunse il culmine nel 1964, per poi declinare sua volta e tornare negativo nel 1976.

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta l'immigrazione straniera contribuisce a contrastare la diminuzione della popolazione regionale, anche se solo nei primi anni duemila un numero crescente di immigrati stranieri, insieme a un modesto aumento della natalità, riporterà in positivo il saldo totale della popolazione. Comunque il punto culminante dell'immigrazione negli anni duemila (soprattutto straniera, ma si ricorda che i da-

Figura 1.16 Saldo naturale, migratorio e totale della popolazione piemontese dal 1952 al 2009



Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

¹⁰ Riprendo, con i dati regionali, la figura proposta da Stefano Molina (*Popolazione torinese. Ieri, oggi, domani*, nota per il Rapporto del Comitato Giorgio Rota *I numeri per Torino*, 2003) nell'esemplare saggio dedicato alle trasformazioni della popolazione torinese. L'uso delle medie mobili serve a distribuire su un periodo più ampio gli sbalzi erratici di anno in anno, che confondono la lettura delle tendenze. I dati citati nel testo si riferiscono ai dati annui puntuali.



ti presentati sono relativi a tutte le componenti) si trova al di sotto del picco raggiunto nei primi anni sessanta, che vedevano anche una prevalenza di nascite sui decessi.

L'ultimo punto della serie (la media 2007-2009) si trova assai vicino a quello di partenza: una migrazione ancora numerosa, ma con un saldo naturale negativo riescono a far crescere di poco la popolazione regionale.

Bibliografia

- ALLASINO E., 2009, *Il Piemonte e le migrazioni in Ires, 1958-2008 Cinquant'anni di ricerche Ires sul Piemonte*, Torino, IRES, pp. 178-200.
- BLANGIARDO G.C., 2010, *Le caratteristiche e i numeri dell'universo immigrato*, in CESAREO V., BICHI R. (a cura di), *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*, Milano, Franco Angeli, pp. 27-40.
- CITTÀ DI COLLEGNO, CONSORZIO INTERCOMUNALE DEI SERVIZI ALLA PERSONA, CITTÀ DI GRUGLIASCO, 2009, *Osservatorio permanente sulla presenza di cittadini stranieri a Collegno e Grugliasco*.
- CITTÀ DI TORINO, DIREZIONE SERVIZI CIVICI, SETTORE STATISTICA E TOPONOMASTICA, 2009, *La componente africana a Torino. Alcuni aspetti socio-demografici*.
- COLOMBO A., 2009, *Immigrazione: il fallimento della sanatoria*, Bologna, Il Mulino, 6, novembre-dicembre, pp. 902-11.
- COMITATO GIORGIO ROTA, L'EAU VIVE, 2009, *10 anni per un'altra Torino. Decimo rapporto annuale su Torino*.
- EVE M., CAMERA R. (a cura di), 2009, *Per conoscerci meglio: un'indagine sui lavoratori stranieri entrati per la prima volta con i flussi 2007 nella provincia di Alessandria*.
- ISMU, 2009, *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*, Milano, Franco Angeli.
- ISTAT, 2010a, *Indicatori demografici. Anno 2009*, Comunicato stampa, Roma, Istat http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/inddemo/20100218_00/testointegrale20100218.pdf
- ISTAT, 2010b, *Occupati e disoccupati. IV trimestre 2009*, Comunicato stampa, Roma, Istat http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/forzelav/20100324_00/testointegrale20100324.pdf
- PREFETTURA DI ALESSANDRIA, CONSIGLIO TERRITORIALE PER L'IMMIGRAZIONE, 2009, *I cittadini extracomunitari sul territorio della Provincia di Alessandria - anno 2008*.
- PREFETTURA DI NOVARA, 2009, *Osservatorio Interistituzionale sull'Immigrazione in provincia di Novara 2008*.
- PREFETTURA DI TORINO, CITTÀ DI TORINO ET AL., 2009, *Rapporto 2008 dell'Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino*.
- PROVINCIA DI ALESSANDRIA, IRES PIEMONTE, 2009, *Gli immigrati stranieri e i loro lavori in provincia di Alessandria: i risultati dell'indagine campionaria 2009*, rapporto di ricerca.
- PROVINCIA DI VERCELLI, OSSERVATORIO IMMIGRAZIONE, 2009, *La condizione dei cittadini stranieri residenti in provincia di Vercelli. VI rapporto annuale*.
- SOPEMI, 2009, *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, www.sourceocde.org/9789264063693
- SULIS E., VINAI M. (a cura di), 2009, *L'immigrazione nel Biellese: presenza sul territorio, lavoro e salute*.

2. La domanda di lavoro rivolta ai cittadini stranieri nell'anno della crisi

Mauro Durando – Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro

Nel 2009 le procedure di assunzione registrate dai Centri per l'Impiego segnano in complesso una secca flessione rispetto all'anno precedente (-18% circa), limitata peraltro dal fatto che la fase involutiva si era avviata già nell'ultimo trimestre del 2008 e che quindi il confronto relativo agli ultimi mesi dell'anno avviene in rapporto a dati già significativamente inferiori al livello standard; se si considera il solo periodo tra gennaio e settembre, infatti, la caduta degli avviamenti al lavoro sale al 21,5% nei confronti dei primi tre trimestri 2008 (e si può ritenere che questa sia la portata effettiva della contrazione della domanda di lavoro conseguente alla crisi economico-finanziaria), mentre nell'ultimo trimestre il saldo si mantiene negativo, ma è contenuto a -4,4%.

Si tratta di un impatto assolutamente senza precedenti sul mercato del lavoro piemontese: la fase recessiva del 2003-2004, per rifarci all'ultima importante crisi, non determinò alcuna diminuzione nel numero delle entrate al lavoro, quanto piuttosto un aumento delle occasioni di impiego atipiche e precarie, in risposta al dominante clima di incertezza. Alla fine del 2008 si è assistito invece a una brusca frenata delle assunzioni, a un virtuale blocco del *turn-over* e delle proroghe o dei rinnovi dei contratti a termine in scadenza o scaduti, che si è protratto senza sostanziali modifiche nel corso dell'anno seguente.

Tale fenomeno, peraltro, non ha assunto, al di là delle apparenze, carattere generalizzato, ma presenta una significativa segmentazione, secondo un *pattern* ben noto nel nostro mercato del lavoro, interessando in misura differenziata le diverse variabili in gioco. Cosa avviene in questo contesto alla popolazione straniera? Quali sono gli effetti di questa "gelata" del mercato su una componente notoriamente fragile e particolarmente esposta all'andamento della domanda, anche per i meccanismi burocratici che ne garantiscono la presenza regolare nel nostro paese, almeno per i cittadini extracomunitari?

Le assunzioni della popolazione italiana scendono da 587.100 a 479.300 (-18,4%); quelle che coinvolgono gli stranieri passano da 154.000 a 129.000, con una flessione proporzionalmente inferiore, pari a -16,1%; se si guarda ai soli cittadini extracomunitari il calo della domanda di lavoro si riduce ulteriormente, attestandosi a -12,8% (da 84.700 a 73.800 unità), perché la crisi ha colpito in misura maggiore gli immigrati dalle nazioni dell'Europa dell'Est incluse negli ultimi anni tra i paesi membri della UE (-20,4%). L'incidenza degli immigrati registra quindi in generale un lieve incremento (dal 20,8% del 2008 al 21,2% nel 2009), e quella dei soli extracomunitari, che sono ora il 57% degli stranieri, sale dall'11,4% al 12,1% del totale.

Questi i numeri generali di riferimento, che ribadiscono una situazione di marcata contrazione delle occasioni di lavoro, sia pure con accentuazioni diverse fra i sottogruppi individuati. Si è cercato di sintetizzare un primo quadro di dettaglio nella figura 2.1. Nel grafico superiore, con il confronto fra italiani e stranieri, spicca la barra delle assunzioni in agricoltura degli immigrati, l'unica a denotare un incremento rispetto all'anno precedente. Il ramo agricolo, almeno nella sua componente di lavoro stagionale qui rappresentata, non pare toccato dalla crisi, mostrando una lieve crescita della domanda di lavoro (+2,5%) con una sostituzione di manodopera italiana con manodopera straniera, che ormai copre più del 60% delle procedure di assunzione.

La barra che registra la flessione maggiore è quella dell'industria (-40%, più del doppio della media generale, -47% se si considera l'area produttiva in senso stretto, al netto delle costruzioni), con valori quasi allineati fra



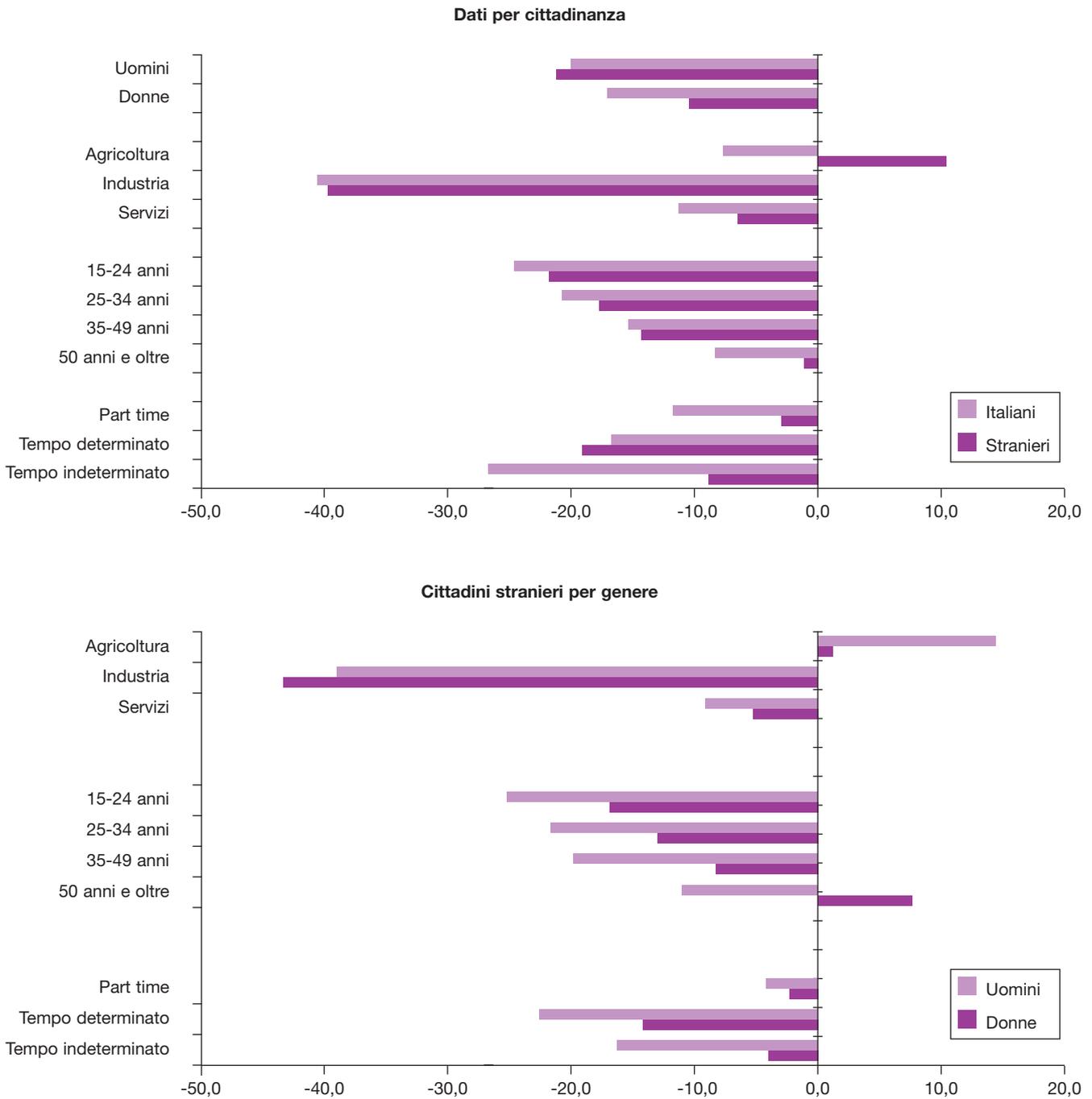
le due componenti: appare evidente da questo prospetto che la crisi, benché sia ritenuta un fenomeno esteso, senza definiti limiti settoriali, investa massicciamente il settore produttivo e colpisca solo di rimbalzo i servizi, per effetto sia della flessione dei consumi legata alla caduta del reddito disponibile in seguito alla generale stretta finanziaria e all'eccezionale ricorso alla Cassa Integrazione, sia del drastico calo delle commesse da parte delle industrie in crisi, soprattutto nell'area del terziario avanzato.

La performance degli immigrati è migliore di quella degli italiani, in termini proporzionali, su tutti i fronti, salvo che per gli avviamenti maschili e per quelli a tempo determinato, dove lo scarto è comunque limitato. Le differenze più nette, a vantaggio degli stranieri, riguardano, agricoltura esclusa, le assunzioni femminili, quelle degli ultracinquantenni, il part time e il tempo indeterminato, variabili che appaiono tutte in sostanza interconnesse, dipendenti dall'unica altra area di attività, oltre al settore primario, che pare non risentire della fase recessiva, cioè il lavoro domestico (+7%), caratterizzato da una forte presenza femminile, un esteso ricorso al part time e a contratti a tempo indeterminato e con un significativo reclutamento di persone in età matura (quasi i tre quarti delle donne straniere con più di 50 anni si collocano presso le famiglie che alimentano la domanda di questo comparto).

I dati evidenziano inoltre un risultato migliore per le donne, sia italiane che straniere, ma in particolare per queste ultime, che hanno un tasso di decremento degli avviamenti del 10%, contro il -21% dei maschi. Nel 2009 il volume di assunzioni delle immigrate è quasi alla pari di quello degli uomini: 64.032 unità contro 65.192, rispettivamente. Tra le assunzioni di stranieri, la presenza femminile, all'inizio degli anni 2000 ancora fortemente minoritaria, al di sotto del 30%, è cresciuta progressivamente, superando il 40% nel 2007, grazie anche all'impulso dato dall'inclusione nell'UE della Romania, nazionalità caratterizzata da un'elevata partecipazione femminile al lavoro, e ha ora virtualmente raggiunto i livelli maschili, secondo un trend riconoscibile anche tra le donne italiane, che già nel 2007 hanno sopravanzato numericamente l'altro sesso, almeno negli avviamenti al lavoro. S'intende che questo è solo un aspetto della questione, ben più ampia, della parità di genere sul lavoro: l'occupazione femminile resta più fragile, meno soggetta a processi di stabilizzazione o di riconferma dei contratti a termine, e con un peso specifico più basso per l'elevato ricorso al part time, fattori negativi derivanti dai vincoli sociali che limitano la disponibilità femminile all'impegno lavorativo, senza considerare i ben noti elementi critici legati ai percorsi di carriera e di realizzazione professionale. D'altra parte, la partecipazione femminile fra gli stranieri presenta caratteristiche ben differenziate per i vari gruppi nazionali e continentali e va analizzata più in dettaglio. Nell'insieme, tuttavia, i progressi sono evidenti e sono inquadrabili nel più generale processo di emancipazione femminile, a cui contribuisce in ambito familiare la spinta economica verso un'integrazione al reddito del capofamiglia maschio, spesso insufficiente a garantire un tenore di vita adeguato.

La tabella 2.1 consente una più dettagliata analisi dell'andamento settoriale: va sottolineato in primo luogo come l'area del lavoro domestico sia sempre più dominante in termini quantitativi, assorbendo il 21% della domanda di lavoro rivolta agli stranieri con oltre 27.000 occasioni di impiego, seguita a distanza dall'agricoltura (22.000 unità circa) e dall'edilizia (16.000 assunzioni). Tale "classifica" è del tutto diversa da quella che interessa la popolazione italiana, per la quale ai primi posti come volume di assunzioni stanno, con valori annuali ravvicinati oscillanti tra 60.000 e 65.000 unità, istruzione e formazione, servizi alle imprese, commercio e servizi vari e personali, un dato che evidenzia la sostanziale asimmetria nella collocazione lavorativa delle due grandi componenti per cittadinanza, configurando una situazione di complementarità più che di potenziale competizione sul mercato, almeno in termini generali.

Figura 2.1 Procedure di assunzione (variazioni % 2008-2009)



Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

Tabella 2.1 Procedure di assunzione di cittadini stranieri per settore di attività

Settore di attività			Var. 2008-2009			Distrib. % Incid.		Peso relativo sul totale (val. %)				
	2008	2009	Stranieri		Italiani	stran.	%	Donne	P time	T. det.	< 25 a.	> 49 a.
			Var. ass.	Var. %	Var. %							
Agricoltura	19.742	21.779	2.037	10,3	-7,8	16,9	61,3	27,3	4,7	98,0	22,0	9,7
Alimentare	4.269	3.397	-872	-20,4	-13,7	2,6	19,7	55,1	22,5	89,8	23,9	3,7
Tessile-abbigliamento	1.321	762	-559	-42,3	-45,3	0,6	15,3	62,1	31,4	65,1	20,9	3,0
Legno	760	524	-236	-31,1	-34,8	0,4	27,9	9,2	9,5	89,3	22,5	4,2
Carta-stampa	673	488	-185	-27,5	-19,2	0,4	11,2	24,6	7,2	96,1	20,7	1,0
Chimica-gomma	3.754	2.240	-1.514	-40,3	-47,5	1,7	25,7	52,1	20,8	95,0	16,9	3,1
Lavorazione minerali non met.	1.017	637	-380	-37,4	-43,4	0,5	30,8	6,0	12,4	74,4	14,4	7,7
Metalmeccanica	20.704	8.042	-12.662	-61,2	-56,2	6,2	21,8	20,1	7,6	87,3	18,4	5,2
Altri comparti industriali	1.332	725	-607	-45,6	-43,4	0,6	19,1	28,8	22,8	83,4	16,4	4,8
Edilizia	20.809	16.144	-4.665	-22,4	-17,5	12,5	41,2	1,7	18,4	70,6	21,9	5,6
Commercio	6.313	6.568	255	4,0	-6,1	5,1	9,5	53,5	43,6	78,8	26,4	3,7
Alberghi, ristoranti	15.577	13.182	-2.395	-15,4	-19,3	10,2	18,3	65,8	43,8	82,1	28,2	3,1
Trasporti, comunicazione	8.975	6.731	-2.244	-25,0	-24,4	5,2	23,5	22,2	21,5	52,1	20,1	4,5
Credito, assicurazioni	118	88	-30	-25,4	-24,0	0,1	2,1	86,4	35,2	65,9	11,4	1,1
Servizi alle imprese	12.848	10.036	-2.812	-21,9	-12,0	7,8	13,3	58,7	49,6	73,5	19,8	5,5
Pubblica amministrazione	88	70	-18	-20,5	-17,3	0,1	1,2	67,1	28,6	98,6	8,6	10,0
Istruzione e formazione prof.	839	708	-131	-15,6	-14,9	0,5	1,0	77,7	30,4	95,9	5,5	13,4
Sanità e assistenza	4.970	5.031	61	1,2	-0,5	3,9	16,0	87,4	24,9	81,1	7,8	8,0
Servizi vari e personali	4.459	4.820	361	8,1	0,9	3,7	7,2	63,1	35,6	86,2	24,4	6,4
Lavoro domestico	25.492	27.252	1.760	6,9	-2,0	21,1	82,4	90,2	78,5	18,7	10,7	18,0
Totale	154.060	129.224	-24.836	-16,1	-18,4	100,0	21,2	49,6	35,7	68,5	19,3	8,5
di cui:												
Agricoltura	19.742	21.779	2.037	10,3	-7,8	16,9	61,3	27,3	4,7	98,0	22,0	9,7
Industria	54.639	32.959	-21.680	-39,7	-40,5	25,5	27,7	17,7	16,3	79,2	20,6	5,0
Servizi	79.679	74.486	-5.193	-6,5	-11,2	57,6	16,4	70,2	53,3	55,1	17,9	9,7

Elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

La prevalenza del lavoro domestico spiega la progressiva crescita della presenza femminile prima rilevata; va detto al proposito che il dato può essere sottostimato per problemi di acquisizione da parte dei CPL dei movimenti occupazionali alimentati dalle famiglie, che dal febbraio 2009 vanno segnalati direttamente all'INPS, invece che ai servizi per l'impiego, che fino ad allora erano titolari di tali comunicazioni di assunzione. Il flusso informativo dall'INPS verso i CPL si è avviato in ritardo e faticosamente (tanto che nel primo semestre dell'anno il dato era chiaramente inaffidabile) ed è quindi possibile che non tutti gli avviamenti del 2009, anno caratterizzato da un'ampia regolarizzazione di tali posizioni professionali, siano stati recuperati, ma già così, come sottolineato, la portata quantitativa dei movimenti è notevole.

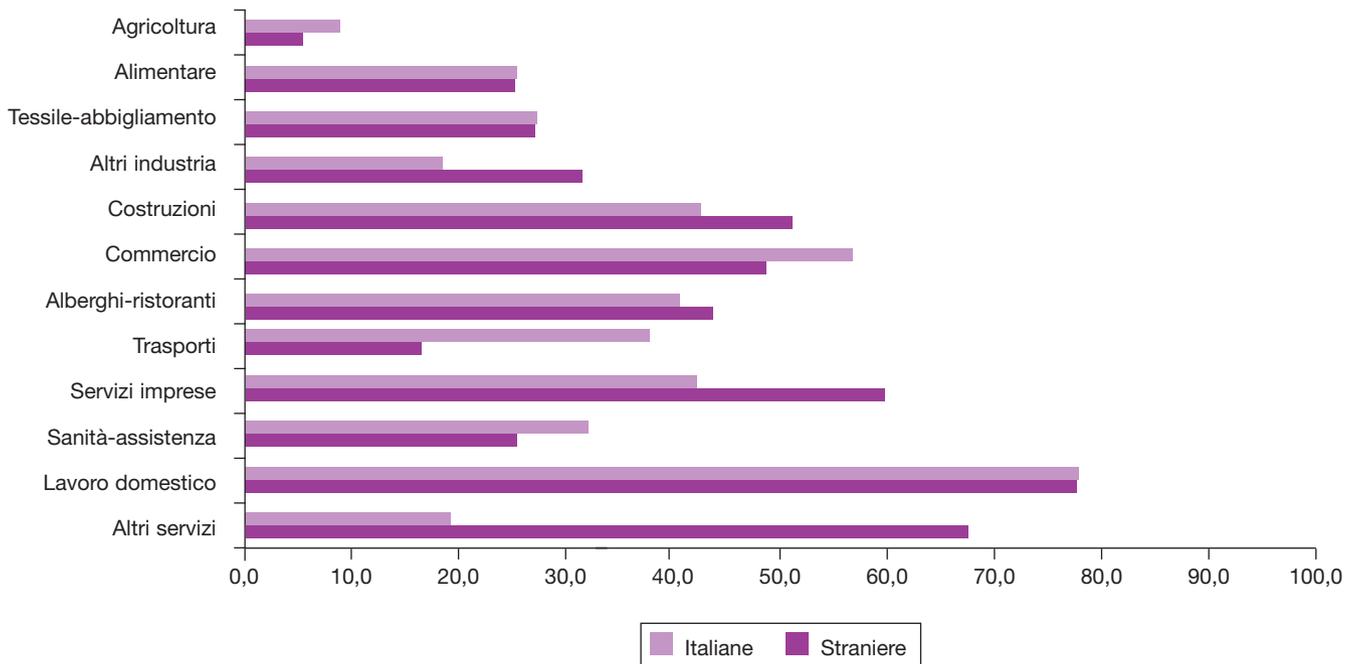
La crescita della presenza femminile è chiaramente riconoscibile, inoltre, dal fatto che in tutti i comparti di attività con un saldo positivo, in controtendenza con le dinamiche recessive generali (oltre al lavoro domestico, commercio, sanità e assistenza, e servizi vari, dove, peraltro la presenza straniera è inferiore alla media), le lavoratrici risultano in larga maggioranza; nel variegato bacino dei servizi vari oltre la metà delle donne straniere opera nell'area dello spettacolo, per lo più nei locali da ballo, mentre un quarto viene assorbito dai servizi alla persona propriamente detti (lavanderie e saloni di bellezza).

L'incidenza dei contratti part time è davvero alta fra gli stranieri, collocandosi in media al 35,7% (contro un valore corrispondente del 26% tra gli italiani) e arrivando al 51% per la popolazione femminile, esattamente il doppio del dato maschile. Il divario con i lavoratori locali si genera tra le donne: per le italiane la percentuale è significativamente più bassa, pari al 33%, ma si tratta principalmente di un effetto di composizione settoriale, dovuto proprio alle differenze nei comparti di inserimento occupazionale già rilevate.

Come si vede nella figura 2.2, lo scarto più forte fra italiane e straniere si registra negli altri servizi, che qui comprendono l'istruzione, la pubblica amministrazione, credito e assicurazioni, settori dove c'è una massiccia presenza italiana. L'incidenza maggiore si osserva, come prevedibile, nel lavoro per le famiglie e nei servizi alle imprese, dove il 60% delle lavoratrici si occupa di pulizie, cioè un'attività ricollegabile a quelle esercitate in ambito domestico. La quasi convergenza numerica tra assunzioni maschili e femminili tra gli stranieri va valutata anche in relazione a questi dati, cioè al fatto che il peso del part time fra le donne è doppio: attribuendo convenzionalmente a questi contratti un orario a metà tempo, si ricava che le lavoratrici assunte sono quasi il 50% del totale, ma il volume di lavoro che deriva dall'impiego da loro acquisito è inferiore, pari al 45% circa, e certamente ne è ridotto in misura almeno analoga il reddito ottenuto.

La flessione della domanda di lavoro straniera non si ripartisce in modo omogeneo sul territorio, ma è rilevabile con più forza là dove le attività industriali assumono un rilievo maggiore e non ci sono significativi meccanismi di compensazione settoriale: è il caso soprattutto della provincia di Torino (-20,5%), a cui si contrap-

Figura 2.2 Assunzioni femminili per cittadinanza. Incidenza percentuale dei contratti part time (2009)



Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali



pone, all'altro estremo, la provincia di Cuneo (-5,6%). A Torino si affianca, in termini negativi, Novara, mentre le altre province si collocano in una posizione intermedia, come evidenzia la tabella seguente.

A Cuneo, come in parte ad Asti, agisce come contrappeso alla caduta delle assunzioni nell'industria manifatturiera, che è comunque inferiore alla media (-36%), il brillante risultato dell'agricoltura (+12,7%) che in quest'area assume un rilievo portante per gli immigrati rappresentando – con più di 12.500 chiamate al lavoro nel 2009, contro 6.700 nel secondario e 11.000 circa nel terziario – il principale bacino di assorbimento occupazionale. Nella provincia “granda”, peraltro, tutti gli indicatori evidenziano una migliore capacità di resistenza alla crisi proprio per la presenza di un sistema economico ben diversificato e integrato. Il bacino locale di Saluzzo, in particolare, epicentro del lavoro agricolo stagionale legato alla raccolta della frutta, è l'unico in Piemonte a registrare un aumento delle assunzioni straniere (+12,6%), tanto che queste sono nel 2009 addirittura la metà del totale: le occasioni di lavoro risultano stabili, sui livelli dell'anno precedente, nell'area del capoluogo provinciale e solo in lieve flessione a Fossano, con una caduta sensibile ad Alba e Mondovì, le due zone maggiormente industrializzate della provincia.

Non a caso è nel Cuneese che la presenza straniera tocca la sua punta massima, arrivando a coprire un terzo dei movimenti occupazionali, a fronte di una media generale del 21% e di un minimo dell'11% nel Biellese. In quest'ultimo bacino territoriale, tradizionalmente meno attrattivo per la popolazione immigrata, la domanda di lavoro rivolta agli stranieri ha toccato un massimo del 16% del totale nel 2003, ma poi è andata progressivamente riducendosi, in seguito alla crisi del tessile che ha coinvolto l'intero sistema economico locale, scendendo nel 2008 al di sotto del 10%, con una parziale risalita nel 2009, quando la contrazione delle occasioni di impiego ha toccato in misura maggiore gli italiani.

Quella di Torino è invece l'unica provincia, con il V.C.O., a registrare una flessione degli avviamenti al lavoro degli stranieri superiore a quella della popolazione locale (-20,5% contro -16,9%), ed è anche quella dove lo scarto fra la performance di uomini e donne è più netto nell'ultimo anno, con un rapporto di 3 a 1 (-30,5% contro -10%, rispettivamente), tanto che nel 2009 gli avviamenti femminili sopravanzano nettamente quelli

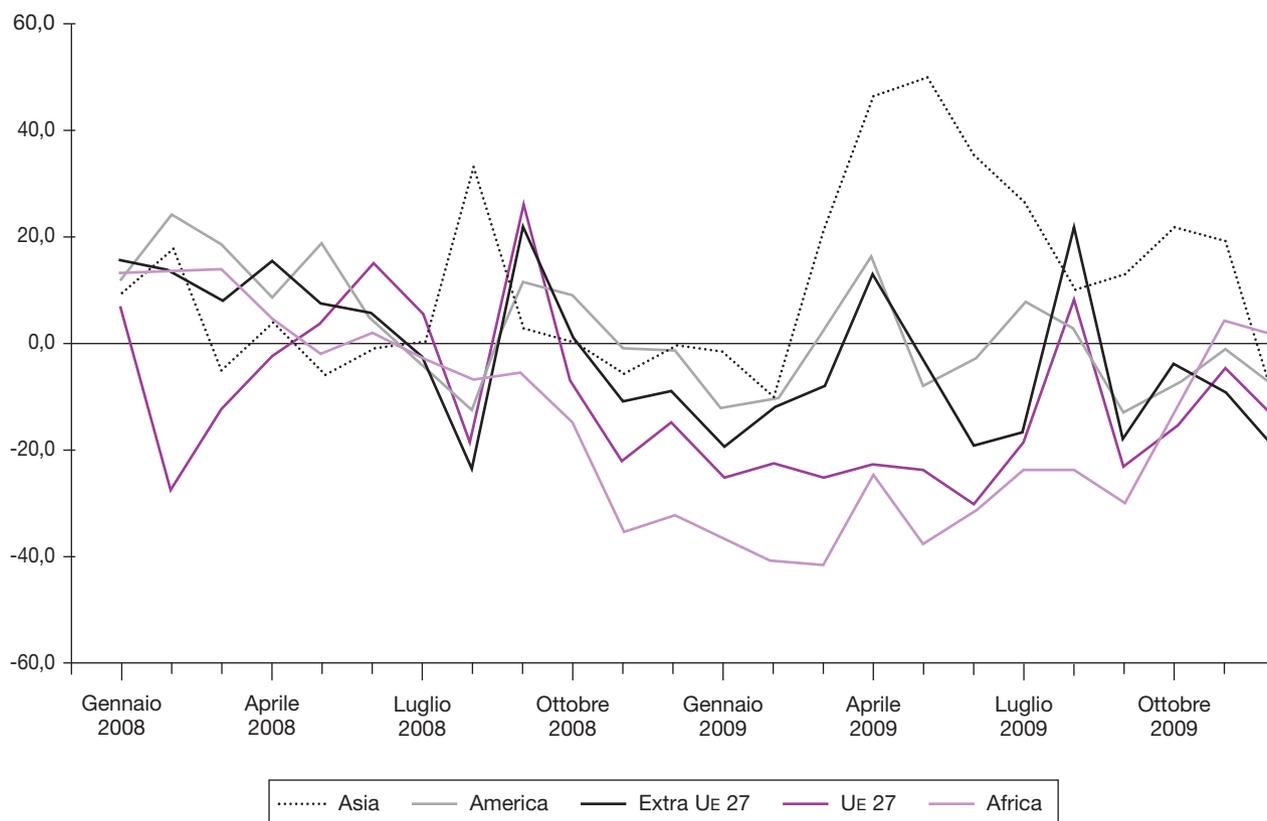
Tabella 2.2 Procedure di assunzione di cittadini stranieri per provincia e genere

	2008			2009			Variazione interannuali						Incid % 2009 stranieri		
	U	D	Totale	U	D	Totale	Uomini		Donne		Totale		U	D	Totale
							Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %			
Alessandria	8.779	6.905	15.684	7.481	5.907	13.388	-1.298	-14,8	-998	-14,5	-2.296	-14,6	29,0	22,8	25,9
Asti	5.478	3.753	9.231	4.719	3.391	8.110	-759	-13,9	-362	-9,6	-1.121	-12,1	37,0	24,6	30,5
Biella	1.288	1.657	2.945	1.124	1.410	2.534	-164	-12,7	-247	-14,9	-411	-14,0	10,0	12,0	11,0
Cuneo	17.989	14.011	32.000	16.894	13.305	30.199	-1.095	-6,1	-706	-5,0	-1.801	-5,6	38,2	27,6	32,7
Novara	5.711	3.954	9.665	4.402	3.242	7.644	-1.309	-22,9	-712	-18,0	-2.021	-20,9	21,9	15,0	18,4
Torino	39.130	37.048	76.178	27.188	33.351	60.539	-11.942	-30,5	-3.697	-10,0	-15.639	-20,5	18,2	18,0	18,1
V.C.O.	1.833	1.880	3.713	1.391	1.675	3.066	-442	-24,1	-205	-10,9	-647	-17,4	16,9	15,7	16,2
Vercelli	2.474	2.170	4.644	1.993	1.751	3.744	-481	-19,4	-419	-19,3	-900	-19,4	22,2	16,1	18,8
Totale	82.682	71.378	154.060	65.192	64.032	129.224	-17.490	-21,2	-7.346	-10,3	-24.836	-16,1	23,3	19,5	21,2

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

maschili, che fino al 2008 erano prevalenti. Le difficoltà più marcate per la popolazione immigrata si manifestano nei bacini della cintura torinese a maggiore vocazione industriale: a Chivasso, Cuorigné, Moncalieri e Settimo Torinese, in specie, la caduta degli avviamenti al lavoro degli immigrati è la più elevata in Piemonte, con un massimo di -54% a Cuorigné (-66% tra gli uomini), legato principalmente alle difficoltà del distretto industriale dello stampaggio, e con un generale sovvertimento degli equilibri di genere, almeno in termini quantitativi. Gli avviamenti femminili diventano la maggioranza nella maggior parte dei bacini, anche là dove, com'è il caso di Cuorigné e Venaria, la presenza maschile era nel 2008 quasi il doppio di quella femminile. La dinamica territoriale è condizionata inoltre anche dalla distribuzione geografica dei vari gruppi nazionali o continentali, che spesso tendono a concentrarsi in alcune zone in ragione delle specializzazioni professionali e/o dei processi migratori attivati dagli insediamenti originariamente presenti. In generale, la performance delle varie nazionalità è tutt'altro che omogenea e si individuano esiti diversi proprio per le specificità occupazionali che le caratterizzano, in una situazione influenzata, come si è sottolineato, dall'articolazione settoriale della domanda di lavoro.

Figura 2.3 Procedure di assunzione di cittadini stranieri per area continentale di provenienza (variazioni percentuali rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, 2008-2009)



Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

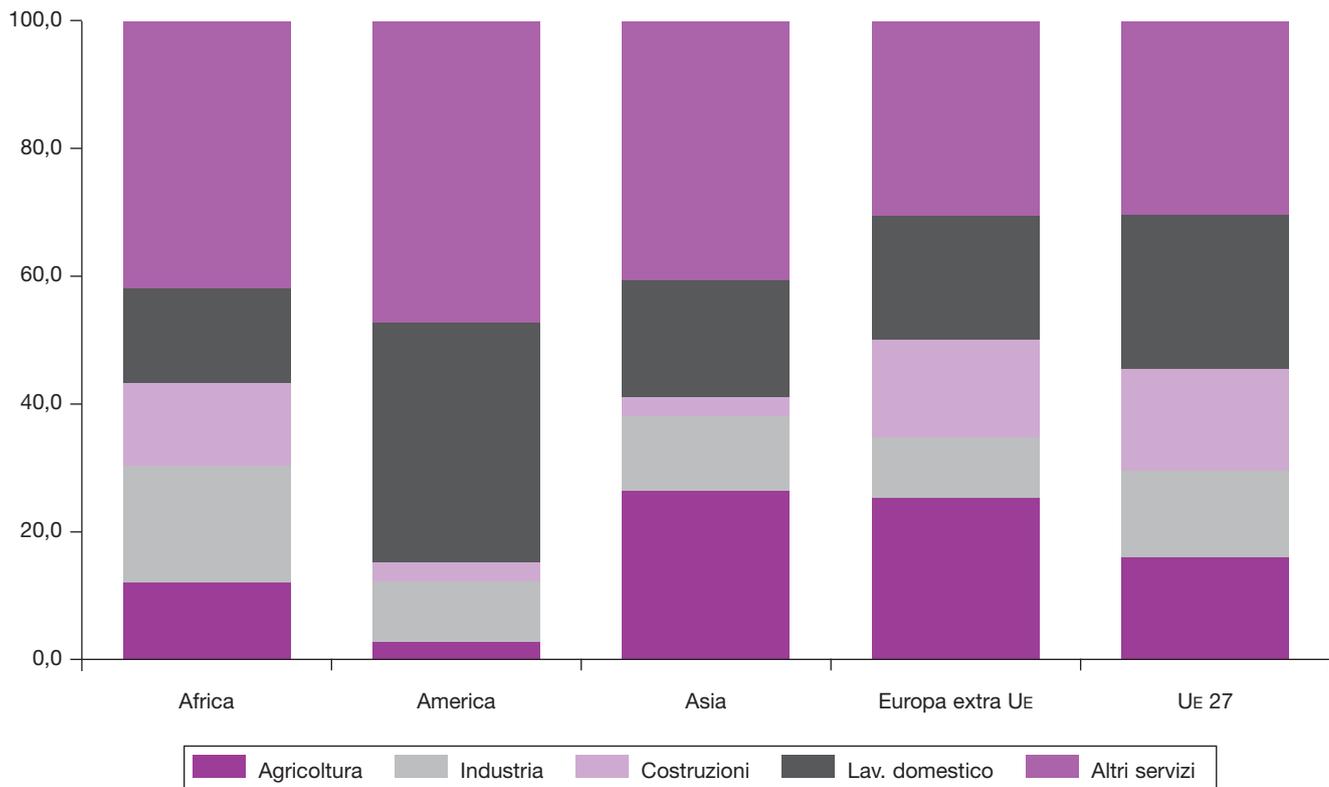


La figura 2.3 delinea l'andamento mensile nell'ultimo biennio delle variazioni interannuali delle assunzioni dei vari gruppi continentali individuabili. La lettura dell'intreccio che ne risulta non è così facile e immediata, ma si distinguono con una certa evidenza le linee nella parte superiore e inferiore del flusso: in alto, e prevalentemente sopra il livello zero di stazionarietà del dato, i cittadini dell'area asiatica (linea sottile tratteggiata), che si muovono in controtendenza, con un aumento anche considerevole delle assunzioni a partire dalla primavera del 2009; in basso, già in caduta nella seconda metà del 2008, gli africani, la cui linea si mantiene costantemente al di sotto delle altre, risalendo solo nell'ultimo trimestre 2009, quando il raffronto avviene con i valori già pesantemente negativi dell'analogo periodo 2008, a crisi avviata. Gli altri sottoinsiemi stanno in una posizione intermedia, con una dinamica palesemente negativa, pur tra varie oscillazioni, dove spiccano tra agosto e settembre le punte legate al lavoro stagionale in agricoltura dei soggetti provenienti dall'Europa dell'Est (compresi romeni e bulgari, che sono la gran maggioranza dei cittadini dell'UE 27). Si noti ancora, a inizio 2008, il picco negativo dei comunitari (linea viola), legato in realtà all'eccezionale incremento delle assunzioni registrato da romeni e bulgari nei primi mesi del 2007, in concomitanza con la loro acquisizione dello status di cittadini dell'Unione Europea, quasi del tutto svincolati dal regime contingentato degli extracomunitari a cui prima erano soggetti; con tutto ciò, i neo-comunitari sembrano patire maggiormente la crisi, con una *performance* ben inferiore a quella delle altre nazionalità dell'area orientale non facenti parte della UE, soprattutto nella parte centrale del 2009.

In questo caso si confrontano, peraltro, gruppi le cui dimensioni, in termini di volume di assunzioni, sono piuttosto differenti: nel 2009 l'UE 27 conta oltre 55.000 movimenti, per il 90% appannaggio delle due nazioni neo-comunitarie; seguono ben distanziati, con 25.000 unità ognuno, gli africani e gli europei extra UE; asiatici e americani contano rispettivamente 12.700 e 11.100 avviamenti. La posizione relativa dei vari sottoinsiemi registra modifiche apprezzabili rispetto al 2008, anche se non tali da causare significative variazioni degli ordini di grandezza: per quanto prima segnalato, gli avviamenti al lavoro degli asiatici aumentano del 18%, mentre all'estremo opposto quelli degli africani mostrano una secca flessione (-27,5%); il dato dei cittadini americani denota una relativa stabilità (-3,5%), mentre fra gli europei è netta la caduta di romeni e bulgari (-21%), più contenuta quella degli extracomunitari (-9%).

Come si è detto, il risultato in buona misura è legato alla composizione settoriale della domanda di lavoro rivolta ai vari sottoinsiemi: da questo punto di vista, l'universo dell'immigrazione conferma il suo carattere eterogeneo, che rende più complesso e articolato ogni intervento mirante a favorirne l'integrazione nel e sul lavoro. Il quadro riassuntivo dedotto nella figura 2.4 illustra le differenze esistenti nel 2009, anche se queste tendono ad essere ridotte dal forte ridimensionamento dell'industria, che nel 2008 assorbiva, costruzioni comprese, il 35,5% delle assunzioni di stranieri, mentre l'anno seguente la quota scende di ben 10 punti percentuali. In ogni caso, alcuni elementi portanti sono ben riconoscibili: fra gli africani, il peso superiore alla media degli inserimenti nel settore secondario, che rappresenta ovviamente un fattore di svantaggio nella congiuntura attuale; gli americani, per due terzi donne, hanno come bacino principale di sbocco il terziario, con un rilievo particolare del lavoro domestico, mentre è del tutto irrilevante la loro presenza in agricoltura e nel lavoro edile. Più equilibrata, nell'insieme, la distribuzione dei restanti sottogruppi, con una significativa incidenza del lavoro agricolo e, fra gli asiatici, un rilievo assolutamente secondario delle costruzioni.

La tabella 2.3 riassume il bilancio 2008-2009 per i principali gruppi nazionali e continentali; spicca in termini di valore assoluto la netta prevalenza dei romeni, pur in un contesto di ridimensionamento per loro superiore alla media. Proporzionalmente, tuttavia, il cedimento maggiore riguarda senegalesi e marocchini, sospinti verso

Figura 2.4 Procedure di assunzione di cittadini stranieri per area continentale di provenienza e per macro-settore di attività (2009)

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

il basso da una caduta del 60% delle assunzioni nell'industria: per i cittadini del Senegal, in particolare, il peso del comparto manifatturiero scende dal 56% al 32,5%. In difficoltà anche i nigeriani, soprattutto in dipendenza del crollo della domanda nel metalmeccanico, e gli immigrati dall'Ecuador, che risultano in arretramento su tutti i fronti, compreso il lavoro domestico, per loro l'area occupazionale più importante. Le altre nazionalità riescono a contenere le perdite entro limiti ragionevoli e in qualche caso (Cina in particolare, ma anche Perù e Brasile) registrano un aumento delle occasioni di lavoro.

Occorre naturalmente considerare le vocazioni professionali in alcuni casi molto marcate che contribuiscono alla tenuta sul mercato: l'agricoltura, che ha ben resistito ai venti di crisi, è il settore naturale di sbocco per macedoni, bulgari e polacchi; il lavoro domestico prevale nettamente per le donne romene, peruviane, moldave, ucraine e filippine.

Il caso dei cinesi, così evidentemente controcorrente, merita uno specifico approfondimento: essi non sono esenti da una flessione nell'industria, che però è parzialmente compensata dall'espansione della loro presenza nel ramo della trasformazione dei minerali non metalliferi, evidentemente connesso alle attività di estrazione e di lavorazione della pietra nella zona di Barge e Bagnolo Piemonte, nel Saluzzese. Le province di Cuneo



e Torino sono i luoghi di concentrazione della domanda di lavoro rivolta ai cinesi; a Cuneo, soprattutto a Saluzzo, dove la manodopera della grande nazione asiatica trova ampi spazi anche nelle attività di raccolta, cernita e distribuzione commerciale della frutta; a Torino le assunzioni avvengono in prevalenza nel centro capoluogo e i settori portanti sono la ristorazione, il lavoro domestico e il commercio, soprattutto abbigliamento al dettaglio. Lavoro domestico e commercio sono comunque le aree di maggiore crescita delle occasioni di lavoro, che quindi si realizza in parte in nicchie di attività dove la presenza imprenditoriale cinese è tradizionalmente elevata e tende ad assorbire soprattutto connazionali; da questo punto di vista, l'aumento delle assunzioni cinesi si può anche interpretare come una risposta di natura difensiva da parte della comunità asiatica di fronte alla crisi, ma occorre anche considerare il carattere dinamico dell'approccio cinese al lavoro, soprattutto in ambito commerciale. D'altra parte azioni "protezionistiche" nei confronti dei connazionali sono certamente diffuse, ma non hanno dimostrato pari efficacia per gli altri gruppi nazionali.

Tabella 2.3 Procedure di assunzione di cittadini stranieri per area continentale di provenienza e genere

	2008			2009			Variazione interannuale						
							Uomini		Donne		Totale		
	U	D	Totale	U	D	Totale	Val. % D 2009	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Romania	29.116	30.647	59.763	20.729	25.726	46.455	55,4	-8.387	-28,8	-4.921	-16,1	-13.308	-22,3
Marocco	13.491	6.176	19.667	8.736	5.383	14.119	38,1	-4.755	-35,2	-793	-12,8	-5.548	-28,2
Albania	8.024	5.419	13.443	7.040	4.624	11.664	39,6	-984	-12,3	-795	-14,7	-1779	-13,2
Cina	2.414	2.244	4.658	3.176	3.014	6.190	48,7	762	31,6	770	34,3	1532	32,9
Perù	2.441	3.399	5.840	2.262	3.850	6.112	63,0	-179	-7,3	451	13,3	272	4,7
Macedonia	2.873	1.602	4.475	2.700	1.582	4.282	36,9	-173	-6,0	-20	-1,2	-193	-4,3
Moldavia	1.206	2.432	3.638	1.023	2.375	3.398	69,9	-183	-15,2	-57	-2,3	-240	-6,6
Ucraina	594	2.800	3.394	506	2.727	3.233	84,3	-88	-14,8	-73	-2,6	-161	-4,7
Polonia	1.548	1.545	3.093	1.457	1.425	2.882	49,4	-91	-5,9	-120	-7,8	-211	-6,8
Bulgaria	1.780	897	2.677	1.909	758	2.667	28,4	129	7,2	-139	-15,5	-10	-0,4
Senegal	3.280	377	3.657	2.124	267	2.391	11,2	-1.156	-35,2	-110	-29,2	-1266	-34,6
Ecuador	860	1.310	2.170	752	1.032	1.784	57,8	-108	-12,6	-278	-21,2	-386	-17,8
Brasile	550	1.115	1.665	554	1.138	1.692	67,3	4	0,7	23	2,1	27	1,6
Nigeria	703	1.309	2.012	481	1.183	1.664	71,1	-222	-31,6	-126	-9,6	-348	-17,3
Filippine	644	880	1.524	639	860	1.499	57,4	-5	-0,8	-20	-2,3	-25	-1,6
Altri	13.158	9.226	22.384	11.104	8.088	19.192	42,1	-2.054	-15,6	-1.138	-12,3	-3192	-14,3
Totale	82.682	71.378	154.060	65.192	64.032	129.224	49,6	-17.490	-21,2	-7.346	-10,3	-24.836	-16,1
di cui:													
Africa	24.741	10.165	34.906	16.555	8.747	25.302	34,6	-8.186	-33,1	-1418	-13,9	-9.604	-27,5
America	5.034	8.084	13.118	4.664	7.999	12.663	63,2	-370	-7,4	-85	-1,1	-455	-3,5
Asia	5.555	3.835	9.390	6.465	4.616	11.081	41,7	910	16,4	781	20,4	1.691	18,0
Europa extra UE 27	13.560	13.706	27.266	12.263	12.484	24.747	50,4	-1297	-9,6	-1222	-8,9	-2.519	-9,2
UE 25	2.885	4.022	6.907	2.593	3.676	6.269	58,6	-292	-10,1	-346	-8,6	-638	-9,2
Romania e Bulgaria	30.896	31.544	62.440	22.638	26.484	49.122	53,9	-8.258	-26,7	-5.060	-16,0	-13.318	-21,3
Oceania e apolidi	11	22	33	14	26	40	65,0	3	27,3	4	18,2	7	21,2
Europa dell'Est	46.238	47.366	93.604	36.543	40.990	77.533	52,9	-9.695	-21,0	-6.376	-13,5	-16.071	-17,2

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

3. Affrontare la crisi. Prospettive d'integrazione degli stranieri nel lavoro

Roberto Di Monaco – Università di Torino

La crisi economica che ha colpito il Piemonte è certamente così grave e profonda da mettere in discussione equilibri e meccanismi consolidati nel mercato del lavoro regionale. La partecipazione degli stranieri è uno degli aspetti coinvolti, rilevante anche per le sue implicazioni sulla società e sulle politiche.

L'evoluzione futura della crisi e l'entità delle forme che il suo impatto avrà sul lavoro sono ancora avvolte dall'incertezza e oggetto di previsioni molto diverse, che variano in funzione degli scenari mondiali, nazionali e locali che vengono disegnati. È però possibile, oggi, fare il punto, per cogliere alcune caratteristiche del rapporto tra crisi del lavoro e immigrazione, utili a inquadrare tendenze, pericoli e contromisure necessarie.

3.1 Crisi e lavoro in Piemonte: ipotesi per una lettura

Come è noto, la presenza degli stranieri immigrati è diventata strutturale, non solo nel mercato del lavoro in Italia, ma in tutti i principali paesi europei. Con questo si intende riconoscere che si tratta di una quota importante di forza lavoro occupata, del cui contributo ormai non si può fare a meno, per assicurare il normale funzionamento dell'economia. Da anni, inoltre, i dati, indicano la crescita del numero di famiglie, attraverso i ricongiungimenti, e il progressivo radicamento degli stranieri nella popolazione, in tutti gli ambiti della vita sociale ed economica: dall'imprenditorialità all'acquisto della casa, alla partecipazione al mercato del credito e dei consumi, fino al mondo della scuola, la loro presenza è quantitativamente rilevante e contribuisce ad attenuare gli effetti dirompenti del progressivo invecchiamento della popolazione autoctona.

Da quando la crisi del lavoro ha cominciato ad assumere i toni eccezionali e drammatici che abbiamo sotto gli occhi, varie voci di stampa si sono levate per lanciare un allarme specifico sulla popolazione straniera, rappresentata come popolazione debole, a rischio, colpita in modo particolare dai processi di riduzione e di peggioramento qualitativo delle occasioni di lavoro.

Autorevoli studiosi e istituti specializzati hanno formulato analoghe preoccupate previsioni. Tra gli altri, il CNEL, (2009), nel periodico rapporto sull'integrazione degli immigrati, individua gli stranieri tra le fasce deboli che saranno colpite per prime e in modo più pesante dalla crisi. Sulla stessa lunghezza d'onda, l'IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, 2009), afferma che nel corso del 2009 la recessione ha reso visibili i suoi effetti sul mercato del lavoro, colpendo in particolare quei gruppi sociali sui quali in genere si scarica la variabilità del ciclo economico: i giovani, le donne, e anche gli immigrati, che sono quindi tra le componenti della popolazione più penalizzate dall'attuale recessione.

Ma è vero, ci domandiamo, che gli stranieri siano colpiti *più degli italiani* dalla crisi? Il dubbio, ancorché legittimo, è stato sollevato pubblicamente da varie fonti, tra cui citiamo l'ufficio pastorale migranti di Torino, che titola un articolo sul suo sito, dedicato al commento dei dati ISTAT del 2009, "La crisi risparmia i lavoratori immigrati". Peraltro, nel medesimo sito, compare immediatamente sotto un altro articolo, che riprende un comunicato della Cisl di Milano sui licenziamenti, intitolato "Crisi economica: gli immigrati più colpiti". Questa



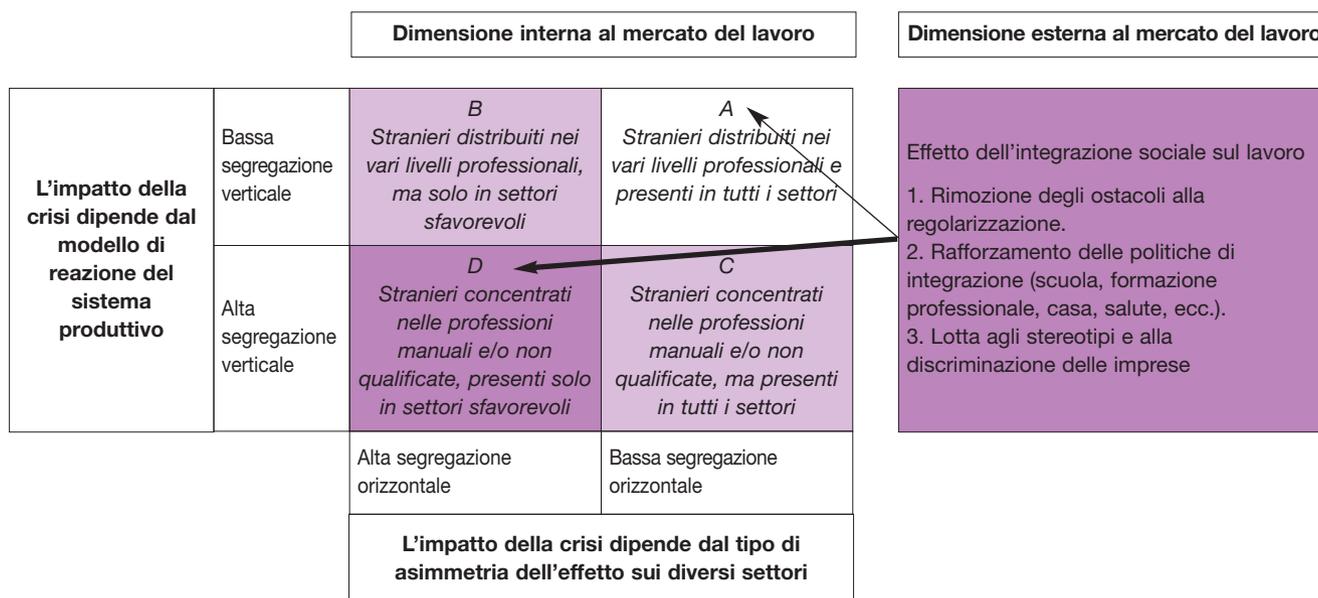
contraddizione, correttamente riportata, non fa che riprendere e rappresentare interpretazioni effettivamente contrastanti circa l'impatto della crisi sugli immigrati, ampiamente diffuse. È quindi opportuno occuparsene. In realtà, per valutare in modo più articolato l'impatto della crisi sul lavoro degli stranieri, riordinando quanto suggerisce la letteratura sul tema, bisogna tener conto di almeno due dimensioni importanti, che caratterizzano la loro partecipazione al mercato del lavoro. La prima dimensione è interna al mercato del lavoro e riguarda il modello di presenza degli stranieri, l'altra è esterna e ha a che fare con l'effetto sul lavoro delle politiche di integrazione sociale (Fig. 3.1).

Riguardo alla prima dimensione, per capire l'effetto della crisi, dobbiamo innanzitutto mettere a fuoco le caratteristiche della loro presenza, che può essere schematicamente descritta facendo riferimento al concetto di segregazione, che indica una diffusione non uniforme nelle professioni, segnata da forti addensamenti. Questi possono trovarsi nella parte bassa della piramide occupazionale (segregazione verticale), quando gli immigrati sono occupati in prevalenza nei lavori manuali e non qualificati, oppure in alcuni settori (segregazione orizzontale), quando gli stranieri lavorano prevalentemente in specifici ambiti di attività, caratterizzati da elementi di svantaggio, come la maggior presenza di lavoro totalmente o parzialmente irregolare, frequente precarietà dell'occupazione, salari mediamente più bassi, maggiore esposizione al ciclo e alla concorrenza, maggiori rischi per la salute, ecc.

Perché è importante qualificare il tipo di presenza nel mercato del lavoro e le tendenze? Perché proprio in relazione a questi aspetti possono essere formulate ipotesi sensate circa l'impatto della crisi.

Nel caso in cui la presenza degli stranieri nel mercato del lavoro piemontese, per settori e livelli professionali, fosse grosso modo confrontabile con quella dei lavoratori e delle lavoratrici italiane (quadro A, Fig. 3.1), l'im-

Figura 3.1 Schema della rappresentazione delle dimensioni rilevanti



patto della crisi potrebbe essere più pesante per gli stranieri solo in conseguenza di effetti esterni al mercato del lavoro.

Si tratta di fattori molto rilevanti, il cui effetto si sta accentuando anche per l'aggravarsi della crisi, ma che dovrebbero essere affrontati con politiche specifiche, non direttamente legate al funzionamento del mercato del lavoro.

Il primo fattore, ampiamente dibattuto, riguarda le politiche di regolazione degli ingressi e di regolarizzazione della presenza. Come è noto, in Europa il clima creato dalla crisi ha generato una frenata nelle politiche di apertura agli stranieri (Pastore, 2009), particolarmente severa in Italia, dove l'effetto è moltiplicato da inefficienze burocratiche tali da configurare seri ostacoli alla regolarizzazione e alla stabilizzazione di stranieri che già lavorano regolarmente e che sono toccati dai processi di mobilità da un lavoro all'altro accentuati dalla crisi. In questo caso, le difficoltà di regolarizzazione e l'introduzione del reato di clandestinità possono costituire un oggettivo ostacolo alla partecipazione al mercato del lavoro regolare e colpire in modo specifico gli stranieri. La crisi, quindi, da un lato ha spinto ad alzare ancora le soglie per la regolarizzazione, dall'altro ha accresciuto la mobilità del lavoro e la disoccupazione, moltiplicando le situazioni in cui gli stranieri si possono trovare, oltre che senza lavoro, anche senza permesso.

Il secondo fattore, di portata molto estesa, riguarda le politiche di welfare. Anche in questo caso la crisi ha accentuato la scarsità di risorse e ha spinto ad alzare le soglie di accesso a numerosi servizi e protezioni sociali per gli stranieri. Dalle case popolari, agli asili, alle scuole, alla sanità, si moltiplicano annunci e casi concreti in cui vengono introdotte o accresciute differenze di accesso a danno degli stranieri. È evidente che l'insieme delle possibilità di integrazione nelle aree qualificanti della partecipazione sociale, come la scuola, o di protezione sociale, come la sanità, configurano un modello di integrazione sociale degli stranieri che va molto oltre il solo radicamento territoriale e produttivo (INEA, 2009) connesso a un loro utilizzo come risorsa economica più o meno temporanea nel lavoro. È anche chiaro che la situazione di crisi e il moltiplicarsi dei casi di necessità economica, di perdita o riduzione del reddito, accrescono le esigenze di protezione sociale e di integrazione. In questo contesto, diradare le possibilità di accesso al welfare per gli stranieri implica moltiplicare le situazioni in cui essi non riescono più a entrare o rimanere in modo regolare sul mercato del lavoro. Anche queste tendenze quindi, si trasformano in un impatto sfavorevole della crisi per il lavoro degli stranieri.

Il terzo fattore riguarda la possibilità che la crisi e il clima creato dalla diffusione di messaggi ostili nei confronti degli stranieri possa aumentare il livello di discriminazione diretta da parte degli imprenditori, nei confronti della forza lavoro straniera. L'esistenza di atteggiamenti discriminatori riguarda solo una parte, per fortuna circoscritta, di imprese (ILO, 2004; Di Monaco, 2006), che non assume stranieri per motivi connessi alla loro provenienza. Anche in questo caso, si tratta di un elemento di svantaggio specifico per gli stranieri, legato alla cultura e agli stereotipi di alcuni imprenditori, che riduce le loro opportunità di occupazione e le possibilità di integrazione lavorativa.

In questo quadro, quindi, se gli stranieri fossero collocati sul mercato del lavoro in posizioni analoghe ai lavoratori italiani, potremmo comunque prevedere un peggioramento della loro condizione, per effetto di questi fattori esterni che possono condizionare la loro partecipazione al lavoro. Per evitare un impatto differenziale della crisi sugli stranieri, quindi, occorrerebbe innanzitutto rafforzare le politiche su questi ambiti, in modo che non scaturiscano da essi effetti negativi sulla loro partecipazione al lavoro.

Ritornando alle situazioni descritte nella figura 3.1, tuttavia, bisogna considerare che gli immigrati non sono presenti in modo uniforme ed equilibrato nei diversi segmenti del mercato del lavoro piemontese. Tradi-



zionalmente, nei paesi europei di arrivo, gli immigrati sono concentrati, pur se con intensità diverse, nelle aree di lavoro meno qualificato e nei settori più svantaggiati, e il Piemonte non fa eccezione. Quindi, si tratta di mettere a fuoco come sta cambiando questa collocazione “squilibrata” e quali effetti genera in presenza di una crisi.

Per introdurre, facciamo riferimento a un paradosso. Se gli immigrati sono per la maggior parte presenti in aree di occupazione “svantaggiata”, ovvero in lavori manuali non graditi agli italiani, con retribuzioni più basse (talvolta irregolari), e con forme di flessibilità e di disponibilità più estese (talvolta extracontrattuali), la crisi e la contestuale probabile accentuazione da parte delle imprese della domanda di lavoro flessibile, precario, con scarsi margini economici e con forte richiesta di disponibilità, potrebbe effettivamente favorirli. In sostanza, paradossalmente, nella generale contrazione dell’occupazione, i più deboli avrebbero occasioni in più, per il generale abbassamento della durata e della qualità delle proposte presenti sul mercato.

L’effetto che abbiamo descritto è prevedibile teoricamente, utilizzando schemi neoclassici evoluti, concentrati sul comportamento dell’offerta di lavoro in condizioni di incertezza, come la teoria della ricerca del lavoro (*job search*, Amendola, 1984), che ipotizza una crescente disponibilità di occasioni per coloro che sono orientati, o obbligati dalle circostanze, ad accettare condizioni di lavoro peggiori di quelle medie di mercato.

Lo stesso effetto è spiegabile con la teoria del mercato duale che, in condizioni di netta separazione tra *insiders* e *outsiders*, tra lavoratori di serie A (qualificati, stabili e meglio retribuiti) e di serie B (non qualificati, precari e sottopagati), farebbe seguire al peggioramento delle opportunità disponibili sul mercato, a causa della crisi, una restrizione più marcata delle occasioni di lavoro per i lavoratori più qualificati e stabili, rispetto a quelle per i lavoratori precari e meno qualificati, spesso stranieri, peraltro più “mobili” sul mercato del lavoro, spostati a spostarsi sul territorio e ad adeguarsi alle esigenze di flessibilità delle imprese (Rayneri, 2005).

Affinché si verifichi questo spostamento “verso il basso” della qualità del lavoro richiesto, tuttavia, è necessario che risulti prevalente un orientamento delle imprese rivolto soprattutto al risparmio sui costi, sacrificando investimenti in direzione della qualità, dell’innovazione, della formazione, della salvaguardia e dell’ampliamento del nucleo di lavoratori più stabili e qualificati. Come è noto, a livello nazionale e regionale, nel corso del 2009 si è sviluppato un ampio dibattito su questi temi e l’ingente investimento in risorse finalizzate a sostenere gli ammortizzatori sociali nelle imprese – culminato nell’accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009¹ – ha aumentato la possibilità per le imprese di sostenere l’impatto economico della riduzione della domanda, che tutti si augurano sia temporanea, senza essere costrette a smantellare il patrimonio di risorse umane qualificate. Nel medesimo accordo viene anche costruito, per la prima volta in Italia, un rapporto organico tra politiche passive – CIG, CIGS e CIG in deroga per le piccole imprese – e politiche attive – formazione, orientamento, sostegno alla creazione d’impresa e alla conciliazione – che dovrebbe essere utilizzato per attivare la formazione e la riqualificazione professionale in un momento di fortissima caduta della domanda, al fine di rafforzare il capitale umano dell’impresa e spingerla a puntare con decisione sull’innovazione.

Dunque, sotto il profilo delle politiche e delle scelte strategiche il bivio cruciale è stato individuato, anche se la sfida è in corso e sono da verificare i risultati dell’implementazione organizzativa e del coordinamento tra domanda formativa delle imprese e dei lavoratori, capacità di offerta e personalizzazione dei centri di formazione e capacità di azione sul mercato del lavoro e di raccordo dei servizi per il lavoro.

¹ Ci riferiamo alla *Direttiva pluriennale per la programmazione e gestione delle misure di potenziamento delle competenze per le lavoratrici e i lavoratori colpiti dalla crisi economica*, in attuazione dell’accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 definita dalla dgr 4 agosto 2009, n. 84-12006.

Di fronte alla crisi, quindi, le imprese possono tentare di impostare, anche con il supporto delle politiche pubbliche, una reazione orientata a qualificare e valorizzare il capitale umano, sostenendo per questa via l'innovazione e la qualità. Tale strategia produce un impatto sui segmenti della forza lavoro differente da quello descritto sopra: tende a conservare l'occupazione delle aree più qualificate e a ridurre, semmai, la quota di lavoro precario, non qualificato e più flessibile sotto il profilo dei costi e dei tempi. Naturalmente, orientare gli sforzi all'innovazione non vuol dire affatto sottovalutare il problema della riduzione complessiva dei costi aziendali e dei prezzi di vendita, ma significa puntare a questo risultato attraverso la riorganizzazione e il potenziamento dell'efficacia dei processi aziendali, per accrescere la qualità e il valore dei prodotti riconosciuti dal mercato, piuttosto che tagliare i costi del lavoro, sacrificando professionalità e strategie di medio-lungo periodo. In qualche misura le due strategie sono alternative: massimizzare l'utilizzo temporaneo del lavoro, i contratti brevi, la variabilità esasperata nell'utilizzo del lavoro (flessibilità numerica e temporale) non è compatibile con la ricerca della continuità e della crescita professionale del lavoro, con gli investimenti formativi, con la formazione di squadre e mix di competenze adeguate a risolvere problemi complessi e a raggiungere l'eccellenza nella ricerca della qualità e dello sviluppo dell'innovazione (flessibilità funzionale della forza lavoro, Reyneri, 2005).

In questa prospettiva, altri modelli teorici di analisi del mercato del lavoro (*job competition* - Thurow, 1982, salari di efficienza) evidenziano come l'attenzione dell'impresa ai livelli professionali e formativi della forza lavoro – piuttosto che al suo costo e alla sua flessibilità sul momento – spinge a fare altri calcoli, su orizzonti temporali più lunghi, dove l'impresa può sopportare costi maggiori nell'immediato in vista di una valorizzazione del proprio capitale professionale, attraverso l'aumento della qualità e dell'innovazione che incide sul valore dei prodotti e che nel tempo produce i ritorni economici dell'investimento e costituisce il vero elemento distintivo, non facilmente copiabile, dell'azienda o della catena del valore espressa da una filiera. È questa la direzione verso cui si orientano le politiche regionali (DUP, POR) ed è innanzitutto questa la motivazione che giustifica la spesa per gli ammortizzatori sociali – il sostegno al reddito, pur importante, potrebbe essere gestito con altri strumenti – che oggi dovrebbero essere sempre più utilizzati insieme a interventi formativi e di orientamento e sviluppo professionale.

Dunque, per tirare le fila, la concentrazione degli stranieri nelle occupazioni meno qualificate è una condizione necessaria, ma non sufficiente, per generare un impatto specifico della crisi tale da penalizzare o favorire gli stranieri. Ciò avviene, infatti, se la reazione alla crisi spinge la gran parte delle imprese a diminuire – o congelare in cassa integrazione – l'investimento in lavoro qualificato e ad aumentare la quantità di lavoro temporaneo, precario, eventualmente esternalizzato, gestito su orizzonti brevissimi di tempo, costruito sulla necessità di ridurre ulteriormente i costi risparmiando direttamente sul costo del lavoro.

Le previsioni degli istituti specializzati, che hanno evidenziato i rischi specifici per la forza lavoro straniera in Italia, derivati dalla crisi, fanno riferimento proprio a questo rischio, constatando la forte segmentazione delle occupazioni (segregazione verticale) e il fatto che i lavori non qualificati possano diventare per gli stranieri un'opportunità (Ricolfi, 2010), ma anche “una trappola” dalla quale è difficile uscire, un vivace sottomercato del lavoro, che paradossalmente può aumentare nei momenti di crisi (ISFOL, 2009; INEA, 2009).

Meccanismi analoghi, di vantaggio relativo degli stranieri, potrebbero giocare anche sul lavoro autonomo e imprenditoriale. Se esaminiamo le principali teorie che spiegano la creazione d'impresa da parte di stranieri – impresa marginale, paraimpresa, mobilità bloccata, successione ecologica (Ambrosini, 2008) – non è difficile ipotizzare che la crisi potrebbe moltiplicare la creazione di imprese marginali, da parte di stranieri, per ovviare alla carenza di occasioni di lavoro dipendente, e potrebbe aumentare i loro spazi di subentro, per le chiusure sempre più frequenti di piccole imprese italiane. Anche in questo caso diventerebbe rilevante la segmentazio-



ne “verticale” del mercato: più sono diverse le soglie ritenute accettabili da italiani e stranieri, nel lavoro dipendente o autonomo, più possono essere differenziati gli effetti della crisi, con un paradossale vantaggio degli stranieri, che tuttavia segnala, indirettamente, la debolezza di strategie di medio-lungo periodo tese a qualificare il sistema produttivo.

L'altra dimensione rilevante che abbiamo proposto come categoria di analisi nella figura 3.1 riguarda la concentrazione settoriale degli stranieri (segregazione orizzontale). In particolare, un effetto attenuato della crisi per gli stranieri, rispetto agli italiani, si potrebbe verificare se la maggior parte di loro lavorasse in settori di attività meno colpiti dalla riduzione della produzione.

In questa prospettiva, sono molto chiare e coerenti con altre fonti le previsioni di FIERI (Pastore, 2009) formulate alla fine del 2009, che vedevano un effetto ambivalente della concentrazione settoriale degli stranieri: un impatto più forte di quello medio per la maggior presenza nei settori delle costruzioni, della produzione manifatturiera e dell'alberghiero-ristorazione, molto colpiti dalla crisi, e contemporaneamente un impatto attenuato rispetto alla media, per la forte presenza degli stessi stranieri nell'agricoltura e nei servizi alla persona, sui cui la crisi ha pesato in modo meno marcato.

In quest'ottica, per osservare l'impatto della crisi e le eventuali differenze tra stranieri e italiani, è necessario costruire strumenti specifici di osservazione, che possiamo articolare in tre fasi.

La prima fase deve consentire di osservare i livelli di segregazione orizzontale e verticale degli stranieri sul mercato del lavoro piemontese e i cambiamenti in corso da questo punto di vista. La seconda richiede di seguire l'andamento dei principali indicatori disponibili sul mercato del lavoro, confrontando i tassi di occupazione e di disoccupazione nel 2009 di italiani e stranieri. La terza fase deve spostare l'attenzione su ciò che avviene, con la crisi, all'interno dei settori e delle fasce professionali, per distinguere quali effetti derivano dalla segmentazione – ad esempio, gli stranieri sono più presenti nelle costruzioni, e quindi sono penalizzati – e quali, invece, sono in azione all'interno dei settori e delle fasce professionali, evidenziando ulteriori meccanismi di produzione delle differenze.

L'approfondimento verrà condotto utilizzando i dati dell'indagine continua delle forze di lavoro (ISTAT), sia a livello della regione Piemonte, sia del Nord Italia, soprattutto perché a metà marzo, quando quest'analisi è stata chiusa, i dati del Nord Italia davano maggiori possibilità di approfondimento di quelli regionali. Inoltre, sono stati utilizzati i dati del SILP (Sistema Informativo Lavoro del Piemonte, dati provinciali dei Servizi per il Lavoro), relativi ad avviamenti al lavoro, cessazioni e iscrizione di persone disponibili al lavoro in Piemonte².

I dati verranno esplorati distinguendo sistematicamente italiani e stranieri, per individuare differenze significative, ma verranno spesso introdotte altre distinzioni rilevanti, come quella di genere.

3.2 Cambiamenti nella segmentazione del mercato del lavoro piemontese

La collocazione degli stranieri nel mercato del lavoro piemontese, nel periodo di espansione economica, tra gli anni 2005 e 2008, può essere descritta sommariamente con tre espressioni chiave: 1) allargamento struttura-

² Oltre al lavoro irregolare, restano fuori da questi sistemi di osservazione nuove forme di lavoro, come il lavoro occasionale retribuito attraverso i *voucher* (buoni da 10 euro). Ad esempio, per la vendemmia 2008, ne sono stati usati in Piemonte 63.000, utilizzabili solo per studenti e pensionati. Dal momento della loro introduzione sono stati venduti dall'INPS in Piemonte 400.000 *voucher*.

le della presenza; 2) sottoutilizzo del capitale umano straniero; 3) complementarità rispetto alla forza lavoro italiana.

Gli uomini stranieri, occupati in Piemonte, passano in tre anni da 67.000 a 94.000, con una crescita del 40%, mentre le donne salgono da 41.000 a 65.000, con un aumento del 56% (Tab. 3.1). Nel complesso, gli stranieri occupati sono saliti di oltre 50.000 unità. Nello stesso periodo gli uomini italiani occupati scendono del 2% e le donne crescono del 3%. Nel 2008, gli stranieri sono complessivamente l'8,4% degli occupati in Piemonte, mentre sono il 9,8% nel Nord Italia.

Nello stesso periodo cresce anche il tasso di disoccupazione degli stranieri (dal 4,1% al 7,1% per gli uomini e dall'8,6% al 13,2% per le donne), mentre quello degli italiani, molto più basso, aumenta leggermente per gli uomini (dal 3,3% al 3,7%) e diminuisce per le donne (dal 6,3% al 5,7%). Il tasso di disoccupazione della popolazione straniera è più alto di quella autoctona in tutti i paesi europei e nelle altre regioni del Nord, inoltre ha talvolta un andamento rovesciato rispetto alle tendenze del mercato. Infatti, quando aumentano gli occupati, come nel periodo in questione, diminuisce la disoccupazione degli italiani, mentre cresce quella degli stranieri, perché è l'aumento delle opportunità di lavoro che costituisce la loro principale attrazione. Tra il 2005 e il 2008 gli stranieri in cerca di occupazione in Piemonte sono aumentati del 150%; gli uomini sono passati da 2.800 a 7.200, mentre le donne sono cresciute da 3.900 a 9.800. La crescita complessiva è stata di oltre 10.000 unità.

È quindi chiara l'intensità della domanda che le imprese e le famiglie piemontesi hanno rivolto alla forza lavoro straniera e l'effetto di attrazione che ha determinato, alimentando i flussi migratori in ingresso.

Questa constatazione, tuttavia, non ci fornisce ancora informazioni sul livello di segmentazione del mercato e sulle tendenze che, come abbiamo sottolineato, sono importanti per interpretare le difficoltà portate dalla crisi. La tabella 3.1 presenta i dati degli occupati italiani e stranieri, per settore e livello professionale, evidenziando le variazioni tra il 2005 e il 2008.

