

Immigrazione: dai luoghi comuni ai beni comuni

Laura Liberto e Mariano Votta

Tanti i problemi aperti, dalla precarietà dei diritti a un'integrazione civica tutta da conquistare, dalla cittadinanza al peso delle seconde generazioni. Ma anche un messaggio: abbandonare i luoghi comuni per considerare il fenomeno in un'ottica di beni comuni.

In Italia, per affrontare il tema dell'immigrazione, vale la pena di partire da alcuni dati di contesto, utili anche per comprendere come ormai dell'argomento non possano evitare di occuparsi anche le espressioni della società civile da anni impegnate sul fronte della tutela dei diritti, il cui *modus operandi* può essere spesso a fari spenti, ma mai a occhi chiusi.

Per non dare numeri in tema di immigrazione¹

A fine 2010, l'Istat ha stimato in circa 4,5 milioni i cittadini stranieri residenti legalmente in Italia su circa 60,6 milioni di persone. Non considerando anche gli immigrati illegali, è di cittadinanza straniera una persona su 13 e più di una su dieci è sotto i 40 anni. La composizione per età è molto diversa e questo spiega anche perché ci sia una domanda forte di immigrati per lavorare in alcune aree: si passa dal 10% in Emilia e in Lombardia, al 2,3% nel Mezzogiorno. Inoltre, nel 2050 l'attuale 7,5% di peso della popolazione straniera arriverà almeno al 17 per cento.

- *Ricongiungimenti familiari.* Questo fenomeno ha a che fare con il cambiamento della struttura dell'immigrazione in Italia negli ultimi anni: se, nel 1992, solo il 13% dei permessi di soggiorno veniva concesso per motivi familiari, siamo arrivati al 30% nel 2002 ed al 58% nel 2009. Quindi, gran parte dell'immigrazione che osserviamo ha a che fare con il ricongiungimento familiare. Ciò cambia i termini del problema, in primo luogo sul piano economico: oggi le rimesse degli immigrati sono circa mezzo punto di

¹ Dall'intervento di Enrico Giovannini, presidente Istat, al convegno "I nuovi cittadini. Dai luoghi comuni ai

beni comuni: l'immigrazione tra diritti, responsabilità e partecipazione".

Pil, mentre erano fondamentalmente zero nel 2000. Inoltre, nel momento in cui avviene il ricongiungimento, la prospettiva di vita di questi immigrati cambia radicalmente e diventa molto più centrata nel Paese in cui decidono di vivere. In sostanza, assistiamo a un passaggio da un'immigrazione di breve termine a una di medio-lungo termine, che pone i problemi di cittadinanza in modo molto diverso.

- *Natalità.* I nati da madre straniera sono saliti dai circa 35mila del 2000 (il 6% dei nati), ai 104mila del 2010, cioè quasi il 20% dei nuovi nati. Questo è un ulteriore indice di stabilizzazione, ma va anche considerato che in 1/4 dei casi il padre è italiano. Ed è un fenomeno in forte crescita. Parliamo sempre di cittadini stranieri, ma di fatto nati qui e con una prospettiva culturale diversa rispetto al passato. Se i minori stranieri registrati in anagrafe sono circa 1 milione, di questi 570mila sono nati nel nostro Paese, pari a circa il 13% degli stranieri (+10% rispetto all'anno prima). La seconda generazione, quindi, sta crescendo ad altissima velocità, per cui parlare di immigrazione *tout court* è scorretto, in quanto sta cambiando il fenomeno. La quota di minori oscilla tra il 14% della Campania e il 32% di Bolzano, mentre il 24%, che è il dato nazionale, in realtà nasconde grosse differenze territoriali.
- *Scuola.* L'8,3% degli iscritti a scuola sono studenti stranieri, erano il 4,5% solo sette anni fa, passando dal 14% dell'Emilia Romagna all'1% della Campania, con problemi culturali di integrazione radicalmente differenti.
- *Cittadinanza.* Nel 2008 le acquisizioni sono state 53mila, un dato raddoppiato rispetto ai primi anni del 2000 anche se inferiore rispetto ai 137mila che nello stesso anno hanno ottenuto la cittadinanza francese, ai 130mila che hanno ottenuto la cittadinanza nel Regno Unito, ai 94mila in Germania e agli 84mila in Spagna. Quindi, il numero di neocittadini italiani è relativamente modesto, solo l'1,3% contro valori superiori al 3% nei Paesi citati, a causa di una differente legislazione.
- *Imprenditorialità.* In Italia alla fine del 2010 il numero di imprese il cui titolare è di nazionalità straniera ammonta a circa 330mila: il 10% del totale delle imprese iscritte nell'apposito registro, un punto percentuale in più rispetto a due anni fa. Il 2,7% dei titolari stranieri è di nazionalità comunitaria, il 7,7% è extra Ue e, rispetto a 10 anni fa, l'aumento è assolutamente straordinario. Circa il 20% di queste imprese è concentrato in Lombardia, in Toscana e in altre Regioni il dato è in crescita, mentre il Sud è molto indietro.

