

*Sintesi capitolo V**(Casa e immigrazione)*

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

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

L'affitto difficile

La maggior parte degli immigrati, tuttavia, non si trova nelle condizioni di *homelessness*: varie ricerche indicano tra il 60 e l'80% la proporzione di quelli che trovano sistemazione sul mercato. E per una buona parte (dal 50 al 70%) si tratta di soluzioni propriamente abitative, ossia "normali", paragonabili a quelle medie italiane: le varie forme di sistemazioni in affitto e, in qualche caso, anche in proprietà. Il largo ricorso a soluzioni autonome e di mercato — se può stare a significare che la richiesta abitativa degli immigrati

rimane ancora largamente inascoltata a livello di politiche sociali — dimostra se non altro una cosa: la capacità da parte di molti immigrati di risolvere il problema con le proprie risorse, senza ricorrere a qualche forma di assistenza pubblica.

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

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

L'innovazione nelle esperienze locali

Di fronte alle carenze del contesto generale, negli anni scorsi nuove formule di intervento sono state sperimentate a livello locale dai comuni, dalle associazioni di volontariato, dalle cooperative, dai sindacati. Queste iniziative si sono mosse essenzialmente lungo due direzioni: realizzare sistemazioni intermedie — cioè di passaggio tra la struttura di

prima accoglienza e l'alloggio ordinario e più o meno definitivo - e incrementare l'offerta sociale.

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

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

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

Tutte queste iniziative promosse da enti locali e società civile, seppure innovative, hanno tuttavia evidenti limiti: carattere volontario e scarsamente pianificato; risultati quantitativi al di sotto dell'entità del fabbisogno e comunque mal distribuiti sul territorio nazionale; mancanza di contesto, che significa scarsa possibilità di contare su risorse

pubbliche e difficoltà normative per quanto riguarda, ad esempio, lo status delle agenzie immobiliari sociali.

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

Le politiche abitative dopo il Testo Unico

La nuova normativa sull'immigrazione recepisce gran parte di queste esperienze locali innovative e ne assume la prospettiva di fondo, che è quella di superare la logica dell'emergenza e di stimolare il ricorso generalizzato a soluzioni abitative ordinarie. Innanzitutto il TU (articolo 40) stabilisce che gli stranieri regolarmente presenti in Italia abbiano il diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi dell'Edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione. Lo stesso articolo del TU stabilisce poi che siano le regioni — in collaborazione con province, comuni, enti pubblici o privati, fondazioni, associazioni e organizzazioni di volontariato — a predisporre i centri di accoglienza, gli alloggi sociali e il recupero di alloggi di proprietà degli enti locali o di enti pubblici o privati.

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

Un ruolo decisivo spetterà a regioni e comuni: le regioni sono ormai titolari delle competenze nel campo dell'Edilizia residenziale pubblica e controllano comunque la sostanza delle risorse istituzionali relative alla casa e al territorio; i comuni hanno invece la

responsabilità concreta delle politiche abitative locali. Il trasferimento a regioni ed enti locali può costituire in generale una grande occasione di recupero di efficienza sotto il profilo dello snellimento delle procedure e della riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi. Ma esiste anche il rovescio della medaglia: se regioni ed enti locali non assumessero la questione della casa come prioritaria e la prospettiva fosse di una riduzione delle risorse, si annullerebbero gli effetti positivi ottenibili con il decentramento.

Anche per questo la Commissione ritiene che diversi problemi di fondo — come il finanziamento dell'edilizia sociale o il superamento degli elementi di casualità e iniquità territoriale dovuti al carattere volontaristico degli interventi — richiedano iniziative di scala nazionale e la messa a punto di quadri regionali univoci. In particolare le due aree critiche per gli immigrati — affitto sociale ed esclusione abitativa — continuano ad essere affidate all'iniziativa e all'immaginazione locale. E soprattutto preoccupante è giudicata la mancanza di un quadro normativo per l'area più difficile, quella della povertà estrema, in cui si sovrappongono disagio abitativo e rischio di esclusione sociale.

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

Un altro nodo da sciogliere riguarda il ruolo che le forme convenzionali dell'intervento pubblico possono continuare a svolgere. L'Edilizia residenziale pubblica, ormai passata alle regioni, può contribuire solo in modo modesto alla soluzione del problema: il parco esistente, infatti, è destinato ovviamente a diminuire ed è comunque insufficiente rispetto alla domanda abitativa degli immigrati. Sarebbe dunque il caso di tentare esperienze a più largo raggio, come già accaduto in altri Paesi europei e come già avviato in alcune realtà locali: recupero del patrimonio privato marginale (sottoutilizzato o degradato) attraverso convenzioni che graduano le facilitazioni al proprietario a seconda dei gradi di socialità contrattati; l'autorecupero o il sostegno pubblico al recupero realizzato mediante autocostruzione; il riuso del patrimonio comunale non residenziale; la produzione di edilizia sociale in aree di riqualificazione urbana.