Sono abbastanza evidenti la segmentazione del mercato e i fenomeni di segregazione, soprattutto verticale, degli stranieri (Tab. 3.2), che nel 2008 costituiscono lo 0,8% delle professioni ad alta specializzazione, l'1,1%

Tabella 3.1 Occupati e in cerca di occupazione in Piemonte, per genere, nazionalità e anno (valori assoluti e variazioni percentuali 2005-2008)

	2005		2008		Variazioni assolute 2005-2008		Variazioni % 2005-2008	
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri
Uomini								
Occupati	995.461	67.171	978.021	94.025	-17.439	26.854	-2	40
In cerca di occupazione	33.800	2.877	37.913	7.235	4.113	4.357	12	151
Tasso di disoccupazione	3,3	4,1	3,7	7,1	0,4	3,0	14	74
Donne								
Occupati	724.466	41.740	747.800	65.010	23.334	23.271	3	56
In cerca di occupazione	48.810	3.944	45.249	9.847	-3.562	5.904	-7	150
Tasso di disoccupazione	6,3	8,6	5,7	13,2	-0,6	4,5	-10	52

Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro



Tabella 3.2 Occupati in Piemonte, per settore, livello professionale, nazionalità e anno (valori assoluti e variazioni percentuali 2005-2008)

	Occupati 2005		Occupati 2008		Var. %		% stranieri 2008 su totale
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	
Agricoltura, caccia e pesca	66.830	3.839	63.629	4.334	-4,8	12,9	6,4
Industria dell'energia	15.217	323	12.034	182	-20,9	-43,5	1,5
Trasformazione industriale	480.075	29.117	442.434	36.250	-7,8	24,5	7,6
Industria delle costruzioni	115.677	20.004	113.901	28.411	-1,5	42,0	20,0
Commercio	258.403	7.492	258.317	13.582	0,0	81,3	5,0
Alberghi e ristoranti	61.891	5.642	73.559	10.371	18,9	83,8	12,4
Trasporti e comunicazioni	95.238	4.574	97.312	6.571	2,2	43,7	6,3
Credito e assicurazioni, attività immobiliari	60.590	611	71.202	842	17,5	37,8	1,2
Servizi alle imprese	182.709	8.256	189.153	11.742	3,5	42,2	5,8
PA, difesa, previdenza sociale	77.386	410	77.251	116	-0,2	-71,7	0,1
Istruzione, sanità e servizi sociali	221.217	4.990	239.305	7.743	8,2	55,2	3,1
Altri servizi	84.693	23.651	87.724	38.890	3,6	64,4	30,7
Totale	1.719.926	108.910	1.725.822	159.035	0,3	46,0	8,4
Legislatori, dirigenti e imprenditori	80.315	2.171	77.705	2.027	-3,2	-6,7	2,5
Professioni intellettuali, elevata specializzazione	154.570	3.289	184.964	1.549	19,7	-52,9	0,8
Professioni tecniche	342.032	4.900	405.032	9.183	18,4	87,4	2,2
Impiegati	226.130	2.710	201.167	2.268	-11,0	-16,3	1,1
Professioni qualificate nel commercio e servizi	262.932	13.341	261.761	19.043	-0,4	42,7	6,8
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	326.076	28.407	321.264	50.888	-1,5	79,1	13,7
Conduttori di impianti e operai semiqualeficati	204.509	23.556	162.657	20.826	-20,5	-11,6	11,4
Professioni non qualificate	115.510	30.537	103.617	53.251	-10,3	74,4	33,9
Forze armate	7.851	0	7.654	0	-2,5	0,0	0,0
Totale	1.719.926	108.910	1.725.822	159.035	0,3	46,0	8,4

Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

degli impiegati, il 2,2% dei tecnici e il 2,5% di dirigenti e imprenditori, mentre sono il 13,7% degli operai specializzati e il 33,9% dei lavoratori generici. Un quadro, quindi, di mercato squilibrato nella presenza nei livelli professionali.

Riguardo ai settori, la presenza di stranieri è quasi tripla rispetto alla media nelle costruzioni e più che quadrupla nei servizi personali, mentre è molto bassa nell'industria dell'energia, nel settore del credito e assicurazioni, oltre che nella pubblica amministrazione e nei settori dell'istruzione e della sanità.

Per analizzare struttura e tendenza della segmentazione del mercato è utile impostare due schemi di analisi. Il primo (Fig. 3.2) confronta la velocità di crescita degli occupati italiani e stranieri nei diversi segmenti profes-

sionali e settoriali, il secondo (Fig. 3.3) è utile per confrontare l'andamento dei diversi settori rispetto alla presenza media degli stranieri, per individuare i settori in cui la segregazione è marcata.

Nella figura 3.2 occorre soprattutto guardare ai settori e ai livelli professionali collocati lungo la diagonale evidenziata in colore, nei quali gli stranieri crescono mentre gli italiani diminuiscono, per fenomeni di sostituzione e complementarità (in alto a sinistra), oppure dove gli italiani crescono e gli stranieri diminuiscono, indicando una concorrenza o la presenza di barriere all'ingresso che gli stranieri non riescono a superare (in basso a destra).

L'applicazione dello schema analitico ai dati del mercato del lavoro piemontese (Fig. 3.3, i quadretti rappresentano le fasce professionali mentre i cerchi i settori), mostra come l'area di complementarità e sostituzione sia il lavoro operaio, soprattutto non qualificato, e gli importanti settori dell'agricoltura, della trasformazione industriale e delle costruzioni. L'unica area professionale in cui vi sono evidenti barriere all'entrata, dovute soprattutto allo scarso riconoscimento dei titoli di studio, è l'area delle professioni ad alta specializzazione (in basso a destra) e della pubblica amministrazione.

Importanti settori in sviluppo, come l'alberghiero-ristorazione, i servizi alle imprese, i trasporti o il credito-assicurazioni hanno visto una crescita sia degli italiani, sia degli stranieri, mentre aree professionali in riduzione, come quella impiegatizia, hanno visto una riduzione per entrambi.

Significativa la crescita delle professioni tecniche, in cui la velocità di incremento degli stranieri è notevole.

Figura 3.2 Schema per la lettura delle dinamiche di crescita degli occupati, per settore, livello professionale e nazionalità

Variazione percentuale stranieri occupati 2005-2008	Crescita	Crescono gli stranieri Diminuiscono gli italiani Complementarità Sostituzione	Crescono gli italiani Crescono gli stranieri Crescita bilanciata
	Diminuzione	Diminuiscono gli italiani Diminuiscono gli stranieri ContraZIONE bilanciata	Crescono gli italiani Diminuiscono gli stranieri Concorrenza Barriere all'entrata
		Diminuzione	Crescita
		Variazione percentuale italiani occupati 2005-2008	

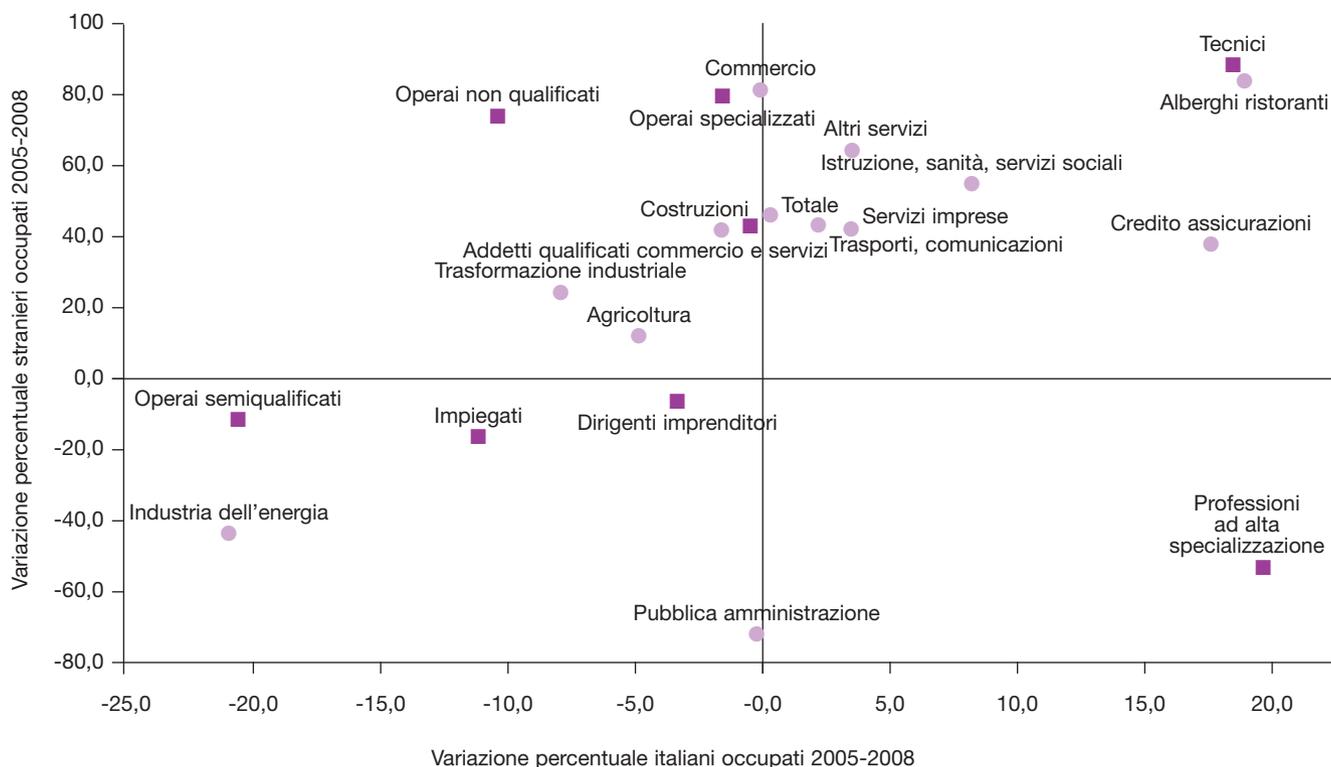


Un'altra prospettiva utile di osservazione può essere evidenziata attraverso l'applicazione ai dati dello schema riportato nella figura 3.4, che focalizza l'attenzione sulla presenza degli stranieri in ciascun settore e fascia professionale e sulle tendenze al riequilibrio o meno, attraverso il confronto della dinamica di ciascun settore e fascia professionale nel triennio con i valori medi del mercato del lavoro piemontese.

In questo caso devono essere oggetto di osservazione i due quadranti posti sulla diagonale principale, evidenziati in colore, che rappresentano le aree dove esiste uno squilibrio, che si sta accentuando.

Come si può notare, l'applicazione ai dati del mercato del lavoro piemontese mostra come molti degli squilibri presenti siano in accentuazione, anche se è rilevante la distanza dall'origine, per quantificare la dimensione dello squilibrio (Fig. 3.5). È evidente come la forte presenza di stranieri nell'area del lavoro non qualificato e nei servizi personali sia un processo che prosegue (in alto a destra) e rende ancora più accentuata la complementarietà sul mercato. Le aree del lavoro manuale specializzato e il settore turistico-alberghiero hanno un livello minore di presenza degli stranieri, ma la loro crescita è più rapida, il che segnala che saranno in futuro aree a elevata segregazione. È molto evidente l'impermeabilità agli stranieri delle professioni ad alta specializzazione e della pubblica amministrazione, mentre la trasformazione industriale, settore molto ampio e composito, ha una posizione nel suo complesso più vicina all'origine, e quindi con livelli di

Figura 3.3 Occupati in Piemonte, per settore, livello professionale e nazionalità (variazioni percentuali 2005-2008)



Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Figura 3.4 Schema per la lettura della segregazione degli stranieri e della sua evoluzione. Dinamiche di crescita degli occupati per settore, livello professionale e nazionalità

Variazione percentuale stranieri occupati 2005-2008	Sopra la media	Gli stranieri crescono dove sono pochi Riequilibrio	Gli stranieri crescono dove sono molti Aumento Squilibrio
	Sotto la media	Gli stranieri crescono poco dove sono pochi Aumento Squilibrio	Gli stranieri crescono poco dove sono molti Riequilibrio
		Sotto la media	Sopra la media
		Presenza degli stranieri (percentuale su totale occupati)	

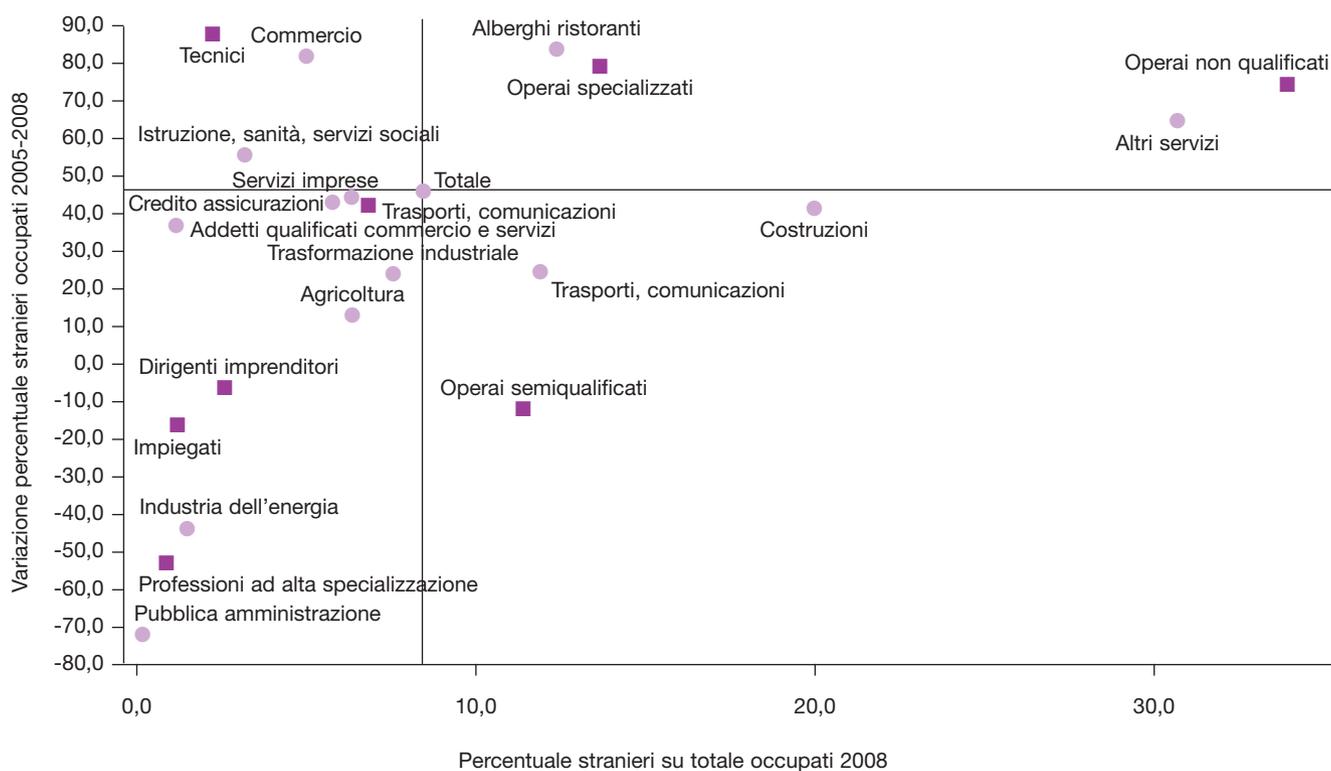
segregazione in moderata attenuazione. In questo quadrante troviamo anche l'agricoltura, dove il lavoro degli stranieri è soprattutto maschile dipendente, mentre quello italiano è più spesso autonomo, e dove probabilmente è superiore la presenza di lavoro irregolare, indicato in media al 12% da una recente ricerca svolta in provincia di Alessandria (IRES, 2009). Significativa la tendenza al riequilibrio nel settore del commercio, dove gli stranieri erano meno presenti della media e stanno crescendo a tassi molto elevati, come nell'area delle professioni tecniche.

Un ultimo oggetto di osservazione sulla struttura delle occupazioni e sui cambiamenti recenti può riguardare l'articolazione per genere e per tipo di occupazione, dipendente o autonoma. Le tabelle 3.3 e 3.4 mostrano la dimensione dei bacini di occupazione degli stranieri da questo punto di vista e le aree in più rapida crescita. La presenza nel lavoro dipendente è più che doppia rispetto a quella nel lavoro autonomo (sopra al 10% contro il 4% circa), senza grandi differenze tra uomini e donne. Se si escludono le aree in cui gli stranieri non sono ancora entrati, la loro diffusione, pur con evidenti squilibri, comincia ad essere piuttosto ramificata.

I tre addensamenti più rilevanti riguardavano, nel 2008, per gli uomini il lavoro dipendente nell'industria (oltre 28.000 soggetti) e nelle costruzioni (oltre 21.000) e per le donne i servizi alla persona (oltre 33.000). Seguono varie aree di lavoro dipendente dove gli stranieri sono tra i 3.000 e i 6.000: l'agricoltura, il commercio, l'alberghiero-ristorazione, i trasporti e comunicazioni, i servizi alle imprese e gli altri servizi per gli uomini; l'industria, il commercio, l'alberghiero, la sanità e i servizi sociali e altri servizi per le donne. Dunque nel lavoro dipenden-



Figura 3.5 Occupati stranieri in Piemonte, per settore e livello professionale. peso sugli occupati nel 2008 e variazione percentuale 2005-2008



Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

te, sotto il profilo settoriale, nonostante gli squilibri interni e l'esclusione da alcuni settori, gli stranieri sono ormai presenti nella maggior parte del sistema produttivo. Il problema più grande è quindi relativo allo squilibrio per eccesso di presenza nelle occupazioni manuali. Rispetto a questo, rileviamo tuttavia forti segnali di espansione nell'area tecnica (in particolare per le infermiere straniere) e nell'area degli addetti qualificati al commercio e all'alberghiero-ristorazione. Meno diffusa la presenza nel lavoro autonomo, che nonostante tutto ha maggiori barriere all'entrata: sono presenti significativi gruppi di uomini stranieri nelle costruzioni e nel commercio, mentre le donne hanno la massima presenza nell'alberghiero-ristorazione, ben sotto le 3.000 unità. È però questo uno dei gruppi professionali con il tasso di crescita più veloce nel triennio (8,5%), che è curiosamente associato al massimo di crescita anche per i maschi (13,6%), ma nel lavoro dipendente, mentre il lavoro autonomo dei maschi nell'alberghiero-ristorazione è uno dei pochi in contrazione (-3,1% nel triennio). Il tasso di crescita in assoluto più elevato è quello delle donne straniere nel lavoro dipendente nei servizi (+16,4%), che è anche l'area di attività che vede la maggior concentrazione di stranieri (il 48,5% delle dipendenti sono straniere).

Tabella 3.3 Occupati in Piemonte, per settore, livello di occupazione, nazionalità, genere e anno (valori assoluti e variazioni percentuali 2005-2008)

	Occupati stranieri				% stranieri su totale occupati			
	Uomini		Donne		Uomini		Donne	
	Dip.	Aut.	Dip.	Aut.	Dip.	Aut.	Dip.	Aut.
Agricoltura, caccia e pesca	3.727	125	270	212	31,1	0,3	5,8	1,4
Industria dell'energia	66	0	116	0	0,8	0,0	3,6	0,0
Trasformazione industriale	28.423	1.339	6.424	64	9,7	2,9	5,0	0,5
Industria delle costruzioni	21.551	6.566	0	294	28,8	10,9	0,0	12,5
Commercio	5.113	3.748	3.986	736	6,8	5,3	4,6	1,8
Alberghi e ristoranti	4.413	428	3.862	1.669	24,1	2,2	12,3	11,3
Trasporti e comunicazioni	5.608	400	450	112	8,7	3,7	1,8	3,3
Credito e assicurazioni, att. immobiliari	0	0	842	0	0,0	0,0	2,8	0,0
Servizi alle imprese	4.817	1.002	5.119	805	9,8	1,8	7,1	3,2
PA, difesa, previdenza sociale	0	0	55	61	0,0	0,0	0,2	24,8
Istruzione, sanità e servizi sociali	854	520	5.235	1.134	1,9	5,5	2,9	8,1
Altri servizi	5.018	308	33.471	94	18,5	2,2	48,5	0,6
Totale	79.589	14.436	59.829	5.181	10,8	4,3	9,0	3,5

Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Tabella 3.4 Occupati in Piemonte, per settore, livello di occupazione, nazionalità, genere e anno (variazioni percentuali 2005-2008)

	Differenza 2005-2008 % stranieri occupati su totale			
	Uomini		Donne	
	Dip.	Aut.	Dip.	Aut.
Agricoltura, caccia e pesca	9,3	-0,3	-15,0	-3,5
Industria dell'energia	0,8	0,0	-7,3	0,0
Trasformazione industriale	2,4	1,2	0,6	0,5
Industria delle costruzioni	4,1	5,6	0,0	6,9
Commercio	0,8	3,2	3,4	-0,3
Alberghi e ristoranti	13,6	-3,1	0,9	8,5
Trasporti e comunicazioni	2,3	-0,5	1,2	-2,4
Credito e assicurazioni, att. immobiliari	-2,3	-0,6	2,8	0,0
Servizi alle imprese	3,6	-0,2	2,6	-1,0
PA, difesa, previdenza sociale	-0,6	0,0	-0,2	24,8
Istruzione, sanità e servizi sociali	0,6	2,8	0,6	5,1
Altri servizi	6,6	-7,6	16,4	-15,9
Totale	2,8	1,3	3,4	-1,3

Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua Forze di Lavoro

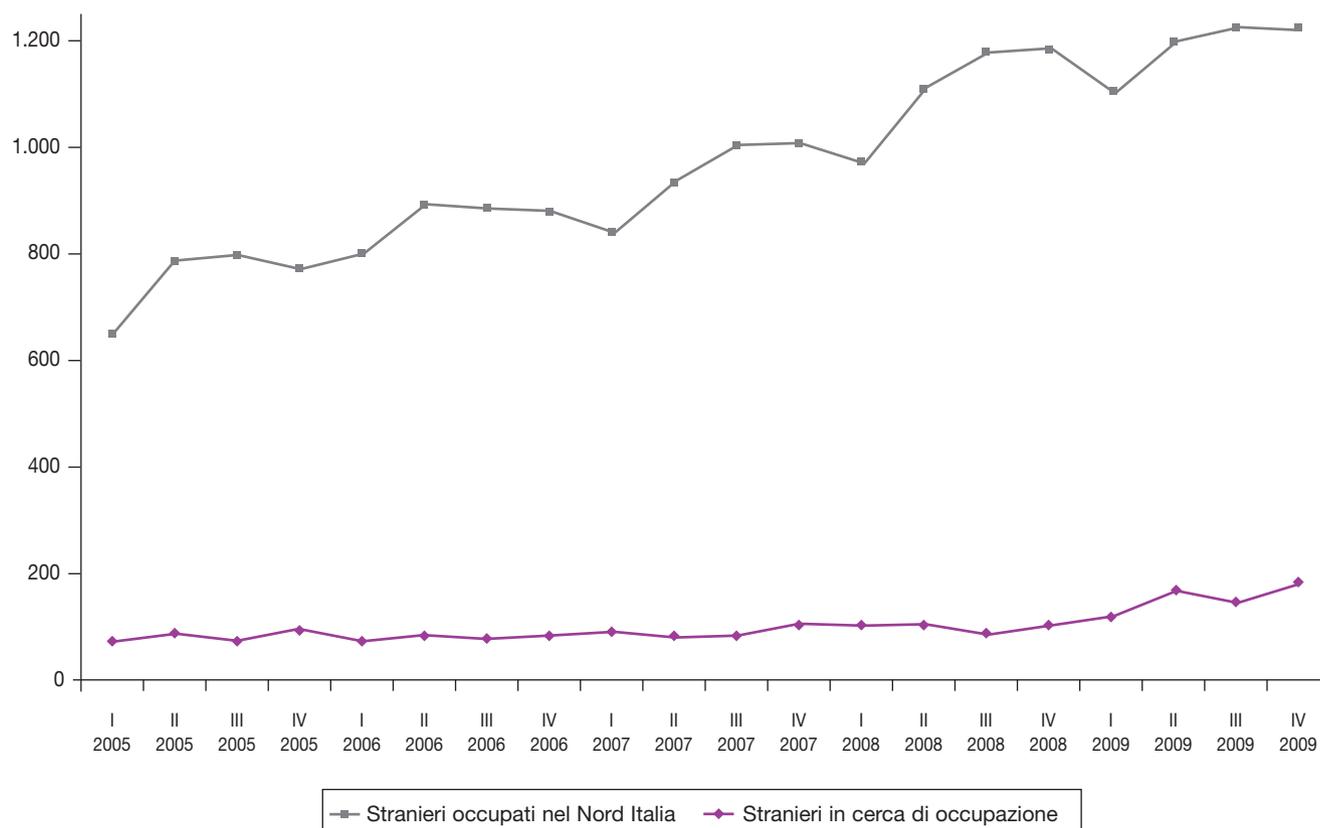


3.3 Aspetti ambivalenti della crisi e degli squilibri del mercato nel Nord Italia

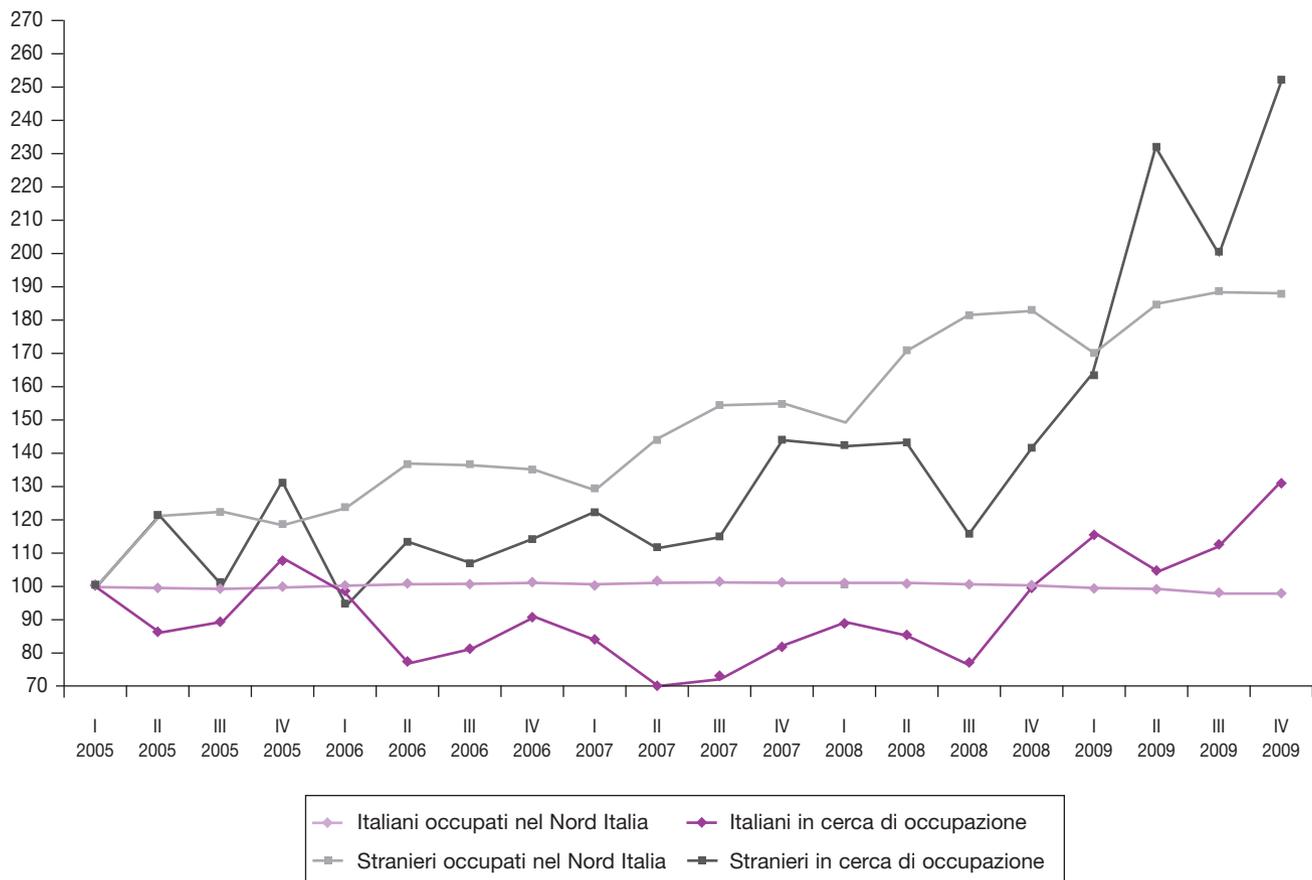
Dopo aver tracciato il quadro della segmentazione del mercato del lavoro piemontese, possiamo osservare l'impatto della crisi attraverso i dati sulle forze di lavoro. In prima battuta dobbiamo prendere in esame i dati del Nord Italia che, oltre ad essere più stabili di quelli regionali per l'estensione del campione, sono già completi per il 2009 delle statistiche per nazionalità.

Uno sguardo all'andamento del numero di stranieri occupati e in cerca di occupazione nel Nord Italia, dal 2005 al 2009, evidenzia subito il dato che, comunicato dall'ISTAT, ha generato molte discussioni e commenti. Infatti, a prescindere dalla fluttuazione stagionale dei dati trimestrali, il numero di occupati stranieri cresce, e il numero di occupati nel 2009 è nettamente superiore a quello del 2008, con un trend di medio periodo che prosegue dal 2005, la cui dinamica ascendente è stata appena attenuata dalla crisi. È quindi vero che il numero di occupati stranieri ha continuato a crescere nei mercati del lavoro del Nord Italia, a dispetto della crisi.

Figura 3.6 Occupati e in cerca di occupazione stranieri in Nord Italia (valori in migliaia, 2005-2009)



Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Figura 3.7 Occupati in cerca di occupazione per nazionalità nel Nord Italia (2005-2009, 2005 = 100)

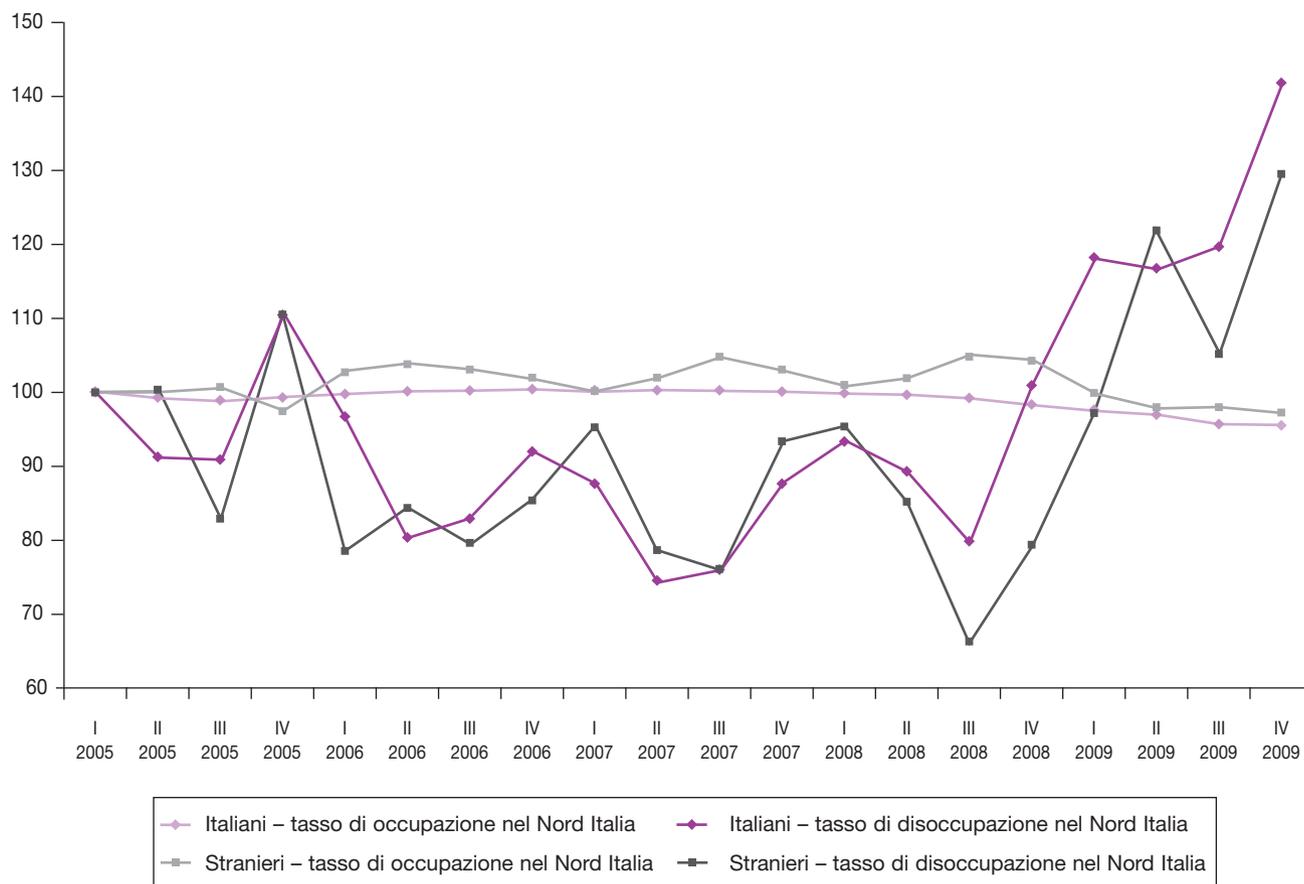
Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua forze di lavoro

È però necessario approfondire; il confronto con l'andamento del numero di persone italiane occupate e in cerca di occupazione, nel medesimo periodo (Fig. 3.6), costruito per motivi di scala con il 2005 uguale a 100, mostra alcuni elementi ulteriori del quadro. L'andamento del numero di occupati italiani è effettivamente negativo e quindi rovesciato rispetto a quello degli stranieri; nonostante le uscite dall'occupazione siano state ampiamente frenate dall'applicazione della cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga, il numero di occupati italiani nel 2009 si riduce. In dettaglio, tra il quarto trimestre 2008 e il quarto 2009 il numero di occupati italiani nel Nord Italia scende di 241.000 unità, mentre quello degli stranieri cresce di 34.000. Sarebbe dunque prevalere un effetto sostituzione e spostamento verso il basso della qualità della domanda di lavoro delle imprese, in un contesto di forte segmentazione del mercato.

Nello stesso periodo il numero di persone in cerca di occupazione ha un andamento coerente: vi è un forte aumento per gli italiani (141.000 persone in più dalla fine 2008 alla fine 2009) e una ancor più accen-



Figura 3.8 Tassi di occupazione e disoccupazione per nazionalità nel Nord Italia (Italia (2005-2009, 2005 = 100)



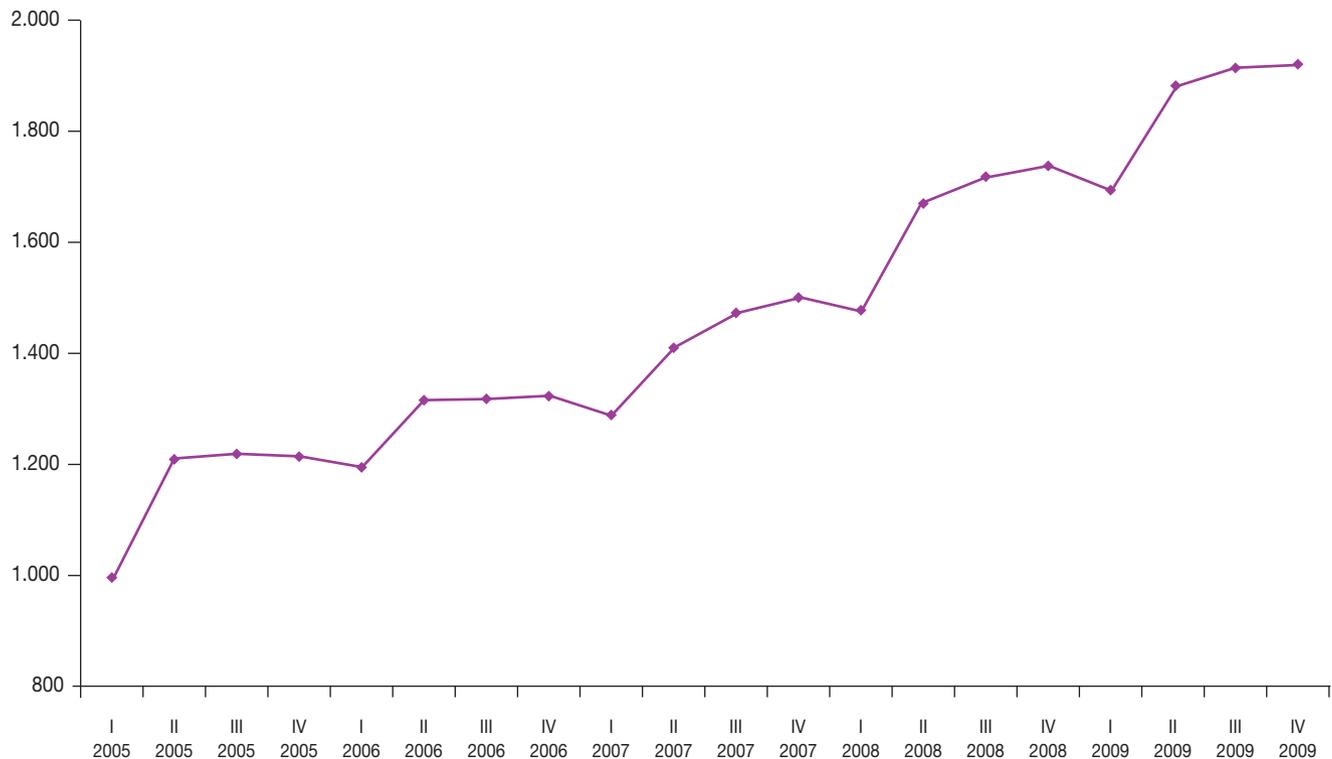
Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua forze di lavoro

tuata impennata per gli stranieri, che crescono di 78.000 unità. Come abbiamo sottolineato, non stupisce che in periodi di espansione dell'occupazione (2005-2008) il numero di disoccupati italiani diminuisca, per l'assorbimento delle sacche di "senza", mentre quello degli stranieri aumenti, per l'effetto di attrazione della domanda di lavoro dei mercati più dinamici. Nel momento della crisi, per contro, quello degli italiani cresce, sia per le uscite dall'occupazione, sia per le crescenti difficoltà di ingresso dei giovani, che gonfiano il numero delle persone in cerca di occupazione, e quello degli stranieri si impenna, perché si sommano il fattore di attrazione, che non cambia immediatamente segno, soprattutto se la crisi è generalizzata, e la minore facilità di ingresso nel mercato, che riduce le opportunità di lavoro. A questi motivi, per spiegare l'impennata del numero di stranieri in cerca di occupazione, deve essere aggiunto un ulteriore elemento, che è utile prendere in considerazione per vedere in luce diversa anche l'aumento del numero di occupati stranieri.

Per guardare i dati da un'altra prospettiva dobbiamo passare dall'osservazione dell'andamento del numero di persone, occupate o in cerca di occupazione, all'esame dei tassi di occupazione e di disoccupazione. Come è noto, queste grandezze sono dei rapporti, che non si limitano a dirci quanti occupati o disoccupati ci sono in un'area territoriale, ma indicano la proporzione di persone, nella popolazione attiva, che sono occupate o disoccupate. Nel caso degli stranieri, la differenza rilevante è data dalle dinamiche della popolazione, che sono in continua crescita e che alimentano sia il numero di occupati, sia, ancor di più, il numero di disoccupati. Per questo, l'aumento di presenze sul mercato del lavoro, messo in rapporto con la popolazione straniera presente sul territorio, assume un andamento molto più simile a quello della popolazione italiana (Fig. 3.8, per ragioni di scala con il 2005 = 100).

Dunque, l'andamento di medio periodo dei tassi di occupazione e disoccupazione di italiani e stranieri nel Nord Italia mostra dinamiche molto simili, sia rispetto alla caduta del tasso di occupazione nel 2009, sia rispetto alla riduzione e poi all'aumento del tasso di disoccupazione. Cresce quindi la popolazione straniera, sulla base

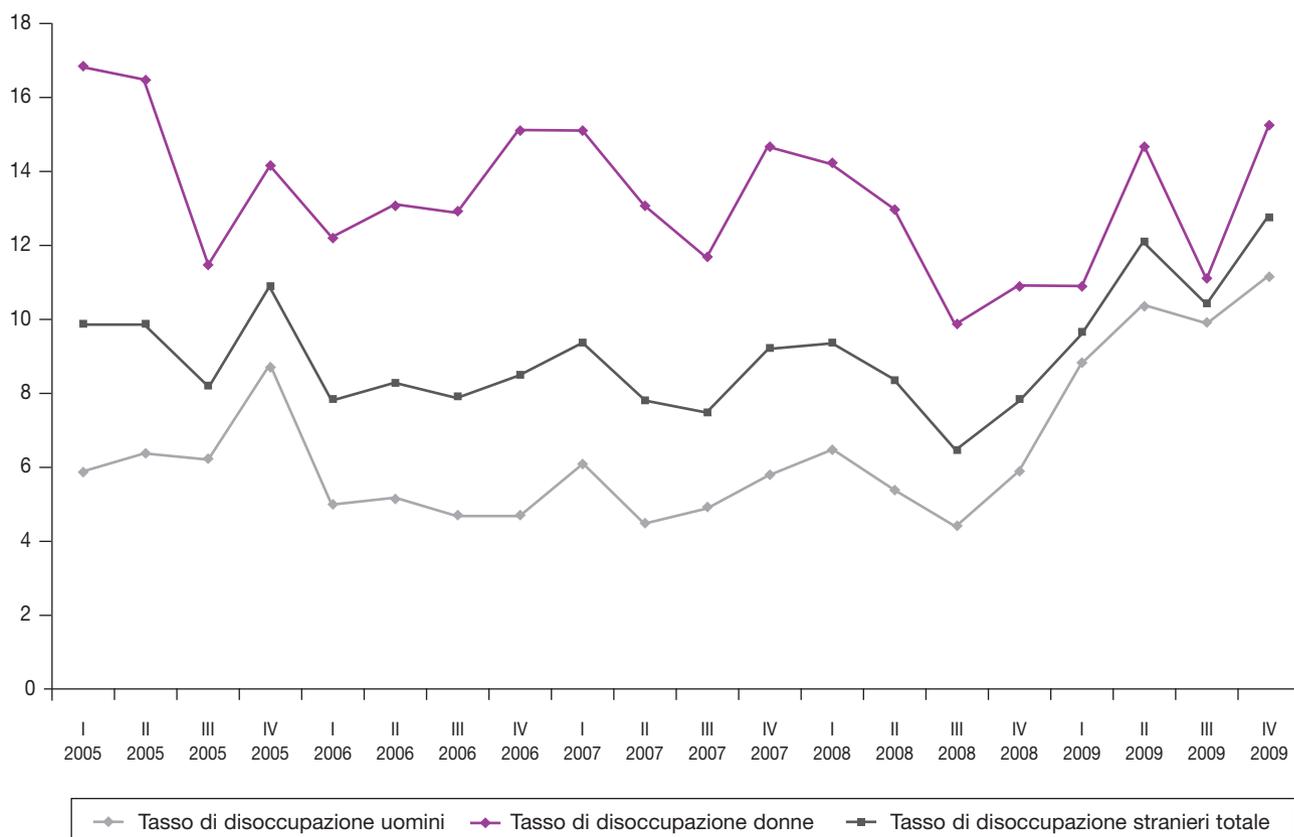
Figura 3.9 Popolazione straniera sopra i 15 anni nel Nord Italia (valori in migliaia, 2005-2009)



Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua forze di lavoro



Figura 3.10 Tasso di disoccupazione stranieri nel Nord Italia, per genere (2005-2009)



Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua forze di lavoro

di dinamiche strutturali di medio-lungo periodo (Fig. 3.9), che accrescono il radicamento delle persone e delle famiglie, e questo aumenta il numero di persone presenti, che gonfiano i numeri di occupati e disoccupati, grosso modo in linea con le dinamiche generali del mercato del lavoro. Il fenomeno rilevante, quindi, è il crescente peso strutturale della componente straniera che è ormai parte stabile della popolazione e la sua progressiva assimilazione sui mercati del lavoro, cosa che rende ancor più urgente, se possibile, il superamento degli squilibri nella collocazione lavorativa, da un lato, e nell'integrazione sociale, dall'altro, che abbiamo sottolineato.

Da questo punto di vista, un'osservazione più attenta dell'impatto della crisi mette in evidenza, nel Nord Italia come in Piemonte, sia tendenze alla convergenza, sia rinforzi di squilibri esistenti. Rileviamo, ad esempio (Fig. 3.10), una forte convergenza dei tassi di disoccupazione per genere degli stranieri: tra il 2005 e il 2009 il tasso di disoccupazione femminile si è tendenzialmente ridotto, mentre quello maschile è cresciuto, e le differenze di genere si sono molto attenuate. In questo caso, è complice la dinamica dell'occupazione

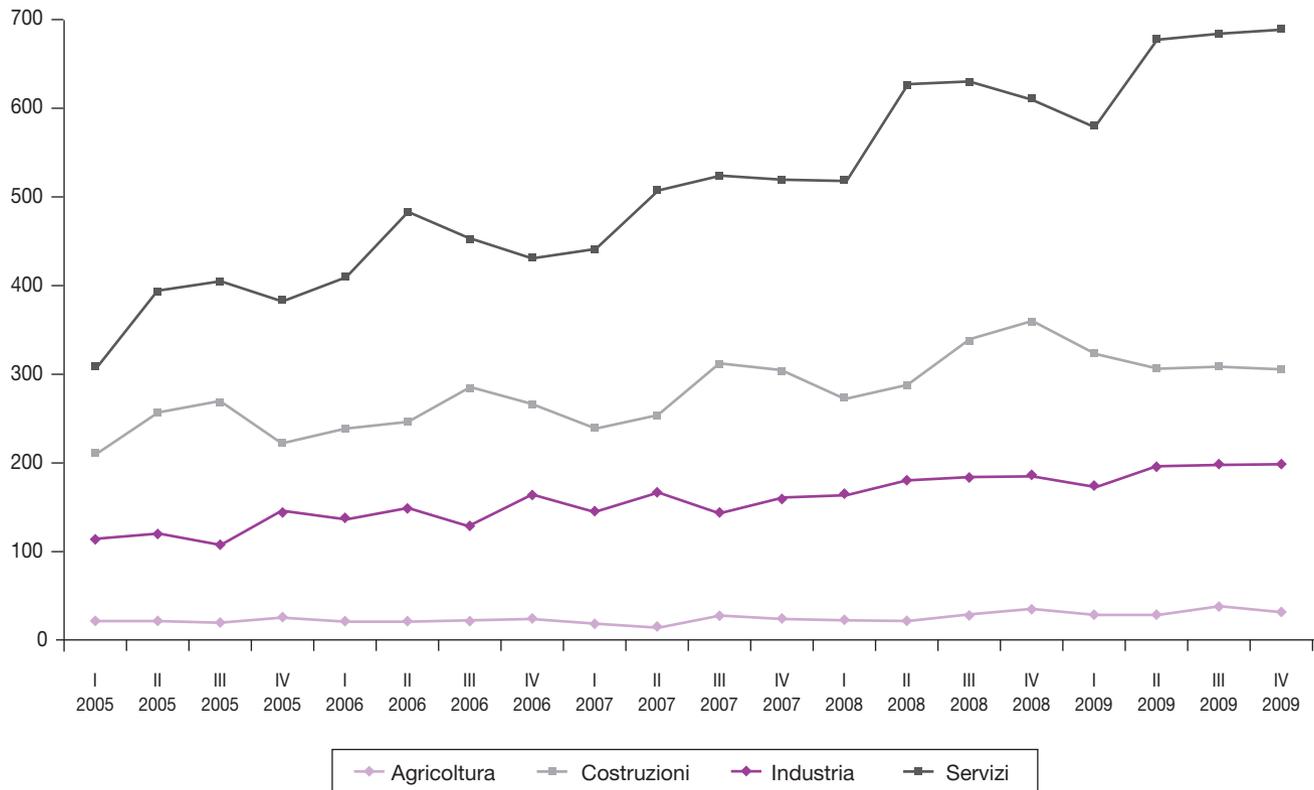
nei diversi settori – evidenziata nella figura 3.11 – con la performance dei servizi, in cui sono molto presenti le donne straniere.

Nello stesso periodo però, in concomitanza con la crisi, è effettivamente l'occupazione non qualificata degli stranieri a marciare veloce, aspetto che può essere guardato come un segnale di debolezza del sistema economico e di abbassamento della qualità della domanda (Fig. 3.12).

Nel caso degli stranieri, poi, la bassa qualificazione riconosciuta nelle relazioni di lavoro si associa al possesso, da parte della maggioranza degli occupati, di titoli di studio a livello di diploma e laurea (Fig. 3.13), particolare che aggiunge agli interrogativi sulla qualità della domanda anche dubbi sulle capacità di valorizzazione del potenziale della forza lavoro straniera disponibile.

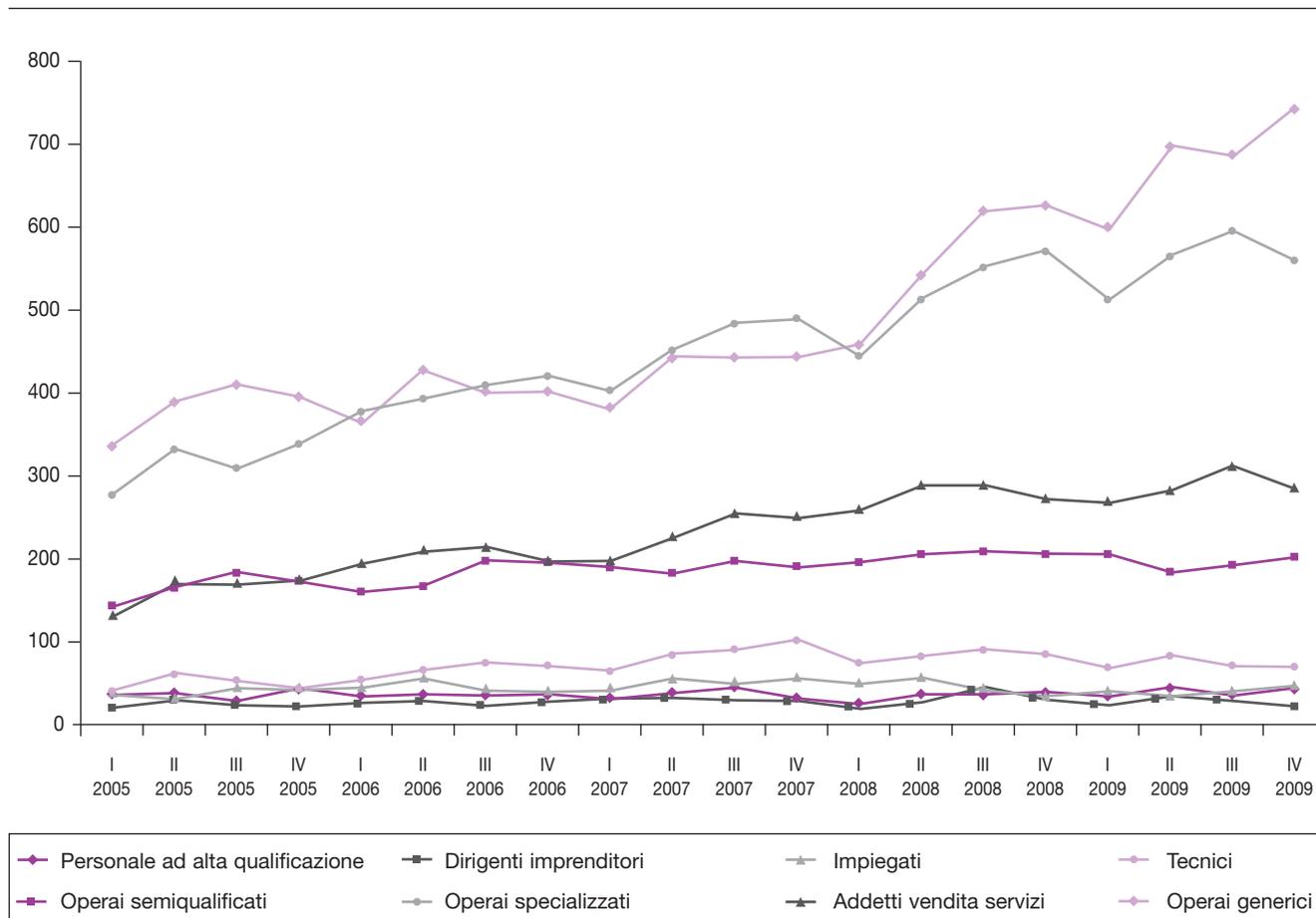
Dunque l'analisi dei dati del 2009 nel Nord Italia fornisce alcune risposte rispetto alle ipotesi poste in apertura e giustifica le preoccupazioni circa gli squilibri qualitativi nell'utilizzo della forza lavoro straniera e le necessità di politiche d'integrazione professionale e sociale.

Figura 3.11 Occupati stranieri nel Nord Italia, per settore (valori in migliaia, 2005-2009)



Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua forze di lavoro

Figura 3.12 Occupati stranieri nel Nord Italia, per livello professionale (valori in migliaia, 2005-2009)

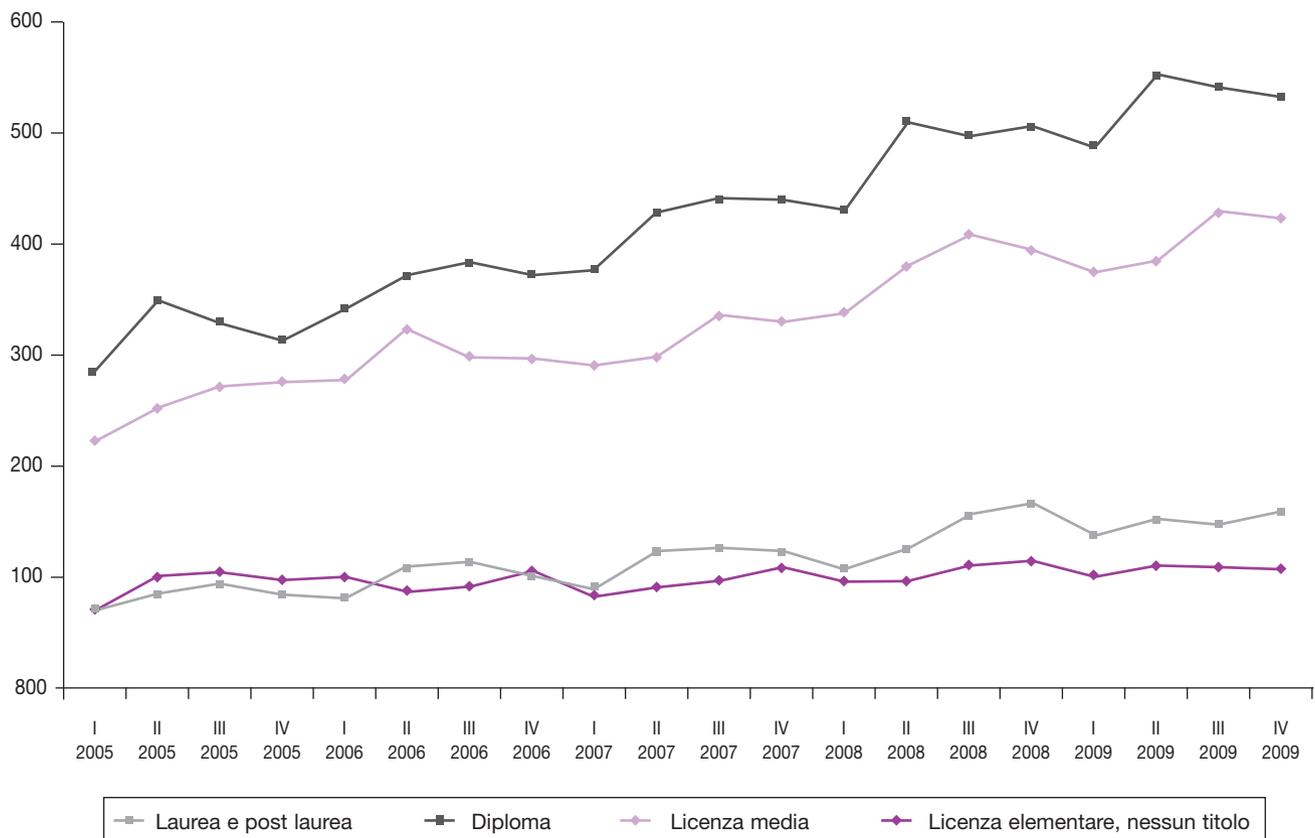


Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua forze di lavoro

3.4 Italiani e stranieri: la domanda di lavoro in Piemonte nel 2009

Per approfondire ulteriormente l'impatto della crisi sul contesto piemontese, dobbiamo circoscrivere il campo di osservazione, passando dai dati del Nord Italia a quelli del Piemonte. Per far questo, tuttavia, dobbiamo necessariamente lasciare i dati delle forze di lavoro dell'ISTAT – non aggiornati al 2009 rispetto alla nazionalità, al momento in cui scriviamo – e prendere in esame le informazioni registrate presso i servizi provinciali per il lavoro, relativi a tutti gli avviamenti, le cessazioni e le registrazioni di disponibilità al lavoro effettuate in Piemonte nel 2009 e negli anni precedenti.

Il procedimento che seguiremo mira a leggere i dati degli avviamenti per nazionalità, ricostruendo gruppi omogenei dal punto di vista del genere, del tipo di contratto (somministrazione, a termine, a tempo indeterminato) e della fascia professionale di occupazione (sette classi di qualificazione, seguendo la classificazione ISTAT a una

Figura 3.13 Occupati stranieri nel Nord Italia per titolo di studio (valori in migliaia, 2005-2009)

Fonte: elaborazione IRES su microdati ISTAT, Rilevazione continua forze di lavoro

cifra). Anche in questo caso siamo interessati a verificare i contraccolpi della crisi sulla domanda di lavoro di italiani e stranieri, considerando se le dinamiche eventualmente divergono e in quali aree professionali ciò avviene. Tali differenze potrebbero anche segnalare specifiche strategie di reazione del sistema economico alla crisi. L'analisi è stata sviluppata ponendo a confronto la domanda di lavoro perfezionata nel 2007 con quella del 2009 – l'intero universo degli avviamenti al lavoro registrati nella regione Piemonte –, sulla base della considerazione che il 2008 è l'anno nel quale si è verificata la svolta della congiuntura e quindi è un anno "misto", che non costituisce un buon termine di paragone.

Una prima osservazione delle differenze percentuali tra gli avviamenti del 2007 e del 2009, distinti per nazionalità (Tab. 3.5, colonna a destra), mostra come la caduta degli ingressi degli italiani sia molto superiore a quella degli stranieri. Le missioni in somministrazione si riducono del 24% per gli uomini italiani e del 21% per le donne, mentre per gli uomini stranieri scendono solo del 6% e per le donne crescono del 6%. I contratti a termine degli uomini italiani scendono del 9% e per le donne dell'8%, mentre per gli uomini stranieri si registra



una crescita del 3% e per le donne del 6%. Infine, le assunzioni a tempo indeterminato degli italiani si riducono del 39% per gli uomini e del 24% per le donne, mentre per gli stranieri la caduta è meno marcata, -32% per gli uomini e -23% per le donne.

Dunque si notano due fenomeni: gli stranieri risentono molto meno della caduta di domanda e questo vantaggio è forte nei contratti temporanei. Osservando le diverse fasce professionali, sia per gli uomini che per le donne, il vantaggio è generalizzato in termini percentuali, anche se sappiamo che i numeri più consistenti riguardano gli operai, soprattutto non qualificati. Questa differenza rilevata è effettivamente compatibile con l'ipotesi di uno scivolamento della domanda di lavoro di una parte del sistema produttivo regionale verso condizioni di più accentuata temporaneità, precarietà ed erosione delle condizioni economiche delle occasioni di lavoro offerte.

Nei rapporti a tempo indeterminato prevale, soprattutto tra gli uomini, la somiglianza di andamenti, anche per l'effetto di "congelamento" della situazione degli occupati per l'uso massiccio della cassa integrazione. Infine,

Tabella 3.5 Persone avviate al lavoro o cessate, per tipo di comunicazione, genere, nazionalità, livello professionale d'ingresso e anno* (variazioni percentuali, 2007-2009)

		Alta specializzazione	Tecnici	Impiegati	Addetti qualificati	Operai specializzati	Operai semiqualeficati	Operai generici	Totale
Uomini									
Missioni	Italiani	-20	-28	-38	39	-36	-29	-57	-24
	Stranieri		8	-29	63	-32	-2	-43	-6
Avviamenti tempo determinato	Italiani	-9	-1	-12	-12	-9	-13	-20	-9
	Stranieri	-20	9	18	24	-6	-11	7	3
Avviamenti tempo indeterminato	Italiani	-24	-29	-63	-27	-37	-49	-34	-39
	Stranieri		-28	-61	-25	-51	-41	-53	-32
Cessazioni	Italiani	-76	-74	-78	-67	-71	-77	-70	-75
	Stranieri		-69	-82	-64	-72	-70	-69	-71
Donne									
Missioni	Italiani	-21	-9	-52	-15	-24	-45	-23	-21
	Stranieri		46	-2	-44	-7	-28	69	6
Avviamenti tempo determinato	Italiani	-15	2	-2	-15	2	-13	-28	-8
	Stranieri	-28	34	6	8	25	0	-6	6
Avviamenti tempo indeterminato	Italiani	-34	-19	-52	-40	-4	-47	-51	-24
	Stranieri	81	1	-72	-58	-1	-26	-89	-23
Cessazioni	Italiani	-73	-68	-75	-76	-57	-81	-80	-71
	Stranieri	16	-63	-80	-75	-66	-56	-91	-59

* Comunicazioni obbligatorie registrate presso i Servizi provinciali per il lavoro, dati di flusso annuo.

Fonte: elaborazione IRES su microdati SILP. Dati provinciali dei Servizi per il lavoro

dobbiamo segnalare che gli avviamenti a tempo indeterminato delle donne straniere, assunte come personale non qualificato, potrebbero essere in forte riduzione soltanto nei nostri dati, ma non nella realtà, per i cambiamenti negli obblighi di segnalazione delle assunzioni nei servizi alle famiglie introdotti nel 2009, che consentono di dichiarare direttamente all'INPS il rapporto, senza immediata registrazione presso i Servizi per il lavoro.

La miglior tenuta del lavoro, temporaneo in particolare, degli stranieri è certamente alimentata dalla crescita numerica delle famiglie di immigrati presenti sul territorio, in cerca di lavoro. A questo proposito è utile prendere in esame i dati degli stranieri che in Piemonte si dichiarano disponibili al lavoro (Tab. 3.6), perché evidenziano due fenomeni interessanti.

Nel periodo di espansione del mercato, dal 2005 al 2008, il tasso di crescita degli stranieri iscritti ai servizi per il lavoro cresce in modo molto più veloce di quello degli italiani: 136% in tre anni contro 37% per gli uomini e 86% contro 11% per le donne. Nel 2005 gli uomini stranieri iscritti erano il 13% dei disponibili, mentre nel 2008 sono il 20%, le donne erano l'11%, mentre nel 2008 arrivano al 18%.

Tra il 2008 e il 2009, con l'esplosione della crisi, accelera sia l'aumento dei disponibili italiani, che cresce del 37% per gli uomini e del 18% per le donne, sia quello degli stranieri, che aumenta del 64% per gli uomini e del 31% per le donne. Dunque, per gli italiani prevale l'effetto della crisi, che taglia gli avviamenti e aumenta le persone in cerca di lavoro, mentre per gli stranieri il quadro è più articolato. I disponibili crescono ancora più rapidamente, sia per l'aumento della popolazione, sia per il rallentamento delle occasioni di lavoro. Alla fine del 2009 gli stranieri sono il 23% dei disponibili tra gli uomini e il 19% tra le donne.

Data la complessità del campo d'indagine e il fatto che si incrociano negli avviamenti importanti segmentazioni non solo per i diversi rapporti di lavoro e livelli professionali, che abbiamo considerato nell'analisi presentata

Tabella 3.6 Persone iscritte come “Disponibili al Lavoro” presso i Servizi provinciali per il lavoro (al 31 dicembre)

	Val. ass.				Indice 2005 = 100				Var. %	Var. %
	2005	2007	2008	2009	2005	2007	2008	2009	2005-08	2008-09
<i>Italiani</i>										
Uomini	37.421	45.197	51.376	70.492	100	120,8	137,3	188,4	37,3	37,2
Donne	72.516	79.721	80.771	95.818	100	109,9	111,4	132,1	11,4	18,6
<i>Stranieri</i>										
Uomini	5.588	9.663	13.188	21.738	100	172,9	236,0	389,0	136,0	64,8
Donne	9.544	15.710	17.751	23.247	100	164,6	186,0	243,6	86,0	31,0
<i>Comunitari</i>										
Uomini	887	2.700	3.845	6.979	100	304,4	433,5	786,8	333,5	81,5
Donne	2.627	5.735	6.967	9.532	100	218,3	265,2	362,8	165,2	36,8
<i>Non comunitari</i>										
Uomini	4.701	6.963	9.343	14.759	100	148,1	198,7	314,0	98,7	58,0
Donne	6.917	9.975	10.784	13.715	100	144,2	155,9	198,3	55,9	27,2
<i>% Stranieri</i>										
Uomini	13,0	17,6	20,4	23,6						
Donne	11,6	16,5	18,0	19,5						

Fonte: elaborazione IRES su microdati SILP. Dati provinciali dei Servizi per il lavoro



sopra, ma anche per i diversi settori di attività, sui quali, come abbiamo sottolineato, l'impatto della crisi è fortemente asimmetrico e sollecita risposte differenziate dei sistemi produttivi locali, abbiamo condotto un ulteriore approfondimento, che mira ad applicare all'analisi degli avviamenti lo schema illustrato nella figura 3.2.

In sostanza, sono stati costruiti, a partire dall'intero universo degli avviamenti al lavoro a termine e a tempo indeterminato registrati in Piemonte nel 2007 e nel 2009, circa 600 gruppi di avviamenti al lavoro, omogenei per genere del soggetto avviato, contratto di avviamento, fascia professionale (8 fasce) e settore merceologico (19 settori) dell'impresa.

I gruppi che rimanevano sufficientemente numerosi³, circa 100, sono stati trattati in modo da confrontare all'interno del gruppo l'andamento percentuale degli avviamenti di italiani e stranieri, nel passaggio tra il 2007 e il 2009. Gli effetti della crisi sono stati resi visibili posizionando i gruppi in uno spazio cartesiano adeguato a evidenziare le differenze tra i quadranti in cui il gruppo si colloca, che distingue le aree di miglioramento e di peggioramento per italiani e stranieri e la posizione rispetto alla bisettrice, che rappresenta l'equilibrio nella caduta o nella crescita di italiani e stranieri (Figg. 3.14, 3.15 e 3.16).

Questo metodo, molto più preciso e selettivo dei confronti aggregati, ci consente di formulare ulteriori considerazioni. Come era prevedibile, quasi tutti i gruppi di collocano sotto la linea orizzontale, che segna un peggioramento degli italiani, tra il 2007 e il 2009, e una parte consistente è anche a sinistra della linea verticale, perché peggiora contemporaneamente la posizione degli stranieri. Sono però numerosi i gruppi che stanno a destra della linea diagonale, che segna l'equivalenza percentuale del peggioramento, e che quindi hanno visto un miglioramento relativo degli stranieri.

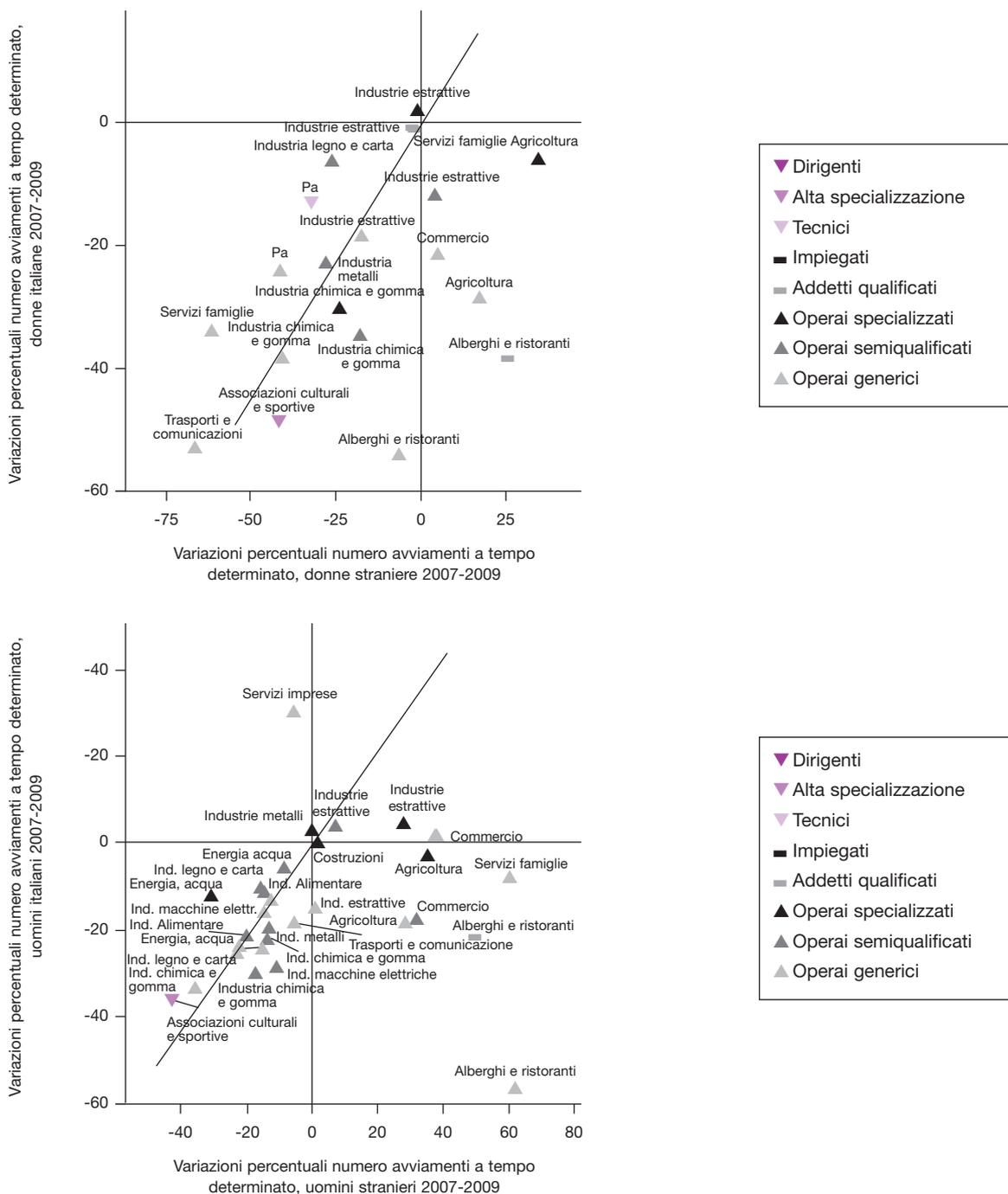
Osservando i contratti a termine, si tratta per la gran parte di professioni operaie (simbolo triangolare nelle figure citate), anche se con livelli di qualificazione diversi. L'alberghiero e la ristorazione si confermano come i settori che in occasione della crisi hanno manifestato comportamenti estremi, con una drastica sostituzione di personale italiano con quello straniero nel reclutamento dei contratti a termine, sia nell'area degli operai generici, sia nell'area degli addetti qualificati. Per le donne questo processo caratterizza anche le operaie agricole generiche, le operaie qualificate delle industrie estrattive, della chimica e della gomma-plastica e le operaie generiche del commercio, per gli uomini gli operai semiqualeficati del commercio, gli operai generici di trasporti e comunicazioni e dei servizi alle famiglie e gli operai specializzati dell'industria meccanica. Le uniche figure ad alta qualificazione nelle quali gli stranieri sono leggermente avvantaggiati sono le professioni specializzate dell'associazionismo, cultura e sport, solo per le donne, dove vi è una riduzione più marcata per le italiane che per le straniere.

In queste aree di attività la preferenza per il personale temporaneo straniero potrebbe indicare la progressiva importanza assunta da nuove competenze, di cui gli stranieri potrebbero essere più dotati, come nel caso delle lingue per il settore turistico, ma potrebbe anche segnalare l'orientamento delle imprese verso l'offerta di condizioni economiche e normative sempre più svantaggiose, che la forza lavoro straniera, come varie indagini segnalano, potrebbe essere più incline, anche per necessità, ad accettare.

Tuttavia, nella maggior parte dei settori importanti, soprattutto industriali, anche per figure generiche, il gruppo si colloca lungo la bisettrice o piuttosto vicino ad essa, e quindi è stato caratterizzato da una riduzione bi-

³ Sono stati considerati sufficientemente numerosi i gruppi con almeno 100 stranieri avviati nel 2007 per i contratti temporanei e 50 per i contratti a tempo indeterminato.

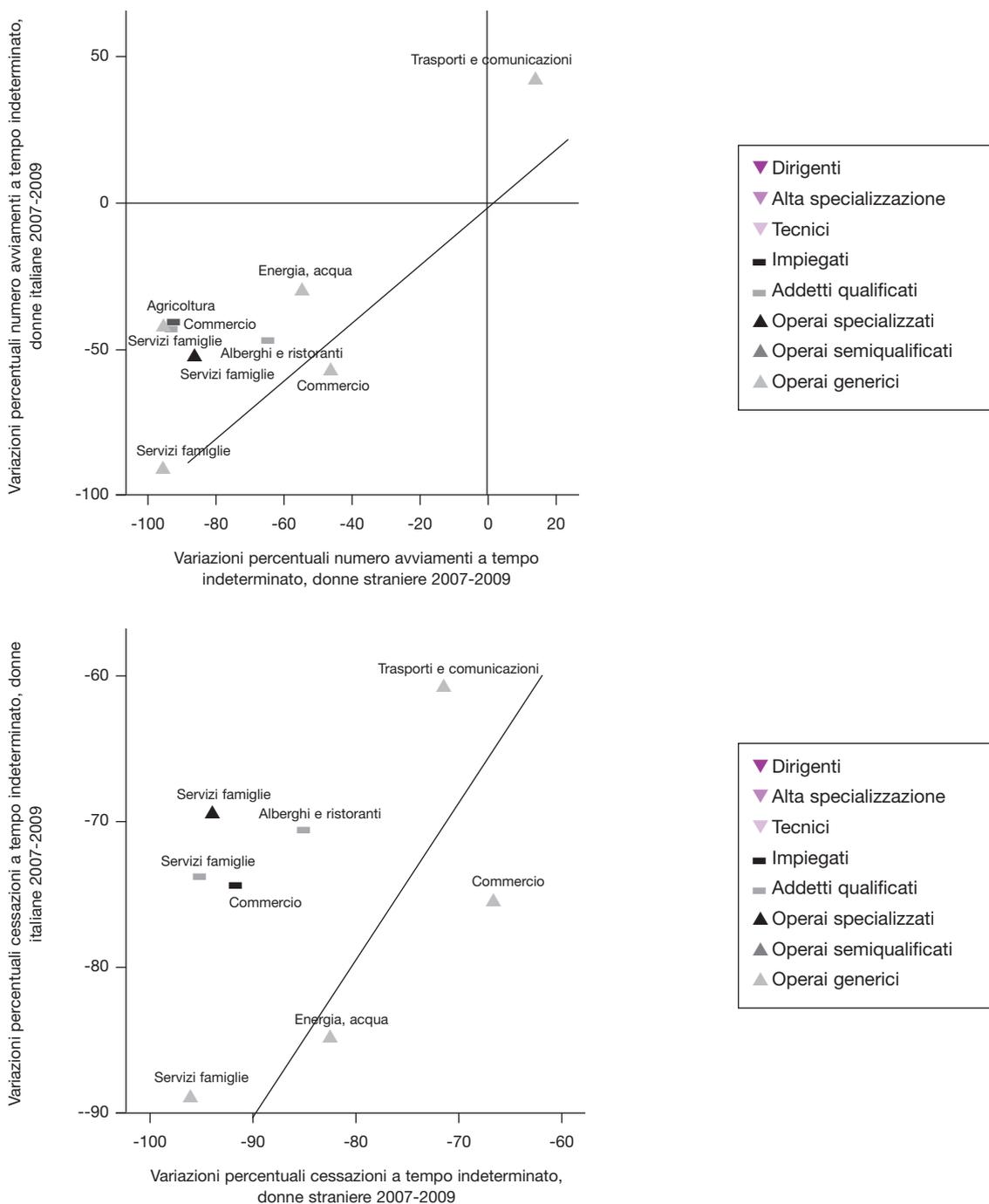
Figura 3.14 Persone avviate al lavoro a tempo determinato, per settore, nazionalità, livello professionale d'ingresso e anno* (variazioni percentuali 2007-2009)



* Comunicazioni obbligatorie registrate presso i Servizi provinciali per il lavoro – dati di flusso annuo.
 Fonte: elaborazione IRES su microdati SISP. Dati provinciali dei Servizi per il lavoro

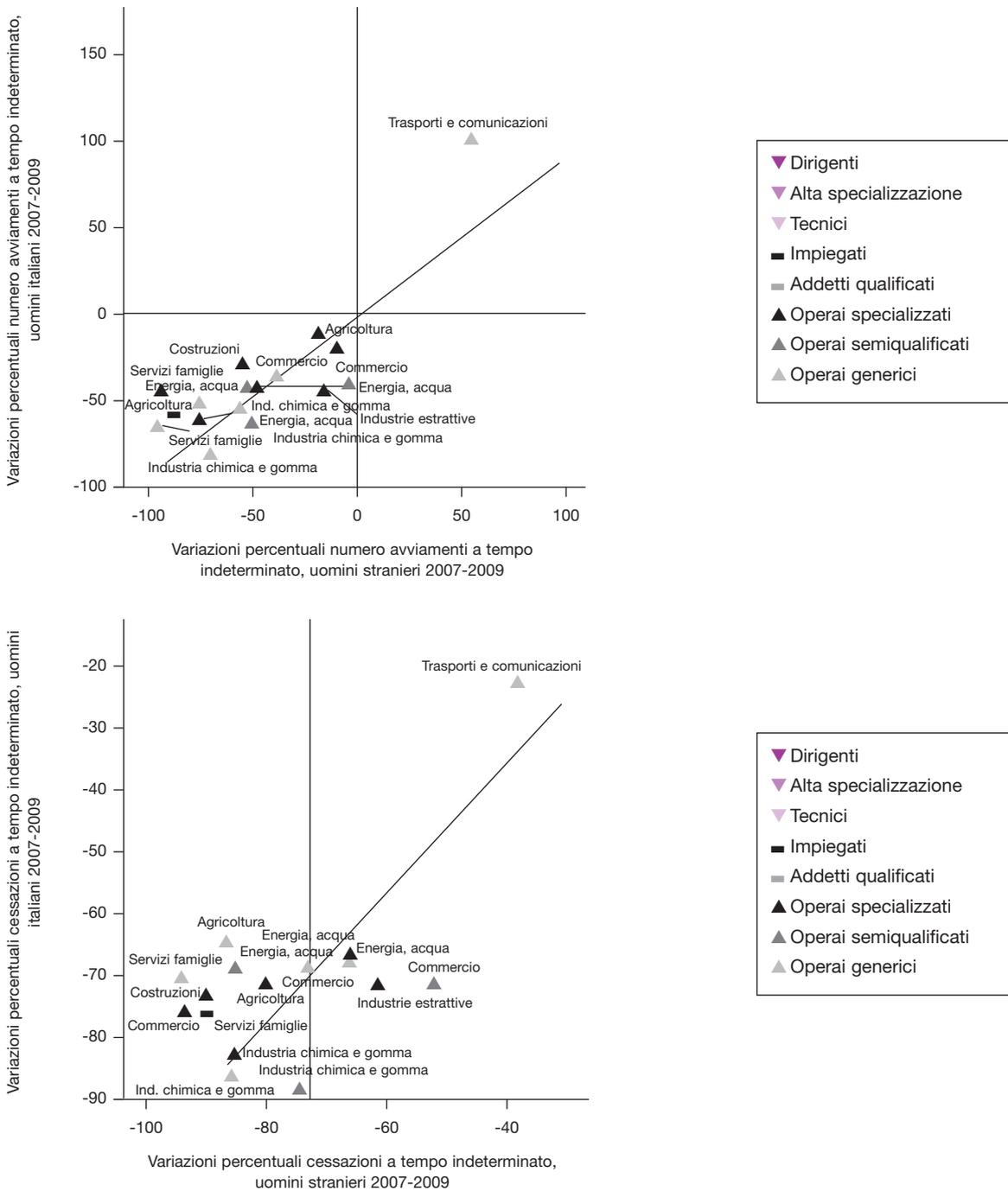


Figura 3.15 Donne avviate al lavoro a tempo indeterminato e cessate per settore, nazionalità, livello professionale d'ingresso e anno* (variazioni percentuali, 2007-2009)



* Comunicazioni obbligatorie registrate presso i Servizi provinciali per il lavoro – dati di flusso annuo. Fonte: elaborazione IRES su microdati SILP. Dati provinciali dei Servizi per il lavoro

FIGURA 3.16 Uomini avviati al lavoro a tempo indeterminato e cessati per settore, nazionalità, livello professionale d'ingresso e anno* (variazioni percentuali 2007-2009)



* Comunicazioni obbligatorie registrate presso i Servizi provinciali per il lavoro – dati di flusso annuo.
Fonte: elaborazione IRES su microdati SILP. Dati provinciali dei Servizi per il lavoro



lanciata delle opportunità. Questo riguarda, per le donne, le operaie specializzate nella chimica, semiqualficate nella meccanica-metalli, generiche nell'industria estrattiva, nella chimica e gomma-plastica, nei trasporti, e, per gli uomini, gli operai specializzati nel settore dei metalli, delle costruzioni, dell'alimentare, della meccanica, gli operai semiqualficati delle industrie estrattive, dell'energia, dell'alimentare, del settore del legno e della carta, e gli operai generici dell'industria alimentare, della meccanica, del legno e carta, della chimica e gomma-plastica. I servizi alle imprese, svolti da operai generici, sono l'unica area dove nei contratti a tempo determinato sono stati significativamente favoriti gli uomini italiani.