Anche se noti, questi dati esprimono una tendenza all'accelerazione di certi fenomeni: purtroppo sono anche dati di cui si discute poco.

Immigrazione e tutela dei diritti

Dal punto di vista di Cittadinanzattiva, la chiave di approccio al tema dell'immigrazione è quella propria di un movimento, che da oltre 30 anni si occupa di tutelare i diritti e di promuovere la partecipazione civica. Da tempo, anche su questi versanti, sta emergendo nel tessuto sociale un nuovo protagonista: il cittadino immigrato, al tempo stesso portatore di diritti e bisognoso di tutela. Ce ne accorgiamo dall'aumentato numero di segnalazioni: da esse emerge nitida la condizione di estrema "precarietà dei diritti" in cui versa gran parte della popolazione immigrata nel nostro Paese, alle prese con il servizio sanitario piuttosto che con la giustizia o con le tante facce della Pubblica amministrazione (cfr. Box a pag. 139).

A questa istanza di tutela, fortunatamente, se ne sta affiancando una che è propriamente una richiesta di partecipazione di tanti cittadini immigrati, che sempre più avvertono e manifestano il bisogno di ricoprire un ruolo attivo nella società civile. Diverse, al riguardo, sono le richieste di associazioni - specie delle cosiddette seconde generazioni - che hanno deciso di collaborare con noi su tematiche di interesse generale. Dal nostro punto di vista, il segnale che tanti cittadini immigrati inviano alla società nel suo insieme è senza dubbio una buona notizia, e assume una rilevanza particolare in questo 2011, Anno europeo delle attività volontarie promosse dalla cittadinanza attiva.

Su queste premesse e anche sulla scia di queste spinte, riteniamo che ogni dibattito, a cominciare da quello politico, debba anzitutto affrontare il tema dell'immigrazione nell'ottica della costruzione dei beni comuni.

È il messaggio che si è voluto lanciare con il convegno internazionale *"I nuovi cittadini. Dai luoghi comuni ai beni comuni: l'immigrazione tra diritti, responsabilità e partecipazione"* da noi promosso insieme all'Ambasciata degli Stati Uniti d'America in Italia e alla Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato. Essere riusciti ad alimentare il dibattito con il contributo di chi sull'argomento ha una tradizione e un'esperienza consolidata lo riteniamo già di per sé un successo. Perché se è vero che il binomio immigrazione-integrazione rimane sempre e ovunque una questione aperta, scevro da qualunque ipotetico modello vincente, è altrettanto vero che un approccio proficuo non può prescindere da un serio confronto e scambio di buone pratiche. E da questo punto di vista gli Stati Uniti d'America, proprio perché ne hanno viste di tutti i colori, hanno sul tema immigrazione una grande sapienza.

