



LE POLITICHE DI INCLUSIONE DEGLI IMMIGRATI IN LOMBARDIA: TRA DISCORSI ESCLUDENTI, ORDINANZE SECURITARIE E SPERIMENTAZIONI INNOVATIVE

Michela Semprebon



Rapporto di Ricerca realizzato nell'ambito del progetto PRIN "Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati", finanziato dal MIUR - programmi di ricerca di interesse nazionale (Prin) 2010/2011

©Cattedra UNESCO SSIIM, 2014
Università Iuav di Venezia
Ca' Tron, Santa Croce 1957
30135 Venezia
info@unescochair-iuav.it
www.unescochair-iuav.it

ISBN 978-88-99243-04-3

LE POLITICHE DI INCLUSIONE DEGLI IMMIGRATI IN LOMBARDIA: TRA DISCORSI ESCLUDENTI, ORDINANZE SECURITARIE E SPERIMENTAZIONI INNOVATIVE

Michela Semprebon

Università degli Studi di Milano-Bicocca



Introduzione metodologica

CAPITOLO 1 – L'immigrazione in Lombardia: una panoramica statistica.

- 1.1 Flussi e modalità di insediamento dal 1991 ad oggi.
 - 1.1.1. *Dal 1991 al 1996*
 - 1.1.2. *Dal 1996 al 2001*
 - 1.1.3. *Dal 2001 al 2006*
 - 1.1.4. *Dal 2006 al 2011*
- 1.2 Alcuni trend demografici significativi dell'ultimo decennio.
- 1.3 L'inserimento degli immigrati nei sistemi locali del lavoro.

CAPITOLO 2 – La normativa sull'immigrazione nella Regione Lombardia.

- 2.1 I finanziamenti per le politiche di integrazione.
- 2.2 Uno sguardo al futuro.

CAPITOLO 3 – Le forme di partecipazione degli immigrati e per gli immigrati in Lombardia.

- 3.1 I Consigli territoriali per l'Immigrazione.
- 3.2 Le Consulte.
- 3.3 L'Associazionismo migrante.
- 3.4 Altre forme di partecipazione dei migranti.

CAPITOLO 4 – I progetti di integrazione in Lombardia.

- 4.1. Gli attori.
- 4.2. I progetti locali per l'integrazione nel periodo 1998-2003: una valutazione.
- 4.3. I due principali canali di finanziamento dal 2005: i fondi nazionali e le fondazioni bancarie.
- 4.4. Un'indagine approfondita sulle politiche di integrazione in alcuni comuni del milanese.
- 4.5. Come 'si fa' l'integrazione? Alcuni spunti dalle interviste con gli attori del territorio.
 - 4.5.1. *Integrazione come ricerca del 'bene comune'.*
 - 4.5.2. *L'integrazione attraverso lo sport.*
 - 4.5.3. *L'integrazione partendo dal lavoro.*
 - 4.5.4. *Le scuole di italiano come luogo di incontro ... e integrazione?*
 - 4.5.5. *L'importanza del colore politico.*
 - 4.5.6. *La consistente presenza di immigrati come stimolo.*
 - 4.5.7. *È possibile l'integrazione nei 'piccoli comuni'?*
 - 4.5.8. *Il ruolo degli enti ecclesiali come promotori ...anche nei centri più piccoli?*
 - 4.5.9. *L'emergenza come opportunità?*

CAPITOLO 5 – Housing.

- 5.1. Il disagio abitativo degli immigrati e le dinamiche residenziali.
- 5.2. Le politiche di housing in Italia e Lombardia.
- 5.3. Progetti di housing sociale ed integrazione.
 - 5.3.1. *Azioni immobiliari sociali.*
 - 5.3.2. *Azioni di recupero e riqualificazione del patrimonio esistente.*
- 5.4. La precarietà abitativa degli immigrati nell'ultimo decennio.
- 5.5. I conflitti legati alla convivenza tra immigrati e autoctoni.
- 5.6. Alcuni spunti di riflessione critica.

CAPITOLO 6 – I luoghi di culto.

- 6.1. Le confessioni religiose: tra appartenenza e pratica.
- 6.2. Il quadro normativo lombardo: la legge regionale e le scelte del Comune di Milano.
- 6.3. Moschee e luoghi di culto islamico: la questione specifica della religione musulmana.

CAPITOLO 7 – Spazio pubblico.

- 7.1. Alcuni casi di gestione dello spazio pubblico ed abitativo.
 - 7.1.1. *Il caso di Zingonia.*
 - 7.1.2. *Il caso di Via Padova.*
 - 7.1.3. *Il caso di Via Sarpi.*
 - 7.1.4. *Il caso di Baranzate.*
- 7.2. La gestione dello spazio pubblico in Lombardia tra atti amministrativi e ordinanze.
 - 7.2.1. *Il pacchetto sicurezza.*

Bibliografia di riferimento.

INTRODUZIONE METODOLOGICA

Questo rapporto è stato scritto da Michela Sempredon, sulla base di una puntuale rassegna della letteratura esistente ed è stato rivisto e commentato dal Prof. Marcello Balbo e dalla Dott.ssa Roberta Marzorati. Inoltre, si è preso spunto da fonti primarie ottenute grazie al lavoro di ricerca di Michela Sempredon e Giacomo Solano, che hanno condotto una serie di interviste semi-strutturate, nel periodo maggio-settembre 2013. In particolare, Giacomo Solano ha condotto otto interviste con i referenti di alcuni Osservatori Provinciali per l'Immigrazione (Varese, Pavia, Mantova, Lodi, Lecco, Como, Cremona, Bergamo), Michela Sempredon ha condotto dieci interviste con i testimoni istituzionali e non elencati di seguito:

- Valenti F. (24/05/2013), Presidente Fondazione Piccini di Brescia ed ex Consulente dell'Ufficio Stranieri del Comune di Brescia. Collabora attualmente con la Segreteria della CGIL di BS sulle questioni relative a immigrazione e discriminazione dal 2008
- Tosi A. (2/07/2013), Professore e Docente di Sociologia presso il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano e Responsabile scientifico ISMU sugli interventi di integrazione in Lombardia
- Cavallari G. (2/07/2013), Direttore della Caritas di Mantova da 5 anni, precedentemente Vice Direttore dal 1998. Fino a pochi mesi fa Referente per l'Immigrazione di Caritas Lombardia
- Roversi G. (11/07/2013), Responsabile delle Politiche per l'Immigrazione presso la Segreteria di CGIL Lombardia
- Codini E. (11/07/2013), Professore Associato presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e Responsabile del settore Affari Istituzionali della Fondazione ISMU
- Pagani M. (15/07/2013), Assessore alle Politiche Sociali della Provincia di Milano
- Busnelli A. e Piazzi L. (15/07/2013), Luca Piazzi collabora con le ACLI e si occupa di cooperazione internazionale dal 2007. Il suo lavoro è legato in particolare ai bandi promossi dal Comune di Milano, a partire dal 2009. Anna Busnelli lavora presso la segreteria provinciale ACLI di Milano, con delega sull'immigrazione, dal 2008
- Todeschini L. , Pelleriti M, Allieri A. (19/07/2013), Adriano Allieri è Direttore e Presidente di ANOLF BG, Mimma Pelleriti è Responsabile delle Politiche di Immigrazione e Integrazione di ANOLF BG e Todeschini è Presidente di Anolf Lombardia
- Gola e Fagioli (17/09/2013), Direzione Generale ASL 1 Milano

CAPITOLO 1

L'IMMIGRAZIONE IN LOMBARDIA: UNA PANORAMICA STATISTICA

Questo capitolo si basa principalmente su dati raccolti dai Dossier Caritas-Migrantes, in quanto riportano dati sia regionali che nazionali e permettono quindi la comparazione con altre regioni. A questo fine sono stati utilizzati i dossier 2002 e 2012 con riferimento ai dati del 2001 e del 2011 (gli anni degli ultimi due censimenti) e i dati relativi ai quinquenni intermedi, a partire dal 1991, ed in particolare i dossier 1993, 1996¹, 2006, con i dati rispettivamente del 1992 (per l'impossibilità di reperire i dati del 1991), del 1995, 2005. Inoltre sono stati consultati i Dossier dell'Osservatorio Regionale Immigrazione della Regione Lombardia, con lo scopo di verificare ed approfondire ulteriormente l'analisi delle dinamiche tracciate nei Dossier Caritas-Migrantes. Infatti, mentre i Dossier elaborano dati sulla base di statistiche dell'Istat e del Ministero, nel caso dell'ORIM i dati sono elaborati sulla base di una ricerca sul campo di tipo qualitativo che offre quindi dettagli e approfondimenti regionali che i Dossier non sono in grado di dare.

1.1. Flussi e modalità di insediamento dal 1991 ad oggi

1.1.1. Dal 1991 1996

Secondo i dati Caritas-Migrantes (1993), nel 1992, la Lombardia era la seconda regione con il più alto numero di immigrati. Le presenze erano pari al 24,8%, con un aumento dell'11,1% rispetto al 1991 (contro un aumento del 6,5% nel Lazio e del 25,5% nel Veneto). Milano si imponeva, dopo Roma, come la seconda grande provincia, rispetto all'intero territorio nazionale. Tra province di medie-piccole dimensioni, Varese e Pavia registravano delle presenze importanti, superiori al 25%.

1.1.2. Dal 1996 al 2001

Nel novembre 1995 è stata attuata la terza regolarizzazione degli immigrati in Italia, dopo quelle stabilite dalle leggi 943/1986 e 39/1990. La graduatoria per numero di regolarizzazioni vedeva al primo posto la Lombardia, con 54.197 istanze presentate, seguita da Lazio (50.155) e Campania (26.273) (Dossier Caritas-Migrantes 1997). Grazie all'incremento straordinario degli arrivi (+10,5% rispetto all'anno precedente), oltre che agli usuali flussi in entrata, la regolarizzazione ha portato, a fine dicembre 1996, al rilascio di un numero di permessi di soggiorno superiore a milione di unità. La più alta percentuale di regolarizzazioni è stata rilasciata a cittadini EU (38,9% del totale), con un incremento, rispetto al 1995, del 5,4%. Tra di essi prevalevano i cittadini comunitari: uno ogni tre cittadini europei e circa il 13,9% del totale della popolazione immigrata. Gli africani si attestavano al secondo posto² e gli asiatici al terzo³.

Per quanto riguarda la presenza di immigrati in termini assoluti, la Lombardia rappresentava la terza regione dopo il Lazio e il Trentino. Deteneva invece il secondo posto per incidenza sulla popolazione regionale (19,5%), dopo il Lazio (20%) e seguita, con un certo distacco da Veneto (8%) ed Emilia-Romagna (7,5%). Soffermandosi sull'incidenza degli stranieri nei contesti provinciali, primeggiava Milano (3,3%), seguita, a solo un punto percentuale da Brescia (2,3%) e da Como (2,2%).

¹ Da una nota del Dossier Caritas 1996: È opportuno ricordare che il Ministero dell'Interno è una preziosa fonte di conoscenza ma non priva di limiti. Da un lato, il numero complessivo dei permessi di soggiorno è sopravvalutato di circa un terzo poiché il Ministero non è in grado di estrapolare i permessi già scaduti. Dall'altro vi è una sottovalutazione del dato complessivo perché non tutti i minori sono intestatari di un permesso di soggiorno e, a quanto sembra, non sono stati registrati tutti i permessi rilasciati a seguito della regolarizzazione del 1995. Probabilmente i due limiti si compensano, per cui il numero ufficiale dei permessi di soggiorno indica, forse anche con margini abbondanti, l'effettiva consistenza degli stranieri titolari di permesso di soggiorno.

² Alla fine degli anni '80 i flussi dall'Africa avevano registrato un raddoppio e nel 1990 un ulteriore aumento del 30%, in concomitanza con la seconda sanatoria.

³ Negli anni '70 e nella prima metà degli anni '80 era il secondo continente in graduatoria, per poi essere superata dall'Africa.

Guardando alle categorie di età, la Lombardia contava il 16,7% dei minori residenti in Italia (dei quali quasi il 60% risiedeva nel Nord Italia), seguita da Piemonte (12,8%) e Veneto (9,6%). Anche per quanto riguarda i giovani adulti (19-40 anni), la Lombardia aveva il primato con un'incidenza del 19,9% sul totale nazionale, seguita da Lazio (18,6%) e Veneto (8,3%). Per la classe di età successiva (41-60), il primo posto era detenuto invece dal Lazio (22,5%), seguito da Lombardia (18,8%) e Veneto (7,7%). Il Lazio registrava inoltre quasi un terzo del totale degli ultrasessantenni, seguito dalla Lombardia (18,8%) *ibidem*.

1.1.3. Dal 2001 al 2006

I dati relativi al 2001 (Dossier Caritas-Migrantes, 2002), mettono in evidenza aspetti nuovi del fenomeno migratorio in Italia: una diminuzione dei visti d'ingresso (rispetto al 2000) e un forte ridimensionamento del totale dei soggiornanti. In questo quadro il Nord diventava sempre più l'epicentro dei flussi migratori. La Lombardia da sola accoglieva quasi un quarto di tutti gli immigrati presenti nel territorio nazionale, con un numero di soggiornanti in continuo aumento (dal 22,1%, nel 2000, al 23%, nel 2001), attestandosi sul 16% del totale italiano. La provincia di Milano si confermava come polo di attrazione. Allo stesso tempo, le provincie di Brescia, Varese e Cremona registravano aumenti consistenti dei flussi. I gruppi più numerosi erano costituiti dalle comunità marocchine ed albanese, che prevalevano anche nel resto del territorio nazionale. Altre comunità si sono gradualmente concentrate in specifiche provincie: è il caso dei senegalesi a Bergamo e Brescia e degli indiani a Cremona, Mantova e Lodi, dove svolgevano prevalentemente attività nell'ambito dell'allevamento e dell'agricoltura.

Al 31 dicembre 2006, la stima dei cittadini stranieri soggiornanti corrispondeva a 851.000 unità, circa 23,1% del totale nazionale, e confermava una tendenza alla stabilizzazione sul territorio da parte della componente regolare. D'altro canto le presenze irregolari, al 1 luglio 2006, erano stimate a 116mila (15 ogni 100 presenti) (Blangiardo, 2006) con un aumento per lo più collegabile alla ripresa dei flussi irregolari, come avviene tipicamente in seguito ad una sanatoria.

L'incidenza registrata per le presenze femminili era pari al 46,9%, per i minori al 21,1% (Dossier Caritas-Migrantes 2007). Secondo l'indagine condotta da Blangiardo (2006), oltre un terzo degli stranieri aveva figli propri in Italia. Tra questi ultimi più del 90% erano minorenni. Questi pochi dati suggeriscono da soli l'importanza che stava assumendo il fenomeno delle seconde generazioni in Lombardia.

Rispetto alle provenienze, si è confermato il primato degli est-europei (260-270mila presenze ed un incremento di circa 23mila unità rispetto al 2005). Al secondo posto si sono collocati gli asiatici (190-200mila presenti ed un incremento di circa 16mila), seguiti dai nord-africani (180-190mila), quindi dai latinoamericani (120-130mila).

Esaminando le dinamiche dei flussi nell'intervallo 2001-2006, i paesi che mostravano il maggior aumento percentuale (tra i diciotto più rappresentati) sono: l'Ucraina (+2.220%), l'Ecuador (+568%), la Romania (+401%), il Bangladesh (+209%), il Pakistan (+171%), l'India (+168), l'Albania (+129%) e il Perù (+100%).

Sotto il profilo dell'età, gli stranieri continuavano ad essere, in generale, una comunità più giovane di quella autoctona, per quanto, col passare degli anni, l'età, all'arrivo in Italia, degli immigrati si sia progressivamente alzata, passando dai 25 anni, ad inizio anni '90, a 27-29 nei primi cinque anni del nuovo millennio. Questo fenomeno è probabilmente spiegabile se consideriamo il diverso profilo dei primi immigrati, che arrivavano, spesso da soli, in cerca di lavoro, e quello degli immigrati arrivati più recentemente, al seguito di reti già consolidate o tramite il ricongiungimento familiare.

La ripartizione territoriale vedeva poco meno della metà degli immigrati regolari (45,9%) concentrarsi nella provincia di Milano, tracciando tuttavia un trend di riduzione di 11 punti percentuali, rispetto al 2000. Le altre provincie che accoglievano il maggior numero di soggiornanti erano Brescia, che ha confermato il proprio primato nel territorio extra milanese, Bergamo, Varese, Mantova (Dossier Caritas-Migrantes 2007).

1.1.4. Dal 2006 al 2011

Secondo i dati più recenti elaborati dal Dossier Caritas-Migrantes (2012), a fine 2011, la popolazione straniera in Lombardia corrispondeva a circa 1.178.000 unità (23,5% del totale nazionale), tra cui 974.134 con un regolare permesso di soggiorno⁴. La provincia di Milano registrava il maggior numero di soggiornanti regolari (43,3% sul totale regionale - con una contrazione di più di 2 punti percentuali rispetto al 2006), seguita dalle provincie di Brescia (16,7%), Bergamo (11,7%), Varese (6,3%) e Mantova (5,1%). Sondrio registrava il numero più basso (0,8%).

Dal 2000 al 2010 si è passati da un'iniziale concentrazione di popolazione nelle aree cittadine di Milano e Brescia, che hanno continuato a conservare il primato delle presenze in termini assoluti, ad un progressivo interessamento delle aree provinciali e più periferiche della regione (Cesareo e Grandi 2010).

Il 25,6% dei soggiornanti stranieri in Lombardia era minorenni, il 48,3% del totale di genere femminile – con un aumento in entrambe le categorie, rispetto al 2006.

L'Africa aveva il primato tra le aree di provenienza degli immigrati in Lombardia (33,8%), l'Asia aveva il primato tra le aree di provenienza degli immigrati Milano (32,1%), mentre sul territorio italiano la maggior parte degli immigrati erano di provenienza europea. Entrando nello specifico delle nazionalità, la comunità marocchina prevaleva in 5 provincie su 11, seguita dalle comunità albanese, egiziana, cinese, indiana; nella provincia di Milano prevalevano invece le comunità egiziane, filippine, ecuadoregne, peruviane e marocchine.

1.2. Alcuni trend demografici significativi dell'ultimo decennio

Il dato che più caratterizza lo scenario evolutivo della presenza straniera in Lombardia nel corso del primo decennio del ventunesimo secolo è il passaggio dai 420mila immigrati provenienti dai così detti "paesi a forte pressione migratoria" (Pfp), secondo le stime del gennaio 2001, ai 1.170mila del 1 luglio 2009. In questo arco temporale è più che triplicato il numero dei residenti (da 292mila a 932mila), mentre è raddoppiato quello dei regolari non iscritti in anagrafe (da 41mila a 85mila).