Possiamo interpretare i risultati dell'analisi come un segnale di radicamento strutturale e di comportamento relativamente "neutrale" nei confronti degli stranieri nei sistemi produttivi dell'industria piemontese, mentre in questo periodo sono soprattutto il terziario (commercio e alberghiero ristorazione) e ancora l'agricoltura a evidenziare un assorbimento "sbilanciato" di stranieri soprattutto nelle basse qualifiche. Ciò indica, in questi settori, la scoperta di aree di complementarietà dell'occupazione dove si ritiene più conveniente occupare stranieri. Questo, lo ricordiamo, non cancella lo squilibrio di composizione per provenienza dei diversi segmenti di occupazione, ma segnala che all'interno della gran parte di questi, in occasione della crisi, non vi è stata una penalizzazione o un vantaggio differenziale degli stranieri.

L'analisi delle assunzioni a tempo indeterminato è più complessa, sia perché in questa fase le aree più critiche di occupazione sono coperte dalla cassa integrazione, sia perché occorre considerare contemporaneamente le cessazioni, per costruire una rappresentazione corretta dei movimenti. Inoltre, il fortissimo ridimensionamento dei flussi in ingresso (e in uscita, per l'applicazione della CIG) ha reso molto modesto il numero di segmenti professionali in movimento, che possono essere oggetto di analisi.

Per le donne, solo il segmento trasporti e comunicazioni ha numeri positivi nel confronto tra 2007 e 2009, e mostra un vantaggio per le italiane. Tutti gli altri gruppi vedono pesanti arretramenti, quasi sempre con un calo maggiore per le straniere, anche se di proporzioni circoscritte. Inoltre, a questo maggiore arretramento nelle assunzioni di straniere, corrisponde un analogo arretramento nelle cessazioni (da contratti a tempo indeterminato), cosa che evidenzia una certa neutralità del movimento rispetto alla nazionalità delle lavoratrici. L'unico caso industriale che raggiunge la soglia numerica adeguata (almeno 50 assunzioni di stranieri nel segmento nel 2007) è l'energia, che è anche caratterizzata dall'aver le cessazioni a destra della bisettrice e le assunzioni a sinistra. Ciò significa che è l'unico settore in cui, pur nella riduzione degli ingressi, sono uscite più operaie generiche straniere e sono entrate più operaie generiche italiane.

Per gli uomini, i due casi che si distanziano in modo significativo dalla bisettrice sono gli operai semiqualficati nel commercio e quelli qualificati nelle industrie estrattive, verso destra, il che segnala una quota di assunzioni di stranieri proporzionalmente maggiore. Si distanziano invece verso sinistra gli operai generici dei trasporti e comunicazioni, gli addetti qualificati in agricoltura e gli operai specializzati nelle costruzioni e nei servizi alle famiglie, dove il vantaggio è per gli italiani.

3.5 Dall'esterno del mercato del lavoro, le minacce all'integrazione

L'analisi che abbiamo condotto ha preso l'avvio dalle divergenti rappresentazioni e timori circa l'impatto della crisi economica sul lavoro degli stranieri, che circolano sulla stampa e tra gli addetti ai lavori.

La nostra ricostruzione mostra la persistenza e in alcuni casi l'aggravamento della segregazione professionale degli stranieri, spesso istruiti, che sono troppo presenti nelle fasce professionali meno qualificate e in alcune attività non gradite agli italiani. Mostra anche, però, un crescente allargamento e una ramificazione della presenza degli stranieri nel lavoro, che ha portato nel tempo a moltiplicare professioni e attività in cui gli stranieri sono ormai significativamente presenti.

La crescita della presenza strutturale degli stranieri si sviluppa nella società, correggendo in parte gli insostenibili squilibri demografici, e nel lavoro, colmando ampie aree di domanda su cui la richiesta da parte di imprese e famiglie del lavoro degli stranieri è pressante.

L'esame dei numeri della crisi mostra come fino a ora possano essere ritenuti poco rilevanti sia meccanismi di vantaggio sistematico per gli stranieri, favoriti da forme di precarizzazione e abbassamento qualitativo del lavoro, sia massicce penalizzazioni, orientate a scaricare solo su di loro i costi della crisi. In molti importanti settori dell'industria i movimenti nell'ultimo anno sembrano connotati dalla neutralità rispetto alle provenienze. Questo non toglie che in specifici ambiti e gruppi professionali – che abbiamo puntualmente indicato – siano visibili processi di chiusura agli stranieri, oppure di utilizzo massiccio del lavoro temporaneo degli stranieri, presumibilmente con l'obiettivo di aumentare la flessibilità e ridurre i costi, seguendo logiche imprenditoriali di breve periodo.

Restano quindi sul tappeto due questioni qualificanti per il lavoro degli stranieri, che si collocano però fuori dai più circoscritti problemi di selezione, reclutamento, inquadramento e licenziamento del personale, cui abbiamo dedicato gli approfondimenti empirici.

La prima questione riguarda la capacità del sistema, soprattutto in occasione della crisi e facendo opportuna leva sulle politiche varate dalla regione, di potenziare l'utilizzo della formazione all'interno o in continuità con i contesti di lavoro. È attraverso la crescita di una cultura dello sviluppo professionale e della formazione sul lavoro che i problemi di valorizzazione professionale, anche degli stranieri, possono essere posti nella giusta luce ed essere gestiti con continuità. Riguardo a questo, il tempo che trascorre riduce rapidamente il polmone della cassa integrazione e gli spazi di manovra per politiche di rafforzamento del patrimonio professionale.

La seconda questione è più generale e riguarda il superamento, o per lo meno la riduzione della contraddittorietà irrazionale tra l'utilizzo strutturale del lavoro degli stranieri, richiesto dalle imprese e dalle famiglie, e le tensioni, la precarietà, la provvisorietà e le inefficienze che caratterizzano il quadro delle condizioni normative, culturali e di partecipazione, indispensabili per ottimizzare e rendere stabile tale contributo. È questa l'area dove si possono fare i maggiori progressi affinché gli equilibri di partecipazione al lavoro raggiunti, soprattutto nell'industria piemontese, ma anche in varie aree del terziario, dell'agricoltura e del lavoro autonomo, possano essere una base per lo sviluppo.



Bibliografia

- ANASTASIA B., 2004, *Immigrazione in Veneto e specificazione etnica*, in Partnership Equal "G-Local", 2004, pp.143-148
- AMBROSINI M., 2008, *Un mondo in movimento. Articolazione e stratificazione del lavoro autonomo degli immigrati a Torino*, in Fieri, *L'immigrazione che intraprende*, Torino, CCIAA.
- AMENDOLA A., 1984, *Mercato del lavoro e inflazione*, Napoli, Liguori.
- BERTAZZON L., FINCATI V., 2005, *Gli immigrati e il rischio disoccupazione*, Veneto Lavoro Osservatorio e ricerca.
- BRUNI M., CECCARELLI D., 2006, *Presente e futuro della presenza straniera in Valle D'Aosta. Il quadro attuale e gli scenari alternativi di fabbisogno*, rapporto di ricerca.
- CARITAS, 2008, *XVIII rapporto sull'immigrazione*.
- CE, 2006, *Employment in Europe*.
- CE, 2004, *Working poor in the European Union*.
- CE, 2005-2006, *Annual review of working conditions in EU*, CE, *European social statistics, Labour market policy*.
- CE, 2006, *Employment in social care in Europe*.
- CE, 2006, *Social Agenda, Flexicurity. Greater flexibility and employment security*.
- CE, 2005, *Uguaglianza e non discriminazione*.
- CE, 2006, *Earnings disparities across European countries and regions*.
- CIRIEC (a cura di Ambrosini M.), 2006, *Immigrazione come risorsa: dimensioni economiche e implicazioni sociali*, Milano.
- CNEL, 2007, *Parere sul documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello stato per il triennio 2007-2009*.
- CNEL, 2009, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, VI rapporto.
- CNEL, 2006, *Osservazioni e proposta sulle politiche dell'immigrazione*.
- COLASANTO M., LODIGIANI R. (a cura di), 2005, *Complementare, sostitutivo, discriminato? Il lavoro immigrato in Lombardia tra programmazione dei flussi e funzionamento del mercato del lavoro*, Rapporto 2004.
- DI MONACO R., 2007, *Mercato del lavoro e immigrazione in Piemonte. Nodi critici, per un approccio strategico alle politiche migratorie*, in Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte. *Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2006*, Torino, IRES.
- DI MONACO R., 2008, *Stranieri al lavoro: quando entreranno nelle professioni intellettuali?*, in Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte. *Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2007*, Torino, IRES.
- DI MONACO R., 2009, *Rischi e flessibilità del lavoro: il contributo strutturale degli immigrati*, in Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte. *Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2008*, Torino, IRES.
- DI MONACO R., LUCIANO A., ALLASINO E., 2006, *Immigrati in Fabbrica. Una ricerca sul lavoro operaio nelle imprese metalmeccaniche piemontesi*, Torino, IRES.
- DI MONACO R., PILUTTI S., 2008, *Senza paracadute? Risorse economiche e incertezza a Torino*, in Osservatorio sul mercato del lavoro e la formazione della Città di Torino.

- EMN (European Migration Network), 2004, *L'impatto dell'immigrazione sulla società italiana*.
- EPC, 2009, *Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy*, wp 32.
- EVE M., CAMERA R., 2009, *Per conoscerci meglio: un'indagine sui lavoratori stranieri entrati per la prima volta con i flussi 2007 nella provincia di Alessandria*, Prefettura Alessandria – Università Piemonte Orientale.
- FONDAZIONE LEONE MORESSA, 2009, *Crisi: aumento boom dei disoccupati stranieri*, Mestre.
- FONDAZIONE EUROPEA PER IL MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI VITA E DI LAVORO, 2006, *Quality of work and employment*.
- FONDAZIONE EUROPEA PER IL MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI VITA E DI LAVORO, 2005, *Working time options over the life course: changing social security structures*.
- FONDAZIONE EUROPEA PER IL MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI VITA E DI LAVORO, 2006, *Fourth European working conditions survey*.
- HAMBURGISCHES WELTWIRTSCHAFTS INSTITUT, 2006, *The costs and benefits of european immigration*.
- ILO, 2004, *La discriminazione dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, 67-I.
- INEA, *Gli immigrati nell'agricoltura italiana*, Rapporto 2009.
- IRES PIEMONTE, 2009, *Gli immigrati stranieri e i loro lavori in provincia di Alessandria: i risultati dell'indagine campionaria*.
- IRES PIEMONTE, 2006, *L'immigrazione straniera in Provincia di Biella*, Prima indagine provinciale.
- IRPET, 2009, *Il lavoro degli immigrati in Toscana. Scenari oltre la crisi*.
- ISMU, *Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità*, Milano.
- ISFOL, *Rapporto 2009*.
- ISTAT, *Occupati e disoccupati Gennaio 2010: stime provvisorie*, comunicato stampa 1° marzo 2010.
- ISTAT, *Occupati e disoccupati IV trimestre 2009*, comunicato stampa 24 marzo 2010.
- ISTAT, 2006, *Gli stranieri nella rilevazione delle forze di lavoro*.
- ISTAT, 2006, *La partecipazione al mercato del lavoro della popolazione straniera*, IV trimestre 2005.
- LO FARO A., 2000, *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, Università di Catania.
- OECD, 2006, *Social integration of migrants in Europe: a review of the European Literature 2000-2006*.
- OECD, 2008, *A profile of the immigrant populations in the 21st century*.
- OECD, 2009, *International Migration and the Economic Crisis: Understanding the links and shaping policy responses*.
- OECD, 2009, *Workers crossing borders: a Road-Map for Managing Labour Migration*.
- PASTORE F., RECCHI E., 2009, *I dilemmi della mobilità*, FIERI.
- PASTORE F., 2009, *The impact of the crisis on receiving countries. The case of Italy*, International Colloquium on "The Impact of the Crises on Migration", Rabat, 12-13 ottobre.
- OSSERVATORIO REGIONALE IMMIGRAZIONE, 2009, *Veneto Lavoro. Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2008*.
- REGIONE PIEMONTE, 2007, *Rapporto sulla condizione e la presenza degli immigrati extracomunitari in Piemonte*, novembre.
- REYNERI E., 2005, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.



- REYNERI E., 2007, *L'analisi sociologica dei mercati del lavoro*, in Regini M. (a cura di), *La sociologia economica contemporanea*, Roma, Laterza.
- RICCONE P., 2007, *L'integrazione lavorativa degli economic migrant nell'era del post-fordismo: il caso dell'Italia*, in Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società, Università La Sapienza, n. 9.
- RICOLFI L., intervista su www.stranieriinitalia.it, Ufficio Pastorale Migranti, 14 gennaio 2010.
- SULIS E., Vinai M., 2009, *L'immigrazione nel Biellese: presenza sul territorio, lavoro e salute*, Biella, QRS.
- THUROW L., 1982, *Alle origini dell'ineguaglianza*, Milano, Vita e Pensiero.
- UIL, 2009, *I cittadini immigrati. La crisi e il lavoro*, maggio.
- UNIONCAMERE, *Le previsioni occupazionali e i fabbisogni professionali per il 2008. Lavoratori Immigrati*.
- VENETO LAVORO, 2010, *Immigrazione straniera in Veneto, Rapporto 2009*.

4. Risparmi e rimesse, fra dinamiche occupazionali e vincoli normativi

Daniela Nepote – IRES Piemonte, Roberta Ricucci – FIERI¹

4.1 Introduzione

La presenza strutturale della popolazione con cittadinanza non italiana è da qualche anno un dato di fatto, a livello sia italiano sia piemontese. Una quota significativa di residenti in Piemonte vi risiede da oltre dieci anni, il numero di famiglie cresce, così quello delle leve più giovani, l'imprenditoria straniera avanza e la distribuzione territoriale si allarga, anche in virtù del divenire proprietari di abitazioni². Fattori che delineano un panorama di stabilizzazione e di radicamento, da leggersi anche attraverso il versante della relazione con il complesso e articolato sistema del credito. Le stime prevedono che nel 2015 vi saranno oltre 3 milioni di conti correnti di immigrati, ovvero circa il 10% dei conti correnti presenti nel paese (ABI, CESPI, 2009). Le esigenze finanziarie dei migranti diventano sempre più complesse, da conti correnti a libretti di risparmio con limitata operatività alla domanda di prestiti e mutui.

Gli immigrati con regolare permesso di soggiorno rappresentano quindi per le banche un mercato con potenzialità di crescita importanti: il tasso medio di aumento degli stranieri residenti stimato per il 2009-2012 in Italia è del 17%. Nello stesso periodo si stima che il tasso medio di crescita dei ricavi generati dagli stranieri sarà del 24% e gli impieghi bancari saranno del 26%, del 21% della raccolta e del 24% per il numero di imprese da essi avviate ("Il Sole 24 Ore", 2010).

Quello fra immigrazione e credito è un rapporto complesso, che attraversa tutte le fasi del percorso migratorio: dalla partenza all'invio delle rimesse, dall'acquisto di un'abitazione all'avvio di un'impresa. La bancarizzazione dei migranti presenta vantaggi non solo come opportunità di sviluppo dell'economia, bensì anche come passo decisivo per l'inclusione economica dei migranti, per il raggiungimento di una cittadinanza economica piena.

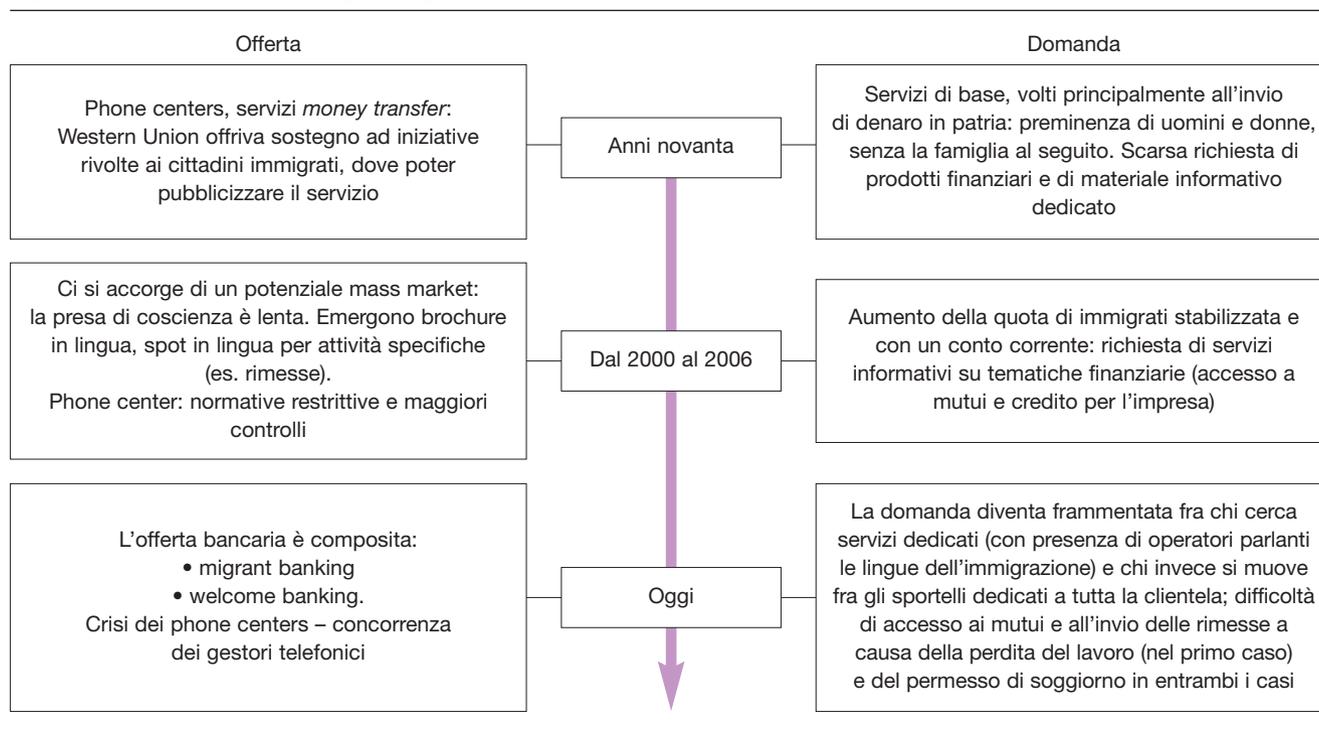
L'arrivo allo sportello bancario è l'esito di un percorso caratterizzato da una relativa stabilità lavorativa (almeno al momento del primo contatto, in genere per l'apertura di un conto corrente), dal possesso di un contratto/assunzione regolare e da una discreta anzianità migratoria nel territorio italiano. Libanora (2003) ricorda infatti che: "il tempo di permanenza in Italia degli immigrati risulta essere un fattore rilevante nell'accesso ai servizi bancari, visto che dopo tre anni la tendenza negativa si inverte, mentre prima di questo periodo sono scarse le possibilità per un immigrato di accedervi". Un intervallo di tre anni definisce altresì il "periodo di emersione", ossia il tempo medio sinora rilevato per raggiungere una posizione regolare dal punto di vista della normativa sul soggiorno (Carfagna, 2002). Condizione *sine qua non*, fra l'altro, per accedere ai servizi bancari. Un accesso che, anche una volta ottenuto il requisito formale, continua ancora a registrare delle resistenze: il tasso di bancarizzazione stimato a oggi è del 67%³ (ABI, CESPI, 2009). Apertura di un conto per l'accredito dello

¹ Il contributo è stato redatto da Daniela Nepote (par. 4.2) e Roberta Ricucci (par. 4.3). L'introduzione (4.1) e le conclusioni (4.4) sono frutto di un'elaborazione comune.

² Per i dati si rimanda ai vari capitoli tematici del rapporto (dinamica demografica e lavoro).

³ Lo stesso dato nel 2004 era pari al 60%.

Figura 4.1 Servizi bancari per gli immigrati: evoluzione di domanda e offerta



stipendio, per la gestione dei risparmi, per l'accensione di un mutuo e, solo recentemente, per l'invio delle rimesse: sono questi i motivi che hanno spinto gli immigrati verso le banche e verso i prodotti finanziari offerti dal circuito postale. Tali aspetti emergevano già nel 2004 in una ricerca condotta in provincia di Biella sul rapporto fra immigrati e sistema di credito: "interesse degli operatori di mercato anche verso quel settore. I dati emersi dalle ormai numerose ricerche su questo argomento hanno inoltre evidenziato una crescente propensione al risparmio degli immigrati residenti in Italia; risparmi che hanno preso, in larga parte, la via dei paesi di origine sotto forma di rimesse verso l'estero anche attraverso l'utilizzo di canali differenti da quelli bancari. Il mondo migrante sembra essere piuttosto disinteressato o distratto rispetto a questa tematica e si dichiara apertamente disinformato riguardo ai prodotti e alle modalità d'uso dei servizi bancari. Ciò che invece appare accertato è la permanenza di una certa difficoltà di accesso ai servizi bancari di base non dissimile, peraltro, nella sua forma, alla difficoltosa fruizione di altri tipi di servizi più genericamente intesi" (Perettino, 2009, p. 4). Il quadro più recente, desunto da varie ricerche dedicate al processo di inserimento dei cittadini stranieri in Piemonte, riporta l'aumento di soggetti con un'anzianità migratoria tale da poter richiedere la carta di soggiorno e la cittadinanza, con un alto tasso di ricongiungimento e con una tendenza alla stabilizzazione, evidenziando inoltre un aumento dei lavoratori autonomi (IRES Piemonte, 2009; Caritas/Migrantes, 2009). Si tratta di requisiti che negli ultimi anni hanno consentito a una quota sempre più crescente di immigrati adulti, uomini e donne, di diventare clienti del sistema bancario italiano. Non esiste a oggi una significativa letteratura sul fenomeno, ma dai pochi studi disponibili, realizzati attraverso ricerche campionarie e solo in alcune città italiane (il Piemonte è stato raramente interessato), si coglie come i comportamenti siano diversi a se-

conda delle provenienze e dei contesti locali considerati. In altre parole, la gestione del denaro avviene in maniera diversa all'interno delle varie comunità.

Ancora una volta il rischio è quello di richiamare un'interpretazione culturalista per spiegare comportamenti che non sempre possono leggersi attraverso la lente del comportamento razionale. Infatti, ci si aspetterebbe, forse, dagli immigrati un comportamento da formiche, volto al risparmio e all'accumulo per reagire ai tempi peggiori, che altri (i familiari rimasti in patria) attraversano. O ancora, una propensione al risparmio per poter acquistare case, auto e altri beni, nonché per sostenere in un futuro l'istruzione dei figli. E di tale comportamento sono consapevoli gli operatori finanziari che, interrogati sulle sofferenze dei correntisti negli ultimi quindici mesi, hanno sottolineato come gli immigrati siano più "al riparo" degli italiani. Stranieri più virtuosi degli italiani, immigrati capaci di tirare la cinghia e italiani spreconi, figli del boom economico degli anni sessanta e incantati dai prodotti della globalizzazione. Tuttavia, il quadro è molto più complesso: il percorso migratorio apre trasformazioni che in maniera dialettica intrecciano il presente con il passato (le rimesse) e con il futuro (la casa, l'impresa), disegnando esiti eterogenei, che sia la crisi economica sia le norme sul pacchetto sicurezza hanno condizionato, costringendo talora i protagonisti a rivedere pesantemente il proprio progetto migratorio.

Nei prossimi paragrafi, si approfondisce, attraverso una rilevazione a livello locale⁴, proprio la relazione fra banche (e sistema di credito in generale) e cittadini stranieri: una relazione cresciuta nel tempo, in cui il polo dell'offerta (ossia le banche) si è attrezzato (cfr. par. 4.2) e quello della domanda cresciuto e, recentemente, condizionato dal doppio effetto della crisi economica (e occupazionale) e delle ricadute del pacchetto sicurezza (cfr. par. 4.3).

4.2 Il versante dell'offerta

Nelle dinamiche economiche prodotte in Italia dall'immigrazione, il ruolo delle banche appare ancora fondamentalmente inespresso. Le banche italiane, infatti, non sembrano avere un ruolo decisivo nel mercato delle rimesse mentre qualche azione positiva si può rilevare nell'erogazione del credito. Di fronte al fenomeno migratorio, le banche in generale si sono mosse reagendo alla domanda più che seguendo un articolato disegno strategico di offerta di servizi e prodotti. Ne consegue, quindi, un ritardo rispetto alle attività di welcome banking e migrant banking se si confronta la situazione italiana con quella di altri paesi di vecchia immigrazione. Lo sviluppo dell'offerta dei servizi finanziari dedicati al segmento di clientela rappresentata dai migranti, risulta particolarmente importante, non soltanto per il versante dell'offerta (maggiore clientela), ma anche per ridurre l'avvicinamento al mercato del credito illegale di cittadini spesso caratterizzati da un inserimento nel mercato del lavoro non tutelato né regolare (si consideri ad esempio la difficoltà di accesso al credito per i lavoratori nell'assistenza familiare, spesso non contrattualizzati). Nel 2007 gli stranieri con un conto corrente regola-

⁴ La nostra ricerca si è concentrata sulla città di Torino. Sono state realizzate interviste qualitative a rappresentanti di istituti bancari rilevanti sul territorio, sia con i direttori generali ma anche con i direttori delle singole agenzie. La scelta di intervistare il personale a livello di filiale è stata dettata dall'esigenza di esplorare le pratiche quotidiane delle banche, oltre che le loro politiche ufficiali. Parallelamente, sono state anche raccolte le voci dei cittadini immigrati per cogliere l'andamento del loro rapporto con il sistema del credito e i cambiamenti (eventuali) intervenuti negli ultimi mesi. Sono state infine raccolte le esperienze di microcredito sviluppate a livello locale da soggetti pubblici e del privato sociale. Ovviamente, la ricerca non tiene in considerazione le presenze di irregolari perché non in possesso dei requisiti per la bancarizzazione (in primis il permesso di soggiorno in corso di validità).



re erano arrivati a 1,4 milioni contro un milione scarso rilevato due anni prima. In tale contesto, le banche si trovano a dover sciogliere alcuni nodi, come quello dell'opzione tra un approccio indirizzato quasi esclusivamente a intercettare il risparmio dei migranti (come il mercato delle rimesse, per esempio) con formule molto simili a quelle delle agenzie di money transfer e un approccio che considera l'immigrato come un nuovo cliente, alla pari di quelli italiani, e il servizio delle rimesse come uno tra i servizi e prodotti offerti. In questo caso concetti come inclusione finanziaria e programmi di fidelizzazione sono determinanti.

L'interesse per l'emigrato come operatore economico sembra iniziare solo a partire dal 1998 (Borracchini, 2007). In quell'anno viene infatti realizzato il primo prodotto bancario disegnato per i bisogni degli immigrati. L'iniziativa è della Banca Popolare di Milano e successivamente del Monte dei Paschi di Siena. Questi prodotti rimangono gli unici circa fino al 2004 (Regione Toscana, COSPE 2009).

Mentre nel 2000 si riscontrava a livello nazionale, un notevole ritardo delle banche italiane nel predisporre strumenti di accoglienza e offerte adeguate alla clientela migrante, nel 2006 18 tra i gruppi bancari e singoli istituti di credito offrivano prodotti mirati (migrant banking), mentre molti altri pur non offrendo prodotti ad hoc avevano sviluppato una strategia di accoglienza (il cosiddetto welcome banking) per attrarre la clientela migrante alla loro offerta standard, tramite la produzione di materiale in lingua, la creazione di sportelli ad hoc, strategie di marketing e altri interventi.

Se la popolazione immigrata costituisce un mercato dinamico e promettente per le banche è pur vero che non sempre lo sviluppo di prodotti bancari "ad hoc" studiati per la clientela immigrata si accompagna a strategie di marketing e comunicazione adeguata a raggiungere il segmento di mercato desiderato. Determinanti diventano gli interventi mirati a rimuovere le barriere comunicative e linguistiche altrimenti il lancio di prodotti dedicati rimane esclusivamente una operazione di marketing poco efficace.

4.2.1 Un approfondimento territoriale

Come è già stato osservato precedentemente, la popolazione immigrata presente sul territorio piemontese, oltre ad essere particolarmente giovane, numerosa e in crescita, mostra un grado elevato di integrazione socioeconomica e di iniziative imprenditoriali di successo, aspetti questi che rendono questa categoria sociale potenzialmente appetibile per le banche. L'approfondimento di questo aspetto è stato realizzato nel capoluogo, considerato come caso paradigmatico della relazione fra immigrati e bancarizzazione. Si tratta di una prima esplorazione di questa relazione: non esiste infatti a oggi una ricerca specifica sul tema condotta nel territorio piemontese, come invece è stato realizzato altrove (ABI-CESPI 2009).

Nella nostra indagine abbiamo preso in esame tre banche, che hanno adottato approcci diversi fra loro. Si tratta di Banca Unicredit, Intesa Sanpaolo e Banca Sella che hanno adottato strategie diverse nel relazionarsi con questo segmento della clientela.

Considerando le informazioni generali raccolte attraverso il contatto con le agenzie di credito, l'integrazione bancaria è soprattutto legata al tipo di contratto di lavoro del migrante, gli anni di permanenza regolare in Italia, e il livello del reddito, mentre non varia sensibilmente a seconda di titolo di studio, residenza, nazionalità e sesso.

Un dato interessante è la scarsa correlazione tra la nazionalità degli intervistati e la loro bancarizzazione a parità di processo di stabilizzazione e di inserimento nel contesto italiano.

Si intende dunque presentare alcune argomentazioni utili nell'indirizzare le banche e gli altri intermediari finanziari verso la predisposizione di strategie di offerta e la strutturazione di modelli di servizio che meglio rispondono alle esigenze di questi interlocutori.

Si è deciso di prendere in esame le tre banche sopracitate che hanno in comune le seguenti caratteristiche:

- Sono profondamente radicate sul territorio.
- Hanno una diffusione capillare non solo sulla città di Torino ma su tutta la regione.
- Sono proattive, infatti sono state le prime storicamente a predisporre strategie di offerta per questo particolare segmento della loro clientela.

Tuttavia, proprio in merito alla predisposizione delle strategie di offerta gli istituti di credito presi in considerazione hanno adottato politiche diverse tra loro.

La Banca Unicredit, creando prodotti “ad hoc” per la clientela immigrata utilizza quello che nella letteratura viene denominato “migrant banking” (Borracchini, 2007). Inoltre, la presenza di stranieri tra i dipendenti costituisce un indicatore di maggiore sensibilità culturale ed è pertanto espressione di un servizio che appare “immigrant-friendly” e quindi preparato a risolvere le richieste di chi è culturalmente diverso, suscitando anche maggiore confidenza.

La Banca Intesa-Sanpaolo si caratterizza invece per l’approccio “welcome-banking”, ovvero sia l’offerta di prodotti per migranti accompagnati principalmente da una mediazione culturale e comunicazioni multilingua. Infine la Banca Sella adotta una strategia “mista” trasversale al “migrant banking” e al “welcome banking”.

Figura 4.2 Strategie di offerta gli istituti di credito

	Caratteristiche	Esemplificazione
Migrant banking	Agenzia dedicata: <ul style="list-style-type: none"> • prodotti ad hoc • offerta personalizzata • ambiente multiculturale 	Unicredit
Welcome banking	Facilitazione linguistica Collocazione strategica Assenza di prodotti dedicati	Intesa Sanpaolo
Strategia mista	Compresenza di strumenti per i neo-arrivati (call center multilingue) e per la clientela immigrata già stabilizzata sul territorio Progressiva equiparazione del cliente straniero a quello autoctono	Banca Sella

Unicredit

La banca Unicredit è l’istituto di credito che ha adottato l’approccio del “migrant-banking” ovvero sia una banca con prodotti e sedi (Agenzia Tu) principalmente dedicati alla clientela straniera. Nelle filiali “Agenzia Tu” parte degli addetti alle relazioni e ai finanziamenti sono di origine immigrata. In Italia attualmente sono state aperte 12 agenzie. Torino è stata la seconda sede ad aprire dopo Milano nel 2004. Non è stata casuale la scelta di aprire l’agenzia a Porta Palazzo, quartiere ad alta intensità di immigrati.



È da sottolineare anche il forte contenuto tecnologico adottato da Unicredit per rompere il muro di un mondo bancario spesso troppo complicato per chi vi si rivolge per la prima volta. L'Agenzia Tu ha spazi accoglienti, innovativi, concepiti per comunicare con il cliente e fornirgli assistenza. Tutte le agenzie sono dotate di ATM (Automated Teller Machine) evoluti e postazioni Internet a disposizione del cliente, insieme a pannelli di comunicazione ad alta visibilità che contengono materiale informativo. Ma la loro peculiarità è data dalle postazioni *one to one* che consentono al personale multilingue di rispondere alle domande, educare all'utilizzo dei servizi e orientare al mondo finanziario. Il numero di correntisti è in continuo aumento⁵ e il valore aggiunto di questo tipo di Agenzia è la possibilità, per coloro che non hanno un regolare contratto di lavoro, di contrarre mutui⁶. Dal 2006 la divisione retail di Unicredit ha modificato i propri limiti tradizionali, in termini sia di durata del mutuo che di esborso finanziario, fino a concedere mutui sino a 40 anni e finanziamenti pari al 100% del valore dell'immobile anche a chi non dispone di liquidità immediata.

Trattandosi di un servizio dedicato agli immigrati, si rileva l'assenza di materiale informativo presso le filiali dello stesso gruppo altresì locate in altri quartieri ad alta intensità di immigrazione.

Tra le altre caratteristiche dell'Agenzia Tu, vi è un orario di apertura differente (10:20-14:20 – 15:45-18:15) da quello tradizionale, per favorire l'avvicinamento al sistema bancario del cliente immigrato.

Intesa Sanpaolo

Nel contesto torinese, già negli anni duemila, l'allora Banca Sanpaolo ha iniziato a maturare un'attenzione alla componente immigrata della popolazione. La presenza di un'agenzia nel quartiere di Porta Palazzo, a suo tempo area a più alta concentrazione di residenti non italiani, e quindi il contatto con una clientela sempre più eterogenea dal punto di vista delle nazionalità e con diverse esigenze, ha stimolato un ripensamento delle caratteristiche dell'agenzia stessa. Pur mantenendo un approccio universalistico ai servizi ("welcome banking"), ha progressivamente offerto particolare attenzione e disponibilità nei confronti della clientela straniera. Nel 2002, Sanpaolo IMI ha collaborato, insieme a CRT, a un progetto finalizzato all'inserimento di donne immigrate all'interno del proprio organico, sviluppandolo congiuntamente con il Centro interculturale delle donne di Alma Terra di Torino. L'esito del progetto ha portato all'assunzione a tempo indeterminato, dopo un precedente corso di formazione e previa selezione, dodici donne migranti, provenienti da Albania, Marocco, Cina, Camerun, Perù e Brasile.

Intesa Sanpaolo ha aperto nel 2004 presso la filiale collocata nella zona mercatale di Porta Palazzo a Torino uno sportello rivolto alla clientela straniera. Tale sportello rientra nel progetto Multiethnic Point che pur avendo un approccio universalistico ai servizi (Napolitano, 2004) offre una particolare attenzione e disponibilità nei confronti della clientela straniera. Il team del Multiethnic Point si avvale della consulenza di un funzionario della Banque Marocaine du Commerce Extérieur con il quale Sanpaolo dal 2004 ha siglato un accordo finalizzato all'assistenza della clientela. Per far fronte al numero significativo di clienti cinesi all'interno della banca è presente una operatrice di nazionalità cinese.

Anche in questo caso a fronte di una presenza immigrata diffusa su tutto il territorio cittadino è da rilevare la presenza di un solo Multiethnic Point.

⁵ Da intervista con il direttore dell'Agenzia Tu, Torino, febbraio 2010.

⁶ Da intervista con la dr.ssa Antonella Ghirso, direttore commerciale dell'Agenzia Tu, Milano, 28 gennaio 2010.

Banca Sella

La Banca Sella è stata tra i primi istituti di credito ad attivarsi per seguire il target di clienti rappresentato dalla popolazione immigrata, che ad oggi rappresenta il 5% dell'intera clientela.

Dal 2004, attraverso il marchio Sella World Service, fornisce una serie di prodotti pensati e studiati per questo tipo particolare di cliente. Negli anni ha realizzato “la guida per gli immigrati” per le città di Torino, Milano e Genova. Si tratta di uno strumento scritto in rumeno, spagnolo, inglese e contiene informazioni utili per lo straniero residente in Italia.

La gamma di prodotti offerti da Banca Sella si è arricchita nel corso degli anni e al momento si sta lavorando alla creazione di un “conto corrente semplice”, come previsto dalle nuove istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia, seppure questo sia un provvedimento facoltativo per le banche. Questo prodotto servirà ad arricchire ulteriormente l'offerta di prodotti per la clientela immigrata proprio perché si pone la finalità di favorire la bancarizzazione e servire le esigenze di base dei clienti.

Nell'ottica di rendere i prodotti e servizi bancari più comprensibili e offrire un maggiore servizio alla clientela nel 2009 il Gruppo Banca Sella ha avviato la realizzazione di un call center multilingue. Il primo passo è stato l'attivazione di un numero verde gratuito dedicato ai cittadini rumeni che vivono e lavorano in Italia. Componendo il numero verde gratuito è possibile fare domande a un operatore in lingua romena per assistenza e informazioni sulle carte di credito, sui conti correnti e sugli altri prodotti e servizi della banca. Il servizio è attivo dal lunedì al venerdì dalle ore 8:00 alle 20:00 e il sabato dalle ore 8:00 alle ore 17:00.

I clienti di Banca Sella di origine immigrata, secondo i dati disponibili dal Gruppo Sella⁷, hanno una “rimarchevole stabilità nell'occupazione” malgrado la crisi e le perdite di lavoro fra gli italiani. Questo conferma che gli immigrati e gli italiani trovano occupazione in segmenti diversi del mercato.

Infine è da segnalare che nel 2006 la Banca Sella è stata premiata con il “Welcome Bank Award” come *best practice* di integrazione finanziaria degli immigrati⁸.

Poste Italiane

Nel mercato bancario retail Poste Italiane, più precisamente con i servizi Banco Posta, è stata tra le istituzioni finanziarie preferite, a livello nazionale, dagli immigrati. I motivi che hanno spinto questi nuovi correntisti ad aprire un conto presso le Poste sono stati individuati nei costi inferiori e nella semplicità di uso⁹.

Nonostante il suo successo in questo segmento di mercato, Poste Italiane si è posta l'obiettivo di innovare sentendo la pressione della concorrenza bancaria su questo segmento. Da qui è nato il progetto “con il tuo paese”. Questo è un ottimo esempio di *cross-selling* che attraverso Poste Mobile permette di chiamare il proprio paese a tariffe più che competitive. Le Poste Italiane hanno altresì deciso di assumere part time nel periodo 2008-2009, 250 dipendenti con cittadinanza non italiana al fine di rendere un servizio migliore agli stessi immigrati nell'erogazione dei servizi bancari come nelle pratiche per l'accettazione dei permessi di soggiorno.

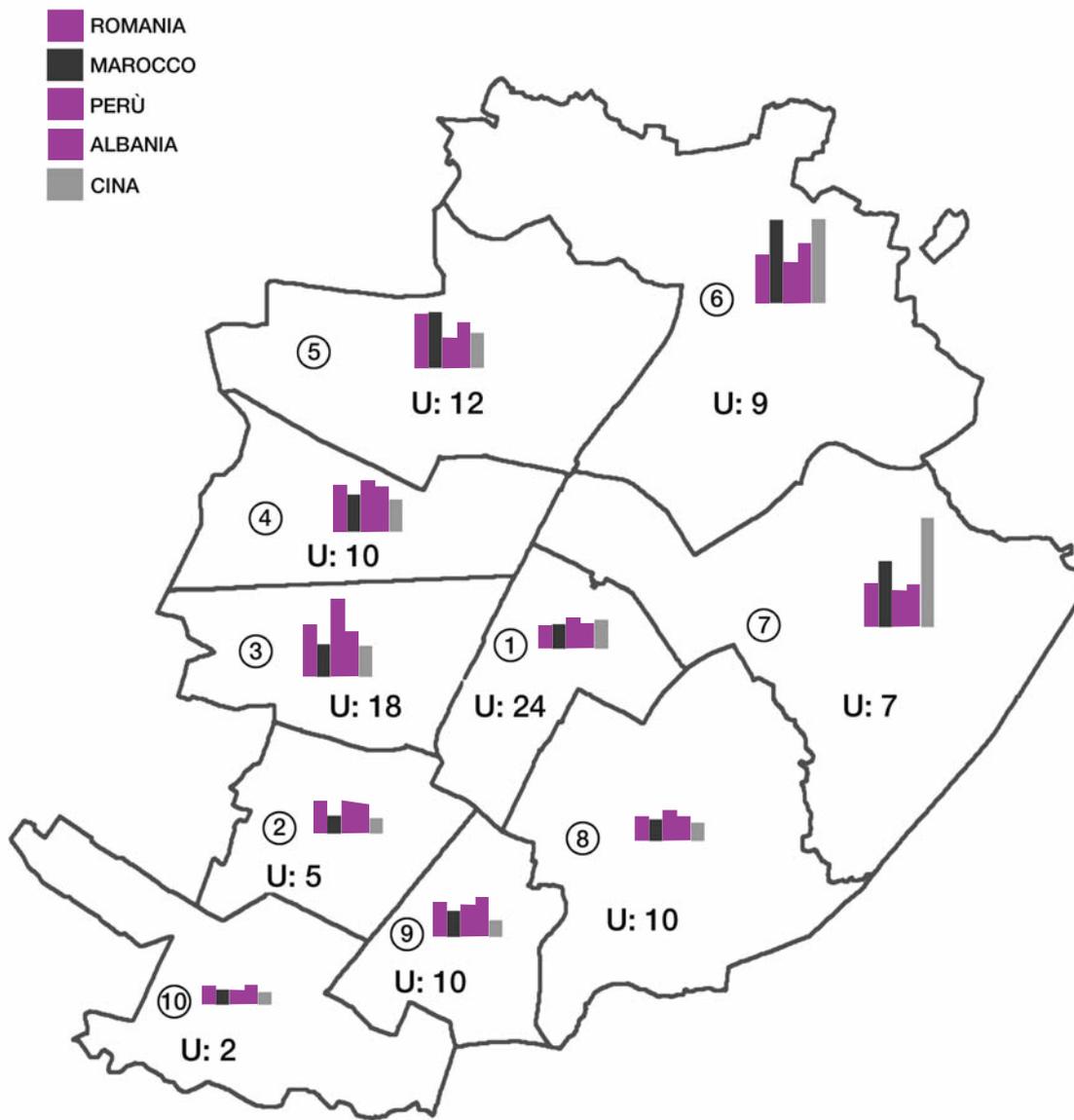
⁷ Da informazioni fornite dalla dr.ssa Monasterolo, Servizio Comunicazione Banca Sella, febbraio 2010.

⁸ Il Welcome Award è promosso da Etnica: per informazioni consultare www.etnica.biz.

⁹ Per approfondimento su questo tema si veda Napolitano, Quaregna, Cavalleri (2005).



Figura 4.3 Distribuzione filiali Unicredit (U) a Torino in base alla popolazione straniera per nazionalità



Circoscrizioni

1 Centro-Crocetta

2 Santa Rita-Mirafiori Nord

3 San Paolo-Cenisia-Pozzo Strada-Cit Turin-Borgata Lesna

4 San Donato-Campidoglio-Parella

5 Borgo Vittoria-Madonna di Campagna-Lucento-Vallette

6 Barriera di Milano-Regio Parco-Barca-Bertolla-Falchera-Rebaudengo

7 Aurora-Vanchiglia-Sassi-Madonna del Pilone

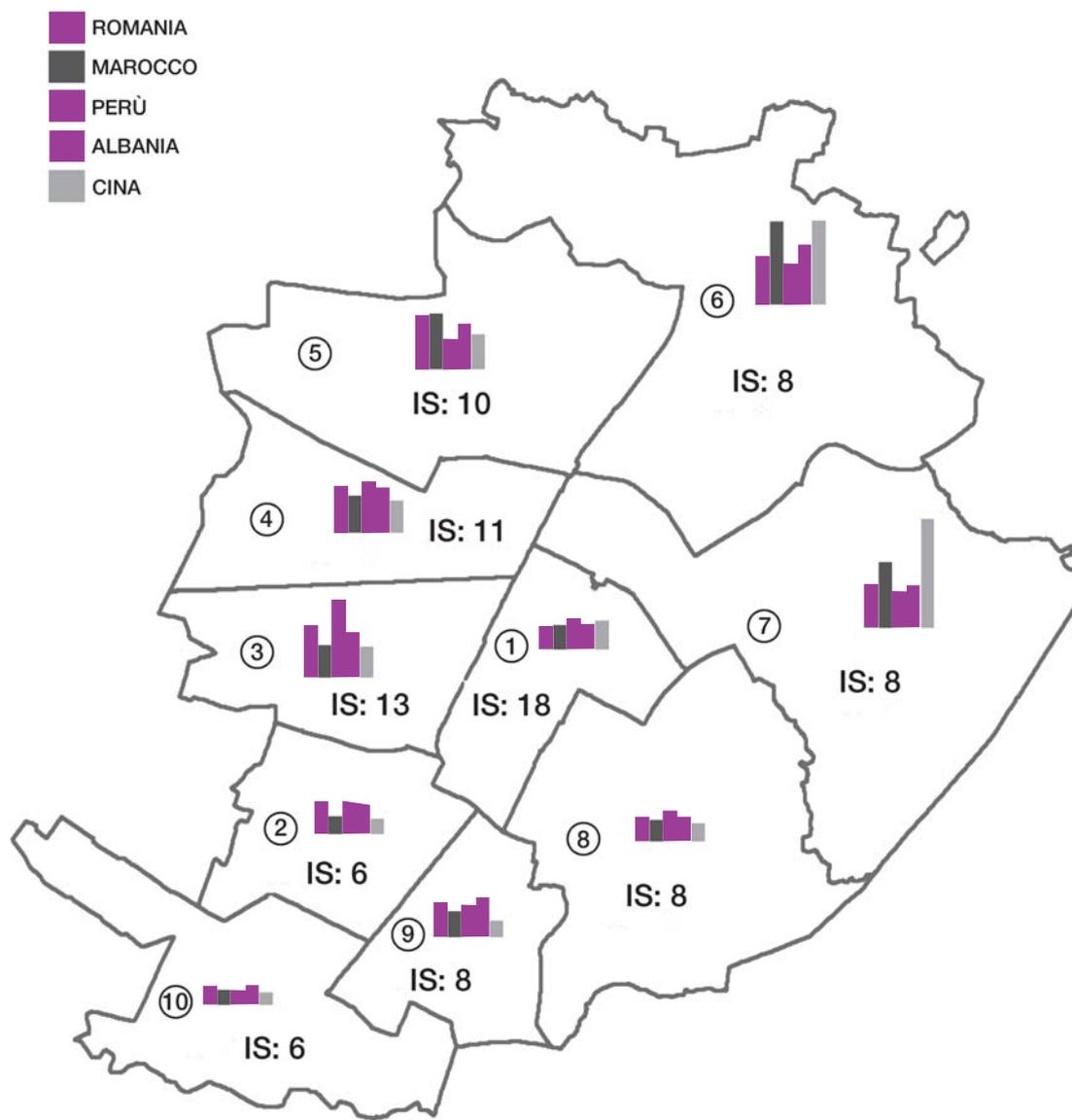
8 San Salvario-Cavoretto-Borgo Po

9 Nizza Millefonti-Lingotto-Filadelfia

10 Mirafiori Sud

Fonte: elaborazioni IRES su dati Comune di Torino

Figura 4.4 Distribuzione filiali Intesa-Sanpaolo (IS) a Torino in base alla popolazione straniera per nazionalità



Circoscrizioni

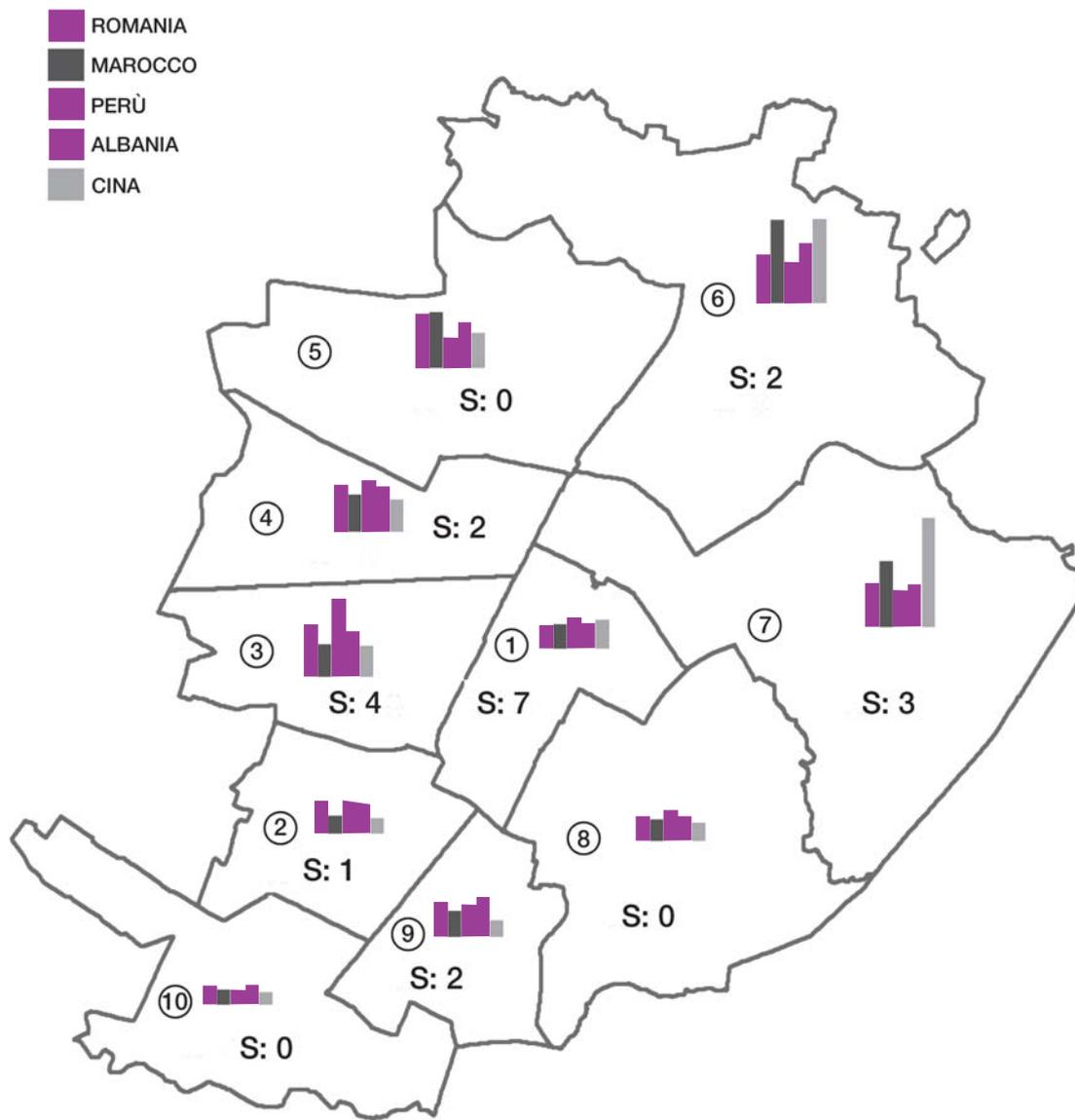
- 1 Centro-Crocetta
- 2 Santa Rita-Mirafiori Nord
- 3 San Paolo-Cenisia-Pozzo Strada-Cit Turin-Borgata Lesna
- 4 San Donato-Campidoglio-Parella
- 5 Borgo Vittoria-Madonna di Campagna-Lucento-Vallette

- 6 Barriera di Milano-Regio Parco-Barca-Bertolla-Falchera-Rebaudengo
- 7 Aurora-Vanchiglia-Sassi-Madonna del Pilone
- 8 San Salvario-Cavoretto-Borgo Po
- 9 Nizza Millefonti-Lingotto-Filadelfia
- 10 Mirafiori Sud

Fonte: elaborazioni IRES su dati Comune di Torino



Figura 4.5 Distribuzione filiali Banca Sella (S) a Torino in base alla popolazione straniera per nazionalità



Circoscrizioni

1 Centro-Crocetta

2 Santa Rita-Mirafiori Nord

3 San Paolo-Cenisia-Pozzo Strada-Cit Turin-Borgata Lesna

4 San Donato-Campidoglio-Parella

5 Borgo Vittoria-Madonna di Campagna-Lucento-Vallette

6 Barriera di Milano-Regio Parco-Barca-Bertolla-Falchera-Rebaudengo

7 Aurora-Vanchiglia-Sassi-Madonna del Pilone

8 San Salvario-Cavoretto-Borgo Po

9 Nizza Millefonti-Lingotto-Filadelfia

10 Mirafiori Sud

Fonte: elaborazioni IRES su dati Comune di Torino

4.2.2 Una visione di sintesi

Gli esempi delle banche prese in esame sono interessanti, poiché, oltre ai prodotti specifici per l'utenza immigrata, propongono modalità generali di business volte all'accoglienza: dall'assunzione di personale di origine immigrata, all'apertura di filiali dedicate, all'adozione di supporti multilingua e funzionari in organico di origine straniera, in grado – all'occorrenza – di divenire dei mediatori culturali naturali. Le tre esperienze rilevano come il processo di bancarizzazione degli immigrati sia in progressivo aumento ed esista una forte correlazione fra anzianità del percorso migratorio e processo di bancarizzazione. Si evince inoltre l'esigenza di un modello di banca "ideale" attenta alla gamma di prodotti/servizi che equipari progressivamente il cliente straniero a quello autoctono. Emerge, ad esempio dal caso di Banca Sella, sempre meno la necessità di un'offerta personalizzata per questo target, ma un orientamento da parte della stessa clientela verso i prodotti del catalogo ordinario: in altri termini si attua il passaggio dal servizio dedicato a quello generale (Zincone, 2009).

Tuttavia, si rilevano alcune criticità presenti nel sistema. Innanzitutto, va segnalata l'assenza di strategie per la "creazione di reti" con altre istituzioni pubbliche e private al fine di favorire l'accesso dei migranti ai servizi finanziari e così contribuire allo sviluppo locale in senso lato. In secondo luogo, la carenza di una strategia di comunicazione dei prodotti dedicati al cliente straniero anche all'interno dello stesso gruppo bancario. Infine, è doveroso sottolineare la comune riluttanza degli istituti a fornire dati quantitativi sul loro operato¹⁰. Ciò rende pressoché impossibile valutare l'impatto che i prodotti e le strategie attuate hanno sui clienti di origine immigrata e sul sistema bancario in generale. Restringendo l'attenzione a quanto successo negli ultimi quindici mesi, e quindi al doppio impatto della crisi economica internazionale e del nazionale pacchetto sicurezza, dal versante dell'offerta sembrerebbe, secondo quanto emerso dagli incontri con le tre banche, non rilevarsi – sinora – una sofferenza più accentuata della clientela immigrata. Taluni intervistati sottolineano il comportamento più virtuoso e meno affascinato dalle tentazioni dell'acquisto a credito (almeno per la prima generazione). Ciò non si traduce in assenza di difficoltà: clienti beneficiari di ammortizzatori sociali (o licenziati) che faticano a pagare la rata del mutuo o clienti che ricevono denaro dal paese d'origine anziché inviarvelo rappresentano casi raccontati, di cui però non è stato possibile rilevare il peso.

4.3 Il versante della domanda

L'impatto della crisi economica-finanziaria sui cittadini stranieri si coglie anche dal punto di vista del credito, ossia del rapporto con gli istituti bancari, come pure con altri operatori, quali le poste, i *money transfer* e le finanziarie. Come si è visto analizzando il versante dell'offerta, il rapporto fra l'immigrato e i servizi di credito in senso lato, rapporto che la letteratura definisce come "bancarizzazione" a sottolineatura della centralità degli istituti di credito, è ancora oggi in Italia un rapporto in evoluzione. Infatti, sebbene recenti ricerche (ABI, CESPI, 2009) indichino un incremento dell'indice di bancarizzazione, nei fatti questo è ancora pesantemente condizionato da vari fattori. Il primo è dato dall'irregolarità della presenza sul territorio, che impedisce qualsiasi operazione finanziaria attraverso i canali dell'offerta legale. Ma non è solo la presenza irregolare a fare da filtro. Se

¹⁰ I dati richiesti sulla bancarizzazione (italiana e straniera) a livello locale sono considerati dati sensibili e quindi la loro divulgazione non è stata autorizzata. I soggetti contattati hanno fornito dati a livello nazionale, che – ai fini dell'analisi della situazione piemontese, e torinese in particolare – non sono utilizzabili.



il passaggio alla regolarità rende possibili tali operazioni, ecco che emerge un secondo fattore di pesante condizionamento della relazione fra il cittadino immigrato (e straniero) e il sistema di credito. Si tratta del legame fra permesso di soggiorno e contratto di lavoro e, quindi, della possibilità di dimostrare a fronte di un'assente risorsa lavorativa la regolare presenza sul territorio. Rispetto a questo, sembra che qualche apertura ci sia e che le note difficoltà di rinnovo del permesso di soggiorno, le lunghe attese della burocrazia non siano elementi ostativi alla concessione di credito, sempre sulla base di una valutazione caso per caso, che – dalle testimonianze raccolte – non sembrano immuni dall'influsso di stereotipi. Infine, si rileva una difficoltà di accesso ai servizi dovuti alla scarsa competenza linguistica, soprattutto quando si passa dal linguaggio della comunicazione a quello specialistico della contrattazione finanziaria.

4.3.1 Il “peso” delle rimesse

Le rimesse sono da sempre un indicatore utile per leggere il legame che l'immigrato mantiene con il paese d'origine. E sono due le prospettive attraverso cui analizzare tale rapporto: quella micro-economica (effetto sui familiari e sulla loro capacità di spesa) e quella macroeconomica (effetto sulle bilance dei pagamenti dei paesi riceventi).

La prima prospettiva riguarda il più antico legame transnazionale, che oggi intreccia in maniera nuova vincoli affettivi e necessità di sostegno economico. Ad esempio, attraverso le rimesse, si leggono i legami genitori-figli nel caso delle migrazioni al femminile, dove la madre è in Italia e il/i figlio/i sono in patria.

Il denaro inviato è al tempo stesso simbolo di un progetto migratorio riuscito, di un vincolo genitoriale e di un rimborso spese per chi è rimasto a prendersi cura della prole. Una simbologia che se nel caso di donne, soprattutto peruviane e filippine, assume i risvolti più pesanti in termini psicologici (l'affetto dei figli è vincolato e condizionato dal volume delle rimesse), per molti uomini provenienti sia dal Nord sia dal Centro Africa assume i contorni di un dovere filiale, come ricorda un intervistato: “Ogni mese ci sediamo a tavola con mia moglie e facciamo i conti. Vediamo quali sono le necessità delle nostre famiglie: medicine, rette per la scuola dei fratelli più giovani, soldi per la casa, ecc. e poi decidiamo chi aiutare e cosa mandare” (ghanese, in Italia da 12 anni). Le modalità dell'invio sono varie e sulla scena si incontrano molti attori che contribuiscono al flusso di denaro all'interno di circuiti transnazionali sempre più articolati. Innanzitutto, vi sono singoli uomini e donne, che direttamente spostano denaro attraverso i loro viaggi. Si tratta di un servizio che talora può essere pagato a caro prezzo, come ricorda una signora ucraina: “Prima mandavo i soldi a casa con dei vicini. Li pagavo per questo servizio, ma capitava che sul treno o sul pullman verso il nostro paese venissero rubati. Capita così, perché si pensa che noi che siamo all'estero siamo ricchi, non sanno che noi qui siamo disperati e facciamo questo sono per i nostri figli” (in Italia da quattro anni).

Vi sono poi le agenzie specializzate, con le loro varie diramazioni, in grado di garantire talora un servizio molto capillare: elemento su cui le banche non possono competere. Infatti, sebbene anche gli istituti di credito abbiano sviluppato negli ultimi tempi dei prodotti dedicati a questo servizio, ammettono di non riuscire a soddisfare le varie esigenze poste dalle numerose nazionalità: occorre un accordo, un protocollo di intesa, con banche nei paesi d'origine, e anche in questo caso non si garantisce la copertura totale del territorio. Forse più capillarità hanno i prodotti postali.

Nel tempo si è irrobustito anche il corpus normativo di riferimento, per favorire un maggiore controllo del denaro, delle sue fonti e dei suoi canali di trasferimento. In particolare, l'articolo 17 del “pacchetto sicurezza” (luglio 2009), che impone la richiesta del permesso di soggiorno a tutte le agenzie che fanno operazioni di *mo-*

money transfer, sembra aver favorito, come ricorda un'operatrice intervistata, "l'utilizzo di canali di invio di denaro paralleli. Non vi è solo un ritorno all'invio di denaro attraverso connazionali, ma soprattutto attraverso agenzie nate ad hoc, che applicano commissioni esorbitanti".

La seconda prospettiva attraverso cui leggere il legame fra immigrazione e rimesse è quella dell'impatto che queste hanno sull'economia del paese d'origine. Ed è quest'ultimo aspetto che di recente ha assunto maggiore rilevanza, ancor di più in un momento di difficoltà economica, in cui il rischio è una contrazione, se non addirittura una brusca frenata, di un flusso monetario significativo. Ecco allora che diversi paesi "esportatori di manodopera" si sono affrettati a varare norme di agevolazione per l'invio di rimesse da parte dei propri cittadini all'estero. Citiamo due esempi, significativi per il contesto piemontese. Il primo riguarda il Marocco, che ha sviluppato delle politiche a favore dei suoi connazionali residenti all'estero (MRE) al fine di implementare l'invio delle rimesse. Il secondo caso è quello delle Filippine. Le caratteristiche dell'inserimento lavorativo degli immigrati filippini, principalmente all'interno del settore domestico e di assistenza hanno sinora messo al riparo tale gruppo da-

Tabella 4.1 Rimesse degli immigrati (valori in migliaia di euro, 2006-2008)

Provincia	Val. ass.			2008		Var.%	
	2006	2007	2008	Val.%	Rimesse pro capite (€)	2006-2007	2007-2008
Alessandria	24.177	27.322	28.750	0,5	894	13,0	5,2
Asti	9.579	10.287	10.458	0,2	570	7,4	1,7
Biella	2.931	4.965	5.038	0,1	539	69,4	1,5
Cuneo	29.558	30.903	31.026	0,5	727	4,6	0,4
Novara	21.171	23.684	26.196	0,4	1.044	11,9	10,6
Torino	164.028	180.411	180.361	2,8	1.096	10,0	0,0
V.C.O.	2.160	3.777	4.133	0,1	560	74,9	9,4
Vercelli	9.659	10.739	10.998	0,2	1.004	11,2	2,4
Piemonte	263.263	292.088	296.960	4,7	956	10,9	1,7
Italia	4.528.830	6.043.710	6.381.324	100,0	1.859	33,4	5,6

Fonte: ISMU, elaborazione su dati della Banca d'Italia

Figura 4.6 Misure dedicate ai MRE varate dal governo marocchino nel corso del 2009

Finalità	Misure
Sostegno agli investimenti	Sovvenzione statale per il 10% del progetto di investimento Credito bancario per il 65% del progetto d'investimento. Condizioni: <ul style="list-style-type: none"> • importo tra 1 e 5 Milioni di DH • apporto fondi propri e in valuta >25% • necessaria istruttoria bancaria.
Sostegno all'accesso ai mutui	Estensione della garanzia "Damane Assakane"
Riduzione del costo dei trasferimenti in denaro	Commissione di trasferimento gratuite tramite banche marocchine Rinegoziazione delle convenzioni fra banche marocchine e istituti di <i>money transfer</i>

Fonte: Ministero della Comunità Marocchina Residente all'Estero, International Colloquium, 12-13 ottobre 2009, Rabat



gli effetti più dirimpenti della riduzione di offerta di lavoro. Non per questo mancano le difficoltà, dovute soprattutto allo stretto nesso che lega chi è qui con la madrepatria. Come ricorda una rappresentante della comunità, “I nostri connazionali sono abituati a mandare tutto a casa e a non risparmiare, a non mettere da parte nulla. Chi ha dei figli laggiù sta ancora peggio. Ora molti hanno perso il lavoro, soprattutto uomini e le donne sono costrette ad accettare condizioni di lavoro e di pagamento come vent’anni fa” (mediatrice culturale). Emergono tre elementi importanti: la disoccupazione maschile, il peso delle rimesse sul bilancio familiare (soprattutto laddove vi sono situazioni caratterizzate da *children left behind*¹¹) e la concorrenza (al ribasso) che si sviluppa sul mercato di cura fra le donne immigrate, a cui si affianca qualche uomo, come rilevano operatori del settore. Elementi che definiscono condizioni di precarietà in famiglie dove si rileva una scarsa capacità di risparmio e/o di gestione oculata dei guadagni (Zosa, Orbeta, 2009). Emerge, anche nel contesto piemontese, un’incapacità nella gestione delle risorse economiche e nella pianificazione del capitale finanziario che attraversa questa comunità¹². È per questo che si è avviato di recente un programma di alfabetizzazione finanziaria, con l’obiettivo di fornire gli immigrati degli strumenti per risparmiare e gestire efficacemente i guadagni al fine di potersi inserire in Italia o rientrare in patria.

4.3.2 Il mutuo: da tappa verso il successo a boomerang pericoloso

L’alfabetizzazione alla clientela con cittadinanza non italiana è stato un processo che ha conosciuto un’accelerazione nel momento in cui la stabilizzazione della popolazione immigrata si è irrobustita e l’acquisto dell’abitazione è diventata una pratica tendenzialmente più diffusa. Non solo per scelta, come si legge nel rapporto di Regione Toscana e COSPE: “possedere una casa propria è per molti migranti l’unico possibile simulacro di sicurezza e di integrazione, a fronte delle discriminazioni subite nel mercato degli affitti, dei rapporti spesso tesi con i vicini, e dell’insicurezza sul futuro legata alla mutevole situazione economica, legislativa e politica italiana” (2009, p. 25).

Infatti, come ricordano i dati di Scenari Immobiliari, le compravendite hanno conosciuto un incremento costante negli anni 2005-2008.

Il passaggio dal mercato dell’affitto a quello del mutuo è per certi versi obbligato: talora costituisce il prezzo da pagare per superare processi di discriminazione. Elemento quest’ultimo confermato nel tempo da diverse ricerche (Comitato oltre il razzismo, 2000; Pusateri, Rizzotti, 2007; Ponzo, 2009).

Tabella 4.2 Acquisti di case da parte di cittadini extracomunitari in alcune province piemontesi (valori %)

	2004	2006	2007	2008
Torino	9,2	16,6	17,0	18,4
Alessandria	26,1	29,4	31,5	32,0
Cuneo	2,6	2,7	4,0	4,9
Vercelli	9,7	15,2	18,5	19,5

Fonte: Scenari Immobiliari (2007; 2010)

¹¹ Per approfondimento su questo tema si vedano Reyes (2008) e Edillon (2008).

¹² Analoghe difficoltà si registrano anche nella comunità peruviana.

In altri casi è un vero e proprio indicatore di integrazione e di un progetto migratorio che guarda alla zona di residenza e alla sua composizione “etnica” come strategia per ridurre processi di stigmatizzazione che colpiscono gli immigrati. Le zone di primo approdo vengono lasciate a vantaggio di zone “più residenziali”, meno connotate negativamente. Si tratta spesso di zone periferiche, o nella prima cintura, come l’esperienza di un’intervista ricorda: “Abbiamo comprato una casa verso Settimo [Torinese]. È stato il mio datore di lavoro ad aiutarmi con le pratiche e anche con la banca. È stato un bene, perché io non capivo molto e mi sarei fatta fregare. Lui mi ha fatto scegliere il tasso fisso. Per fortuna. Ho dei connazionali che hanno comprato con il tasso variabile e poi hanno perso il lavoro e si sono trovati in difficoltà. Noi per fortuna andiamo avanti. La casa per noi, per i nostri figli, è importante. Così anche loro si sentono meglio: prima abitavamo con mia cognata in Barriera di Milano. Lì ci sono tanti stranieri, soprattutto marocchini. Niente contro di loro, ma quando dici che abiti lì, la gente ti dice che una volta c’erano gli immigrati meridionali e tu senti che non è una cosa buona. È strano perché chi te lo dice è un napoletano” (signora rumena, in Italia da 5 anni).

Realizzare un passo verso la stabilizzazione e un miglioramento delle condizioni di inserimento (spostamento verso zone meno “stigmatizzanti”) può essere pagato a duro prezzo: quello di un tasso di interesse elevato, spesso di tipo variabile. Un problema quest’ultimo per molti neoproprietari, che possono trovarsi a pagare una rata assai più alta di quella iniziale, come ricorda una mediatrice culturale rumena: “Molti dei miei connazionali hanno comprato casa con il mutuo a tasso variabile. Secondo me gli stranieri sono stati un buon affare: conoscono poco la lingua e si affidano agli operatori finanziari. Ora molti sono in difficoltà, non riescono a pagare la rata, alcuni hanno anche perso il lavoro. Per un immigrato perdere la casa che si era riusciti a comprare è un po’ come fallire. Alcuni sono riusciti a vendere e sono tornati al paese”. Emerge un atteggiamento degli istituti di credito non sempre *immigrant friendly*. L’informativa è in italiano (in qualche caso alcuni aspetti generali sono però tradotti), il contratto è in lingua italiana, la trattativa nella maggioranza delle filiali è condotta in italiano. Talora l’immigrato, soprattutto se non molto competente nella lingua, è accompagnato da un connazionale più preparato. Raramente, però, il gioco si svolge ad armi pari. Infatti, l’alfabetizzazione al sistema dei mutui (e del credito) italiano registra ancora delle gravi lacune fra la comunità immigrata. “Quando ho comprato la prima casa, ho avuto delle difficoltà con il mutuo. Era il 2005, ancora pochi stranieri compravano casa e quindi le banche non si fidavano tanto, non conoscevano la realtà degli stranieri. È anche giusto: chiedevano più garanzie, in fondo ti davano dei soldi. Con la seconda casa, non ho avuto problemi. Avevo già un mutuo” (signora congolese in Italia da 11 anni).

Si prospetta, sul versante immobiliare, uno scenario particolarmente difficile. Come ricorda Marchesini: “Le banche non concedono più i mutui agli immigrati e il *credit crunch* minaccia di trasformarsi in una vera e propria emergenza abitativa. La pressoché totale scomparsa di prestiti per la casa con un elevato *loan to value*, cioè che coprono una percentuale del valore dell’immobile superiore al 70-80%, ha infatti spazzato via dal mercato degli acquirenti gli immigrati in Italia” (Marchesini, 2009). Fa da corollario a questa affermazione quanto rilevato da Scenari Immobiliari, che nell’approfondimento sul capoluogo piemontese evidenzia: “Nel 2010 l’andamento degli scambi con gli stranieri immigrati (e più in generale con tutta la fascia a basso reddito del mercato residenziale) dipenderà dalla disponibilità delle banche a concedere credito, in particolare dalla possibilità di ottenere mutui a elevata copertura della spesa” (Scenari Immobiliari, 2010).

Tale tendenza è confermata anche dall’ultimo rapporto Ocse, che sottolinea come “la casa, poi, è diventata per gli immigrati un problema sempre più pressante: si registra un aumento degli sfratti per morosità a causa dell’aumento del canone o della perdita del lavoro (soprattutto al Nord, dove le famiglie immigrate rappresen-



tano il 22% del totale delle famiglie sfrattate). Si è fermata la corsa al mattone degli immigrati: tra il 2007 e il 2008 gli acquisti di immobili da parte di immigrati sono diminuiti del 23,7%, interrompendo un ciclo di crescita che durava da quattro anni (OCSE, 2009).

Crisi economica, perdita del lavoro, minore disponibilità di reddito, incertezze del mercato finanziario: elementi di un percorso che porta, secondo quanto si raccoglie dagli operatori degli sportelli del privato sociale e dei servizi socioassistenziali, a un aumento delle richieste di aiuto per il pagamento delle rate di mutui. Il 1° febbraio 2010 è diventato operativo l'accordo fra ABI e associazioni dei consumatori sulla sospensione dei mutui. Quanti saranno i cittadini stranieri interessati lo si saprà a fine anno. Quello che ora si può ipotizzare è una maggiore difficoltà per molte famiglie straniere ad accedere a tale possibilità, come evidenzia la figura 4.7.

Oltre a chi rischia di perdere la casa, vi sono poi coloro che avrebbero voluto acquistarne una, per i quali però le mutate condizioni socioeconomiche hanno necessariamente significato un cambiamento del proprio progetto, come ricorda il rapporto 2010 di Scenari Immobiliari. "La stretta creditizia sui mutui e le incerte prospettive dell'occupazione hanno drasticamente ridotto il numero di acquisti di residenze da parte degli immigrati. Secondo la stima di Scenari Immobiliari nel 2009 non si concluderanno più di 78.000 compravendite, con un calo del 24,3 per cento rispetto al 2008. In contrazione, di conseguenza, anche il fatturato (meno 26,5 per cento) mentre si mantiene costante la spesa media per l'abitazione, intorno ai 110.000 euro" (Scenari immobiliari, 2010, p. 1).