Quella da noi scelta è una prospettiva che prende le distanze dagli approcci pseudo-securitari e pseudo-legalitari, nei quali sistematicamente rimangono ingabbiati i discorsi sul tema, soprattutto nel contesto del dibattito politico italiano, dagli irrigidimenti e le contrapposizioni sterili su quelli che sono gli stereotipi, i luoghi comuni, appunto, su immigrazione e immigrati. Un prospettiva ispirata dalle parole del presidente della Repubblica che, nel ricordare che a oggi nessun paese dell'Ue ha ancora ratificato la Convenzione dei diritti dei migranti, ha definito l'immigrazione stessa come bene comune internazionale, *«che porta*

enormi benefici economici e sociali nei Paesi avanzati. Al contempo ciò richiede che quegli stessi Paesi comincino ad assicurare agli immigrati condizioni di vita e di lavoro dignitose».

In quest'ottica, non si può prescindere da alcune constatazioni di fondo, anzitutto dal fatto che l'immigrazione, anche nel nostro Paese, costituisce ormai un fenomeno strutturale, che inevitabilmente incide e continuerà a incidere notevolmente sulla fisionomia dell'assetto sociale.

Ed è, quindi, a partire da questo dato di fatto che, mettendo da parte ogni approccio emergenziale, riteniamo si possa correttamente sviluppare un discorso sulle politiche nazionali di governo dei flussi migratori, sui modelli di integrazione a esse sottese o conseguenti, sui sistemi e i criteri di accesso alla cittadinanza, così come sulle garanzie universali sulla costruzione di sistemi di *welfare*, che tengano conto della presenza dei migranti come parte integrante della nostra società.

In realtà, in primo luogo le politiche nazionali di governo dei flussi migratori sembrano da sempre risentire di un approccio inadeguato, mancando di una visione strategica e progettuale di lungo termine basata, appunto, sulla strutturalità del fenomeno dell'immigrazione. Basti pensare che nel giro di 15 anni (dagli anni 90 fino al 2002) abbiamo assistito a ben cinque sanatorie, alla quale va aggiunta una sesta, relativa all'emersione dal lavoro sommerso di colf e badanti del settembre 2009; a ciò si aggiunga il fatto che nel corso degli anni 90 la crescita degli immigrati per oltre il 60% è riconducibile proprio a questo tipo di provvedimenti di "regolarizzazione"; in generale, è sufficiente soffermarsi sull'inadeguatezza dello stesso sistema dei decreti flussi che, concepiti come meccanismo teoricamente funzionale a favorire la regolarità, nella realtà rappresenta uno strumento per sanare soggiorni irregolari, traducendosi in una sorta di sanatoria mascherata, fondata sulla finzione che il lavoratore non si trovi in Italia, e sull'incontro - solo virtuale - tra domanda e offerta di lavoro.

Precarietà dei diritti ed esigenze di tutela

La logica dei beni comuni dovrebbe portarci a dire che gli immigrati rappresentano un fattore di arricchimento umano, sociale e culturale; oltre che una componente importante del nostro sistema economico, costituiscono una risposta all'invecchiamento crescente della popolazione italiana e una risorsa in termini di aumento del Pil, così come una risorsa per il nostro sistema previdenziale.

È in questa stessa prospettiva che dovremmo riconoscere che gli immigrati, al di là dei luoghi comuni, non sottraggono il lavoro agli italiani, ma a differenza degli italiani hanno redditi più bassi e producono ricchezza pur restando a rischio di povertà.

Analogamente, a differenza degli italiani, l'accesso ai servizi da parte degli immigrati risulta molto problematico: soltanto il 68% di quelli regolari risulta

iscritto al Ssn, mentre a molti di loro resta precluso l'accesso a benefici sociali e assistenziali.

Tali difficoltà, peraltro, trovano conferma nelle segnalazioni raccolte dai nostri servizi di ascolto e tutela.

Rimandando al relativo riquadro a pag. 139, qui ci è sufficiente segnalare come esse testimonino disparità di trattamento nell'accesso ad asili nido, edilizia popolare, credito, servizio sanitario e servizio giustizia.

Un cenno particolare meritano le segnalazioni in ambito amministrativo inerenti a procedimenti di concessione dei titoli di soggiorno, che documentano i clamorosi ritardi di Questure e Prefetture nella trattazione delle pratiche relative al rilascio e al rinnovo dei permessi.