È cresciuto molto meno l'universo degli irregolari, sia rispetto ai valori assoluti che ai tassi di incidenza. Seppure con un andamento altalenante, indotto dalla variabilità del quadro normativo, la frequenza di questo gruppo è passata dalle 87mila unità, del 2001, alle 153mila, del 2009. In particolare, ai valori di picco rilevati nel 2002 e nel 2006, e in buona parte attribuibili all'effetto richiamo della sanatoria legata alla Bossi-Fini e al decreto flussi 2006, hanno fatto seguito fasi di ridimensionamento del fenomeno nel 2003 e nel 2007. L'incidenza dell'irregolarità nella regione è così passata da punte massime del 31% a punte minime del 11%, in un panorama di continue oscillazioni che solo negli anni più recenti sembrano essersi assestate: il dato del 2009 segnalava infatti un valore del 13%, il secondo più basso dal 2001, dopo quello del 2003 (relativo alla sanatoria Bossi-Fini). Come ipotizzato nel rapporto dell'ORIM, il ricorrente richiamo a un nuovo clima di maggior contrasto dell'immigrazione illegale insieme ad un probabile minor effetto richiamo dovuto alla criticità del mercato del lavoro, sembrerebbero aver rallentato, nel 2009, la crescita della componente irregolare, nonostante il forte aumento delle presenze complessive.

Scendendo nei dettagli provinciali (vedi tabella 1), le punte massime sono state registrate a Lodi (332%) e a Pavia (314%), mentre nelle provincie di Mantova, Sondrio, Cremona, Bergamo, Varese e Brescia le variazioni si sono attestate su valori inferiori al 200% (un valore almeno triplicato). Incrementi di poco inferiori hanno riguardato invece le provincie di Como e Lecco. Il capoluogo regionale ha manifestato livelli di crescita del fenomeno più contenuti (+65%), pur mantenendo il primato rispetto alle presenze nel

⁴ In base ai dati elaborati dall'Istat che non comprendono più i cittadini EU.

contesto regionale: nel 2009, più di un immigrato su sei era localizzato nelle province dell'area meridionale, tra cui Pavia, Cremona, Mantova e Lodi, laddove nel 2001 il rapporto era di uno a otto.

Le variazioni provinciali in termini di presenze sono particolarmente evidenti nelle mappe, relative agli anni 2001 e 2011, riportate nella tabella 2. Dalle mappe emerge una crescita generale dell'incidenza della popolazione straniera rispetto alla popolazione totale, in particolare nelle province di Pavia, Lodi, Bergamo e Brescia; la crescita delle aree con incidenza superiore al 14% e tra il 10 e il 14%; una minor incidenza risulta confermata nei territori più a nord della regione, per quanto questa considerazione non valga in termini di numeri assoluti.

Tabella 1 - Dinamica del numero di stranieri provenienti da Paesi a forte pressione migratoria presenti in Lombardia. Anni 2001-2009.

Province	Valori assoluti (migliaia) (a)									Var. %		
	1/1 2001	1/1 2002	1/7 2003	1/7 2004	1/7 2005	1/7 2006	1/7 2007	1/7 2008	1/7 2009	2008- 2009	2001- 2009	2006- 2009
Varese	22,2	25,9	34,2	36,7	44,4	49,8	56,0	65,1	72,9	11,9	228,4	46,4
Como	16,1	18,9	19,7	25,3	31,9	35,2	37,7	43,6	48,0	10,2	198,1	36,4
Sondrio	2,5	2,9	3,4	4,5	6,3	6,5	7,2	8,4	9,3	10,7	272,0	43,1
Milano ^(b)	218,4	238,2	293,4	311,8	360,6	340,3	367,9	383,9	418,3	8,7	n.d.	22,9
Capoluogo	143,2	158,1	193,4	184,3	183,6	198,3	212,4	215,9	236,9	9,7	65,4	19,5
Altri comuni ^(b)	75,2	80,1	100,0	127,4	177,0	142,1	155,5	168,0	181,4	8,0	n.d.	27,7
Monza-Brianza ^(c)	-	-	-	-	-	48,6	54,3	64,0	68,5	6,9	n.d.	40,9
Bergamo	38,8	41,2	50,3	63,2	86,8	92,4	96,6	114,8	134,3	16,9	246,1	45,3
Brescia	60,1	72,0	74,0	103,1	130,6	139,2	153,1	167,2	184,9	10,6	207,7	32,8
Pavia	14,8	14,9	17,4	23,3	35,2	38,1	42,0	58,6	61,3	4,6	314,2	60,9
Cremona	13,2	15,6	17,5	21,9	26,8	30,1	33,1	44,1	48,2	9,5	265,2	60,1
Mantova	16,7	18,1	22,8	28,2	36,2	39,4	45,0	55,7	64,6	16,1	286,8	64,0
Lecco	10,5	12,3	14,0	16,6	20,4	21,5	24,6	29,3	30,5	4,1	190,5	41,9
Lodi	6,8	7,7	10,7	13,0	15,1	18,9	20,8	25,1	29,4	17,5	332,4	55,6
Lombardia	419,8	467,4	557,3	647,6	794,2	860,1	938,3	1.059,7	1.170,2	10,4	178,8	36,1
Var.% su anno preced.		+11	+19	+16	+23	+8	+9	+13	+10			

(a) Variante media compresa tra le stime relative alle due ipotesi di massimo e di minimo.

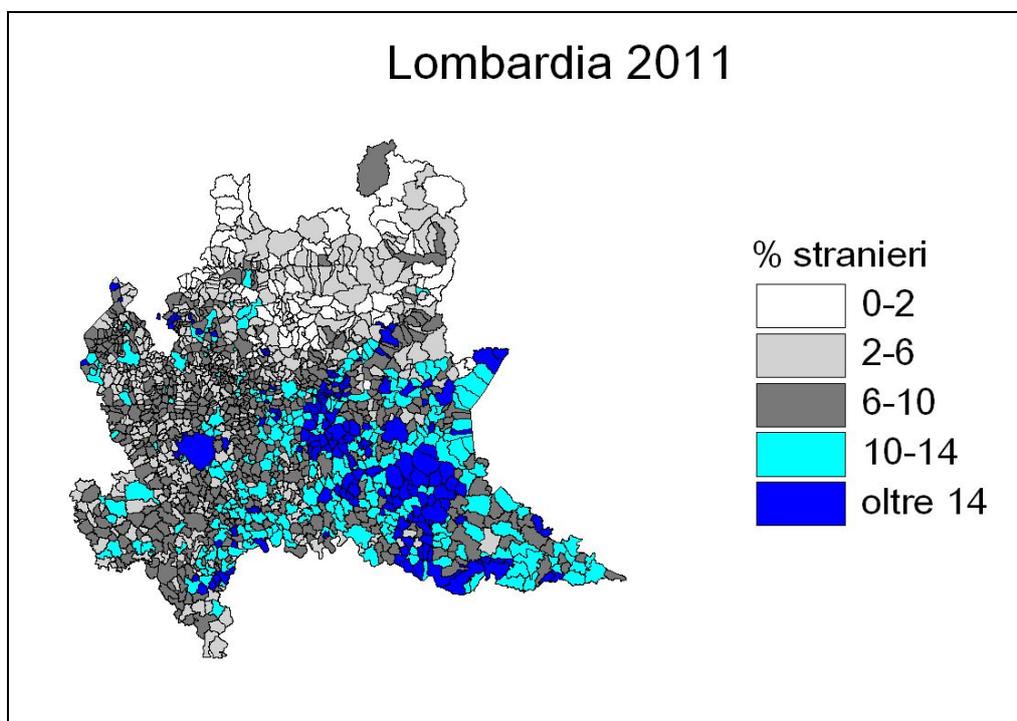
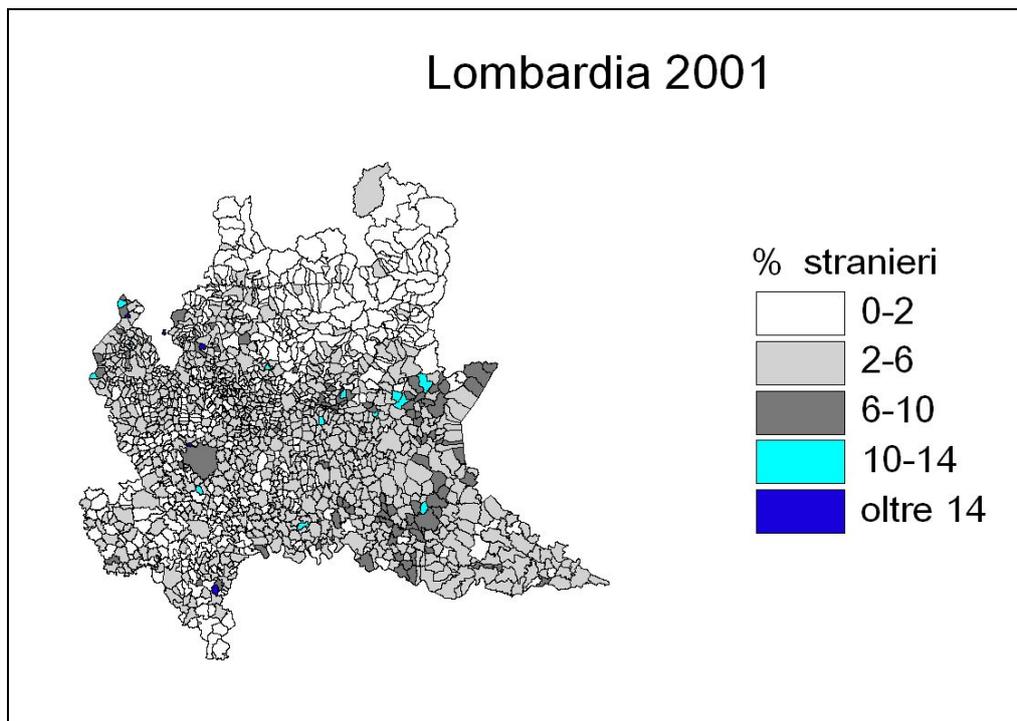
(b) Fino al 2006 inclusa Monza-Brianza.

(c) Fino al 2006 inclusa nella provincia di Milano.

Fonte: Orim, Rapporto 10 anni di immigrazione in Lombardia, pg. 158.

Soffermandosi sulle provenienze degli stranieri, il dato più importante è la conquista del primato da parte degli est-europei (+348%), sull'intero territorio lombardo. Rispetto al 2001 si rileva poi un regresso degli asiatici, attualmente al secondo posto (+142%) e dei nordafricani (+122% rispetto al 2001), mentre latinoamericani e africani (non provenienti dal Nord Africa) erano rispettivamente al quinto posto e al quarto posto nel 2001 e hanno viste invertite le proprie posizioni nel 2009. Per quanto riguarda le singole nazionalità, le stime, al 1 luglio 2009, segnalavano tre paesi con oltre 100mila presenti (vedi tabella 3): la Romania, il Marocco e l'Albania: seguono Egiziani (77mila), Filippini (54mila), Cinesi (52mila), Indiani (51mila), Ecuadoriani (48mila), Peruviani (46mila), Ucraini (41mila), Senegalesi (35mila), Pakistani e Cingalesi (32mila) e Tunisini (27mila). I paesi che nel corso dell'intervallo 2001-2009 mostrano la maggiore crescita percentuale sono l'Ucraina (+3.094%), la Romania (+1.043%), l'Ecuador (+694%), il Bangladesh (+389%), la Moldavia (+346% calcolato a partire dal 2003), l'India (+329%), il Pakistan (+254%), l'Albania (+182%) e l'Egitto (+142%).

Tabella 2 – Presenza stranieri nel territorio lombardo (in %). Anno 2001 e 2011



Fonte: Morettini et al. 2014.

Tabella 3 - Numero di immigrati stranieri presenti in Lombardia (1.1.2001-1.7.2009). principali Paesi di provenienza.

Paese	Valori assoluti (migliaia ^(a))									Variazione %	
	1/1 2001	1/1 2002	1/7 2003	1/7 2004	1/7 2005	1/7 2006	1/7 2007	1/7 2008	1/7 2009	2008- 2009	2001- 2009 ^(c)
Romania	14,8	19,6	36,8	48,5	66,7	74,2	85,3	163,0	169,1	3,7	1.042,7
Marocco	58,4	63,0	70,6	81,4	94,6	98,6	106,7	115,3	127,5	10,6	118,4
Albania	41,1	47,6	50,4	61,4	87,3	94,1	102,0	105,1	115,8	10,2	181,8
Egitto	31,9	34,8	40,5	42,1	52,8	58,1	64,5	69,9	77,2	10,4	142,0
Filippine	31,2	31,9	34,9	35,7	41,5	45,4	47,5	48,7	53,9	10,7	72,8
Cina	22,2	23,1	28,1	31,2	40,3	42,1	44,9	46,3	51,9	12,0	133,6
India	11,8	13,6	16,2	21,0	27,7	31,7	35,5	40,0	50,6	26,4	328,8
Ecuador	6,1	7,5	24,0	26,7	37,2	40,7	44,3	44,4	48,4	9,0	693,6
Perù	19,4	21,1	26,0	31,9	34,6	38,9	42,4	42,0	45,6	8,4	134,8
Ucraina	1,3	1,8	15,5	19,3	28,0	30,2	32,7	33,9	41,5	22,6	3.094,4
Senegal	19,8	20,9	24,0	29,6	30,0	30,5	31,8	31,7	35,5	12,0	79,5
Pakistan	9,1	11,9	14,5	18,4	21,4	24,7	26,6	28,6	32,2	12,8	254,3
Sri Lanka	13,4	14,9	17,9	17,7	22,3	22,9	24,8	27,1	31,8	17,3	136,9
Tunisia	14,2	15,6	15,8	18,2	20,8	22,8	24,2	25,8	27,5	6,7	93,8
Bangladesh	4,0	5,4	6,4	7,3	10,7	12,4	14,3	15,5	19,6	26,2	388,8
Moldova	n.d.	n.d.	4,2	5,4	9,0	10,2	11,6	14,5	18,7	29,4	345,7
Brasile	7,1	8,4	8,9	10,3	10,6	12,6	14,1	14,5	15,9	9,2	123,3
Serbia-Montenegro	13,2	14,7	12,3	13,2	11,9	13,2	13,3	12,8	15,6	26,9	18,1
Totale primi 18 paesi^(b)	327,9	365,0	451,6	525,4	650,4	705,8	768,3	880,0	978,3		
% del totale	78	78	81	81	82	82	82	83	84		
Tutti i paesi	419,8	467,4	557,3	647,6	794,2	860,1	938,3	1.059,7	1.170,2		

(a) Variante media compresa tra le stime relative alle due ipotesi di massimo e di minimo. In corsivo i nuovi paesi entrati nell'Unione europea.

(b) I totali sono calcolati come somme dei primi 18 paesi come classificati alle diverse date.

(c) Per la Moldova: 2003-2009.

Fonte: Orim, Rapporto 10 anni di immigrazione in Lombardia, pg. 161.

Oltre che per l'aumento delle presenze e l'aumento dei flussi dall'Est Europa, il decennio si caratterizza per altre importanti trasformazioni di carattere strutturale: una persistente maggior caratterizzazione delle presenze maschili e in parallelo un orientamento al riequilibrio di genere; un graduale ma progressivo radicamento nel territorio (circa due terzi degli uomini e il 60% delle donne presenti nel 2009 vivono in regione da almeno cinque anni, mentre nel 2001 tale situazione ricorreva per poco più di un terzo dei casi per entrambi i generi). Parlando di radicamento nel territorio non si può non accennare alla presenza dei figli degli immigrati: è aumentata di 14,1 punti la percentuale di soggetti in coppia con figli.

Dal punto di vista dell'occupazione, si è assistito alla diminuzione dell'occupazione irregolare, soprattutto in coincidenza con l'ultima regolarizzazione di massa, nel 2002. D'altro canto, nei dati più recenti si è rilevato l'impatto della recessione soprattutto in termini di disoccupazione, che è diminuita ininterrottamente fino al 2007, per poi registrare un'inversione di tendenza che ha visto crescere la sua incidenza di un punto percentuale nel 2008, e addirittura di 5,3 punti nel 2009, ricollocandosi su valori prossimi a quelli d'inizio decennio; invero, l'impatto della crisi è stato decisamente più pesante sull'offerta di lavoro maschile, impiegata in comparti notoriamente più esposti agli andamenti congiunturali dell'economia. L'incidenza del lavoro autonomo risulta altalenante ma tendenzialmente in crescita nel tempo, arrivando alle attuali dimensioni, stimabili, nel 2009, in circa 70mila unità. Quello che più colpisce in termini occupazionali e il sostanziale "immobilismo" dei lavori immigrati in Lombardia, con la parziale eccezione del campo dell'assistenza. Confrontando i dati delle indagini del 2001, 2005 e 2009, si può infatti constatare come, nel corso del decennio, le oscillazioni intervenute siano talmente modeste da potere essere interpretate come fisiologiche. La figura egemone, per quanto riguarda l'occupazione maschile, continua ad essere quella dell'operaio dell'industria, del terziario e dell'edilizia. Un peso significativo riveste anche la figura del ristoratore. È da osservare invece che alcune presunte peculiarità provinciali non hanno di fatto un valore sostanziale: è il caso di Cremona e Lodi, associate con la figura del bergamino indiano, dove tuttavia gli operai agricoli rappresentano soltanto il 5% degli addetti.

1.3. L'inserimento degli immigrati nei sistemi locali del lavoro

Secondo i dati Caritas-Migrantes (1993), nel 1992, la Lombardia si poneva al primo posto per numero di avviamenti al lavoro (5.791 avviamenti contro i 2776 avviamenti del Lazio, che seguiva nella graduatoria). Contava anche il più alto numero di iscritti al collocamento, dopo il Lazio, nonostante una variazione negativa (-12,6%) rispetto al 2002, e il più alto numero di collocamenti femminili, in assoluto. Tra le città capoluogo di provincia, in Lombardia, oltre a Brescia e Bergamo, anche Mantova iniziava ad imporsi come importante polo di attrazione per i lavoratori non comunitari, sebbene presentasse ancora una quota abbastanza contenuta di presenze, rispetto ad altre città della regione.

Analizzando la serie storica 1993-1996 degli avviamenti al lavoro - rilevati dagli uffici di collocamento (Dossier Caritas-Migrantes, 2007), emerge un trend crescente negli inserimenti di cittadini extracomunitari nelle diverse attività produttive. L'Italia settentrionale continuava a registrare le quote maggiori di immigrati occupati (70,5%) ed erano in particolare Veneto e Lombardia primeggiavano con le percentuali più elevate (rispettivamente 20,3% e 18,4% sul totale nazionale).

Tra i settori, la percentuale più consistente di stranieri in Lombardia era occupata nel terziario (42,9%), anche se con percentuali inferiori a quelle di altre regioni (Liguria, 53,6%; Trentino Alto Adige, 52,1%; Lazio, 46,9 %; Friuli Venezia Giulia, 46,2 %; Sardegna 45,6 %). Un trend positivo si osservava per il lavoro cooperativo, che si dimostrava, in parte, un efficace strumento di integrazione per gli immigrati, seppur con rigide restrizioni giuridiche. I quattro quinti delle cooperative operavano nel Nord: in Lombardia (217), Emilia-Romagna (214), Piemonte (147) e Veneto (91). In Lombardia hanno registrato un aumento sorprendente del +100% dal 2005 al 2006⁵ (Dossier Caritas-Migrantes, 1997).

All'inizio del nuovo millennio, i soggiornanti stranieri in Lombardia rappresentavano il 17,3% della forza lavoro in Italia (Dossier Caritas.Migrantes, 2002). L'Inail ha rilevato il 15,7% degli avviamenti registrati, rispetto al totale nazionale e il 12,9% dei nuovi posti di lavoro.