Figura 4.7 Maggiori difficoltà degli stranieri all'accesso alle misure agevolate

<p>Cessazione del rapporto di lavoro subordinato ad eccezione [...] di dimissioni del lavoratore</p>	<p>Si rilevano casi in cui al lavoratore straniero viene fatto firmare, al momento dell'assunzione, un modulo di dimissioni</p>
<p>Sospensione del lavoro o riduzione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno 30 giorni, anche in attesa dell'autorizzazione dei provvedimenti di sostegno al reddito (CIG, CIGS...)</p>	<p>Molti cittadini stranieri sono esclusi dall'accesso a tali misure a causa del loro inserimento lavorativo, ivi compreso il significativo numero di coloro impegnati nel settore dell'assistenza</p>

Fonte: ABI, 2009

4.3.3 Il credito all'impresa

Il rapporto fra banche e piccole-medie imprese rappresenta uno degli elementi fondamentali del sistema del credito italiano. Dal punto di vista della presenza immigrata è importante quindi considerare i legami fra sistema bancario e imprenditorialità immigrata¹³, intesa in senso ampio come partecipazione degli stranieri al lavoro autonomo.

¹³ Per un approfondimento su questo tema si rinvia ad Ambrosini (2009).

La presenza straniera nel mondo imprenditoriale italiano¹⁴ viene normalmente approssimata dal numero di titolari di ditte individuali nati al di fuori dei confini nazionali. Un dato che sottostima la realtà, visto che non considera i soci di imprese più strutturate, ma consente di evidenziare un fenomeno significativo e soprattutto in rapida crescita.

Le rilevazioni Unioncamere-Movimprese individuano, a livello italiano a fine 2009, 309.000 titolari di imprese individuali con nazionalità straniera, di cui oltre il 77% cittadini extracomunitari e poco meno del 23% comunitari, su un totale di circa 3.383.000 ditte individuali (9,13%). Anche la situazione piemontese si colloca in questo scenario: al 30 giugno 2009, il peso percentuale degli stranieri sul totale degli imprenditori era pari al 6,1%, con una prevalenza di inserimento nel settore delle costruzioni e un primato della nazionalità rumena (Della Sala, 2009, p. 77). Focalizzando l'attenzione sulla provincia torinese, oggetto di questo approfondimento, è possibile presentare il dato a inizio 2010. E pertanto, si rileva che gli imprenditori stranieri in provincia di Torino, considerando correttamente tutte le posizioni iscritte al Registro delle Imprese (titolari, soci, amministratori e altre cariche), risultavano al 1° gennaio 2010, 28.491, con un incremento del 6,3% nei confronti dell'anno precedente e di ben il 141% rispetto a inizio millennio (CICAA Torino, 2010). I dati confermano una presenza su tutto il territorio piemontese che nell'ultimo decennio si è strutturata e ha acquisito caratteristiche piuttosto ben delineate; le due nazionalità più presenti sono quelle romena e marocchina, i settori principali il commercio e l'edilizia, le attività solitamente di piccola dimensione (microimprese).

Come altri elementi distintivi dell'immigrazione in Italia, l'attività autonoma dei cittadini stranieri si caratterizza quindi per la velocità con cui cresce, diventando un elemento strutturale del tessuto imprenditoriale locale, soprattutto nelle aree urbane.

Si tratta di conseguenza di un insieme di imprese "giovani", oltre che in molti casi con volumi di affari assai ridotti. Tali aspetti hanno una grande rilevanza dal punto di vista del rapporto con gli istituti di credito, tanto da potersi considerare gli elementi principali per leggere le problematiche esistenti tra banche e immigrati che "fanno impresa".

Infatti i meccanismi del mercato del credito possono far sì che le nuove attività, non dotate di una "storia" finanziaria a cui fare riferimento, siano penalizzate rispetto ad aziende consolidate. L'accesso al credito bancario è inoltre sovente condizionato non tanto da stime reali di rischio, quanto piuttosto da valutazioni delle caratteristiche personali dei nuovi imprenditori, fra le quali può rientrare il luogo di provenienza.

Infine – elemento probabilmente più importante – i criteri utilizzati per la concessione dei finanziamenti faticano a tener conto delle caratteristiche dell'impresa e delle capacità personali dell'imprenditore, orientandosi invece su più sicure garanzie personali e reali.

Proprio l'aspetto delle garanzie può rappresentare un altro elemento di differenziazione per l'imprenditore straniero. Infatti, i principali fornitori di garanzie per i piccoli imprenditori sono i familiari, soprattutto quelli più stretti. La distanza con il proprio nucleo familiare (oltre naturalmente a oggettive criticità finanziarie) può rappresentare una difficoltà in più per l'immigrato che affronti la sfida imprenditoriale nel paese di arrivo.

Tali considerazioni probabilmente spiegano il dato presentato dal recente rapporto *Finanza e comportamenti imprenditoriali nell'Italia multietnica*, realizzato da Unioncamere, Nomisma e CRIF (2010), da cui emerge che

¹⁴ Sull'eterogeneità di questo universo, si richiama quanto elaborato da Ambrosini (2008), il quale divide i lavoratori autonomi di origine immigrata nelle seguenti categorie: operatori informali, nuovi entranti, lavoratori indipendenti, imprenditori (relativamente) autonomi e leader economici.



meno di un quinto delle imprese gestite da immigrati richiede prestiti al sistema creditizio, rivolgendosi principalmente all'autofinanziamento e al sostegno di amici e parenti.

Tale elemento appare più significativo per alcune provenienze, soprattutto quella cinese, i cui rapporti con gli istituti di credito sono subordinati a un'importante rete di sostegno finanziario legata alla "famiglia allargata" dell'imprenditore.

Il sostegno finanziario da parte di parenti o comunque persone della propria comunità può rappresentare quindi un elemento fondamentale per superare ostacoli di liquidità, di fronte a una difficoltà di accesso al credito bancario, soprattutto nella prima fase di vita di un'impresa. A volte ciò si può intrecciare con le strategie messe in atto da parte delle famiglie per investire i propri risparmi in beni considerati "sicuri", soprattutto immobili.

Un'altra modalità per cercare di rispondere alle difficoltà di accesso al tradizionale sistema del credito da parte di immigrati può essere quella di rivolgersi a iniziative di microcredito. Si tratta di progetti con caratteristiche assai diverse fra loro, presenti sul territorio nazionale soprattutto nelle aree del Centro-nord, con una discreta concentrazione in Piemonte soprattutto per quanto riguarda il capoluogo, anche se per un numero di casi limitato in confronto alle dimensioni del tessuto imprenditoriale locale (Borgomeo et al., 2009).

Il microcredito può essere definito come "la concessione di crediti di piccole entità a persone con basso reddito e/o che si trovano in una situazione di disagio sociale (ad esempio, micro-imprese in fase di start up, lavoratori atipici, famiglie a basso reddito, immigrati, ecc.)" (ABI, CESPI, 2009, p. 37).

Va detto che, considerando in senso stretto tale definizione, anche nel sistema bancario sono presenti prodotti che per la ridotta dimensione del credito possono essere considerati "micro". Gli operatori di microcredito in senso stretto si caratterizzano tuttavia per la sostituzione di garanzie reali o personali fornite dall'imprenditore con fondi di garanzia, stanziati da soggetti terzi, a fronte di elementi di tipo non finanziario ma che possano far fede sulla capacità del soggetto di restituire le somme prese in prestito. Le garanzie sono solitamente fornite, per una percentuale del credito erogato da un istituto di credito convenzionato, da enti pubblici, come nel caso della Città di Torino, o fondazioni bancarie, come per il progetto "Dieci Talenti" finanziato dalla Compagnia di Sanpaolo e realizzato dalla Diocesi di Torino. Sovente questi progetti prevedono una forma di accompagnamento di tipo consulenziale per chi intende richiedere il microcredito, attività che consente tra l'altro di verificare le caratteristiche del soggetto e del proprio progetto imprenditoriale. Un modello simile, ma con caratteristiche peculiari, è stato recentemente proposto da Permico, operatore finanziario nato nel 2007 a Torino e a tutti gli effetti privato (tra i suoi soci figurano una fondazione bancaria, una fondazione legata a un'importante famiglia industriale piemontese e un istituto di credito di livello nazionale). In questo caso la scelta di concessione del prestito è fatta esclusivamente sulle caratteristiche del richiedente, che in alcuni casi può sostituire le garanzie finanziarie di tipo tradizionale dimostrando una capacità di restituzione attraverso la bontà del progetto d'impresa e il fatto di poter contare su una "rete sociale" che dia riscontro della volontà, serietà e capacità del richiedente.

Per i motivi descritti precedentemente, si tratta di una metodologia che può rappresentare elementi di forte interesse per l'imprenditore immigrato, un aspetto riconosciuto dall'azienda stessa che ha tra l'altro orientato tutto il suo messaggio promozionale come rivolto agli stranieri. Non è un caso che quasi tutte le imprese finanziate da Permico nei primi due anni di attività siano nuove aziende aperte da immigrati.

Occorre sottolineare che l'utilizzo dello strumento del microcredito (come anche degli investimenti diretti da parte di parenti e amici) dovrebbe in prospettiva essere solo il primo passo attraverso il quale l'azienda comincia la propria attività, dando così all'imprenditore la possibilità di costruire le condizioni necessarie per divenire un soggetto "bancabile", ovvero in grado di accedere alle forme tradizionali di credito.

La dimensione del fenomeno dell'imprenditoria immigrata e il suo strutturarsi nel tessuto socioeconomico piemontese fanno ritenere probabile per il futuro un significativo aumento dei rapporti con il sistema del credito locale. Tuttavia è sensato ritenere che in questa fase le tipologie di finanziamento continueranno ad essere più vicine al credito al consumo, a causa delle ridotte dimensioni d'impresa e del livello di "rischiosità" che il sistema bancario collega a questo particolare segmento imprenditoriale (elemento del resto significativamente aumentato dalla generale situazione di crisi economico-finanziaria esplosa negli ultimi due anni). Il credito agli immigrati continuerà ad essere composto nella maggior parte da prestiti personali e chirografari, con richieste di garanzie in termini di reddito personale e proprietà di un immobile, anche quando le finalità del prestito sono quelle di un miglioramento della gestione dell'impresa (Unioncamere, Nomisma, CRIF, 2010).

4.4 Conclusioni

Il tessuto ordito su immigrazione e credito dagli effetti della crisi economica da un lato e dal pacchetto sicurezza dall'altro è ancora complesso da decifrare. Non vi sono ad oggi dati e fonti ufficiali che permettano di delineare se e in quale misura i conti dei cittadini stranieri siano peggiorati, se e quanti abbiano chiesto la sospensione del mutuo o siano stati costretti a vendere o lasciare l'alloggio alle banche perché in sofferenza con i pagamenti. E ancora, quanto sia il flusso di denaro inviato all'estero non più transitato dai servizi dedicati, a causa della difficoltà – crescente fra molti – di poter rispettare la norma che prescrive di mostrare il permesso di soggiorno in corso di validità in ogni operazione. Tuttavia alcuni segnali in questo senso si colgono attraverso le parole degli operatori e degli immigrati intervistati.

Se è vero che l'espulsione dal mercato del lavoro colpisce prima alcune provenienze (i maghrebini) rispetto ad altre (i cinesi), soprattutto gli uomini (confermando la centralità del ruolo di *breadwinner* delle donne), d'altra parte gli operatori rivelano una maggiore capacità degli stessi immigrati di navigare nelle acque agitate dalla crisi rispetto agli italiani. Parafrasando un direttore di banca, sembra che gli immigrati siano ancora immuni dalle tentazioni delle finanziarie per l'acquisto di beni di consumo e dai tentativi di investimento ad alto rischio, comportamenti che li avrebbero – per ora – messi al riparo. Vale a dire, un "comportamento da formica" che ora svela i suoi frutti. Il rischio è che tale comportamento sia proprio soprattutto delle prime generazioni: i più giovani sembrano ben attrezzati per seguire le orme di coetanei italiani, che faticano a risparmiare e a gestire le risorse economiche in modo oculato.

Bibliografia

- ABI, 2009, *Piano Famiglie. Sospensione delle rate del mutuo. Documento Tecnico*, Roma, ABI.
- ABI, CESPI, 2009, *Banche e nuovi italiani. I comportamenti finanziari degli immigrati*, Roma, Bancaria Editrice.
- AMBROSINI M., 2008, *Un mondo in movimento. Articolazione e stratificazione del lavoro autonomo degli immigrati a Torino*, in FIERI, 2008, *L'immigrazione che intraprende*, Torino, CcIAA Torino, pp. 157-68.
- AMBROSINI M. (a cura di), 2009, *Intraprendere tra due mondi*, Bologna, Il Mulino.
- BORRACCHINI N., 2007, *Banche e immigrati*, Siena, Pacini.



- BORGOMEIO C. et al. (a cura di), 2009, *Quarto Rapporto sul microcredito in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- CARFAGNA M. 2002, *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, in COLOMBO A., SCIORTINO G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, pp. 53-87.
- CARITAS/MIGRANTES, 2009, *Dossier Statistico Immigrazione. XIX Rapporto*, Roma, Idos.
- COMITATO OLTRE IL RAZZISMO, 2000, *Rapporto finale – Casa, lavoro, istruzione: azioni per l'eguaglianza*, Torino, Comitato oltre il razzismo.
- DELLA SALA C., 2009, *Gli imprenditori stranieri in Piemonte*, in Unioncamere Piemonte e Regione Piemonte, 2009. *Rapporto sull'internazionalizzazione del Piemonte*, Torino, 2009, pp. 68-76.
- EDILLON R.G., 2008, *The Effects of Parent's Migration on the Rights of Children Left Behind*, Unicef, Asia Pacific Policy Center.
- ISMU, 2009, *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*, Milano, Franco Angeli.
- IRES PIEMONTE, 2009, *Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2008*, Torino, IRES.
- MARCHESINI E., 2009, *Niente mutui agli immigrati, crollano gli acquisti delle case*, in "Il Sole 24 Ore", 7 dicembre 2009.
- LIBANORA R., 2003, *Immigrati e servizi bancari. Risultati di una ricerca condotta a Roma e a Milano*, in ANDERLONI L. (a cura di) *Il social banking in Italia. Un fenomeno da esplorare*, Milano, Fondazione Giordano dell'Amore, Giuffrè, pp. 176-92.
- NAPOLITANO E.M, QUAREGNA A., CAVALLERI A., 2005, *Il risparmio invisibile*, Biella, Etnica.
- OCSE, 2009, *International Migration Outlook*, Paris, OCSE.
- PERETTINO F., 2009, *Difficoltà di accesso ai servizi bancari e ruolo delle pratiche economiche informali fra i migranti del biellese*, working paper.
- PONZO I., 2009, *La casa lontano da casa. Romeni e marocchini a confronto*, Roma, Carocci.
- PUSATERI V., RIZZOTTI A., 2007, *Casa e immigrazione in Piemonte*, in IRES Piemonte, *Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2006*, Torino, IRES, pp. 91-112.
- REGIONE TOSCANA, COSPE, 2009, *Buone pratiche di banche e istituti di credito per l'integrazione di migranti e rifugiati*, www.cospe.it.
- REYES M., 2008, *Migration and Filipino Children Left Behind. A literacy Review*, Miriam College, Unicef.
- SCENARI IMMOBILIARI, 2007, *Osservatorio nazionale immigrati e casa. Rapporto 2007*, Roma, Scenari Immobiliari.
- SCENARI IMMOBILIARI, 2010, *Osservatorio nazionale immigrati e casa. Comunicato stampa*, Roma, Scenari Immobiliari.
- "Il Sole 24 ore", *Diamo un conto agli immigrati*, 23 marzo 2010.
- CCIAA Torino – Ufficio Studi, *A Torino rallenta ma non si ferma la voglia di fare impresa*, comunicato stampa, 31 marzo 2010.
- UNIONCAMERE, NOMISMA, CRIF, 2009, *Finanza e comportamenti imprenditoriali nell'Italia multietnica*, Roma.
- ZINCONI G. (a cura di), 2009, *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Bologna, Il Mulino.
- ZOSA V., ORBETA A. Jr. C., 2009, *The Social and Economic Impact of Philippine International Labor Migration and Remittances*, Philippine Institute for Development Studies, "Discussion Papers", n. 32.

5. L'avanzare delle seconde generazioni

Anna Alessandra Massa – Ufficio scolastico regionale per il Piemonte

5.1 Introduzione

Lo scenario internazionale contemporaneo è caratterizzato da una impostazione globale, ovvero da una forte dipendenza tra le economie delle diverse nazioni, dall'intensità degli scambi a tutti i livelli, dalla velocità di diffusione dell'informazione e dei progressi scientifici e tecnologici, dalla produzione e dai consumi su scala globale, dalle migrazioni e dalla mobilità delle persone oltre i confini delle proprie nazioni. Oggi l'immigrazione è divenuta un elemento "costitutivo" della nostra società, la quale deve cercare di realizzare a pieno il processo di integrazione. Gli immigrati oggi non giungono più soli, ma vengono accompagnati dalle loro famiglie. Per ognuno di loro non è più sufficiente solo trovare un lavoro, ma diventa fondamentale essere accolto come se fosse sempre stato parte della società in cui si è trasferito, parte integrante del territorio e della struttura sociale che lo accoglie, contribuendone alla crescita umana ed economica. L'immigrazione cambia il suo connotato tradizionale di spostamento temporaneo e assume la nuova caratteristica di insediamento durevole e spesso definitivo, trasformando, quindi, l'immigrazione per lavoro in immigrazione di popolamento. I due processi paralleli di immigrazione con la famiglia e di ricongiungimento familiare per chi si era trasferito da solo coinvolgono anche gli adolescenti e i bambini; inoltre, l'incremento delle nascite in famiglie straniere già presenti sul territorio nazionale fa emergere problematiche nuove che necessariamente devono essere affrontate dalle istituzioni preposte. Infatti, l'universo dell'immigrazione giovanile appare composito e disomogeneo: gli stranieri minorenni che raggiungono il territorio italiano conoscono esperienze personali, familiari e culture molto differenti tra loro, dove le storie personali rappresentano un contesto significativo nella loro espressione sociale. In questo contesto si inserisce l'analisi dei ragazzi stranieri di seconda generazione nati in Piemonte o in Italia, minori giunti qui attraverso un ricongiungimento familiare, giovani entrati da soli o con le famiglie come profughi, e infine minori non accompagnati. Tutti sono accomunati da un unico elemento, quello dell'esperienza dell'immigrazione, intesa non solo come spostamento da un contesto di vita a un altro, ma soprattutto come mutamento, come ridefinizione spesso radicale dei legami sociali e delle appartenenze culturali. In particolare, l'integrazione dei giovani stranieri di seconda generazione fa emergere problematiche che non erano sufficientemente palesi per gli immigrati di prima generazione. Infatti, per la seconda generazione si considera un processo bidirezionale, che prevede diritti e doveri tanto per gli immigrati quanto per la società che li accoglie. La crescita delle seconde generazioni comporta un cambiamento anche nella società accogliente perché si possono creare minoranze etniche che pongono questioni di parità di trattamento, di promozione sociale, di riconoscimento della propria identità, di rivendicazione delle proprie tradizioni e di spazi di autonomia. Nascono esigenze di definizione, rielaborazione e trasmissione del patrimonio culturale e di modelli di educazione familiare. In Europa, le differenze etnico-religiose sono emerse maggiormente con le seconde generazioni perché, costituendo una struttura sociale ben caratterizzata, obbligano il mondo occidentale a un confronto per cui diventa importante il dialogo tra identità culturali, dovendo riconoscere la necessità di spazi per il culto collettivo e pubblico anche sui luoghi di lavoro, regimi alimentari appropriati nelle mense scolastiche, opportunità di impartire una educazione religiosa ai minori nella scuola pubblica e il riconoscimento di pratiche educative considerati conformi all'osservanza di specifiche regole comportamentali. Facendo seguito alle osservazioni di Ambrosini, interrogarsi sulle seconde



generazioni rappresenta una opportunità di riflessione per discutere sul futuro delle nostre società, sul nuovo volto che stanno assumendo, sulle nuove forme della coesione sociale di cui hanno bisogno, nonché sulla produzione di inedite identità culturali, fluide, composite, negoziate quotidianamente, in un'incessante sintesi tra tradizione e pluriculturalismo, di elementi trasmessi dall'educazione familiare ed elementi acquisiti nella socializzazione extrafamiliare. È importante interrogarsi su come garantire l'integrazione delle seconde generazioni.

5.2 Scuola e seconde generazioni

I diversi modelli di integrazione oggi presenti in Europa fanno emergere concretamente quanto sia complesso raggiungere questo obiettivo.

La completa integrazione delle seconde generazioni è mediata soprattutto dalle istituzioni sociali che incontrano nei processi di socializzazione, alle quali è delegato il compito di realizzare un percorso di unificazione di tradizioni e culture, nel rispetto delle reciproche identità e contestualmente nella edificazione di un unico sentimento di appartenenza sociale. La prima è la famiglia, al cui interno i processi educativi estrinsecano l'atteggiamento dicotomico tra mantenimento di codici culturali tradizionali e desiderio di integrazione e ascesa sociale, tra volontà di controllo delle scelte e dei comportamenti dei figli e confronto con una società nella quale spesso i ruoli dei singoli sono contrapposti alle tradizioni delle culture di appartenenza, tra radicamento all'identità della propria comunità e valorizzazione dell'autonomia personale. La famiglia immigrata spesso viene indebolita della sua capacità educativa per l'isolamento derivante dalla solitudine della mancanza del supporto di parenti prossimi. I ragazzi immigrati di seconda generazione risultano maggiormente integrati rispetto ai propri genitori in quanto la frequenza di un percorso scolastico consente loro una maggiore conoscenza della lingua italiana rendendoli più autonomi e capaci di una più significativa interazione sociale e territoriale.

La seconda istituzione deputata ad essere motore trainante della promozione sociale è la scuola. Dopo un lungo percorso temporale, oggi si afferma il concetto di scuola come istituzione sociale cui è demandata l'educazione dei giovani, intesa come crescita della persona umana (legge 30/2000, art. 1) finalizzata alla convivenza civile, attraverso il sistematico insegnamento-apprendimento di precisi contenuti disciplinari e, in grado di trasmettere le conoscenze storiche, sociali, giuridiche ed economiche che sono saperi indispensabili nella formazione della "persona sociale".

La migliore integrazione è identificabile nel funzionamento del sistema scolastico, nel suo grado di apertura nei confronti di alunni con un background linguistico e culturale diverso, negli investimenti nell'accompagnamento del loro inserimento e nell'educazione interculturale come valore. In questo difficile processo di integrazione, dunque, la scuola svolge un ruolo primario. Di fronte a questa realtà molti segnalano esperienze positive ma anche preoccupazioni, mentre altri intravedono alcuni possibili rischi quali, ad esempio, la concentrazione delle presenze in singole scuole e territori e vivono il timore che le scuole con tanti alunni stranieri possano diventare scuole meno qualificate. La direttiva del MIUR 2006 e la circolare ministeriale n. 2 dell'8 gennaio 2010 rispondono a queste preoccupazioni impegnando l'amministrazione scolastica a sensibilizzare maggiormente gli insegnanti rispetto alle tematiche dell'integrazione, a valorizzare la creatività delle autonomie scolastiche, e a incentivare la collaborazione con gli enti locali. Un impegno non solo a mettere in atto progetti di integrazione ma anche a cogliere l'occasione per approfondire i contenuti delle conoscenze. La presenza di alunni stranieri può essere davvero un'opportunità e un'occasione di cambiamento per tutta la scuola, se essa è ben attrezzata.

L'aumento di alunni con cittadinanza non italiana interviene su due versanti: quello della gestione ordinaria, e quindi della rivisitazione metodologica e contenutistica dell'insegnamento stesso, e quello del ruolo di edificazione della società, ovvero della funzione educativa di formazione dei cittadini in un contesto in cui non tutti hanno ancora ottenuto il riconoscimento giuridico della cittadinanza italiana.

La scuola è stata fra i primi soggetti a dover ripensare la propria identità in relazione al trasferimento delle conoscenze in un nuovo contesto pluriculturale e multilinguistico. Ad essa non solo è toccato il ruolo di precursore nella sperimentazione di attività interculturali e multiculturali, ma anche quello delicato di accompagnare il minore nel suo percorso di inserimento nel suo nuovo paese. Nelle scuole, quindi, si sono elaborati strumenti didattici innovati nonché sperimentate prassi organizzative efficaci nel gestire l'accoglienza degli alunni stranieri, che potrebbe essere utile trasferire, diffondere, condividere anche in altri contesti operativi.

5.3 La scuola piemontese e l'integrazione delle seconde generazioni

Come già detto, anche in Piemonte, l'inserimento degli alunni con cittadinanza non italiana è divenuto ormai un elemento strutturale che, di anno in anno si consolida in tutti i gradi e gli ordini di scuola. All'interno delle proprie attività di monitoraggio e analisi statistica della realtà scolastica, il MIUR realizza una rilevazione, la rilevazione integrativa, con la quale annualmente raccoglie informazioni riferite alla popolazione scolastica e alle attività svolte all'interno delle scuole.

I dati ottenuti con la rilevazione integrativa fanno riferimento alla situazione reale presente nelle istituzioni scolastiche alla data del 30 ottobre di ogni anno, acquisendoli direttamente da tutte le scuole statali e paritarie avvalendosi del Sistema Informativo dell'Istruzione – SIDI (Massa, 2003).

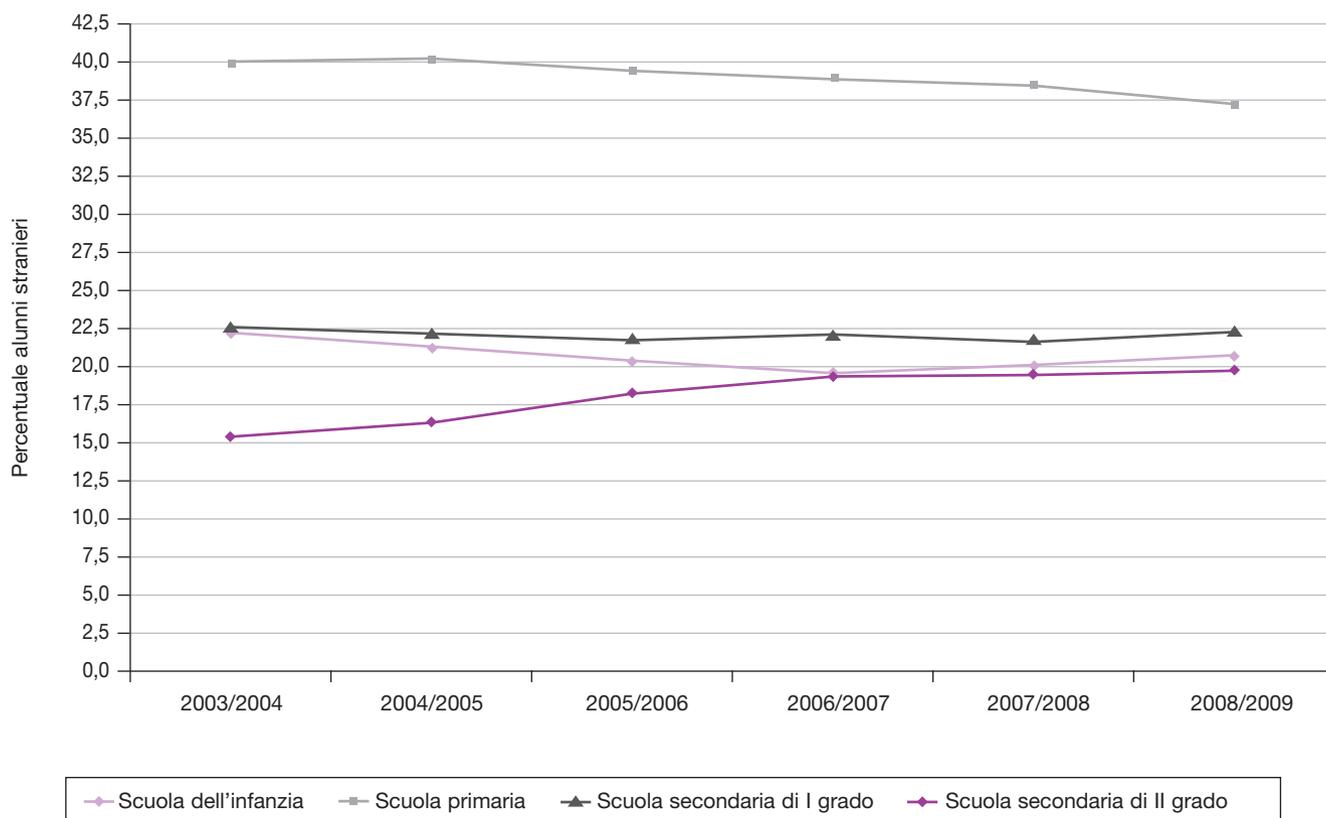
Considerata la crescita e l'irrobustimento delle seconde generazioni nelle scuole dell'infanzia e nella primaria, e tenuto conto dell'aumento dei ricongiungimenti familiari, il ministero nei tre anni successivi all'anno scolastico 2007/2008, insieme alle altre informazioni già presenti nel questionario della rilevazione integrativa, evidenzia anche la loro consistenza e il numero di alunni stranieri entrati nel sistema scolastico nell'anno di acquisizione. Si considerano alunni con cittadinanza non italiana tutti quelli che hanno una cittadinanza diversa da quella italiana, sia quelli nati in Italia, sia quelli arrivati dopo un periodo di socializzazione nel proprio paese di origine, mentre non sono considerati tali gli alunni che hanno la doppia cittadinanza. Il ministero rileva gli alunni di seconda generazione considerando il fenomeno *strictu sensu*, contando, cioè, solo quelli nati in Italia, ed escludendo tutti gli alunni definiti di generazione 1,75 (ragazzi nati all'estero e immigrati in Italia in età prescolare ovvero 0-5 anni), di generazione 1,5 (ragazzi stranieri immigrati in età comprese nella fascia 6-12 anni), e di generazione 1,25 (giovani stranieri immigrati in età compresa tra i 13 e i 17 anni, considerati genericamente come alunni con cittadinanza non italiana).

Dal 2003 al 2009 gli alunni con cittadinanza non italiana iscritti nelle scuole del Piemonte sono numericamente aumentati da 29.546 a 60.503, con un incremento medio annuo pari a circa il 21%, come si evince dalla figura 5.1 nella quale si riporta l'andamento degli alunni stranieri frequentanti le scuole del Piemonte negli ultimi sei anni, suddivisi per ordine di scuola.

Nell'a.s. 2007/2008 i bambini con cittadinanza non italiana nati in Italia e iscritti alla scuola dell'infanzia sono 8.216, mentre nell'anno scolastico successivo risultano 9.565 con un incremento percentuale del 16,4% (Tab.



Figura 5.1 Trend degli alunni con cittadinanza non italiana per ordine e grado di scuola (valori percentuali, AA.SS. dal 2003/2004 al 2008/2009)



5.1). Nella scuola primaria l'incremento è stato ancora maggiore, passando da 8.712 nell'A.S. 2007/2008 a 10.395 nell'anno scolastico successivo, con un aumento di circa il 20%.

Nel grafico di figura 5.2 è rappresentata la distribuzione degli alunni stranieri nati in Italia negli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009, raggruppati per ordine di scuola. Gli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia popolano maggiormente le scuole dell'infanzia e le classi della scuola primaria; infatti, per esempio, nell'anno scolastico 2008/2009 ogni 100 studenti, 42 risultano iscritti alla scuola dell'infanzia, 45 alla primaria, 11 alla scuola secondaria di primo grado e 3 alla scuola secondaria di secondo grado.

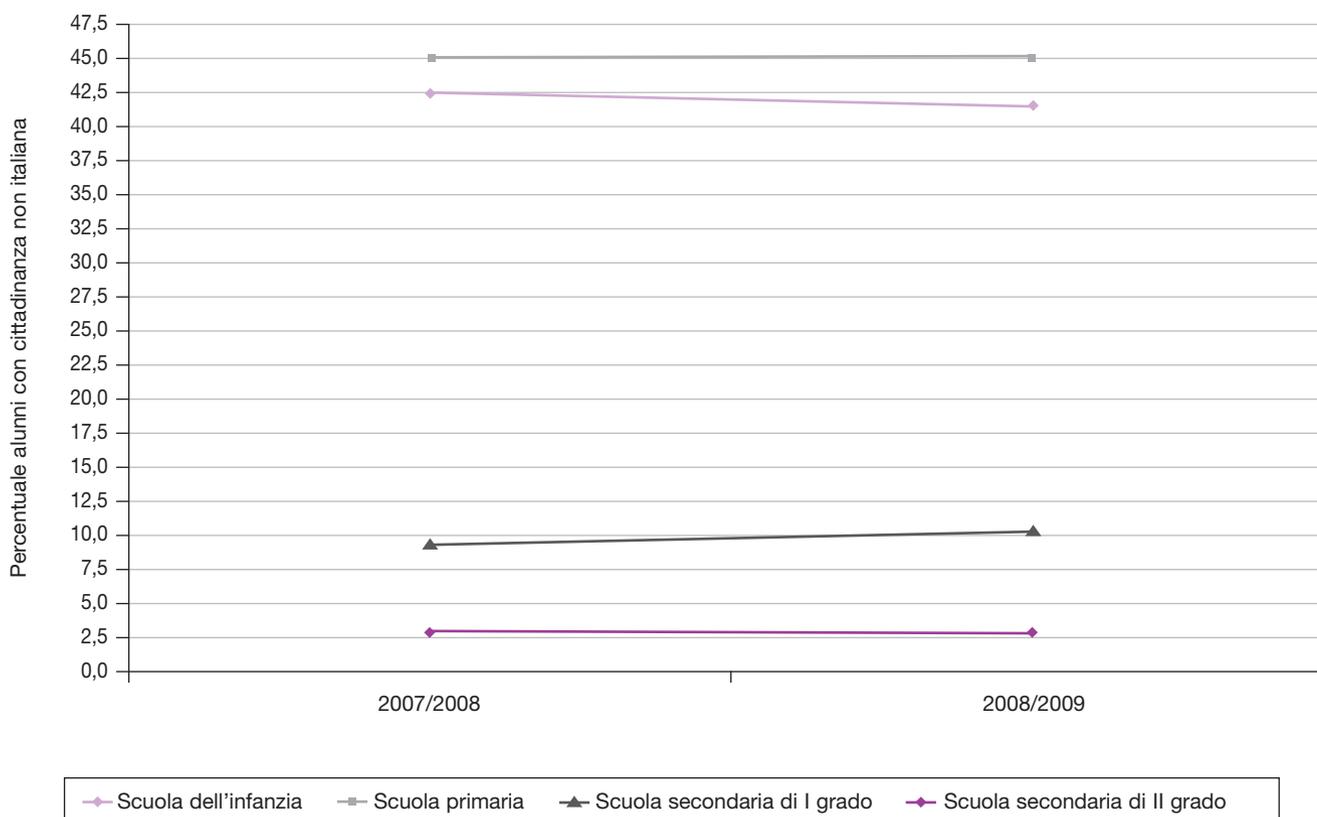
Gli alunni con cittadinanza non italiana costituiscono oltre il 10% degli studenti iscritti nelle scuole del Piemonte; la loro incidenza varia secondo il grado e l'ordine di scuola frequentato: si passa da un'incidenza percentuale di oltre il 10% nella scuola primaria a una di circa il 7% nelle scuole secondarie di secondo grado (Tab. 5.2). La situazione provinciale appare considerevolmente variegata: le province di Biella e del V.C.O. presentano una minore incidenza percentuale rispetto ad Alessandria, Asti, Cuneo, Novara; infine, Torino e Vercelli, in tutti gli ordini di scuola, hanno l'incidenza percentuale maggiore. Analizzando i dati per provincia si può osservare che le scuole della provincia di Alessandria, Asti e Cuneo, soprattutto quelle del primo ciclo di istru-

Tabella 5.1 Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia, alunni con cittadinanza non italiana entrati nel sistema scolastico nell'anno osservato

	A.s. 2007/2008			A.s. 2008/2009		
	Nati in Italia	Arrivati in Italia nell'anno scolastico	Totale stranieri	Nati in Italia	Arrivati in Italia nell'anno scolastico	Totale stranieri
Infanzia	8.216	n.d.	11.127	9.565	n.d.	12.547
Primaria	8.712	1.809	21.346	10.395	1.632	22.487
Scuola secondaria di I grado	1.830	1.023	12.064	2.386	1.046	13.491
Scuola secondaria di II grado	559	706	10.900	661	558	11.978
	19.317	3.538	55.437	23.007	3.236	60.503

Fonte: rilevazione integrativa, MIUR

Figura 5.2 Trend degli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia (valori percentuali, AA.SS. 2007/2008 e 2008/2009)





zione, presentano valori superiori alla media regionale, mentre le province di Biella e del V.C.O. sempre inferiori. Infatti, se si prende in considerazione la scuola primaria, Alessandria ha una percentuale media del 15,3%, il V.C.O. del 5,9%, con una media regionale dell'11,4%.

Gli alunni iscritti nelle scuole primarie di Alessandria sono bambini arrivati in Italia in età prescolare (generazione 1,75) e in età 6-12 (generazione 1,5), infatti su 100 alunni con cittadinanza in età scolare tra i 6 e i 12 anni in media circa 35 sono nati in Italia, mentre quelli della fascia di età superiore (secondaria di primo grado) il 12% (Tab. 5.3). Al contrario le province di Biella e del V.C.O. si distinguono per la presenza di alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia, per esempio nella provincia di Biella su 100 alunni con cittadinanza in età scolare tra i 6 e i 12 anni in media circa 58 bambini sono nati in Italia, mentre appartenenti alla fascia di età superiore (secondarie di primo grado) il 28%.

Le province del Piemonte Orientale – Biella, Vercelli, Novara – vivono di più la presenza delle seconde generazioni rispetto alle altre. In generale si può osservare che il fenomeno delle seconde generazioni ha subito un incremento regionale positivo in tutti gli ordini di scuola (primaria 19,32%, media 30,38%, superiore 18,25%), mentre analizzando gli arrivi in corso d'anno le variazioni sono meno consistenti e per alcune province anche in diminuzione (Tab. 5.4).

Dall'analisi dei dati emerge dunque una diversa specificità territoriale provinciale che sollecita la necessità di interventi specifici a livello locale. È proprio in questo contesto che devono attuarsi le progettualità della scuola dell'autonomia in relazione all'immigrazione. Allora, è necessario individuare le migliori pratiche e disseminarle nel rispetto del Piano dell'offerta formativa (PoF) e dell'autonomia scolastica, d'intesa con gli enti locali e gli altri soggetti che sul territorio interagiscono per l'integrazione.

Oltre a una diffusione di buone pratiche e delle singole iniziative di accoglienza e di integrazione, sono essenziali anche un impegno organico e un'azione strutturale capaci di sostenere l'intero sistema formativo ed educativo. L'educazione interculturale, quindi, costituisce il fondamento per la realizzazione di percorsi formativi rivolti ad alunni stranieri, in un contesto sinergico che deve necessariamente connotare l'azione educativa nei confronti di tutti i soggetti coinvolti. La scuola, infatti, è un luogo centrale per la costruzione e condivisione di regole comuni, in quanto può agire attivando una pratica di vita quotidiana che si richiami al rispetto delle for-

Tabella 5.2 Alunni con cittadinanza non italiana sul totale della popolazione scolastica (valori percentuali, AA.SS. 2007/2008-2008/2009)

	Scuola dell'infanzia		Scuola primaria		Scuola secondaria I grado		Scuola secondaria II grado		Totale	
	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09
	Alessandria	13,1	14,1	15,3	15,8	14,8	16,0	7,9	9,0	12,7
Asti	13,2	13,9	14,8	16,0	14,1	15,5	8,5	10,1	12,8	14,0
Biella	9,3	10,7	9,7	10,0	7,5	8,1	5,2	6,2	7,8	8,6
Cuneo	12,0	13,6	12,1	13,0	11,1	12,2	5,5	6,1	10,1	11,0
Novara	10,6	11,8	11,1	11,8	10,	10,9	5,0	6,0	9,1	10,1
Torino	9,1	10,3	10,8	11,3	10,4	11,3	7,2	7,7	9,4	10,1
V.C.O.	4,7	5,3	5,9	6,1	6,2	6,5	3,4	3,9	5,0	5,4
Vercelli	11,2	12,9	11,1	11,8	10,5	11,1	6,3	7,2	9,5	10,4
Piemonte	10,1	11,3	11,4	12,0	10,7	11,7	6,6	7,3	9,7	10,5

Fonte: rilevazione integrativa, MIUR

Tabella 5.3 Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia rispetto al totale degli alunni stranieri (valori percentuali, AA.SS. 2007/2008-2008/2009)

	Scuola dell'infanzia		Scuola primaria		Scuola secondaria I grado		Scuola secondaria II grado		Totale	
	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09
	Alessandria	72,3	69,7	34,0	40,3	11,1	14,0	2,7	4,1	30,8
Asti	73,5	76,2	42,5	45,8	10,3	14,4	2,9	3,5	35,0	37,2
Biella	79,5	82,8	58,1	58,9	23,7	32,2	8,6	13,3	46,4	49,5
Cuneo	82,3	81,4	47,2	52,3	16,8	19,5	8,0	4,9	42,5	44,6
Novara	76,5	77,9	46,7	50,2	19,4	20,4	6,6	9,5	41,4	43,5
Torino	70,2	74,4	37,4	43,4	14,1	16,6	4,6	4,9	31,2	35,1
V.C.O.	68,3	74,5	40,8	42,6	10,7	12,4	5,7	3,9	30,8	32,5
Vercelli	77,6	84,2	49,7	57,8	30,5	27,9	7,7	9,8	43,2	47,1
Piemonte	73,8	76,2	40,8	46,2	15,2	17,7	5,1	5,5	34,8	38,0

Fonte: rilevazione integrativa, MIUR

me democratiche di convivenza e, soprattutto, può trasmettere le conoscenze storiche, sociali, giuridiche ed economiche indispensabili per la formazione della cittadinanza. L'educazione interculturale rifiuta sia la logica dell'assimilazione, sia la costruzione e il rafforzamento di comunità etniche chiuse ed è orientata a favorire il confronto, il dialogo, il reciproco arricchimento entro la convivenza delle differenze. In presenza di fenomeni di concentrazione di studenti con cittadinanza straniera, il legislatore ha ritenuto proficuo richiedere un'equilibrata distribuzione delle iscrizioni attraverso un'intesa tra scuole e reti di scuole e una mirata collaborazione con gli enti locali, come espresso dalla circolare ministeriale n. 2 del 2010. La costruzione di reti e coordinamenti è rilevante non solo ai fini della distribuzione, ma più in generale per la costruzione di un'offerta formativa che riduca le disuguaglianze e i rischi di esclusione sociale per tutti.

Nell'ambito delle singole scuole, l'orientamento più diffuso è di favorire il confronto e lo scambio culturale e quindi di fondare sull'eterogeneità delle cittadinanze la composizione delle classi.

Tabella 5.4 Alunni con cittadinanza non italiana arrivati nel sistema scolastico nell'anno scolastico rispetto al totale degli alunni stranieri (valori percentuali, AA.SS. 2007/2008-2008/2009)

	Scuola primaria		Scuola secondaria I grado		Scuola secondaria II grado		Totale	
	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09	A.S. 07/08	A.S. 08/09
	Alessandria	8,2	5,4	8,0	6,8	4,9	3,3	7,4
Asti	6,6	6,8	10,3	7,6	5,4	4,7	7,4	6,6
Biella	2,8	3,9	7,4	5,5	6,2	5,0	4,8	4,6
Cuneo	5,4	5,6	6,2	6,9	4,6	4,9	5,5	5,8
Novara	5,3	10,3	8,3	8,0	3,2	3,8	5,7	8,3
Torino	10,8	8,5	9,4	8,6	7,4	4,9	9,5	7,5
V.C.O.	14,9	5,9	9,9	8,4	8,7	5,8	11,9	6,6
Vercelli	3,4	1,7	4,0	4,7	7,3	4,6	4,6	3,3
Piemonte	8,5	7,3	8,5	7,7	6,5	4,7	8,0	6,7

Fonte: rilevazione integrativa, MIUR



È importante che in ciascuna fase ci sia il coinvolgimento dei genitori e delle famiglie, sia italiane che straniere, anche in forma associata, al fine di promuovere scelte consapevoli e responsabili. Infatti, i genitori sono la risorsa fondamentale per il raggiungimento del successo scolastico proprio perché le diverse culture di appartenenza richiedono alla scuola l'individuazione di strumenti che agevolino di dialogo tra le persone. Di particolare importanza risulta la capacità della scuola di facilitare la comunicazione con la famiglia dell'alunno, prestando attenzione anche agli aspetti non verbali, facendo ricorso, ove possibile a mediatori culturali o a interpreti, per superare le difficoltà linguistiche e anche per facilitare la comprensione delle scelte educative della scuola.

Bibliografia

- AMBROSINI M., MOLINA S. (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 2007.
- FAVA T., *L'inserimento scolastico degli immigrati di seconda generazione nelle Marche*, Università Urbino, www.comune.bologna.it/politichedelledifferenze/getBinary.php?
- MELOSSI D., DE GIORGI A., MASSA E., *Minori stranieri tra conflitto normativo e devianza: la seconda generazione si confessa?*, Università di Bologna, www.comune.bologna.it/politichedelledifferenze/getBinary.php?
- OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INTEGRAZIONE DEGLI ALUNNI STRANIERI E PER L'EDUCAZIONE INTERCULTURALE, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, ottobre 2007.
- COMITATO OLTRE AL RAZZISMO, *Concentrazione e dispersione differenziale degli allievi stranieri nelle scuole di Torino*, novembre 2006.
- LUCIA U., *Analisi strutturale di un sistema scolastico in cambiamento – Un viaggio nella scuola italiana*, in "Episteme", 8, 2004, pp. 257-77.
- LUCIA U., *Didattica speciale ed integrazione*, in "Didattica delle Scienze", 222, 2002, pp. 53-55.
- LUCIA U., *La didattica: una scienza per l'autonomia scolastica*, in "Riforma & Didattica: tra formazione e ricerca", 1, 2002, pp. 40-45.
- LUCIA U., *Funzione docente e assistenza psicologica: il ruolo del tutor nella scuola*, in "Scuola e didattica", 15, 2002, pp. 100-103.
- MASSA A.A., *Statistica: l'uso delle banche dati del MIUR*, in "Rassegna dell'Istruzione", 2, 2003, pp. 58-63.
- EURYDICE, *L'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa*, Bruxelles, 2004, www.indire.it, sezione "Pubblicazioni rete Eurydice".
- MPI, *Alunni con cittadinanza non italiana scuole statali e non statali, anno scolastico 2006-2007*, novembre 2007, www.istruzione.it, sezione "Pubblicazioni".
- MIUR, *Alunni con cittadinanza non italiana scuole statali e non statali, anno scolastico 2007-2008*, aprile 2009, www.istruzione.it, sezione "Pubblicazioni".
- MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, direttiva ministeriale n. 24 del 1° marzo 2006.
- MIUR, *Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana*, circolare ministeriale n. 2 dell'8 gennaio 2010.

6. Gli allievi piemontesi con cittadinanza straniera

Carla Nanni, Roberta Ricucci, Roberta Valetti¹

*“Conosci te stesso” è molto giusto.
Ma conoscere gli altri lo è ancora di più.
Menandro (343-292 a.C.), poeta greco*

In questo capitolo si parlerà di studenti con cittadinanza straniera che frequentano le scuole piemontesi. Per comodità di esposizione si è utilizzato l'espressione “studente straniero” nella consapevolezza dei limiti di questa definizione. Occorre infatti tener presente che gli allievi con cittadinanza straniera costituiscono un insieme assolutamente eterogeneo: vi sono bambini nati in Italia o socializzati dalla prima infanzia che sono stranieri solo perché privi della cittadinanza italiana e, all'opposto, vi sono adolescenti che hanno vissuto in prima persona l'esperienza dell'emigrazione e che si trovano nella situazione di dover affrontare lo studio scolastico più impegnativo in una lingua differente dalla propria.

Da molti anni il Piemonte è meta di flussi migratori: i residenti stranieri alla fine del 2008 giungono a costituire il 7,9% della popolazione complessiva. L'immigrazione nella regione ha assunto già da tempo caratteristiche strutturali, con la formazione di nuclei familiari e il ricongiungimento dei familiari dall'estero. Inoltre, la popolazione immigrata risulta più giovane e con una fecondità più elevata rispetto agli autoctoni: nel 2008 il 17% dei nati piemontesi ha genitori stranieri². L'incidenza dei residenti stranieri è pertanto più elevata nelle classi di età giovanili, con effetti in primo luogo sulla composizione degli allievi nelle scuole.

6.1 Gli allievi piemontesi con cittadinanza straniera: i numeri

Nell'A.S. 2008/2009 la Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte³ ha censito 60.721 allievi con cittadinanza non italiana, circa 5.000 in più rispetto all'anno precedente. La crescita del numero di allievi stranieri è notevole: a metà anni novanta costituivano lo 0,8% di tutta la popolazione scolastica (uno straniero ogni 125 bambini italiani); agli inizi del 2000 erano ancora meno del 3% mentre nell'ultimo anno costituiscono il 10,5% del totale iscritti, che equivale a un allievo straniero ogni 10 italiani. Si osserva, tuttavia, negli ultimi due anni un rallentamento della crescita in tutti i livelli di scuola, ad eccezione della secondaria di primo grado.

Gli studenti stranieri forniscono un importante contributo alla crescita della popolazione scolastica piemontese: anche nel 2008 l'aumento complessivo di allievi si deve esclusivamente alla componente straniera, che com-

¹ Il paragrafo 6.1 è stato redatto da Carla Nanni, il paragrafo 6.2 è di Roberta Ricucci; infine il paragrafo 6.3 è di Roberta Valetti.

² XIX Rapporto sull'Immigrazione. Dossier statistico 2009, Caritas/Migrantes.

³ La Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte considera straniero lo studente che non ha cittadinanza italiana. Pertanto sono esclusi dal conteggio sia gli studenti con un solo genitore straniero (spesso in possesso della cittadinanza di entrambi i genitori) sia quelli che hanno ottenuto la cittadinanza italiana. Per informazioni sulla Rilevazione Scolastica si veda www.regione.piemonte.it/istruz/rilev_sco/index.htm. L'IREs Piemonte, per conto della Regione Piemonte, predispone annualmente, con i dati della Rilevazione Scolastica, un Rapporto sul sistema dell'istruzione piemontese. L'appendice statistica comprende una sezione dedicata agli studenti con cittadinanza straniera disponibile sul sito www.sisform.piemonte.it.



pensa il calo di quella italiana. In particolare, ciò avviene nella scuola dell'infanzia e nella primaria, mentre nella secondaria di primo grado anche i bambini italiani risultano in lieve aumento. Nella secondaria di secondo grado, invece, il calo degli allievi italiani è tale da non essere compensato dall'incremento degli allievi stranieri.

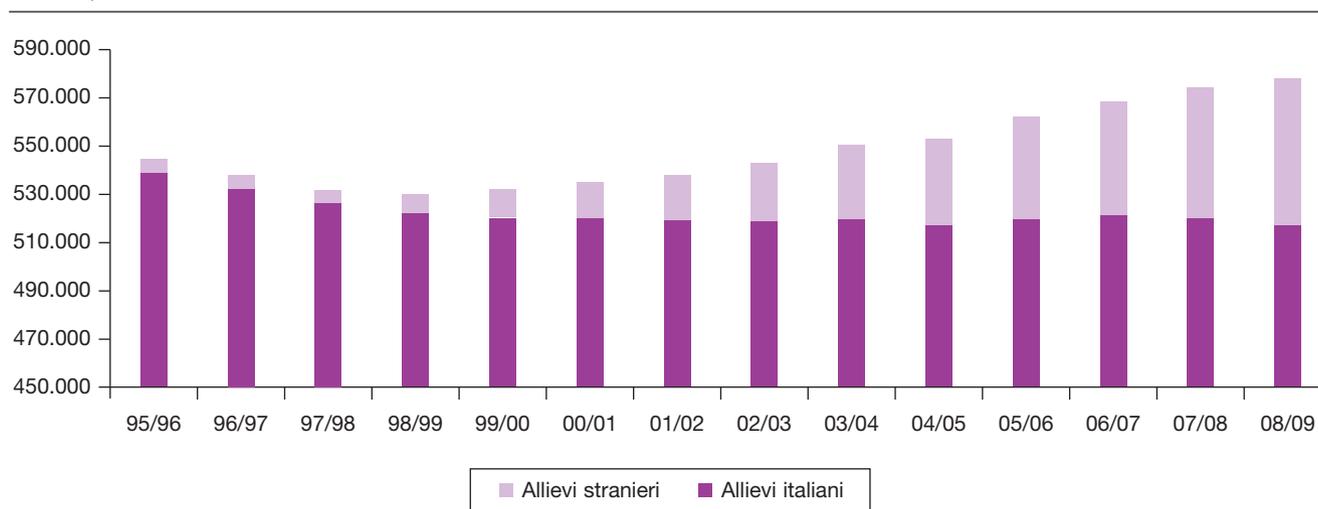
La presenza di allievi stranieri si conferma più elevata nel primo ciclo: la primaria conta il maggior numero di stranieri sia in valori assoluti (più di 22.500), sia in percentuale (12%), seguita dalla secondaria di primo grado, con poco più di 13.500 allievi (11,7%). Anche nella scuola dell'infanzia l'incidenza è elevata, pari al 11,4% (12.720 bambini), mentre la secondaria di secondo grado – con un numero in valori assoluti che sfiora i 12.000 allievi – si conferma l'ordine di scuola con la quota percentuale di stranieri più contenuta, pari al 7,3%, ma con l'incremento più ampio nel quinquennio.

Tabella 6.1 Studenti stranieri: iscritti per livello di scuola (valori assoluti e percentuali, confronto tra gli AA.SS. 2004/2005, 2007/2008 e 2008/2009)

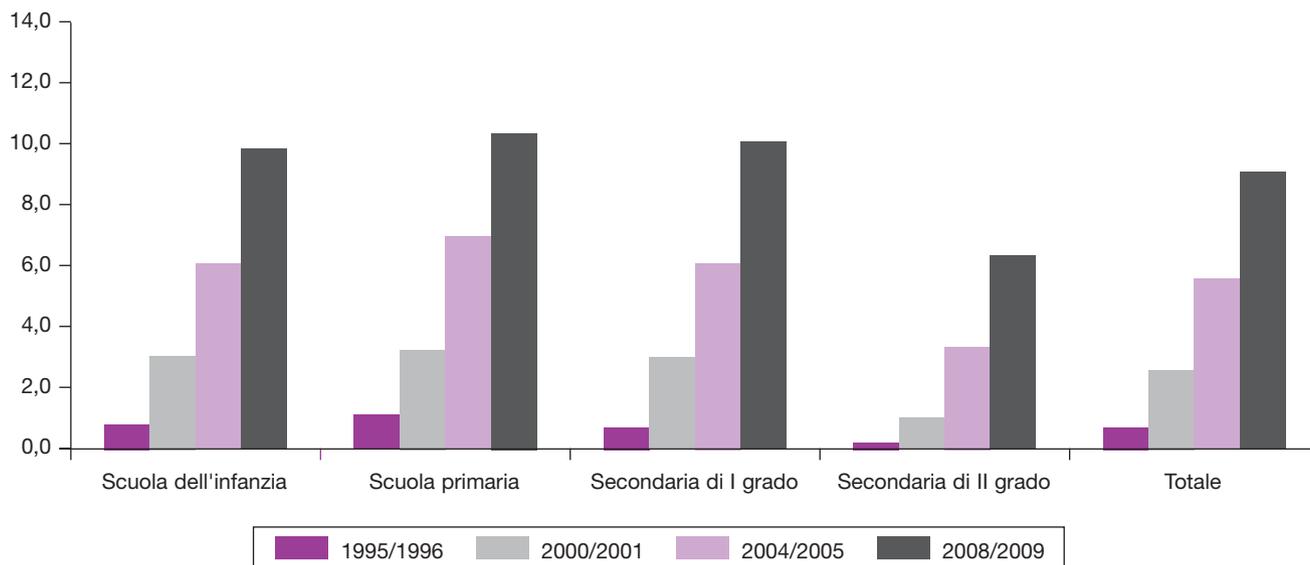
	A.S. 2004/2005			A.S. 2007/2008			A.S. 2008/2009		
	Stranieri	Totale iscritti	Val. % stranieri	Stranieri	Totale iscritti	Val. % stranieri	Stranieri	Totale iscritti	Val. % stranieri
Scuola dell'infanzia	7.367	104.790	7,0	11.173	110.639	10,1	12.720	111.758	11,4
Scuola primaria	14.457	179.413	8,1	21.388	187.671	11,4	22.518	187.828	12,0
Secondaria di I grado	7.866	111.006	7,1	12.071	112.306	10,7	13.503	115.345	11,7
Secondaria di II grado	6.137	157.996	3,9	10.911	164.047	6,7	11.980	163.092	7,3
Totale	35.827	553.205	6,5	55.543	574.663	9,7	60.721	578.023	10,5

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

Figura 6.1 Contributo degli studenti stranieri all'andamento degli iscritti nelle scuole piemontesi dall'A.S. 1995/1996 (valori assoluti)



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

Figura 6.2 Studenti stranieri per livello di scuola (valori percentuali, confronto tra gli AA.SS. 1995/1996, 2000/2001, 2004/2005 e 2008/2009)

Fonte: MIUR

Se si analizza la presenza straniera rispetto al tipo di gestione della scuola si osservano evidenti differenze. Le famiglie immigrate si rivolgono in misura decisamente maggiore alle scuole pubbliche: la percentuale di allievi stranieri si colloca all'11,3% nella scuola statale e raggiunge il 17% nelle scuole pubbliche non statali, principalmente costituite dalle scuole dell'infanzia comunali del Torinese. All'opposto, le scuole private gestite da enti laici o religiosi ospitano, in rapporto ai propri iscritti, una quota modesta di non italiani, pari rispettivamente a 5,2% e 3,5% (Tab. 6.2)

Rispetto all'Italia il Piemonte si conferma una delle aree con la percentuale più elevata di allievi stranieri, preceduta solo da quattro regioni del Centro-nord: Emilia-Romagna (12,7%), Umbria (12,2%), Lombardia (11,3%)

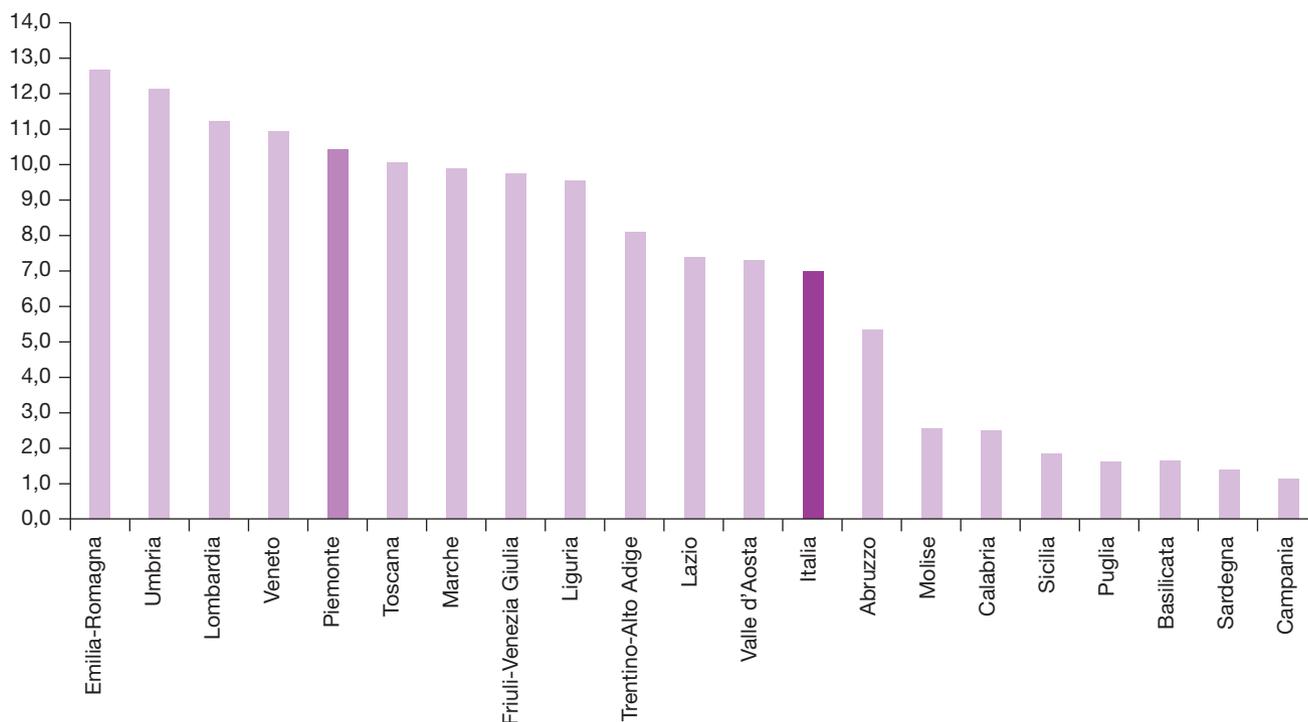
Tabella 6.2 Percentuale di allievi stranieri per livello e tipo di gestione della scuola (A.S. 2008/2009)

	Scuola non statale			Scuola statale	Totale
	Pubblica	Privati laici	Enti religiosi		
Scuola dell'infanzia	17,0	5,3	5,2	13,2	11,4
Scuola primaria	-	5,3	3,0	12,5	12,0
Secondaria I grado	-	6,6	2,1	12,3	11,7
Secondaria II grado	-	3,7	1,6	7,6	7,3
Totale	17,0	5,2	3,5	11,1	10,5

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte



Figura 6.3 Allievi stranieri nelle regioni italiane (valori percentuali, A.S. 2008/2009)

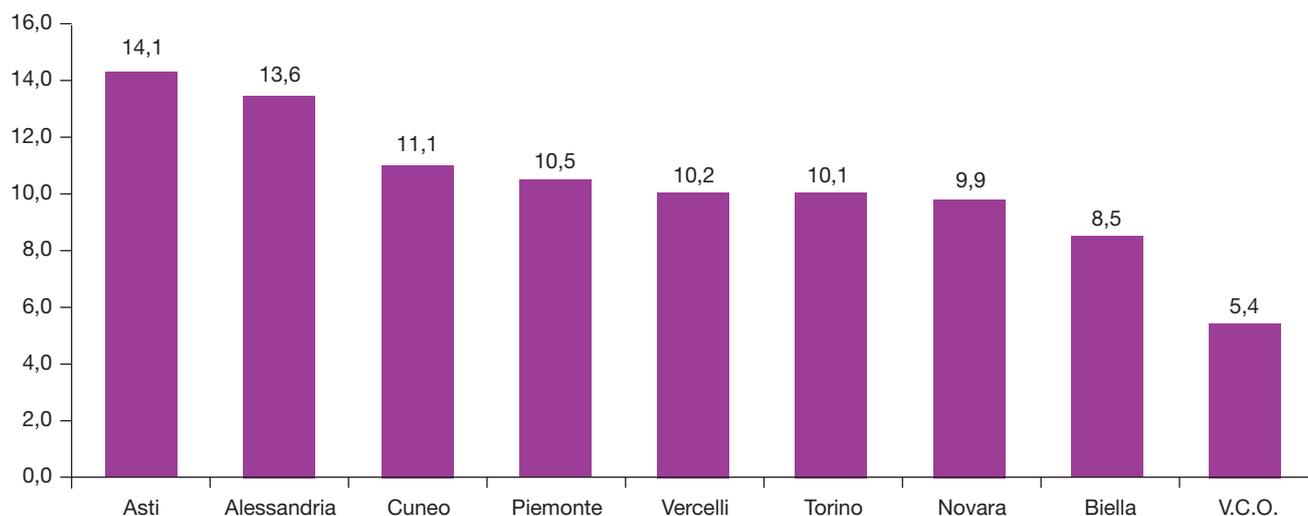


Fonte: elaborazioni IRES su dati MIUR

e Veneto (11%). La media italiana si colloca al 7% per la presenza più contenuta di allievi stranieri nelle regioni del Sud (dall'1,3% della Campania al 5,5% dell'Abruzzo, Fig. 6.3).

La distribuzione degli allievi sul territorio piemontese risulta influenzata, oltre che dall'intensità dei flussi migratori, anche dalla differente grandezza demografica delle province: metà degli stranieri frequenta le scuole della provincia di Torino i cui residenti costituiscono circa la metà di tutta la popolazione regionale. Seguono, per grandezza, il Cuneese con il 15%, l'Alessandrino (11%) e il Novarese (7,9%). Dal punto di vista dell'incidenza percentuale sul totale studenti, invece, è la provincia di Asti ad avere tra i banchi di scuola la quota più ampia di stranieri, ben il 14%, seguita di stretta misura da Alessandria (13,6%). Cuneo, Vercelli, Torino e Novara sono le province che presentano una quota di allievi stranieri vicina alla media regionale (10,5%), mentre nel Biellese e nel V.C.O. continuano a osservarsi le quote meno elevate (rispettivamente 8,5% e 5,4%). Nel complesso, in tutto il territorio piemontese si registra un aumento di allievi stranieri sia in valori assoluti sia in percentuale.

La presenza di allievi stranieri risulta pressoché diffusa su tutto il territorio regionale. Come mostra la figura 6.5, quasi tutti i comuni che ospitano sul territorio sedi scolastiche contano tra i propri allievi anche iscritti stranieri.

Figura 6.4 Studenti stranieri: incidenza sul totale iscritti in ciascuna provincia (A.S. 2008/2009)

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

ri (810 comuni su 892, pari al 91%). Nella maggior parte di questi la presenza di stranieri non supera il 10%: 488 comuni, di cui 193 con quote al di sotto del 5%. Nei rimanenti territori la percentuale si colloca intorno e al di sopra della media regionale: 312 comuni nei quali si registrano quote al di sopra del 10% fino al 30%. Infine, 10 comuni piemontesi mostrano quote complessive superiori al 30%, si tratta di piccoli comuni con pochi studenti e scuole con pluriclassi.

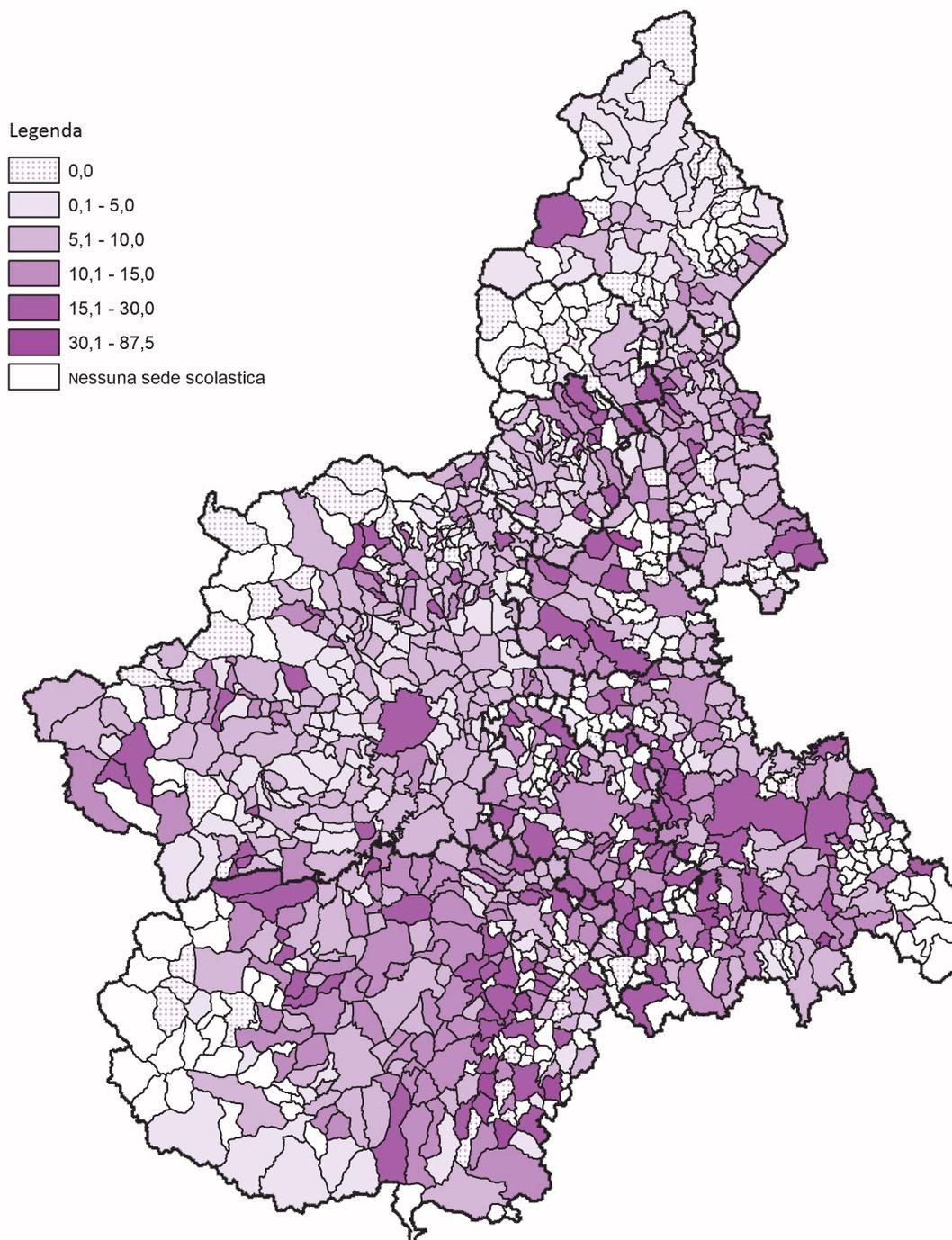
Con riferimento alle sedi scolastiche, si osserva come la percentuale di scuole che ospitano fino al 10% di allievi stranieri sia simile in Piemonte⁴ e in Italia (rispettivamente 49,3% e 47,5%)⁵. Diversamente, il Piemonte si discosta dalla media nazionale sia per la quota più contenuta delle sedi “senza allievi stranieri” (12,6% contro il 26,2%) sia, all’opposto, per il maggior peso di scuole con quote di stranieri superiori al 10%. In particolare, le scuole che superano il 30% di presenza straniera in Piemonte costituiscono il 4,4% del totale, contro il 2,8% della media italiana. Si nota infine come le sedi con il 30% di presenza straniera siano più diffuse nel livello prescolare dove raggiungono il 5,8% (Fig. 6.6).

⁴ In Piemonte nel 2008/2009 la Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte ha censito 4.931 sedi (statali e non statali) escluse le sedi ospedaliere e carcerarie. Le sedi della scuola dell’infanzia e della primaria sono più numerose e diffuse sul territorio, inoltre hanno in media un rapporto allievi/sedi più contenuto. Per un approfondimento sulle sedi si veda IRES Piemonte, *Osservatorio Istruzione 2009*, Torino, IRES, 2010.

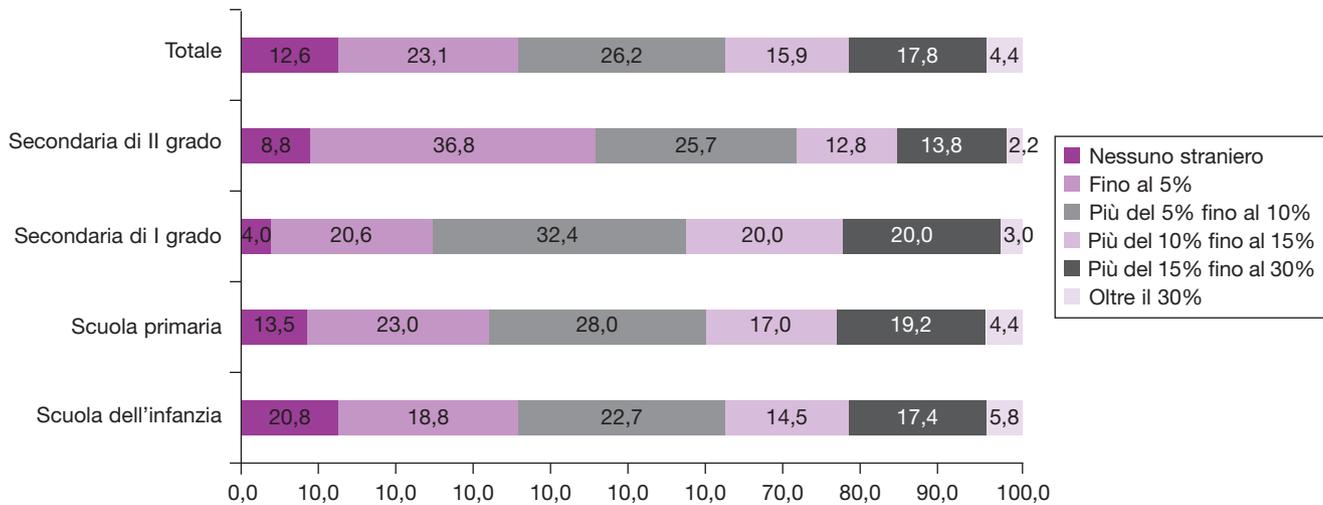
⁵ Dato nazionale e regionale provengono da rilevazioni differenti (rispettivamente MIUR e Regione Piemonte), tuttavia si è ritenuto di poterli confrontare, poiché si intende fornire un’indicazione di massima sull’ordine di grandezza.



Figura 6.5 Distribuzione degli studenti stranieri nei comuni piemontesi (ogni 100 iscritti, A.S. 2008/2009)



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

Figura 6.6 Percentuale di allievi con cittadinanza straniera nelle sedi scolastiche piemontesi per livello di scuola (A.S. 2008/2009)

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

Le nazionalità

La scuola piemontese si caratterizza per una notevole varietà di provenienze degli allievi di origine straniera, la cui cittadinanza è riconducibile a ben tre quarti di tutti i paesi del mondo: 149 nazionalità (più alcuni apolidi).

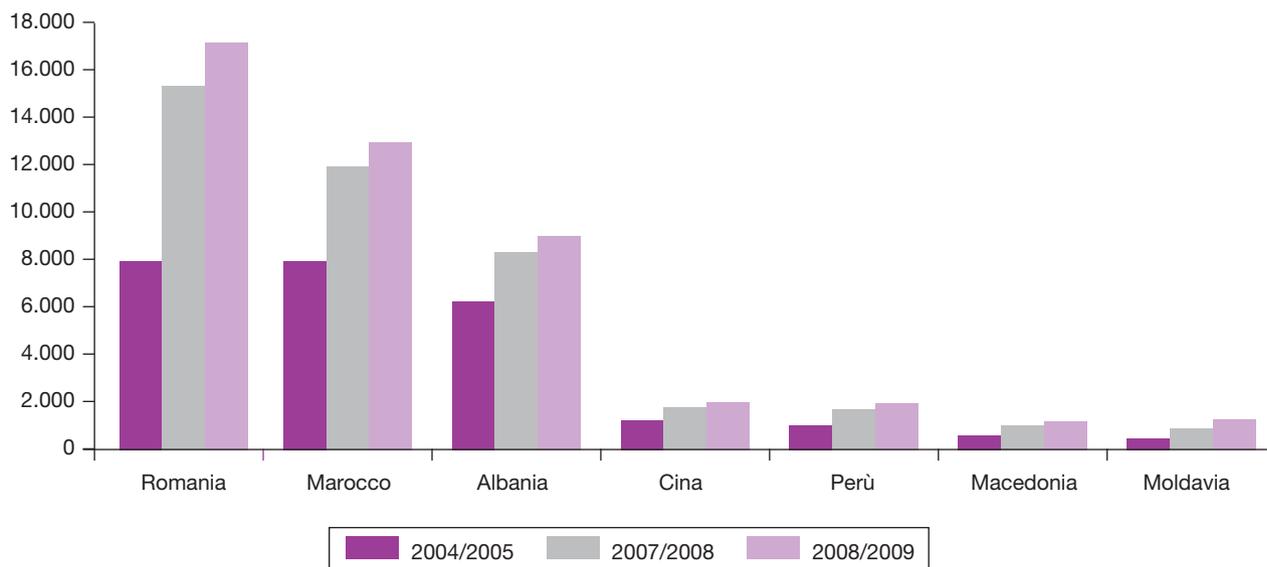
Questa notevole frammentazione è tuttavia compensata dal fatto che la maggior parte degli allievi stranieri è concentrata in poche nazionalità: romena (17.134 studenti, pari al 28% del totale stranieri), marocchina (13.000, 21,4%), albanese (9.016, 14,8%), cinese (2.154, 3,5%) e peruviana (2.088, 3,4%). Tra le rimanenti nazionalità, poche superano i 1.000 allievi (Macedonia, Moldavia, Ecuador, Tunisia) e, all'opposto, vi sono 52 nazionalità per le quali si contano meno di 10 allievi ciascuna.

Nel corso del decennio i consistenti flussi migratori da paesi dell'Est europeo hanno modificato il peso delle diverse provenienze: dal 2005 gli allievi rumeni sono divenuti il gruppo più numeroso superando gli iscritti con cittadinanza marocchina. Nel complesso, la quota di allievi riconducibile ai paesi dell'Est europeo rappresenta il 52,4% di tutti gli allievi stranieri (era al 38,3% nel 2000), mentre è in calo il peso relativo degli allievi provenienti da paesi del Nord Africa (22,6%, era 31,4% nel 2000)⁶.

⁶ Cfr. IRES Piemonte, *Gli studenti stranieri*, in *Osservatorio Istruzione*, varie edizioni.