I tempi di attesa lunghissimi sono imputabili principalmente a problemi strutturali, nell'organizzazione degli uffici e alla farraginosità della macchina burocratica e dell'iter procedurale. La legge (art. 5, comma 9 D.Lgs. 286/98, T.U. in materia di immigrazione) prescrive che i procedimenti relativi al rilascio, rinnovo e conversione dei permessi di soggiorno debbano concludersi entro 20 giorni dalla presentazione della domanda. Nella realtà, spesso la risposta arriva dopo più di un anno; secondo i dati resi pubblici dal ministero dell'Interno i tempi medi di attesa oltrepassano i cinque mesi; paradossalmente, capita che il permesso, al momento della consegna, sia già scaduto.

Le conseguenze di questi ritardi possono essere pesanti, venendo a incidere sulla libertà di circolazione, sul lavoro, sul diritto allo studio ecc.

Proprio il tema dei ritardi nel rilascio dei titoli di soggiorno è diventato l'oggetto di una recente iniziativa di Cittadinanzattiva, cominciata lo scorso anno: stiamo infatti procedendo a un'apposita raccolta di segnalazioni, finalizzata a promuovere un'azione collettiva contro la Pubblica amministrazione, nell'interesse dei cittadini immigrati che subiscono questo pesantissimo disservizio. Lo spirito dell'iniziativa non è tanto (e non solo) quello di attivare uno strumento di tutela, precisamente quello del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi introdotto con il D.Lgs. 198/09, che di per sé presenta molti limiti, quanto di sollevare simbolicamente e politicamente la questione, anche attraverso modalità di coinvolgimento dei diretti interessati nella costruzione dell'iniziativa stessa, a cominciare dalla raccolta delle segnalazioni e delle adesioni.

Cittadinanza e seconde generazioni

Sempre rimanendo in tema di diritti, un altro fondamentale argomento è quello della cittadinanza, da declinare sotto due fondamentali profili: sotto un profilo formale, si tratta dell'accesso allo *status* di cittadino da parte dei migranti e dei giovani delle c.d. seconde generazioni; sotto un profilo sostanziale, si tratta

della dimensione attiva della cittadinanza, della partecipazione politica e dell'integrazione attraverso l'esercizio dell'attivismo civico.

Come associazione votata alla tutela e alla promozione dei diritti abbiamo ritenuto di condividere e sostenere pienamente le giuste rivendicazioni soprattutto delle c.d. seconde generazioni sul tema dell'accesso a uno dei diritti più fondamentali: quello, appunto, di cittadinanza.

Tutti i dibattiti, anche molto recenti, sul tema prendono le mosse da una constatazione di fondo: l'inadeguatezza della normativa vigente, risalente al 1992, rispetto all'attuale contesto migratorio nazionale, che, pertanto, richiede una revisione legislativa.

La Legge 91/92, che ancora la cittadinanza al "diritto di sangue", alla discendenza, o ne vincola l'acquisto in base a rigidi e formali requisiti residenziali, appare inadeguata rispetto a un contesto sociale nel frattempo profondamente mutato, in cui su nove nuovi nati uno è figlio di genitori stranieri, in cui risiedono regolarmente oltre 4 milioni di "stranieri", per i quali questo Paese rappresenta la loro casa.

Abbiamo, quindi, seguito con attenzione l'iter dell'ultima proposta di riforma, che prendeva le mosse dal c.d. DdL Sarubbi-Granata e il dibattito che si è sviluppato intorno a essa, non tanto quello del palazzo, che a volte ci è sembrato più orientato da manovre politiche che da un'effettiva volontà della politica di occuparsi del tema, quanto appunto quello animato dai diretti interessati, che ha visto svilupparsi i movimenti delle seconde generazioni, dei ragazzi nati e cresciuti in Italia, italiani da tutti i punti di vista tranne che per il diritto, quindi paradossalmente bisognosi anch'essi del permesso di soggiorno.