Tra i settori occupazionali prevaleva nettamente l'industria manifatturiera con il 17,4% delle assunzioni in Lombardia. In provincia di Milano si attestava al primo posto, per numero di occupati, il settore dei servizi (22,4%), mentre a Sondrio e Lodi il primato era dell'edilizia (20%), il secondo settore che occupava gli immigrati in Lombardia. Nelle provincie di Mantova e Pavia infine il settore dell'agricoltura si poneva al secondo posto della graduatoria lavorativa (rispettivamente con il 15,1% e il 14,7%) (ibidem).

Nel biennio 2005-2006, con l'emergere dei limiti strutturali del meccanismo di reclutamento a distanza, la politica dei flussi programmati ha subito un'improvvisa accelerazione. Grazie al decreto del febbraio 2006, sono stati ammessi in Italia 170.000 cittadini stranieri non comunitari. Le domande di regolarizzazione presentate dai lavoratori irregolari già presenti in Italia, hanno superato di tre volte le quote ufficiali. Questo può essere ricondotto al ruolo svolto dalla componenti più stabile, i residenti; probabilmente anche dal proseguimento dei processi di ricongiungimento familiare e da percorsi di mobilità interna (Blangiardo, 2006). Non va sottovalutata nemmeno l'attivazione di un decreto flussi di una portata elevata mai raggiunta in precedenza.

Nel 2007, si è registrata un'alta concentrazione delle domande in alcune provincie, tra cui quelle di Roma (oltre 50.000), Milano (oltre 37.000), Torino e Brescia (intorno alle 20.000), confermando una certa polarizzazione territoriale dei flussi che fa perno sulla Lombardia (oltre che al Veneto, l'Emilia-Romagna, il Lazio e la Campania) (Dossier Caritas-Migrantes, 2007). Il Nord ovest ha visto confermato il proprio ruolo di traino, nonostante un ridimensionamento nel trend di crescita dei flussi (in termini percentuali).

I dati Inail del 2006 mostravano un numero di lavoratori occupati corrispondente a 458.339 unità (13,2% del totale degli occupati), con un incremento rispetto alle 388.211 unità registrate nel 2005. Le donne

⁵ Questo dato potrebbe far riferimento, almeno in parte, a cooperative che in realtà erano già operanti e non ancora registrate. Suggestisce tuttavia un quadro di sviluppo molto vivace.

hanno inciso, nello stesso anno, per il 33,5%. Evidente è la concentrazione dei lavoratori nei principali bacini occupazionali: provincia di Milano (50,5%), Brescia (15,4%), Bergamo (10,2%), così come forme di segregazione professionale particolarmente in alcuni settori: agricoltura (28,9%), costruzioni (26,8%), settore alberghiero (24,5%), trasporti (22%), servizi alle imprese (16,3%), sanità e assistenza sociale (9,5%) e soprattutto nelle attività di assistenza presso le famiglie (77,4%). Rispetto a queste ultime va sottolineato che le provincie di Milano e Brescia si sono caratterizzate (come Roma e Torino), per una forte domanda di lavoro domestico e assistenza familiare, che ha rappresentato, in ciascuno di questi contesti urbani, 50% circa delle domande complessive. È altresì da notare come in altri settori, ne è l'esempio più chiaro quello della pubblica amministrazione, la presenza dei cittadini nati all'estero fosse estremamente bassa (1,9%). Una certa concentrazione si è poi evidenziata nel settore industriale (industria dei metalli, egemone a Brescia e Lecco; e industria tessile, a Mantova) (Dossier Caritas-Migrantes, 2007).

L'occupazione dipendente regolare ha mostrato una significativa oscillazione, rispetto al 2005, probabilmente controbilanciata dalla crescita del lavoro autonomo regolare, da un lato, e dall'occupazione irregolare, dall'altro, che raggiungeva la sua massima diffusione a Milano – nel comune capoluogo e nel territorio della provincia e della nuova provincia Monza-Brianza – a Lodi e Pavia. Milano città era altresì il contesto con la più bassa incidenza di donne casalinghe, forse a riprova di un modello integrativo di tipo metropolitano (ibidem) - contrariamente al contesto cremonese, per esempio, dove oltre il 40% delle donne risultava essere casalinga. In generale, il quadro occupazionale appariva caratterizzato da scenari provinciali significativamente diversi, con riferimento a specifici mercati locali del lavoro, sia per quanto riguarda la componente maschile che per quella femminile (ibidem)⁶.

In merito al lavoro autonomo, si poteva osservare come, in alcune province, il fenomeno registrasse un'incidenza superiore sia alla media regionale che alla media milanese. L'aspetto più interessante è collegato all'impressione che un debole capitale umano non impedisse l'accesso ad un lavoro autonomo regolare considerato in primis come 'rifugio' per garantirsi un reddito sufficiente per il sostentamento e il rinnovo del permesso di soggiorno (ibidem). Nel 2006 si è registrato un valore assoluto di 64 mila attività autonome nei comparti di commercio all'ingrosso e al dettaglio, nell'edilizia, così come nel settore dei phone centre. Va infine osservata l'alta quota di iniziative di tipo imprenditoriale sviluppatesi nel comparto manifatturiero, un fenomeno che ha contribuito alla sopravvivenza di un settore sempre più disertato dagli operatori autoctoni. Una certa contrazione è stata registrata, sempre nel 2006, rispetto alla quota dei soggetti disoccupati ha visto una contrazione, in continuità con un trend che proseguiva ininterrotto dal 2001, quando l'incidenza del fenomeno era esattamente il doppio (Blangiardo, 2006).

Secondo il Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati, elaborato a cura del Ministero del lavoro⁷ (cit. Dossier Caritas-Migrantes, 2012), nel 2012, la quota di occupati EU ed extra EU in Italia è cresciuta in termini assoluti, con una performance migliore a quella degli italiani. Un dato simile è stato

⁶ Con riferimento al collettivo maschile, l'operaio edile era il mestiere principale a livello regionale, fino a coprire un terzo degli occupati a Varese e Pavia e oltre il 30% a Sondrio e nella costituenda provincia di Monza-Brianza. A Brescia l'archetipo dell'immigrato era l'operaio industriale con scarsi progressi in termini di carriera. Diversamente, a Lecco oltre il 10% degli immigrati occupati avevano raggiunto la qualifica di operaio specializzato, e ancor più nel territorio limitrofo assegnato alla provincia Monza-Brianza, dove si arrivava addirittura al 16,7%. Il comparto della ristorazione costituiva un significativo sbocco occupazionale nella provincia di Sondrio e, in parte, a Milano città; mentre il peso dell'occupazione agricola era preponderante a Cremona, a Mantova e Lodi. Quanto alle donne, vale la pena soprattutto di segnalare le eccezioni rispetto a un quadro che vedeva nettamente primeggiare i profili della collaboratrice domestica e dell'addetta all'assistenza domiciliare. Tali eccezioni riguardavano in primo luogo il peso acquisito dalle professioni di tipo intellettuale e impiegatizio nel comune di Milano e quello dei profili dell'assistenza (extradomiliare) a Lecco, Lodi e Varese; quindi la rilevanza del comparto alberghiero e della ristorazione, osservabile su tutto il territorio regionale ma che raggiungeva percentuali significative in alcuni contesti provinciali: in particolare a Sondrio (27,3%) e a Lodi (22,6%). E ancora, in alcune province una quota rilevante di immigrate era impiegata come operaia generica nell'industria: Mantova (20,7%), Lecco (18,2%), Cremona (16,3%) e Brescia (13,2%). Altri profili, come quello di tipo operaio e di tipo agricolo erano sostanzialmente preclusi alle donne immigrate.

⁷ I dati del Ministero sono stati elaborati in base ad un confronto tra le seguenti fonti: rilevazioni dell'Istat, sistema di comunicazione obbligatorio dei centri per l'impiego, archivi sui lavoratori dipendenti e autonomi dell'Inps.

rilevato per la Lombardia, dove l'incidenza degli occupati di origine immigrata sul totale è continuato ad aumentare, passando dal 13,2%, nel 2006, al 16,1%, nel 2010. Come per gli anni precedenti, anche per il 2012 è evidente la concentrazione nei principali bacini occupazionali di Milano (52,7%), Brescia (14%), Bergamo (9,4%). Tuttavia si è osservata una maggiore mobilità occupazionale caratterizzata da una maggiore distribuzione dal punto di vista territoriale (Cesareo e Grandi, 2010).

In merito ai settori, i dati dell'ORIM, relativi al periodo 2001-2009, mostrano una prevalenza del settore terziario (60,5%), soprattutto nelle provincie di Como, Lodi, Milano, Pavia, Sondrio, Varese, seguito da industria (34,1%), pesca e agricoltura (3,0%). I comparti principali sono invece i seguenti: servizi alle imprese (25,6%); costruzioni (17,8%), alberghi e ristoranti (8,7%), trasporti (7,9%), attività presso le famiglie (6,4%)⁸, industria dei metalli (5,9%), commercio (5,7%)⁹. Mancano dati relativi al numero di immigrati occupati nella pubblica amministrazione, che, nel 2006, risultava estremamente esiguo. Sarebbero tuttavia interessanti da analizzare per tracciare un quadro rispetto alla possibile evoluzione delle discriminazioni nell'accesso al lavoro in coincidenza anche del lavoro svolto dall'Associazione Avvocati per Niente Onlus che ha presentato numerosi ricorsi proprio in merito a forme di discriminazione nell'accesso al pubblico impiego (Guariso, 2012).

A testimonianza di un continuo trend di segregazione occupazionale, i dati del 2011 mostrano una forte concentrazione di alcune comunità in specifici settori lavorativi: gli immigrati provenienti dalla Romania trovavano lavoro soprattutto come operai edili, addetti alle imprese, nel settore alberghiero-ristorativo (rispettivamente 24,5%; 21,4%; 8,6%); i marocchini nelle imprese edili, nei servizi alle imprese, nel settore dell'industria e dei metalli (rispettivamente 21,8%; 21,1%; 10,7%); gli albanesi nelle costruzioni, nei servizi alle imprese, in alberghi e ristoranti (rispettivamente 36,3%; 17,4%; 8,4%); i cinesi soprattutto nell'industria tessile, nel ramo alberghiero-ristorativo, nel commercio al dettaglio (rispettivamente 29,2%; 25,9%; 10,5%).

Dal punto di vista delle attività imprenditoriali va sottolineato che nel 2011 gli imprenditori di origine straniera corrispondevano a più di 56 mila unità (22,6% del totale nazionale), operanti per lo più nel ramo artigianale (58,4%) (Caritas-Migrantes, 2012). Dal 2005 al 2011, secondo i dati Union Camere/Cna, dal 2005 al 2011, il numero degli imprenditori è più che raddoppiato, per quanto l'aumento sia stato inferiore rispetto alla media italiana (101,6% contro 113,8%).

In seguito alla carrellata di dati riportati fin qui, finalizzata a tracciare una panoramica puntuale sulle caratteristiche dei flussi e delle presenze di immigrati in Lombardia negli ultimi due decenni, passiamo ora ad un'analisi longitudinale per il periodo 2001-2009.

⁸ Percentuale presumibilmente sottodimensionata a causa della presenza di numerose presenze non assicurate.

⁹ I dati sui comparti sono relativi agli occupati provenienti dalle 77 comunità straniere più numerose a livello nazionale.

CAPITOLO 2

LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE NELLA REGIONE LOMBARDIA.

Come dimostrato dalla panoramica tracciata dal Dossier Caritas-Migrantes, nel 2004 - due anni dopo l'approvazione della legge 189/2002, la cosiddetta Bossi-Fini - la maggior parte delle regioni italiane¹⁰ si sono dotate di un nuovo testo di legge regionale sull'immigrazione (vedi anche Barberis e Kazepov, 2013) che si discosta dal previgente, che aveva come destinatari sia immigrati che emigrati. Inoltre, probabilmente anche in seguito all'evolversi del fenomeno migratorio in Italia, alcune di queste nuove leggi si sono caratterizzate per un passaggio da testi concentrati sul finanziamento di categorie deboli (immigrati e emigranti) a testi di più ampio respiro che affrontano il tema dei diritti di cittadinanza (in senso lato), e del loro ampliamento. Ciò nonostante, tutte queste leggi hanno formulato le proprie finalità in modo piuttosto generico, riaffermando le pari opportunità nell'accesso ai servizi e l'uguaglianza con i cittadini italiani nel godimento dei diritti civili e nella rimozione degli ostacoli per il godimento degli stessi, oltre che la necessità di contrastare ogni fenomeno di discriminazione e razzismo. Le tematiche principali affrontate toccano i temi dell'accesso paritario in ambito residenziale e socio-assistenziale e dell'integrazione scolastica.

In questo quadro, la legge tutt'ora vigente in Lombardia, la più vecchia insieme a quella del Piemonte, è stata approvata nel 1988¹¹. La Legge si propone di operare 'nei confronti degli immigrati che provengono da paesi extracomunitari e che dimorano nel territorio regionale' (art. 1, 2) con la finalità di 'promuovere iniziative per il superamento delle difficoltà inerenti le condizioni degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie.' (art. 1, 1). Con l'art. 3 ha previsto l'istituzione di una consulta regionale, quale organo di consultazione e di partecipazione, ma tale consulta non è mai stata creata. La sua costituzione è stata più volte riproposta. Più recentemente la spinta è arrivata dal sindacato CGIL, in occasione delle recenti consultazioni per il Piano di Sviluppo Regionale, approvato nel luglio 2013 (intervista Roversi G., 11 luglio 2013). Per la realizzazione delle iniziative regionali, la legge ha istituito inoltre un comitato tecnico interdisciplinare (art. 5) quello che è diventato l'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità. Va sottolineato soprattutto che, con l'art. 11, la legge ha indicato un preciso impegno finanziario da parte della Regione, prevedendo, per l'anno di approvazione della legge stessa, un piano con i seguenti finanziamenti: circa 27 mila € per le iniziative dirette della Regione, tra cui la verifica periodica dell'entità del fenomeno migratorio nei suoi aspetti demografici, sociali e culturali, l'osservazione del mercato del lavoro, l'estensione dei servizi a favore degli immigrati e delle loro famiglie, ecc.; contributi straordinari pari a circa 51 mila € per sostenere appositi progetti, per l'istituzione o il potenziamento dei servizi sociali e assistenziali e dei servizi sanitari; circa 27 mila € a favore dei Comuni e consorzi di Comuni, per interventi di carattere socio assistenziale; circa 26 mila € , a favore degli enti responsabili per i servizi di zona, per gli interventi di carattere sanitario; la concessione di contributi pari a circa 155 mila € per interventi straordinari in ambito abitativo; circa 26 mila € per la concessione di sovvenzioni alle associazioni, enti ed istituti a carattere regionale e/o nazionale con sede nella regione. Come indicato nel testo di legge, tale impegno finanziario teneva conto prioritariamente della rilevanza del fenomeno migratorio nei vari territori, nonché delle disponibilità finanziarie del l'ente richiedente, lasciando quindi ampia discrezionalità alla Regione nell'utilizzo di tali fondi.

Molte problematiche di integrazione degli immigrati (regolarmente soggiornanti) restano insolute a causa della scarsità dei mezzi economici disponibili per le politiche di integrazione, della mancanza di forme di integrazione politica degli immigrati (regolarmente soggiornanti di lungo periodo) per favorire la

¹⁰ Emilia-Romagna, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Puglia, Marche, Basilicata, Campania, Toscana, Veneto, Umbria, Sardegna, Lazio, Calabria, Piemonte.

¹¹ Legge Regione Lombardia 38/1988 'Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie.

partecipazione al governo degli enti locali - anche in considerazione del fatto che contribuiscono alle loro entrate e che fruiscono dei loro servizi - nonché delle restrizioni normative nell'accesso ai diritti sociali, ed in particolare all'edilizia residenziale pubblica. Oltre a ciò, l'accordo di integrazione introdotto dalla legge 94/2009 non è ancora chiaramente disciplinato: se da un lato mira alla promozione della convivenza tra cittadini e stranieri, dall'altro la sottoscrizione e la stipula dell'accordo sono imposti solo ai secondi e più che un accordo questo istituto appare come un'assunzione unilaterale di impegni da parte dello straniero nei confronti dello stato (Bonetti, 2011a).

Se torniamo a riflettere sulle leggi regionali sopra citate, risulta come i destinatari siano identificati con definizioni diverse e quindi con soggetti diversi: in alcuni casi si parla di 'residenti, domiciliati', in altri di 'soggiornanti', in altri si utilizzano definizioni generiche come 'immigrati' che non sembrano tener conto dello status giuridico. In generale non viene accolto, per lo meno a livello di principio generale, come presupposto necessario (o di preferenza) per l'accesso a determinati diritti/servizi, l'essere straniero titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo o residente in un dato territorio da un minimo di anni, contrariamente a quanto emerso nelle politiche lombarde degli ultimi anni (Codini, 2010): Un chiaro esempio in tal senso è dato dal piano casa contenuto nella legge finanziaria 133/2008 (art. 11), secondo il quale per accedere ai benefici del welfare abitativo gli immigrati devono risiedere sul suolo nazionale da almeno dieci anni, ovvero nella stessa regione da almeno cinque anni.

Secondo alcune interpretazioni, si può supporre che tale approccio colleghi il diritto di accesso al 'radicamento' sul territorio¹² (vedi Codini e Gioiosa, 2008, Codini, 2010). Chiaramente, come sottolinea Codini, questo non considera il fatto che alcune categorie di stranieri – come qualsiasi altra categoria di soggetto residente sul territorio – possa avere dei bisogni particolari (ibidem) A questo proposito, la legge lombarda 12/2008 sugli interventi e servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario indica esplicitamente i profughi, i rifugiati e i richiedenti asilo come categorie specifiche, ma allo stesso tempo non contiene alcuna esplicita considerazione delle peculiarità dei loro bisogni. Lo stesso vale per il piano socio-sanitario regionale 2007-2009 (Codini, 2009 cit. Codini 2010). Contrariamente ai profughi, rifugiati e richiedenti asilo, la categoria degli irregolari non contiene nella legislazione lombarda nessun riferimento, se non nella legge 12/2008, la quale si limita a ribadire quanto garantito dalla legislazione statale¹³.

In un contesto caratterizzato da pressioni xenofobe e da una generale carenza di risorse, rese ancora più carenti in coincidenza della crisi attuale, viene da chiedersi se e fino a che punto il tema dell'estensione agli stranieri dei benefici dello stato sociale abbia contribuito all'emergere di nuovi conflitti o all'inasprirsi di conflitti esistenti tra immigrati e autoctoni¹⁴, specie in situazioni di massiccia presenza dei primi tra i beneficiari delle prestazioni (dato che il livello di reddito o l'aver figli sono criteri di preferenza per l'accesso alle prestazioni, e gli stranieri mediamente sono più poveri e hanno più figli dei cittadini italiani) (Codini, 2012).