Figura 6.7 Studenti stranieri per nazionalità più numerose (AA.ss. 2004/2005, 2007/2008 e 2008/2009)



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

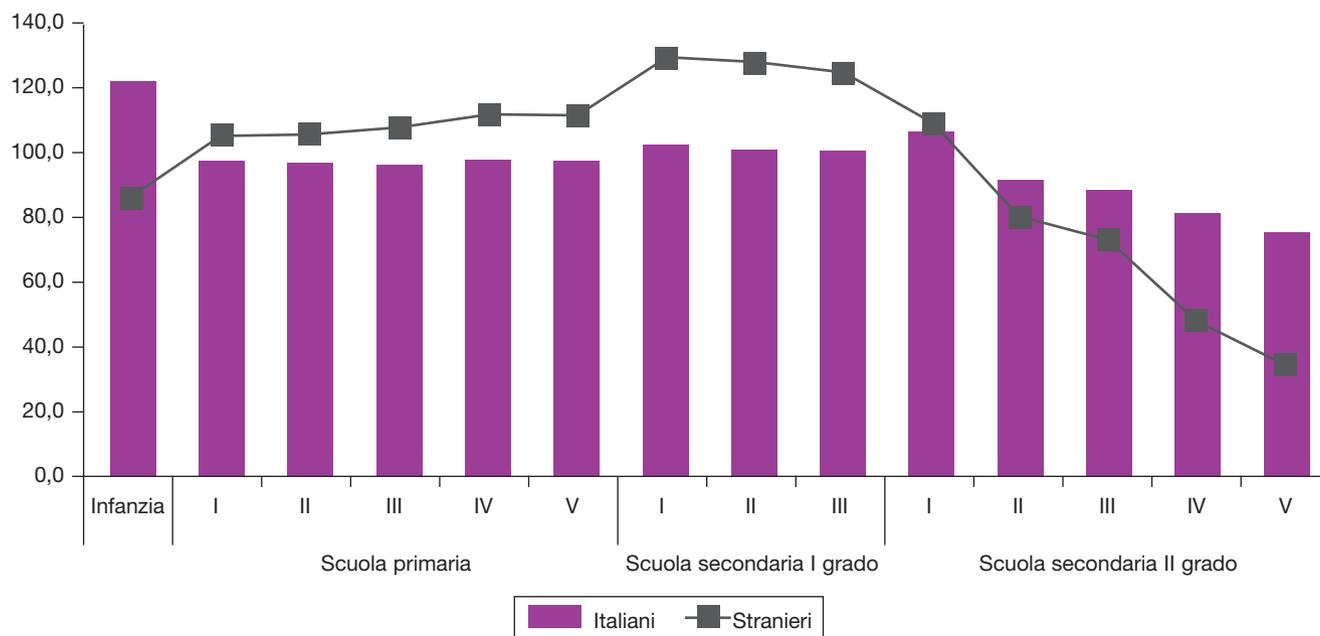
I ragazzi con cittadinanza straniera frequentano la scuola al pari dei loro coetanei italiani? Per rispondere a questa domanda si è calcolato il tasso di scolarizzazione in tutti i livelli di scuola distinguendo tra stranieri e italiani per anno di corso. Il tasso di scolarizzazione rappresentato nella figura 6.8 è “lordo” ossia tutti gli iscritti in un certo livello di scuola – compresi anticipi e ritardi – sono pesati sulla popolazione residente in età per frequentare. Nel primo ciclo, dove la frequenza è da tempo universale, il tasso si attesta intorno a 100. Nel caso degli stranieri il tasso risulta molto più alto di 100, sia per la maggiore presenza di iscritti fuori età (ripetenti, in ritardo) sia per la probabile sottostima nella popolazione di riferimento, poiché alcuni iscritti potrebbero non risultare residenti per irregolarità rispetto al soggiorno o per ritardi nell’iscrizione all’anagrafe. Nei livelli di scuola non obbligatori, invece, la scolarizzazione degli stranieri risulta meno elevata rispetto a quella degli allievi italiani. Nella scuola dell’infanzia il tasso dei bambini stranieri si attesta all’85%, mentre per i bambini italiani è da anni su livelli di piena scolarizzazione. Le differenze in questo livello di scuola – si può ipotizzare – potrebbero dipendere sia da difficoltà di tipo economico (costo della mensa) sia da scelte. La scuola dell’infanzia rappresenta un importante tassello per la socializzazione dei bambini, un spazio educativo fondamentale sia per l’apprendimento della lingua sia per la programmazione che vi viene svolta, propedeutica al successivo inserimento nel primo ciclo. Pertanto, le politiche volte all’inclusione sociale dovrebbero favorirne la frequenza per tutti i bambini e, in particolar modo, per i figli di famiglie immigrate. Il livello di scuola nel quale si riscontrano le differenze maggiori è il secondo ciclo. Si contano 22 punti percentuali di differenza tra il tasso di scolarizzazione complessivo degli allievi italiani (90%) e quello degli allievi stranieri (68%). Distinguendo la partecipazione agli studi secondari per sesso le differenze si ampliano ulteriormente: i ragazzi stranieri pre-

sentano un tasso di scolarizzazione pari ad appena il 59,5%, decisamente più basso delle ragazze straniere (77,4%). Inoltre la differenza tra la partecipazione agli studi secondari dei ragazzi stranieri rispetto a quelli italiani (28 punti percentuali) risulta essere molto più ampia (quasi il doppio) di quella che si registra tra straniere e italiane (15 punti percentuali di differenza).

Se si guarda alla partecipazione agli studi superiori in ciascun anno di corso si osserva come le differenze tra autoctoni e allievi stranieri inizino e crescano muovendo dalla seconda classe in poi. In prima superiore tutti i ragazzi di 15 anni sembrano essere a scuola, ma già in seconda, nonostante l'innalzamento dell'obbligo a 10 anni, il tasso di scolarizzazione scende al 94% per gli italiani e all'80% per gli stranieri. Occorre considerare che una parte di questi ragazzi non risulta a scuola perché termina l'obbligo scolastico in corsi di formazione professionale. Nella terza superiore il tasso si abbassa ulteriormente (rispettivamente 90% e 75%) ma il gap tra italiani e stranieri si mantiene stabile. La maggiore differenza invece si registra nell'ultimo biennio: in quinta gli iscritti con cittadinanza straniera costituiscono solo un terzo dei 18enni stranieri residenti, contro un tasso del 77% degli italiani.

Cosa fanno i ragazzi che non frequentano la scuola superiore? Alcuni di essi, si è detto, frequentano i corsi di formazione professionale finanziati dalla Regione Piemonte: corsi triennali al cui termine si rilascia una qualifica professionale, corsi di apprendistato, ma anche altri tipi di corsi destinati ai giovani in difficoltà privi di qualifica con meno di 18 anni, come ad esempio i percorsi biennali, frequentati in genere da quindicenni ripeten-

Figura 6.8 Tasso di scolarizzazione lordo* degli studenti con cittadinanza italiana e straniera, per livello di scuola e anno di corso (A.s. 2008/2009)



* Rapporto percentuale tra gli tutti gli iscritti (compresi iscritti con meno di 14 anni e più di 18) alla secondaria di II grado e i residenti 14-18enni.

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte



ti ai quali sono riconosciuti crediti in accesso per poter acquisire la qualifica in minor tempo⁷. I dati più recenti fanno riferimento ai corsi iniziati nel 2008: gli allievi 14-18enni con cittadinanza straniera risultano poco più di 2.900, di cui il 70% maschi⁸ e pari al 16,5% dei residenti stranieri in quella classe di età.

Completano il quadro i ragazzi già inseriti nel mondo del lavoro o in attesa di entrarvi. Secondo i dati della *Rilevazione continua delle Forze Lavoro* dell'ISTAT⁹, in Piemonte nel 2008, si stima che i giovani stranieri lavoratori siano il 13% della fascia di età 15-18 anni¹⁰ (quasi 1.700 ragazzi) contro appena il 4% dei ragazzi italiani. Suddividendo per sesso si osserva come i maschi stranieri siano decisamente più impegnati nel mondo del lavoro (18%) sia rispetto alle loro coetanee (4,5%) sia rispetto ai giovani italiani maschi (5,1%) e femmine (2,6%). Diversamente, le percentuali di giovani in attesa di entrare nel modo del lavoro risultano molto più simili sia per cittadinanza sia per sesso: i giovani maschi stranieri costituiscono il 3,5% (dei 15-18enni) contro il 3% che si riscontra tra i maschi italiani. Per le ragazze le percentuali sono appena più contenute: 2,5% per le straniere e 2,3% per le italiane.

I giovani stranieri dunque, in particolar modo i maschi, sono meno presenti rispetto ai loro coetanei italiani nel secondo ciclo in parte perché alcuni di essi si iscrivono ai corsi di formazione professionale, in parte perché si inseriscono più precocemente nel mondo del lavoro, anche con la sola qualifica.

6.1.1 Gli iscritti con cittadinanza straniera nella secondaria di secondo grado

La presenza di allievi stranieri è andata crescendo in primo luogo nel livello prescolare e nella scuola dell'obbligo. Recentemente, anche la secondaria di secondo grado ha visto aumentare in maniera significativa gli allievi con cittadinanza straniera che nel quinquennio risultano quasi raddoppiati: da 6.147 del 2004/2005 a 11.180 del 2008/2009. Si tratta per lo più di ragazzi nati all'estero (nel 2008 per il 94,5%), ma molti di essi hanno mosso i primi passi della loro carriera scolastica nel nostro paese: infatti solo il 4,7% degli stranieri che frequentano il secondo ciclo risulta iscritto "per la prima volta nel sistema scolastico italiano"¹¹.

Rispetto al tipo di scuola secondaria i dati mostrano una sostanziale differenza nelle scelte dei ragazzi con cittadinanza straniera rispetto ai loro coetanei italiani: il 40% si iscrive in un istituto tecnico e il 37,5% in un istituto professionale, contro quote del 33,6% e il 19,6% che si rilevano tra gli autoctoni. Diversamente, i percorsi liceali (compresi quelli eredi degli istituti magistrali) sono scelti dal 20% degli allievi stranieri, meno della metà rispetto alla quota tra gli allievi italiani (43%, fig. 6.9)

Il numero di iscritti stranieri e la loro incidenza percentuale variano, inoltre, all'interno di ciascun tipo di scuola a seconda dei diversi indirizzi. In valori assoluti gli indirizzi che contano più stranieri sono l'istituto tecnico

⁷ Cfr. D. Demo e C. Nanni, *Gli istituti professionali statali in Piemonte*, Torino, IRES, 2009, p. 28, collana "Contributi di ricerca", n. 232.

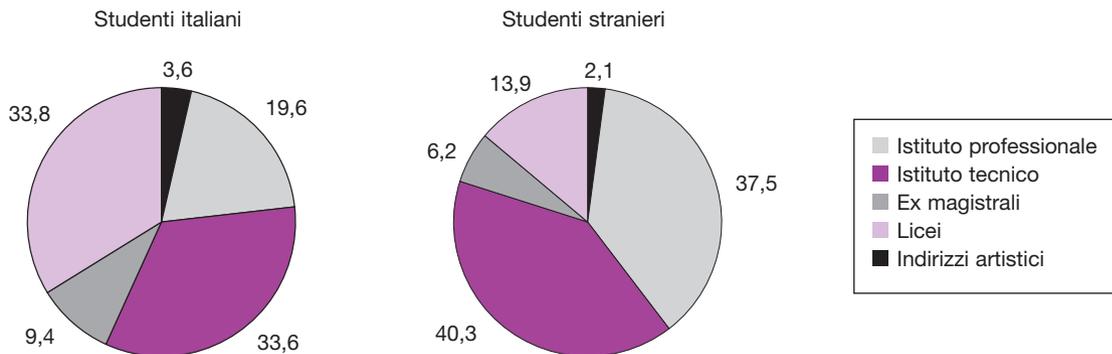
⁸ Non è possibile sommare gli iscritti nella secondaria di secondo grado a quelli della formazione professionale: in primo luogo perché derivano da rilevazioni differenti svolte in diversi momenti dell'anno, inoltre vi sono passerelle che permettono ai ragazzi di passare in corso d'anno dal percorso scolastico a quello della formazione professionale, pertanto i dati potrebbero anche risultare parzialmente sovrapposti. Si vuol fornire un'idea dell'ordine di grandezza degli utenti della formazione professionale e delle differenze di sesso.

⁹ Le elaborazioni utilizzano la media annuale nell'anno 2008. Sono stati estratti i 15-18enni per cittadinanza, condizione occupazione e sesso.

¹⁰ Nella *Rilevazione continua Forze Lavoro* i 15enni risultano tutti inattivi. Tuttavia la quota di giovani occupati o in attesa di occupazione è stata calcolata sul totale dei 15-18enni per avvicinarsi alla classe di età utilizzata per il tasso di scolarizzazione. I 14enni non sono considerati perché esclusi dal campione estratto dalla rilevazione delle forze di lavoro (sono presenti nelle schede di rilevazione solo come i conviventi e figli).

¹¹ Elaborazione dell'Ufficio scolastico regionale del Piemonte

Figura 6.9 Studenti italiani e stranieri per tipo di scuola secondaria di II grado (valori percentuali, fatto 100 la popolazione italiana e straniera, A.S. 2008/2009)



Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

industriale, l'istituto professionale per il commercio e il turismo, l'istituto tecnico commerciale e l'istituto professionale per l'industria e l'artigianato. In valori percentuali la più alta quota di stranieri (intorno al 18%) si osserva negli istituti professionali sanitario/ausiliario, industria/artigianato e commercio/turismo. All'opposto i percorsi di studio meno appetibili per gli stranieri sono quelli svolti nell'istituto professionale per l'agricoltura e l'ambiente e nell'istituto tecnico agrario.

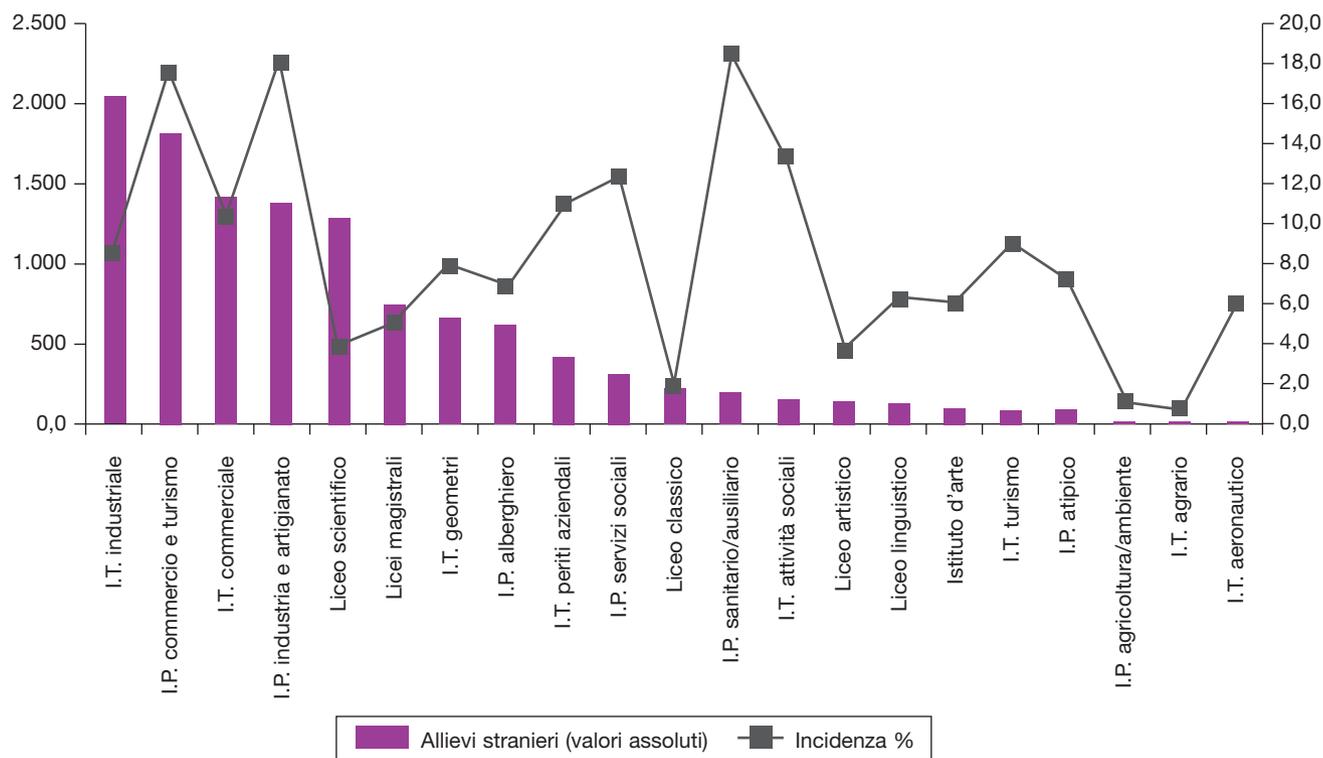
Anche per gli allievi stranieri si osservano differenze di genere nella scelta della scuola superiore. Metà dei maschi si concentra in scuole riconducibili all'area industriale (istituto tecnico industriale e istituto professionale industria/artigianato, rispettivamente 1.595 e 1.204 ragazzi); diversamente, le scelte delle ragazze risultano più distribuite nei diversi indirizzi; tuttavia, una quota importante, pari al 36%, si rivolge a una scuola dell'area commerciale (istituto professionale commercio e turismo e istituto tecnico commerciale). Infine, le ragazze scelgono un percorso liceale accademico (classico e scientifico) più frequentemente rispetto ai maschi: 15% delle straniere complessive contro il 10% dei ragazzi stranieri.

Essere figli di una famiglia immigrata dall'estero influenza la scelta dei percorsi dopo il primo ciclo? L'analisi dei dati sembra suggerire di sì. I ragazzi stranieri si rivolgono più frequentemente verso percorsi professionalizzanti. Studi svolti sulle seconde generazioni mostrano come le differenze – registrate anche dai nostri dati – tra le scelte scolastiche degli immigrati e quelle degli autoctoni si mantengano altresì a parità di performance scolastica¹².

Le differenze di scelta dei percorsi nella secondaria di secondo grado tra ragazzi stranieri e italiani possono essere spiegate da diversi fattori. In primo luogo gli stranieri, più frequentemente di quanto possa capitare ai giovani italiani, hanno necessità di un inserimento a breve termine nel mondo del lavoro. Tale urgenza può dipendere non solo da ragioni economiche (non pesare sul bilancio familiare) ma anche dalla necessità, com-

¹² N. Barban, M.J. White, *The Transition to Secondary School of the Second Generation of Immigrants in Italy*, extended abstract prepared for LUSSP 2009 Conference; O. Casacchia, L. Natale, A. Paterno, L. Terzera, *Studiare insieme, crescere insieme? Un'indagine sulle seconde generazioni in dieci regioni italiane*, Milano, Franco Angeli, 2008.

Figura 6.10 Studenti stranieri negli indirizzi di scuola secondaria di II grado (valori assoluti e incidenza percentuale sul totale degli iscritti in ciascun indirizzo, A.S. 2008/2009)*



* La scuola americana (ACAT) e il liceo francese non sono compresi nel grafico: l'elevata presenza di stranieri (38%) in queste scuole è parte delle loro caratteristiche strutturali.

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

più di 18 anni, di ottenere un permesso di soggiorno indipendente da quello dei genitori. In secondo luogo una insufficiente padronanza della lingua italiana può, per alcuni, rappresentare ancora un ostacolo per l'accesso a percorsi di studio percepiti come più impegnativi. In terzo luogo conta la propensione della famiglia ad assumersi il rischio di un investimento in istruzione di cui non si è sicuri del risultato o della sua immediata spendibilità sul mercato del lavoro.

Il nostro sistema scolastico dovrebbe rimuovere tutti gli ostacoli alla continuazione degli studi e favorire per tutti l'uguaglianza di accesso ai livelli più alti di istruzione; tuttavia, è noto che il background socioeconomico della famiglia di origine gioca ancora un ruolo sia nelle performance scolastiche sia nella scelta dei percorsi. Inoltre, qualora si raggiungano credenziali scolastiche elevate, l'origine sociale può influenzare anche il modo in cui queste sono "spese" alla ricerca di lavoro¹³. Premesso che tutti i percorsi scolastici han-

¹³ Cfr. A. Schizzerotto, C. Barone, *Sociologia dell'istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2006; J. Goldthorpe, M. Jackson, *La meritocrazia dell'istruzione e i suoi ostacoli*, in "Stato e Mercato", n. 82, aprile 2008, Bologna, Il Mulino.

no la medesima dignità, il fatto che gli allievi stranieri siano più presenti nei percorsi professionalizzanti rispetto ai loro coetanei italiani può essere letto come un segnale di disuguaglianza delle opportunità. Infatti, tali scelte scolastiche possono avere ripercussioni sulla eventuale prosecuzione degli studi, ma anche sul tipo di lavoro che verrà svolto in futuro, con maggiori possibilità di collocarsi in posizioni lavorative di livello medio-basso.

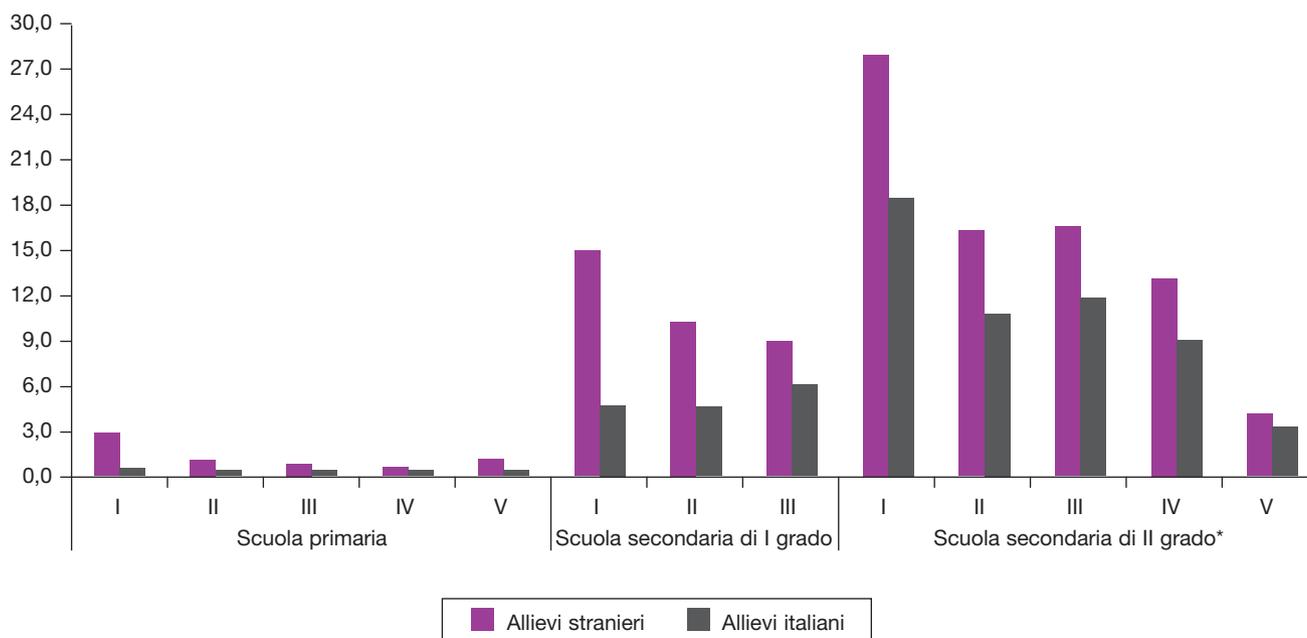
6.1.2 Gli esiti

In questo paragrafo si presentano brevemente gli esiti, in termini di promossi e bocciati, degli allievi con cittadinanza straniera considerati nel loro complesso e in comparazione con gli allievi italiani.

Da tempo, nella scuola primaria quasi tutti i bambini sono ammessi all'anno successivo. I pochi bocciati costituiscono casi particolari di bambini in difficoltà; tra questi la quota di allievi stranieri è lievemente più ampia in tutti gli anni di corso rispetto agli italiani: in particolare al primo anno, dove si concentra il maggior numero di bocciati stranieri: 128 sui 304 totali nei cinque anni.

Passando nella secondaria di primo grado, aumenta la quota di bocciati così come il gap tra stranieri e italiani. Si nota tuttavia che mentre nella prima classe la differenza del tasso di bocciatura tocca il massimo, pari a 10,6 punti percentuali, negli anni successivi le differenze si attenuano notevolmente: in terza si registra una quota di respinti pari al 6% tra gli italiani e il 9% tra gli stranieri.

Figura 6.11 Respinti nel primo e secondo ciclo, per anno di corso e cittadinanza (A.S. 2008/2009)



* Per la scuola secondaria di II grado il tasso di bocciatura si riferisce agli esiti di giugno 2009 (non sono compresi i promossi con giudizio sospeso che hanno sostenuto il test a settembre 2009, i cui risultati non sono ancora disponibili).



Nella scuola secondaria di secondo grado il numero di bocciati cresce ulteriormente. Le difficoltà che tutti gli allievi incontrano nel primo anno di corso paiono colpire in misura maggiore gli iscritti con cittadinanza straniera, i cui bocciati a giugno costituiscono il 28% degli scrutinati (contro il 18% degli italiani) e di cui il 30% è promosso con *giudizio sospeso*, ovvero deve sostenere un test a settembre per accedere all'anno scolastico successivo. Anche in questo livello di scuola le difficoltà legate all'inserimento in corso d'anno e alla conoscenza dell'italiano¹⁴ condizionano in misura maggiore i risultati scolastici rispetto alla primaria. Si osserva, tuttavia, dopo la "crisi" del primo anno un progressivo attenuarsi delle differenze: in quinta il tasso di bocciatura tra stranieri e italiani è simile (rispettivamente 4,2% e 3,4%).

Il calo delle bocciature si presta tuttavia a una duplice lettura: i ragazzi che proseguono gli studi tendono a superare le difficoltà iniziali e a inserirsi pienamente nel sistema scolastico; d'altra parte coloro che giungono alla maturità sono ancora pochi (1.128 esaminati interni nel giugno 2009) perché l'insuccesso spinge i ragazzi ad abbandonare la scuola; inoltre mancano all'appello anche coloro che dopo aver ottenuto la qualifica decidono di non proseguire gli studi per inserirsi nel mondo del lavoro. Pertanto, la comparazione dei risultati tra italiani e stranieri negli ultimi due anni di scuola secondaria di secondo grado va considerata con cautela.

6.2 Oltre i numeri: cosa emerge dalle ricerche sugli studenti stranieri?

Nel corso degli ultimi quindici anni si è assistito a un'evoluzione del rapporto fra scuole e allievi stranieri, in termini sia numerici sia progettuali¹⁵. A fronte di presenze scolastiche crescenti, sono stati predisposti progetti di accoglienza, di apprendimento linguistico e d'inserimento per gli allievi stranieri, sono stati elaborati moduli formativi per insegnanti, si è irrobustita la collaborazione fra l'ambito istituzionale e il privato sociale.

In un contesto socioeconomico in continuo cambiamento, l'arrivo e la crescita costante degli allievi stranieri aumenta ulteriormente l'eterogeneità della popolazione scolastica complessiva e la diversificazione dei bisogni educativi e formativi a cui rispondere. Prendere atto di ciò rappresenta un significativo passo in avanti nella predisposizione di dispositivi educativi capaci di costruire reali percorsi di inserimento. Questo non significa successo scolastico per tutti. La scuola, oggi come ieri, sembra mantenere il suo ruolo di ambiente entro cui si riproduce la struttura di classe. Infatti, sulla chance di successo scolastico agiscono numerosi fattori come descritto precedentemente. Compito della scuola è quello di lavorare per contrastare gli effetti negativi di tali variabili, garantendo pari opportunità a tutti, nel rispetto delle caratteristiche e delle potenzialità del singolo.

Questo compito è svolto? L'evoluzione del rapporto fra scuola e allievi con cittadinanza non italiana è stata negli ultimi anni oggetto di attenzione di numerose ricerche. Le scuole secondarie di secondo grado e le agenzie formative sono state messe sotto osservazione, attraverso ricerche quantitative e qualitative, sempre comparando gli studenti (italiani e stranieri) attraverso le cosiddette "3P": Percorsi, Performance e Prospettive. Più raramente il punto di osservazione sono stati gli insegnanti e i genitori.

¹⁴ La conoscenza linguistica dei giovani immigrati nati nel paese di provenienza dipende dalla combinazione di due fattori: età di arrivo e anni di permanenza in Italia.

¹⁵ Si ricordano i lavori di E. Sulis, M. Vinai, *L'immigrazione nel Biellese: presenza sul territorio, lavoro e salute*, 2009; S. Mosca, L. Capisani, A. D'Aggruma, *Allievi di cittadinanza non italiana nelle scuole di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2008-2009*, 2009; Osservatorio sull'Immigrazione in provincia di Cuneo, *La scuola e la società multi-etnica*, 2009 (documenti reperibili alla sezione pubblicazioni di www.piemonteimmigrazione.it).

Per quanto riguarda i percorsi, si conferma il peso significativo dei canali di istruzione e formazione professionale per gli allievi non italiani neo arrivati e per molti tra coloro da più tempo in Italia, a cui si aggiungono però preziose informazioni qualitative su percorsi di arrivo, motivazioni alla scelta, dinamiche interne alle famiglie, alle scuole e alle classi. Emerge un quadro complesso, in cui il binomio allievo straniero e percorso professionale assume sfumature diverse a seconda delle condizioni socioeconomiche delle famiglie, dell'offerta formativa di un dato territorio e della biografia migratoria (eventuale) dei singoli studenti¹⁶. I percorsi di istruzione e di formazione sembrano essere ancora predeterminati per gli allievi stranieri: interesse reale verso professioni e mestieri da cui i coetanei italiani rifuggono? I dubbi su questa interpretazione sono numerosi, tanto da chiamare in causa responsabilità della scuola (e del suo sistema di orientamento)¹⁷, delle famiglie¹⁸ (incapaci di muoversi fra il sistema italiano dell'istruzione) e della società nel suo complesso (che rimanda immagini stereotipate per cui l'accento, l'ascendenza e l'aspetto determinano carriere e inserimenti lavorativi)¹⁹. Parallelamente, emerge come interessante una nuova pista di ricerca, ossia quella relativa a coloro che arrivano alla scuola secondaria di primo e secondo grado per promozione. Un ambito di osservazione e di indagine, ancora poco frequentato, ma che potrebbe essere importante coltivare per meglio comprendere se e come il passaggio attraverso un ordine di scuola garantisca competenze e metta al riparo da pesanti ritardi nel ciclo di istruzione successivo. È il tema di come le scuole si stanno attrezzando non tanto per la gestione dell'emergenza quanto per quella dell'ordinaria differenza d'origine degli allievi: l'obiettivo è quello di evitare che gli studenti di origine straniera vengano penalizzati in ingresso e negli esiti orientativi in virtù – esclusivamente – del loro background familiare di migrazione.

Sul versante delle performance, il gap linguistico continua ad essere considerato la chiave di volta per trasformare gli allievi non-parlanti nella L2 in studenti brillanti. Non solo per gli ingressi in corso d'anno, ma anche per le seconde generazioni, come evidenzia una rilevazione dell'ANSAS sulle dichiarazioni di 511 scuole del Piemonte (Tab. 6.3).

Tabella 6.3 Tipologia dell'offerta didattica per l'apprendimento della lingua italiana, per caratteristiche degli allievi con cittadinanza non italiana

	Seconda generazione	In corso d'anno
Alfabetizzazione	68,4	71,7
Consolidamento	71,4	75,1
Linguaggi delle discipline	51,4	53,4

Fonte: P. Nervo, *Integrazione degli alunni stranieri*, ANSAS Piemonte (ex IRRE), 2009.

¹⁶ FIERI, *Giovani e territorio. Percorsi di integrazione di ragazzi italiani e stranieri in alcune province del Piemonte*, Torino, 2009.

¹⁷ Di questi temi si occupa un progetto denominato POSF – Progetto di Orientamento e Successo Formativo, finanziato dalla Compagnia di San Paolo, e gestito dall'associazione Il Nostro Pianeta (www.posf.it).

¹⁸ A tal proposito si rimanda a un'indagine che nel capoluogo di regione ha approfondito il tema delle domande delle famiglie straniere alla scuola italiana, da cui emerge la richiesta di severità e garanzia di una formazione/istruzione di qualità (V. Cotesta, *Le domande delle famiglie straniere alla scuola italiana*, Roma, CNEL, 2010).

¹⁹ Si rinvia a tal proposito alla ricerca e analisi sull'organizzazione degli istituti scolastici di fronte all'aumento degli allievi stranieri nel contesto torinese e albese presentata nel contributo di A. Luciano, M. Demartini, R. Ricucci, *La scuola*, in I. Ponzo, G. Zincone (a cura di), *Immigrati: servizi uguali o diversi*, Roma, Carocci, 2009, pp. 57-96.



Emerge un paradosso: mentre si irrobustiscono le voci di insegnanti che sottolineano la validità del bilinguismo, del recupero delle competenze acquisite in un'altra lingua, della possibilità dell'insegnamento/valutazione delle materie curriculari nella lingua madre degli studenti, soprattutto se neo-arrivati in preadolescenza o adolescenza, la realtà sembra muoversi in senso opposto. L'accento è ancora posto sulla mancanza e sul deficit linguistico degli studenti (e delle loro famiglie) piuttosto che su una riflessione interna alla scuola sul piano didattico, metodologico e delle competenze (nuove o da rafforzare) per interagire con allievi dai percorsi di vita complessi e non sempre comprensibili e gestibili affidandosi alla sola esperienza e/o formazione ricevuta. L'aggiornamento *on-the-job* e *in itinere* diviene sempre più un elemento imprescindibile nel quadro delle caratteristiche dei docenti della scuola oggi.

Lo sguardo verso il futuro è l'aspetto più interessante. Le prospettive, pesantemente penalizzate dall'attuale scenario socioeconomico, rilevano ancora come per gli allievi con cittadinanza non italiana vi siano progetti familiari, processi di discriminazione e vincoli normativi che si intrecciano condizionandone il loro futuro. A questo proposito può essere utile riportare quanto emerso da una ricerca su studenti italiani e stranieri nelle province di Asti, Alessandria e Torino: "Tra italiani e stranieri, gli autoctoni sembrano più orientati a percorsi educativi lunghi e a posticipare l'ingresso nel mercato del lavoro: il 41% vuole frequentare l'università vs. il 32% della seconda categoria. Chi ha una provenienza al di fuori dei confini nazionali cercherà più in fretta di trovare un lavoro, anche con una sola qualifica professionale (22% vs. 12%). Chi è nato in Italia o è arrivato da bambino ha qualche chance in più rispetto ai neo-arrivati di proseguire con una carriera universitaria (35% vs 28%), al contrario entrambe le categorie si ritrovano con pesi molto simili tra chi terminerà solo i corsi di formazione professionale, rispettivamente 17% e 20%, mentre gli italiani sono il 12%. Per gli stranieri le aspettative lavorative sono ancora leggermente più basse rispetto agli italiani (16% vs 24% mira a professioni qualificate) e una quota rilevante vuole trovare un'occupazione come artigiano o operaio in un'industria (22% vs 14%). In questo caso la permanenza in Italia ha un peso importante sulle aspirazioni professionali, anche se chi è qui da più tempo non ha percorsi scolastici/formativi tanto diversi dai nuovi arrivati e ambisce comunque in misura maggiore a professioni qualificate (24% vs 16%), non è orientato a mestieri di basso profilo (13% vs 33%) ed è attratto in misura maggiore dal mondo dello spettacolo (13% vs 7%). Analogo discorso vale per coloro che frequentano istituti tecnici e licei: in questo caso l'assimilazione alle prospettive dei coetanei italiani è forte"²⁰.

Una battuta sul rapporto con l'istruzione universitaria. Gli studenti stranieri negli atenei piemontesi negli ultimi tre anni (ossia fino al 2008/2009) hanno conosciuto un trend positivo. Si tratta ancora soprattutto di giovani in arrivo direttamente dall'estero piuttosto che di arrivi dalla scuola secondaria di secondo grado italiana, componente che raggiunge il 48% nei tre atenei della regione e il 21% al Politecnico sul totale degli iscritti nel 2008/2009. Si tratta di percorsi da approfondire. Innanzitutto sulla scelta delle facoltà frequentate: i numeri ridotti di iscritti a facoltà con test d'accesso rivelano ancora un deficit linguistico (anche fra gli studenti diplomati in Italia)? Segnalano la necessità di adeguamento dei test stessi, di fronte a esaminandi che possono conoscere l'italiano ma non raggiungere quella conoscenza della cultura di un paese che spesso va oltre il compito della scuola? E poi sulla tenuta di questi studenti e sulle carriere: rispetto ai coetanei italiani, sono più motivati e rendono di più o hanno risultati meno brillanti? Quale il legame con il permesso di soggiorno?

²⁰ R. Ricucci, M. Demartini, *Diventare adulti a scuola*, in FIERI, *Giovani e territorio* cit., pp. 44-45.

A conclusione di questo percorso, occorre sottolineare come l'interrogativo di fondo sia comune a tutte le ricerche e gli approfondimenti qualitativi: gli studenti stranieri si inseriscono, raggiungono risultati scolastici e si proiettano nel futuro in maniera diversa dai loro coetanei italiani? Le varie ricerche²¹ sottolineano un dato che anno dopo anno appare sempre più marcato: le migrazioni internazionali rivelano come la variabile discriminante nel rapporto con la scuola delle giovani generazioni sia la classe sociale di appartenenza e quindi le caratteristiche della famiglia.

Ecco allora che le similitudini diventano più forti delle differenze, che rimangono – importanti – sul versante giuridico: essere italiano o meno, anche a scuola, fa la differenza. Così come essere arrivati in Italia da poco o da molto tempo. Non solo per i risvolti legati alla rapidità dell'apprendimento linguistico e all'inserimento nel gruppo dei pari. Sono elementi importanti per l'accoglienza e l'inserimento a scuola, tema per cui il sistema dell'istruzione italiano è (o forse era) all'avanguardia, con la scelta della "scuola per tutti". Una scuola dove anche la normativa sulla sicurezza si è inserita complicando ulteriormente il lavoro all'interno di questa importante agenzia di socializzazione.

Il monitoraggio delle progettualità e degli strumenti di cui le scuole piemontesi si sono dotate, realizzato attraverso la scheda per la richiesta fondi nell'ambito del bando Regione Piemonte/MiUR²², presenta un quadro caratterizzato ancora da molte ombre. Anzitutto si rileva una vivacità del capoluogo di regione, sia nella capacità di predisposizione di interventi sia in quella di intercettazione di risorse. Vivacità che nel tempo non si è però tradotta in un sapere diffuso, di cui anche le scuole negli altri territori potessero beneficiare. E la creazione di un database in cui documentazione prodotta, materiali elaborati, strategie di intervento e di sostegno all'inserimento, all'apprendimento e al rafforzamento nelle materie curriculari è sollecitata e richiamata da insegnanti di ogni ordine e grado. Occorre non solo rilevare la mancanza di diffusione e il più lento avvicinarsi al tema, da parte di contesti territoriali che hanno dovuto far fronte a un arrivo meno dirompente e più graduale degli allievi con cittadinanza non italiana. A preoccupare è la scarsa attenzione a questa problematica in alcune filiere formative superiori e in quelle della prima infanzia: nel primo caso si tratta di uno sguardo al prossimo futuro, ossia a quel domani dove i figli dell'immigrazione lasceranno i percorsi professionali per quelli più prestigiosi. Nel secondo caso, si tratta di lavorare per evitare che l'accento sulla socializzazione propria della scuola dell'infanzia e materna non faccia sottovalutare un necessario accompagnamento e rafforzamento per quanto riguarda la lingua italiana, per quei bambini che a casa si ritrovano in un altro universo linguistico, non apprezzato e anzi ancora svalutato dal mondo della scuola e della società in generale. Inoltre, come altre esperienze europee insegnano, i primi anni dell'esperienza formativa e dell'incontro con l'alterità sono i più preziosi per lavorare sul versante della conoscenza dell'altro, del rispetto della diversità e della reciproca accettazione.

Questo lavoro necessariamente deve coinvolgere anche le famiglie italiane e straniere, le prime aiutate ad attrezzarsi alla comprensione di una realtà in profonda trasformazione, per il cui confronto non sono stati preparati, le altre affiancate per imparare a muoversi nell'universo scolastico italiano. Tutte le ricerche, infine, riconoscono a insegnanti e dirigenti scolastici la prontezza di reazione di fronte al cambiamento, che

²¹ Si citano a titolo esemplificativo: M. Perino, M. Eve, W. Bonapace, *Gli spazi degli adolescenti. Una ricerca sui figli degli immigrati in provincia di Asti*, Torino, Zamorani, 2008; M. Santagati, *Percorsi e scelte formative e di vita degli adolescenti stranieri, sintesi presentata nell'Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in provincia di Torino. Rapporto 2009*, 2009.

²² È quindi una rilevazione da cui sono esclusi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado che non hanno partecipato a tale bando.



però ancora fatica a trovare negli interlocutori istituzionali la capacità di trasformarsi in fondamenta di un sistema solido e consolidato proprio di un cambiamento strutturale, come è quello portato dei figli dell'immigrazione.

6.3 Gli effetti della crisi e del pacchetto sicurezza sulle famiglie degli allievi stranieri: alcune testimonianze

I figli dell'immigrazione, anche quelli nati in Italia, si scontrano con un futuro incerto nel quale la partecipazione effettiva e più attiva nella società²³ viene messa in crisi dalla stessa condizione giuridica di "straniero", che rende più difficili i percorsi di inserimento e di mobilità sociale. Tale condizione, determinata dalla normativa in materia di immigrazione e di accesso alla cittadinanza italiana risulta aggravata dall'entrata in vigore del cosiddetto "pacchetto sicurezza" (legge 94 del 15 luglio 2009, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica") che insieme agli effetti della crisi economica rende particolarmente difficile e precaria la vita delle persone, aumentando la disuguaglianza sociale tra chi è cittadino italiano e chi non lo è. Qual è allora il futuro che si delinea per i "nuovi italiani"²⁴ (di fatto ma non di diritto) nell'era della crisi globale e del pacchetto sicurezza? Quali sono le strategie messe in atto dalle famiglie e in che modo queste stanno influenzando i percorsi scolastici e la socializzazione dei figli dell'immigrazione? Come si pone la scuola, intesa come luogo fiduciario per molte famiglie straniere e come avamposto di socializzazione interculturale, di fronte alle nuove questioni che la situazione attuale presenta?

Nel presente paragrafo riportiamo alcune tendenze che stanno emergendo la cui portata e i cui effetti non possono ancora essere quantificati. I dati di cui disponiamo si riferiscono all'anno scolastico 2008/2009 e dunque non registrano la situazione che si è delineata a partire dall'autunno del 2008, con il manifestarsi della crisi, e ha assunto l'assetto attuale a luglio del 2009 con l'entrata in vigore della legge 94. Ciò che verrà riportato di seguito è frutto di alcune riflessioni condivise con insegnanti, operatori, esperti, e condotte su differenti territori piemontesi²⁵. Dagli incontri emergono tendenze già riscontrabili da un paio di anni: una lieve diminuzione del tasso di scolarizzazione degli allievi stranieri nei livelli di scuola non obbligatori e una concentrazione maggiore negli istituti tecnici e professionali e nella formazione professionale. Inoltre, il peggioramento di tutti gli indici di insuccesso scolastico trova una delle maggiori motivazioni proprio nella crescente presenza degli allievi stranieri in tutti i livelli di scuola.

6.3.1 Obbligo scolastico e pacchetto sicurezza

Le disposizioni in materia di sicurezza contenute nella legge 94/2009 hanno introdotto nuove criticità. Occorre ricordare che se da una parte l'iscrizione scolastica, al pari delle cure sanitarie, è stata esclusa dal novero

²³ Documento del Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio sull'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio*, Bruxelles, 20 ottobre 2009.

²⁴ Dal titolo del testo di G. Dalla Zuanna, P. Farina, S. Stozza, *Nuovi Italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, Bologna, Il Mulino, 2009.

²⁵ Gli incontri sono stati promossi dall'Osservatorio sull'Immigrazione in Piemonte insieme al Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino e a FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione) con la finalità di ricostruire gli effetti della crisi economica sulle famiglie straniere, all'interno di un contesto generale reso più complesso dalle nuove norme in materia di soggiorno degli stranieri. I territori interessati sono stati quelli delle Province di Torino, Asti e Cuneo. Sui territori di Alba e Bra gli incontri sono stati organizzati grazie alla collaborazione del Servizio Stranieri del Comune di Alba e del consorzio socio-assistenziale INTESA.

degli atti civili per cui è obbligatorio esibire il permesso di soggiorno, l'effetto annuncio può aver dissuaso alcune famiglie dall'iscrivere i figli nella scuola dell'infanzia e dopo il biennio di scuola secondaria di secondo grado. D'altra parte l'articolo 6, comma 2²⁶, parla di prestazioni scolastiche obbligatorie, inducendo a credere che la copertura sia limitata alle scuole dell'obbligo e possa estendersi solo fino ai 16 anni. Che cosa si debba intendere per obbligo scolastico non è tuttavia così chiaro.

In proposito sono state avanzate soluzioni di tipo interpretativo, uniche possibili dal momento che si tratta di una normativa nuova e non è ancora stata prodotta giurisprudenza in proposito. Riportiamo di seguito l'interpretazione proposta dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi) e quella adottata dal Comune di Torino per quel che riguarda l'iscrizione alle scuole dell'infanzia dei figli di persone prive di permesso di soggiorno, dal momento che in risposta a queste (insieme al quesito posto dal Comune di Bologna sull'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno per l'iscrizione agli asili nido) il Ministero dell'Interno ha chiarito che "alla luce delle norme vigenti ed in particolare dell'articolo 38 del T.U. Immigrazione e dell'art. 45 del D.P.R. 349/99, i minori stranieri sul territorio, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, hanno diritto all'istruzione nelle scuole di ogni ordine e grado". Inoltre, con la nota del 13 aprile 2010 il Viminale ha risposto al quesito posto dal Comune di Bologna, sostenendo che per le domande di iscrizione all'asilo nido dei minori stranieri non sussiste alcun obbligo di esibire il permesso di soggiorno.

Con la nota "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" l'Asgi aveva già sostenuto che l'articolo 6, comma 2 (come modificato dalla legge 94/2009), se correttamente interpretato, garantisce il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi anche rispetto alla scuola dell'infanzia, all'asilo nido, alla scuola secondaria superiore e alla formazione professionale dopo i 16 anni; ai servizi e alle provvidenze finalizzati a promuovere il diritto all'istruzione e alla formazione (libri, mense, trasporto ecc.).

Gli avvocati dell'Asgi si rifanno alla giurisprudenza costituzionale che ribadisce in modo costante che tra più interpretazioni possibili di qualsiasi disposizione normativa è necessario che si privilegi sempre soltanto quella conforme alla Costituzione e agli obblighi internazionali e comunitari della Repubblica

La Costituzione, l'ordinamento comunitario e le convenzioni internazionali ratificate dall'Italia garantiscono il diritto all'istruzione a tutti i minori, senza discriminazioni fondate sulla cittadinanza o sulla regolarità del soggiorno, dunque anche ai minori stranieri privi di permesso di soggiorno.

Riassumendo per sommi capi, nella nota si afferma che gli articoli 10bis²⁷ e 6, comma 2²⁸ della legge 94/2009 devono essere inseriti all'interno di un contesto più ampio che è il Testo Unico sull'Immigrazione (T.U. 286/98), e che ci si deve rifare a disposizioni di carattere più generale riassunte nel principio della scuola "aperta a tutti" che si desume dai seguenti atti normativi:

²⁶ L'articolo 6, comma 2 (come modificato dalla legge 94/2009) stabilisce infatti che: "Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati."

²⁷ Articolo 10bis "Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato": 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale.

²⁸ Vedi nota 26.



- articolo 34 della Costituzione, primo comma, “la scuola è aperta a tutti”;
- Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (ratificata e resa esecutiva con legge 176/91)²⁹;
- articolo 2 del protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, che prevede che il diritto all’istruzione non può essere rifiutato a nessuno;
- articolo 14 della carta di Nizza che prevede che ogni individuo ha diritto all’istruzione;
- articolo 2, comma 1 del T.U. 286/98 che recita che allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato (quindi sia regolare che irregolare) 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, tra i quali rientra sicuramente il diritto all’istruzione sancito dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali sopra citate.

Rifacendosi anche alla nota dell’Asgi, il Comune di Torino nei mesi scorsi aveva anch’esso già optato per un’interpretazione ampia dell’obbligo scolastico secondo la quale la scuola dell’infanzia rientra nel complessivo sistema educativo di istruzione e formazione (legge 53/2003, art. 2, co. 1)³⁰ e lo Stato e il Comune sono obbligati a fornirla.

La scelta di Palazzo Civico è stata quella di iscrivere tutti i bambini (quindi anche i figli di persone prive del permesso di soggiorno) alle scuole dell’infanzia, motivando tale scelta con tanto di lettere (la prima a luglio 2009, la seconda a febbraio 2010) inviate al prefetto e al Ministero³¹.

Malgrado le interpretazioni avanzate e le chiarificazioni fornite la questione della presenza di studenti privi di un permesso di soggiorno³² o irregolarmente presenti nel caso dei maggiorenni³³, resta un tema complesso che continua ad essere affrontato sotto silenzio con le singole realtà scolastiche che forniscono risposte differenti a seconda del contesto.

Scuole e territori si stanno ponendo la questione; in alcuni casi ci sono prese di posizione chiare in altri contesti il problema non viene sollevato, per scarsa conoscenza o perché non si è ancora posta la questione, e in mancanza di chiare indicazioni si procede come si è sempre fatto con maggiori o minori livelli di consapevolezza. Anche in questo caso, come per molte altre questioni che riguardano le politiche scolastiche siamo di

²⁹ L’articolo 28 afferma che: “Gli Stati Parti riconoscono il diritto del fanciullo all’educazione, ed in particolare, al fine di garantire l’esercizio di tale diritto gradualmente ed in base all’uguaglianza delle possibilità: a) rendono l’insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l’organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte ed accessibili ad ogni fanciullo e adottano misure adeguate come la gratuità dell’insegnamento e l’offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità;[...]”; l’art. 2 stabilisce che i diritti sanciti dalla Convenzione devono essere garantiti a tutti i minori, senza discriminazioni, il che significa, come ha chiarito il Comitato ONU sui diritti del fanciullo, anche “indipendentemente dalla loro nazionalità, status d’immigrazione o apolidia”; l’art. 3 della Convenzione, infine, stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori, il superiore interesse del minore deve essere una considerazione preminente.

³⁰ Legge 53/2003, articolo 2, comma 1, lettera c): “il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola nella scuola dell’infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell’istruzione e della formazione professionale”.

³¹ A cui ha fatto seguito il parere del Ministero dell’Interno inviato alla Prefettura di Torino che ha confermato tale interpretazione.

³² Rifacendosi alla citata nota dell’Asgi, si utilizza il termine “privi di permesso di soggiorno” in quanto, a rigore, i minori stranieri non possono mai essere considerati “irregolarmente soggiornanti”: al divieto di espulsione del minore straniero previsto dall’articolo 19, comma 2, lettera a) T.U. 286/1998, infatti, corrisponde il diritto del minore stesso a ottenere un permesso di soggiorno fino al raggiungimento della maggiore età (art. 28, co. 1, lett. a) dpr 394/1999) e dunque, indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori, non è possibile ritenere un minore straniero in stato di irregolarità.

³³ Normalmente ci si diploma a 19 anni e per gli studenti stranieri è abbastanza frequente arrivare al diploma di maturità anche dopo i 20 anni a causa di un ritardo dato da inserimenti in classi inferiori e da bocciature. In tal caso gli studenti stranieri si troverebbero non più coperti dal permesso di soggiorno per minore età.

fronte a quella che Graziella Favaro durante un incontro tenutosi al Gruppo Abele³⁴ ha definito come “localizzazione dei diritti da scuola a scuola”.

6.3.2 Criticità emerse dagli incontri

Come si è detto non si può per ora registrare l’impatto che la nuova normativa avrà sulla presenza dei ragazzi stranieri negli ultimi anni delle scuole superiori. È probabile che il timore di una possibile interpretazione restrittiva delle norme potrà costituire un ulteriore tassello all’interno di un quadro in cui sono già visibili segni di sofferenza e di disuguaglianze di opportunità.

La minore presenza degli studenti stranieri nelle superiori, se da una parte potrebbe attribuirsi a un ritardo degli stranieri dovuto a inserimenti in classi inferiori rispetto all’età e a ripetute bocciature (che fan sì che alcuni di questi allievi siano ancora alle secondarie di primo grado, o nei СТР) dall’altra potrebbe essere collegata alla necessità di molti figli di immigrati di entrare subito nel mondo del lavoro, sia per esigenze di carattere economico, sia per ottenere un permesso di soggiorno indipendente dai genitori una volta compiuti i 18 anni³⁵. Coloro che decidono di proseguire lo fanno soprattutto seguendo percorsi di studio più brevi che consentono di ottenere una qualifica dopo i primi tre anni. Si è visto in precedenza che una percentuale ampia si iscrive a istituti tecnici e professionali, altri seguono il percorso della formazione professionale. Sulle scelte degli studi dopo la terza media incidono differenti fattori che hanno a che vedere con diversi attori (famiglie, insegnanti, studenti) e con gli aspetti linguistici, motivazionali, economici e progettuali. Da una parte influisce il ritardo scolastico, inteso come la frequenza di una classe inferiore all’età anagrafica, che se supera l’anno può, sul lungo periodo, risultare una forma di discriminazione e condurre alla scelta di percorsi scolastici più brevi o all’abbandono della scuola in funzione del mondo del lavoro. Pesa il livello di conoscenza linguistica che spesso viene considerato non sufficiente per percorsi di studio più impegnativi, mentre, a torto, c’è l’idea che l’acquisizione della lingua dello studio non sia necessaria in percorsi di tipo più pratico. A questo si aggiunga la scarsa conoscenza del sistema scolastico italiano da parte delle famiglie e l’esigenza di avere in tempi più brevi la possibilità che i figli possano avere un titolo spendibile sul mercato del lavoro italiano e contribuire all’economia familiare.

Inoltre alcuni insegnanti, con un atteggiamento protettivo, orientano verso scuole che ritengono più semplici, altri sostengono di orientare verso scuole che reputano più accoglienti.

Ci sono, come si è visto, vari elementi che intervengono nella scelta del proseguimento degli studi e nella tipologia di scuola superiore a cui iscriversi.

All’interno di questo quadro, descritto da numerose ricerche e confermato durante gli incontri avuti con insegnanti e operatori, si deve aggiungere un peggioramento generale della situazione economica e del clima politico e legislativo che di fatto nel corso di quest’anno sta rendendo più difficile ai ragazzi e alle famiglie straniere pensare a progetti di lungo periodo. La crisi, se da una parte, come sostengono gli operatori intervista-

³⁴ In occasione della presentazione del numero di gennaio 2010 di “Animazione Sociale” che riporta una inchiesta a cura di Roberto Camarlinghi, Francesco d’Angella e con la consulenza di Graziella Favaro, sul tema dell’integrazione dei ragazzi stranieri nelle scuole superiori.

³⁵ Il permesso di soggiorno per motivi di studio può essere rilasciato al cittadino già titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari o che fa ingresso per la prima volta in Italia a condizione che, oltre all’iscrizione a un corso di studi universitario o di formazione, sussistano i requisiti di reddito richiesti per il rinnovo/rilascio del permesso di soggiorno. Ad esempio, se lo studente convive con i genitori ed è a loro carico, questi ultimi dovranno dimostrare il reddito corrispondente al numero di familiari a carico. Quindi, se lavora solo il padre e a suo carico risultano due o tre persone, il padre dovrà avere un reddito pari almeno al doppio dell’importo dell’assegno sociale, se a suo carico risultano quattro o più persone dovrà avere un reddito pari almeno al triplo dell’importo dell’assegno sociale.



ti, colpisce con la stessa intensità famiglie italiane e straniere, e vede queste ultime più reattive e più capaci di usufruire di servizi e opportunità, porta con sé la pesante conseguenza di rendere incerta la presenza di molti genitori stranieri che hanno perso il lavoro o sono in cassa integrazione. La normativa che vincola la regolarità del soggiorno nel nostro paese al contratto di lavoro e che ora trasforma chi perde il permesso – indipendentemente dall'anzianità di permanenza in Italia – in una persona che commette un reato, rende più problematico per i ragazzi stranieri pensare di avere le medesime opportunità dei loro coetanei italiani.

Dagli incontri con gli operatori sono emerse diverse criticità che riguardano casi di famiglie, sia italiane sia straniere, in difficoltà economiche che non riescono a far fronte alle spese scolastiche e di trasporto. In provincia di Cuneo, con riferimento alle famiglie immigrate, sono stati segnalati casi di bambini che rimangono a scuola nell'orario del pranzo senza accedere alla mensa. Per quel che riguarda Torino si sta assistendo a una riduzione dell'utilizzo della mensa alle secondarie di primo grado. Le scuole, con i cambiamenti avvenuti, si trovano a non avere più l'assistenza ai pasti da parte delle insegnanti e devono richiedere alle famiglie un contributo per poter pagare questo servizio fornito ora dalle cooperative. Aumentano le richieste di sussidio per le gite e per i test scolastici. Sono stati segnalati casi di abbandono della scuola in corso d'anno, con la motivazione, per le ragazze, di dover aiutare la famiglia nel lavoro domestico o fornire un supporto economico. In altri casi, studentesse delle superiori si sono rivolte all'insegnante per avere un aiuto nella ricerca di lavori conciliabili con la frequenza scolastica, o per essere aiutate nel passaggio ai corsi serali. Si registrano alcuni (pochi) casi di ritorno in patria, spesso pensato solo come temporaneo, di figli e mogli o dell'intero nucleo familiare dei cassaintegrati. Ritornare al paese di origine, almeno per alcuni mesi, risulta essere una strategia messa in atto per far fronte alle spese, più sostenibili là dove ci può essere l'aiuto della rete familiare allargata. Tra i pochi progetti di ritorno più duraturi, ci sono stati raccontati quelli di coloro che si sono scontrati con gli effetti della crisi economica anche in patria, con l'uscita e quindi il rientro dei figli dal sistema scolastico italiano. Da parte di alcuni genitori sembra esserci il progetto, manifestato agli insegnanti, di investire sui figli e sulla loro istruzione lasciandoli in Italia affidati a parenti e amici o di affrontare una seconda migrazione, dell'intero nucleo o solo dei figli, verso paesi del Nord Europa ritenuti in grado di offrire maggiori opportunità per il futuro delle giovani generazioni.

In generale si configura un quadro di fragilità familiare che non può non pesare sulla serenità e il rendimento scolastico dei giovani. Gli operatori interpellati hanno messo in luce varie spinte che sembrano tendere verso la disgregazione dei nuclei familiari più in difficoltà. Si assiste, più che in passato per alcune nazionalità, come nel caso di chi proviene dall'area del Maghreb, a capovolgimenti dei ruoli all'interno della famiglia, con il marito che rimane a casa in seguito alla perdita del lavoro o alla cassa integrazione e la moglie che inizia a lavorare³⁶. Tali cambiamenti sono spesso alla base di conflitti tra i coniugi che, sommandosi alle tensioni che riguardano la situazione economica e le condizioni di vita in generale, possono sfociare in separazioni. Risulta in aumento il numero dei minori che vive con un solo genitore, spesso in gravi difficoltà economiche. Come si è già detto, iniziano ad esserci alcuni casi e vi sono molti progetti, per ora non ancora realizzati, che vedono l'idea del ritorno in patria di alcuni membri della famiglia come una possibile strategia temporanea per far fronte alla crisi. Per quel che si è potuto vedere finora, a tali strategie si associa spesso da parte di chi resta una

³⁶ Si tratta di una tendenza collegabile agli effetti della crisi che ha investito anche gli autoctoni; tuttavia gli effetti più disgreganti avvengono nelle famiglie con una divisione rigida dei ruoli.

sorta di regressione nel percorso migratorio, con il ritorno da parte di alcuni soggetti a situazioni abitative e di vita simili a quelle dei primi periodi. Si ritorna alla condivisione della casa da parte di più soggetti, di solito maschi adulti rimasti di nuovo da soli, o di ritorni nei centri di accoglienza e presso servizi che forniscono aiuto economico e alimentare. Sul versante dei ricongiungimenti familiari, malgrado si continuino a registrare arrivi in corso d'anno, l'impressione di chi opera all'interno della scuola è quella di una loro riduzione. A questo riguardo i Servizi Educativi del Comune di Torino ci riportano una situazione diversa dagli anni passati, con pochissimi progetti presentati per situazioni di emergenza sugli stranieri. Si tratta di progetti che le scuole possono presentare durante l'anno, rivolti a disabili riconosciuti in corso d'anno e a stranieri neo-arrivati. Ciò potrebbe significare che le scuole si sono ormai attrezzate, ma sembra più probabile che sia invece un indicatore del calo degli arrivi.

Non è possibile misurare l'entità di questi fenomeni; si tratta di casi riportati che per ora non hanno ancora un impatto e un peso così rilevante, ma che ci paiono interessanti come segnali di possibili tendenze future.

Un ultimo elemento che, seppur non emerso dagli incontri ci sembra importante introdurre per completare il quadro, è quello relativo agli effetti della sentenza n. 5856/2010, nella quale la Corte di Cassazione torna sul tema della tutela del minore straniero, a pochissima distanza da due pronunce della medesima Corte di segno sostanzialmente opposto (n. 22080/2009 e n. 823/2010)³⁷. La questione riguarda l'interpretazione dell'articolo 31, comma 3, del T.U. immigrazione, d.lgs. 286/98, il quale, in deroga alle ordinarie regole per l'ingresso e il soggiorno, consente al familiare (privo di permesso di soggiorno) del minore straniero di ottenere dal Tribunale per i minorenni una speciale autorizzazione all'ingresso o al soggiorno "per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano". Se tale autorizzazione è accordata, la questura rilascia al genitore un permesso di soggiorno "per assistenza minore, rinnovabile, di durata corrispondente a quella stabilita dal Tribunale per i minorenni. Il permesso di soggiorno consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro"³⁸.

Sull'interpretazione di tale norma la giurisprudenza dei Tribunali minorili si è da sempre divisa tra chi ha ritenuto la speciale autorizzazione ai genitori riconoscibile solo in presenza di gravi condizioni di salute del minore straniero e chi, invece, ha considerato "gravi motivi" l'insieme delle condizioni necessarie al complessivo ed equilibrato sviluppo psicofisico del minore: interrompere il percorso scolastico di un minore che ha sempre vissuto in Italia e non ha mai visto l'Albania, piuttosto che il Marocco, o che si ritrova a vivere con un solo genitore, perché l'altro non può rimanere nel nostro paese, può costituire di per sé, secondo questa interpretazione, un grave turbamento psicofisico.

Nel corso degli anni la Corte di Cassazione ha aderito, in un primo tempo, al filone sostanzialmente restrittivo per dare successivamente maggior rilievo al "superiore interesse del fanciullo", distinguendo la posizione del genitore che deve ancora fare ingresso in Italia da quella del genitore già presente, situazione nella quale la gravità dei motivi non deve necessariamente essere eccezionale, ma va valutata rispetto alle conseguenze attuali, ma anche future, che un allontanamento del genitore con cui ha già convissuto potrebbe avere sul mi-

³⁷ Commento alla sentenza n. 5856/2010, *La Cassazione e i minori stranieri: un nuovo passo indietro verso una tutela a seconda della nazionalità?*, di Nazzarena Zorzella (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), 17 marzo 2010.

³⁸ Articolo 29, comma 6, T.U. immigrazione.



nore. Con la sentenza n. 5856 del 10 marzo 2010 la Cassazione pare essere ritornata sulle posizioni iniziali escludendo che la necessità di conservare e garantire il progetto educativo scolastico sia una motivazione sufficiente a consentire la permanenza del genitore in Italia. In questo modo si esclude che per un minore straniero possa esistere un diritto pari a quello di un minore italiano di partecipare alle medesime opportunità educative e scolastiche, cioè di avere le stesse possibilità di crescita, perché quel diritto può sparire per la mancanza di un documento di soggiorno e può venir meno per la difesa dei confini nazionali.

La complessità della situazione che la scuola si trova ad affrontare in questo momento, come è emerso dagli incontri, riguarda in gran parte le riforme messe in atto negli ultimi anni che vanno a sommarsi e a combinarsi con le criticità che abbiamo analizzato precedentemente. Le difficoltà emerse per la fascia d'età dei 14-16enni, messe in luce dai nostri interlocutori, molto hanno a che vedere con tali trasformazioni. Gli ostacoli che molti adolescenti stranieri incontrano nell'ottenere buoni risultati è da ricondurre in buona parte al mancato aiuto da parte dei genitori. Come è emerso più volte durante gli incontri, ed è stato confermato e argomentato da una ampia ricerca³⁹ condotta tra i ragazzi che frequentano la scuola media, vanno bene a scuola i ragazzi che hanno dei genitori in grado di accompagnare e supportare il percorso scolastico dei loro figli. La scuola italiana, pur svolgendo un ruolo fondamentale di socializzazione e integrazione, continua a perpetuare le differenze sociali. Le nuove disuguaglianze si sommano alle vecchie: alle differenze di reddito, condizione economica, scolarità dei genitori, si aggiungono quelle che riguardano la nazionalità, il percorso migratorio, la provvisorietà, la mancanza di reti sociali e stimoli culturali⁴⁰. È chiaro che per un genitore straniero, che non possiede la lingua dello studio e spesso dispone di poco tempo da dedicare alla famiglia, diventa molto difficile poter supportare i propri figli. Gli insegnanti e gli operatori concordano nell'affermare che ci vorrebbe più tempo scuola, più tempo di formazione, tempo extrascolastico di qualità. Purtroppo i ripetuti tagli che hanno ridotto il personale stanno già limitando le varie attività di aiuto allo studio previste all'interno dell'orario scolastico. Esistono territori in cui si riesce a offrire supporto ai ragazzi italiani e stranieri al di fuori dell'orario scolastico, con la messa in campo di risorse, umane ed economiche da parte degli enti, delle scuole, dell'associazionismo⁴¹, mentre in altri non c'è nulla: alle altre disuguaglianze si somma così quella della localizzazione delle opportunità da territorio a territorio. La stessa riforma prevista per i Centri territoriali permanenti (CTP), che dovrebbero diventare centri provinciali per adulti, cancellerà un punto di forza importante per le scuole e i territori, costituito dall'alfabetizzazione linguistica, e priverà i 15-16enni di una risorsa importante per completare il percorso scolastico.

Per chi non ha il supporto da parte della famiglia e non trova l'aiuto all'esterno è molto difficile affrontare gli insuccessi e continuare gli studi. Alcuni abbandonano senza assolvere l'obbligo scolastico. Si tratta di soggetti che rimangono in sospenso fino ai 18 anni, non studiano e non hanno la possibilità di entrare ufficialmente nel

³⁹ La ricerca a cui ci si riferisce è *ITAGEN2*: si tratta della prima indagine a livello nazionale, statisticamente rappresentativa, svolta con un questionario auto compilato e interviste che hanno coinvolto gli alunni frequentanti la scuola secondaria di primo grado in 48 province italiane durante l'anno scolastico 2005/2006 (in totale 21.000 ragazzi tra i quali circa la metà con almeno un genitore straniero). Due anni dopo la prima intervista sono stati raccolti i risultati degli esami di licenza media e la scelta della scuola superiore per una parte dei ragazzi presenti nel campione originale (circa 1.000 italiani e 700 stranieri). La ricerca è stata coordinata da Gianpiero Dalla Zuanna dell'Università di Padova.

Dalla ricerca emerge che i ragazzi stranieri ricevono aiuto a casa dai genitori nello svolgimento dei compiti nel 25% dei casi mentre per gli italiani il dato è quasi il doppio e sale al 70% per quelli che hanno un genitore laureato.

⁴⁰ "Animazione Sociale", n. 239, gennaio 2010, pp. 47-48

⁴¹ È il caso del dopo-scuola e delle attività ricreative e di socializzazione che da diversi anni porta avanti l'associazione ASAI nel quartiere di S. Salvario a Torino e recentemente nei quartieri di Porta Palazzo e Barriera di Milano.

mercato del lavoro poiché non hanno alle spalle 10 anni di scolarizzazione. Chi abbandona prima dei 16 anni viene segnalato ai Centri per l'Impiego, che intervengono per un ri-orientamento. Laddove gli orientamenti non hanno successo, scatta la segnalazione al sindaco del Comune di competenza che fa intervenire l'ufficiale di pubblica sicurezza. Secondo il giudizio degli operatori dei Centri per l'Impiego, i casi più difficili riguardano gli italiani, mentre le famiglie straniere risultano più sensibili alle proposte di orientamento scolastico e lavorativo. Emerge tuttavia rispetto al discorso del ri-orientamento, una chiusura da parte delle scuole all'ipotesi di accogliere studenti in corso d'anno. "Ci sono ragazzi" sostiene un'insegnante intervistata "che con una gestione più saggia della situazione avrebbero potuto spostarsi [da una scuola all'altra] e continuare a frequentare regolarmente, mentre a fronte di risultati negativi stanno a casa".

Si tratta di una situazione che secondo le testimonianze è peggiorata nell'ultimo anno. Una delle ragioni viene attribuita all'aumento del numero di studenti per classe⁴² che rende più difficile accogliere situazioni nuove ad anno scolastico avviato. La stessa rigidità si registra infatti anche nel caso di inserimenti dall'estero. Con classi di 30, 31 persone i nuovi arrivi faticano a trovare scuole disposte ad accettare le iscrizioni.

In una situazione di questo tipo si inserisce la circolare dell'8 gennaio 2010 "Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana" che istituisce il tetto del 30% di presenza per gli studenti stranieri nelle classi. Potenzialmente utilizzabile in positivo, tale disposizione rischia invece di aggiungersi come elemento critico per l'inserimento degli allievi stranieri. La stessa circolare lascia infatti ampi margini di manovra, per cui si assisterà, secondo il giudizio dei nostri interlocutori, a interpretazioni ampie da parte delle scuole "specializzate" in allievi stranieri, mentre quelle più restrittive verranno utilizzate come motivazione, insieme all'elevato numero di allievi per classe, nelle scuole che già tendono a escludere. La crescente difficoltà delle scuole ad affrontare situazioni che meriterebbero supporti aggiuntivi e percorsi individuali e la progressiva restrizione delle attività offerte per tutti gli allievi fanno sì che si registri un aumento di sfiducia da parte delle famiglie degli allievi stranieri che si traduce in una sempre più scarsa partecipazione ai momenti di incontro con gli insegnanti e un maggior livello di conflittualità nei confronti di questi e dell'istituzione scuola.

⁴² Cfr. CM 19 del 1° febbraio 2008 riguardante le dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2008/2009. La formazione delle classi è una delle leve utilizzate per operare risparmi sul personale scolastico al fine di ottemperare le disposizioni sul contenimento della spesa.

7. Migrazione e salute

Giuseppe Costa, Luisa Mondo, Raffaella Rusciani

Le condizioni di salute degli immigrati tendono a peggiorare nei Paesi che li accolgono come conseguenza delle condizioni non ottimali in cui si trovano a vivere (malnutrizione, sfruttamento, impiego in lavori pericolosi e precari, timore di rivolgersi alle strutture sanitarie): dal noto effetto *migrante sano* si sta passando all'effetto *migrante esausto*.

Al fine di valutare in maniera omogenea le condizioni di salute degli immigrati presenti in Italia, prendendone in considerazione gli aspetti demografici, socioculturali e sanitari e poter quindi programmare efficacemente l'assistenza loro rivolta, nel 2006 è stato attivato un progetto Ccm¹ nell'ambito del quale si è proceduto a una definizione univoca di caso e sono stati identificati 36 indicatori sintetici per l'analisi della domanda di assistenza sanitaria da parte degli immigrati.

La definizione di caso fa riferimento agli stranieri che soggiornano stabilmente in Italia provenendo da Paesi a Forte Pressione Migratoria (PFPM²), appartenenti o no all'Unione Europea (UE).

Questa scelta è dettata dal fatto che il termine *straniero* non può essere considerato sinonimo di immigrato includendo anche i figli di immigrati nati in Italia e gli italiani emigrati con cittadinanza acquisita in PFPM.

Naturalmente anche questa definizione ha un limite: esclude la quota di immigrati che hanno acquisito la cittadinanza italiana, ma che al momento non è consistente numericamente.

I casi sono stati messi a confronto con italiani e con persone provenienti da Paesi a Sviluppo Avanzato (PSA) stabilmente presenti in Italia le cui condizioni socioeconomiche si ritiene possano essere analoghe a quelle degli italiani.

¹ Affidato alla Regione Marche che ha coinvolto, oltre alle Marche stesse Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Puglia, province di Reggio Emilia e di Cesena, Istat, INAIL, Age.na.s

² **Paesi PSA:** Andorra, Australia, Austria, Belgio, Canada, Città del Vaticano, Corea del Sud (in discussione), Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, San Marino, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera.

Paesi PFPM: Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Albania, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Kosovo, Macedonia, ex Repubblica Jugoslava, Moldova, Montenegro, Federazione Russa, Repubblica di Serbia, Svizzera, Turchia, Ucraina Afghanistan, Arabia Saudita, Armenia, Azerbaigian, Bahrein, Bangladesh, Bhutan, Brunei, Cambogia, Repubblica Popolare Cinese, Corea del Nord, Emirati Arabi Uniti, Filippine, Georgia, Giordania, India, Indonesia, Iran, Iraq, Kazakistan, Kirghizistan, Kuwait, Laos, Libano, Malaysia, Maldive, Mongolia, Myanmar (ex Birmania), Nepal, Oman, Pakistan, Qatar, Singapore, Siria, Sri Lanka, Tagikistan, Taiwan, Territori dell'Autonomia Palestinese, Thailandia, Timor Orientale, Turkmenistan, Uzbekistan, Vietnam, Yemen Figi, Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Nuova Zelanda, Palau, Papua Nuova Guinea, Isole Salomone, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

Algeria, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Repubblica Centrafricana, Ciad, Comore, Congo, Costa d'Avorio, Egitto, Eritrea, Etiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Gibuti, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marocco, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, Sud Africa, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia, Zimbabwe

Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguay, Venezuela

Fonti: Classificazione banca mondiale (dal 1 luglio 2006)



In sintesi, dunque, la popolazione è stata suddivisa in:

- italiani e stranieri provenienti da paesi a sviluppo avanzato (PSA) stabilmente presenti in Italia;
- immigrati regolari: persone con cittadinanza in paesi PFFPM regolarmente presenti in Italia;
- immigrati non in regola con le norme di ingresso o di soggiorno, con cittadinanza in PFFPM e residenza all'estero (STP).

Gli immigrati vengono rilevati dai flussi demografici, solo quando in possesso del permesso di soggiorno o dell'iscrizione nelle anagrafi comunali. In caso contrario non sono inclusi al denominatore delle statistiche inerenti la loro presenza in Italia, salute compresa. Questo significa che per la maggior parte dei fenomeni sanitari non è possibile calcolare misure d'occorrenza, ma solo dei rapporti proporzionali di composizione (ad esempio la percentuale di gravidanze che esitano in Interruzioni Volontarie di Gravidanza).

7.1 I ricoveri ospedalieri

Per lo studio dei ricoveri ospedalieri sono state analizzate le schede di dimissione ospedaliera (SDO, escluse quelle relative ai neonati sani - drg n. 391) di soggetti con residenza nelle regioni coinvolte nel progetto.

La proporzione dei ricoveri di pazienti PFFPM regolari nelle strutture italiane, nel 2006, è stata del 3%, con un leggero aumento negli anni 2003-2006, principalmente dovuto all'incremento numerico della popolazione immigrata residente; sostanzialmente stabile e costantemente al di sotto dell'1% è la percentuale nazionale di ricoveri a carico di pazienti STP.

Nei ricoveri dei PFFPM si osservano alcune differenze nell'ambito delle regioni coinvolte nel progetto: rappresentano il 3,9% del totale dei ricoveri in Piemonte, il 3,3% in Liguria, il 4,7% in Emilia-Romagna (il 6,4% a Reggio Emilia), il 3,5% nelle Marche, il 4,4% in Lazio, lo 0,8% in Puglia. Differenze analoghe si registrano anche nei ricoveri a carico di STP: nel 2006, sono 0,9% in Piemonte, 1,3% in Liguria, 0,7% a Reggio Emilia (lo 0,5% nella AUSL di Cesena), 0,5% nelle Marche, 1,2% in Lazio, 1% in Puglia).

Analizzando nel dettaglio il Piemonte, si osserva, nei 3 anni in analisi, un lieve, ma costante incremento dei ricoveri a carico di cittadini stranieri, sia PFFPM che STP sia nel valore assoluto sia come proporzione sul totale dei ricoveri (Fig. 7.1).