Proprio per questo, la parte più apprezzabile di quest'ultima iniziativa legislativa riguardava l'attenzione prestata alla condizione dei minori, con l'introduzione di percorsi agevolati di accesso alla cittadinanza attraverso la valorizzazione del criterio dello *ius soli* e, per i non nati in Italia, del completamento di un percorso scolastico o di formazione professionale, quale indice sostanziale di integrazione.

Quindi, soprattutto sotto questo aspetto, quella proposta rappresentava a nostro parere un buon punto di partenza per avviare una concreta discussione sul tema.

Al tempo, sulla scia di queste buone premesse, avevamo sollecitato il legislatore a un atto di ulteriore coerenza e coraggio, invitandolo a promuovere la piena integrazione dei minori di fatto stabilmente inseriti nel tessuto sociale italiano, attraverso precise esplicitazioni in tal senso.

Nessuna attenzione è, infatti, prestata alla condizione dei minori stranieri, nati in Italia o comunque entrati in Italia in tenera età e che vi dimorano stabilmente, i quali, nonostante il loro sostanziale radicamento sociale, scontano le conseguenze della situazione di irregolarità dei genitori. A questi giovani, che frequentano le scuole italiane completando i percorsi di istruzione, spesso destinatari degli interventi di natura sociale, culturale, professionale su iniziativa di enti locali e organizzazioni del terzo settore, è inevitabilmente riservato un

futuro di emarginazione, una volta conseguita la maggiore età. A essi è stato finora certamente precluso l'accesso alla cittadinanza, vista la rigidità dell'attuale normativa, che ne lega l'acquisto alla residenza legale continuativa (per i nati in Italia fino al raggiungimento della maggiore età e, per gli altri, comunque per almeno dieci anni); tale requisito residenziale risulta sovente inesigibile. Tantomeno per i minori che versano in tale situazione, alla luce della normativa vigente in materia di immigrazione, è ipotizzabile alcuna opportunità di regolarizzazione del soggiorno, una volta raggiunta la maggiore età.

Ne consegue che questi giovani, nati o comunque cresciuti in Italia e privi di legami effettivi con i Paesi di origine dei genitori, sono destinati a rimanere relegati in una condizione di irregolarità definitiva.

In tutti questi casi, la garanzia dell'istruzione scolastica, obbligatoria per tutti i minori presenti sul territorio e di cui lo Stato si assume la responsabilità, si svuota di ogni contenuto di valore, rimanendo slegata da ogni opportunità di integrazione effettiva e completa. Analogamente per i percorsi di integrazione sociale, culturale e, addirittura, di avviamento professionale attivati sul territorio dalle istituzioni locali e le associazioni del terzo settore.

L'auspicio, pertanto, è che simili temi tornino al centro del dibattito politico e che, facendo prevalere l'ottica dei beni comuni, si possano recuperare questi contenuti. Su questo fronte Cittadinanzattiva non mancherà di dare il proprio sostegno.

Cittadinanza e valori costituzionali: dall'appartenenza alla partecipazione²

Parlare di cittadinanza vuol dire coinvolgere immediatamente i temi dell'uguaglianza, dei diritti e dei doveri, del rapporto tra la libertà e l'autorità. Ma parlare di cittadinanza vuol dire parlare anche del rapporto tra cittadini e stranieri, forse il tema del terzo millennio.

La Costituzione italiana in materia di immigrazione ed emigrazione è un po' "retrò", perché guardava soprattutto all'emigrazione, risultando invece carente in materia di immigrazione. Non a caso, si occupa esplicitamente solo della libertà di emigrare e della tutela del lavoro italiano all'estero. Non si occupa di immigrazione se non con riferimento al diritto di asilo per il migrante che sia privato nel suo Paese dell'esercizio delle libertà democratiche e con il divieto di estradizione per delitti politici.

Salva la situazione l'art. 10, 2° comma della Carta, che definisce lo statuto costituzionale dello straniero, rinviando alle norme e ai trattati internazionali.