Vari fattori hanno comunque impedito, dal punto di vista del formale riconoscimento dei diritti sociali, il proliferare, in Lombardia, di varie forme di esclusione, tra cui, oltre ad una forte tradizione di stato sociale nel segno dell'eguaglianza, forti pressioni di segmenti importanti della società perché vi fosse accoglienza, la presenza di famiglie straniere con bambini col relativo impatto sul piano dei sentimenti; e soprattutto l'atteggiamento assunto dalla magistratura a favore della tutela degli immigrati e dei loro figli che hanno sistematicamente bocciato le iniziative regolatrici che prevedevano trattamenti differenziati sulla base della

¹² Tale ratio è stata legittimata dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza 32/2008 che ha ritenuto non irragionevole un legame tra la pregressa residenza e le finalità dell'intervento pubblico in materia di edilizia, diversamente dalla posizione sostenuta dai tribunali amministrativi. Il diverso approccio è legato ad una diversa interpretazione rispetto a cosa si debba intendere per 'discriminazione ragionevole'.

¹³ Ossia il diritto di accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie in caso di situazioni che esigono interventi non differibili e quando si tratta di tutela della maternità e della gravidanza o della tutela delle condizioni di salute e sociali dei minori.

¹⁴ Dove i secondi rappresentano i primi come usurpatori che sottraggono risorse a [coloro che si ritengono] i legittimi proprietari dello Stato» (Zanfrini L. Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione, Roma-Bari, Laterza, 2007, 24).

cittadinanza (ibidem), come mostrano i ricorsi portati avanti e vinti dall'Associazione Avvocati per Niente Onlus, su cui torneremo più avanti. In questo senso Codini sostiene che l'ordinamento abbia concesso agli immigrati e ai loro figli una forma di 'denizenship' (Hammar, 1990), ossia una semi-cittadinanza con riferimento al solo momento formale del riconoscimento dei diritti sociali attraverso norme e non a quei fenomeni che vanno dalle enunciazioni di carattere politico alle prassi amministrative.

A livello provinciale, almeno per quanto riguarda la provincia di Milano, si è scelto di occuparsi dell'immigrazione e dell'integrazione andando ad interfacciarsi per singoli aspetti in ambiti molto specifici e/o con target precisi, come quello delle badanti, con un 'approccio di tipo operativo', spesso in realtà agganciandosi semplicemente a reti già esistenti: *'forse una misura specifica l'abbiamo attivata per il rimpatri degli extracomunitari in Italia perché abbiamo aderito ad una rete. (...) Valutiamo anche le situazioni delle diverse etnie perché affrontiamo anche il tema della tratta degli esseri umani: siamo parte di questa rete provinciale dove affrontiamo i temi relativi da anni. Poi per esempio sulle badanti, abbiamo fatto nello specifico un progetto. Quindi con il mondo dell'accoglienza extracomunitaria ci siamo interfacciati sul piano strettamente operativo cioè dopo aver studiato i problemi sul campo abbiamo messo a disposizione risorse per rendere operativi dei progetti.'* (Pagani, 15 luglio 2013). Per quanto riguarda l'aspetto dei finanziamenti, la maggior parte dei progetti sono stati e sono supportati attraverso bandi ministeriali, per accedere ai quali risultano essere state cruciali le competenze di progettazione del terzo settore: *'la progettualità non la facciamo mai in casa, ci appoggiamo sempre al terzo settore che in Lombardia è molto ricco, che ha questa capacità di interfacciarsi con noi e mettere in campo tutta la parte progettuale.'* Si tratta di progettualità inserite nella cosiddetta 'logica a progetto' che nelle parole dell'Assessore Provinciale alle Politiche Sociali è cruciale per rispondere velocemente ai bisogni e per sostenere le buone pratiche e trasformarle, dove appropriato in norme: *'Queste best practice che non lo sono ma tendono a diventarlo attraverso i bandi ci mettono nella condizione di operare. Se veramente sappiamo fare il nostro lavoro come amministratori sappiamo captare dei segnali importanti a livello sociale, sappiamo immediatamente tradurre in progetto sperimentale un bisogno e cominciamo a strutturare un servizio in modo immediato (...). Questo è lo strumento migliore per dare risposte a bisogni emergenti. In alcuni casi queste best practice diventano anche norme. I Camel, questi progetti sulla carcerazione attenuata per le mamme che hanno i bimbi piccoli ha determinato poi il punto di partenza per la redazione del nuovo testo sulla carcerazione. In alcuni casi, per carenza di risorse termina la sperimentazione e parte un nuovo progetto con una nuova sperimentazione ed un diverso canale di finanziamento, magari ad un più alto livello territoriale, dal provinciale al regionale. Dopo la seconda sperimentazione magari decidi di fare una norma specifica.'* Tuttavia, ci si chiede se in realtà la logica del progetto non contribuisca a rendere precari e temporanei progetti che se ritenuti cruciali dovrebbero essere in qualche modo istituzionalizzati dall'ente pubblico.

2.1. I finanziamenti per le politiche di integrazione

Se analizziamo la ripartizione dei fondi nazionali per regione, dal 1998 al 2004, appare evidente come la Lombardia sia la regione che ha ricevuto il secondo finanziamento più alto in Italia, dopo il Lazio, dal 1998 al 2002 e il più alto finanziamento nel 2003 e nel 2004: 5,4 milioni nel 1998 (6,5 milioni nel Lazio), 5,3 milioni nel 1999 (5,8 milioni nel Lazio), 5,37 milioni nel 2000 (5,4 milioni nel Lazio), 11,78 milioni nel 2001 (11,8 nel Lazio), 6,8 milioni nel 2002 (6,8 milioni nel Lazio). Nel 2003 e 2004¹⁵ la Lombardia ha ricevuto invece il più alto finanziamento, pari rispettivamente a 122 milioni nel 2003 (seguita dalla Campania, con 103,8 milioni) e 141,497 nel 2004 (Dossier Caritas-Migrantes, 2005). I fondi nazionali

¹⁵ L'ammontare dei fondi del 2003 e del 2004 comprende il totale del Fondo per le Politiche Sociali e non più soltanto il Fondo per le Politiche Migratorie.

destinati alle politiche sociali sono stati poi dimezzati nel 2005, passando da un miliardo di euro, stanziato nel 2004, per tutta l'Italia, a 518 milioni. Questo ha causato un pesante ridimensionamento delle politiche sociali a livello regionale. Le politiche per l'immigrazione sono state particolarmente colpite di conseguenza, in seguito all'abolizione del vincolo di destinazione stabilito nel 2002 (Dossier Caritas-Migrantes, 2005, Barberis, 2009), anche se per il 2003 era stato stabilito il vincolo di destinare il Fondo per le Politiche Sociali ad ogni settore in misura pari ad almeno il 60% di quanto impegnato nell'anno precedente (Tosi, 2005). La Regione Lombardia in particolare ha ricevuto 73 milioni nel 2005, 110 milioni nel 2006, 105 milioni nel 2007, 93 milioni nel 2008, 73 milioni nel 2009, 54 milioni nel 2010 (Gori, 2010: 54). La maggior parte di questi fondi è stata destinata ai piani di zona (61 milioni nel 2005, 90 milioni nel 2006, 92 milioni nel 2007, 82 milioni nel 2008, 39 milioni nel 2009, 44 milioni nel 2010). (Gori 2010) (vedi tabella 4).

Tabella 4 – Fondi settoriali (2005-2009): importi (milioni di euro) di competenza della Lombardia e assegnazioni agli ambiti distrettuali e alle ASL.

		2005	2006	2007	2008	2009
Fondo Nazionale per le Politiche Sociali	Risorse per la Lombardia da decreti nazionali di riparto	73,3	109,7	105,4	92,9	73,3
	a. Risorse assegnate agli ambiti distrettuali	60,8	90,1	92,0	81,7	39,0
Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza	Risorse per la Lombardia da decreti nazionali di riparto			14,6	44,1	58,8
	Risorse assegnate alle Asl			8,6	22,0	16,0
	b. Risorse assegnate agli ambiti distrettuali			6,0	22,1	42,8
Fondo Sociale Regionale	c. Risorse assegnate agli ambiti distrettuali e al Comune di Milano	91,0	90,3	89,8	90,8	87,7
Totale risorse per PdZ (a+b+c)		151,8	180,4	187,8	194,5	169,5

Fonte: Elaborazione Gori (2010: 54) su Decreti Ministeriali e Delibere regionali di riparto.

È da notare che durante il biennio guidato dal governo Prodi, c'è stato un tentativo di ristabilire il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie, attraverso l'istituzione, presso il Ministero della Solidarietà Sociale di un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, con una copertura di 50 milioni di euro annui per il triennio 2007-2009, aumentato, per il 2008, di altri 50 milioni. A seguito del ricorso di Regione Veneto e Lombardia la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo il fondo in ragione del fatto che intaccherebbe la competenza esclusiva delle regioni relativamente ai servizi sociali (Dossier Caritas-Migrantes, 2005). Negli ultimi tre anni, l'ammontare del Fondo per le Politiche Sociali è andato diminuendo, anche se più o meno costante. Secondo il più recente dato a disposizione, per il 2013, sono stati destinati 70 milioni¹⁶.

Oltre ai fondi che fino al 2003 sono stati distribuiti alle ASL, va tenuto presente che parte dei finanziamenti regionali sono stati dati ai comuni, cioè al livello più locale (intervista Tosi, 2 luglio 2013). Tuttavia questa parte di finanziamenti è difficilmente rintracciabile in quanto è stato tolto l'obbligo di rendicontazione. Va

¹⁶ Lombardia Sociale. Disponibile: <http://www.lombardiasociale.it/2013/07/02/dalla-regione-70-milioni-per-il-fondo-sociale/>. Ultimo accesso: 2 settembre 2013.

considerato inoltre il fatto che esistono altri finanziamenti derivanti dalla Regione e finalizzati a settori speciali, rintracciabili solo attraverso dati eventualmente rilasciati dall'ente regionale stesso. Qualche finanziamento, che non passa necessariamente attraverso la Regione, arriva poi dal Ministero. Ne sono un esempio i fondi per i rifugiati e i richiedenti asilo. Da un lato questo fondo rappresenta uno dei pochi sforzi sistematici per la gestione di uno specifico ambito del tema immigrazione. Dall'altro il fondo non riesce a coprire, se non in minima parte, le richieste di accoglienza da parte dei gruppi target.

2.2. Uno sguardo al futuro

Se guardiamo al futuro delle politiche per l'integrazione lombarda, emergono sicuramente alcuni interrogativi.

Un primo interrogativo, come hanno sottolineato diversi intervistati, si pone rispetto al recente cambio di orientamento della Regione. Con l'insediamento della nuova giunta, in seguito alle elezioni del maggio 2013, la delega sull'immigrazione è stata infatti assegnata all'Assessorato alla Sicurezza, dopo essere stata assegnata per anni all'Assessorato alla Famiglia, alla Solidarietà e alle Politiche Sociali. Come ha sottolineato Valenti (intervista 24 maggio 2013), l'assegnazione della delega a questo assessorato è coerente con il consistente investimento, negli ultimi anni, in termini di immigrazione e sicurezza. Va anche sottolineato come si sia creata nel tempo una tensione tra le due principali forze politiche, caratterizzata da giunte provinciali prevalentemente di centro-sinistra 'schierate contro' la giunta regionale di centro-destra, in cui il tema della sicurezza è stato molto sbandierato a livello discorsivo, meno attuato a livello operativo: *'un po' a tutti i livelli come tema bandiera di carattere ideologico su cui polemizzare, difendere posizioni una contro l'altra, ad di là poi dell'effettiva opportunità politica di fare delle cose. Quindi si tratta di un tema spesso sbandierato ma poco frequentato in maniera sostanziale. Diciamo che il dibattito ideologico non ha giovato perché in ogni caso ha fatto perdere tempo ed energie anche se poi ci sono state casi apprezzabili, a livello locale, sia sul piano pratico che operativo, anche da parte della stessa Lega Nord, nonostante i proclami ideologici.'* (intervista Cavallari, 2 luglio 2013)

È verosimile che l'istituzione dell'Assessorato alla Sicurezza e all'Immigrazione da parte della nuova Giunta regionale abbia un impatto sulle politiche di integrazione e sul loro orientamento, *'in un contesto finora caratterizzato da un sostanziale vuoto legislativo e da una mancanza di visione'* (ibidem), oltre che da una *'scarsa sensibilità rispetto al tema complesso dell'immigrazione e dell'integrazione e alla scarsa capacità che ha dimostrato finora la Regione di interloquire con gli attori del territorio, come per esempio con i sindacati.'* (intervista Roversi, 11 luglio 2013). Per quanto sia troppo presto per un'analisi del nuovo orientamento, una prima riflessione può essere fatta sulla base del nuovo Programma di Sviluppo Regionale (PSR), approvato il 9 luglio 2013, che definisce gli obiettivi strategici e le politiche da realizzare nel corso della legislatura. Nell'ambito della sicurezza non è stato inserito alcun riferimento al tema dell'immigrazione. Tuttavia, in ambito sociale il PSR prevede, come parte degli interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale, la messa in atto, attraverso accordi con il governo centrale, di nuove iniziative e strumenti più adeguati e incisivi per la gestione dei flussi migratori e il contenimento e il contrasto del fenomeno dell'immigrazione clandestina. Nel PSR, sono indicati inoltre i seguenti risultati attesi: : interventi a sostegno dell'inclusione e della coesione sociale; redazione di linee di indirizzo per gli interventi a favore delle persone soggette a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; consolidamento delle realtà e delle relazioni con le comunità straniere presenti sul territorio regionale; formazione dedicata agli attori del sistema della sicurezza urbana sulle materie dell'immigrazione. In tema di inclusione sociale, il Piano prevede inoltre l'attivazione di percorsi di formazione e qualificazione professionale per i lavoratori immigrati che si occupano di servizio socio assistenziali domiciliari e misure di contrasto al lavoro sommerso.

Un secondo interrogativo emerge col il crescente radicamento degli stranieri sul territorio e la crescente presenza di figli di immigrati. Oggi i servizi sociali cercando sempre più un attivo coinvolgimento degli utenti nella definizione degli standard dei servizi. In questo senso è ragionevole pensare che possa farsi strada in modo importante il tema delle 'differenze identitarie' nell'accesso e nella fornitura dei servizi (Codini, 2012). Finora, in Lombardia, così come sul territorio nazionale, si sono presentate relativamente poche situazioni conflittuali da questo punto di vista, almeno rispetto ad altri Paesi EU, in quanto la soddisfazione dei bisogni primari da parte degli immigrati, legati al lavoro e alla casa, è stata fino ad oggi prioritaria ed ha lasciato poco spazio rivendicazioni relative alle caratteristiche dei servizi. Tuttavia questo tema è strettamente collegato al tema dell'identità culturale e personale come bene costitutivo della dignità umana, riconosciuto dalla Corte Costituzionale (sentenza 13/1994) tra i diritti fondamentali (ibidem). Si collega inoltre alla questione della discriminazione positiva: *'di per sé una regione può varare una legge specifica sull'immigrazione o non vararla e inserire norme specifiche per agli immigrati nelle discipline di settore. Queste sono scelte squisitamente politiche: davanti all'opinione pubblica le regioni tendenzialmente di sinistra hanno preferito fare la legge, le regioni di destra hanno preferito le norme. Il nodo che può essere interessante è invece questo: 'vale la pena di fare norme per gli stranieri'? Al di là di collocarle in una legge ad hoc o meno, la norma ha senso se vogliamo dare meno o dare di più in relazione a situazioni specifiche. Sul dare meno credo solo in alcune aree è stato fatto...e alcune delle più recenti interpretazioni giuridiche sembrano avallare tale scelta: sembra legittima la possibilità di applicare una qualche discriminazione agli alloggi di edilizia pubblica per esempio per gli irregolari e forse anche per chi ha un permesso di breve periodo e forse anche per chi risiede sul territorio da poco tempo (...). Sul dare di più invece sono state inserite delle misure specifiche, per esempio nei piani di zona, per chi ha chiesto status di rifugiato ed ha quindi dei bisogni specifici legati alla propria fragilità.* (intervista Codini, 11 luglio 2013).

Un terzo interrogativo emerge sicuramente in merito alla progettazione ed ai finanziamenti. In un contesto di risorse sempre più carenti, il finanziamento per progetti, negli ultimi anni, è diventato sempre più importante, *'è già di per sé è una forma sbagliata di sostenere le politiche di integrazione: rappresentano un modo per non istituire dei flussi costanti di finanziamento. Di solito sono previsti per esperienze innovative ma in realtà in gran parte sono concentrati su alcuni tipi di azioni locali tipo le attività di sportello e di mediazione. Il fatto che la Regione abbia continuato a finanziarli anno dopo anno vuol dire che non si tratta più di progetti innovativi. Significa che sto surrogando ... cioè detto più esplicitamente non ho scelto di istituzionalizzarli. (...) Questo non facilita sicuramente il processo di integrazione.'* (intervista Tosi, 2 luglio 2013).

Inoltre, si renderebbe utile un *'coordinamento dei vari servizi che sono cresciuti ... man mano che crescono si rischia la replica e quindi una mancanza di coordinamento che può diventare problematica anche perché sono ancora spesso impostati con un approccio di tipo emergenziale ma, 'laddove ci sono amministrazioni favorevoli, dal punto di vista ideologico, sarebbe importante cercare di andare oltre la questione del servizio che in questa fase rischia di ghettizzare gli immigrati. Ormai ci sono realtà che possono porre il tema immigrazione in modo diverso, in modo più interculturale'* (intervista Piazza, 15 luglio 2013).

In generale sembra che sia mancata in Italia, in genere, ma anche nello specifico in Lombardia, una visione sul tema dell'integrazione: *'non è mai stata colta come una risorsa e ricchezza. È stata vissuta sempre come fenomeno nuovo, forse inconsciamente pensato come temporaneo. Quindi vere e proprie politiche lungimiranti non se ne sono fatte. Si è sempre rincorsa l'emergenza, come dimostrano anche i servizi stessi della Caritas che sono ancora così importanti e non dovrebbero essere tali perché stanno tamponando la mancanza di servizi non coperti a livello istituzionale'* (intervista Cavallari, 2 luglio 2013).

E in questo contesto le comunità di origine immigrata tendono ad essere chiuse in sé stesse, se non in conflitto con altre comunità. In questo senso non si sta verificando una vera inclusione, né grazie a, né a dispetto delle politiche di integrazione messe in atto dallo Stato o dalla Regione Lombardia: *'grazie a Dio una parte [degli immigrati] ha saputo integrarsi nel senso di inserirsi professionalmente e abitativamente*

(...) con un buon livello integrazione Però mi vien da dire non grazie alle politiche pubbliche ma è avvenuto da sé grazie alle caratteristiche del nostro territorio, per l'offerta produttiva del nostro territorio e per le capacità che hanno avuto le persone e le famiglie di mettersi dentro il nostro territorio. Quello che non si è realizzato, anche dove le cose vanno bene, è una vera integrazione. Anche nella migliore delle ipotesi laddove ci sono queste comunità e funzionano, sono comunità piuttosto auto-referenziali. Soprattutto nel basso mantovano abbiamo comunità asiatiche che ben si sono inserite dal punto di vista lavorativo, nella produzione agricola e nell'allevamento, laddove abbiamo anche situazioni più buone con famiglie che lavorano e guadagnano bene ma poi queste famiglie, gruppi e comunità sono molto centrate su di sé, nei luoghi di incontro, di ritrovo, poco comunicano tra di loro. Si conta sulle nuove generazioni' (ibidem).