Tra le persone PFFPM regolari, di genere maschile, la maggior frequenza di ricoveri la si riscontra in età adulta, nella classe 18 - 34 anni e nella successiva 35 - 49 anni mentre nel genere femminile le degenze sono più concentrate nella classe 18 - 34 anni (Fig. 7.2). Le differenze rispetto alla popolazione PSA (Fig. 7.3) sono dovute alla distribuzione per età della popolazione PFFPM che è concentrata nelle fasce più giovani e adulte.

Le cause di ricovero sono state analizzate secondo i grandi capitoli ICD9-CM³.

³ 1. Malattie infettive e parassitarie 001-139; 2. Tumori 140-239; 3. Malattie endocrine, delle nutrizione, del metabolismo e disturbi immunitari 240-279; 4. Malattie del sangue e degli organi emopoietici 289-289; 5. Disturbi psichici 290-319; 6. Malattie del sistema nervoso e degli organi di senso 320-389; 7. Malattie del sistema circolatorio 390-459; 8. Malattie del sistema respiratorio 460-519; 9. Malattie dell'apparato digerente 520-579; 10.

Figura 7.1 Totale dei ricoveri (SDO, Piemonte, 2004-2006, confronto PSA, PFPM regolari e STP)

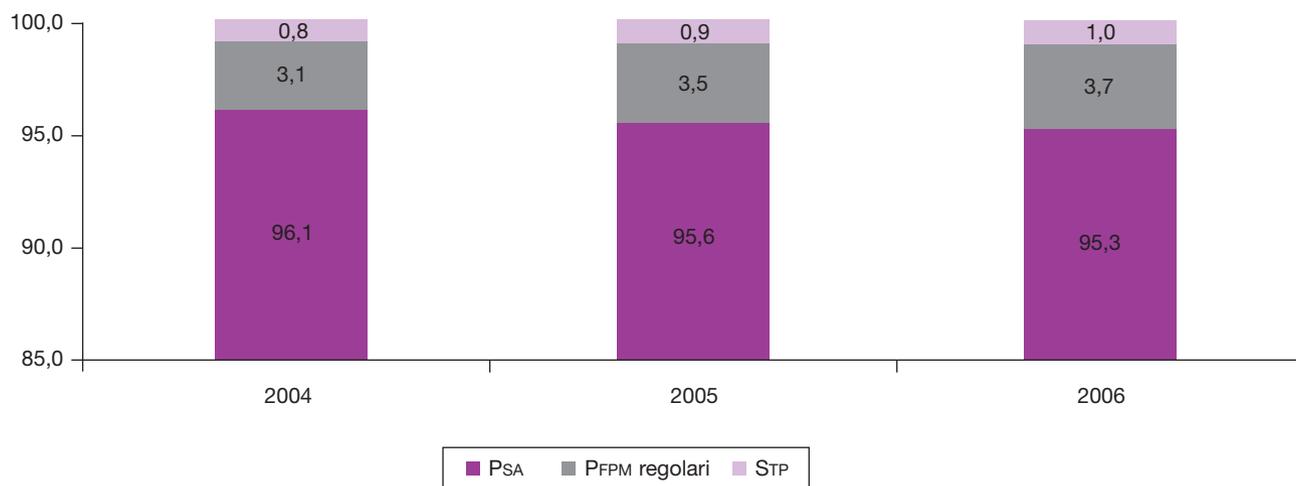
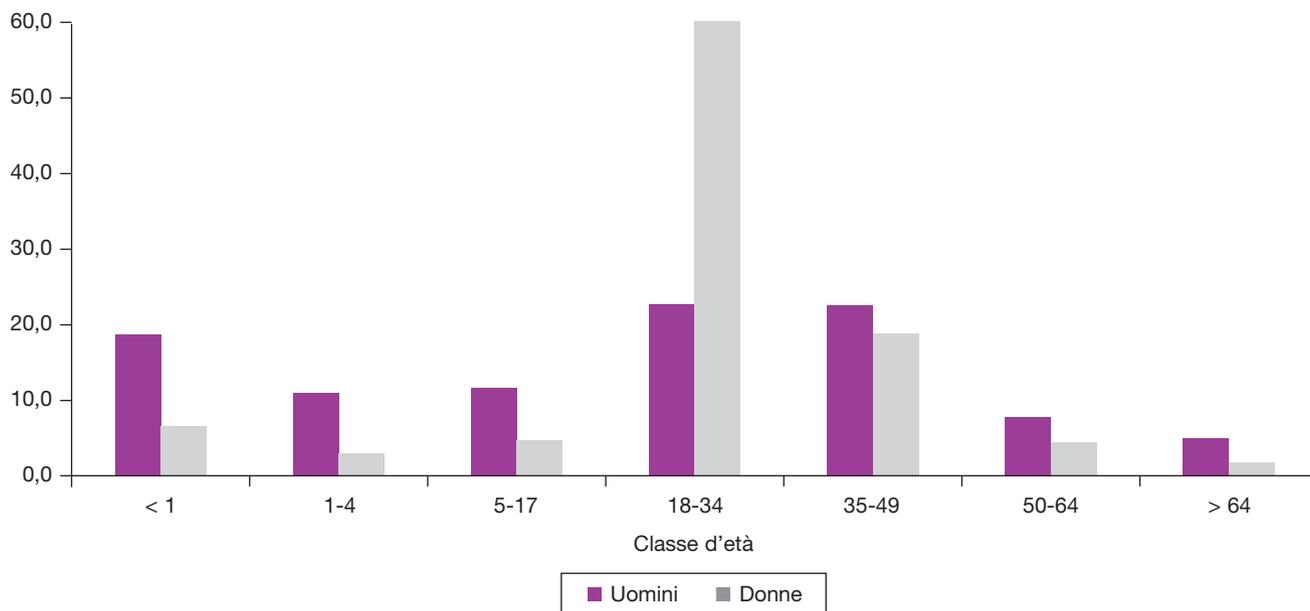


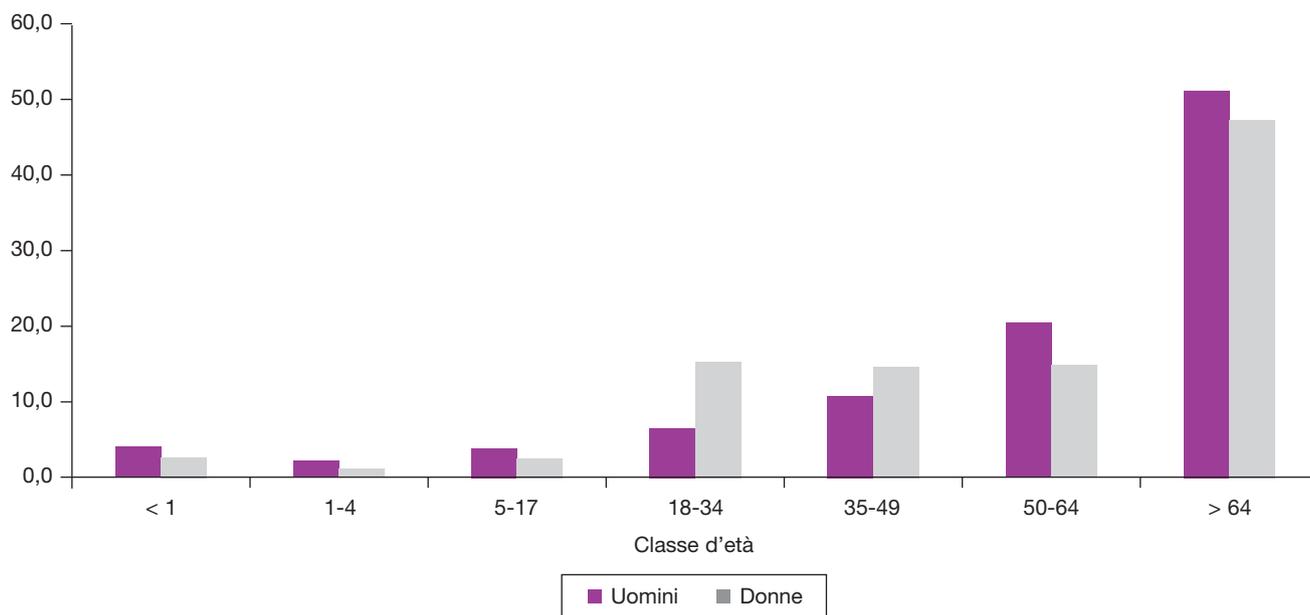
Figura 7.2 Distribuzione dei ricoveri ordinari, per genere e classe d'età PFPM (Piemonte, 2006)



Malattie del sistema genito-urinario 580-629; 11. Complicazioni della gravidanza, del parto e del puerperio 630-677; 12. Malattie della cute e del tessuto sottocutaneo 680-709; 13. Malattie del sistema osteo-muscolare e del tessuto connettivo 710-739; 14. Malformazioni congenite 740-759; 15. Alcune condizioni morbose di origine perinatale 760-779; 16. Sintomi, segni, stati morbosì mal definiti 780-799; 17. Traumatismi e avvelenamenti 800-999; Altre cause: Fattori che influenzano lo stato di salute (V01- V82)



Figura 7.3 Distribuzione dei ricoveri ordinari, per genere e classe d'età PSA (Piemonte, 2006)



Si conferma quanto già riportano in letteratura e in precedenti studi, ossia, che i maschi, a confronto con gli uomini PSA, sono più soggetti a degenze per “traumatismi e avvelenamenti” seguite da quelle per malattie dell’apparato respiratorio e digerente, malattie infettive e condizioni perinatali (Fig. 7.4). Nel caso delle donne PFFM, rispetto alle donne PSA, si registra una netta prevalenza di ricoveri per cause ostetriche (figure 7.5).

In Piemonte la prevalenza dei ricoveri in DH di uomini PSA è legata a interventi sul cristallino con o senza vitrectomia (12,9%) seguiti dalla chemioterapia (7,3%), mentre tra gli uomini PFFM le prime cause sono chirurgiche, interventi per ernia inguinale e femorale (4,8%) e interventi sul ginocchio (4,4%) seguiti dalla chemioterapia (3%).

Per le donne PSA la prima causa di ricovero in DH sono gli interventi sul cristallino con o senza vitrectomia (17,5%) seguiti dalla chemioterapia (7,1%) e dalle IVG (6,6%), mentre tra le donne PFFM le IVG sono la prima causa di degenza e coprono quasi la metà di tutti i ricoveri in DH (42,5%).

La distribuzione per età e genere è analoga a quella osservata per i ricoveri ordinari (Figg. 7.6 e 7.7).

Dallo studio è inoltre emerso che la frequenza dei ricoveri ordinari che avvengono con modalità in urgenza risulta, in tutte le regioni coinvolte nel progetto e a livello nazionale, nettamente superiore nella popolazione immigrata, sia nel caso de PFFM regolari che degli STP.

Figura 7.4 Confronto tra gruppi di cause, ricoveri ordinari, uomini PSA e PFPM (valori percentuali, SDO, Piemonte, 2006)

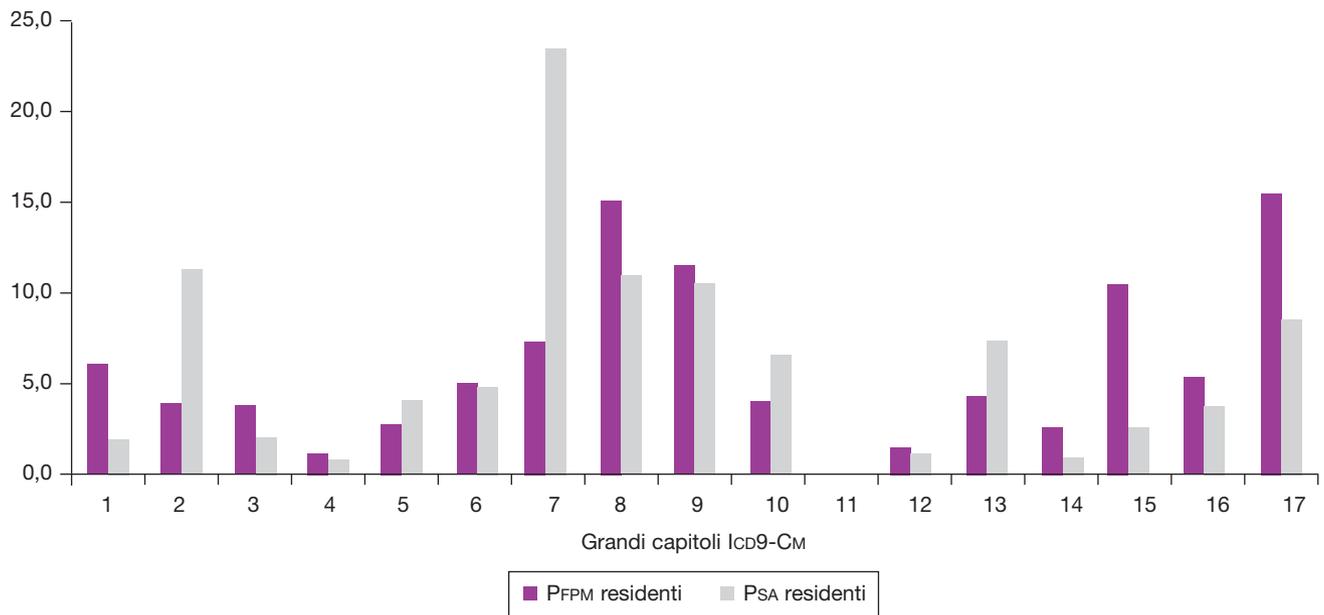


Figure 7.5 Confronto tra gruppi di cause, ricoveri ordinari, donne PSA e PFPM (valori percentuali, SDO, Piemonte, 2006)

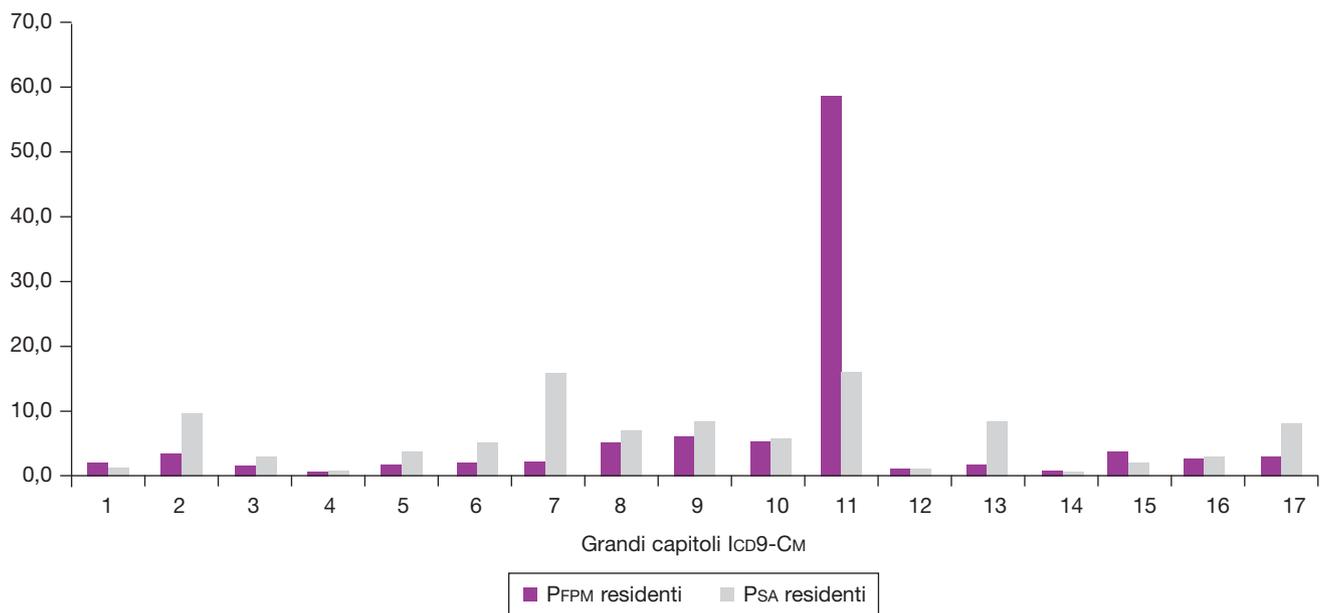




Figura 7.6 Ricoveri in DH, uomini e donne PSA, per classi d'età (valori assoluti, SDO, Piemonte, 2006)

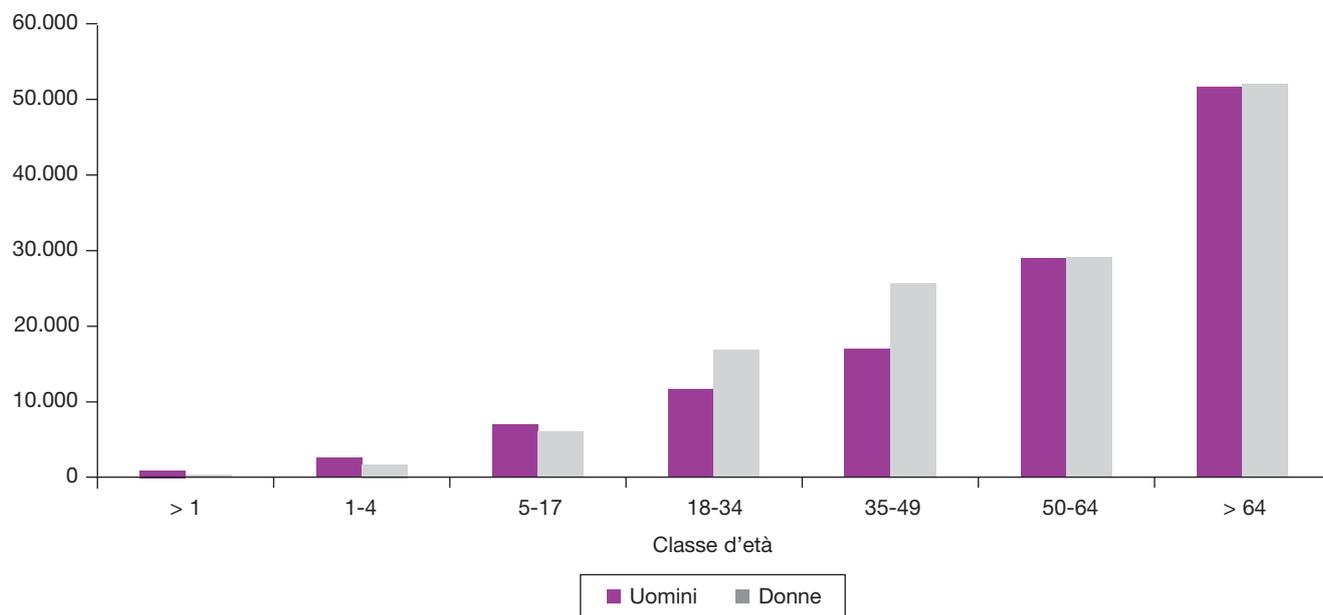
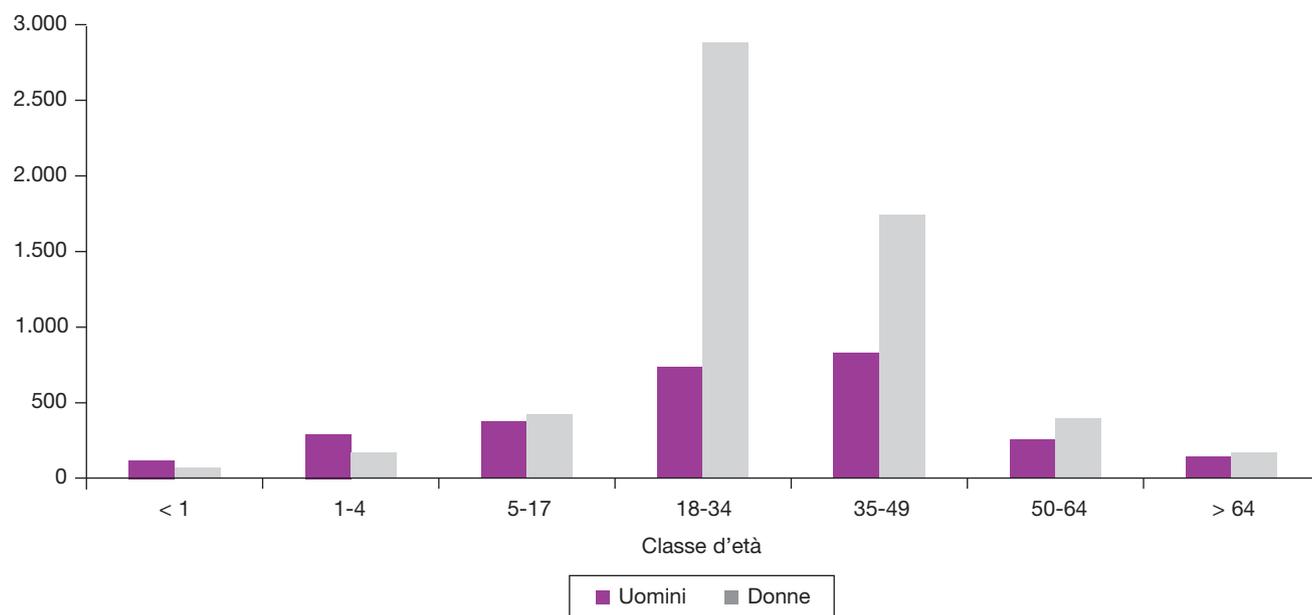


Figura 7.7 Ricoveri in DH, uomini e donne PFFM, per classi d'età (valori assoluti, SDO, Piemonte, 2006)



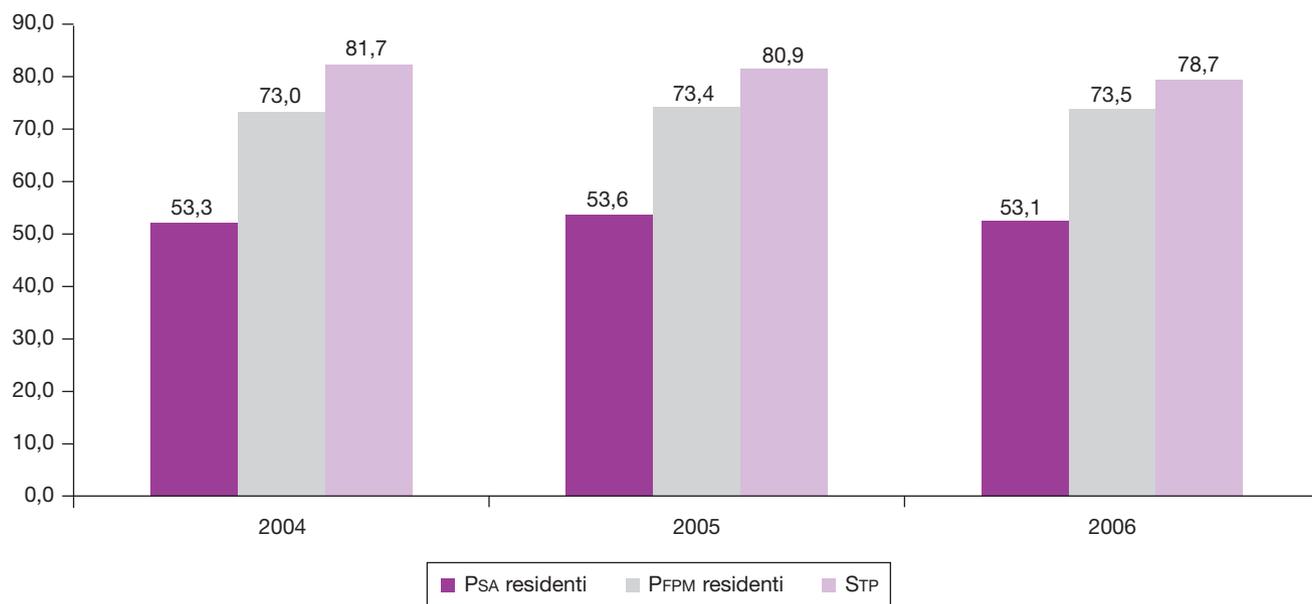
A livello nazionale, nel 2006, la proporzione dei ricoveri in urgenza è stata del 50% nei PSA, del 65% nei PFPM regolari e del 75% negli STP. Dato che si conferma in entrambi i generi e in tutte le classi di età, a eccezione di quelle estreme (bambini nel primo anno di vita e anziani).

Anche in Piemonte i ricoveri in urgenza sono prevalentemente appannaggio degli stranieri specie STP, malgrado una buona assistenza territoriale rappresentata dai centri ISI e dalle strutture del volontariato operanti sul territorio.

Il fatto è verosimilmente attribuibile a una scarsa conoscenza dei servizi territoriali, alla possibilità di accedere al Pronto Soccorso in tutti i giorni della settimana e in tutte le fasce orarie, alla tendenza riscontrata in alcuni pazienti di attendere (per modello culturale o per necessità) che la malattia si manifesti in maniera eclatante prima di accettare di sottoporsi a visite ed esami, alla maggior incidenza di ricoveri per eventi traumatici e quindi ovviamente non programmabili, tra gli immigrati.

Nei tre anni in studio sono aumentati i ricoveri in urgenza tra i soggetti PFPM, mentre sono lievemente in calo tra gli STP, i quali comunque ricorrono in misura maggiore a tale modalità di ricovero raggiungendo circa l'80% (Fig. 7.8).

Figura 7.8 Ricoveri in urgenza, uomini e donne, per cittadinanza (valori percentuali, Sdo, Piemonte, 2004-2006)





7.2 La salute materno infantile

Metà dei ricoveri ostetrici effettuati da donne PSA è legata ai parti; tale proporzione diminuisce nelle PFPM regolari e ancor più nelle STP per le quali i parti rappresentano solo un quinto dei ricoveri ostetrici. Andamento opposto si registra per le IVG dove i ricoveri sono superiori tra le donne immigrate rispetto alle PSA: circa il doppio nelle PFPM regolari e il triplo nelle STP.

Nel 2006, i parti delle donne immigrate rappresentano in Italia il 15% di tutti i parti e sono in aumento di anno in anno; in Piemonte sono stati il 19%, in Liguria il 15%, nella Provincia di Reggio Emilia il 23%, nella AusL di Cesena il 20%, in Emilia-Romagna il 24%, nelle Marche il 15%, in Lazio il 14%.

In Piemonte la proporzione di parti a carico di donne PFPM sono in aumento nel periodo in studio (Fig. 7.9). Come già ampiamente descritto in letteratura si conferma che l'età media al momento del parto è inferiore nelle donne immigrate (Fig. 7.10). Sull'andamento e sugli esiti delle gravidanze tra le donne immigrate si rimanda al capitolo dell'Osservatorio 2009.

Figura 7.9 Proporzioni di parti per cittadinanza (valori percentuali, SDO, Piemonte, 2004-2006)

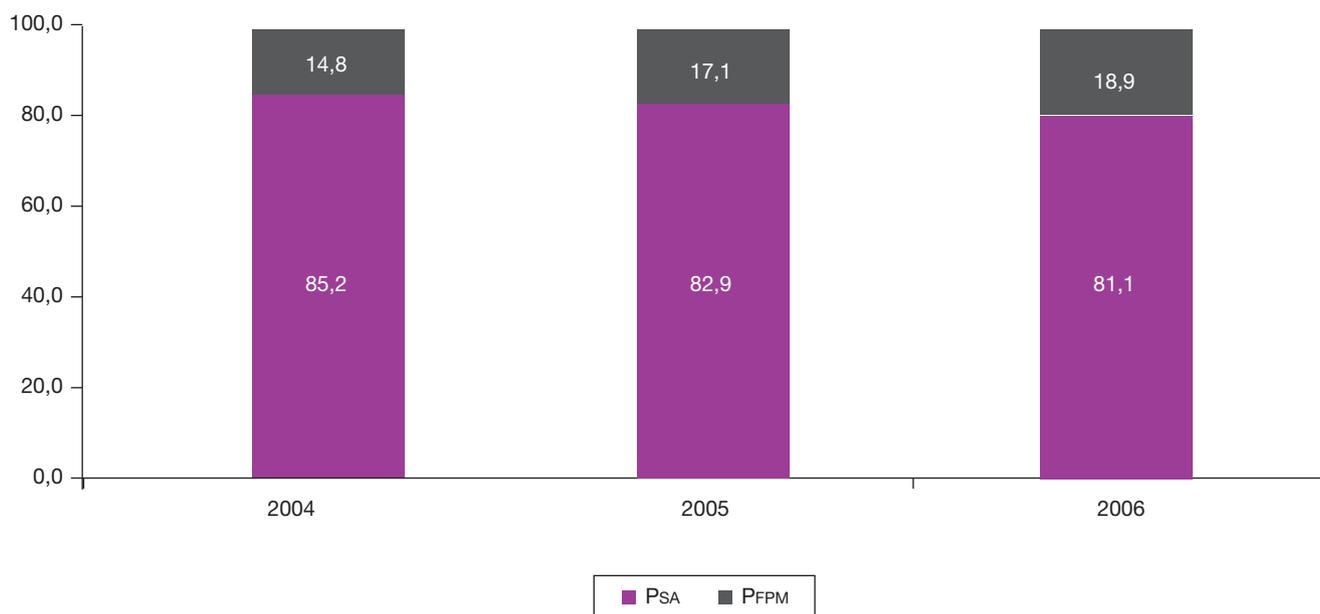
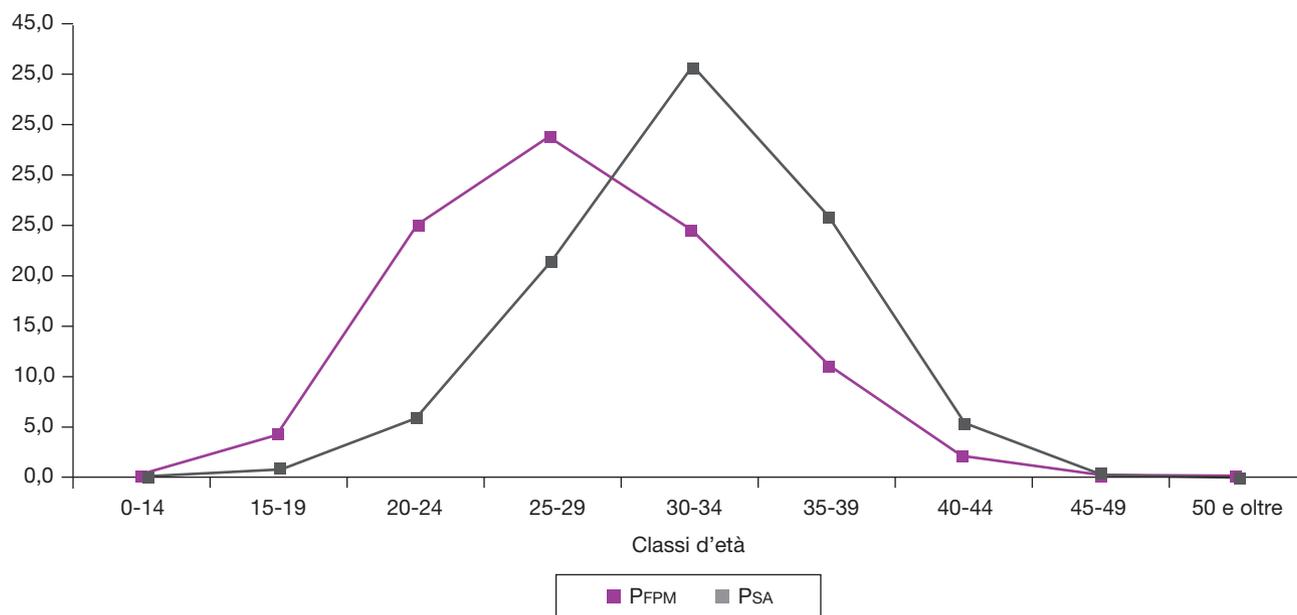


Figura 7.10 Distribuzione dei parti per età e cittadinanza (valori percentuali, SDO, Piemonte, 2004-2006)

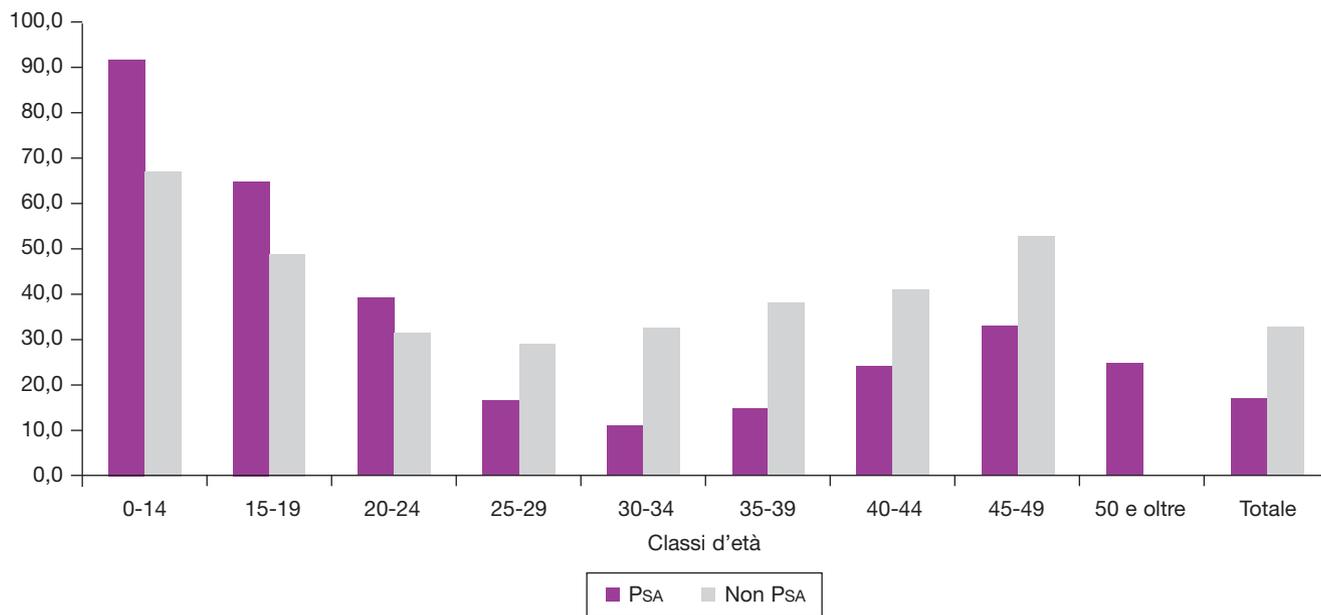
7.3 Interruzione Volontaria di Gravidanza (IVG)

A fronte di un numero costante di IVG registrato in Italia negli ultimi anni, si riscontra una riduzione degli interventi a carico di donne italiane e un corrispettivo proporzionale aumento di quelli a carico delle donne straniere. I ricoveri legati all'IVG sono circa il doppio tra le donne PFPM regolari e il triplo tra le STP rispetto alle donne PSA. Le differenze sono più marcate a partire dai 25 anni (Fig. 7.11).

Viva preoccupazione è destata da segnalazioni, da più fonti, una recrudescenza dell'abortività clandestina, ossia del ricorso all'IVG al di fuori di quanto previsto dalla legge 194/78 sia dal punto di vista dell'età della donna che dell'epoca gestazionale in cui si effettua l'intervento.



Figura 7.11 Gravidanze che esitano in lvg, per età e cittadinanza (valori percentuali, Sdo, Piemonte, 2006)



7.4 Gli infortuni sul lavoro

La concentrazione di domanda di manodopera immigrata per i cosiddetti “lavori delle 5P”, pesanti, precari, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente, spiega la maggior incidenza di infortuni tra gli uomini, specie se PFFM.

Nel 2007 gli infortuni sul lavoro riconosciuti dall'INAIL sono stati 664.601, di questi 92.754, pari al 14%, hanno riguardato i lavoratori nati all'estero, sia in PSA che in PFFM.

Il fenomeno infortunistico, in base ai dati INAIL riferiti ai lavoratori regolarmente assunti, mostra un incremento degli incidenti a carico dei lavoratori PFFM, diversamente da quanto si osserva tra i lavoratori italiani e PSA: nel triennio 2005-2007 si registra un incremento pari a +10,5%, giustificato, in parte anche dall'apporto continuo di manodopera proveniente da questi Paesi.

Anche in Piemonte, come nelle altre regioni italiane, l'incidenza di infortuni a carico di soggetti PSA (Fig. 7.12) è minore rispetto a quelli di soggetti PFFM (Fig. 7.13).

Figura 7.12 Incidenza di infortuni (x 1.000) tra soggetti PSA (INAIL, 2007)

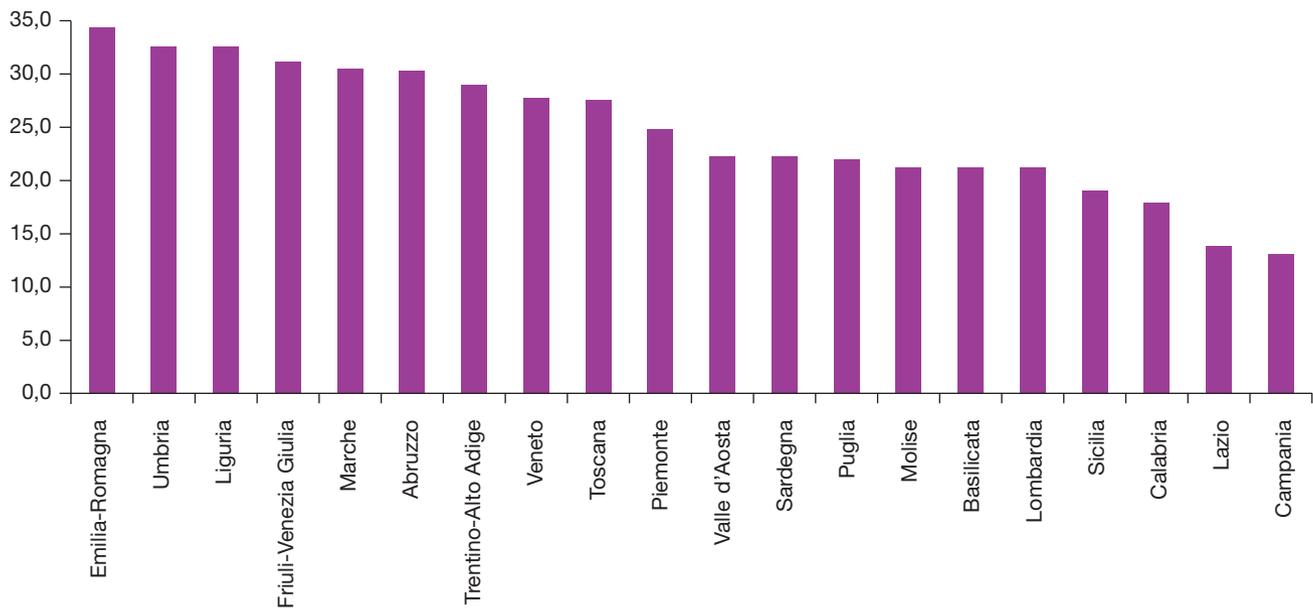
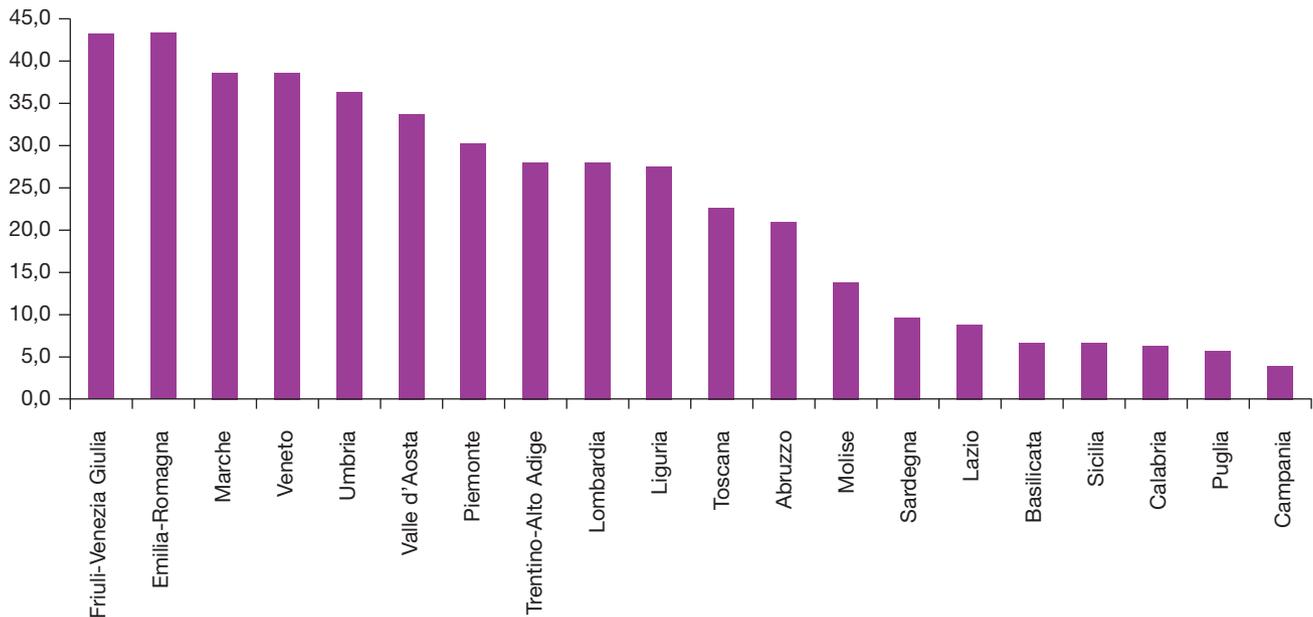


Figura 7.13 Incidenza di infortuni (x 1.000) tra soggetti PFFM (INAIL, 2007)

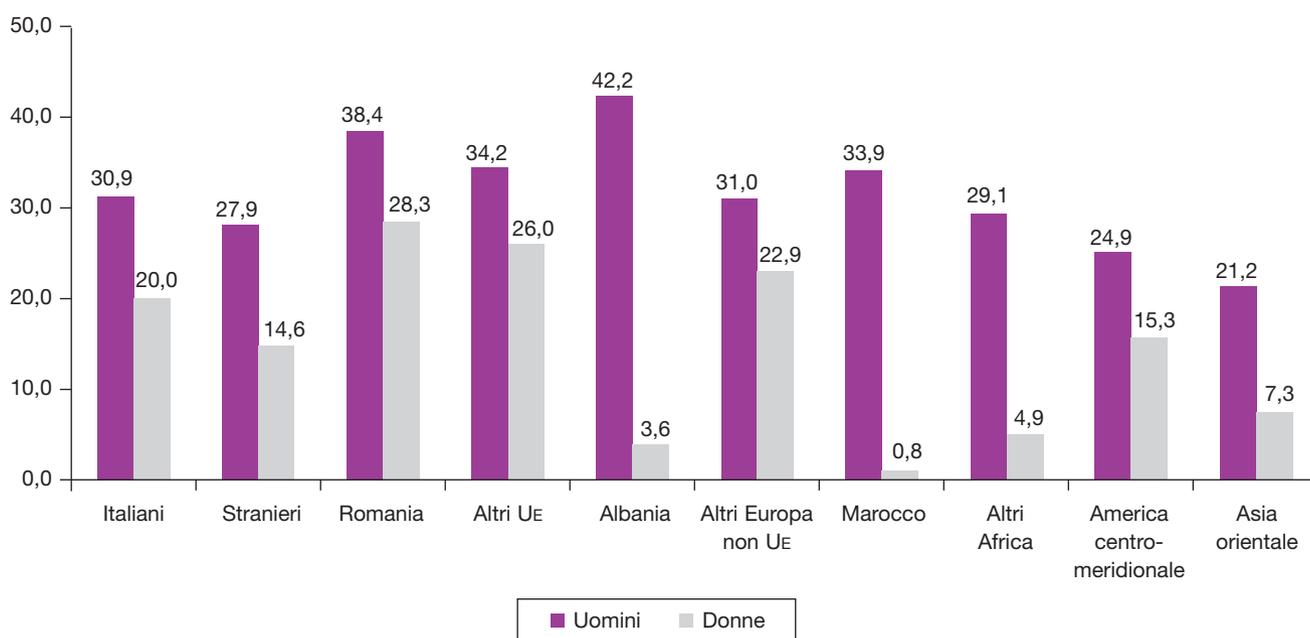


7.5 La prevenzione

Importanti riflessioni in merito alla salute degli immigrati nascono anche dalla lettura della pubblicazione ISTAT “Le condizioni di salute della popolazione straniera in Italia, anno 2005” nel corso della quale sono state intervistate circa 3.500 stranieri residenti in Italia e quindi iscritti in anagrafe.

Dall'indagine è emerso che, a livello nazionale, l'*abitudine al fumo* è diffusa in modo leggermente inferiore tra gli immigrati rispetto agli italiani (27,9% degli stranieri vs 30,9 tra gli italiani e 14,6% tra le straniere vs 20 tra le italiane), ma con grandissime differenze legate alla nazionalità dell'intervistato: 42,2% di fumatori tra gli uomini albanesi e 28,3 di fumatrici tra le donne romene.

Figura 7.14 Abitudine al fumo, uomini e donne, 14-64 anni, per cittadinanza (tassi standardizzati per età)



Anche le prevalenze standardizzate di eccesso di peso che si registrano nella popolazione straniera di 18-64 anni sembrerebbero complessivamente in linea con quelle stimate nella popolazione italiana, ma con differenze legate alla nazionalità: tra i maschi sono gli albanesi che presentano maggiori problemi di eccesso di peso, tra le donne sono quelle di origine marocchina.

Infine, per quanto riguarda lo screening dei tumori femminili, le donne straniere residenti in Italia fanno meno ricorso sia al pap-test che alla mammografia: le differenze sono evidenti in tutte le fasce di età, ma diventano sempre più marcate all'aumentare dell'età.

Questi tre esempi, fumo, eccesso di peso e accesso agli screening, offrono lo spunto per azioni di formazione e informazione ai giovani immigrati in un'ottica di prevenzione a lungo termine.

7.6 Conclusioni

È noto dalla letteratura che i gruppi vulnerabili della popolazione, immigrati e non, hanno un maggior rischio di veder peggiorare le proprie condizioni di salute rispetto a chi è meno svantaggiato nella scala sociale. E per questo, da anni, si lavora sui temi dell'equità e del diritto all'accesso a cure di qualità per tutti.

Persiste la difficoltà di ottenere denominatori affidabili, a partire dalle stime disponibili sulla popolazione immigrata presente e/o residente nel nostro Paese. Finché questo problema non sarà superato o contenuto, i dati non permetteranno di studiare le differenze di incidenza dei fenomeni, ma solo le differenze di composizione all'interno dei fenomeni.

Lo scorso anno, malgrado il grande impegno volto all'assistenza degli immigrati, si è registrato un lieve calo di adesione alle cure offerte, dovuto alla paura diffusasi in seguito all'annuncio dei contenuti e alla successiva entrata in vigore della legge 94/2009, comunemente nota come "Pacchetto Sicurezza".

Tale normativa ha introdotto il reato di clandestinità sanzionando lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene sul territorio nazionale in violazione delle disposizioni del Testo Unico (286/98, e successive modifiche) nonché dell'articolo 1 della legge 6/2007 (soggiorni inferiori ai 3 mesi per le quali è sufficiente la dichiarazione della propria presenza alle autorità).

In questo modo si sono trovati in condizione di estrema vulnerabilità i soggetti irregolarmente presenti, che pur con un lavoro (anche se in nero), un'abitazione e una rete sociale incorreranno nel reato di immigrazione clandestina. Inoltre, la possibilità di emersione circoscritta alle sole badanti e collaboratori domestici, ha impedito la regolarizzazione di altre categorie di lavoratori storicamente assunte "in nero" quali agricoltori, muratori e operai.

Malgrado il personale sanitario abbia il divieto di segnalazione dei soggetti irregolari, si sono osservate fin da subito in Piemonte, delle ricadute in ambito sociosanitario con riduzione dei passaggi ai centri ISI e agli ambulatori del volontariato, fatto che pone un importante interrogativo sul dove e come gli STP trovino risposta ai loro bisogni di salute (cure parallele spesso improprie? Medicina privata per un'assistenza alla quale i pazienti stranieri avrebbero comunque diritto gratuitamente e in condizioni di confidenzialità).

Bibliografia

- ARS MARCHE, *Lo stato di salute della popolazione immigrata nella regione Marche*, 2002, www.ars.marche.it/osservatorio_dis.
- BARONCIANI D. et al., *Le disuguaglianze nel percorso nascita*, in *La Nascita in Emilia Romagna. 5° Rapporto CEDAP anno 2007*, Regione Emilia-Romagna, 2008.
- BOLLINI P., SIEM H., *No Real Progress Towards Equity: Health of Migrants and Ethnic Minorities on the Eve of the Year 2000*, in "Soc Sci Med.", 41, 6, settembre 1995, pp. 819-28.
- BURGIO A., SILVESTRI I., *Caratteristiche dell'ospedalizzazione degli immigrati provenienti dai paesi a forte pressione migratoria e la salute riproduttiva delle donne straniere*, in *Atti del VII Seminario Internazionale di Geografia medica*, Verona, Salute e Migrazione, 2001.



- CANDELA S., GRECI M., PERGOLIZZI S., VENTURA C., *La salute della popolazione straniera a Reggio Emilia*, Unità di Epidemiologia, Dipartimento di Sanità Pubblica, AUSL Reggio Emilia, 2006, "Collana Progetto Salute", n. 10, www.ausl.re.it/Home/DocumentViewer.aspx?ID=1383&TIPODOC=IAP
- PALAZZI M. et al., *Profilo della popolazione immigrata nei Comuni del territorio Cesenate*. www.epicentro.iss.it/territorio/profiloimmigra.pdf (ultima consultazione 12 maggio 2009).
- CSDH, *Closing the Gap in a Generation: Health Equity Through Action on the Social Determinants of Health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*, Genevre, World Health Organization, 2008.
- COBURN D., *Income, Inequality, Social Cohesion and the Health Status of Populations: The Role of Neo-liberalism*, in "Social Science & Medicine", 51, 1, 2000.
- COSTA G., SPADEA T., *Diseguaglianze di salute in Italia*, in "Epidemiol. Prev.", 28, 3, 2004, pp. 1-162.
- CCM – GRUPPO TECNICO DEL PROGETTO NAZIONALE, *Promozione della salute della popolazione immigrata in Italia. La spesa sanitaria per gli immigrati* in "Monitor 2008" VII, 21.
- Il ricovero ospedaliero degli stranieri in Italia nell'anno 2000*, www.ministerosalute.it/imgs/C_17_publicazioni_373_allegato.pdf
- KARLSEN S., NAZROO J.Y., *Relation between Racial Discrimination, Social Class, and Health Among Ethnic Minority Groups*, in "Am J Public Health", 92, 2002, pp. 624-31.
- La salute della popolazione immigrata: metodologia di analisi*, Regione Marche, maggio 2009.
- Le condizioni di salute della popolazione straniera in Italia, anno 2005*, ISTAT, 2008.
- MARMOT M., *The Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity*.
- MICELI M., DI LALLO D., *La salute riproduttiva delle donne immigrate. Uno studio nella città di Roma negli anni 1982-1992*, «Epidemiologia e Prevenzione» 20, 1996, pp. 80-82.
- MOLINA S., *Caratteristiche sociali ed epidemiologiche dell'immigrazione a Torino*, relazione presentata al convegno "I luoghi delle cure", Torino, 18-20 giugno 2004.
- NAZROO J.Y., *The Structuring of Ethnic Inequalities in Health: Economic Position, Racial Discrimination, and Racism*, "Am J Public Health", 93, 2003, pp. 277-84.
- OER Puglia, *Tubercolosi ed immigrazione: le esperienze di controllo nella regione Puglia*, in *Relazione sullo stato di salute della popolazione pugliese*, www.oerpuglia.org/public/StatodiSalute/Stato_di_Salute_Puglia_2006.pdf.
- SPINELLI A., FORCELLA E., DI ROLLO S., GRANDOLFO M., *L'interruzione volontaria di gravidanza tra le donne straniere in Italia*, Rapporto Istisan 2006, 6, 17.
- SPINELLI A., GRANDOLFO M., DONATI S., ANDREOZZI S., LONGHI C., BUCCIARELLI M., BAGLIO G., *Gravidanza e parto tra le donne immigrate a Roma*, Rapporto Istisan 2001, 3, 6.
- VANNONI F., COIS E., *L'emarginazione sociale*, in "Epidemiol. Prev.", 28, 3, 2004, pp. 32-39.
- WHITEHEAD M., *The Concepts and Principles of Equity and Health*, in "Health Promotion International", 6, 3, 1991, pp. 217-28.
- WHO, *2008-2013, Action Plan for the Global Strategy for the Prevention and Control of Non-communicable Diseases*, Genevre, World Health Organization, 2008.
- WILKINSON R.G., *Socioeconomic Determinants of Health. Health Inequalities: Relative or Absolute Material Standards?*, in "BMJ", 314, 1997, pp. 591-95.

8. Indagine sui percorsi di salute dei migranti a Torino

*Associazione "Il Nostro Pianeta"*¹

8.1 Premessa. Le ipotesi di partenza

La legge n. 94 del 15 luglio 2009, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", ha introdotto il nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato italiano.

Gli stranieri irregolari, la cui situazione è sanzionata da tale norma, sono in condizioni di fatto molto diverse: alcuni sono fortemente emarginati o inseriti in reti delinquenziali; altri, pur nella condizione di irregolari, vivono all'interno di reti stabili, spesso con parenti regolari, capaci di provvedere alla loro famiglia e di mantenersi con lavori adeguati, seppur irregolari.

Questi stranieri, con la legge 94/2009, non possono più accedere ad atti civili (ad esempio i matrimoni), tranne alcune eccezioni (il riconoscimento in proprio dei neonati) e rischiano costantemente la denuncia, la sanzione e l'espulsione.

Questa ricerca è volta a verificare l'incidenza di queste norme sull'accesso degli immigrati ai servizi sanitari². Immaginavamo che condizioni di paura mutassero i comportamenti dei cittadini stranieri irregolari. È presumibile che una immediata conseguenza sia che gli stranieri irregolari non accedano più, o accedano meno, ai servizi sanitari pubblici, agli ospedali, ai consultori, ma anche ai servizi offerti dal privato sociale. Questo potrebbe comportare rischi per la salute, sia per essi, sia per la popolazione residente. Una serie di malattie infettive, quali l'Aids, le malattie sessualmente trasmesse, l'epatite C, la tubercolosi, la scabbia, e il loro diffondersi rischierebbero infatti di non essere più sotto il controllo della sanità pubblica.

È ugualmente presumibile che gli stranieri irregolari affrontino altrimenti i loro problemi di salute, cercando e utilizzando risorse differenti attraverso la loro rete di relazioni.

Per tentare di rispondere a questi interrogativi e a queste impressioni abbiamo cercato di verificare e dare una dimensione all'allontanamento dai presidi sanitari e, dall'altra, di esplorare i percorsi utilizzati dagli stranieri irregolari quando incontrano problemi di salute che non pensano di potere risolvere da soli. Interessa anche capire l'impatto che questa norma può produrre sugli stranieri regolari a rischio di disoccupazione e quindi di perdita del contratto di soggiorno. Abbiamo voluto verificare queste ipotesi attraverso l'incontro con gli operatori sociosanitari e con gli immigrati stessi.

¹ Hanno promosso la ricerca: Gruppo Abele, GL (Giustizia e Libertà), Ufficio per la Pastorale dei Migranti, Sermig, Associazione Mosaico, Camminare Insieme, SIMM (Società Italiana di Medicina delle Migrazioni), GRIS Piemonte (Gruppo Regionale Immigrazione e Salute), CCM (Comitato Collaborazione Medica). La realizzazione è stata affidata all'associazione "Il Nostro Pianeta". Le persone che hanno condotto la ricerca sono: Marco Bajar-di, Marilena Bertini, Alessandra Bianco, Luca Fossarello, Bocar Kassambara, Estela Maggiorotti, Giulia Marietta, Nanni Pepino, Claudia Rocca. Hanno collaborato Barakat Rabie, Hu Feng-Me, Rachid Kouchih, Bernard Nsaibirni, Stefania Soi, Blenti Shehaj, Michela Viscovich.

² Per ovviare al rischio del minore utilizzo del servizio sanitario, l'Assessorato alla Sanità della Regione Piemonte aveva emanato una circolare il 16 luglio 2009 che, in base al divieto di segnalazione contenuto nella norma del d.lgs 286/98, art. 35, comma 5, non abrogato, segnalava il mantenimento della eccezione all'obbligo di denuncia generalmente previsto per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio dalle disposizioni del codice penale per tutto il personale coinvolto nella presa in carico degli stranieri richiedenti prestazioni sanitarie, a tutela del diritto individuale alla salute ma anche della salute collettiva.



8.1.1 Obiettivi della ricerca

Gli obiettivi possono essere così individuati:

- Rilevare se esiste e in quale misura è stimabile un allontanamento degli stranieri irregolari dai servizi sanitari pubblici e del privato sociale. In particolare esplorare se questo fenomeno tocca tutti i servizi o solo alcuni di questi.
- Descrivere i percorsi utilizzati dagli stranieri presenti sul territorio in condizione di irregolarità relativamente ai problemi di salute al di fuori delle strutture pubbliche e/o dei servizi del volontariato. Si tratta di individuare quando questi soggetti ritengono necessario rivolgersi a qualcuno per farsi curare, per quali malattie o problemi sanitari, per loro, per i loro bambini. Bisogna allora esplorare quali reti usano, come accedono a queste reti. Poiché gli stranieri irregolari sono soggetti diversi per situazione sociale (irregolari inseriti in circuiti devianti/irregolari inseriti, in reti più o meno regolari), per provenienza etnica, per età, genere, istruzione, ecc., si può ritenere che ogni gruppo percorra strade diverse, che vanno esplorate.

8.1.2 La metodologia

La metodologia utilizzata da questa ricerca è quella delle “mappe grezze di rischio” sviluppata – alla fine degli anni sessanta – per occuparsi della prevenzione dei rischi di salute negli ambienti di lavoro, dalle organizzazioni sindacali e dal professor Oddone, e ulteriormente sviluppata in seguito per la prevenzione dei rischi per la salute nel territorio.

Questa metodologia prevede il recupero dell’esperienza di chi ha contiguità con questa popolazione, la sintesi di queste esperienze in mappe grezze, dando così voce alla popolazione “sommersa”.

In un territorio definito i soggetti che lo abitano elaborano i loro modelli di vita e i relativi comportamenti attraverso la loro rete di relazioni naturali. È una rete fatta di persone fisiche (gli amici, i parenti, il gruppo di connazionali, il parroco di cui ci si fida, l’educatore o il mediatore incontrato per strada, ecc.), di luoghi (il bar, l’angolo della piazza, il centro di accoglienza, ecc.), di momenti particolari (le feste dei paesi di provenienza, ecc.). Attraverso questa rete circolano le informazioni necessarie per vivere, i singoli soggetti creano i propri modelli e definiscono i loro comportamenti.

Questa rete (il sistema informativo grezzo del territorio) è descrivibile come una rete di strade, alcune grandi, alcune piccole, alcune simili a sentieri sterrati, che convogliano le informazioni della comunità che vive il territorio. Queste vie talvolta si incontrano in incroci, che sono i nodi in cui le informazioni vengono elaborate, diventano disponibili, costruiscono modelli. È all’interno di questi nodi che diventa possibile recuperare e descrivere modelli e comportamenti dei soggetti di questo sistema informativo grezzo.

I soggetti che abitano questi luoghi, gli esperti grezzi, sono quelli che posseggono, nelle loro mappe cognitive, la conoscenza di modelli e comportamenti dei vari gruppi di popolazione.

Le mappe di questi soggetti sono ricche, articolate, provengono da una esperienza diretta e da una frequentazione quotidiana; contemporaneamente sono dei punti di vista individuali legati all’ottica e al ruolo che l’esperto grezzo gioca. Per ricostruire percorsi completi e affidabili è allora necessario che le mappe cognitive dei diversi esperti grezzi si confrontino e vengano validate dalla comunità degli esperti grezzi che hanno partecipato alla ricerca.

La scelta di questa metodologia risponde a diverse necessità:

- poter avere informazioni degli accadimenti in tempo reale. Si tratta di un fenomeno nuovo, in continuo mutamento, che coinvolge un ampio numero di servizi sanitari (pubblici e del privato sociale);
- essendo di fronte a un fenomeno dinamico è necessario attrezzarci non per avere delle fotografie, ma dei filmati, delle immagini in movimento, che possono essere raccolte non tanto da numeri, quanto dal recupero

dell'esperienza di quanti sono all'interno di questo movimento. È dalle conoscenze, dalle esperienze di prossimità che è possibile strutturare qualche ipotesi interpretativa e azzardare una qualche iniziativa coerente.

Questo è anche l'unico modo che ci può permettere di cogliere non solo l'eventuale minor utilizzo dei servizi, ma anche le strategie alternative che vengono messe in campo dai migranti senza permesso di soggiorno.

La ricerca si è articolata in due fasi: nella prima abbiamo raccolto conoscenze e informazioni in una serie di luoghi frequentati dai migranti (sia luoghi deputati alla cura – sia del servizio sanitario nazionale sia del privato sociale – sia altri servizi, associazioni e luoghi di incontro); nella seconda fase abbiamo raccolto le reazioni al pacchetto sicurezza, in particolare per ciò che riguarda la salute, direttamente dai migranti, regolari e non.

Prima fase. Si sono individuati i potenziali portatori di esperienza su questo tema e rispetto a questi soggetti:

- strutture sanitarie del Ssn e del privato sociale;
- servizi, sportelli dedicati ai migranti sia del pubblico sia del privato sociale;
- luoghi di aggregazione con alta frequentazione di migranti.

A questi soggetti e in questi luoghi è stata sottoposta un'intervista semi-strutturata che potesse darci conto della quantità di stranieri irregolari e non, che l'esperto grezzo conosce, della tipologia di conoscenza che è in grado di riferire. Questo doveva permetterci di verificare ex ante se le informazioni raccolte avessero un grado di completezza sufficiente a costruire una ipotesi.

Per quel che riguarda i luoghi di accoglienza (sanitaria e non solo) si sono raccolte stime (quando possibile dati rilevati) sulle variazioni degli accessi dopo il "pacchetto sicurezza" e sui cambiamenti degli atteggiamenti e dei comportamenti. In questa fase sono state effettuate 50 interviste.

Seconda fase. Sono state effettuate interviste direttamente a soggetti migranti. Gli intervistatori erano mediatori interculturali. Si sono intervistate persone provenienti dal Maghreb, dall'Europa dell'Est, dall'Africa subsahariana, dall'America del Sud e dalla Cina.

Con questi soggetti – con permesso di soggiorno e senza, uomini e donne – si è indagato quale fosse la loro conoscenza del "pacchetto sicurezza", quale incidenza avesse sui loro comportamenti relativamente alla salute, quali problemi sanitari maggiormente li preoccupassero, come li affrontassero e se vi fossero stati cambiamenti dopo l'approvazione del "pacchetto sicurezza". In questa fase sono state intervistate 62 persone.

8.2 Risultati delle interviste

8.2.1 Strutture ospedaliere pubbliche

Gli accessi

Gli operatori³ che percepiscono cambiamenti nella loro attività e nell'accesso al loro servizio sono due su dieci: all'ambulatorio Migranti Salute dell'Amedeo di Savoia (MISA) non si rileva una diminuzione nell'accesso ma una riduzione nella richiesta di interventi preventivi, di diagnosi precoce e della *compliance*; in particolare le

³ Sono stati intervistati operatori dei seguenti presidi: ambulatorio Migranti Salute dell'Ospedale Amedeo di Savoia; ospedale infantile Regina Margherita Sant'Anna; pronto soccorso ospedale Gradenigo; pronto soccorso ospedale San Giovanni Bosco; ospedale infantile Regina Margherita; pronto soccorso Ospedale Maria Vittoria.



donne hanno paura di recarsi presso i servizi pubblici. Il medico intervistato presso il pronto soccorso del Maria Vittoria ha invece notato una flessione considerevole dei passaggi appena dopo l'approvazione della legge 94/2009, seguita da un lento ritorno all'affluenza ordinaria nei periodi seguenti.

Non riferiscono di aver percepito differenze significative, prima e dopo la legge, tre operatori di altrettanti servizi diversi del Sant'Anna, un operatore della degenza temporanea connessa al pronto soccorso pediatrico (SSOB) del Regina Margherita e operatori del pronto soccorso del presidio ospedaliero Gradenigo e del San Giovanni Bosco. È significativo che gli intervistati presso il Sant'Anna non abbiano percepito una flessione di accessi, soprattutto per quanto riguarda il pronto soccorso ostetrico: questo confermerebbe quanto emerge dalle interviste alle dirette interessate – donne che hanno subito IVG – ovvero che, anche in presenza di serie complicanze post-abortive, non viene richiesto l'intervento alle strutture deputate del Ssn per paura di essere denunciate. La riferita mancata percezione di cambiamenti significativi da parte di altri operatori del Sant'Anna, d'altro canto, si spiegherebbe in parte considerando che questi servizi costituiscono accesso di secondo livello.

Le problematiche sanitarie

Tra i diversi pronto soccorso sembra non essere rilevata omogeneità tra le problematiche sanitarie più frequentemente percepite: questa disomogeneità non sembra connessa al tipo di specialità del pronto soccorso, tranne quello del Sant'Anna.

Il pronto soccorso del Maria Vittoria segnala come principale problematica quella legata alla malnutrizione, mentre l'operatore del San Giovanni Bosco segnala come rilevanti i problemi ortopedici e quelli legati a sindromi influenzali.

La malnutrizione riportata da alcuni operatori potrebbe essere indicatore sia di povertà sia di inadeguate abitudini alimentari; i problemi ortopedici potrebbero invece essere collegati agli incidenti sul lavoro.

La rilevanza riscontrata per i problemi di salute legati a sindromi influenzali potrebbe essere correlata all'utilizzo inadeguato ed esagerato del pronto soccorso da parte dell'utenza straniera.

Al Regina Margherita, si è intervistata solamente la degenza temporanea, mentre non è stato possibile acquisire dati relativi agli accessi comprensivi del pronto soccorso. È stato inoltre difficile acquisire dati rilevati da parte dei DEA: abbiamo invece utilizzato stime riferite, che però non ci permettono di conoscere l'età dei pazienti che hanno usufruito del servizio, né il tasso degli utenti regolari e irregolari.

8.2.2 Servizi pubblici territoriali

Gli accessi

Rispetto ai dati (sebbene spesso si tratti di stime) sulle percentuali di presenza nei servizi pubblici territoriali⁴ delle diverse etnie, colpisce l'estrema eterogeneità non solo tra servizi che si rivolgono a patologie diverse, ma anche tra servizi simili. Sono talmente tante le variabili su questo punto che pare illusorio, con gli elementi in nostro possesso, proporre ipotesi interpretative credibili. Rispetto al dato sugli irregolari – laddove il dato è

⁴ Sono stati intervistati operatori dei seguenti presidi: AsL TO2, pronta assistenza per tossicodipendenti – Amedeo di Savoia, dipartimento Dipendenze; consultori familiari – lungo Dora Savona (circoscrizione 7), via Montanaro (circoscrizione 6); SERT, via Lombroso – è il polo di trattamento per gli stranieri irregolari per il dipartimento patologie delle dipendenze Torino Est; dipartimento dipendenze patologiche AsL TO2 (Cangoo itinerante); consultori familiari AsL TO2 (coordinamento zona TO Nord); pediatria di comunità AsL TO2 (coordinamento zona TO Nord); Centro ISI (lungo Dora Savona e via Azuni); MIL – movimento intercontinentale dei lavoratori; farmacia di piazza della Repubblica (inserita nei servizi territoriali pubblici in quanto, pur essendo a gestione privata, costituisce servizio esercente funzioni di pubblica utilità e convenzionata con il Ssn).

rilevato – la percentuale di accesso spesso supera il 50%. Alcuni servizi segnalano di essere al corrente di ricorsi a cure alternative o improvvisate, altri invece semplicemente affermano che gli immigrati non si curano. Va sottolineato che pressoché tutti i servizi segnalano una pubblicizzazione tramite il passaparola, il sito aziendale e i volantini. Manca, pare, un progetto integrato e coordinato che raggiunga le diverse realtà in modo mirato ma univoco: sembra che la galassia sanità sia indecifrabile per gli immigrati.

Va poi sottolineata la variabile della presenza/assenza di mediatori culturali per le diverse etnie. Questo elemento pare incidere in modo non indifferente sull'accesso ai differenti servizi. Gli immigrati cinesi, fatta eccezione per il consultorio dell'AsL 2, ove è presente una mediatrice di questa lingua, mostrano una scarsissima domanda di servizi sanitari.

Anche la distribuzione territoriale dei servizi sembra incidere molto sulla percentuale degli afflussi delle varie popolazioni. Pressoché tutti i servizi rilevano un atteggiamento complessivo di maggior tensione, paura, che porta a rivolgersi ai servizi sanitari con domande apparentemente più mirate ma anche più semplificate. In particolare la segnalazione da parte di tutti i servizi riguarda sia un calo di interventi preventivi che, per i SERT in special modo, una richiesta specifica per gravi problemi di risocializzazione. Un consultorio non segnala una diminuzione nel numero, ma una maggiore preoccupazione: “quando le mandiamo a fare la tessera ILSI, o in ospedale, hanno bisogno di rassicurazioni. Prima venivano anche per chiedere informazioni, ora solo per bisogni immediati”, dice un'operatrice di un consultorio.

Le problematiche sanitarie

Considerato il tipo di problemi sanitari rilevati, la mancanza di richiesta di interventi preventivi e precoci costituisce sicuramente un rischio non indifferente, non solo per la popolazione migrante.

I problemi sanitari più frequentemente rilevati sono di ambito dermatologico, psicologico, psichiatrico, relativi alla malnutrizione, pneumologico, infettivologico; patologie caratteristiche di chi vive per strada (piaghe ai piedi, ferite da taglio, ecc.) Tra le donne che provengono da paesi islamici comincia a emergere la prostituzione con comportamenti a rischio per le ricadute di tipo sanitario. Vi è resistenza all'uso degli anticoncezionali, soprattutto fra le donne dell'Est. In tema di prevenzione risulterebbe che il 10% delle donne che si recano all'ospedale Maria Vittoria per partorire non ha mai avuto un controllo sanitario.

Nei consultori si certificano le lvg, con una percentuale di richiesta del 70% da parte di donne straniere e 30% italiane. Negli ospedali, invece, l'lvg viene richiesta nel 30% dei casi da donne straniere e nel 70% da italiane. Considerando che c'è un 12-15% di donne straniere in Italia, le lvg richieste da donne straniere stanno aumentando, mentre per le italiane si rileva dal 1978 al 2008 un trend di diminuzione del 48,2%.

Dai dati di un SERT (importante sottolinearlo in quanto più legati ai comportamenti a rischio che non al dato emigrati/autoctoni) risultano accessi per epatiti, Hiv, rari casi di Tbc, per questioni di carattere traumatologico, molto spesso connesse con incidenti sul lavoro. Condizioni di vita instabili e insalubri e l'irregolarità stessa sono spesso causa di caduta nella tossicodipendenza.

Un altro SERT segnala anche problemi cardiologici, dermatologici, ortopedici; soprattutto psicologici e infettivologici (Hiv, epatiti), cardiologici, dermatologici, mal nutrizionali, psichiatrici, utilizzo sostanze, marginalità, rischi legati all'alimentazione e alla situazione abitativa.

Per i bambini si rilevano accessi dovuti a problemi dismetabolici (soprattutto diabete), pediatrici, ortopedici, psicologici, psicopatologici, mal nutrizionali, per malattie da raffreddamento, gastroenterologici, scabbia (in ordine di incidenza). Colpisce che la presenza dei bambini stranieri si collochi per il 90% circa nella fascia di età 0-3 anni e



per un 5% nella fascia 3-5. Parrebbe che la frequenza ai servizi di pediatria di comunità sia strettamente connessa agli invii dalle neonatologie. Dopo i 5-6 anni, viene riferita dagli intervistati l'abitudine di inviare i figli a parenti nei paesi d'origine (in particolare per la Cina e più per i figli in età prescolare). È necessario un approfondimento presso i pediatri di base, anche per quanto riguarda il problema degli STP (stranieri temporaneamente presenti).

Viene inoltre segnalata una scarsa presenza ai corsi pre parto e vengono riferiti abusi in famiglia.

L'Isi segnala di trattare casi con bisogni legati alla gravidanza, IVG o contraccezione; malattie da raffreddamento, traumi, diabete, stati ansiosi depressivi, infettivologici (TBC o malattie sessualmente trasmesse), ostetrico-ginecologici, psicologici, ortopedici, mal nutrizionali, traumi causati da incidenti sul lavoro, malnutrizione e problemi dismetabolici, malattie infettive o da raffreddamento causate da ambienti di vita poco salubri.

Complessivamente, a parte i casi evidenziati dai SERT, le patologie infettivologiche serie (Hiv, epatite C, tubercolosi), non paiono gli elementi più preoccupanti. Pur rilevando tutti i servizi una radicalizzazione del malessere psicologico e l'emergere di varie psicopatologie, ci è stato difficile ottenere riscontri presso i CSM (centri di salute mentale) o le NPI (servizi di neuropsichiatria infantile) e presso i dipartimenti di salute mentale.

Gli operatori rilevano una grande sfiducia rispetto al paese, ai servizi, al futuro personale e collettivo, nonché il timore di essere denunciati e rimandati a casa. Risulta diminuito il numero di arrivi al consultorio (MIL). Molti rinunciano alla cura, altri si fanno consigliare da amici e parenti. Inoltre, spesso lo straniero, che ha già le idee confuse sui servizi, sui suoi diritti e sull'organizzazione del nuovo paese, si ritrova a non sapere dove andare perché manca un unico luogo di riferimento dove i suoi problemi di salute possono essere ricevuti e seguiti. "Visto che la salute e la fiducia vanno di pari passo bisognerà dare la possibilità ai medici di base di seguire gli irregolari privatamente?", si domanda un medico.

Alcuni servizi, soprattutto di bassa soglia, riferiscono che è aumentato il numero di soggetti che rinunciano a curarsi presso le strutture; sono a conoscenza del ricorso a cure alternative tradizionali ma non ne conoscono i percorsi.

Pare indicativo, infine, quanto riferito da una farmacia nei pressi di Porta Palazzo: vengono riportate lacerazioni in seguito a risse (elemento che viene confermato anche da parecchie interviste ai mediatori). Questo fenomeno non viene riferito con la stessa intensità da parte dei pronto soccorso: questo può essere legato all'assenza, da parte della farmacia, di obbligo di referto delle lacerazioni oppure potrebbe nascere dal timore di rivolgersi ai pronto soccorso, temendo sequele legali. La farmacia segnala anche una diminuzione di vendite di un farmaco utilizzato, impropriamente, anche per le IVG farmacologiche. Questo è un elemento di difficile interpretazione: è possibile ipotizzare un maggior ricorso al mercato clandestino anche via Internet. Secondo l'intervistato una buona parte dei clienti della farmacia sono cinesi: questo dato contrasterebbe con l'ipotesi – comune a molti studi – di un ricorso minimale ai servizi sanitari da parte di questo bacino di utenza.

8.2.3 Servizi sanitari privati

Gli accessi

Per quanto riguarda i cambiamenti a seguito della legge 94/2009, le segnalazioni da parte degli operatori intervistati per i quattro servizi⁵ sono state differenti: il Sermig segnala una riduzione dell'affluenza del 15%, ma un'assenza di cambiamento nel servizio; il mediatore di Camminare Insieme evidenzia riduzione dell'accesso

⁵ Nella ricerca sono stati coinvolti quattro servizi sanitari privati: Sermig, Camminare Insieme, Gabrio (microclinica Fatih) e Centro di Psicologia Transculturale dell'Ufficio Pastorale Migranti.

di persone meno istruite (soprattutto donne marocchine e più in generale di africani), ma soprattutto una maggiore diffidenza; lo psicoterapeuta intervistato per il Centro di Psicologia Transculturale non riferisce un cambiamento nell'affluenza e nel servizio, ma segnala racconti di utenti circa amici o compaesani che hanno rinunciato a sottoporsi a cure mediche o visite specialistiche presso gli ospedali e le ASL per paura di essere individuati.

Le problematiche sanitarie. Le problematiche sanitarie riportate sono differenti a seconda della tipologia del servizio offerto e dell'impronta che viene promossa.

Presso il Sermig viene evidenziata una prevalenza di problemi pediatrici (16%), ortopedici (19%), pneumologici (20%), dermatologici (12%), gastroenterologici (17,5%), otorinolaringoiatrici e oculistici (12%); inoltre, sono stati segnalati da questo servizio problematiche sociosanitarie correlate a una scarsa integrazione delle persone irregolari sul territorio torinese, in correlazione con il cambio di stile di vita, l'abitazione in ambiente malsano, l'alimentazione non corretta e la pesantezza del lavoro.

Un operatore di Camminare Insieme ha sottolineato un accesso per problemi a carattere odontoiatrico; un altro ha segnalato problematiche non strettamente di tipo sanitario: la lingua, la difficoltà a comprendere l'impostazione del SSN italiano e la povertà.

I primi due elementi rappresentano una barriera non indifferente per gli stranieri che necessitano di assistenza, mentre il terzo (segnalato anche da altri intervistati) rappresenta una delle principali cause sociali correlate a problematiche di tipo sanitario.