² Dall'intervento di Giovanni Maria Flick, presidente emerito della Corte costituzionale, al convegno: "I nuovi

cittadini. Dai luoghi comuni ai beni comuni: l'immigrazione tra diritti, responsabilità e partecipazione".

Questo disinteresse per l'immigrazione è confermato dalla Legge del 1992 sulla cittadinanza: basta pensare alla difficoltà di naturalizzare lo straniero residente in Italia e, invece, all'attenzione che la Costituzione riserva ai figli dell'emigrazione italiana (diritto di voto per gli italiani all'estero).

Tutto questo si collega al problema della cittadinanza e al suo legame strettissimo con l'uguaglianza.

Il concetto di cittadino nasce in funzione dell'uguaglianza: siamo tutti uguali al di là di censo, appartenenza, funzioni; da sudditi, con la rivoluzione francese, siamo diventati cittadini. Questo nesso si è ribaltato alla fine della seconda guerra mondiale: la cittadinanza diventa sintomo di disuguaglianza. Da un lato abbiamo i diritti umani che spettano a tutti, dall'altro i diritti della cittadinanza che spettano solo ai cittadini.

Da questo punto di vista, la Consulta ha trovato una mediazione tra l'art. 2, che parla di diritti inviolabili riconosciuti a tutti e non solo ai cittadini, e l'art. 3 della Costituzione, che invece parla solo di eguaglianza tra i cittadini.

Il principio nazionale fondava la distinzione tra cittadino e straniero sull'appartenenza a una determinata comunità. Oggi tutte le dichiarazioni internazionali ed europee riconoscono diritti inviolabili comuni a tutti, cittadini e stranieri, rendendo meno giustificabile questa distinzione: c'è una tendenza a universalizzare i diritti che si traduce nel trattare quelli dei cittadini come diritti dell'uomo.

Pertanto non è di Costituzione "retrò" che bisogna parlare, quanto piuttosto di una sua interpretazione alla luce dell'apertura all'internazionalizzazione. Un'internazionalizzazione per la quale lo straniero, per la maggior parte delle convenzioni internazionali, ha gli stessi diritti del cittadino.

Il messaggio, quindi, è quello di far retrocedere i diritti del cittadino e mettere al loro posto i diritti dell'uomo.

D'altra parte, questa uguaglianza nei diritti si è già verificata nel campo dei doveri, perché la Costituzione indica che alcuni doveri costituzionali prescindono dalla cittadinanza, come per esempio quello di concorrere alle spese pubbliche.

Allora, quali sono le differenze che rimangono oggi tra cittadino e straniero? Essenzialmente due: la differenza sull'entrare e uscire dal territorio dello Stato (restarvi, stabilirvisi) e i diritti politici.

Il diritto di spostarsi sul territorio è garantito ai cittadini italiani dall'art. 20 della Costituzione: la libera circolazione sul territorio nazionale. Il diritto alla libera circolazione fra Stati, esercitato dal migrante, è riconosciuto dalla Convenzione universale dei diritti dell'uomo e dalla Convenzione europea sui diritti umani, al pari del divieto di espulsione e della libertà di uscire dagli Stati.

Purtroppo c'è un dato inevitabile: tale diritto del migrante è limitato a livello nazionale dal diritto dello Stato a regolare i flussi migratori. In proposito c'è una scelta discrezionale del legislatore, che però non può essere arbitraria, assoluta, ispirata solo a criteri di ordine pubblico e sicurezza.

Il diritto dello Stato di regolare gli accessi, che impedisce l'esercizio di immigrazione libera previsto dalle convenzioni internazionali, va calato in una realtà di immigrazione come fenomeno di massa, di convenzioni internazionali in cui il diritto di immigrare è fondamentale. Occorre che vi sia un certo spazio da riconoscere al soggiorno pregresso della persona che si trova in Italia, alla situazione personale, al lavoro, ai legami familiari.