CAPITOLO 3

LE FORME DI PARTECIPAZIONE *DEGLI* IMMIGRATI E *PER* GLI IMMIGRATI IN LOMBARDIA

Questo capitolo presenta una panoramica sulle forme di partecipazione, istituzionali e meno, dei migranti, sul territorio lombardo, e cioè i consigli territoriali per l'immigrazione, le consulte istituite in alcuni comuni, le forme di associazionismo migrante e altre forme di partecipazione politica al di fuori dei canali istituzionali¹⁷.

3.1. I Consigli territoriali per l'Immigrazione

I consigli territoriali per l'Immigrazione (CTI) sono stati costituiti nel 1999 come articolazioni locali della Consulta nazionale. Come si legge nell'art. 3, comma 6 del Testo Unico Immigrazione, sono organismi di coordinamento delle amministrazioni pubbliche locali e del privato sociale che operano nei confronti degli stranieri extracomunitari, in cui sono rappresentati le amministrazioni locali, la Regione, gli enti locali, le associazioni localmente attive nel soccorso e nell'assistenza degli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro (art. 3 comma 6 Testo Unico Immigrazione). Sono presieduti dal Prefetto - che nomina a sua volta i componenti interni selezionandoli tra amministrazioni, organizzazioni, associazioni ed enti che si occupano di immigrazione. La loro funzione consiste nel monitoraggio delle presenze straniere sul territorio e delle esigenze legate ad esse, nell'analisi della capacità delle realtà locali di assorbire e gestire i flussi e nella promozione degli interventi da attuare localmente. Si tratta sostanzialmente di strumenti di raccolta e rielaborazione di dati sulle realtà locali e di riflessione e gestione delle problematiche relative all'ampio tema dell'immigrazione e dell'integrazione. Va sottolineato che nell'ordinamento giuridico italiano i CTI sono gli unici organi pubblici in cui è prevista la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati che si occupano di immigrazione. Come emerso nella ricerca¹⁸ di Bonetti (2011), anche le interviste ai referenti degli Osservatori Provinciali della Lombardia intervistati da Solano hanno messo in evidenza la variabile efficacia nel funzionamento dei CTI. In alcune province, sono stati organizzati incontri e forme diverse di progettualità in modo puntuale, in altre, ove è stato fatto, è stato fatto in modo più sporadico.

Secondo Bonetti, la minor efficacia nel contesto lombardo può essere ricollegata a due questioni principali: da un lato va considerato il ruolo fondamentale dei prefetti - il maggiore o minore attivismo da parte loro in ogni singolo consiglio ha inciso in modo sostanziale sul funzionamento dei CTI stessi - così

¹⁷ Un paragrafo a parte meriterebbe di essere riservato agli sviluppi del Centro Immigrazione di Milano, ma attualmente il progetto non è ancora completato ed è quindi ancora presto per poterlo valutare in modo critico. Altro organismo interessante del territorio milanese è senz'altro il Forum delle religioni, ma non sono state raccolte, al momento, sufficienti informazioni su di esso. Per quanto si legge dal sito internet dedicato¹⁷, 'negli anni '80 a Milano, come in altre città italiane, sono andate moltiplicandosi le iniziative di presentazione delle religioni e di incontri interreligiosi su temi di comune interesse (...) La progressiva presa di coscienza del ruolo delle religioni in una società sempre più globale' ha fatto da 'background' alla nascita del Forum delle Religioni. (...) Rispetto a tutte le altre precedenti e numerose iniziative, costituisce un fatto decisamente nuovo, perché esso nasce come una forma di paritetica e multilaterale auto-convocazione da parte dei soggetti appartenenti all'area religiosa delle quattro tradizioni (buddista, cristiana, ebraica, musulmana) presenti a Milano in modo sufficientemente strutturato. Nella sua novità il *Forum* si diversifica sia dalle iniziative promosse da un ente civile, sia da quelle proposte da un soggetto religiosamente connotato. (...) I principali obiettivi del forum sono: approfondire la mutua relazione e progredire nella reciproca accoglienza, nella conoscenza dei fondamenti teorici e delle prassi di ciascuna comunità; promuovere la cultura del dialogo, della solidarietà e della pace; favorire il confronto sulle tematiche di comune interesse in rapporto all'interazione con la società civile; esprimere un punto di riferimento significativo delle tradizioni religiose presso gli enti locali e le istituzioni civili; promuovere la tutela della libertà di culto, di religione e di fede e impegnarsi contro ogni forma di discriminazione religiosa.

¹⁸ Si tratta di una ricerca-azione svolta in due periodi, dicembre 2010 e dicembre 2011, attraverso l'invio di questionari ai vari membri dei CTI.

come il ruolo dei membri interni, soprattutto per quanto riguarda la pressione esercitata per l'organizzazione di incontri e la partecipazione attiva di tutti i membri; dall'altro sono da sottolineare una serie di fattori legati alla rappresentanza: la scarsa rappresentanza delle comunità migranti, una rappresentanza sbilanciata più verso le amministrazioni statali che verso gli enti locali (per esempio, nei CTI sono presenti soltanto i sindaci dei comuni capoluogo), una rappresentanza che si caratterizza per un profilo 'sussidiario' rispetto alla Regione Lombardia, in seguito alla scelta della Giunta regionale, nel 1999, di nominare come rappresentanti degli 11 CTI i Direttori delle Asl locali, escludendo invece l'ORIM e altre realtà locali che si occupano di immigrazione. Nelle parole di un rappresentante della CGIL di Brescia (intervista Valenti, 24 maggio 2013) i CTI sono una forma di *'parlamentarismo talmente disarticolato (con la presenza di imprese, sindacati, polizia, prefettura...)* che alla fine non rappresentano nessuno... a Brescia, come in altre provincie continuano ad esistere, non sono mai stati aboliti, ma si incontrano principalmente per dare informazioni in merito ad aggiornamenti normativi, che magari i membri hanno avuto due mesi prima (!) ... Non sono nemmeno dei luoghi di negoziato.'

In termini di organizzazione interna, emergono due tipologie di consigli territoriali: quelli che hanno creato al loro interno dei gruppi di lavoro che si incontrano regolarmente e quelli che non hanno creato affatto né commissioni né gruppi di lavoro su tematiche specifiche e che organizzano poche riunioni all'anno. La maggior parte dei consigli in Lombardia appartengono a questo secondo gruppo, secondo Bonetti.

È evidente che la scelta dei primi può costituire una modalità gestionale specifica nonché un'occasione aggiuntiva per approfondire aspetti o problematiche sulla base delle esigenze locali e delle richieste avanzate dai membri interni. Può rappresentare soprattutto un indice dell'effettiva operatività di ogni consiglio, in un contesto in cui la più importante attività svolta è spesso collegata alla sola valutazione dei progetti da presentare per rispondere ad un bando nazionale o europeo. In questo quadro va comunque rilevato che alcuni CTI, ed in particolare quelli di Lecco e Lodi, si distinguono per un'organizzazione articolata e per un'attività intensa, vivace, aperta all'innovazione, oltre che per le sinergie tra attori pubblici e privati, come confermato anche dai referenti degli Osservatori Provinciali intervistati nel mese di settembre 2013 da Solano. Nell'indagine di Bonetti, il consiglio bergamasco è risultato ancora più attivo ed efficace. Il direttore dell'Ufficio ANOLF di Bergamo (intervista Allieri, 19 luglio 2013) ha tuttavia commentato in modo piuttosto negativo a questo proposito, sottolineando come l'organismo non funzioni molto e come le riunioni siano più che altro finalizzate all'approvazione di progetti per la ricerca di finanziamenti. Ha sottolineato invece il ruolo cruciale del 'Coordinamento degli sportelli immigrazione', che fa parte del consiglio stesso, e che è molto attivo sul territorio, soprattutto nelle questioni burocratiche legate a permessi di soggiorno e ricongiungimenti che sono di fondamentale importanza nella vita quotidiana dei migranti.

In generale, resta l'impressione sostanziale che l'attività dei consigli in Lombardia sia poco continuativa e coordinata e che sia per ora confinata prevalentemente alla gestione delle emergenze e, in alcuni casi all'aggiornamento normativo dei soggetti sul territorio. Ciò che va maggiormente evidenziato è come i consigli siano organismi ancora poco conosciuti sul territorio. Una conferma in questo senso si è avuta dai testimoni privilegiati intervistati, la maggior parte dei quali hanno dichiarato di non conoscere i CTI o di non conoscerne le funzioni e gli obiettivi specifici. Molti di loro hanno tuttavia collegato in qualche modo i CTI con 'l'emergenza libica', (vedi intervista Cavallari, Todeschini, Pagani) suggerendo come in quell'occasione ci sia stato uno sforzo per una gestione coordinata delle problematiche emerse.

Alcuni intervistati hanno inoltre lamentato più volte lo scarso coinvolgimento da parte della Regione sui temi dell'immigrazione, sia attraverso i consigli che in qualsiasi altra forma, nonostante siano state avanzate richieste esplicite da attori come i sindacati: *'nella scorsa legislatura abbiamo tentato un incontro tra Regione CGIL, CISL e UIL , ponendo il problema della necessità di un coordinamento e di un tavolo di confronto e dicendo che a noi non interessava richiedere come obbligo di insediare la Consulta ma di avere un tavolo di confronto a livello inter-provinciale, parlando anche di profughi per esempio.*

Abbiamo avuto un incontro con un dirigente che poi non ha detto più nulla. Poi ora l'Assessorato che si occupa di immigrazione è sotto la sicurezza... noi adesso abbiamo richiesto di nuovo di riprendere la questione dell'accordo Stato-Regioni per la sanità però contestualmente richiederemo ancora di avere un tavolo. (intervista Roversi, 19 luglio 2013).

'Diversamente dal contesto provinciale che è molto attivo, non vorrei dire una cosa sbagliata ma non credo che esista in regione Lombardia un meccanismo di confronto, al contrario di altre regioni, previsto dallo statuto regionale. Ora credo non si faccia nulla. Quando ero Rappresentante regionale della Caritas sui temi dell'immigrazione [fino al 2012] la Regione ha proceduto per alcuni anni con convocazioni dalle diverse realtà e provincie con dei laboratori e dei workshop, ci ha convocati ripetutamente con questionari gestiti da un'agenzia specializzata di ricerca (...) però più a modo di fotografia dell'esistente che impostando elaborando iniziative e politiche specifiche (...). Di recente non mi risulta che siano state prese iniziative di consultazione. Anche noi abbiamo lamentato il fatto che nell'attuale statuto regionale non preveda un organismo, che era contemplato nel precedente, che funzioni come consiglio dedicato ai temi dell'immigrazione.' (intervista Cavallari, 2 luglio 2013)

Qualche intervistato è stato più positivo, parlando in prospettiva futura, del coinvolgimento da parte della Regione attraverso i consigli territoriali: *'Il Centro Territoriale per l'Immigrazione è stato re-vitalizzato dall'arrivo della nuova Dirigente, la Dott.ssa Cera ... ha nuove idee... È da anni che aspettavamo il decreto per essere ammessi al CTI. Abbiamo partecipato ma non eravamo ancora inclusi come membri effettivi. Stanno cercando di farlo funzionare perché finora non ha funzionato proprio per nulla. La mia sensazione è che essendoci pochi soldi...(...) cercano di far lavorare il loro personale, utilizzando il terzo settore come supporto un po' per tutto. Io mi sto un po' ribellando perché la co-progettazione viene cercata ma i FEI vengono dati a Comuni e istituzioni che portano via tutti i fondi. Prima dell'arrivo di questa dirigente abbiamo continuato a chiedere collaborazione ma non c'è stata. Siamo andati avanti per esempio su un progetto sui ricongiungimenti con il Comune e abbiamo chiesto al CTI di aprire un tavolo di confronto su questo ma non siamo mai riusciti a farlo partire, nemmeno con altri sindacati. Ora pare che vogliono presentare un progetto proprio sui ricongiungimenti...'* (intervista Busnelli, 15 luglio 2013). Come evidenziato dall'estratto, l'intervistata ha sottolineato anche come spesso le istituzioni 'sfruttino' il terzo settore coinvolgendolo per la co-progettazione senza di fatto avviare un lavoro inclusivo di rete che preveda la partecipazione dei vari attori del territorio.

3.2. Le Consulte

Il cap. B della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri (ratificata con la legge 203/1994) prevede la costituzione di organi consultivi o l'attuazione di disposizioni istituzionali al fine di garantire un'adeguata rappresentanza dei residenti stranieri nelle collettività locali caratterizzate da una consistente percentuale di presenze. Inoltre, la legge 142/1990 ha conferito maggiore autonomia alle amministrazioni locali in materia di partecipazione. In questo contesto, alcuni comuni hanno dato vita a forme di partecipazione specifiche per i residenti di origine immigrata. Lo strumento più utilizzato è quello della consulta, con due finalità: da un lato quella di consentire agli amministratori di conoscere gli orientamenti delle comunità straniere presenti nel territorio, dall'altra quella di dare ai residenti stranieri extracomunitari una forma di partecipazione politica essendo ad essi precluse le forme di partecipazione previste per i cittadini italiani.

Il ricorso alla consulta si è diffuso anzitutto in Emilia-Romagna e poi, seppur in misura minore, in comuni di medie dimensioni del centro-nord e in città metropolitane come Roma e Torino. Nel territorio lombardo esiste una consulta a S. Donato Milanese, a Pioltello, a Suzzara (in provincia di Mantova), ad Abbiategrasso, Pero, Segrate, Rozzano (Codini, 2006).

Analizzando più nel dettaglio le singole consulte, l'autore si sofferma su alcuni punti critici.

Nel caso di S. Donato, Pioltello e Suzzara troviamo una consulta *per* gli stranieri, nel senso che i rispettivi organismi sono composti in prevalenza da amministratori ed esponenti del privato sociale - nella misura di un terzo dei componenti, mentre risulta più ridotta la rappresentanza dell'associazionismo migrante - di cui vengono designati dei rappresentanti con modalità diverse: in alcuni casi per designazione diretta, in altri per co-optazione, in alcuni casi con specifico riferimento ai migranti naturalizzati soltanto, in altri casi con riferimento alle comunità più rappresentative (in termini percentuali) rispetto alle presenze sul territorio locale. Va sottolineato come in altri comuni sia stata privilegiata la costituzione di consulte *degli* stranieri, ossia organismi costituiti dagli stessi migranti. È questo il caso, per esempio, di Bolzano, Roma e di vari comuni dell'Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda le funzioni delle consulte, in Lombardia, alcuni comuni, come Segrate e San Donato, sono abbastanza generici e parlano di collaborazione sui temi dell'immigrazione, altri comuni, come Pioltello e Abbiategrasso, vengono identificate specifiche attività tra cui: esprimere pareri in procedimenti per atti amministrativi, elaborare progetti di intervento comunale, organizzare eventi e attività cultura e informative. In ogni caso, in generale, tra le attività svolte dalle consulte vanno annoverate le iniziate di tipo informativo, di dialogo interculturale, contro la xenofobia e le forme di discriminazione e quelle di promozione della partecipazione degli stranieri alla vita pubblica. In alcuni comuni, Abbiategrasso, Pero, Rozzano e Segrate, i membri della Consulta sono invitati e possono partecipare alle sedute dei consigli comunali, anche se non è concesso loro il diritto di voto.

3.3. L'Associazionismo migrante

Nell'ottobre 2010, in tutto il territorio lombardo, sono state censite¹⁹ complessivamente 304 associazioni di migranti (Caselli, 2011). La maggior parte delle associazioni risultavano concentrate nella provincia e più precisamente nella città di Milano (un terzo del totale). Una diffusione significativa del fenomeno è stata inoltre riscontrata nella provincia di Brescia, dove sono state censite 48 associazioni (15,8% del totale).

Le associazioni si caratterizzano per una certa fragilità organizzativa, aspetto che non sorprende considerando che si tratta di realtà per lo più di recente costituzione, con massimo tre anni di vita (25,7% del totale). Tuttavia, accanto a queste realtà iniziano a farsi più numerose le associazioni con esperienza almeno decennale (29,1%). Questo suggerisce che in quadro tendenzialmente instabile, in cui molto associazioni nascono per poi scomparire, si sta consolidando un nucleo quantitativamente importante di realtà associative di migranti.

Guardando agli altri dati emersi nella ricerca, va evidenziata la marcata connotazione etnico-nazionale delle associazioni: tre quarti di esse sono infatti composte da migranti riconducibili quasi esclusivamente (50,2%) o in prevalenza (25,4%) ad uno specifico gruppo nazionale.

Particolarmente diffuse sono le associazioni collegate con i Paesi dell'Africa subsahariana (37,7%); ci sono poi associazioni legate all' America Latina, al Nord Africa e all'Asia (rispettivamente 18,6%, 17,3%, 16%), Nord Africa; in percentuale inferiore si trovano anche associazioni collegate all'Europa Orientale (10,4%). Guardando alle specifiche nazionalità prevalgono le associazioni promosse da cittadini del Senegal (27%), seguite da quelle promosse da marocchini (26%), peruviani (21%), filippini (14%), ivoriani (13%).

¹⁹ La ricerca, guidata da Caselli (2011) è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario, a partire da una lista di circa 600 contatti potenziali. Al 2011, l'universo indagato risultava tuttavia ancora incompleto, come sottolineato dagli autori stessi. In termini operativi, la ricerca ha considerato come associazioni di migranti tutti quei gruppi, formali ma anche informali, dotati di un minimo di stabilità temporale e le cui attività siano portate avanti prevalentemente - ma non necessariamente in maniera esclusiva - da cittadini di nazionalità non italiana.

Secondo l'ipotesi avanzata dagli autori, il numero delle associazioni riconducibili ad una specifica nazionalità potrebbe essere inversamente proporzionale alla loro autorevolezza e rappresentatività e allo stesso tempo direttamente proporzionale al grado di frammentazione e conflittualità del gruppo di riferimento.

Con riferimento agli obiettivi delle associazioni prevale la promozione dell'integrazione e dell'inserimento degli immigrati (46,2%), perseguite attraverso l'erogazione di aiuti e servizi agli immigrati (nel 37,5% dei casi). Tra le finalità più frequentemente citate vanno segnalate inoltre la cooperazione internazionale (26,9%) (vedi anche Mezzetti, 2008 e Marini, 2013), l'attività aggregativa e sportiva (13,0%), la tutela dei diritti e l'assistenza legale (12,3%).

In generale, molte delle associazioni lamentano la scarsità di risorse economiche (nel 67,9% dei casi), così come di una sede o comunque di spazi adeguati alle proprie esigenze (61,8%). Oltre un quarto delle associazioni segnala anche una certa difficoltà nel rapporto con le istituzioni e con la società locale, mentre una parte di esse (11,4%) sottolineano la fatica nella promozione delle proprie iniziative e nel coinvolgimento di nuovi associati.