Infine l'intervistato di Psicologia Transculturale ha segnalato la difficoltà di integrazione, la crisi della coppia immigrata o mista, le difficoltà nel ricomporre la famiglia dopo il ricongiungimento, oltre ad abusi, disturbi sessuali legati alla coppia, prostituzione; inoltre sono stati segnalati dall'intervistato problematiche di tipo infettivologico e ostetrico-ginecologico.

Rispetto ai bisogni reali rilevati dagli operatori intervistati si nota complessivamente una capacità, da parte di questi, di cogliere la salute non come semplice assenza di malattia, bensì come benessere fisico, psichico e sociale (come indicato dall'Organizzazione mondiale della sanità): si tratta, infatti, di bisogni primari, molto legati all'idea che i determinanti sociali influenzino la salute del singolo individuo.

Si ricordano in particolare la necessità di mangiare e vestirsi (segnalata da Camminare Insieme), di aiuto per superare la discriminazione, la ricerca di una qualità della vita migliore rispetto ai paesi di origine (evidenziata dal Sermig), di ascolto, recupero dell'autostima e stabilità (rilevati da Psicologia Transculturale) e la richiesta di accoglienza, prima ancora dell'assistenza sanitaria propriamente detta. Un bisogno su cui è importante soffermarsi è di ricevere informazioni corrette e chiare poiché sembra essere correlato alla riduzione dell'afflusso ai servizi a seguito dell'introduzione del pacchetto sicurezza. Tra i fattori alla base dei bisogni segnalati è essenziale ricordare la discriminazione e l'emarginazione che subiscono molti stranieri (Sermig), la povertà (Camminare Insieme), la solitudine, la nostalgia del proprio paese e dei propri cari e in particolare la perdita di status correlata a insicurezza rispetto alle proprie risorse spendibili in un paese straniero (Psicologia Transculturale).

Gli altri percorsi

Per quanto riguarda i percorsi di salute messi in atto dagli stranieri irregolari sul territorio torinese, un intervistato riferisce che donne marocchine si sono rivolte al servizio con grossi problemi post-aborto causate presumibilmente da interventi clandestini; riferisce che pillole abortive di produzione cinese si venderebbero alla luce del sole a Porta Palazzo (dato emerso anche nelle interviste agli immigrati).



Nelle interviste risulta importante la figura del mediatore culturale, ponte tra due culture differenti e non solamente traduttore. Sebbene sia stato segnalato il rischio da parte di queste figure di ricevere deleghe improprie, si tratta di una risorsa importante per i servizi sanitari poiché in grado di favorire notevolmente l'accesso delle persone straniere.

Si può auspicare per il futuro un migliore utilizzo delle potenzialità di servizi in cui vi è uno stretto contatto tra operatori e utenti (che sottende a un più solido rapporto di fiducia): può essere utile sfruttarlo per mantenere un contatto anche in momenti particolari di diffidenza al fine di diffondere una corretta informazione e per garantire la prevenzione all'interno delle fasce più deboli ed emarginate.

8.2.4 Servizi non sanitari e luoghi ad alta frequentazione di migranti

Sono state realizzate interviste presso servizi e luoghi non di tipo sanitario ma con alta, a volte esclusiva, presenza di stranieri⁶. Al loro interno si riconosce una ampia conoscenza delle problematiche che portano i migranti che vi si rivolgono o che li frequentano.

Essi ci mostrano scenari diversificati, dalle situazioni di maggior marginalità, di esclusione, di dipendenze, a situazioni di difficoltà, anche di irregolarità, in cui comunque si riesce a mantenere una rete di rapporti sociali, uno stile di vita dignitoso.

Nei luoghi di accoglienza più vicini alla marginalità sociale⁷ sono maggiormente presenti gli stranieri senza permesso di soggiorno, provenienti soprattutto dall'Europa dell'Est, dal Maghreb e dall'Africa sub-sahariana; quasi assenti i sudamericani e i cinesi. Solo una parte di questi migranti possiede una rete sociale attiva, molti dormono dove capita, un buon numero è all'interno di circuiti delinquenziali. I problemi di salute maggiormente evidenziati dipendono sostanzialmente dal luogo dove si svolge l'intervista (ad esempio un prevalere di problemi ginecologici e pediatrici per i luoghi frequentati da una popolazione femminile), ma i problemi che appaiono costantemente presenti e di notevole peso sono di ordine psicologico e psicopatologico, hanno la loro origine nello sradicamento, nella precarietà di vita, nell'assenza di reti familiari o amicali di un qualche spessore. Questi problemi sono spesso aggravati dalla dipendenza da sostanze, in particolare alcol per gli stranieri provenienti dall'Europa dell'Est e dal Maghreb. Questa dipendenza spesso non è neanche riconosciuta come problema e quindi non viene cercata una soluzione. Sono poi segnalate come importanti tutte le problematiche legate alla vita in strada e alla mancanza di igiene: debolezze, tosse, dolori articolari, ferite da rissa. Data la condizione di questi stranieri sono anche segnalati con frequenza problemi mal nutrizionali e odontoiatrici.

Rispetto alla frequentazione di questi luoghi qualcuno segnala qualche presenza in meno subito dopo l'approvazione del pacchetto sicurezza, recuperata in poco tempo; da altre parti si nota un aumento delle donne con bambini; questo aumento viene interpretato come conseguenza del timore di portare i figli all'asilo e denunciare così la propria irregolarità. Vengono inoltre segnalati una maggiore paura che aggrava i problemi psicologici: anche la strada diventa un luogo pericoloso, si cerca di mimetizzarsi fingendo di fare qualcosa. L'uso di alcol e sostanze sembra aumentare.

⁶ Si è trattato di luoghi di accoglienza prossimi a problemi di marginalità sociale, non dedicati a migranti, ma con forte presenza degli stessi; associazioni e luoghi di varia natura con alta presenza di migranti; sportelli, servizi di accoglienza, orientamento.

⁷ Drop House del Gruppo Abele, dormitorio femminile del Gruppo Abele, Drop In pomeridiano del Gruppo Abele, Cooperativa Liberi Tutti presso i bagni pubblici, mensa del Cottolengo.

Dall'altra parte, praticamente tutti parlano di una maggiore diffidenza a fruire dei servizi sanitari pubblici (teniamo presente che i luoghi di cui parliamo, di fronte a problemi di salute, sono soliti indirizzare le persone a servizi specialistici del SSN): “non sono bastate le garanzie dei servizi, piuttosto stanno male da soli”; in particolare si parla del timore a recarsi dal pediatra e del quasi cessato utilizzo degli ospedali e dei pronto soccorso.

Scenari simili, ma con qualche differenza, ci vengono offerti dai luoghi di incontro che offrono anche servizi di consulenza⁸. Queste associazioni sono innanzitutto luoghi di aggregazione e accolgono richieste di ogni genere, rappresentano i luoghi dove gli stranieri si trovano più a loro agio, liberi di esprimersi e più disponibili a mostrare le proprie esigenze e richiedere ciò di cui necessitano. Questi luoghi rappresentano quindi un prezioso punto di osservazione.

Le richieste di aiuto in genere riguardano lavoro, alloggio, problemi economici, cibo, abiti, medicine, asilo nido, aiuto per la maternità, regolarizzazioni ed espletamento di pratiche documentali, problemi familiari (tra cui violenze domestiche) in genere.

Anche se il loro lavoro esula dall'assistenza sanitaria, gli operatori intervistati dimostrano una conoscenza abbastanza approfondita dei problemi di salute di chi frequenta questi luoghi. La conoscenza è evidentemente di tipo non specialistico ed è relativa all'utenza diversificata (donne, ragazzi, adulti...). I problemi individuati come più frequenti sono odontoiatrici, oculistici, bronchite, il tabagismo, la dipendenza da alcol, le malattie delle vie urinarie, le malattie esantematiche, la Tbc, i problemi sessuali.

Anche qui si nota una importante presenza di problemi psicologici (attinenti anche a problemi familiari – le famiglie straniere vivono dei drammi dentro casa: donne rinchiuso non sempre volontariamente, non autonome perché non conoscono l'italiano e non hanno un mestiere, spesso il ricongiungimento con i figli è “una penitenza”, non solo per i figli ma anche per i coniugi).

Per i bambini vengono segnalati disturbi di apprendimento (dislessia, disortografia, iperattività, scarsa motivazione allo studio) e sovrappeso. Alcuni poi rilevano un uso scorretto o un abuso, di farmaci, aborti per abuso di ormoni.

I problemi di salute paiono essere la conseguenza diretta delle condizioni di vita. Lo stress fisico e psichico generato dai problemi in ambito lavorativo; le preoccupazioni legate alla famiglia causano depressioni, problemi alimentari e dipendenze. Molti si trascurano, non rispettano regole basilari d'igiene; la povertà e la disinformazione sono elementi fondamentali. Il tutto poi è aggravato dalla mancanza di figure di riferimento con cui confrontarsi in caso di necessità. L'ignoranza e/o la cattiva informazione sul funzionamento dei servizi in genere e in particolare sui servizi sanitari, la perplessità sulla loro efficacia e una più generale mancanza di fiducia sono alcuni dei fattori che allontanano gli stranieri dai servizi, trascurando i problemi o trovando soluzioni alternative.

Le informazioni vengono passate, in modo probabilmente approssimativo, a volte distorto, attraverso il passaparola.

A volte i problemi di salute vengono affrontati con il “fai da te”, le cure tradizionali, acquistando medicine in Francia o, anche, ritornando al proprio paese. L'uso delle cure tradizionali dei vari paesi è all'ordine del giorno ma per lo più per problemi lievi. Il ruolo del farmacista diventa centrale per l'uso e nella scelta di medicinali senza consultarsi con un medico e senza conoscere bene gli effetti collaterali dei prodotti che richiedono.

⁸ Alouanur, Animazione Interculturale S. Salvario (ASAI), associazione culturale per donne straniere (Alma Mater), oratorio S. Paolo, oratorio S. Salvario.



Per alcuni di questi luoghi il pacchetto sicurezza ha portato all'inizio un calo di frequentazione che è durato per un breve periodo. Viene invece rilevata una maggior paura verso l'utilizzo dei servizi pubblici sanitari e non: "nel caso di documentazione mancante in toto o in parte per le pratiche di regolarizzazione, la paura del rigetto del permesso di soggiorno, la mancanza di redditi adeguati secondo i parametri di legge fanno sì che spesso le pratiche non vengano completate di proposito non presentandosi agli appuntamenti fissati dalla questura" dice una mediatrice di un'associazione.

Forte è la preoccupazione per la discriminazione dei figli tra i banchi di scuola.

Anche dalle interviste rivolte ai servizi di informazione per gli immigrati⁹ sono risultati diffusi problemi ginecologici (infiammazioni-infezioni), contraccezione, aborto, HIV, dipendenze, malattie croniche, patologie dei denti, deficienze oculistiche, problemi pediatrici, psicologici e psichiatrici (malesseri umorali, sintomi di sofferenza senza apparente ragione, stress psicofisico), degrado della salute dovuti al clima e alle abitudini di vita, infortuni, traumi, contusioni, ferite da arma bianca, problemi gastrointestinali/enterici, scabbia, pidocchi, funghi, dermatiti.

Viene fatto notare che il maggior numero di infortuni sul lavoro, traumi, ustioni e schiacciamenti riguardano per lo più i lavoratori irregolari; alcune lesioni sono addirittura invalidanti, casi di para-tetraplegici, amputazioni, ustioni anche gravi originate dalla mancanza di tutele tipica del lavoro nero.

Molti problemi di salute vengono imputati alla qualità della vita in Italia, sulla quale influiscono alcuni fattori determinanti: la scarsa conoscenza della lingua italiana e del sistema dei servizi, gli effetti della legge sull'immigrazione, i condizionamenti culturali, le situazioni di sfruttamento e la mancanza di strumenti e risorse personali. Molte badanti vivono rinchiusi presso i loro datori di lavoro senza avere mai momenti di svago e occasioni di uscite, e questo fatto crea situazioni psicologiche precarie. Nel mondo del lavoro oggi è abbastanza praticata la formazione sui fattori di rischio, ma questo non avviene nel lavoro nero. Quando capitano gli incidenti i danni vengono minimizzati, coperti o addirittura non segnalati, né sono concesse visite mediche adeguate. La mancata applicazione delle tutele previste dalla legge genera mancata denuncia per timore di perdere il posto di lavoro, seguita spesso da cure frettolose e inadeguate, improvvisate che poi degenerano in casi gravi.

L'approvazione del pacchetto sicurezza ha comportato, anche nei servizi del volontariato sociale, una diminuzione degli accessi che poi in parte è rientrata. La circolare regionale che ha chiarito l'interpretazione della norma ha in parte riportato i pazienti nei servizi, ma vi è comunque molta paura. Vi sono continuamente richieste d'informazioni sulle novità in fatto di permesso di soggiorno. I cittadini stranieri cercano di capire i cambiamenti su questioni fondamentali per la loro permanenza in Italia: ricongiungimenti, matrimonio, i tempi delle pratiche, documenti più costosi e numerosi.

Anche chi ha fatto la richiesta di regolarizzazione vive nel timore dell'espulsione. Le agenzie interinali non accettano le ricevute di rinnovo del permesso, qualche utente ha lamentato il rifiuto di ASL di iscrivere chi è in attesa del primo permesso.

Si conferma comunque una scarsa conoscenza e molta confusione da parte degli utenti sul pacchetto sicurezza e una complessiva sfiducia. All'operatore che lavora nel sociale viene richiesta talvolta la disponibilità an-

⁹ Ufficio Minori Stranieri del Comune di Torino, Ufficio Stranieri Adulti Rifugiati del Comune di Torino, Ufficio Immigrati CGIL, Pastorale Migranti, Cooperativa Orso all'interno dell'Informagiovani del Comune di Torino, Cooperativa La Talea, Associazione Tampep Onlus, Comitato di Porta Palazzo, GIS Piemonte.

che ad accompagnare il migrante ai servizi sanitari. C'è attenzione a non mettere in contatto gli utenti (irregolari) con pubblici ufficiali (personale non medico) che hanno l'obbligo di denuncia.

8.2.5 Il punto di vista dei migranti

Le interviste alle persone immigrate sono state somministrate da mediatori culturali appartenenti alle aree geografiche di provenienza degli intervistati¹⁰. Le interviste, forniscono informazioni sulle storie personali, ma anche relative alle comunità di appartenenza (la maggior parte degli intervistati riferisce di avere relazioni amicali quasi esclusivamente con connazionali), favorendo l'identificazione delle tendenze in atto in tali comunità e creando così una "mappa grezza" di riferimento delle comunità intervistate.

Africa sub-sahariana

Conoscenza del pacchetto sicurezza e opinioni rilevate. Quasi tutti gli intervistati¹¹ conoscono il pacchetto sicurezza; la precisione e la dovizia di dettagli sono maggiori in chi ha titoli di studio più elevati; malgrado ciò, anche chi ha un livello scolastico inferiore è al corrente della legge, in particolare degli aspetti di maggiore svantaggio per gli immigrati irregolari. La conoscenza si focalizza per tutti sul rischio di essere detenuto in un Centro di Identificazione ed Espulsione e di essere denunciato dalle autorità sanitarie qualora ci si rechi in una struttura pubblica. Quest'ultima convinzione è molto forte (malgrado le circolari regionali ne abbiano precisato l'applicazione); in molti casi è specificata la consapevolezza che non venga meno la cura medica, ma unita alla convinzione che in seguito alle cure esista il rischio di essere denunciati.

Un altro aspetto vissuto come problematico e altamente discriminatorio è l'idoneità abitativa come condizione obbligatoria se si vuole ottenere un lavoro. In generale, la legge è vissuta come discriminatoria, non rispettosa dei diritti dell'uomo. Emerge inoltre l'idea che la percezione – non solo da parte degli immigrati, ma anche dei connazionali nei paesi d'origine – dell'Italia e degli italiani sia mutata, con la comparsa delle definizioni di xenofobia e razzismo.

Uso dei servizi sanitari del territorio ed eventuali cambiamenti dopo l'introduzione del pacchetto sicurezza. Le interviste sollevano alcune problematiche relative all'accesso ai servizi sanitari indipendenti dal pacchetto sicurezza, ma utili a illustrare la qualità dei rapporti degli intervistati con i servizi sanitari pubblici. Tra le criticità dei servizi, oltre a un'accoglienza sbrigativa, compare la scarsa conoscenza della lingua e della cultura da parte del personale, elemento che crea una barriera comunicativa. Anche singoli episodi, ben presto noti a tutta la comunità, portano alcuni a evitare la struttura sanitaria. Nonostante il timore nell'approccio ai servizi, non sembra venuta meno la fiducia nella competenza del personale medico.

Il deficit a livello della comunicazione non riguarda solo l'accoglienza ma anche la scarsa capacità e possibilità di reperire informazioni sui servizi esistenti e sul loro funzionamento. Per ovviare a tale carenza, funziona molto il passaparola dei conoscenti (sulla qualità e l'esistenza dei servizi), ma viene comunque considerato un metodo insufficiente e poco affidabile.

¹⁰ Sono state intervistate in totale 62 persone immigrate (32 uomini e 30 donne), alcune con regolare permesso di soggiorno e altri irregolari (30 casi).

¹¹ Sono state intervistate 21 persone (11 donne e 10 uomini) dell'area sub-sahariana anglofona e francofona, provenienti da paesi e culture alquanto diverse. Tale eterogeneità non ha impedito di rilevare tendenze comuni rispetto alle aree indagate. L'età degli intervistati oscilla tra i 22 e i 38 anni, a eccezione di una donna di 54 anni. Le persone senza regolare permesso di soggiorno sono 12. Il livello culturale è per lo più medio-alto, molti sono diplomati e laureati nel paese d'origine (il lavoro svolto in Italia è sempre di livello inferiore al titolo di studio); sono state però intervistate anche persone senza scolarità. Tra gli intervistati sono presenti tre disoccupati e tre persone che dedite allo spaccio o alla prostituzione.



Rispetto all'ambiente della prostituzione, viene segnalato maggiore timore nel recarsi ai controlli e un diffondersi di patologie genito-urinarie; il fenomeno più preoccupante tuttavia riguarda la pratica degli aborti illegali, fenomeno che appare essere trasversale a etnie differenti.

Problemi sanitari rilevati nella comunità di appartenenza. Le patologie più segnalate dalle persone intervistate sono gastriti, enteriti, ulcere; patologie genito-urinarie; malaria; asma, polmonite; diabete. Rispetto al mondo della prostituzione, si parla di Hiv, epatite, malattie dermatologiche. Giocano un ruolo importante anche i problemi relativi alla sfera psicologica, citati in diversi modi, a seconda della cultura di riferimento.

Percorsi alternativi per la risoluzione di problematiche sanitarie. Tra i percorsi alternativi troviamo la farmacia e i consigli del farmacista, i connazionali con conoscenze in campo medico (residenti non solo in Italia, ma anche nei paesi d'origine, attraverso il contatto telefonico), gli ambulatori del privato sociale, la medicina tradizionale: piante medicinali e riti, in particolare per la comunità nigeriana.

Si fa spesso ricorso a farmaci venduti in strada e al mercato, oltre all'automedicazione attraverso l'assunzione di dosi massicce di antibiotici generici. Nel caso degli aborti, citano in molti un aumento della soluzione illegale. Tra le alternative possibili compare inoltre la cura in Francia, il reperimento di farmaci francesi tramite i connazionali, il medico di famiglia di un connazionale regolare.

Tra le proposte avanzate dagli intervistati, oltre alla cancellazione della legge, troviamo quella di inserire mediatori preparati all'accoglienza delle strutture sanitarie nonché l'organizzazione di incontri informativi rivolti alla propria comunità sull'importanza dei controlli sanitari e sulla legge vigente.

Africa settentrionale

Conoscenza del pacchetto sicurezza e opinioni rilevate. Quasi tutti gli intervistati¹² conoscono la sanatoria per lavoratori domestici, apprezzata in quanto permette di regolarizzarsi; conoscono inoltre le "ronde", il permesso di soggiorno a punti, la tassa sulla cittadinanza, il trattenimento superiore a sei mesi nei Cie. La legge è giudicata negativamente in quanto ulteriore ostacolo all'integrazione e alla possibilità di vivere in regola. Anche in questo caso la legge ha esasperato una visione negativa dell'Italia.

Uso dei servizi sanitari del territorio ed eventuali cambiamenti dopo l'introduzione del pacchetto sicurezza. La maggioranza afferma che ci si reca in ospedale solo nei casi gravi, in particolare per fratture o ferite profonde, altrimenti si cercano soluzioni alternative. Non è diffusa la conoscenza dei servizi sanitari italiani; sembra che venga prescelta ogni strategia alternativa possibile, e questo – in molti casi – a prescindere dal pacchetto sicurezza e dall'eventuale paura di essere denunciati. Meno frequente è l'interpretazione secondo la quale non ci si reca in ospedale per la paura di essere denunciati; solo una persona afferma che al pronto soccorso è possibile essere intercettati dalla polizia, in particolare in caso di risse, eventualità che esisteva già prima dell'introduzione del pacchetto sicurezza.

In tre segnalano, tra le novità, l'aumento di controlli della polizia: "L'unica novità sono i militari, sembra di vivere in Iraq o in Afghanistan", ma senza conseguenze effettive: "Mi sembra che le leggi in Italia siano solo su carta, l'applicazione è tutt'altra cosa", "Sono uscito dal carcere e sono libero, non mi hanno espulso".

¹² Per quest'area sono state intervistate 17 persone (14 uomini e 3 donne), provenienti dal Marocco e da Algeria, Tunisia ed Egitto. Gli intervistati sono mediamente giovani: l'età oscilla tra i 25 e i 45 anni. I titoli di studio sono medio-bassi (soprattutto scuola media); qualcuno possiede un'istruzione superiore. La maggioranza degli intervistati lavora in nero, è attivo nei settori della devianza (spaccio, prostituzione) o è disoccupato. Le persone intervistate senza regolare permesso di soggiorno sono 11.

Si sottolinea che chi era irregolare prima del pacchetto sicurezza e viveva in condizioni di devianza era già avvezzo a vivere nella clandestinità e a prestare attenzione ai controlli delle forze dell'ordine: "Chi ha paura vive la sua clandestinità in solitudine, emarginato dalla società; chi non ha paura ignora tutto e va avanti come prima". Per questi immigrati le nuove norme hanno acceso soprattutto la speranza di regolarizzarsi come lavoratori domestici.

Lo scenario cambia quando si considerino le interviste a donne che hanno praticato l'aborto illegale per paura di recarsi in ospedale. Queste persone denunciano un aumento degli aborti illegali e di altri metodi alternativi alle prestazioni delle strutture pubbliche: "Gli effetti della legge sono molti; il peggiore è la crescita del numero di persone che si spacciano, senza averne i titoli, per sapientoni della medicina e la vendita illegale di farmaci di tutti i tipi, dalla pillola anticoncezionale agli antibiotici; molti di questi farmaci non hanno nessun effetto".

Problemi sanitari rilevati nella comunità di appartenenza. Tra i problemi sanitari citati più di frequente troviamo: gli infortuni dovuti a incidenti sul lavoro: tagli, cadute, traumi articolari (il lavoro qui maggiormente considerato è quello in campo edile) e le patologie dovute alla scarsa igiene, in particolare dermatologiche come la scabbia, per chi vive in condizioni abitative molto precarie come nelle fabbriche abbandonate. Si parla inoltre di tagli dovuti a risse per la strada e di problemi psichiatrici attribuiti allo spaesamento e alla lontananza. Troviamo in molte testimonianze l'uso di psicofarmaci, che nel racconto degli intervistati, abbinati all'alcol, favorirebbero le risse e agevolerebbero il compimento di atti illegali, infondendo coraggio: "Sotto l'effetto di psicofarmaci tutto è facile, non c'è paura. Gli psicofarmaci mi danno coraggio per rubare, per affrontare le varie cose".

Le donne parlano di problemi urogenitali e di disagi correlati al disadattamento: "Il primo problema è l'essere immigrati, la lontananza e lo spaesamento rincretiniscono e portano molti pensieri, portano mal di testa e acidità di stomaco, portano problemi di ogni tipo"; "Per le donne il problema principale è la separazione dai figli: porta problemi sia fisici, sia psicologici, come la depressione e la continua malinconia".

Molte persone lamentano di sentirsi poco integrate nella società italiana, di vivere quasi in una realtà parallela, senza contatti con la cultura italiana. Viene segnalata l'esigenza di servizi dedicati all'orientamento della popolazione straniera e alla divulgazione di informazioni ufficiali corrette.

Europa dell'Est

Conoscenza del pacchetto sicurezza e opinioni rilevate. La maggioranza degli intervistati¹³ conosce la legge, attraverso i mezzi di informazione – in particolare la televisione – e il passaparola tra connazionali. Le opinioni sono precise e strutturate: si parla di legge razzista, di risposta emotiva, di allontanamento dall'obiettivo dell'integrazione auspicato a parole, di maggior rischio sanitario anche per gli italiani, per il minor accesso degli immigrati ai servizi sanitari. Nelle interviste, più che citare i provvedimenti che la legge prevede, tutti si concentrano sulle conseguenze; in particolare emerge con forza l'allontanamento dalle strutture sanitarie: "Adesso ho paura e non vado più a farmi visitare, anche se soffro di ipertensione"; "Se vengo fermato dalle forze dell'ordine entro pochi mesi posso essere rimpatriato, per questo motivo non vado più in nessuna struttura sanitaria pubblica per visite o cure". Inoltre viene segnalata una diminuzione dello spazio di autonomia quotidiana.

¹³ Le persone intervistate sono in totale 14 (7 uomini e 7 donne) provenienti da Albania, Bosnia, Macedonia, Moldavia, Serbia; due sono Rom. L'età va dai 22 ai 48 anni. Le persone senza regolare permesso di soggiorno sono 7. Quasi tutti svolgono lavori che non corrispondono al titolo di studio: manovali o colf.



no come conseguenza della maggior attenzione necessaria per non incappare in controlli: “Adesso sto ancora più attento, perché ci sono più controlli e al lavoro cerco di non farmi male perché so che non posso andare in ospedale. Prima avevo anche una macchina e mi spostavo per lavoro, adesso non la uso più per paura che mi fermino”.

Gli intervistati Rom si concentrano sulla schedatura di adulti e bambini e parlano di un clima di aumentato razzismo nei loro confronti dopo l’annuncio della legge.

Usa dei servizi sanitari del territorio ed eventuali cambiamenti dopo l’introduzione del pacchetto sicurezza.

L’accesso ai servizi sanitari pubblici sembra essere molto basso. La motivazione più ricorrente è la paura di essere denunciati in quanto privi di documenti. L’alternativa è aver instaurato un rapporto di fiducia con un medico o con una struttura e quindi non temere la denuncia. Più in generale, sembra che alcuni non ripongano fiducia nel personale ospedaliero: si parla di infermieri frettolosi e sbrigativi. C’è il timore di essere discriminati e di essere trattati come delinquenti, di cadere vittima di atteggiamenti razzisti.

Rispetto ai cambiamenti avvenuti in seguito all’introduzione del pacchetto sicurezza, la maggioranza degli intervistati cita l’allontanamento dalle strutture pubbliche e un maggiore ricorso a strategie alternative come la medicina tradizionale, l’uso improprio di farmaci e l’affidarsi a consigli di connazionali, pur se spesso giudicati come improvvisati e poco sicuri: “Gli stranieri si curano male o non si curano proprio. Rimandano la cura delle malattie, nella speranza di fare i documenti e di potersi così curare come si deve. Nel frattempo, prendono qualche farmaco consigliato magari da un conoscente medico, qui in Italia o nel paese d’origine”; “Si curano arrangiandosi da soli con cure casalinghe o con consigli magari sbagliati di gente non competente, mettendo a rischio così la propria salute”.

Un altro fattore che sembra incidere sulla possibilità di accedere alle cure sanitarie è la paura di perdere il posto di lavoro a causa di un’eventuale assenza: “La legge forse ha aumentato il potere dei datori di lavoro e uno straniero fa fatica a chiedere permesso per curarsi”.

Anche in questo gruppo di interviste compare il ricorso alla pratica dell’aborto illegale.

Problemi sanitari rilevati nella comunità di appartenenza. I problemi di salute più citati si riferiscono a traumi da incidenti sul lavoro; compaiono anche le ferite da risse, in particolare all’uscita dalle discoteche e in strada. Si parla poi di donne incinte che non eseguono controlli adeguati rischiando quindi complicazioni e di malattie dermatologiche dovute a scarsa igiene e a condizioni di vita precarie.

Percorsi alternativi per la risoluzione di problematiche sanitarie. L’alternativa più citata è il recarsi dal medico di famiglia di un connazionale dotato di permesso di soggiorno. Un’altra possibilità è rivolgersi direttamente alle farmacie per l’acquisto di farmaci generici su consiglio dei farmacisti. Qualcuno accenna alla possibilità di assumere farmaci forniti da connazionali (in alcuni casi provenienti dal paese d’origine) o di assumere farmaci tradizionali.

America Latina

Conoscenza del pacchetto sicurezza e opinioni rilevate. Il pacchetto sicurezza è conosciuto dagli intervistati¹⁴, ne vengono sottolineati esclusivamente gli aspetti discriminatori nei confronti degli stranieri e gli effetti sugli immigrati sul piano sociale e psicologico. Si parla di “fregatura”, di “modo per dare il benservito agli stranieri”.

¹⁴ Gli intervistati (un uomo e 7 donne) provengono da Perù, Brasile, Ecuador e Colombia. L’età va dai 30 ai 50 anni. Tutti gli intervistati sono dotati di regolare permesso di soggiorno, ma svolgono un lavoro che li pone quotidianamente in contatto con connazionali privi di documenti.

Uso dei servizi sanitari del territorio ed eventuali cambiamenti dopo l'introduzione del pacchetto sicurezza. Rispetto alle strutture sanitarie viene in generale denunciata un'accoglienza carente da parte del personale medico e ausiliario, dato che spinge a non tornare e ad affidarsi invece a connazionali o a rimedi tradizionali, se non addirittura a farsi curare nel proprio paese: "C'è un grosso problema di comunicazione, non sempre dovuto alla lingua, ma spesso all'atteggiamento. I brasiliani sono orgogliosi, piuttosto di essere maltrattati rinunciano a curarsi". "Come si può affidare la propria salute a chi non ha considerazione di te?" Si parla poi di lunghezza del percorso di cura e della perdita di soldi e di tempo, per esempio tra visita ed esami specialistici. Appare rilevante una scarsa fiducia nella qualità del sistema sanitario, alimentata, oltre che dal passaparola tra connazionali, dalla televisione.

Alcuni intervistati sudamericani denunciano un servizio carente all'Isi, dovuto in particolare all'atteggiamento distante di alcuni mediatori culturali di altre nazionalità rispetto alle loro (quest'elemento non è riscontrato presso altre provenienze etniche).

Risulta una spinta ad accelerare il più possibile le cure, non solo per l'aspetto legato ai controlli, ma anche per la paura di perdere il lavoro: molte persone fanno orari massacranti e hanno poco tempo a disposizione per la cura di sé e della propria salute. Il timore di perdere il lavoro risulterebbe esasperato dall'introduzione della nuova legge.

Tutti concordano nel sottolineare un clima di accresciuta paura: "C'è maggiore diffidenza, si gira di più per avere conferme sulle informazioni che già si hanno, si chiede meno il rispetto dei propri diritti, si tende ad andare dai conoscenti e da coloro che sono noti per schierarsi dalla parte degli stranieri".

Problemi sanitari rilevati nella comunità di appartenenza. I problemi di salute più citati sono quelli relativi al cambiamento di clima e all'inquinamento: infiammazioni di gola e tonsille, emicranie, influenza. Sono ampiamente denunciati i traumi da incidenti sul lavoro. Si rilevano inoltre disturbi gastrici (gastrite, ulcera) attribuiti alla vita stressante, problemi ginecologici, disturbi psicologici, come la depressione e la dipendenza da alcol. In molti casi lo stress causato dal lavoro, che richiede orari assai lunghi, e dallo sradicamento è citato come causa principale delle patologie.

Percorsi alternativi per la risoluzione di problematiche sanitarie. Ci si reca al pronto soccorso solo in caso di gravi incidenti sul lavoro o in presenza di problemi ginecologici. Si menzionano il ricorso al farmacista, al medico di conoscenti, al consiglio di amici, alle medicine tradizionali – decotti d'erba e lavaggi – come strategie di cura molto utilizzate e apprezzate.

Cina

Conoscenza del pacchetto sicurezza e opinioni rilevate. Non sembra emergere una specifica conoscenza del pacchetto sicurezza¹⁵. Più che altro, si segnala una tendenza a non uscire dalla propria cerchia di connazionali, cosa che può comportare problemi correlati alla salute, situazioni comunque preesistenti alla legge.

Uso dei servizi sanitari del territorio ed eventuali cambiamenti dopo l'introduzione del pacchetto sicurezza. Rispetto all'accesso ai servizi sanitari, si rilevano gravi difficoltà dovute alla barriera linguistica e al livello culturale, che condiziona negativamente la possibilità di accedere alle necessarie informazioni. Emerge inoltre l'im-

¹⁵ Le notizie relative a quest'area sono state raccolte attraverso le interviste a un uomo e una donna attivi nella comunità cinese, arricchite da informazioni ottenute da operatori dei servizi più frequentati dall'utenza cinese. Si è rilevata infatti una forte difficoltà nel somministrare interviste a cinesi senza regolare permesso di soggiorno.



pressione che alcuni operatori sanitari dedichino poca attenzione agli stranieri. Pare diffusa la tendenza a rivolgersi ai servizi solo quando la patologia si sia ormai aggravata, o a non ritornare ai controlli né seguire le terapie correttamente. La spiegazione data a tale fenomeno è che al primo posto c'è sempre il lavoro, che assorbe la maggior parte delle energie e che non lascia spazio a nulla, nemmeno alla cura del proprio corpo: “La prima necessità di chi – irregolare – sta male è una guarigione rapida se non immediata, così si rivolge alle persone più vicine”. Ci sarebbe stato un incremento del numero di medici cinesi che offrono le proprie prestazioni ai connazionali.

Problemi sanitari rilevati nella comunità di appartenenza. Vengono segnalati soprattutto problemi dell'area materno-infantile, ginecologici e correlati alle interruzioni volontarie di gravidanza. Rispetto all'ambiente della prostituzione, si parla di scarsa conoscenza dei rischi che comporta l'assenza di misure preventive.

Percorsi alternativi per la risoluzione di problematiche sanitarie. Si preferisce farsi curare da un medico connazionale e pare più naturale utilizzare rimedi conosciuti o comunque medicinali dal nome cinese. Per questo, in molti casi si ricorre alla medicina tradizionale cinese o si telefonano in Cina per ottenere una prescrizione. Sono citati anche casi in cui si rientra temporaneamente per essere curati in patria. Quando l'obiettivo è curarsi il più velocemente possibile, alle cure prescritte dal medico si associano talora anche farmaci tradizionali e non si ritorna per i controlli, prassi che può sortire effetti negativi sulle possibilità di guarigione.

È riportata incredulità rispetto alla gratuità delle cure: in Cina le cure sanitarie sono molto costose. Sembra che siano le donne in gravidanza a presentarsi più frequentemente ai servizi, ma spesso a gravidanza inoltrata. L'operatrice di un servizio di prevenzione a bassa soglia segnala l'emergere del fenomeno della prostituzione: “Negli ultimi tre anni sono emersi casi di donne cinesi, che in genere non lavorano su strada. Hanno un'età media intorno ai 40 anni, non parlano la lingua e sembra che si affidino a una di loro che conosce un po' l'italiano”.

8.2.6 Il fenomeno degli aborti illegali

Si è deciso di dedicare un breve paragrafo a questa tematica, trasversale a più aree geografiche e rispetto alla quale sono state raccolte testimonianze dirette. In particolare, sono state ascoltate due prostitute nigeriane e due donne marocchine che hanno deciso di abortire per questioni di carattere culturale, legate alla stigmatizzazione della donna non sposata ma con figli all'interno della propria cultura.

Dalle testimonianze dirette emerge con chiarezza che l'unica strada ritenuta percorribile per queste donne è l'aborto illegale, a causa della loro condizione di irregolarità; è anche la via maggiormente consigliata dalle amiche: “Per abortire occorre andare in ospedale, ma purtroppo era appena uscita la legge sulla denuncia dei clandestini, ero al quarto mese di gravidanza e mi avevano riferito che nessun ospedale o clinica a pagamento mi avrebbe fatto abortire, superato il periodo massimo. Scoprii che si poteva fare in silenzio, senza denunce né domande, a Porta Palazzo o a San Salvario; lo fanno molto i cinesi e i somali, ma anche qualche marocchino e alcuni africani”; “Allora decido di interrompere la mia gravidanza; pur non potendolo fare in ospedale, sapevo che si poteva fare in modi non ufficiali: bastava pagare. Domandai in giro e scoprii un mercato incredibile tra Porta Palazzo e San Salvario, mi dissero che i più bravi e più costosi sono i somali, concentrati a Porta Nuova; a Porta Palazzo ci sono invece i cinesi, qualche marocchino e una signora nigeriana”; “Inizialmente l'lvG volevo farla in ospedale, ma fui sconsigliata dagli amici, perché si rischiava l'espulsione; a quel punto, i nigeriani mi indicarono qualcuno che lo faceva in un appartamento a Porta Palazzo”. Un'altra strada che si può tentare è assumere una pillola abortiva in vendita al

mercato: “Una mia amica mi indicò il modo di farlo, acquistando a Porta Palazzo la pillola abortiva, a caro prezzo: 250 euro. Ma non ebbe alcun effetto su di me. Allora mi feci accompagnare da un ‘medico’ somalo a Porta Nuova”.

8.3 Conclusioni

In relazione alla questione dell’impatto del pacchetto sicurezza sull’accesso dei migranti ai servizi sanitari, occorre segnalare che l’aver focalizzato l’osservazione sul periodo a cavallo dell’approvazione della legge 94/2009 ha probabilmente prodotto una sottostima delle modificazioni insorte nel rapporto tra utenza immigrata e servizi: ad esempio, i dati documentali forniti dal Drop In dell’AsL 2 “Pr-Assi” indicherebbero un calo dei passaggi annui di stranieri molto massiccio nel 2008 (da 6.591 del 2007 a 3.137, con una differenza di -47%) e un relativo recupero (+21,5%) nel 2009.

Questi elementi paiono confermati, non solo per il Piemonte, dal convegno del GRIS a Torino del 23 marzo 2010, in particolare dall’intervento del professor Geraci: si può quindi ipotizzare che, quando nel 2008 si cominciò a parlare del futuro pacchetto sicurezza, le anticipazioni che circolarono crearono uno stato di sfiducia nelle istituzioni sanitarie, sia pubbliche, sia del privato sociale, che, gradatamente, si sarebbe poi attenuato grazie alle operazioni di assicurazione dei singoli operatori dei servizi e grazie alle prese di posizione di alcune regioni (tra le quali il Piemonte), degli ordini professionali e dell’associazionismo. Peraltro, è anche vero che tali prese di posizione paiono aver tranquillizzato più gli operatori degli utenti.

Aver focalizzato le domande sul periodo connesso con l’approvazione della legge dell’agosto 2009 non ci ha permesso di esaminare il periodo precedente: l’emanazione del cosiddetto pacchetto sicurezza ha prodotto un effetto di allarme, amplificato dai media e da altri meccanismi distorcenti, moltiplicato dal passaparola tra i migranti. Il passaparola, che la ricerca conferma essere il principale mezzo di informazione tra i migranti intervistati, avrebbe causato in quella fase una riduzione degli accessi a molti servizi.

La diminuzione di accessi è differenziata tra i vari servizi, ma ciò che più è rilevante è la variazione nella tipologia delle prestazioni richieste. La presenza si mantiene costante per i servizi in cui si accede tramite invio, come ad esempio la Psicologia Transculturale; per contro, sembra si sia avuta una ripresa per i servizi di pronto soccorso, ai quali in molti casi è impossibile non rivolgersi; per gli altri presidi viene rilevata una diminuzione importante rispetto a gli interventi di diagnosi precoce e di prevenzione (ambulatori MST, consultori familiari e SERT), alla *compliance* per le patologie dimetaboliche, infettive o a rischio di cronicizzazione: questo è un elemento preoccupante soprattutto per i consultori pediatrici. Infine per gli interventi dove è importante la componente riabilitativa (ad esempio SERT), per i quali si verifica una difficoltà a proseguire i percorsi tale da pregiudicarne gli esiti.

I migranti privi di permesso di soggiorno si rivolgono ai servizi sanitari quasi esclusivamente quando la gravità dell’evento non lascia loro alternative, ad esempio per traumi da lavoro e ferite, e – anche in questi casi – con molta prudenza: preferiscono talvolta non rischiare la loro presenza in Italia.

I servizi pubblici, anche quelli specialistici, sembrano non aver percepito appieno la gravità del fenomeno: da tempo infatti vi sono sospetti sulla diminuzione relativa di Ivg intraospedaliera tra le donne straniere, specie di alcune nazionalità, e sul corrispettivo aumento dei loro accessi in ospedale per emorragie da aborto spontaneo, nonché sull’utilizzo di farmaci in grado di indurre l’interruzione della gravidanza.



Nelle ipotesi di partenza avevamo affermato che sarebbe stato errato ritenere omogeneo il mondo dei migranti non regolarmente presenti sul territorio: la riduzione dell'utilizzo dei presidi sanitari appare ben diversa per i migranti con un qualche inserimento sociale rispetto a quelli inseriti in circuiti devianti. L'effetto appare molto più grave e destabilizzante per i primi: si è aggiunto qualcosa al timore dell'espulsione, che già prima esisteva; forse la possibilità di un marchio infamante che li segni e li separi, con le loro famiglie se presenti, dalla società. Per i migranti inseriti in circuiti devianti prevale la percezione di una vita già fuorilegge. Per chi viveva di attività delinquenziali, o comunque era ai margini, impegnato al livello di sopravvivenza fisica, il timore di essere ancora più irregolare non ha prodotto grandi effetti. È allora chiaro che per i primi l'incontro con qualsivoglia parte dello Stato – quindi anche con i servizi sanitari – è ben più minaccioso che per i secondi, e si comprende il fatto che vi si ricorra solo quando non sia possibile farne a meno.

L'effetto destrutturante vale anche per gli stranieri regolari, non solo per l'uso dei servizi sanitari, e incide sulla qualità della vita nella quotidianità: in questo periodo di crisi, la perdita del lavoro è un'eventualità da mettere in conto, a cui aggiungere la possibilità di perdita del permesso di soggiorno e di ogni diritto in Italia. Questa situazione è osservata dai servizi nei termini di diffusa presenza di problemi psicologici e psicopatologici (ansie, depressioni, ecc.), accompagnati anche dall'aumento di dipendenze da alcol e da droghe.

Dalle domande ai consultori pediatrici emerge come i bambini siano seguiti dalle strutture sanitarie in buona parte fino ai tre anni, fino ai cinque anni in minima parte; poi, di fatto non sono più seguiti. Può darsi che questo dato sia legato alla mancanza, in questa ricerca, di un approfondimento ad hoc, ma ci sembra comunque significativo. Il non aver focalizzato il nostro interesse su questa fascia d'età non ci permette di dire nulla rispetto alle differenze fra le diverse provenienze geografiche e rispetto alle incidenze dei diversi problemi sanitari dei bambini dei migranti. Ci sembra una lacuna che vale la pena colmare.

Le interviste ai servizi indicano con una certa precisione le principali patologie che si incontrano tra i migranti (in questo caso spesso non è possibile fare distinzione tra regolari e irregolari, anche perché questo dato non sempre è rilevato). Nonostante alcune specificità, sono rilevabili aspetti di generale concordanza. Al di là di quanto osservano i servizi più specialistici, vi sono delle costanti, alcune dovute ora alla vita di strada o alla precarietà, ora alla vita lavorativa. In particolare, si riscontra la presenza ricorrente di disturbi di tipo psichiatrico e psicologico.

Si possono, in generale, schematizzare così le risultanze:

- una scarsa presenza delle malattie da importazione;
- una massiccia presenza delle malattie di adattamento (stress, elementi depressivi, sradicamento, spaesamento e disturbi connessi all'inadeguata alimentazione);
- una massiccia presenza di malattie di acquisizione (connesse alle precarie condizioni di vita, abitative e lavorative, vita di strada, modifica delle abitudini alimentari e timore della precarietà – anche per chi è in possesso del permesso di soggiorno).

La conoscenza di tali problematiche da parte dei diversi servizi risulta piuttosto diversificata: i servizi del privato sociale e, tra quelli pubblici, quelli più a bassa soglia, mostrano una conoscenza sicuramente più generale e maggiormente correlata agli stili di vita dei migranti. Le interviste ai migranti non mostrano complessivamente forti differenze, è semmai diversa l'enfasi sulle singole problematiche in relazione alle varie provenienze.

Le conoscenze dei presidi sanitari sulle strategie alternative messe in campo dai migranti irregolari sono limitate: più utili in questo caso sono le interviste ai migranti, che svelano una realtà articolata e dinamica. I per-

corsi alternativi o complementari di cura non paiono molto cambiati per effetto dell'introduzione del pacchetto sicurezza: ciò che è cambiato è la frequenza con cui vi si fa ricorso. Da quanto emerge dalle interviste, questo fenomeno sembra preoccupante – per trattamenti sanitari di una certa rilevanza – soprattutto per le IvG. I percorsi alternativi o complementari si esplicitano attraverso diverse modalità: da una parte portano comunque al servizio sanitario, attraverso la mediazione di parenti o amici regolari che coinvolgono il proprio medico di base per ricette o anche visite; dall'altra perseguono vere e proprie alternative, dai medicinali tradizionali del paese di origine, all'acquisto di medicine al mercato nero, all'uso di farmaci anche non tradizionali inviati dal paese di provenienza o dall'estero.

Qual è l'ampiezza dei percorsi illegali? L'esempio degli aborti illegali non è il solo. Su questi, si è raccolta solo la testimonianza della loro esistenza e del fatto che il pacchetto sicurezza li renderebbe più frequenti. Le conseguenze di una maggiore diffusione di queste pratiche sono evidenti per la salute dei migranti che vi si sottopongono, ma anche per l'estendersi di un mercato criminoso che non può che espandersi. Ci pare necessario riuscire a dare qualche stima dell'ampiezza di questo mercato.

È praticabile una interazione tra i sistemi di cura tradizionali e le offerte di cura del servizio sanitario? Le interviste ai migranti – senza particolari distinzioni tra regolari e non regolari – evidenziano un ampio utilizzo dei sistemi di cura dei paesi di appartenenza. È un fatto che appare nell'uso dei farmaci, ma che ci parla anche di approcci diversi al concetto di salute e a quello di malattia. Si apprezzano differenze significative tra le diverse provenienze. Ci sembrerebbe utile e produttivo esplorare quali potrebbero essere i punti di incontro tra questi modi, quale colloquio sia possibile tra i diversi sistemi di cura e tra i diversi concetti ad essi connessi; infine, come tutto questo incida sull'accesso al servizio sanitario.

Il fenomeno resta in gran parte sommerso nella sua dimensione, ma le possibili conseguenze di un sottoutilizzo dei presidi sanitari sono preoccupanti, a partire dalla prevenzione e dalla diagnosi precoce: occorre attrezzarsi per essere in grado di monitorare i cambiamenti nel loro svolgersi.

La circolare regionale e le campagne promosse dai medici per evitare timori ingiustificati non sono conosciute e sembrano quindi aver sortito scarso effetto sui diretti interessati. Appare peraltro evidente che i migranti, anche quelli dotati di permesso di soggiorno, hanno una conoscenza limitata del servizio sanitario e delle reali possibilità dei percorsi di cura. Sembrano deboli le reti tra i diversi servizi, pubblici e del privato sociale, soprattutto a livello di conoscenza delle risorse.

Il pacchetto sicurezza sembra colpire in modo più forte gli immigrati irregolari che hanno reti sociali e comportamenti non devianti, rispetto a quelli inseriti in circuiti delinquenziali; colpisce inoltre fortemente anche chi è regolare. La paura di perdere il lavoro e di diventare quindi clandestino è reale.

Risulta indispensabile facilitare i percorsi di salute, il che significa occuparsi dell'accesso alle informazioni per gli immigrati, utilizzando il loro sistema informativo naturale, impiegando personale preparato dal punto di vista linguistico e capace di una buona comprensione degli aspetti culturali. È necessario che le informazioni siano veicolate attraverso i canali informativi naturali dei migranti. In questo, possono avere un ruolo centrale sia i mediatori, sia le associazioni di appartenenza, sia gli stakeholder, in modo da favorire un'informazione dal basso. Le informazioni che essi ricevono, e che quindi orientano i loro comportamenti, hanno essenzialmente due fonti: i media e il passaparola. Il passaparola e le modalità con cui vengono scambiate le informazioni sono notevolmente differenziati rispetto alle diverse comunità di appartenenza e, a volte, anche rispetto a diversi gruppi delle stesse comunità. In altri termini, ogni comunità ha al suo interno uno o più sistemi informativi grezzi, strade in cui scorrono le informazioni, crocevia in cui vengono elaborate e diffuse. La ricerca ci ha conferma-



to l'esistenza di queste strade e di questi crocevia. Se si vuole interagire efficacemente con queste comunità dobbiamo essere in grado di descrivere questo sistema, nel modo articolato in cui si presenta.

Infine l'esigenza di trovare un'accoglienza adeguata è dettata dalla necessità da parte degli immigrati di sentirsi accettati in quanto esseri umani, non discriminati, al fine di poter creare un rapporto di fiducia che agevoli le cure. Dopo l'introduzione del pacchetto sicurezza questa accoglienza diventa la vera sfida, la sola capace di far riavvicinare la popolazione immigrata ai servizi per costruire, poco a poco, un rapporto basato sulla fiducia e libero da ogni timore. L'integrazione è il passo successivo all'accoglienza.

Bibliografia

- AA.VV., *Atti del convegno*, GRIS Piemonte, 23 marzo 2010.
- AMBROSINI M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- ATTALI J., *L'Homme nomade*, Paris, Fayard, 2003.
- BACCI L., *Introduzione alla demografia*, Torino, Loescher, 1990.
- BENEDUCE R., *Etnopsichiatria. Sofferenza mentale e alterità fra Storia, dominio e cultura*, Roma, Carocci, 2007.
- BISCHOFF A., *Caring for Migrant and Minority Patients in European Hospitals, a Review of Effective Interventions*, Neuchâtel, Basel, 2003.
- BUCCHI M., NERESINI F., *Sociologia della salute*, Roma, Carocci, 2003.
- CAPONIO T., COLOMBO A. (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- CARDANO M., *Tecniche di ricerca qualitativa*, Roma, Carocci, 2003.
- CARITAS ITALIANA, ROMANIA, *Immigrazioni e lavoro in Italia: statistiche, problemi e prospettive*, Roma, Idos 2008.
- COLOMBO A., SCIORTINO G., *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- COLOMBO A., SCIORTINO G., *Trent'anni dopo*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- CORBETTA P., *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- CORBETTA P., GASPERONI G., PISATI M., *Statistica per la ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- D'ALESSANDRO R., *Breve storia della cittadinanza*, Roma, Manifestolibri, 2007.
- DAL LAGO A., *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004.
- EVE M., FAVRETTO A.R., MARAVIGLIA C., *Le disuguaglianze sociali*, Roma, Carocci, 2003.
- FANTAUZZI A. (a cura di), *L'altro in me. Dono del sangue e immigrazione fra culture, pratiche e identità*, Milano, Avis Nazionale, 2008, pp. 96-101.
- FANTAUZZI A., *Il rapporto medico-paziente immigrato. (In)comprensione e pratiche di mediazione linguistica e culturale*, in "Tendenze Nuove. Materiali di lavoro su sanità e salute", 1, 2010, pp. 45-58.
- FEDERICI N., *Istituzioni di demografia*, Roma, Elia, 1980.
- GRUPPO ABELE, *Rapporto donne migranti e salute*, Torino, EGA, 2008.
- GERACI S. (a cura di), *Approcci transculturali per la promozione della salute. Argomenti di medicina delle migrazioni*, Roma, Peri Tecnes, 1995.

- GERACI S., *La Medicina delle Migrazioni in Italia*, in FANTAUZZI A. (a cura di), *L'altro in me. Dono del sangue e immigrazione fra culture, pratiche e identità*, Milano, AVIS Nazionale, 2008, pp. 84-95.
- GERACI S., *Intervista a S. Geraci*, in "Aggiornamenti Sociali", 4, 60, aprile 2009, pp. 271-79.
- GERACI S., MARTINELLI B., *Il diritto alla salute degli immigrati. Scenario nazionale e politiche sociali*, Roma, Anterem, 2002.
- GERACI S., MAISANO B., MAZZETTI M., *Migrazione e Salute. Un lessico per capire*, Roma, Centro Studi Emigrazione, 2005.
- LONGO G., MORRONE A. (a cura di), *Cultura salute immigrazione*, Roma, Armando Editore, 1993.
- LONNI A. (a cura di), *I diritti di Odisseo, appunti sparsi in materia di immigrazione*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 1998.
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1976.
- MOLINA S., *La salute degli immigrati: effetto migrante sano e disuguaglianze etniche di salute*, in MONDO L., *Effetti del "reato di clandestinità" sulla salute degli immigrati*, in "News", marzo 2010.
- MORRONE A. (a cura di), *Oltre la tortura*, Roma, Ma. Gi., 2008.
- MORRONE A., *Le stelle e la rana*, Milano, Franco Angeli 2000.
- ODDONE I., *Medicina preventiva e partecipazione*, Roma, Editrice Sindacale Italia, 1975.
- ODDONE I., *Psicologia dell'ambiente, la fabbrica e il territorio*, Torino, Giappichelli, 1979.
- OSSERVATORIO INTERISTITUZIONALE DELLA PROVINCIA DI TORINO SULL'IMMIGRAZIONE, *Rapporto 2003*.
- OSSERVATORIO INTERISTITUZIONALE DELLA PROVINCIA DI TORINO SULL'IMMIGRAZIONE, *Rapporto 2004*.
- OSSERVATORIO INTERISTITUZIONALE DELLA PROVINCIA DI TORINO SULL'IMMIGRAZIONE, *Rapporto 2005*.
- OSSERVATORIO INTERISTITUZIONALE DELLA PROVINCIA DI TORINO SULL'IMMIGRAZIONE, *Rapporto 2006*.
- OSSERVATORIO INTERISTITUZIONALE DELLA PROVINCIA DI TORINO SULL'IMMIGRAZIONE, *Rapporto 2007*.
- OSSERVATORIO INTERISTITUZIONALE DELLA PROVINCIA DI TORINO SULL'IMMIGRAZIONE, *Rapporto 2008*.
- PADOVANI G., *Il diritto negato. La salute e le cure sono uguali per tutti?*, Roma, Pensiero Scientifico, 2008.
- PANZERAN R., *Intrusi, vuoto comunitario e nuovi cittadini*, Verona, Ombre Corte, 2009.
- SAYAD A., *La doppia assenza*, Milano, Raffaello Cortina, 1999.
- SPINELLI A., FORCELLA E., DI ROLLO S., GRANDOLFO M. (a cura di), *L'Interruzione volontaria di gravidanza tra le donne straniere in Italia*, Istituto Superiore di Sanità, rapporti ISTAT 6/17, 2006.
- TOGNETTI BORDOGNA M., *I colori del welfare*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- TOGNETTI BORDOGNA M. (a cura di), *Arrivare non basta*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- TOGNETTI BORDOGNA M. (a cura di), *Disuguaglianze nella Salute e immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- TOGNETTI BORDOGNA M., *La salute degli immigrati*, Milano, Unicopli, 1988.
- ZANFRINI L., *Cittadinanze, appartenenza e diritti nelle società dell'immigrazione*, Roma, Laterza, 2007.
- ZANFRINI L., *Sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- ZINCONI G., *Uno schermo contro il razzismo, per una politica dei diritti utili*, Roma, Donzelli, 1994.
- ZINCONI G., *Familismo legale, come non diventare italiani*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

9. Gli sportelli informastranieri in Piemonte: dall'indagine conoscitiva a una proposta di valutazione

Gianfranco Pomatto, Marco Sisti, Lisa Zaquini – ASVAPP

L'Osservatorio regionale sull'Immigrazione e Progetto Valutazione di Torino¹, su incarico della direzione Politiche Sociali della Regione Piemonte, ha avviato un progetto dal titolo "Valutare le politiche per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri" che ha lo scopo di aiutare la costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi promossi dal Piano Regionale Integrato dell'Immigrazione, approvato nel 2008.

Le difficoltà legate a un tale obiettivo sono apparse chiare fin dalla fase preliminare, dedicata a ricostruire le politiche per l'integrazione sociale implementate sul territorio.

Il Piano regionale persegue una pluralità diversificata di obiettivi, finanziando una grande varietà di interventi che fanno riferimento ad approcci e strategie d'azione differenti. Gli interventi sono a loro volta progettati e attuati a livello locale da parte di un insieme eterogeneo di soggetti che comprende enti locali, aziende pubbliche di servizi, altre amministrazioni pubbliche, organizzazioni del privato sociale. Ne deriva una congerie di iniziative capillari e spesso assai frammentate, anche per la modestia delle risorse investite. Un tessuto composto di attività di varia natura, nel quale gli stessi operatori del settore faticano a riconoscere una trama unitaria.

9.1 Due scelte di fondo

A partire da queste considerazioni abbiamo rapidamente adottato due indirizzi di fondo per il nostro lavoro: in primo luogo abbiamo deciso di ispirarci a un approccio *bottom up* basato, per quanto possibile, sul coinvolgimento diretto dei soggetti attuatori degli interventi; in secondo luogo abbiamo scelto, nella prima fase del lavoro, di delimitare il campo oggetto di osservazione a uno specifico nucleo di servizi mirati all'integrazione, che risultassero consistenti, riconoscibili e diffusi sul territorio.

Alla base dell'approccio *bottom up* vi è l'idea che i principali attori delle politiche locali partecipino al processo di valutazione in modo propositivo, non soltanto fornendo informazioni di prima mano sulle attività realizzate, i risultati prodotti e gli utenti raggiunti, ma contribuendo attivamente all'elaborazione della strategia di valutazione, intesa nella sua accezione di apprendimento sul funzionamento e sull'utilità degli interventi adottati.

Per quanto riguarda invece gli interventi su cui concentrare l'attenzione, ci siamo rapidamente orientati sui cosiddetti "sportelli informastranieri". Con questa espressione si intende fare riferimento alle strutture operanti presso amministrazioni pubbliche con il compito di informare i cittadini stranieri sulle modalità di accesso ai servizi pubblici in modo da agevolarne la fruizione.

¹ Progetto Valutazione è la struttura operativa dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP), un'organizzazione non profit che conta tra i propri soci la Compagnia di San Paolo, la Fondazione CRT, l'IRES Piemonte e il Csi Piemonte.



9.2 Perché concentrare l'attenzione sugli sportelli informastranieri?

La scelta di concentrare l'analisi su questi soggetti si lega a tre specifiche motivazioni.

In primo luogo, gli sportelli hanno assunto negli ultimi anni un ruolo centrale nel disegno e nell'implementazione delle politiche locali per l'integrazione dei cittadini immigrati. In effetti tali soggetti non si occupano esclusivamente di offrire informazioni, come lascerebbe intendere il loro nome, ma, almeno nella maggior parte dei casi, promuovono interventi innovativi sul territorio, agiscono da facilitatori di processi di comunicazione e di riorganizzazione delle procedure amministrative, attraverso un'intensa opera di *back office*, e spesso finiscono per erogare direttamente servizi all'utenza. Nella loro forma più evoluta si tratta dunque di organizzazioni complesse e *multi tasking*, in grado di generare iniziative che ricadono in numerosi ambiti di policy.

Nella terminologia anglosassone strutture di questo tipo sono denominate *one-stop-shop*. Esse nascono per costituire l'unico (o il prevalente) punto di contatto dei cittadini con le amministrazioni pubbliche. Concepite come il punto terminale di un processo di produzione/erogazione di servizi collettivi assai intricato e di difficile decifrazione dall'esterno, queste strutture rappresentano un modo per affrontare i tipici problemi della burocrazia: mancanza di coordinamento e cooperazione tra le numerose istituzioni coinvolte nella costruzione degli interventi; dispersione degli uffici sul territorio; difficoltà di interpretazione delle norme che regolamentano il settore; problemi di comunicazione determinati dalla diversità linguistica e culturale. L'importanza dell'approccio *one-stop-shop* è stato negli ultimi anni riconosciuto anche a livello europeo, diventando uno dei riferimenti principali dell'"Agenda comune per l'integrazione" elaborata dalla Commissione Europea nel 2005. In linea con questa indicazione, su questo specifico argomento è stato anche pubblicato nel febbraio 2009 un manuale rivolto agli operatori pubblici, per iniziativa della direzione generale Giustizia, Libertà e Sicurezza della Commissione Europea e dell'alto commissariato per l'Immigrazione e il Dialogo Interculturale (Reis Oliveira, Abranches, Healy, 2009).

In secondo luogo, gli investimenti regionali e provinciali in questo ambito sono tra i più rilevanti. Una stima approssimata per difetto indica che l'area "informazione" ha assorbito in passato circa il 20% del fondo regionale per le politiche di integrazione sociale. Per avere una stima più realistica, a ciò dovrebbe inoltre aggiungersi una quota, difficile da quantificare con esattezza, dei finanziamenti destinati ad altre aree d'intervento, sia di natura trasversale – come la mediazione interculturale – sia di natura settoriale – progetti realizzati presso istituzioni specializzate (questure, scuole, centri per l'impiego, ospedali, ecc.) – che prevedono comunque lo svolgimento di un'attività informativa realizzata dagli stessi sportelli.

In terzo luogo gli sportelli presentano una natura mista, a metà strada tra pubblico e privato. Sebbene nella maggior parte dei casi essi siano di iniziativa pubblica – nel senso che trovano la loro collocazione all'interno di pubbliche amministrazioni e ricevono finanziamenti direttamente da fonti erariali – la loro stabilità e funzionalità – e spesso la loro stessa esistenza – sono assicurate dal versante privato dell'organizzazione. Sono gli operatori del privato sociale – per lo più cooperative e associazioni non profit – che lavorano all'interno dello sportello e garantiscono l'erogazione del servizio, a cercare e segnalare possibili fonti di ulteriori finanziamenti e a spingere con forza affinché siano intrapresi gli interventi più innovativi. Questa stretta compartecipazione – così stretta che a volte appare difficile distinguere i ruoli degli uni e degli altri nella stessa impresa – costituisce un ulteriore motivo per la costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione che permetta di comprendere meglio quali sono vantaggi e limiti di simili soluzioni organizzative.

Coerentemente con l'approccio *bottom up*, la prima fase del lavoro è stata dedicata alla realizzazione di un'indagine conoscitiva degli sportelli informastranieri². Questa indagine, condotta attraverso l'analisi di documenti e la realizzazione di interviste narrative di tipo individuale e collettivo, ci ha restituito un'immagine variegata della realtà di questi servizi, consentendoci di formulare una prima ipotesi valutativa ispirata, come vedremo, all'idea dei *benchmarking club* e alle esperienze delle comunità di pratiche.

Il passo successivo è stata la sperimentazione di un'attività di osservazione etnografica realizzata all'interno di alcuni sportelli piemontesi. Questo lavoro, oltre a permetterci di approfondire la conoscenza delle attività condotte all'interno delle strutture, ci ha aiutato a individuare alcune possibili dimensioni qualitative sulla base delle quali analizzare le diverse realtà locali. Nei paragrafi che seguono ripercorriamo sinteticamente le consapevolezze maturate in ciascuna fase.

9.3 Come operano gli sportelli informastranieri?

L'indagine conoscitiva è stata realizzata nel corso del 2008 e ha riguardato otto sportelli operanti in altrettanti enti pubblici collocati ad Alba, Bra, Caluso, Chieri, Cuneo, Pianezza, Settimo Torinese e Torino (Pomatto, Sisti, 2009). Le informazioni hanno permesso di fare luce su tre aspetti chiave: i modelli organizzativi adottati dagli sportelli, le attività da questi realizzate e i profili professionali che operano al loro interno.

9.3.1 I modelli organizzativi

L'indagine ha fatto emergere una tipologia composta da quattro diversi modelli organizzativi che derivano dall'incrocio di due dimensioni principali: il numero di soggetti istituzionali coinvolti nello sportello e il tipo di utenza a cui si rivolge l'ente e quindi lo sportello. A ciascun tipo abbiamo proposto una denominazione che ci pare ben rappresentare le caratterizzazioni tipiche del modello identificato.

Un primo tipo di sportelli fa riferimento a ciò che abbiamo definito *modello elementare*. Si tratta del caso più semplice che spesso costituisce lo stadio iniziale di un processo di evoluzione che porta verso modelli più complessi. Singole amministrazioni – che non hanno una missione organizzativa specificamente rivolta a cittadini immigrati – decidono di istituire uno sportello indirizzato a utenti stranieri, o comunque scelgono di affiancare ai propri operatori che lavorano al pubblico uno o più mediatori culturali. Di solito questa decisione viene assunta sulla base di un'esigenza prettamente gestionale: la crescente affluenza di utenti stranieri presso l'ufficio crea complicazioni o ritardi nell'erogazione del servizio e dunque si cerca di provvedere al fine di superare tali difficoltà. La scelta di aprire uno sportello dedicato agli stranieri è la soluzione più naturale.

Il *modello ad alta focalizzazione* riguarda invece gli sportelli promossi da un solo soggetto con una missione organizzativa fortemente mirata ai cittadini stranieri. Solitamente strutture di questo tipo nascono da imprese del privato sociale che individuano nella generalità dei cittadini immigrati particolari situazioni di bisogno non soddisfatte dall'organizzazione pubblica. L'iniziativa in questo caso può restare privata oppure essere adottata da un ente pubblico generalista, ad esempio un comune che decide di cofinanziarla o di ospitarla presso i propri locali o addirittura di renderla parte integrante della propria amministrazione. In questi casi lo sportello

² L'indagine si è concentrata esclusivamente su sportelli operanti presso, o per conto di, enti pubblici.



può fornire informazioni su una molteplicità di enti operanti sul territorio e tende quasi spontaneamente a evolvere nell'ultimo modello che presentiamo (denominato *a ruota*).

Non mancano però esperienze di sportelli riconducibili a un *modello diffuso* che sono promossi e realizzati grazie alla costituzione di una rete che comprende una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali non ha una missione primariamente rivolta a persone immigrate. Spesso, dopo una prima fase caratterizzata da contatti e procedure informali di collaborazione, il funzionamento di tali reti si consolida attraverso l'adozione di strumenti di programmazione negoziata come gli Accordi di Programma e i Piani di Zona. I vari enti partecipanti tentano così di sfruttare economie di scala derivanti dall'impiego degli stessi mediatori in vari uffici pubblici.

Sono infine attivi sul territorio alcuni sportelli che appartengono a un quarto modello, che abbiamo denominato *modello a ruota*. Si tratta spesso dell'ultimo stadio del processo evolutivo di uno sportello tipo: in questo caso gli sportelli, oltre ad essere costituiti da reti di enti, hanno al centro delle loro attività almeno un soggetto che ha fatto del sostegno alle persone immigrate e della promozione dell'integrazione fra culture diverse gli elementi che caratterizzano la propria identità istituzionale. Un modello di questo genere prende vita quando i responsabili degli sportelli riescono a diventare veri e propri *imprenditori delle politiche d'integrazione*: soggetti cioè dotati di notevoli competenze tecniche, che in forza del loro carisma e della credibilità guadagnata sul campo riescono a ispirare interventi innovativi e a rappresentare un punto di riferimento per le diverse istituzioni presenti nel territorio. In una situazione molto fluida da un punto di vista istituzionale, carisma, credibilità e impegno personale degli operatori – che sovente trascende la mera responsabilità professionale – sono gli elementi che in modo maggiore determinano lo sviluppo e il consolidamento di uno sportello rivolto ai cittadini stranieri.

9.3.2 Le attività degli sportelli

Cosa fanno concretamente gli sportelli informastranieri? Difficile dare una risposta unica a questa domanda, in quanto gli sportelli si differenziano anche per il tipo di attività che scelgono di realizzare. Se ne possono rintracciare quattro categorie fondamentali.

Una prima categoria è composta dai *servizi di accoglienza e informazione* in senso stretto. Esistono presso tutti gli sportelli (anche se strutturati in modo di volta in volta differente) e costituiscono il primo contatto tra utenti e operatori. Hanno come obiettivo accogliere e decodificare le domande degli utenti, offrendo risposte in grado di orientarne i bisogni. In alcuni casi lo sportello gestisce direttamente l'accesso a ulteriori servizi offerti da altri uffici o enti; più spesso sono offerte solo informazioni inerenti la disponibilità e le modalità di accesso ad altri servizi territoriali o altri temi di interesse come la necessità di aderire a particolari procedure amministrative e legali; l'esistenza di occasioni di formazione e lavoro; l'organizzazione di iniziative ed eventi culturali.

Una seconda categoria va oltre la semplice informazione ed è costituita da *servizi di affiancamento e supporto individuale all'utenza*. Anche in questo caso si tratta di servizi offerti in tutti gli sportelli considerati e si può distinguere il supporto nella compilazione di pratiche da forme di accompagnamento individuale. Il supporto nella compilazione di pratiche consiste nell'affiancamento degli utenti da parte degli operatori degli sportelli nella compilazione di pratiche amministrative di varia natura. È un'attività per lo più svolta su appuntamento e riguarda generalmente pratiche che gli utenti devono presentare per accedere alle prestazioni di altri enti o uffici. In situazioni di particolare necessità, le attività di supporto svolte presso gli sportelli sono integrate da un accompagnamento individuale che consiste nella presa in carico dell'utente, dal momento della richiesta di aiuto fino all'imbocco della strada che porta verso una soluzione certa del problema.

Gli *interventi specialistici* rappresentano una terza categoria di servizi che sono costituiti da attività che presuppongono particolari competenze professionali unite, in alcuni casi, al riconoscimento formalizzato di specifiche funzioni in capo allo sportello: dalla gestione della fase istruttoria di alcune pratiche, ad attività di formazione, interventi di mediazione culturale, attività di consulenza specialistica e di accompagnamento dei minori.

Le pratiche più diffuse di cui si occupano gli sportelli riguardano il permesso di soggiorno, il ricongiungimento familiare, l'idoneità abitativa o di alloggio.

Per quanto riguarda le attività di formazione si possono distinguere quelle rivolte agli allievi di istituti di diverso ordine e grado, corsi di formazione per operatori prevalentemente pubblici o del privato sociale e percorsi rivolti a persone immigrate. Le tematiche più diffuse riguardano l'area dell'interculturalità. Non mancano tuttavia percorsi formativi con temi più circoscritti (ad esempio corsi di italiano).

Gli interventi di mediazione culturale riguardano generalmente specifici casi di difficoltà comunicativa e relazionale tra persone di differente estrazione etnico-culturale. Spesso si tratta di situazioni di potenziale conflittualità o semplice incomprensione tra operatori italiani di servizi pubblici (scuole, ospedali, ecc.) o di aziende private e utenti o lavoratori immigrati.

Tra le attività di consulenza specialistica rientrano poi un insieme di servizi offerti individualmente agli utenti degli sportelli, in genere su appuntamento. La consulenza individuale può essere condotta su questioni di carattere legale; norme fiscali e contributive; orientamento professionale.

Il servizio di accompagnamento dei minori consiste nell'accompagnamento fisico in questura, preceduta dalla definizione di un appuntamento, dei minori irregolari segnalati dai servizi competenti. L'incontro ha come obiettivo il rilascio del permesso di soggiorno e il ruolo degli sportelli è formalizzato da un accordo con i diversi enti e soggetti competenti.

Alcuni sportelli infine sono impegnati anche in una quarta categoria di servizi rappresentati dagli *interventi di animazione territoriale*. Si tratta di un complesso di iniziative culturali e per l'integrazione promosse direttamente dagli sportelli o da altri soggetti pubblici e privati e hanno come obiettivo stimolare e diffondere la cultura dell'integrazione, facilitare dinamiche relazionali equilibrate tra la comunità degli autoctoni e le comunità immigrate, sostenere le forme di cooperazione spontanea della società civile, oltre che estendere la conoscenza delle attività degli sportelli stessi.

9.3.3 I profili professionali

L'indagine conoscitiva ha fatto emergere come negli sportelli siano impiegati prevalentemente due profili professionali. Un primo profilo è individuato dalla figura dell'operatore polivalente di sportello, con competenze che riguardano le norme, le procedure amministrative e la rete dei servizi disponibili sul territorio. Un secondo profilo è la figura del mediatore culturale, con competenze peculiarmente rivolte a facilitare la comunicazione e la comprensione reciproca tra gli operatori pubblici e i cittadini. Le modalità con cui queste due figure sono utilizzate in combinazione tra loro è peraltro piuttosto differenziata e può variare da caso a caso.

In particolare, proprio il ruolo della figura del mediatore culturale all'interno della struttura è oggetto di dibattito tra i responsabili degli sportelli. Per alcuni i mediatori dovrebbero essere impiegati solo, o prevalentemente, *su chiamata* per intervenire su casi specifici, individuati dagli stessi operatori di sportello o da altri dipendenti pubblici (medici, insegnanti, formatori, assistenti sociali) in grado di accorgersi del bisogno emergente di mediazione. Per altri invece i mediatori culturali dovrebbero a poco a poco sostituirsi agli stessi operatori di



sportello e anzi entrare all'interno delle amministrazioni, impadronendosi così delle conoscenze necessarie a interpretare i meccanismi che guidano le procedure burocratiche. Ritengono infatti che senza questo impegno continuativo non sia possibile una vera crescita a livello professionale e nemmeno l'erogazione di un servizio completo e affidabile.

9.4 Una proposta valutativa tra *benchmarking* e comunità di pratiche

Nel suo complesso l'indagine conoscitiva ha fatto emergere una significativa pluralità di percorsi che conducono alla strutturazione degli sportelli informastranieri sul territorio, così come una ampia diversificazione in merito alle configurazioni organizzative adottate e al profilo professionale degli operatori impiegati. Si tratta di uno scenario che rende assai difficile utilizzare soltanto metodi quantitativi – ovvero tesi alla misurazione di attività e prodotti realizzati – al fine di condurre approfondimenti e confronti sistematici sulla performance dei servizi sulla base di un sistema standardizzato. Sebbene tale esigenza rimanga sempre presente, essa costituisce il punto di arrivo di un processo di maturazione ancora in corso degli stessi sportelli, piuttosto che un punto di partenza raggiungibile in tempi brevi.

Detto in altri termini, il nostro gruppo di lavoro si è trovato di fronte alla necessità di rispondere a questa domanda: “come creare un sistema di monitoraggio e valutazione che valorizzi le esperienze originali (e disomogenee) condotte presso i singoli sportelli e produca una conoscenza generalizzabile sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate?”

Abbiamo provato a rispondere a questa domanda, proponendo l'idea di dar vita a una rete degli sportelli informastranieri che costituisca un luogo di confronto e di condivisione di buone pratiche in cui un ruolo rilevante sia svolto dagli stessi operatori degli sportelli. Si tratta di una proposta che nasce anche dalla constatazione che a livello regionale non esiste un network istituzionale degli sportelli informastranieri. Un network che, nella nostra proposta, dovrebbe basarsi su due approcci fondamentali: quello del *benchmarking club* e quello di comunità professionali *on-line* o cibercomunità.

Un *benchmarking club* è composto da un insieme di enti che decidono volontariamente di mettere in comune esperienze e conoscenze per migliorare il loro operato, attraverso un'opera di analisi sistematica delle attività svolte. Si tratta di un approccio utilizzato da tempo nel mondo delle aziende private dove gruppi di imprese decidono di mettersi insieme per “misurarsi” reciprocamente al di fuori dei termini di paragone abituali derivanti dal sistema di mercato: vendite, fatturato e profitto. Recentemente esistono alcune esperienze a livello internazionale che tentano di importare questa pratica all'interno delle pubbliche amministrazioni, in particolare nel settore delle politiche sociali.

L'originalità della nostra proposta sta nel tentare di accompagnare all'idea dei *benchmarking club*, che solitamente coinvolge enti e organizzazioni complesse, a quella dello sviluppo di una comunità di pratiche, ossia di un'aggregazione sociale che nasce in modo autonomo per volontà di singoli individui accomunati da esperienze lavorative comuni. Essi si mettono insieme per discutere pubblicamente di problemi di carattere professionale, per un periodo di tempo esteso e con una certa intensità di coinvolgimento, tanto da formare un fitto reticolo di relazioni sociali e scambi personali.

Nel caso dei nostri sportelli si tratterebbe di creare un network con modalità di comunicazione multimediali al quale partecipino i diversi attori protagonisti delle politiche locali per l'integrazione. Si tratta di stabilire una

piattaforma comune agli sportelli grazie alla quale si giunga alla definizione delle domande di valutazione relative ai servizi, si adottino strategie di rilevazione delle informazioni utili a darvi risposta e si rendano disponibili all'intera collettività gli esiti delle analisi condotte. Con un vantaggio conoscitivo e di apprendimento sia per coloro che partecipano direttamente alla comunità di pratiche, sia per gli enti istituzionalmente preposti alla programmazione e al finanziamento delle politiche per l'integrazione.