L'esperienza di altri paesi europei può infine dare qualche suggerimento per uscire dalla spirale dei centri di prima accoglienza. È chiaro che queste strutture non possono, come di fatto spesso accade, sostituire forme abitative ordinarie. Ma è anche chiaro che esse non possono tornare alla loro propria funzione di accoglienza se attorno non si crea una gamma di offerte che consenta di uscirne e di avviare normali percorsi abitativi. Occorre dunque potenziare le sistemazioni intermedie, provvisorie ma ordinarie. Il pensionato sociale, la tipologia classica di riferimento della seconda accoglienza, è soltanto una delle soluzioni possibili. Un'altra formula — ampiamente sperimentata in altri paesi — è rappresentata dagli alloggi ammobiliati destinati ad affitti di breve durata. A differenza di quanto accade nei pensionati, i residenti di questi alloggi hanno statuto di inquilini, autonomia e anonimato. L'idea è mutuata dall'esperienza francese dei Logotel, una catena parigina che offre alloggi ammobiliati in città a tutti coloro che sono momentaneamente esclusi dall'alloggio tradizionale. La collocazione di questi immobili all'interno della città o dei quartieri, tra l'altro, permette agli inquilini di beneficiare delle reti di relazioni sociali urbane, evitando la ghettizzazione.

*Sintesi capitolo VI**(La partecipazione politica)*

Il dibattito sul diritto di voto amministrativo per gli immigrati ha conosciuto nel nostro paese un momento di accelerazione nel febbraio 1997, all'indomani della presentazione in parlamento del progetto di legge sull'immigrazione Turco-Napolitano, che all'articolo 38 prevedeva appunto la partecipazione attiva e passiva alle elezioni locali per gli stranieri titolari di una carta di soggiorno (e quindi presenti in Italia da almeno cinque anni). Com'è noto quell'articolo è stato stralciato dal testo di legge definitivo, approvato oltre un anno dopo. E anche un disegno di legge di revisione costituzionale, presentato nel settembre dello stesso 1997 dal governo Prodi, è stato poi accantonato. Questa Commissione ha organizzato un convegno internazionale sul tema, il 21 giugno 1999, e ha concluso in favore del diritto al voto locale. Ribadisce qui la sua ferma convinzione dell'opportunità di estendere agli immigrati il diritto alla partecipazione politica locale.

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

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

Argomenti contro, argomenti pro

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

Altri argomenti prendono di mira il potenziale comportamento politico ed elettorale degli immigrati. Uno dei più sentiti è il timore della formazione di partiti etnici o nazionalisti. Ma l'esperienza di altri paesi induce a ridimensionare questo timore: in Svezia e in Olanda le liste etniche (soprattutto turchi e marocchini), presentatesi in molte municipalità, non hanno ricevuto neanche l'1% dei voti e raramente sono riuscite a conquistare dei seggi. Lo stesso in Gran Bretagna, dove la costituzione di un partito islamico all'indomani dell'affare Rushdie non ha riscosso il successo sperato dai promotori e si è dovuto sciogliere dopo pochi anni. Un altro timore diffuso (almeno in una parte politica) sul comportamento di voto degli immigrati è che questi voterebbero tendenzialmente a sinistra. L'ammissione alle elezioni amministrative si configurerebbe così come un'astuzia da parte di questi partiti per procurarsi nuovi consensi. Questo argomento non è privo di una sua base empirica. Ma non va ad ogni modo sopravvalutato, soprattutto nel caso dell'Italia. Dipende infatti dalla provenienza, dal tempo di permanenza e dalla professione svolta. L'esperienza di altri paesi ci insegna che, mano a mano che progredisce il processo di inserimento nella società, gli immigrati tendono a conformare i propri atteggiamenti politici a quelli dei nazionali. E, in fin dei conti, il loro comportamento elettorale dipende più dalla provenienza sociale che da quella etnica. L'esempio principe rimane quello della minoranza italiana negli Stati Uniti: man mano che è cresciuta socialmente ha spostato i suoi consensi dal partito democratico a quello repubblicano. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, è oltretutto difficile pensare che le comunità di fede

cattolica (peruviana e filippina) o quelle provenienti da paesi ex comunisti o comunisti (rumena, albanese e cinese) partano con orientamenti di sinistra. Anche se potrebbero pur sempre acquisirli se si trovassero di fronte a una forte ostilità da parte dei partiti moderati.

Gli organismi consultivi

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

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

*Sintesi capitoli VII-VIII**(Tutela della collettività e criminalità; Discriminazioni)***I dati che non parlano**

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

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

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

La discriminazione silenziosa

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

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

emergono. Lo straniero è conosciuto come vittima di reato solo per i casi più gravi, perseguibili d'ufficio.

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

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

Misure di integrazione sociale.