La seconda grossa differenza tra cittadini e immigrati - i diritti politici dello straniero - è un tema cardine della democrazia. Oggi è difficile superare una visione della democrazia per cui possiede i diritti politici colui che appartiene alla comunità ed è difficile sostituire questo concetto con uno, più adeguato, dell'appartenenza alla collettività inserita sul territorio. Passare, quindi, dal concetto di appartenenza al concetto di partecipazione.

Un tempo si negava il voto a chi non aveva le condizioni di censo e ciò era discriminante. Non è altrettanto discriminante negare il voto a chi, *iure sanguini*, non è cittadino, pur essendo inserito in un territorio ed essendo partecipe della comunità di quel territorio?

Lo *status* di cittadino e quello di non cittadino, in base alla Carta costituzionale, non possono essere in contrapposizione, in quanto c'è un valore comune, quello dell'universalità dei diritti umani, che è la chiave di volta della pari dignità e dei diritti inviolabili della persona. Questo si collega al tema dei diritti umani nelle città: la comunità locale è il luogo ottimale per l'effettività dei diritti fondamentali. Infatti, il livello locale è il banco di prova dell'integrazione o, contemporaneamente, può essere l'arma più formidabile di esclusione di chi viene da fuori. E questo ci riporta al principio di sussidiarietà orizzontale, che ci permette di superare la contrapposizione tra pubblico e privato.

L'art. 118 ultimo comma della Costituzione ci ha dato una chiave di lettura sulla sussidiarietà orizzontale, cioè sulla presenza del terzo settore, del volontariato, che è fondamentale nel campo dell'immigrazione.

In conclusione, la sfida che ci attende è un passaggio epocale, dall'appartenenza alla partecipazione, e questa partecipazione è centrata sulla Costituzione. Questo perché contiene in sé due valori attualissimi rispetto al tema dell'immigrazione: la pari dignità, come valore di contenuto, e la laicità, intesa come rispetto dell'altro e non come semplice tolleranza, concetto che ha sempre un sapore di superiorità.

Il discorso della pari dignità come contenuto e della laicità come metodo è in definitiva essenziale non solo per poter continuare a parlare di comunità nazionale, ma proprio per affrontare culturalmente, prima ancora che giuridicamente, il fenomeno dell'immigrazione.

L'integrazione civica degli immigrati: un problema aperto³

Fondaca (Fondazione per la cittadinanza attiva) ha approfondito il tema dell'integrazione civica degli immigrati, intesa come possibilità per gli immigrati di sperimentare "pratiche di cittadinanza" partecipando alle attività di alcune organizzazioni della società civile, in particolare di quelle impegnate nel ciclo del *policy making*. "Pratiche di cittadinanza" che non comportano necessariamente il fatto di avere lo *status* legale di cittadino, ma che comunque attengono all'essere cittadini.

Partendo da un dato conclamato, ovvero che le organizzazioni della società civile svolgano un ruolo fondamentale di socializzazione alla cittadinanza, ci si potrebbe aspettare che ciò avvenga - a maggior ragione - anche nel caso di immigrati, favorendo forme di integrazione civica e pratiche di cittadinanza all'interno delle associazioni "a disposizione" degli immigrati. Questo è stato il punto di partenza della ricerca realizzata da Fondaca. Di seguito vengono riportati i risultati principali.

- Il primo riguarda la presenza di immigrati nelle organizzazioni di cittadini e della società civile. In sostanza, solo il 26% circa delle organizzazioni della società civile non "focalizzate" in particolare sul tema dell'immigrazione hanno immigrati nella loro *membership*. Invece, il 90% delle organizzazioni che si occupano specificamente di immigrazione hanno immigrati nella propria *membership*.
- Vediamo ora quanti sono, secondo il campione preso in esame da Fondaca, gli immigrati nelle organizzazioni che non si occupano principalmente di immigrazione. In più del 70% dei casi, il numero di immigrati che sono presenti e operano in queste organizzazioni non supera il 5% del totale degli affiliati. Tenendo presente che gli immigrati sono il 6% della popolazione e che tali organizzazioni dovrebbero essere il primo luogo di socializzazione che gli stessi incontrano, il dato è tutt'altro che incoraggiante.
- Con riferimento alle organizzazioni di cittadini che si occupano di immigrazione, lo *status* degli immigrati è essenzialmente quello di lavoratori: gli immigrati che svolgono mansioni retribuite sono il triplo dei volontari. In particolare, in queste organizzazioni che si occupano di immigrazioni, ci sono in media 8,6 immigrati per organizzazione e le donne solo il 79% (più di quattro volte rispetto agli uomini). In definitiva, le organizzazioni focalizzate sembrano essere più un punto di incontro tra domanda e offerta di lavoro che un luogo di pratiche di cittadinanza.
- Ma quali sono i ruoli che gli immigrati svolgono all'interno delle organizzazioni di cittadini che si occupano di immigrazione? Nella gran parte dei casi, sono ruoli di mediazione culturale, di orientamento o collaborazioni