9.5 La sperimentazione dell'osservazione etnografica

Nel corso del 2009 l'idea del network degli sportelli è stata presentata a un numero di soggetti più ampio rispetto a quelli inizialmente coinvolti nell'indagine e, al fine di definire meglio le possibili attività promosse dalla rete e di giungere alla stesura di un protocollo di osservazione, abbiamo scelto di condurre un'indagine etnografica durante una giornata di apertura al pubblico di tre sportelli (collocati a Casale Monferrato, Asti e Moncalieri) che si sono resi disponibili.

Condurre un'analisi organizzativa che faccia uso di dati etnografici significa "osservare, descrivere e interpretare i processi quotidiani dell'organizzare" (Bruni, 2003, p. 7). In tal senso essa "è al tempo stesso una metodologia di ricerca (basata quindi sull'osservazione e la descrizione) e una prospettiva (di stampo interpretativo) allo studio delle organizzazioni" (Bruni, 2003, p. 7).

L'analisi etnografica mira a ricostruire il "senso latente" delle interazioni osservate, ovvero quei significati che gli attori non potrebbero descrivere se interrogati direttamente in merito, ad esempio attraverso interviste, ma che sono deducibili esclusivamente dall'analisi dei comportamenti e delle pratiche quotidiane. L'approccio etnografico è quindi orientato "a mettere in luce ciò che per gli attori e per l'organizzazione è 'scontato', 'banale', 'ovvio', 'normale'" (Bruni, 2003, p. 109) al fine di individuare nuove prospettive di riflessione.

Vanno distinti due diversi livelli di rielaborazione delle osservazioni condotte sul campo. Un primo livello è costituito dalle *note etnografiche* che corrispondono a una sorta di diario steso dal ricercatore impegnato nell'analisi in ciascuna sessione di osservazione. Esse sono un prodotto intermedio utile ai ricercatori per sistematizzare e non disperdere quanto osservato in situazioni puntuali. Non costituiscono l'esito finale del lavoro, sono scritte seguendo stili ampiamente soggettivi e in quanto tali non sono generalmente divulgate. Non sempre tali note – che contengono sensazioni, opinioni e reazioni elaborate sul momento – vengono fatte leggere ai diretti interessati. Un secondo livello di rielaborazione è invece costituito dal *rapporto etnografico* che rappresenta l'esito finale dello studio.

La sperimentazione ha permesso di focalizzare quali potrebbero essere gli aspetti da sottoporre a osservazione, la cui descrizione sarà contenuta all'interno delle note etnografiche, e la possibile struttura di un rapporto etnografico sugli sportelli.

9.5.1 Gli "oggetti" di osservazione

L'osservazione condotta presso ciascun sportello può riguardare sia gli spazi fisici e le risorse materiali, sia le risorse umane e le attività concretamente svolte.

Lo spazio fisico dello sportello può essere osservato all'esterno dell'edificio nel quale la struttura è collocata, oppure all'interno dei locali che la ospitano. Nell'osservazione praticata all'esterno si tratta ad esempio di considerare la sua posizione nella città o nel quartiere di appartenenza e di giudicare la facilità con la quale lo spor-



tello può essere raggiunto nelle sue ore d'apertura. Lo scopo dell'osservazione può essere inoltre quello di descrivere la segnaletica che dovrebbe indirizzare l'utenza verso lo sportello e analizzare la sua vicinanza ad altri uffici dell'amministrazione locale di riferimento. L'osservazione interna è tesa invece a descrivere il numero di vani e le risorse materiali a disposizione dell'utenza e degli operatori, individuando, per quanto possibile, il loro utilizzo abituale.

Il ricercatore ha il compito di stabilire una relazione con gli operatori dello sportello durante la sua permanenza sul campo. Essi sono l'attore principale dell'organizzazione ed è importante conoscere i tratti caratterizzanti del loro profilo professionale, del ruolo che ricoprono e del modo in cui svolgono le loro mansioni. Chi compie l'osservazione etnografica deve avere il tempo e il modo di comprendere sia come viene svolta l'attività di *front office* – come è accolto l'utente? in quale lingua si svolge il colloquio? si usano toni formali oppure si sviluppa un rapporto empatico? quali inconvenienti emergono durante l'interlocuzione? – sia di decifrare la complessa opera di *back office* svolta durante l'orario di chiusura al pubblico degli sportelli – quando e a chi si telefona più abitualmente? per quale motivo? che tipo di documenti vengono preparati e da chi? che tipo di rapporti esistono con i responsabili di altri uffici? come viene costruita la conoscenza sulle norme che regolano le procedure? e così via. In entrambi i casi si tratta di osservare sia il contenuto delle attività svolte che le dinamiche relazionali e comunicative che si creano tra i protagonisti.

Naturalmente anche l'utenza è oggetto di osservazione. Nell'analisi etnografica dell'organizzazione è importante capire in che modo coloro che fruiscono del servizio vivono i momenti passati all'interno della struttura. Quali atteggiamenti li contraddistinguono? Sono timidi? Impacciati? Sicuri di sé? Sanno cosa vogliono? Sono consapevoli del luogo nel quale si trovano oppure sembra ci siano capitati per caso? Sono clienti abituali? Come si relazionano con gli altri clienti che stanno attendendo allo sportello? Sono intermediari, portatori di esigenze di altri cittadini, oppure presentano i propri bisogni allo sportello? Sembrano soddisfatti del servizio ricevuto?

Le narrazioni derivanti dalla raccolta di questo tipo di informazioni permettono di restituire ai singoli componenti della comunità di pratiche, ma anche all'esterno di tale comunità, una rappresentazione estesa di ciò che avviene nella propria struttura e in quelle dove lavorano i colleghi. Il racconto è finalizzato, oltre che a mettere in evidenza le eventuali similitudini e differenze nell'approccio ai problemi, a offrire indicazioni per un miglioramento organizzativo. Ma in che modo queste narrazioni saranno messe a disposizione della comunità? E che tipo di concreta ricaduta potranno avere?

9.5.2 Il rapporto etnografico

Il rapporto etnografico – prodotto al termine del processo di osservazione – è il documento che raccoglie il complesso di *descrizioni cumulative* e di *interpretazioni comparative* che hanno come fonte l'insieme delle note etnografiche stese nel corso del lavoro sul campo.

Le descrizioni cumulative rispondono all'obiettivo di descrivere nel modo più accurato possibile le varietà di realtà rintracciabili negli sportelli informastranieri. Le descrizioni riguarderanno i singoli oggetti di osservazione precedentemente elencati, secondo gli accordi assunti a priori con coloro che partecipano alla comunità di pratiche.

Le interpretazioni date a quanto descritto da parte del ricercatore costituiscono veri e propri costrutti analitici e valutativi, finalizzati a ricondurre a un numero limitato di modelli l'estesa pluralità di situazioni oggetto di descrizione. Il valore aggiunto dell'analisi è dato sia dalla comparazione di ciò che accade nelle diverse struttu-

re, sia dal fatto che il racconto viene fatto da un testimone esterno, distaccato e allenato a osservare i dettagli organizzativi.

Il contenuto del rapporto etnografico sarà messo a disposizione nella sua versione originale solo ai componenti della comunità di pratiche e sarà successivamente illustrato e discusso nel corso di incontri di lavoro dedicati. L'obiettivo non è soltanto condividere la conoscenza prodotta attraverso l'osservazione diretta degli sportelli, quanto piuttosto fare in modo che tale conoscenza generi apprendimento sulle buone pratiche da adottare e produca delle ricadute sull'organizzazione e la gestione del servizio.

Tabella 9.1 I contenuti del rapporto etnografico

Descrizioni	Interpretazioni/giudizi
Caratteristiche degli spazi fisici e delle risorse materiali	<ul style="list-style-type: none"> • Identità "esterna" • Facilità d'accesso • Integrazione nell'apparato amministrativo • Accoglienza della struttura
Profili e comportamenti degli operatori	<ul style="list-style-type: none"> • Competenze e attitudini professionali • Modalità di divisione del lavoro e di costruzione delle conoscenze • Stili relazionali con l'utenza • Reti di collaborazione interne ed esterne allo sportello
Profili e atteggiamenti dell'utenza	<ul style="list-style-type: none"> • Domande e problemi presentati dagli utenti • Atteggiamenti all'interno della struttura • Interazioni con altri utenti • Soddisfazione dopo erogazione del servizio

9.6 I prossimi passaggi

Il processo di costruzione del sistema di monitoraggio e valutazione è ancora in corso e, considerata la complessa attuazione dell'approccio adottato di raccolta e analisi "partecipata" delle informazioni, non possiamo ancora dire in che misura esso avrà successo. Si tratta infatti di un sistema complesso che prevede l'adozione di comportamenti "positivi" da parte di numerosi soggetti e i rischi d'impasse sono molti. I prossimi passaggi saranno da questo punto di vista decisivi.

Il prossimo passo consiste nel varo di un sito web dell'iniziativa che nel frattempo ha assunto il nome di Newpolis Piemonte – Network regionale per la valutazione delle politiche d'integrazione sociale (www.newpolis.piemonte.it). Il sito web costituirà il punto virtuale di riferimento delle attività promosse dalla regione per conoscere e valutare le politiche che mirano a favorire l'accoglienza dei cittadini stranieri nella società regionale e di aumentare la coesione sociale tra vecchi e nuovi residenti. All'interno del sito una sezione sarà dedicata agli sportelli informastranieri.

Il secondo passo sarà la costituzione formale della comunità di pratiche. L'adesione alla comunità sarà ovviamente volontaria e implicherà l'accettazione di un sistema di regole volte a chiarire sia le modalità di lavoro e di collaborazione tra i soggetti, sia i vantaggi derivanti agli sportelli dalla partecipazione alla comunità. Tra i servizi garantiti a coloro che entreranno all'interno della comunità figurano ad esempio i seguenti: 1) la possibilità



di accedere a una *banca delle esperienze*, dove gli sportelli aderenti potranno mettere a disposizione documentazioni e informazioni su procedure e soluzioni a problemi comuni, una sorta di scaffale organizzato che dia risposte a domande di natura pratica del tipo “come fare a...” (questo tipo di attività sarà stimolata attraverso anche la costituzione di un *forum elettronico* ad accesso privato, che metta direttamente in comunicazione tra loro i partecipanti all’iniziativa); 2) l’opportunità di porre quesiti a una comunità di esperti su temi di carattere giuridico-legale ai quali sarà data risposta pubblica secondo la modalità delle FAQ (*frequently asked questions*); 3) la consulenza nella predisposizione di materiale multimediale finalizzato alla comunicazione pubblica; 4) e ovviamente l’aiuto nella costruzione di sistemi di raccolta e analisi di informazioni per finalità di monitoraggio e valutazione, ricorrendo a metodi sia quantitativi che qualitativi.

Infine, sarà dato l’avvio alla fase di applicazione del protocollo di osservazione etnografica, una volta condivisi i contenuti da parte degli sportelli aderenti, con la conseguente discesa sul campo.

Bibliografia

BRUNI A., *Lo studio etnografico delle organizzazioni*, Roma, Carocci, 2003.

REIS OLIVEIRA C., ABRANCHES M., HEALY C., *Manuale per creare un One-Stop-Shop per l’integrazione degli immigrati*, Commissione Europea, 2009.

POMATTO G., SISTI M., *Gli Sportelli Informastranieri. Descrizione dei servizi erogati e una proposta di valutazione*, mimeo, 2009.

10. La legge 94 del 15 luglio 2009: cosa cambia per la vita degli immigrati

Massimo Pastore, ASGI

10.1 Premessa

Con l'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009¹ si è concluso l'iter di approvazione dei diversi provvedimenti varati dal governo nel mese di maggio 2008 sotto il nome di "pacchetto sicurezza"². La nuova legge, preceduta da altri provvedimenti adottati con decreti legislativi e con decreti-legge³, è il risultato dell'esame parlamentare del disegno di legge n. 733, presentato appunto dal governo il 21 maggio 2008 insieme con le altre "misure legislative per la sicurezza" che facevano parte del "pacchetto".

Nel loro insieme, le disposizioni via via adottate (che comprendono anche diversi altri interventi di portata generale, soprattutto in campo di diritto e di procedura penale)⁴ modificano significativamente il quadro normativo, per quanto concerne non solo la condizione degli immigrati irregolari, ma anche quella degli stranieri regolarmente soggiornanti. Nei confronti dei primi, l'intervento è prevalentemente caratterizzato dal ricorso a misure di carattere penale (vuoi di nuova introduzione, vuoi con interventi di modifica di norme già esistenti), con funzione di supporto allo strumento dell'espulsione amministrativa: una scelta che trova la sua espressione più eclatante, anche dal punto di vista simbolico, nell'introduzione dapprima della circostanza aggravante⁵ e poi del reato di "clandestinità"⁶. Sotto il comune denominatore delle "esigenze di sicurezza", peraltro, sono state anche introdotte misure che direttamente incidono sulla condizione giuridica degli stessi immigrati "regolari", sia introducendo le "restrizioni per i ricongiungimenti" che costituivano fin dall'inizio uno degli obiettivi conclamati del "pacchetto", sia modificando in diverse parti il Testo Unico sull'immigrazione, la legge sulla cittadinanza, il codice civile, il regolamento anagrafico, ecc.

Senza pretesa di completezza, di seguito verranno commentate alcune delle nuove disposizioni, ovvero quelle che si ritiene dispiegheranno i maggiori effetti sulla condizione di vita degli stranieri presenti in Italia, ma anche quelle sulle quali maggiormente si sono interrogati i cittadini e gli operatori, posti di fronte a un nuovo quadro normativo nel quale da un lato per la prima volta la condizione di ingresso e/o soggiorno irregolare viene considerata come un comportamento penalmente perseguibile, anziché soltanto come un illecito amministrativo, dall'altro anche chi è regolarmente soggiornante deve confrontarsi con nuove dispo-

¹ Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*.

² Ministero dell'interno, *Le misure legislative per la sicurezza*, 21 maggio 2008.

³ Le disposizioni riguardanti gli stranieri varate nell'ambito del "pacchetto sicurezza" prima della pubblicazione della legge 94/2009, sono state esaminate nel precedente *Rapporto 2008*. V. M. Pastore, *Condizione giuridica degli immigrati stranieri (anche comunitari) e "pacchetto sicurezza"*, p. 143 ss.

⁴ Si veda in proposito la relazione sulla Legge 15 luglio 2009, n. 94, della Corte di Cassazione.

⁵ Art. 61, comma 11 *bis*, cod. pen., come introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. f), D.L. 92/08, convertito con modificazioni nella legge 125/08. In proposito, l'art. 1, co. 1, della legge 94/09 ha specificato che la disposizione in questione si intende riferita ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, con esclusione quindi dei cittadini comunitari. La circostanza aggravante è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza della Corte Cost. n. 249 del 5 luglio 2010.

⁶ Nuovo articolo 10 *bis* del d. lgs. 286/98, come inserito dall'art. 1, comma 16, lett. a), legge 94/09. Le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate in relazione al reato di nuova introduzione sono state dichiarate non fondate dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 250 del 5 luglio 2010.



sizioni che rendono nel loro insieme più difficile realizzare il percorso ideale che va dal permesso di soggiorno all'acquisto della cittadinanza (passando attraverso il permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo).

10.2 Non solo sanzioni contro l'irregolarità: legge 94/09 e condizione giuridica degli immigrati regolari

Le nuove disposizioni che non concernono direttamente il trattamento amministrativo e penale del soggiorno irregolare si possono distinguere come segue: a) modifiche alle condizioni di ingresso e soggiorno; b) ulteriori modifiche alla disciplina del ricongiungimento familiare⁷; c) restrizioni e nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza italiana.

a) Le **condizioni di ingresso e soggiorno** vengono modificate dalla legge 94/09 con una serie di interventi che a vario titolo incidono sulle condizioni per il rilascio dei visti e per il rilascio e rinnovo sia dei permessi ordinari, sia del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Per quanto concerne l'**ingresso nel territorio dello Stato**, viene estesa a tutti i tipi di visto⁸ la preclusione al rilascio già introdotta nel 2002 soltanto per il lavoro autonomo⁹, consistente nell'aver riportato condanna anche non definitiva per i delitti di contraffazione previsti dal codice penale¹⁰ e per violazione della legge a tutela del diritto di autore¹¹. La modifica delle condizioni di ingresso incide indirettamente anche sul rilascio e sul rinnovo dei permessi di soggiorno¹², introducendo una nuova condizione automaticamente ostativa alla possibilità di mantenere la condizione di regolare soggiorno, oltre a quelle già in precedenza previste. Da questo punto di vista, peraltro, le novità più rilevanti sono costituite dall'innalzamento dei costi di rinnovo del permesso di soggiorno e dall'introduzione del permesso di soggiorno "a punti". Dispone infatti il nuovo comma 2 *ter*¹³ dell'articolo 5 Testo Unico che la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è soggetta al **pagamento di un "contributo"**, il cui importo deve essere fissato tra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro¹⁴. In proposito è da ricordare che a fronte dell'aumento dei costi non è corrisposta una effettiva riduzione dei tempi del procedimento amministrativo di rilascio del permesso di soggiorno e che, a maggior ragione nell'attuale periodo di crisi economica, le spese da affrontare specie per le famiglie numerose, dove

⁷ Le prime restrizioni, introdotte con il d. lgs. 160/08, sono state commentate nel *Rapporto 2008*.

⁸ Si rammenta che la preclusione in questione, così come le altre previste dall'art. 4, comma 3, d.lgs. 286/98, non opera più automaticamente nel caso dei visti per motivi familiari, giacché in tal caso l'ingresso dello straniero per il quale è stato richiesto il ricongiungimento può essere negato solo quando questi rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato (art. 4, co. 3, come modificato dal d. lgs. 5/2007).

⁹ Articolo 26, comma 7 *bis*, Testo Unico Immigrazione, come introdotto dalla legge 189/2002.

¹⁰ Articoli 473 (*Contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali*), e 474 (*Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi*) del codice penale.

¹¹ Si tratta dei reati previsti nel titolo III, capo III, sezione II della legge 633/1941.

¹² Dispone infatti l'art. 5, co. 5, del testo unico, che il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati "quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato".

¹³ Inserito dall'art. 1, comma 22, lettera b), legge 94/2009.

¹⁴ L'ammontare del contributo deve essere in concreto fissato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, non ancora emanato.

ogni membro deve rinnovare il proprio titolo, possono risultare difficilmente sostenibili. Un'altra rilevante novità è costituita dall'introduzione del "**permesso a punti**"¹⁵. Secondo il nuovo sistema, che comunque riguarderà soltanto i nuovi ingressi, il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato alla stipula di un **Accordo di integrazione** che prevede l'assegnazione di *crediti*, la cui *perdita* "determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato"¹⁶. I criteri e le modalità per la sottoscrizione dell'Accordo di integrazione devono ancora essere stabiliti con regolamento¹⁷, come previsto dall'articolo 4 *bis* testo Unico Tuttavia, la norma di nuova introduzione già specifica che l'Accordo è "articolato per *crediti*, con l'impegno a sottoscrivere specifici *obiettivi di integrazione* da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno". La sottoscrizione dell'accordo, i cui contenuti e le cui condizioni vengono stabiliti sulla base di quanto indicato nel regolamento, costituisce "condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno". Alla stipula dell'Accordo è poi legato un sistema di crediti, la cui eventuale "perdita integrale" determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero. Viene così introdotta una **nuova causa di revoca del permesso e di espulsione**, per "mancato conseguimento degli obiettivi di integrazione", come definiti nell'Accordo sulla base della **definizione di integrazione** che viene normativamente dettata dal 1° comma dell'art. 4 *bis*¹⁸. Un'ulteriore novità, istituita anch'essa nell'ottica del controllo del processo di integrazione, è rappresentata dal test di conoscenza della lingua italiana¹⁹ che lo straniero deve superare ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

- b) Le ulteriori **modifiche alla disciplina del ricongiungimento familiare**, che si aggiungono a quelle già introdotte con il d.lgs. 160/08, completano il progetto di introdurre, come "misure legislative per la sicurezza", anche una serie di "restrizioni per i ricongiungimenti"²⁰. Così, la modifica della definizione del requisito soggettivo dell'"**idoneità dell'alloggio**"²¹ si aggiunge a quella concernente i requisiti di reddito, già introdotta con il citato decreto legislativo. Nel nuovo testo dell'art. 29, comma 3, lett. a), viene soppresso il riferimento ai parametri regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, prevedendo che l'alloggio debba essere conforme "ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali". La nuova formulazione ha subito causato gravi incertezze applicative, facendo paventare un'eccessiva discrezionalità per le amministrazioni comunali nello stabilire i criteri cui ancorare l'accertamento. Tali dubbi sono stati solo in parte fugati dall'emanazione di una circolare del Ministero dell'interno, con la quale è stato precisato che i Comuni, comunque "nel rispetto della propria autonomia [...] possono

¹⁵ Nuovo art. 4 *bis* d. gs. 286/98, come inserito dall'art. 1, co. 25, legge 94/09.

¹⁶ Sono esclusi dalle *conseguenze* della perdita integrale dei crediti, ma non dalla *stipula* dell'Accordo di integrazione, gli stranieri titolari di permessi per asilo, richiesta di asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari e motivi familiari, nonché il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'UE, ed i permessi a qualsiasi titolo il cui titolare ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare (art. 4 *bis*, ultimo comma).

¹⁷ Lo schema di regolamento recante la disciplina dell'accordo di integrazione è stato approvato dal governo nel mese di maggio 2010, ma non è ancora entrato in vigore.

¹⁸ Secondo il 1° comma dell'art. 4 *bis*, si intende con *integrazione* "quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società".

¹⁹ Nuovo comma 2 *bis* dell'art. 9 d.lgs. 286/98, come introdotto dalla legge 94/09.

²⁰ Per una più ampia disamina, v. M. Pastore, *Il diritto all'unità familiare: una questione di sicurezza?*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2009, 4, p. 167.

²¹ Nuova lettera a) dell'articolo 29, comma 3.



fare riferimento alla normativa contenuta nel Decreto 5 luglio del 1975 del Ministero della sanità che stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione e che precisa anche i requisiti minimi di superficie degli alloggi, in relazione al numero previsto degli occupanti²². Vengono poi introdotte due disposizioni volte rispettivamente a impedire il ricongiungimento con il coniuge e con i genitori, ovvero il rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari nei confronti degli stessi soggetti, nel caso di **matrimoni poligamici**²³. Viene inoltre rivista la disciplina del c.d. “**ricongiungimento a rovescio**”, concernente il diritto del genitore naturale a ricongiungersi con il figlio già residente in Italia con l’altro genitore. Mentre la previsione originaria dell’art. 29, comma 5, non subordinava il diritto del genitore naturale a raggiungere il figlio al possesso degli ordinari criteri di reddito ed alloggio, esigendo soltanto che tale disponibilità venisse dimostrata “entro un anno dall’ingresso in Italia”, il nuovo testo della stessa disposizione prevede invece che il genitore naturale debba dimostrare, per ottenere il visto, il possesso dei requisiti in questione, aggiungendo che, a tal fine, “si tiene conto del possesso di tali requisiti da parte dell’altro genitore”. Appare chiaro che, in base alla nuova previsione, il diritto al ricongiungimento con il figlio da parte del genitore naturale resta condizionato alla volontà del partner già residente in Italia, la cui collaborazione diventa indispensabile al fine di ottenere il visto di ingresso, così configurando l’ipotesi come una sorta di ricongiungimento tra conviventi *more uxorio*, quando dall’unione siano nati dei figli. Infine, un’importante modifica introdotta dalla legge 94/09 riguarda il **procedimento amministrativo** volto al rilascio del nullaosta e quindi del visto per ricongiungimento familiare. La modifica, che segue quella già varata con il d.lgs. 160/08 (che ha raddoppiato – da 90 a 180 giorni – il termine previsto per la conclusione del procedimento da parte dello Sportello unico per l’immigrazione), consiste nell’abolizione del criterio del “**silenzio-assenso**” collegato all’eventuale decorso di tale termine senza che lo Sportello unico si sia pronunciato sulla richiesta di ricongiungimento. Secondo l’originaria previsione, abolita appunto dalla legge 94/09²⁴, l’interessato poteva in tal caso rivolgersi direttamente all’autorità consolare per il rilascio del visto di ingresso, “dietro presentazione della copia degli atti contrassegnata dallo Sportello unico per l’immigrazione, da cui risulti la data di presentazione della domanda e della relativa documentazione”.

- c In attesa della riforma della **legge sulla cittadinanza**, la legge 94/09 ha provveduto a modificarne alcune disposizioni, rispettivamente concernenti l’acquisto c.d. *iure communicationis*, a seguito di matrimonio con cittadino italiano, e la c.d. “naturalizzazione”, mediante concessione della cittadinanza allo straniero che abbia soggiornato regolarmente in Italia per almeno 10 anni. La riforma sicuramente più incisiva riguarda l’**acquisto per matrimonio**, verso il quale sono state introdotte nuove norme restrittive. Secondo il nuovo articolo 5 della legge 91/1992²⁵, infatti, il periodo di residenza legale in Italia successivo al matrimonio, necessario per poter presentare la domanda, viene fissato in due anni (mentre in precedenza era di sei mesi); rimane invece invariato il termine di tre anni in caso di residenza all’estero. I termini in questione sono però dimezzati in presenza di figli nati o adottati dai coniugi. Inoltre, lo scioglimento, l’annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, ovvero la separazione legale, comportano la decadenza dal diritto

²² Circolare del Ministero dell’interno, n. 7170 del 18 novembre 2009.

²³ Nuovo comma 1 *ter* dell’art. 29 e nuovo comma 5 *ter* dell’art. 5 Testo Unico.

²⁴ Nuovo testo dell’art. 29, co. 8, d.lgs. 286/98, come sostituito dall’art. 1, co. 22, lett. u), legge 94/09.

²⁵ Come sostituito dall’articolo 1, comma 11, legge 94/09.

to all'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero, se intervengono prima dell'adozione del decreto ministeriale con cui viene conferita la cittadinanza. Resta ferma peraltro la previsione²⁶ secondo la quale l'emanazione del decreto di rigetto è preclusa quando siano decorsi due anni dalla data di presentazione della domanda²⁷. La nuova disciplina appare chiaramente rivolta a scoraggiare i matrimoni di comodo, finalizzati all'acquisto in tempi brevi della cittadinanza italiana, e deve essere letta in connessione con la disposizione della stessa legge 94/09²⁸, con la quale è stato modificato l'**articolo 116 del codice civile**, prevedendo che lo straniero che intende contrarre matrimonio in Italia debba presentare all'ufficiale di stato civile, oltre al nulla osta al matrimonio, anche "un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio nazionale"²⁹. Ulteriori disposizioni³⁰ sono state infine introdotte per modificare la procedura relativa alle **domande di concessione della cittadinanza italiana per residenza ultradecennale**. Analogamente a quanto previsto per i permessi di soggiorno dal nuovo comma 2 *ter* dell'art. 5 Testo Unico sull'immigrazione, la riforma prevede anche per la presentazione delle domande di cittadinanza il versamento di un "contributo", determinato nella misura di 200 euro³¹. Non solo, ma la stessa disposizione ha previsto l'onere per lo straniero di allegare alla domanda tutte le certificazioni comprovanti il possesso dei requisiti previsti dalla legge, escludendo quindi la possibilità di ricorrere all'autocertificazione.

10.3 Espulsioni amministrative e reati penali collegati

Diverse disposizioni dettate dalla legge 94/2009 appaiono rivolte ad inasprire il trattamento penale nei confronti degli stranieri in condizione irregolare. Particolarmente significativa appare in tal senso l'istituzione del reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato", da cui scaturisce tra l'altro l'*obbligo di denuncia* a carico dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio, previsto dall'art. 331 cod. proc. pen.³² Contemporaneamente, sono state anche riviste e modificate le disposizioni penali che sanzionano l'inosservanza

²⁶ Articolo 8, comma 2, legge 91/92.

²⁷ In assenza di una disciplina transitoria, il Ministero dell'interno con circolare del 6 agosto 2009 ha affrontato il tema delle domande presentate nel vigore della precedente previsione, ancora in istruttoria, distinguendo il trattamento da riservare a dette istanze, a seconda che dalla data di presentazione della domanda sia già decorso, o meno, il termine di due anni oltre il quale non può più essere adottato il decreto di rigetto. Nel primo caso, si ritiene che debba essere applicata la norma vigente al momento della presentazione della domanda, nel secondo invece si applicherà, alla data di entrata in vigore della legge 94/2009, la nuova disciplina. La distinzione fa leva su di una opinabile interpretazione della previgente disciplina, in quanto individua il momento nel quale il coniuge straniero diveniva titolare di un diritto soggettivo pieno all'acquisto della cittadinanza italiana allo scadere dei due anni dalla presentazione della domanda, anziché una volta decorso il termine di sei mesi di residenza legale in Italia (o di tre anni, in caso di residenza all'estero). Per un migliore commento alla nuova disciplina, e per una critica all'interpretazione ministeriale, si rinvia a S. Furlan, *La normativa sulla cittadinanza italiana e le modifiche apportate dalla legge 15.7.2009, n. 94*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2009, 4, p. 210.

²⁸ Articolo 1, comma 15, legge 94/09.

²⁹ Per l'individuazione dei casi nei quali lo straniero può adeguatamente dimostrare la regolarità del soggiorno al fine di contrarre matrimonio, e dei relativi documenti, v. Circolare del Ministero dell'interno, n. 19 del 7 agosto 2009, la quale specifica anche, da un lato, che la necessità di dimostrare il regolare soggiorno riguarda solo i cittadini extracomunitari, dall'altro che la condizione di regolare soggiorno deve sussistere sia all'atto della pubblicazione, sia al momento della celebrazione del matrimonio.

³⁰ Nuovo articolo 9 *bis* della legge 917/1992, come introdotto dalla legge 94/09.

³¹ Non dovendo essere determinato con separato decreto, il contributo richiesto per le domande di cittadinanza è entrato subito in vigore. Cfr. circolare del Ministero dell'interno del 2.9.2009.

³² L'articolo 331 c.p.p. stabilisce che "i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito".



vanza dell'ordine di allontanamento, emesso dal questore a seguito di espulsione³³, e l'omessa esibizione dei documenti di identità e di soggiorno³⁴.

Con l'istituzione del reato contravvenzionale di "ingresso e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato", il nuovo articolo 10 *bis* del testo unico immigrazione per la prima volta sanziona direttamente, come violazione penale, la condizione di chi "fa ingresso", ovvero "si trattiene" nel territorio dello Stato, in violazione delle norme dello stesso Testo Unico o della legge n. 68/07³⁵.

Il nuovo "reato di clandestinità" è configurato come una contravvenzione, punita con l'ammenda da un minimo di 5.000 a un massimo di 10.000 euro. Competente a giudicare del reato è il giudice di pace, che vi procede con le nuove regole processuali, appositamente introdotte dalla stessa legge 94/09, di cui agli articoli 20 *bis*, 20 *ter* e 32 *bis* del d.lgs. 274/2000³⁶. A differenza di quanto di regola previsto dall'art. 162 del codice penale per le contravvenzioni per le quali la legge stabilisce la sola pena dell'ammenda, il 1° comma dell'art. 10 *bis* espressamente esclude per il reato in questione la possibilità di ottenerne l'estinzione mediante oblazione³⁷. Il terzo comma prevede che il giudice di pace, qualora acquisisca la notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento dell'imputato straniero, pronunci sentenza di "non luogo a procedere"³⁸. Invece, nel caso in cui l'espulsione amministrativa non venga eseguita prima della pronuncia della sentenza di condanna, il giudice può sostituire la pena pecuniaria con l'espulsione (giudiziale) dal territorio dello Stato, per un periodo non inferiore a cinque anni³⁹.

Le nuove disposizioni connesse all'istituzione del "reato di clandestinità" sollevano molte questioni di carattere sostanziale e processuale⁴⁰, che non vengono affrontate in questa sede. Nel prosieguo, ci si sofferma invece sulle caratteristiche del nuovo reato, sul suo significato e sulla sua funzione nell'economia complessiva del sistema.

Già da un primo esame delle richiamate disposizioni è possibile evidenziare alcuni aspetti peculiari del reato di nuova introduzione: a) in primo luogo, si è già sottolineato il carattere "speciale" del nuovo reato rispetto alla disciplina ordinaria delle contravvenzioni punite con la sola pena pecuniaria, in quanto a differenza di quanto di regola avviene, non è ammessa in questo solo caso la possibilità dell'oblazione; b) la fattispecie penale, consistente nel *fare ingresso* o nel *trattenersi* illegalmente nel territorio dello Stato, sostanzialmente coincide con i presupposti che giustificano l'adozione del decreto amministrativo di espulsione⁴¹, rispetto al quale dun-

³³ Articolo 14, commi 5 *ter* e 5 *quater*, d. lgs. 286/98, come sostituiti dall'art. 1, comma 22, lett. m), legge 94/09.

³⁴ Articolo 6, comma 3, d. lgs. 286/98, come sostituito dall'art. 1, comma 22, lett. g), legge 94/09.

³⁵ L'articolo 1 della legge 68/07 disciplina i soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio.

³⁶ Il d. lgs. 274/00 disciplina le competenze penali del giudice di pace.

³⁷ L'istituto dell'oblazione, disciplinato dall'art. 162 c.p., consente di estinguere i reati contravvenzionali per i quali la legge prevede la sola pena dell'ammenda, mediante il pagamento di una somma corrispondente ad un terzo del massimo della pena prevista.

³⁸ Lo stesso 3° comma dell'art. 10 *bis* prevede che in tal caso, se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine stabilito nel decreto di espulsione (art. 13, co. 14, d. lgs. 286/98), l'azione penale per il reato contravvenzionale venga riproposta, ai sensi dell'art. 345 cod. proc. pen.

³⁹ L'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva, inizialmente prevista dall'art. 16, co. 1, del Testo Unico Imm. soltanto per le pene detentive, è stata espressamente estesa alle sentenze di condanna per il reato di cui all'art. 10 *bis* con una modifica introdotta dalla legge 94/09.

⁴⁰ Per i quali si rinvia in particolare a C. Renoldi, *I nuovi reati di ingresso e permanenza illegale dello straniero nel territorio dello Stato*, in *Dir. imm. Citt.*, 2009, 4, p. 38; e P. Bonetti, *La proroga del trattenimento e i reati di ingresso o permanenza irregolare nel sistema del diritto degli stranieri: profili costituzionali e rapporti con la Direttiva comunitaria sui rimpatri*, ivi, p. 85.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e b), d. lgs. 286/98.

que il reato si sovrappone, aggiungendo la sanzione penale a quella amministrativa; c) la pena dell'ammenda prevista per la violazione penale di regola non dovrà in realtà essere irrogata: vuoi perché il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere nel caso in cui nei confronti dello straniero venga eseguita l'espulsione o il respingimento; vuoi perché, se ciò non avviene, sostituisce la pena dell'ammenda con l'espulsione giudiziale per non meno di cinque anni.

Qual è dunque la funzione di un reato per il quale è prevista una sanzione che, di regola, non dovrà essere applicata?

Se da un lato appare innanzitutto evidente il forte carattere simbolico assunto dal nuovo reato, per via del suo carattere di diretta criminalizzazione della condizione di irregolarità amministrativa dello straniero, altrettanto evidente risulta l'intenzione del legislatore di ricorrere ancora una volta allo strumento penale con funzione sussidiaria e strumentale rispetto all'azione amministrativa, con l'intento quindi di rafforzare tramite la sanzione penale l'azione repressiva e di contrasto all'immigrazione irregolare⁴². In tal senso, la contravvenzione prevista dall'articolo 10 *bis* viene a sommarsi alle altre misure penali già in vigore, che non erano finora giunte al punto di considerare come reato la mera condizione di irregolarità, ma che nel corso del tempo avevano via via criminalizzato i comportamenti di "inosservanza" e di "favoreggiamento" strettamente legati a tale condizione.

Nel caso specifico, l'introduzione del reato di clandestinità comporta uno sdoppiamento delle azioni conseguenti all'accertamento delle situazioni di irregolarità di cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale. Da un lato, infatti, si avviano le procedure amministrative ordinarie volte all'allontanamento dello straniero dall'Italia: identificazione, adozione del decreto di espulsione, accompagnamento immediato previa convalida del giudice di pace, eventuale trattenimento in un CIE⁴³ e/o ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale. Dall'altro, lo stesso straniero nei cui confronti si procede all'espulsione amministrativa viene deferito al giudice di pace per il reato previsto dall'art. 10 *bis*. Significativo è il fatto che, qualora il procedimento di espulsione amministrativa si concluda con l'effettivo allontanamento dello straniero prima della conclusione del giudizio davanti al giudice di pace, quest'ultimo debba pronunciare una sentenza di non luogo a procedere: in tal caso, infatti, si riconosce in pratica che la funzione sostanziale del complesso meccanismo legislativo è stata raggiunta, per cui non vi è più ragione di proseguire l'azione penale. Altrettanto significativo è peraltro che, quando invece l'espulsione amministrativa non ha avuto luogo, la sanzione pecuniaria dell'ammenda possa (e, si direbbe, nella generalità dei casi, debba) essere sostituita con un nuovo provvedimento di espulsione, non più di natura amministrativa bensì giudiziale. In tal caso, l'introduzione del reato di clandestinità conduce a *raddoppiare le espulsioni* a carico della stessa persona, aggiungendo a quella amministrativa del prefetto quella giudiziale del giudice di pace.

Lo "sdoppiamento delle espulsioni", peraltro, è stato anche ufficialmente giustificato con la volontà di precostituire un sistema normativo che consenta in prospettiva di evitare di applicare in Italia taluni aspetti della c.d. "direttiva rimpatri" del Parlamento Europeo e del Consiglio⁴⁴ in particolare laddove la direttiva prevede diver-

⁴² Cfr. sul punto A. Caputo, *I reati collegati all'espulsione: profili generali e principali questioni applicative*, in *Diritto penale e processo*, 2009, 1, p. 9.

⁴³ Va in proposito ricordato che la stessa legge 94/09 ha previsto che il trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione possa estendersi, attraverso successive proroghe, fino ad un massimo di 180 giorni (art. 14, co. 5, d. lgs. 286/98, come modificato dall'art. 1, comma 22, lett. I), legge 94/09.

⁴⁴ Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008, recante *Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.



se forme di rimpatrio “volontario” e/o “differito”, anziché di allontanamento immediato, dello straniero in condizione irregolare. L’articolo 2, comma 2, della citata Direttiva prevede infatti che gli stati membri possono decidere di non applicarne le disposizioni ai cittadini di paesi terzi “*b) sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale*”.

La legge 94/09 non si limita però ad introdurre il nuovo reato di clandestinità, ma mette anche mano ad una revisione delle fattispecie penali di alcuni altri reati, già previsti dal testo unico, che sono a loro volta strettamente correlati con la condizione di irregolarità amministrativa e/o con l’esecuzione dei provvedimenti prefettizi di espulsione. In particolare, la nuova legge è intervenuta per modificare il reato di omessa esibizione di documenti, già previsto dall’art. 6, comma 3, del testo unico, da un lato raddoppiando la pena prevista⁴⁵, dall’altro ridefinendone la fattispecie⁴⁶. Anche la fattispecie del delitto di inottemperanza all’ordine del questore di lasciare il territorio nazionale, già previsto e punito dall’art. 14, comma 5 *ter*, Testo Unico Imm., è stata ridefinita, alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali che ne avevano almeno in parte ridimensionato la portata. Analogo e ancora più importante intervento è stato effettuato sull’art. 14, comma 5 *quater*, che sanziona il delitto di inottemperanza al secondo ordine di allontanamento, emesso dopo che sia stata accertata, ai sensi dell’art. 14, comma 5 *ter*, la violazione del primo ordine. In tal modo, si intende consentire la reiterazione delle condanne, anche qualora lo straniero non venga mai effettivamente allontanato dall’Italia, ma semplicemente continui a permanervi, “accumulando” successivamente ordini di allontanamento e condanne penali.

Collegando tra loro le diverse disposizioni (amministrative e penali) che nel loro insieme sanzionano la condizione di irregolarità, è possibile delineare un percorso di progressiva criminalizzazione, cui in base alle nuove disposizioni si trova esposto lo straniero irregolare:

- in occasione del primo controllo da cui emerge la condizione di irregolarità, lo straniero viene munito di decreto di espulsione e viene contestualmente denunciato per il nuovo “reato di clandestinità”, nonché eventualmente (in realtà, nella maggior parte dei casi) anche per il reato previsto e punito dall’art. 6, comma 3, per non avere esibito il passaporto e il permesso di soggiorno;
- se l’espulsione viene effettivamente eseguita, mediante accompagnamento alla frontiera eventualmente preceduto dal trattenimento in un CIE, entrambi i procedimenti penali originati dal primo controllo dovrebbero concludersi con una sentenza di non luogo a procedere per “*intervenuta espulsione*”, salvo che per l’art. 6 comma 3 sia già stato disposto il rinvio a giudizio⁴⁷. In tal caso, il percorso si interrompe, salvo che il destinatario dell’espulsione faccia successivamente ingresso in Italia in violazione del divieto di rientro, nel qual caso commette un nuovo reato⁴⁸;

⁴⁵ Nella nuova versione, il reato contravvenzionale prevede la pena dell’arresto fino ad un anno e dell’ammenda fino a 2.000 euro, mentre in precedenza la fattispecie era sanzionata con l’arresto fino a sei mesi e l’ammenda fino a 423 euro.

⁴⁶ La norma attualmente in vigore sanziona il comportamento dello straniero che, “a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all’ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato”.

⁴⁷ Nel caso del nuovo reato previsto dall’art. 10 *bis*, la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere, una volta acquisita da parte del giudice “la notizia dell’esecuzione dell’espulsione o del respingimento”, è espressamente prevista dal 5° comma dello stesso articolo. Nel caso del reato di cui all’art. 6, co. 3, vale la previsione di carattere generale di cui all’art. 13, co. 3 *quater*, secondo la quale i procedimenti penali a carico di stranieri, quando sia stata acquisita la “prova dell’avvenuta espulsione” e non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, sono definiti con pronuncia di sentenza di non luogo a procedere, revocabile in caso di rientro illegale dello straniero espulso.

⁴⁸ Fattispecie prevista e punita (con la pena della reclusione da 1 a 4 anni) dall’articolo 13, comma 13, d. lgs. 286/98.

- se invece lo straniero espulso non viene allontanato o trattenuto in attesa di allontanamento, oppure quando venga dimesso dal CIE perché non è stato possibile allontanarlo nel tempo massimo previsto, il questore gli ordina di lasciare entro 5 giorni il territorio nazionale in esecuzione del decreto di espulsione⁴⁹. L'ordine del Questore costituisce il presupposto che determina, una volta inutilmente decorso il termine, la commissione del delitto di cui all'art. 14, comma 5 *ter*, punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni. In altre parole, lo straniero già destinatario dell'espulsione e dell'ordine, nonché denunciato per il reato di clandestinità e per l'omessa esibizione dei documenti, se si trattiene "senza giustificato motivo" nel territorio dello Stato, cinque giorni dopo la notifica dei citati provvedimenti amministrativi commette un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza e il processo per direttissima. Secondo la nuova formulazione della norma, inoltre, in tal caso si procede – oltre che all'arresto e al processo – anche all'adozione di una nuova espulsione amministrativa con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, "per violazione all'ordine di allontanamento adottato dal questore ai sensi del comma 5 *bis*";
- se peraltro non è di nuovo possibile procedere all'accompagnamento alla frontiera, il questore emette un nuovo ordine di allontanamento ai sensi del comma 5 *bis*, ingiungendo ancora una volta allo straniero di lasciare entro 5 giorni il territorio nazionale. La permanenza in Italia in violazione di questo secondo ordine comporta, una volta trascorsi i cinque giorni, un nuovo arresto e un nuovo processo per direttissima, per il delitto di cui all'art. 14, comma 5 *quater*, per il quale è prevista la pena della reclusione da uno a cinque anni.

Lo scopo dell'inasprimento delle sanzioni penali collegate all'espulsione è sicuramente quello di supplire alle note difficoltà di dare effettiva esecuzione ai provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale, mediante la "minaccia" di un susseguirsi di arresti e di condanne nei confronti dello straniero irregolare che non si allontani volontariamente dal territorio, o che non collabori alla propria espulsione. Resta da verificare da un lato se il meccanismo così concepito riuscirà effettivamente ad aumentare gli allontanamenti di stranieri in condizione irregolare, dall'altro se il sistema nel suo complesso risulterà compatibile con il sistema europeo dei rimpatri, delineato dalla direttiva 2008/115/CE, che troverà applicazione, anche in assenza di norme di recepimento interno, a partire dal 24 dicembre 2010.

Bibliografia

- BERLOCO D., 2009, *La legge n. 94 del 15 luglio 2009 in tema di sicurezza. Sua connessione con la materia di stato civile*, in "st.civ.it", 8, p. 564.
- BONETTI P., 2009, *La proroga del trattenimento e i reati di ingresso o permanenza irregolare nel sistema del diritto degli stranieri: profili costituzionali e rapporti con la Direttiva comunitaria sui rimpatri*, in "Dir. Imm. Citt.", 4, p. 85.
- CAPUTO A., 2009, *I reati collegati all'espulsione: profili generali e principali questioni applicative*, in "Dir. pen. proc.", 1, p. 9.

⁴⁹ Articolo 14, comma 5 *bis*, d.lgs. 286/98.



- CENTONZE S., 2009, *Sicurezza e immigrazione: la nuova disciplina dell'immigrazione dopo il c.d. pacchetto sicurezza*, Cedam, Padova.
- CITTI W., *Il matrimonio dello straniero in Italia dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009*, in www.asgi.it, sez. Studi, 10 agosto 2009.
- CORTE DI CASSAZIONE, *Novità legislative: L. 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"*, Rel. n. III/09/09, 27 luglio 2009.
- DONINI M., 2009, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione*, in "Quest. giust.", 1, p. 101.
- FAVILLI C. 2009, *I nuovi reati di ingresso e soggiorno illegale dello straniero in Italia*, in "Riv. dir. internaz.", 4.
- FERRAJOLI L., 2009, *La criminalizzazione degli immigrati (note a margine della legge n. 94 /2009)*, in "Quest. Giust.", 5.
- FURLAN S., 2009, *La normativa sulla cittadinanza italiana e le modifiche apportate dalla legge 15.7.2009, n. 94*, in "Dir. Imm. Citt.", 4, p. 210.
- MIELE R., *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, in Immigrazione.it, 112. 15 gennaio 2010.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., 2009, *Sull'accesso agli atti di stato civile dello straniero privo di permesso di soggiorno*, in "st.civ.it", 7, p. 493.
- NENCINI G., 2009, *La libertà di contrarre matrimonio e la condizione dello straniero nel nostro ordinamento*, in "st.civ.it", 1, p. 16.
- PAGGI M., 2009, *Osservazioni "a caldo" su alcune modifiche essenziali apportate dalla l. 94/2009 sulla condizione di soggiorno degli immigrati extracomunitari*, in "Dir. Imm. Citt.", 4, p. 158.
- PASTORE M., 2009, *Il diritto all'unità familiare: una questione di sicurezza?* in "Dir. Imm. Citt.", 4, p. 167.
- PECCIOLO A., 2009, *La clandestinità come circostanza aggravante*, in "Dir. pen. proc.", 1, p. 42.
- RENOLDI C., 2009, *I nuovi reati di ingresso e permanenza illegale dello straniero nel territorio dello Stato*, in "Dir. Imm. Citt.", 4, p. 38.
- 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*, in www.asgi.it, sez. Commenti, 21 dicembre 2009.
- SAVIO G., *Stranieri e diritto penale: non solo il reato di presenza illegale. Le altre modifiche introdotte dalla l. 94/2009*, in "Dir. Imm. Citt.", 2009, 4, p. 59.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *Il Testo unico sull'immigrazione. Le novelle dell'A.S. n. 733-B, n. 129*, maggio 2009, www.senato.it.

Appendice metodologica

I dati utilizzati per costruire i **quozienti di localizzazione** derivano dalle indagini effettuate presso gli Uffici di Anagrafe e messi a disposizione da ISTAT attraverso il sito <http://demo.istat.it/> pertanto sono ufficiali e riguardano la popolazione residente nei comuni italiani.

In IRES conserviamo la serie storica che comprende il periodo tra il 1993 e il 2007; per costruire questo archivio, soprattutto per i dati meno recenti, ci siamo avvalsi della **Bdis-Provenienze**, banca dati immigrati stranieri della Regione Piemonte, facilmente consultabile dal sito: www.piemonteimmigrazione.it o direttamente da: <http://www.regione.piemonte.it/stat/bdde/>

L'unità territoriale di riferimento quindi è il comune; in tutte le carte tematiche, quando queste aree sono colorate di **grigio** significa che non ci sono cittadini stranieri residenti.

Ogni indicatore è stato analizzato rispetto la propria distribuzione per definire dei gruppi. o meglio una classificazione. che permettesse di identificare delle sovra aree territoriali in cui fosse possibile distinguere un comportamento al di sopra o al di sotto di un intorno regionale dato dalla **media ± la deviazione standard**.

Conseguentemente si sono prodotte delle carte tematizzate che graficamente rappresentano al meglio l'oggetto dell'analisi fornendo una visione d'insieme molto chiara.

L'uso dei **quozienti di localizzazione** è solo uno dei diversi modi per analizzare un fenomeno territoriale: si è scelto questo perché permette un confronto d'insieme indipendentemente dalla dimensione del fenomeno legato alla differenza territoriale intrinseca nei territori piemontesi per cui, in caso di comuni molto piccoli e/o montagnosi, poco popolati, l'incremento di pochi soggetti definirebbe un valore percentuale molto alto e fuorviante del fenomeno.

La formula applicata è la seguente;

$$QL=(xi/xt):(XI/XT)$$

dove:

Xi = popolazione con un dato carattere in uno specifico comune;

Xt = totale di popolazione nello specifico comune;

XI = numerosità regionale per quel dato carattere;

XT = totale popolazione regionale;

Nel tematismo relativo alla variazione di popolazione per il periodo tra il 1° gennaio 2005 e il 1° gennaio 2008, con la tecnica del calcolo **combinatorio delle permutazioni**, vengono categorizzate le diverse variazioni, posto che ciascuna può assumere solo tre valori relativamente alla crescita, alla diminuzione o alla persistenza costante del fenomeno. quindi applicando la formula:

$$D(n,k)=n^k$$

dove:

n = numero di elementi (crescita,diminuzione,costante)

k = numero di gruppi (italiani/stranieri)



si ottengono nove gruppi che riassumono le variazioni e i rapporti tra i due gruppi nel seguente modo:

gruppo crescita degli stranieri

11= crescita di entrambi i gruppi

12= crescita degli stranieri e diminuzione degli italiani

13= crescita degli stranieri in assenza di variazione degli italiani

gruppo diminuzione degli stranieri

21= diminuzione degli stranieri e aumento degli italiani

22= diminuzione degli stranieri e diminuzione degli italiani

23= diminuzione degli stranieri in assenza di variazione degli italiani

gruppo assenza di variazione degli stranieri

31= nessuna variazione degli stranieri e aumento degli italiani

32= nessuna variazione degli stranieri e diminuzione degli italiani

33= nessuna variazione di entrambi i gruppi

La seguente tabella illustra la numerosità dei comuni e la porzione di popolazione interessata in questa classificazione (valori assoluti).

		2008				2009		
		Numero di Comuni	Totale popolazione residente	Italiani	Stranieri	Totale popolazione residente	Italiani	Stranieri
Regione Piemonte		1.206	4.401.266	4.090.723	310.543	4.432.571	4.081.459	351.112
+ stranieri	+ italiani	664	3.369.667	3.299.553	270.114	3.604.489	3.296.543	307.946
	- italiani	230	610.331	579.774	30.557	607.123	573.404	33.719
	= italiani	21	15.456	14.544	912	15.456	14.418	1.038
- stranieri	+ italiani	58	71.941	69.046	2.895	72.633	69.910	2.723
	- italiani	103	75.115	70.835	4.280	74.154	70.239	3911
	= italiani	4	1.323	1.254	69	1.323	1.262	61
= stranieri	+ italiani	44	23.390	22.760	630	23.732	23.102	630
	- italiani	56	28.266	27.352	914	27.899	26.985	914
	= italiani	11	3.682	3.511	171	3.682	3.512	170
0 stranieri	+ italiani	5	653	653	0	667	667	0
	- italiani	10	1.442	1.441	1	1.417	1.417	0

Considerando che il gruppo più esemplificativo della variazione della popolazione residente è quello che interessa l'aumento degli stranieri, la carta tematica in appendice riguarda solo questo insieme.

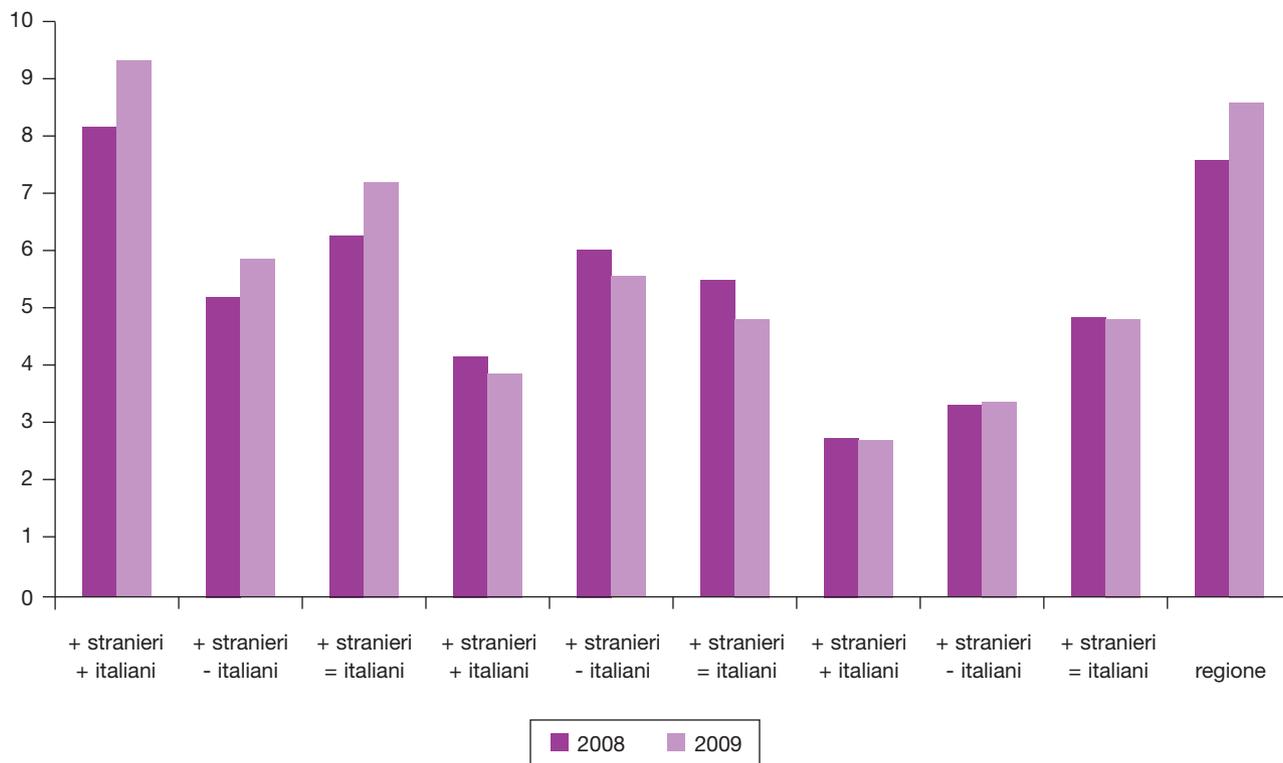
Il grafico che segue riporta l'incidenza percentuale degli stranieri rispetto al raggruppamento e agli anni definiti in tabella.

La campitura della cartografia segue una colorazione in gradiente di tonalità tale per cui, dal chiaro allo scuro, si identificano aree territoriali in cui il fenomeno da meno concentrato passa a maggior concentrazione.

Le zone intermedie di colore rappresentano un intorno pari alla media regionale in cui la concentrazione del fenomeno è pari a quello dell'intero territorio regionale.

I parametri utilizzati per definire le classi sono il **valore medio** e la relativa **deviazione standard**.

Incidenza percentuale dei residenti stranieri sugli italiani negli anni 2008 e 2009





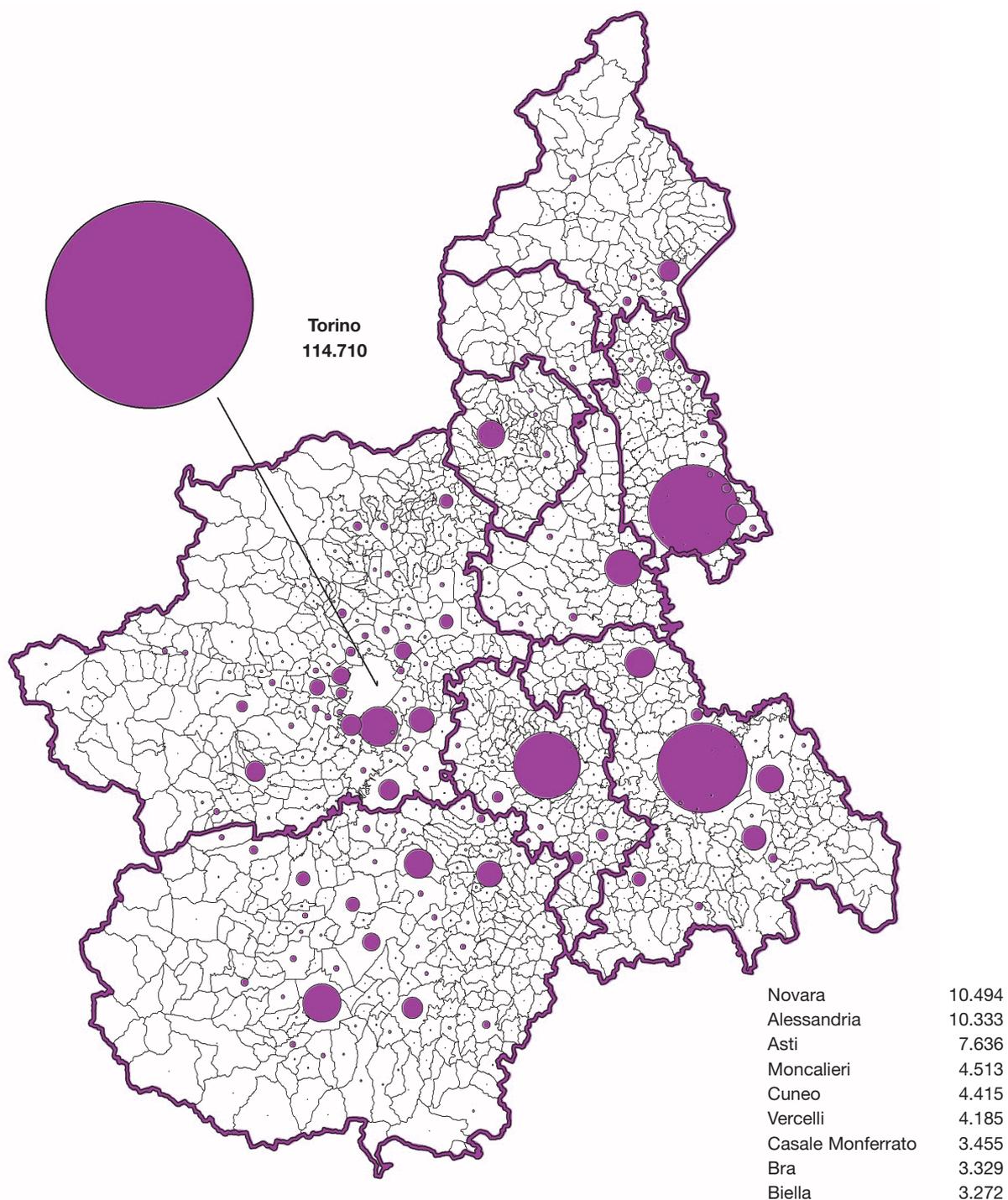
La seguente tabella mostra, a completamento delle informazioni restituite dalla mappa tematica A.6 la copertura di popolazione residente in funzione delle diverse nazionalità presenti e la relativa variazione percentuale nel biennio 2008-2009.

Diminuiscono i comuni in cui non risiedono cittadini stranieri e si evidenzia come la diminuzione di popolazione, sia compensata da un aumento degli stranieri, fenomeno particolarmente evidente nei comuni in cui è presente una sola nazionalità.

N. di Nazionalità presenti	N. comuni		Popolazione residente		Con nazionalità italiana		Stranieri		N. comuni Popolazione Nazionalità			
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	var. 2009	ass.	var. %	italiana var. %	Stranieri var. %
Nessun straniero	33	18	4.335	2.986	4.335	2.986	0	0	-15	-45,2	-45,2	0,0
1 nazionalità	46	46	9.266	7.056	9.167	6.939	99	117	0	-31,3	-32,1	15,4
da 2 a 9	547	504	341.836	292.155	329.679	278.316	12.157	13.839	-43	-17,0	-18,5	12,2
da 10 a 19	364	381	686.085	627.780	656.575	590.448	29.510	37.332	17	-9,3	-11,2	21,0
da 20 a 35	149	171	782.696	736.930	745.422	688.239	37.274	48.691	22	-6,2	-8,3	23,4
da 36 a 74	59	73	1.103.756	1.230.730	1.050.421	1.149.370	53.335	81.360	14	10,3	8,6	34,4
oltre 75	8	13	1.424.854	1.534.934	1.304.927	1.365.161	119.927	169.773	5	7,2	4,4	29,4
Totale	1.206	1.206	4.352.828	4.432.571	4.100.526	4.081.459	252.302	351.112	0,0	1,8	-0,5	28,1

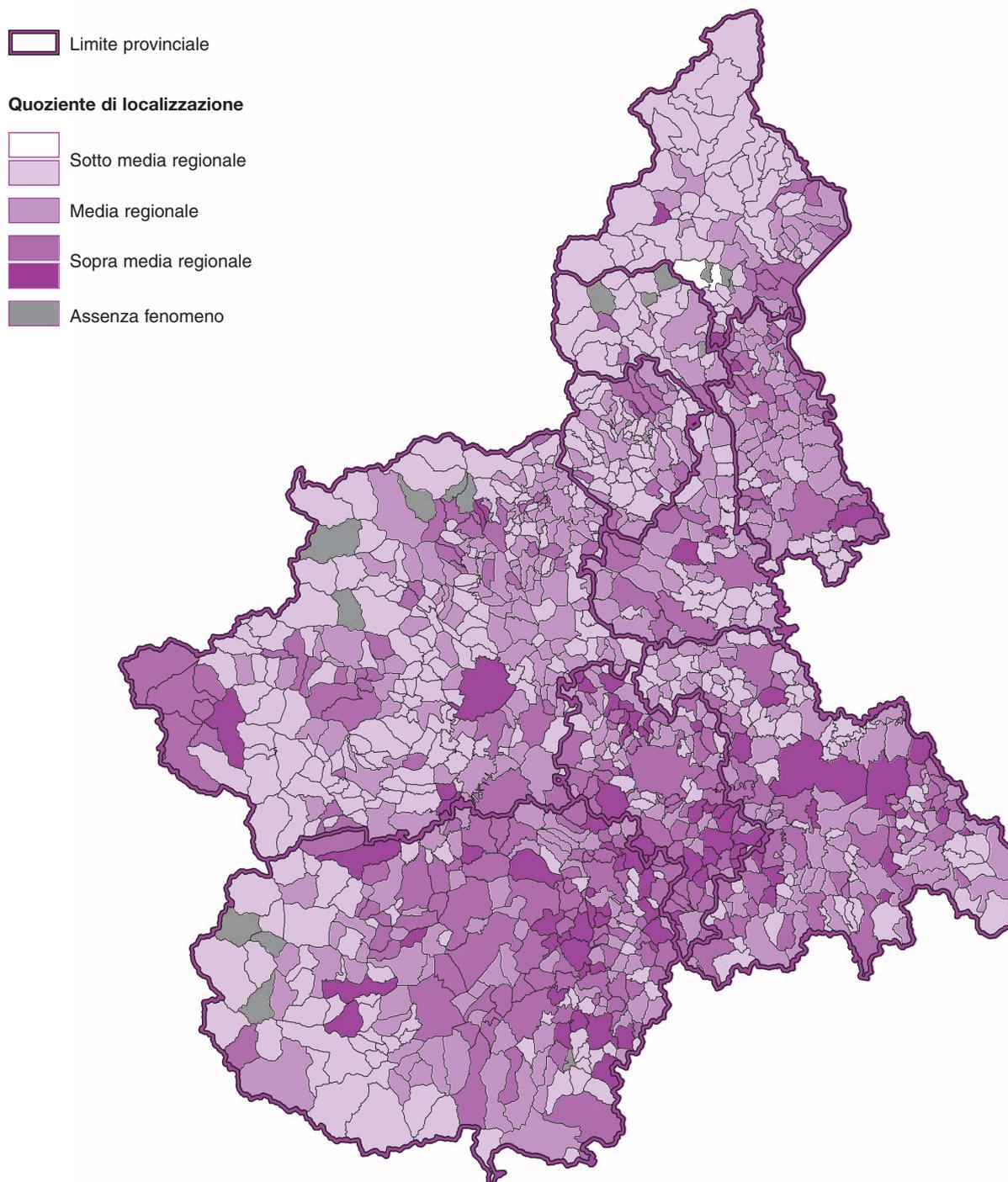
Appendice cartografica

A.1. Residenti stranieri nei comuni piemontesi al 1° gennaio 2009

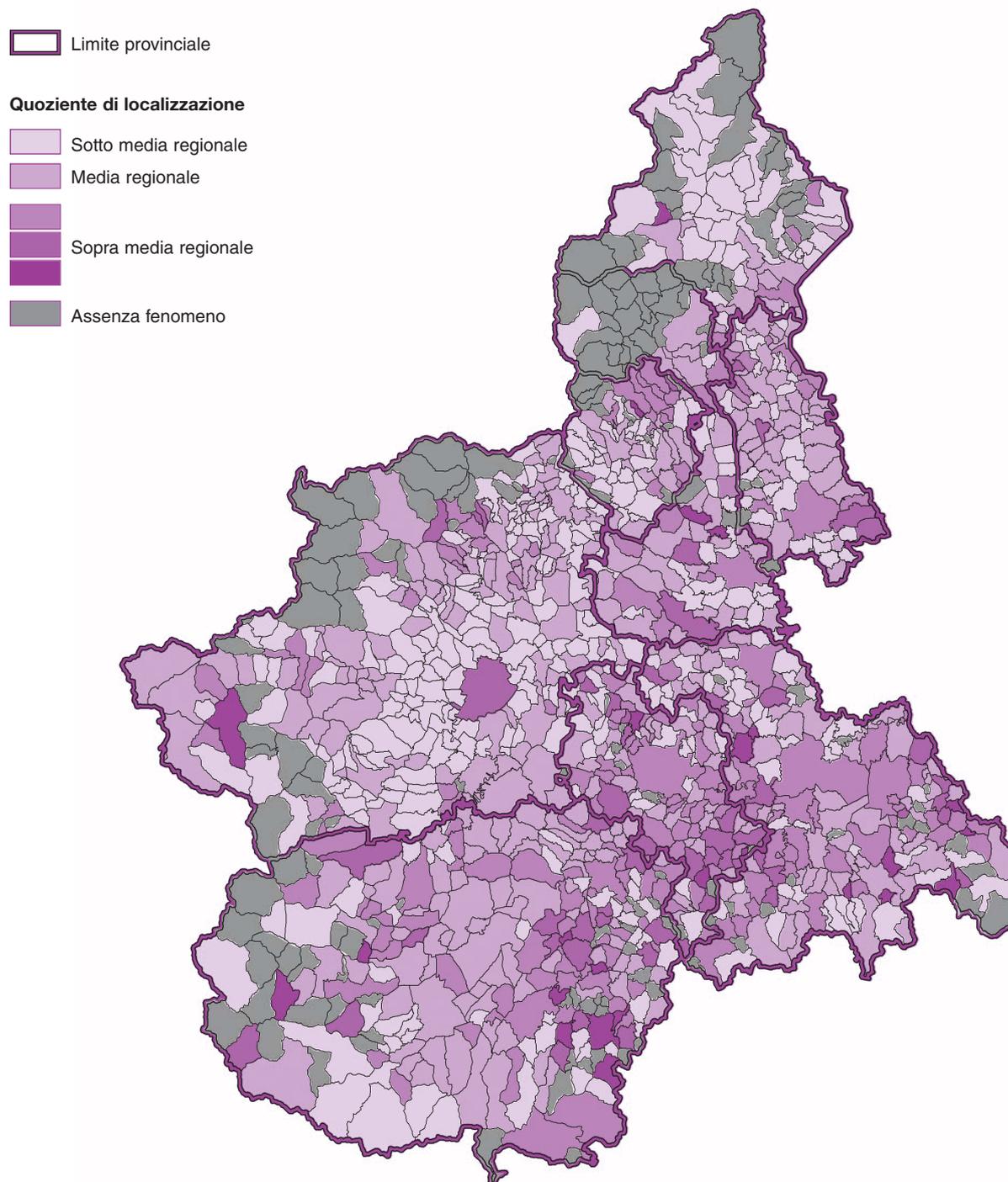




A.2. Incidenza dei cittadini stranieri sulla popolazione residente al 1° gennaio 2009

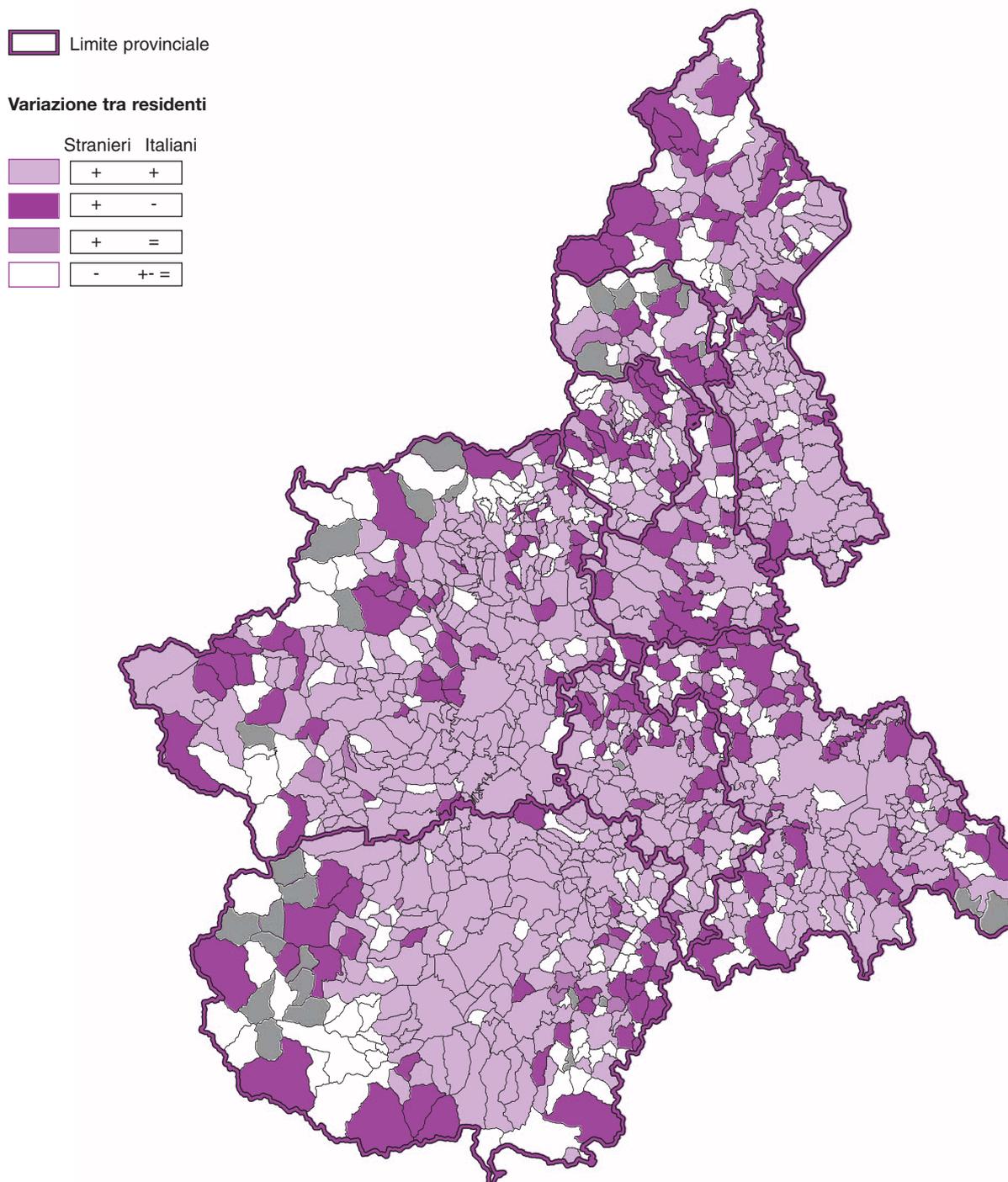


A.3. Incidenza dei minori stranieri sul totale dei minori al 1° gennaio 2009

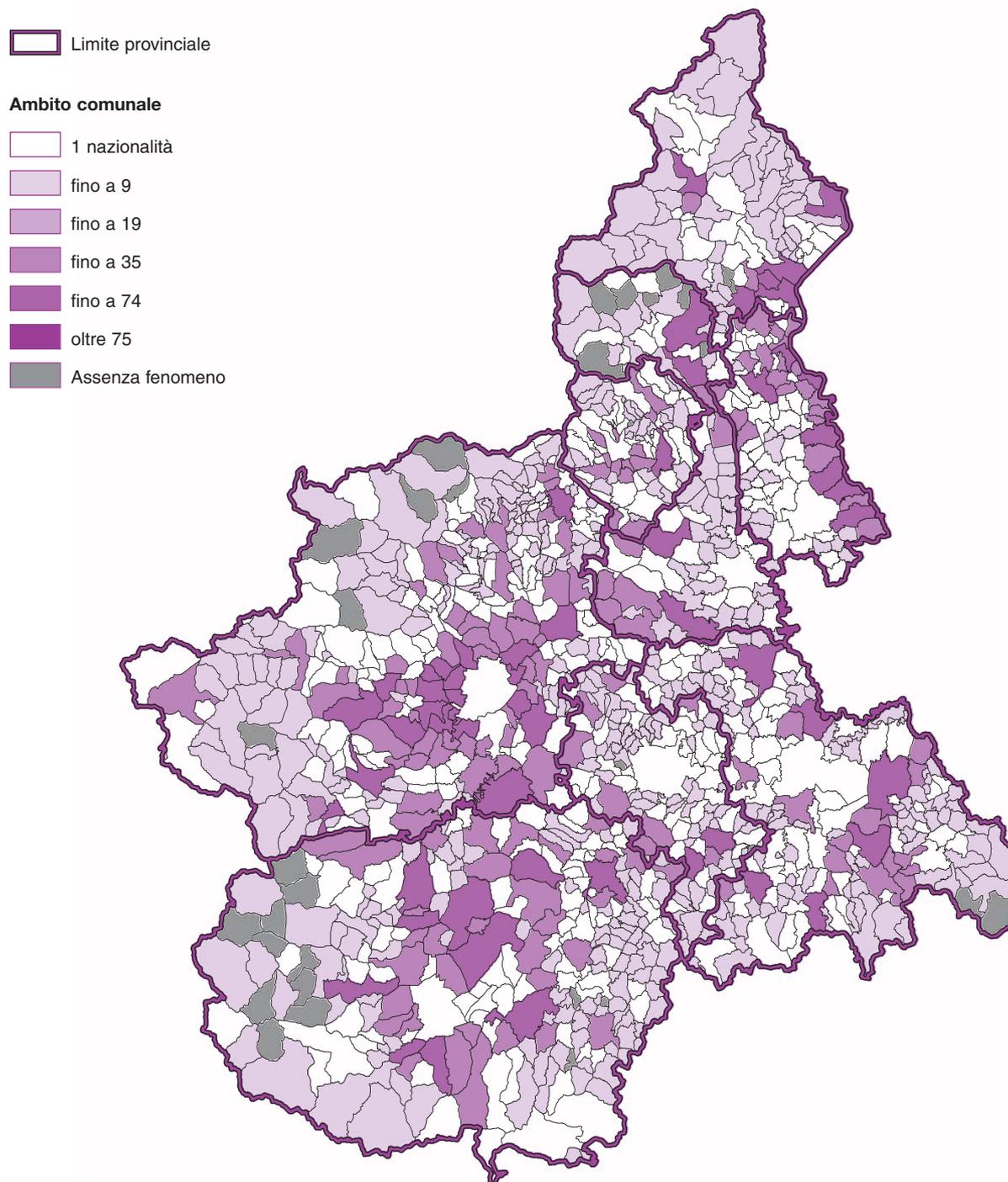




A.4. Variazione dei residenti italiani e stranieri tra il 2005 e il 2009



A.5. Numero di nazionalità diverse compresenti nei comuni nel 2007





A.6. Numero di nazionalità diverse compresenti nei comuni nel 2009