Le iniziative messe in campo vanno dai corsi di italiano, all'orientamento al lavoro e alla rete dei servizi socio-sanitari, al supporto per l'espletamento delle pratiche burocratiche, ai corsi di educazione civica, servizi di mediazione linguistica e di supporto al percorso scolastico dei minori, nonché al sostegno, in generale, all'autonomia quotidiana. Spesso contestualmente a queste attività, alcune associazioni promuovono interventi che pongono una maggiore enfasi sugli aspetti di riconoscimento culturale e identitario e quindi non solo di sostegno morale ma anche 'simbolico'. Nello specifico contesto milanese, dove si concentrano la maggior parte delle associazioni, si evidenziano attività simili legate alla prima accoglienza, agli sportelli informativi e legali e al supporto logistico, così come all'assistenza per la ricerca di un lavoro, ed infine ai corsi di alfabetizzazione e lingua italiana (Ambrosini 2000, 2005, Camozzi 2006, Camozzi 2008).

3.4. Altre forme di partecipazione dei migranti

'Con gli 'eventi della gru' si sono create delle forme di partecipazione che già stavano emergendo... queste forme di partecipazione ci sono ancora. A Brescia ci sono alcune realtà interessanti organizzate dai centri sociali che hanno strutturato un servizio di diritti per tutti (...) queste persone stanno tutelando con più coraggio dagli sfratti per esempio. Noi, come sindacato, abbiamo partecipato a tutte queste iniziative, tenendo però la barra perché non sfociassero in scontri sociali, non incattivire la città nei confronti degli stranieri, negoziare i diritti senza andare a colpevolizzare la cittadinanza (...) la gru è stata una di quelle esperienze in cui la città si è spaccata, da una parte a sostegno della gru e del diritto di questi stranieri a rimanere qui, e dall'altra quelli che dicevano che dovevano andar via... alla fine abbiamo vinto perché infatti chi ha partecipato è ancora qui, anche se poi i permessi sono arrivati a singhiozzo. Da quella esperienza è nata un'altra aggregazione forte, sulla questione dei diritti è nato 'diritti per tutti' che è collegata agli antagonisti che stanno lavorando con l'appoggio di consulenti legali (...) avvocati che fanno consulenza gratuita. Ciò che va sottolineato è che di fatto c'è stata una continuità nei servizi che la città [al di fuori dell'istituzione] ha saputo sviluppare comunque [anche se la giunta qualche anno fa aveva chiuso lo sportello stranieri da anni molto attivo sul territorio]. (intervista Valenti, 24 maggio 2013)

Come si evince da questo estratto, in alcuni contesti lombardi, ed in particolare nel contesto bresciano, emergono delle forme di aggregazione e di partecipazione politica degli immigrati molto importanti, forme di partecipazione che sono cresciute anche in coincidenza con situazioni specifiche (nel caso della gru legate per esempio a problematiche con i permessi di soggiorno ed i loro rinnovi) ma che si stanno comunque mostrando come durature nel tempo e che si stanno anzi consolidando in forme di partecipazione più stabile.

Certamente il contesto bresciano ha le sue specificità: *'Li le contraddizioni sono state più forti e quindi probabilmente si sono esasperate delle situazioni... che comunque sono sempre state gestite. Una sabato scorso [6 luglio 2013] davanti alla Prefettura perché sono state indagate 130 persone per fenomeni di varia natura, alcune sono cose banali altre delle vere e proprie truffe come datori di lavoro che hanno dichiarato redditi falsi, ecc. Il risultato di questo è che hanno chiuso lo sportello unico. Ora pare che riusciranno a riaprire ma questo ha comportato un disagio pazzesco per tutti quelli che avevano già appuntamenti e visto che già hanno grandi ritardi. (...) Anche la gru a suo tempo era collegata a truffe subite da questi lavoratori che chiesero appunto un permesso di soggiorno. Era partito dalle comunità immigrate che hanno fatto riferimento al Coordinamento immigrati che hanno fatto riferimento ad un compagno della CGIL, Driss... però hanno trovato un muro da parte del Prefetto. Alla fine la cosa è stata gestita.'* (intervista Roversi, 11 luglio 2013)

Resta il fatto che l' 'esperienza della gru', sia nel bresciano che nel milanese, è stata un'esperienza significativa, in termini di partecipazione politica dei migranti, come sottolineato anche da Montagna (2012). E al termine delle proteste, il gruppo ha comunque continuato a mobilitarsi, emergendo sempre più come attore politico. Va inoltre notato come il gruppo abbia ripetutamente collegato la protesta allo scopo di far emergere agli effetti economici sul mercato del lavoro. Questo suggerisce quindi il tentativo di andare oltre ad una rivendicazione con risvolti 'etnici' per abbracciare temi di interesse per tutta la comunità del territorio.

Non sono mancate critiche, anche rispetto a queste iniziative, per quanto riguarda il tema della rappresentanza degli immigrati: come riportato da Montagna, più voci hanno sollevato il fatto che fossero state coinvolte soltanto le comunità (percentualmente) più rappresentative.

Parlando di rappresentazione degli immigrati, i sindacati – che sono tra gli attori che hanno criticato la scarsa rappresentatività dei migranti nell'esperienza della gru - si stanno muovendo da qualche anno nel tentativo di coinvolgere maggiormente gli immigrati, così come di favorire la loro rappresentanza anche all'interno delle strutture organizzative, data anche la crescente percentuale di sindacalizzazione (per quanto riguarda la CGIL almeno si parla del 14% degli attivi con un trend di crescita costante nel tempo, nonostante gli effetti della crisi che inevitabilmente si fanno sentire – intervista Roversi, 11 luglio 2013): *'L'esigenza diventa sempre di più quella di diffondere in tutta l'organizzazione l'idea che la società sta cambiando e bisogna quindi recepire anche questa nuova esigenza.. e quindi anche al nostro interno fare tutta una serie di aggiustamenti che vedono il riconoscimento di questa specificità. L'obiettivo avrà probabilmente dei tempi lunghi ma arrivare a ricondurre tutto ad un'unica voce, quella della figura del lavoratore e superare l'ufficio stranieri sarebbe importante. L'altra questione sarebbe riuscire anche all'interno della CGIL a dare più ruoli di responsabili agli immigrati anche per questione di visibilità perché finché vengono visti come quelli che fanno lavori meno qualificati e con ruoli meno significativi nella scala sociale saranno sempre visti come poveri cittadini di serie B. Se invece iniziano ad avere ruoli di responsabilità probabilmente anche nell'immaginario della gente passa l'idea che sono persone in grado di svolgere qualsiasi tipo di lavoro e ricoprire qualsiasi ruolo. Se fai verifica in alcune categorie ma anche negli apparati ci sono già rappresentanze, anche se non ho dati alla mano.'*

Una scelta nella direzione della 'de-etnicizzazione' è stata fatta anche da alcune realtà del privato sociale e dei sindacati: *'È stato creato un gruppo di iniziativa civica [grazie al supporto della CGIL di Brescia e della Fondazione Piccini], mettendo insieme i sindacati, qualche amministratore disponibile, varie realtà di volontariato, realtà associate, culturali, così come si è cercato di coinvolgere le realtà scolastiche. Non è né una cosa confessionale né politica, è un luogo dove si costruisce cittadinanza, con due obiettivi, il bene del territorio e il bene della comunità, il territorio va salvaguardato, amato, tenuto bene e la comunità va tenuta insieme in modo solidale... e per amalgamare questo senso di appartenenza, abbiamo lanciato un progetto di co-sviluppo coinvolgendo la comunità pakistana, costruendo una scuola nel nord ovest del Pakistan, senza finanziamenti dall'alto (...) stiamo tentando con la comunità maliana di costruire un pozzo a Gao'*

(...) siamo entrati nel circuito EUNOMAD che è sul co-sviluppo... insomma il tema del co-sviluppo è centrale per il gruppo, con l'obiettivo di far partecipare la comunità e creare una filiera di solidarietà che esiste ma che deve de-etnicizzarsi. L'idea per ora è di creare 5-6 realtà nella provincia, con una rappresentanza che diventi un organo di pressione politica.' (Valenti, 24 maggio 2013).

Oltre all'esperienza delle proteste di Brescia e Milano, altre forme di partecipazione sono emerse nel territorio milanese: *'In questi territori le questioni vengono gestite... per esempio a Monza hanno costituito ... alcune camere del lavoro hanno costituito delle associazioni con l'aiuto della CGIL. A Monza esiste diritti insieme, a Sondrio un'altra che si chiama articolo 3 che però sono associazioni promosse dalla CGIL. Noi come CGIL non abbiamo la possibilità di partecipare a bandi, ecc, in questo senso le associazioni consentono di mettersi in rete, avere risorse, ecc. A diritti insieme c'è questa compagna che lavora e che ha contatti diretti con gli immigrati. Queste associazioni generalmente hanno contatti con Prefetture, Questure, ecc e quindi quando emergono i problemi possono sfociare in manifestazioni e proteste, perché sono esasperati, ma in generale si cercano di gestire evitando il più possibile i conflitti Si cerca di trovare una soluzione che dipende sempre dalla sensibilità delle questure... Poi mi viene in mente una cooperativa a Sesto che si occupa di tratta ma anche di problemi sul lavoro e che ha contatti costanti con le associazioni di immigrati.'* (intervista Roversi, 11 luglio 2013)

Un ultimo accenno va fatto rispetto alle forme di mobilitazione, sia a Milano che Brescia, a supporto degli imprenditori di origine immigrata che gestivano phone centre. Si tratta di proteste organizzate in coincidenza con l'approvazione di una normativa regionale, successivamente dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, e di regolamenti comunali di tipo discriminatorio (vedi Semprebon 2013).

CAPITOLO 4

I PROGETTI DI INTEGRAZIONE IN LOMBARDIA

4.1. Gli attori

Nel panorama delle politiche di integrazione emergono una pluralità di attori. La mancanza di connessione tra politiche migratorie, esigenze del sistema economico e bisogni sociali emergenti ha rappresentato un terreno fertile per l'intervento di molti attori della società civile, tra cui sindacati, realtà ecclesiastiche, privato sociale, ecc.

Per quanto riguarda in particolare le realtà direttamente dipendenti dall'autorità ecclesiastica o comunque collegate con la Chiesa (Caritas, parrocchie, ecc), è stata svolta un'indagine, nel 2011, da parte della Conferenza Episcopale italiana. La rilevazione, effettuata in tutte le diocesi italiane tra aprile e dicembre 2010, ha raccolto dati relativi a tutti i servizi attivi al 31 dicembre 2009 e operanti sul territorio nazionale con continuità e stabilità strutturale (considerando tra i criteri: attività organizzate, esistenza di statuto o regolamento, sede propria, operatori dedicati, ecc.). Dalla rilevazione è emerso che quasi la metà dei servizi sono dislocati nel Nord (26,1% nel Nord Ovest e 21,8% nel Nord Est). La regione con il maggior numero di servizi è la Lombardia (1.862 rispetto al totale nazionale di 14.246), seguita da Emilia-Romagna (1.512), Toscana (1.492) e Veneto (1.227). Tuttavia, la regione con il maggior numero di servizi specifici per immigrati è la Toscana. Seguono, con un numero sensibilmente inferiore, la Lombardia, il Lazio, il Veneto e il Piemonte. Parlando del dato nazionale, oltre la metà dei servizi per immigrati sono stati promossi dalla Caritas diocesana e dalle parrocchie. Sarebbe interessante capire se questo dato si conferma anche a livello regionale. Indica tuttavia l'importanza che gli attori ecclesiali rivestono in Lombardia (come in altre regioni) (Dossier Caritas-Migrantes, 2011).

I Comuni d'altro canto sono l'attore pubblico che ha continuato a giocare un ruolo fondamentale nelle politiche per gli immigrati, come sottolineato da vari autori, per quanto la mancanza di un quadro definito a livello nazionale abbia portato alla frammentazione degli interventi e alla variabilità nell'accesso ai servizi, anche in casi contigui dal punto di vista territoriale e/o politico (Fasano, Zucchini, 2001; Tosi 2007; Zincone, Caponio 2005 cit. Barberis 2009). Interventi e servizi sono infatti in larga parte strettamente collegati con l'agenda politica locale, da un lato, e i rapporti fra amministrazioni locali e terzo settore, dall'altro, come suggerito da vari intervistati (vedi anche Ambrosini 1999, Zincone, Caponio, 2005, Zucchetti 1999 cit. Barberis 2009).

Mentre lo scopo della legge 40/1998 era di garantire un ruolo di coordinamento alle regioni e di conseguenza agli enti locali, le politiche di integrazione continuano a scontare un orientamento a breve termine, soprattutto in quanto si situa in canali di finanziamento annuali o triennale per progetto. Alcune regioni hanno cercato di far fronte a questo aspetto attraverso l'integrazione dei servizi e interventi per gli immigrati con le iniziative per altre politiche socio-sanitarie (ad esempio Puglia, Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Piemonte).

Uno strumento a disposizione dei Comuni più grandi è, o comunque è stato, laddove esiste, l'Ufficio Stranieri. A Milano l'Ufficio Stranieri e Nomadi è stato nel 1986. Inizialmente afferiva all'Assessorato Servizi Sociali e si concentrava sull'osservazione del fenomeno. Dal 1990 il Centro Stranieri, nato in seno al settore Educazione, nel 1989, si è occupato del coordinamento dei centri di prima accoglienza ed è diventato il principale sportello informativo nonché promotore di iniziative riguardanti la scuola e la formazione. La sua sede logistica è stata condivisa con la Consulta per l'Immigrazione istituita nel 1986. Questo avrebbe certamente potuto rappresentare una concreta opportunità per la condivisione sia di intenti che di progettualità. L'esistenza di due centri rivolti in apparenza alla stessa utenza ha spinto l'assessore comunale alla loro unificazione, in vista di una ristrutturazione (Fondazione ISMU, 1996). Il nuovo apparato non è

stato tuttavia dotato di un referente politico chiaro come i due precedenti organismi. Al suo interno sono stati inseriti operatori del settore educativo e assistenti sociali ma pare non sia mai decollato. Nel 1994, gli operatori sono stati trasferiti nel proprio assessorato e l'Ufficio Stranieri è stato attribuito all'Assessorato Igiene Sanità e Emarginazione. La mancata fusione testimonia forse anche delle difficoltà di fusione tra due diverse visioni. Come indicato nel sito del Comune di Milano, attualmente esistono tre sportelli informativi a Milano che si occupano di: dare informazioni a tutti i cittadini rispetto a normativa, servizi disponibili sul territorio, sulle procedure burocratiche (visti, permessi di soggiorno, rinnovi, ricongiungimenti familiari, assistenza sanitaria, ecc); svolgere attività di segretariato e servizio sociale dando assistenza a quanti necessitano di assistenza sociale; fornire un supporto in termini di orientamento al lavoro e formazione; coordinare l'ammissione nei centri di prima accoglienza di Milano; offrire orientamento e assistenza a richiedenti asilo e rifugiati; offrire orientamento e consulenza giuridica gratuita agli operatori di enti pubblici e privati; fornire servizi di interpretariato per la traduzione di documenti; offrire consulenza anche attraverso la messa a disposizione di dati relativi alla popolazione straniera che vengono elaborati annualmente. Non è evidente invece un eventuale ruolo di tipo più strettamente progettuale, più evidente nei casi di Bergamo e Brescia che, secondo alcuni commentatori (ibidem) sembrano essere stati capaci di coniugare al meglio progettualità e coordinamento.

4.2. I progetti locali per l'integrazione nel periodo 1998-2003: una valutazione

Come anticipato, la legge. 40/1998 ha introdotto per la prima volta in Italia un quadro organico per le politiche di integrazione degli immigrati, creando le condizioni per la razionalizzazione e il rafforzamento dell'azione locale, assegnando un ruolo fondamentale nelle politiche di integrazione alle regioni, agli enti locali e al settore non profit e soprattutto istituendo – con il Fondo nazionale per l'immigrazione – un flusso di risorse stabile per le politiche di integrazione, da ripartire tra le regioni.

Coerentemente con i dispositivi normativi nazionali, il primo programma regionale era finalizzato ad ampliare e migliorare la rete, già esistente, della prima accoglienza. Era quindi prevista una sola tipologia di progetti finanziabili, relativa appunto all'ambito dell'accoglienza. Nei programmi successivi la possibilità di finanziamento è stata estesa non solo ad altre tipologie abitative, ma anche ad altre tipologie di progetto relative ai seguenti ambiti: salute, formazione professionale, lavoro, qualificazione dei servizi e mediazione linguistico-culturale.

Dal 1998 al 2000 la valutazione dei progetti e la ripartizione della quota regionale del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie erano di competenza della Regione Lombardia che, dal 2001, ha provveduto alla sua distribuzione tra le Asl lombarde e il comune di Milano²⁰. Le Asl, a loro volta, provvedevano alla valutazione dei progetti e all'assegnazione dei fondi su base locale. Nel 2003, dopo che il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie è 'confluito' nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, il budget ha continuato ad essere ripartito tra le ASL. Nel 2005, le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali sono state invece assegnate direttamente agli ambiti distrettuali e al Comune di Milano (Tosi, 2005).

Dal 1998 al 2003 sono stati presentati 1.619 progetti, dei quali 895 sono stati co-finanziati dalla Regione Lombardia²¹. Tra i progetti presentati si registra un incremento annuale piuttosto elevato (145% tra programma 1998 e 1999; 83% tra il 1999 e 2000; 42% tra il 2000 e 2001) fino al 2001, anno in cui si registra un picco di 465 progetti presentati. Successivamente il numero di progetti scende (304 nel 2002, 270 nel 2003, 244 nel 2004). Il numero di progetti finanziati è andato aumentato in modo pressoché costante fino al 2002; nel 2003 e nel 2004 il numero è rimasto invece fermo. Seppure con qualche calo nelle richieste di finanziamento, questi dati sono a testimoniare una capacità di

²⁰ Sulla base del numero di immigrati presenti sul territorio di competenza e sulla base delle esigenze territoriali.

²¹ I dati che seguono sono tratti dal seguente rapporto: Tosi A. (a cura di) (2005) Cap 7. Gli interventi per l'integrazione degli immigrati della Regione Lombardia 1998-2003. In Rapporto ORIM 2004, 227.

progettazione a livello locale, fin dalla fine degli anni novanta ed una consistente domanda di accoglienza e integrazione da parte del territorio.

Osservando la distribuzione per area di intervento risulta che tra il 1999 e il 2003 la maggior parte dei progetti si colloca nell'area della mediazione interculturale, in quella dei servizi per l'immigrazione e in quella della scuola: insieme queste aree costituiscono oltre il 56% di tutte le realizzazioni. Un considerevole aumento è stato registrato invece nel 2004 in merito ai progetti che realizzano servizi per l'immigrazione (in un solo anno sono aumentati da 18% al 28% degli interventi finanziati): si tratta per lo più di Sportelli Unici e Servizi Informativi per gli stranieri. Come rilevato anche nel rapporto ORIM 2003, gli sportelli sono un'area importante di applicazione della legge. 40 e si caratterizzano come un servizio a bassa soglia capace di sostenere l'accesso da parte degli immigrati alle varie misure generali, connotandosi anche come servizio flessibile in quanto capace di adattarsi all'evolvere di condizioni ed esigenze, come osservatorio locale privilegiato del fenomeno immigrazione. Nel periodo considerato sono invece considerevolmente diminuiti i progetti dell'area alloggiativa che sono andati decrescendo, con l'eccezione del 2001, anno che però ha registrato un numero di domande di finanziamento molto elevato: (da 73 progetti infrastrutturali presentati nel 1998, di cui 36 sono stati finanziati, si è passati a 11 progetti presentati nel 2003, di cui solo 3 hanno ricevuto un cofinanziamento dalla Regione Lombardia).