³ Dall'intervento di Giovanni Moro, presidente di Fondaca, al convegno "I nuovi cittadini. Dai luoghi comuni ai

beni comuni: l'immigrazione tra diritti, responsabilità e partecipazione".

alla implementazione di progetti. Una quota molto bassa ha invece a che fare con ruoli legati al funzionamento della struttura dell'organizzazione.

«In sostanza» ha commentato Giovanni Moro, presidente di Fondaca, «l'impressione che se ne ricava è che in queste realtà agli immigrati venga in sostanza chiesto essenzialmente di “fare gli immigrati”, cioè di fare la mediazione culturale, di fare l'orientamento, di fare attività di sportello. Il che sicuramente garantisce una qualità delle attività di queste organizzazioni a favore degli immigrati, ma l'impressione è che il tutto abbia ancora a che fare con un ruolo stereotipato dell'immigrato, legato più al suo ruolo sociale che non, per esempio, alle capacità, alle attitudini, al curriculum professionale degli individui immigrati. Naturalmente, l'impatto della presenza degli immigrati nelle organizzazioni che si occupano di politiche di immigrazione è giudicato molto positivo».

Immigrati tra sanità, giustizia e Pa: la hit delle principali criticità

Nelle storie raccolte da Cittadinanzattiva, la condizione di estrema “precarietà dei diritti” in cui versa gran parte della popolazione immigrata nel nostro Paese, specchio delle principali difficoltà incontrate nell'accesso e nella fruizione del servizio sanitario, del servizio giustizia e della Pubblica amministrazione in generale.

- Violazione dei termini - da parte delle Questure - per rilascio/rinnovo/conversione del permesso di soggiorno (20 gg.) e per il rilascio del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo (90 gg.).
- Lungaggini/pratiche inevase relative alla sanatoria per colf/badanti del settembre 2009, dovute anche alla scarsa chiarezza della relativa normativa.
- Anche tre anni per il riconoscimento/acquisto della cittadinanza italiana.
- Disparità di trattamento rispetto agli italiani in tema di costi delle prestazioni sanitarie e di continuità della cura, al di là delle prestazioni essenziali, anche a causa delle difficoltà del rinnovo del titolo di soggiorno.
- Atteggiamenti discriminatori a danno di stranieri inabili da parte delle commissioni mediche e interpretazioni erranee della normativa in materia di riconoscimento dell'invalidità civile con conseguente difficoltà di accesso alle prestazioni assistenziali.
- Provvedimenti di espulsione affetti da palesi vizi di illegittimità (come la mancata traduzione nella lingua dell'interessato).
- Difficoltà nell'accesso al credito, legata a instabilità lavorativa e temporaneità del titolo di soggiorno.
- Rigetto/difficoltà di attribuzione dell'indennità di accompagnamento.
- Difficoltà di accesso al patrocinio a spese dello Stato, legate principalmente all'ottenimento della certificazione consolare sui redditi da allegare all'istanza di ammissione, con conseguente sostanziale compressione del diritto costituzionale di difesa.
- Negato accesso a patrocinio gratuito a svantaggio dei richiedenti asilo, di regola impossibilitati a sostenere le spese dei ricorsi avverso i provvedimenti di diniego della protezione internazionale.