**Attività delle Regioni e degli Enti locali (tratto dal
Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in
Italia, a cura della Commissione per le politiche di
integrazione degli immigrati)**

Misure di integrazione sociale. Attività delle regioni e degli enti locali

In più punti la legge sull'immigrazione richiama le politiche di integrazione sociale, ma è l'art. 42 del d.l. 286 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" che definisce con particolare dettaglio gli interventi previsti dalla legge e gli attori coinvolti. Il documento programmatico previsto dall'art. 3 comma 1 dello stesso decreto ed emanato con decreto del Presidente della Repubblica del 5 agosto 1998, a sua volta definisce che cosa si intende per integrazione, individua gli ambiti di intervento e indica le priorità per gli anni 1998-2000.

Pur rispettando l'autonomia degli enti locali, la legge delinea le linee generali per una politica di integrazione che trova nel territorio il suo ambito di applicazione. A questo scopo prevede l'emanazione di linee guida, che trovano fondamento nel Documento programmatico, per promuovere tra gli enti locali una cultura dell'accoglienza e garantire omogeneità di intervento a livello nazionale, pur rimanendo nell'ambito dei poteri locali la possibilità di individuare esigenze particolari legate alla peculiarità economiche, sociali e culturali del contesto.

Le linee guida, che saranno emanate con decreto del Ministro per la solidarietà sociale di imminente pubblicazione sulle quali è stato già acquisito il parere della Conferenza unificata, segnalano alle regioni:

- le priorità di intervento previste per il primo triennio di applicazione della legge, che sono appunto: informazione sulle opportunità offerte dalla nuova legge; ricognizione delle esperienze di integrazione innovative realizzate in varie parti del paese e attuazione di interventi di carattere sociale a favore di tutti i soggetti più svantaggiati (minori, donne, malati e persone sole), in particolare per quanto riguarda alloggio, formazione e interventi di assistenza sociale;
- un metodo di lavoro basato sulla rilevazione del fabbisogno, la programmazione e il coordinamento degli interventi a livello territoriale.

Le linee guida non sono vincolanti per le regioni, ma rispettando in pieno il principio di sussidiarietà, costituiscono un incoraggiamento a prevedere interventi integrati e coordinati, al fine di valorizzare al massimo le risorse previste per questo settore.

La legge non intende neppure sostituire gli interventi delle regioni con impegni e fondi del Governo centrale. Al contrario i fondi statali dovrebbero sostenere e rafforzare impegni autonomi degli enti locali in questo settore. Per questa ragione l'utilizzo dei fondi prevede comunque un cofinanziamento a livello locale di almeno il 20%. E' inoltre importante precisare che le misure specifiche, volte a colmare bisogni derivanti dalla condizione di straniero hanno come obiettivo ultimo l'inserimento degli immigrati nel sistema di protezione e di assistenza previsto per tutti i cittadini che vivono sul territorio, italiani e stranieri.

Per le iniziative previste dall'art. 42, fin qui citato, ma anche per la copertura degli interventi previsti dagli articoli: art. 20 (Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali), art. 8 (istruzione degli stranieri. Educazione interculturale), art.40 (centri di accoglienza. Accesso all'abitazione) e art.46 (Commissione per le politiche di integrazione) la legge ha previsto uno stanziamento annuo di Lire 70,5 miliardi di lire per il 1998 e di lire 68 miliardi per il 1999, ripartiti ogni anno tra amministrazioni centrali e regioni nella proporzione del 20 e 80 %. Il ritardo che ha registrato l'approvazione del regolamento di attuazione della legge, ha rallentato anche l'avvio di programmi di intervento e di integrazione sia a livello locale che a livello nazionale. Al regolamento di attuazione è infatti demandato il compito di disciplinare le modalità per la comunicazione e la rendicontazione dei programmi regionali al Dipartimento per gli Affari sociali oltre a quelle per l'erogazione e la revoca dei finanziamenti del Fondo, mentre ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è demandato il compito di ripartizione dei Fondi. Il Ministro per la solidarietà sociale, delegato del governo, ha provveduto, in attesa dell'approvazione del regolamento, alla ripartizione dei fondi previsti per il 1998 e per il 1999, al fine di mettere gli enti locali nella condizione di programmare gli interventi da realizzare sul territorio.

1.1. Ripartizione del Fondo nazionale per le politiche migratorie per il 1998 e per il 1999.

Il Fondo nazionale per le politiche migratorie, destinato al finanziamento di programmi annuali e pluriennali dello Stato, delle regioni e degli enti locali, è previsto dall'art. 45 del Testo unico. Il Fondo relativo all'anno 1998 (70,5 miliardi di lire) e quello previsto per il 1999 (68 miliardi di lire), nell'attesa dell'emanazione del regolamento di attuazione della legge, sono stati ripartiti rispettivamente:

- l'80% del totale del fondo 1998 con DPCM 28 settembre 1998 il rimanente 20% con