I dati indicano una tendenziale crescita fino al 2001, in quasi tutte le province sia del numero di progetti presentati che di quelli finanziati, per quanto l'andamento faccia registrare un maggior numero di progetti in alcune aree: Bergamo, Brescia e Milano. Per quanto riguarda Bergamo in particolare è interessante osservare anche una maggiore stabilità delle iniziative nel tempo. Tale concentrazione progettuale potrebbe sembrare ovvia, trattandosi delle realtà con più forte presenza di immigrati. In realtà, come mostrano i dati, non è necessariamente correlata con la consistenza del fenomeno migratorio.

Inoltre, va tenuto presente che mentre il comune di Milano, per esempio, ha contribuito da solo con il 19% dei progetti presentati dal 1998 al 2003, la percentuale si riduce (15%) per quanto riguarda i progetti effettivamente finanziati. In proporzione, la percentuale di approvazione dei progetti è tra le più basse, soprattutto rispetto a Bergamo e Sondrio.

I contributi assegnati per la realizzazione dei progetti registrano un incremento costante fino al 2002. Il calo registrato nel 2003 potrebbe essere collegato alla nuova modalità di assegnazione dei budget disponibili per ciascuna Asl: dal 2003 le risorse sono state assegnate alle Asl senza vincolo di destinazione, con la sola clausola che fosse destinato a ciascuna politica di settore almeno il 60% di quanto ad essa destinato nell'anno precedente. In ogni caso la flessione verificatosi nel 2003 segna un punto di rottura.

Dal lato degli attori, è interessante notare come il numero di progetti presentati da associazioni del terzo settore sia aumentato dal 4,9% nel 2001 al 41,5% nel 2003 per poi stabilizzarsi su valori attorno al 30% del totale dei progetti. In parallelo si è registrata una diminuzione nell'incidenza dei progetti presentati dagli attori pubblici, dal 90% nel 2001 al 51% nel 2003, che tornano ad aumentare nel 2004 e ancora di più nel 2005. Ad aumentare sono i progetti presentati in particolare da Comuni e Uffici di Piano. Questo segnala il crescente inquadramento dei progetti all'interno dei Piani di zona (vedi AAVV 2010). È cresciuto inoltre nel tempo l'ammontare di autofinanziamento da parte degli enti locali: da 0,8 milioni di euro nel 1998 a 6 milioni nel 2003. Altre risorse provengono per lo più da accordi di programma o da partner nella realizzazione dei progetti e solo in misura irrilevante da cofinanziamenti comunitari.

Entrando nel merito dei progetti, risulta come i destinatari principali di tutte le tipologie di progetto siano le famiglie (67,2%), le donne (in 60,8% dei casi) e i minori (65,4%). Secondo gli autori, il programma di finanziamento del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie ha avuto effetti territoriali diffusi: da un lato ha favorito la messa in agenda del tema immigrazione laddove non esisteva alcuna esperienza pregressa, dall'altro laddove iniziative erano già presenti ha contribuito a innescare politiche più organiche da parte delle amministrazioni locali. Sempre secondo gli autori, il programma ha anche contribuito verso l'apertura di una

strada che ha portato alla modifica dei quadri concettuali e ideologici, favorendo una visione meno emergenziale ed assistenziale dell'immigrazione.

Gli aspetti più critici sono legati ai problemi tipici dei finanziamenti 'per progetto', accentuati dalle forti differenze tra i sistemi locali di welfare e dall'operare in questo campo del modello "locale-adattivo" nell'assenza di politiche pubbliche organiche (Diap, 2003a) che lasciano ampio spazio a ricadute incerte soprattutto per quanto riguarda il sedimentarsi dei progetti, la loro sostenibilità e il loro strutturarsi in servizi e politiche.

Rispetto ai trend evidenziati, tre principali problemi emergono dall'analisi degli autori. In primo luogo la contrazione delle risorse o meglio 'l'integrazione' dei fondi per l'immigrazione all'interno del Fondo per le Politiche Sociali, in uno scenario in cui è emersa l'importanza di finanziamenti ad hoc atti a sostenere lo sviluppo di specifiche capacità di intervento. Un secondo elemento è dato dalla disparità territoriale degli interventi, relative sia alla ripartizione dei fondi che alla qualità dei progetti. Questo riflette differenze nelle capacità progettuali, una differente sensibilità ma soprattutto suggerisce il rischio, anche se difficilmente valutabile, che le risorse disponibili siano state e/o possano essere progressivamente vengano veicolate in altri ambiti settoriali, non essendo più vincolate o che vengano utilizzate per piccoli progetti standardizzati nei quali si esaurisce l'impegno degli enti locali e che impedisce lo sviluppo di formule progettuali innovative. Un terzo elemento riguarda la scarsità di progetti infrastrutturali, soprattutto se paragonati alle altre tipologie di progetto. Nell'insieme prevalgono infatti progetti che non richiedono grossi impegni finanziari, che hanno meno probabilità di stimolare un senso di competitività da parte della popolazione locale. Gli interventi infrastrutturali sono infatti piuttosto onerosi sul piano economico e molto visibili, oltre che maggiormente suscettibili di innescare reazioni conflittuali, soprattutto in condizioni caratterizzate da una crescente riduzione delle risorse e dal peggioramento del clima ideologico-culturale.

Altri nodi critici che emergono sono i seguenti (Tosi et al., 2009). Per quanto alcuni progetti mettano l'accento sulla partecipazione come requisito di efficacia e di coerenza, gli immigrati vengono quasi sempre considerati come meri fruitori di servizi. L'analisi mette in luce come la messa in rete dei diversi soggetti si riveli molto più laboriosa di quanto di solito preventivato, soprattutto quando si tratta di costituire reti formali, spesso a causa anche dei tempi rigidi di realizzazione dei progetti che si scontrano con i tempi delle attività a loro volta non facilmente quantificabili. Allo stesso tempo, sono stati evidenziati anche elementi di innovatività²² (per come sono intesi dagli operatori intervistati). Sono da citare gli approcci che tentano di distaccarsi da un atteggiamento di tipo emergenziale e socio-assistenziale e che affrontano i temi della cittadinanza, della formazione permanente, dello sviluppo interculturale dei contesti di vita quotidiana, dell'espressione artistico-culturale. Sono da ritenere innovativi anche progetti avviati in contesti in cui sono completamente assenti servizi specifici rivolti agli immigrati.

Rispetto alla progettazione, facendo un quadro generale dell'ultimo decennio, i ricercatori del politecnico hanno riscontrato una minima interazione tra il progetto e le politiche locali, ma soltanto in una minoranza di casi è stata riscontrata una vera e propria integrazione stabile del progetto nel sistema dei servizi o una vera e propria integrazione con le altre politiche comunali. La situazione più diffusa (per oltre metà dei progetti) si è caratterizzata per un limitato coinvolgimento delle istituzioni territoriali nel progetto. In circa un quarto dei casi, il progetto è stato realizzato in più stretta collaborazione con gli enti locali per quanto riguarda la definizione e il sostegno della gestione. Da sottolineare è come con il progetto, e spesso all'interno dei Piani di Zona, siano nate forme di coordinamento che potrebbero permettere una migliore conoscenza e quindi una migliore valorizzazione delle risorse del territorio, prima di tutto in termini di competenze²³.

²² In questo contesto il termine 'innovatività' fa riferimento all'uso del termine, non sempre omogeneo, da parte dei testimoni privilegiati intervistati dai ricercatori.

²³ In tutti i precedenti rapporti sono state utilizzate (2002-2007), le Schede di presentazione dei progetti, previste fin dalla prima applicazione della legge n. 40/1998. In questo rapporto vengono per la prima volta utilizzate le Schede consuntive e le Relazioni

4.3. I due principali canali di finanziamento dal 2005: i fondi nazionali e le fondazioni bancarie

Mentre nel 2005 non veniva posto alcun tipo di vincolo rispetto alla destinazione delle risorse, nel 2006 è stato reintrodotta l'obbligo di finanziare tutte le leggi di settore. La Regione Lombardia ha quindi assegnato alle Asl uno specifico fondo per interventi a carattere sovra distrettuale (Tosi et al, 2010).

Dopo un leggero incremento nel 2004, le risorse complessivamente destinate ai progetti hanno subito un calo notevole, probabilmente in seguito alla decadenza dei vincoli di destinazione delle risorse, come anticipato sopra. Nel 2006, non appena reintrodotta l'obbligo di finanziare tutte le leggi di settore, si è verificata una leggera risalita, per quanto l'ammontare dei finanziamenti non si sia più avvicinato a quello del 2001-2002. Per il 2007, i finanziamenti erogati direttamente dagli ambiti sono scesi a 3,695mila euro (dai 3,853mila del 2006). Per il periodo 2001-2006, la ripartizione dei finanziamenti è stata fatta tramite le Asl, riflettendo la diversa dimensione degli ambiti territoriali, con il risultato che i contributi più consistenti sono andati al Comune di Milano (21,5% del totale regionale erogato), Brescia (15,2%) e Bergamo (8,2%) (ibidem).

I progetti finanziati attraverso i fondi nazionali sono passati da 193, nel 2004, a 107, nel 2007 (Tosi et al, 2012). Nel frattempo il peso dei progetti per l'integrazione, realizzati con finanziamenti diversi da quelli provenienti dal Fnps e dalle risorse regionali ad hoc, è andato crescendo. In una ricerca condotta da Tosi et al. nel 2012, con specifica attenzione ai canali di finanziamento, sono state analizzate le differenze tra il canale relativo al Fnps e alle risorse regionali e quello relativo ad altre tipologie di finanziamento²⁴.

Entrando nello specifico, i progetti finanziati con la legge 40 si collocano principalmente nelle aree della mediazione interculturale e dell'informazione/servizi (45,6% dei progetti realizzati). L'analisi per province conferma, come le ricerche degli anni precedenti, la disomogeneità territoriale: tra il 2005 e il 2010 il 29,3% dei progetti è stato finanziato per Milano e provincia, il 21,1% per Brescia e per la parte restante le altre province. Tra i destinatari emerge una chiara prevalenza di donne, minori e famiglie. Tra gli attori coinvolti nei progetti emerge invece una presenza importante dei soggetti istituzionali, delle asl e dei comuni, mentre tra gli enti proponenti quelli pubblici rappresentano il 55,7%, con una crescente percentuale di progetti proposti da associazioni.

I progetti finanziati attraverso canali diversi dalla legge 40 sono stati finanziati (tra il 2008 e il 2010) per il 41,6% da fondazioni bancarie (di questi il 66,2% dalla Fondazione Cariplo), il 22,6% dalla Regione Lombardia, il 15,1% attraverso bandi aperti alle associazioni di volontariato, il 7,1% tramite bandi per la famiglia, il 0,3% con il sostegno dei comuni, mentre i fondi EU hanno contribuito al 3,7% dei progetti.

Per quanto riguarda i progetti finanziati dalle fondazioni bancarie, ed in particolare dalla Fondazione Cariplo, è evidente che la fondazione ha una sua linea politica che privilegia il tema della scuola (vedi anche intervista Tosi, 2 luglio 2013).

La distribuzione per area di intervento mostra che oltre un terzo dei progetti finanziati nei tre anni riguarda l'area della scuola (in gran parte grazie ai bandi intercultura 2008 e 2010 della Fondazione Cariplo). Tuttavia, nel complesso, una più ampia varietà di attori coinvolti nei progetti, rispetto a quelli finanziati con la legge 40, si è tradotta ad una maggiore diversificazione nei progetti stessi: alle aree più tradizionali come scuola, sanità, formazione, si sono affiancate quelle relative alla prima e seconda accoglienza, all'area alloggiativa e a nuove aree come la coesione sociale. Il 43,3% degli interventi

finali. Questi due strumenti sono stati introdotti con la Delibera della Giunta regionale per la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali n. VII/15452 del 5/12/2003 e successiva circolare attuativa. I due strumenti sono costruiti in maniera tale da permettere considerazioni sia di carattere qualitativo che quantitativo. Le schede consuntive e le relazioni finali qui analizzate sono state reperite nel corso del 2008 e si riferiscono ai progetti finanziati nel 2003 e nel 2004.

²⁴ I dati sono stati raccolti attraverso questionari inviati dagli OPI agli enti locali, integrati con informazioni fornite dalla Fondazione Cariplo relative ai bandi intercultura 2008, 2010, 2011 e bandi inclusione 2008, 2009, 2010. A causa di incompatibilità tra i dati e difficoltà di reperibilità il confronto è stato possibile solo tra i progetti ex legge 40 e non ex legge 40 realizzati nel 2007 e nel 2008. Tra il 2007 e il 2008 i progetti legge 40 sono passati da 79 a 60 e gli altri da 35 a 103.

riguarda la provincia di Milano, una percentuale decisamente superiore a quella registra per i progetti finanziati dalla legge 40 (29,3%). La maggior parte dei progetti è stato proposto, progettato e realizzato da un soggetto del privato sociale: il 46,2% da un'associazione, il 15,9% da una cooperativa sociale o un consorzio di cooperative, il 3,2% da un ente religioso, il 2,7% da una fondazione privata, l'1,1% da un'associazione di immigrati. Solo il 18,8% ha come ente promotore un ente locale, tra cui per lo più comuni (10,3%). Coerentemente con l'estensione delle aree di intervento sono comparsi nuovi destinatari: nomadi, senza fissa dimora, detenuti e ex detenuti.

Dal confronto tra i due canali di finanziamento emerge sostanzialmente che a fronte di una crescita maggiore di progetti finanziati attraverso canali altri dalla legge 40, si è assistito ad una progressiva diversificazione delle fonti di finanziamento ed alla crescente importanza del privato sociale e del terzo settore nel sistema della progettazione locale relativa all'integrazione.

4.4. Un'indagine approfondita sulle politiche di integrazione in alcuni comuni del milanese²⁵

Nel 2001-2002, lo stesso gruppo di ricerca del Dipartimento di Pianificazione del Politecnico di Milano guidato dal Prof. Tosi, ha svolto un'indagine – basata sull'elaborazione del data-base Migra e sullo svolgimento di interviste a testimoni privilegiati – sugli interventi finanziati dalla Regione Lombardia in attuazione della legge 40/98. L'indagine si è focalizzata, in questo caso, su un numero limitato di comuni in provincia di Milano, tra cui: Desio, San Giuliano Milanese, Pioltello, Monza, Legnano e Castano Primo²⁶.

Dalla ricerca è emerso come tutti i comuni siano stati luoghi di arrivo importanti dei flussi migratori interni, negli anni della crescita economica, elemento sottolineato anche dai testimoni privilegiati intervistati durante la stesura di questo rapporto. Questo suggerisce una probabile path-dependency nella costruzione delle politiche dell'immigrazione, in cui la retorica prevalente associa la decisione di intervenire in questo ambito con un aumento significativo dei flussi a livello locale.

Allo stesso tempo, oltre alla pressione derivante dalle problematiche e dalle domande da parte dei nuovi residenti, è risultata evidente l'importanza di un contesto favorevole, da un punto di vista politico, e la presenza di imprenditori di policy (Henry, 2003). Altrettanto cruciale è apparso il contesto di policy e l'esistenza di una tradizione di politiche sociali associate ad un dibattito di tipo propositivo. Altro fattore cruciale emerso è la tipologia di relazioni che si instaurano sul territorio tra attori istituzionali e non: da un lato è infatti fondamentale che l'amministrazione assuma una propria responsabilità rispetto all'implementazione delle politiche; dall'altro si è evidenziata l'importanza della costruzione, sviluppo e stabilizzazione di reti di collaborazione sul territorio, scala sovra-comunale, per esempio con riferimento ai territori distrettuali (dei piani di zona). In questo senso è ragionevole pensare che i programmi di finanziamento abbiano in qualche modo favorito la logica dell'inter-comunalità. Tuttavia risulta che tale logica risponda comunque ad esigenze di sperimentazione da parte delle amministrazioni.

Nel complesso, l'approccio prevalente dei comuni analizzati fa rientrare gli interventi di integrazione nella politica 'ordinaria': a San Giuliano il tema viene collocato dentro la generale strategia di riqualificazione della città, in una prospettiva lontana da un'idea di eccezionalità; la presenza degli immigrati è un tema dell'agenda politica ordinaria a Pioltello, mentre a Castano gli interventi per gli immigrati sono all'insegna di un rifiuto dell'approccio assistenziale. A Monza e a Desio il coinvolgimento dell'amministrazione si è sviluppato lontano da una logica di emergenza. Quasi tutti condividono l'opportunità di interventi specifici per gli immigrati, ma solo in misura limitata e comunque se integrati alle politiche comunali.

²⁵ Questo capitolo sul base sul lavoro di Tosi et al. (2004).

²⁶ I comuni sono stati scelti sulla base di precisi criteri: la diversa consistenza delle politiche rivolte all'integrazione degli immigrati; l'entità e il tipo dei progetti finanziati dalla Regione; le tipologie territoriali e la consistenza della presenza di immigrati.

Nella parte conclusiva del progetto di ricerca (Granada et al., 2004), sono state messe maggiormente in evidenza le tipologie di relazioni che caratterizzano l'operato del privato sociale: a Desio mentre nei settori dell'assistenza, dell'integrazione scolastica e della mediazione interculturale l'amministrazione agisce direttamente con politiche mirate o con le risorse del generale sistema di welfare, nel campo della formazione e dell'orientamento è risultato fondamentale il ruolo delle realtà associative. Importante ruolo del privato sociale emerge anche a Pioltello, così come a Monza, attraverso il quale è cresciuta l'iniziativa dell'amministrazione grazie allo sviluppo di un rapporto stretto e collaborativo. A Legnano invece le associazioni di terzo settore rappresentano gli attori principali e i "motori" dell'intervento per gli immigrati, laddove invece l'amministrazione si limita a riconoscere agli immigrati l'accesso ai servizi fondamentali.

Tra le tipologie di progetto portati avanti nei comuni analizzati emerge prima di tutto quella dello 'sportello', che in diversi casi rappresenta più di un mero punto informativo e che si propone come luogo di progettazione e offerta anche di interventi di accompagnamento, formazione, assistenza nella ricerca dell'alloggio, consulenza per l'affitto o l'acquisto di un immobile, concessione di microcrediti, ecc. In un'analisi dei progetti territoriali (con finanziamenti dei programmi regionali) realizzata nel 2009, Tosi et al. (2009) hanno notato non solo che i progetti di tipo 'sportello' continuavano ad essere tra i più diffusi – e in grado di raggiungere un numero relativamente elevato di utenti – ma anche che in molti territori sono arrivati a rappresentare la "normale" soluzione alle necessità di mettere a disposizione una minima offerta stabile di servizi per l'integrazione degli immigrati, fornendo informazioni e forme di orientamento. Gli sportelli sono risultati inoltre importanti come 'sensori' della situazione sul territorio.

4.5. Come 'si fa' l'integrazione? Alcuni spunti dalle interviste con gli attori del territorio

A completamento del materiale presentato sopra, quasi interamente derivante dal lavoro di ricerca del gruppo del Politecnico di Milano, verranno ora presentati alcuni spunti su 'come si fa' l'integrazione in Lombardia. Tutti questi spunti sono stati raccolti attraverso le interviste realizzate per la stesura di questo rapporto. Per quanto non pretendano di essere esaustivi, suggeriscono infatti delle riflessioni e delle domande, oltre che delle piste di indagine da approfondire attraverso casi studio ad hoc.

4.5.1. Integrazione come ricerca del 'bene comune'

'A livello provinciale abbiamo un' 'antenna' (un comitato): una in città, una in valle Sabbia e una che si sta costituendo in val Trompia. L'idea è di coprire la Val Camonica, l'est e l'ovest bresciano e il sud, per costruire un concetto, una percezione di appartenenza, una forma di cittadinanza condivisa nel bene e nel male, cercando di ripulire il vocabolario, e coinvolgendo soprattutto i giovani, il più possibile, quindi chi organizza questa cosa qui sono loro, un gruppo di realtà associate italiane, straniere, ed enti locali... Funziona così: si crea un gruppo di iniziativa civica, si mettono insieme i sindacati, qualche amministratore disponibile, realtà di volontariato, realtà associate, culturali ecc Abbiamo tentato anche con le scuole, realtà scolastiche, ecc.. Non è né una cosa confessionale né politica, è un luogo dove si costruisce cittadinanza, con due obiettivi: il bene del territorio e il bene della comunità. Il territorio va salvaguardato, amato, tenuto bene e la comunità va tenuta insieme in modo solidale, quindi senza far discorsi... Per amalgamare questo senso di appartenenza, abbiamo lanciato un progetto di co-sviluppo coinvolgendo la comunità pakistana, costruendo una scuola nel nord ovest del Pakistan, senza finanziamenti dall'alto (...) stiamo tentando con la comunità maliana di costruire un pozzo a Gao' (...) siamo entrati in un circuito sul co-sviluppo. (...) Tutto questo per far crescere un senso, una presa di coscienza di compartecipazione che andasse al di là dei generi di subalternità e di etnicizzazione delle rappresentanze, per aver una specie di propedeutica alla lettura delle politiche per il bene di tutta la comunità e di tutto il territorio.' (intervista Valenti, 24 maggio 2013).

4.5.2. L'integrazione attraverso lo sport

'Ogni ANOLF (Ufficio Stranieri di CISL) ha la sua storia: chi si è limitato a fare pratiche, chi ha fatto dell'altro, ecc. Qui a Bergamo nel 1990 si è espanso particolarmente il fenomeno dell'immigrazione. Un po' per questo, un po' forse perché c'era più sensibilità, si è fatto molto. Per quanto riguarda l'ultimo periodo, da quando sono arrivato io, abbiamo tentato in primis di fare qualcosa con lo sport, a partire dall'organizzazione di tornei di calcio e di cricket. Non è stato sempre semplice perché il fenomeno politico della Lega si è sentito, con le sue narrative.... In questi anni abbiamo lavorato molto però anche con le associazioni di immigrati e non sempre siamo riusciti ad ottenere i risultati che volevamo... la difficoltà di coinvolgerli... perché finché li devi aiutare, l'attività di mero sportello burocratico... tutto fila liscio. Quando invece devi fare progetti, interventi, collaborare, anche dando disponibilità rispetto alla formazione è più difficile.' (intervista Allieri, 19 luglio 2013).

4.5.3. L'integrazione partendo dal lavoro

'Sul mantovano abbiamo avuto problemi, abbiamo fatto un convegno a Pavia il mese scorso, perché è uscita tutta la questione del lavoro stagionale che è un grosso problema nel senso che coinvolge il territorio come Mantova, Pavia e Brescia, dove si assiste a fenomeni di lavoro irregolare. In sostanza sono situazioni diversificate ma simili a quelle della Franciacorta. In Franciacorta succede che al momento della vendemmia arrivano pullman di lavoratori stranieri e sfuggono a qualsiasi tipo di controllo con la novità che se prima erano lavoratori extracomunitari e quindi in qualche modo soggetti a qualche vincolo perché comunque dovevano avere il permesso di soggiorno, ora vengono i lavoratori dell'est, comunitari, che nel momento in cui arrivano in Italia non hanno bisogno di nessuna registrazione e quindi sfuggono a qualsiasi controllo, tanto che in Franciacorta chiamano queste cooperative 'Senza terra' che di fatto fanno intermediazione di manodopera, fanno arrivare la gente fino alla Polonia e alla Romania... A differenza delle altre provincie la Franciacorta ha delle aziende che sono molto grandi e quindi vengono addirittura alloggiate all'interno di capannoni piuttosto che nel territorio in cui viene fatta la vendemmia e poi nel giro di due o tre settimane spariscono. Questo crea problemi nei confronti di potenziali lavoratori italiani che in un momento di crisi avrebbero piacere di lavorare in quel periodo ... per i pensionati, gli studenti per esempio per poter lavorare con i voucher... quindi questo crea un po' di tensione. Poi sfuggono completamente al controllo dei salari, dei contributi... La stessa cosa succede nel mantovano. Lì venivano assunti gli stagionali... che poi tornavano nel loro Paese ma con un diritto di prelazione a tornare l'anno dopo e la possibilità di poter avere anche un sussidio di disoccupazione e quindi nel tempo si è creata una situazione in cui sono arrivati e poi si sono portati dietro la mia famiglia. In questa maniera hanno messo in discussione altri posti di lavoro perché ovviamente il datore va assumere sempre abbassando il costo di lavoro. Quindi questo ha creato tensione tra immigrati e tra immigrati e locali. Poi, se guardi la rassegna stampa, vedrai che dietro a queste storie ci sono truffe, di tutto e di più... quindi su questo abbiamo deciso di scrivere un protocollo proprio per la legalità nel lavoro in agricoltura. L'abbiamo proposto in un convegno a Pavia e stiamo proponendo lo stesso anche in altri territorio. La provincia di Pavia si è dichiarata disponibile. Praticamente quello che si chiede è a tutti i soggetti dai datori di lavoro, alle istituzioni, INPS, Guardia di finanza, Centro per impiego e Direzione provinciale del lavoro di mettersi intorno ad un lavoro e discutere per un sistema in cui il Centro per l'impiego diventa il punto di riferimento per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in cui si ragiona con i datori sulla legalità avanzando delle contropartite che possono essere il riconoscimento di un marchio di qualità, ecc oppure trovare magari forme di collaborazione con l'amministrazione locale sui temi dell'accoglienza di queste persone... una cosa che mi segnalavano è che spesso arrivano e non trovano lavoro e bivaccano creano non poche tensioni sociali. Quindi ecco tutta una serie di iniziative anche di formazione per creare tutte le condizioni perché si crei un clima buono soprattutto nel lavoro agricolo in cui la presenza dell'irregolarità è molto forte. Il problema è che essendo che c'è alta aspettativa di lavoro qualche volta arrivano più immigrati di quello che è il fabbisogno quindi si creano i problemi e la gente si

lamenta del fatto che lasciano i rifiuti, dormono sotto i ponti... credo che la tensione ora sia calata ma sarebbe da verificare, a livello locale.' (intervista Roversi, 11 luglio 2013).

'Fuori dall'area milanese sarebbe invece interessante capire... non ho particolari riferimenti ma ho collaborato con senegalesi che stanno in un'area della bassa bergamasca, Romano Lombardia, Corte Nuova, ecc, dove c'è un forte richiamo di manodopera per la manifattura e quindi questi comuni hanno una forte presenza e i Comuni in qualche modo pare si siano mossi con alcune iniziative. Si tratterebbe di capire se l'afflusso di un certo numero di persone straniere che arrivano, dove si crea anche la mentalità dello straniero buono perché lavora, ecc... influisce in modo diverso anche sulle scelte comunali. (...) Sarebbe interessante capire anche se nelle zone agricole, per esempio nella Bassa Pavese, esistono realtà dove c'è magari un afflusso legato all'ambito agricolo e magari non solo stagionale... Non conosco quest'area ma penso ad un'area del Monferrato dove i vigneti sono ormai coltivati solo da macedoni e dove ci sono comuni in cui l'accoglienza è importante e anche la concessione di spazi di culto. Tutto questo c'è stato perché le comunità locali si basano molto sulla loro manodopera - anche lì c'è l'idea dell'immigrato 'buono'... - e quindi mi chiedo se anche nella Basse Pavese ci siano piccole realtà che devono fare i conti con la presenza importante della manodopera straniera.' (intervista Piazzì, 15 luglio 2013).

4.5.4. Le scuole di italiano come luogo di incontro ... e integrazione?

'ACLI è presente sul territorio provinciale dal 2002. In un primo momento è stato presente con i servizi di patronato, relativi alle regolarizzazioni, in un secondo momento anche sulla questione dei ricongiungimenti, quindi in generale per quanto riguarda i servizi di tipo strettamente amministrativo. (...) Quello che funziona molto bene però sono le scuole di italiano che stanno nascendo... nascono spontaneamente. Attraverso i nostri servizi gli stranieri arrivano alle ACLI: le porte di accesso sono i servizi. Sanno che trovano un servizio eccellente e quindi arrivano lì. (...) Sono giovani che si occupano delle scuole e quindi a loro volta attirano giovani. Molti corsi sono aperti anche alle donne ed hanno una buona frequenza soprattutto perché sono fatti negli orari in cui le donne possono partecipare. (...) Poi da lì nascono feste, incontri di comunità e quindi diventano veri e propri luoghi di incontro, conoscenza e integrazione. (...) Per noi l'integrazione avviene attraverso i servizi o le scuole di italiano, da qui parte la progettualità. Ora per esempio stiamo cercando di far partire un progetto sulla cittadinanza: è in fase di progettazione e speriamo che si riesca a mobilitare tutta la base associativa.' (intervista Busnelli, 15 luglio 2013).

4.5.5. L'importanza del colore politico

'Anche nei piccoli comuni che fanno buone politiche c'è il problema di trattare che rapporto c'è tra le buone politiche che fanno e il modo di trattare quelli aspetti che in altre politiche sono considerate cattive. Per esempio il problema della sicurezza come viene trattato? Perché normalmente lo schema dei comuni virtuosi è: sì il problema della sicurezza ma fondamentalmente si affronta con politiche sociali per l'integrazione. Mentre il cattivo comune dice 'sicurezza vuol dire ordine pubblico'. Nei nostri rapporti sono venute fuori delle differenze di politiche nel trattamento della questione immigrazione, in parte legate al colore politico e in parte no, alcune vengono fuori come buone politiche e altre deboli... in questo campo è chiaro che c'è la politica locale cioè l'amministrazione locale, la politica pubblica, quello che fa il comune e c'è quello che fa la società civile e il terzo settore... c'è qualche comune leghista che si discosta dagli altri ma il grosso dei comuni in cui c'è la Lega.. quanto meno non vogliono rendere esplicito l'intervento quindi se va bene non fanno nulla o danno qualche finanziamento senza prendersi la responsabilità di portare avanti una propria politica... infondo a Milano è stato lo stesso. Al tempo di Formentini davano finanziamenti ad associazioni per interventi di integrazione purchè non si dicesse ... ecco, era un po' questo. Ma al di là della strategia di comunicazione il problema è proprio di contenuti diversi.' (intervista Tosi, 2 luglio 2013)

'Esiste ora un coordinamento di cui fanno parte lo sportello unico, la Questura, la Prefettura e varie associazioni. Con questo coordinamento si sono risolte tante cose... siamo stati fortunati anche rispetto ai

*dirigenti che si sono alternati perché alla fine le cose le fai anche in questo modo... dove trovi un dirigente rigido che non vuole dialogo è difficile... forse è anche il laboratorio di Bergamo che un po' li plasma perché quando sei in un contesto devi reagire rispetto a quel contesto...' (intervista Allieri e Pelleriti, 19 luglio 2013).
'Secondo me è più facile che le famiglie si integrino in valle o nei piccoli contesti, anche se leghisti, perché ne conosco che sono leghisti fino al midollo ma che quando hanno a che fare con degli stranieri, li vedono lavorare, li vedono che si comportano come si deve... darebbero a disposizione anche casa loro. Purtroppo in questa realtà come anche a livello nazionale si vive troppo di quello che viene detto dai media ecc. Per me a livello locale è più facile che si verifichi l'integrazione perché si è costretti ad interagire con le persone... sia da una parte che dall'altra.' (intervista Allieri, 19 luglio 2013).*

4.5.6. La consistente presenza di immigrati come stimolo

'Nella zona del Cassanese c'è un'alta concentrazione di immigrati quindi la forte presenza rappresenta uno stimolo legato alla richiesta di accesso ai servizi. (...) A Cassano lavorano molto anche attraverso il piano di zona. (...) Baranzate poi è un piccolo quartiere che è diventato autonomo quasi per sbaglio e che è molto limitato dal punto di vista territoriale. Qui si trova Via Gorizia che presenta un'alta densità di immigrati. Qui sono partite tante iniziative dal basso. Questo quartiere ha dato vita da qualche anno alla festa del quartiere che era partita come iniziativa spontanea e poi è stata supportata da vari finanziatori. Le comunità hanno avuto questa occasione di creare un melting pot. Hanno avuto l'appoggio del Comune, ma non so fino a che punto ha dato un supporto. Un ruolo determinante è stato quello della parrocchia, più che del Comune. La cosa interessante è che, rispetto a Via Padova, l'esempio di Via Gorizia mostra ... c'è meno la questione della grossa conflittualità che si è costruita rapidamente e di cui si è tanto parlato. A Baranzate non è stato così.' (intervista Piazzini, 15 luglio 2013).

4.5.7. È possibile l'integrazione nei 'piccoli comuni'?

'Per quanto riguarda i piccoli centri la più grande differenza che si vede, rispetto alle grandi città, è che la via di aggregazione è attraverso l'associazione etnica e quindi diventa fondamentale un ruolo di coordinamento con loro. Se parliamo di stranieri, per capire il tipo di integrazione, dobbiamo pensare anche al lavoro che fanno... perché la badante, che non ha il pullman la domenica, non arriva a Bergamo dove si incontra con le sue amiche ma sta in casa... forse conosce i due vicini che stanno a fianco ma quante di loro ne conoscono? Forse quella di Bergamo che porta in giro la nonnina che sta al centro di Bergamo ha anche qualche relazione in più. In ogni caso sicuramente il piccolo favorisce l'incontro.. le badanti sono un po' un caso particolare... A Calcinate, per esempio, la domenica non c'è il pullman... (...) Poi dipende anche come i servizi affrontano il problema. Se prendiamo per esempio Baranzate che ha il 40% di immigrati ed è un caso positivo in cui hanno collaborato parrocchia ma varie realtà e il comune ha dato il proprio appoggio... ah tra l'altro... Se pensiamo per esempio al distretto sanitario di Castano Primo, dove arrivano a circa 10.000 abitanti e gli altri comuni della rete arrivano ai 5.000 o nemmeno. Hanno creato, è una delle prime esperienze, un'azienda integrata che gestisce i servizi socio-sanitari in modo integrato. Quindi i problemi sono stati gestiti insieme e così lo sportello è stato garantito in tutti i comuni anche più piccoli... è migliorato anche il centro per l'insegnamento dell'italiano, sono state valorizzate esperienze di associazioni ecc. Un'esperienza simile l'abbiamo fatta anche noi in Val Cavallina: è stato creato un ente per gestire in modo coordinato i servizi socio-sanitari nei vari comuni. A questo ente si è aggiunto ultimamente il pezzo relativo all'immigrazione e noi abbiamo fatto l'accordo per dare assistenza.' (intervista Allieri, 19 luglio 2013).

4.5.8. Il ruolo degli enti ecclesiali come promotori ...anche nei centri più piccoli?

'La cosa che ancora sorprende è che si dica, fin dalla sua fondazione, che fondamentalmente Caritas ha un ruolo pedagogico, educativo, di evangelizzazione ed educazione alla carità cristiana, quindi un ruolo non immediatamente operativo. Questo è proprio nell'immaginario. Però tante cose partono e sono partite da

Caritas. Per l'attività operativa spesso da Caritas nascono anche forme giuridiche come associazioni, ecc. (...) Anche qui c'è una specificità di ciascuna diocesi, ma ci sono evidentemente, proprio perché c'è un confronto permanente, anche una certa omogeneità che è regionale e pure italiana per certi versi. (...) Ogni diocesi si è dotata in questi anni dei centri di ascolto delle povertà (ascoltare quindi) e conseguentemente di un osservatori inteso come luogo di dati di osservazione sui fenomeni per dare luogo anche ad ulteriori servizi. Quindi i centri di ascolto hanno anche la funzione di servizi oltre che luogo di incontro e relazione. Negli anni '90, a Mantova, sono nati servizi specifici per gli immigrati, che si sono poi protratti per almeno 15 anni. Tra questi il servizio di ospitalità per i lavoratori stranieri privi di alloggio (...) Poi negli anni 2000 e nel 2004 abbiamo pensato di non dedicare più una risposta di ospitalità solo per gli stranieri ma per persone in difficoltà. Quindi i nostri servizi sono andati sempre di più in risposta alle fasce di povertà ed emarginazione. Altrove magari si è continuato a distinguere tra servizi dedicati alla popolazione autoctona e servizi dedicati alla povertà da immigrazione. Noi abbiamo fatto invece la scelta di offrire risposte, luoghi, sedi, ambienti per italiani e stranieri insieme, soprattutto con la crisi che ha visto aumentare il livello di indigenza sia tra italiani che stranieri. La scelta è stata di collocare i centri più organizzati nei principali centri urbani cioè a Mantova e Suzzara perché i fenomeni di difficoltà sono concentrati nei principali centri urbani, per ovvie ragioni, tra cui il comune capoluogo e altri centri più sviluppati che hanno un passo di importanti insediamenti per motivi industriali ecc. Nell'organizzare i nostri servizi il nostro pensiero non è unicamente di dare risposta ai bisogni ma è anche pastorale ossia di coinvolgimento, educazione alla carità. Possono sembrare cose astratte ma si cerca di coniugarle in modo concreto. Abbiamo cercato di coinvolgere anche le parrocchie e le associazioni. Un po' tutte le parrocchie si sono aggregate, anche quelle dei centri più piccoli. Queste fanno comunque riferimento ai centri di ascolto. Negli ultimi anni abbiamo attivato anche servizi che non sono solo di risposta ai bisogni primari ma anche di microcredito e mutuo finanziario per pagamento affitti e utenze e vediamo come a quel tipo di servizi si rivolgano persone mantovane in misura significativa e crescente. (...) La percentuale di accesso da parte di italiani e stranieri è molto diversa: 50% di un gruppo e 50% di un altro. Finanziamenti attinti dai fondi diocesani in primo luogo, per esempio fondi 8/1000. (...) Inoltre sono stati ricevuti denari da fondazioni private e bancarie tra cui la Fondazione Cariplo locale e regionale, la Fondazione Cariverona, la Fondazione Bonoris di Brescia che ha sedi sia a Mantova che a Brescia. È compito dell'istituzione avere cura dei cittadini – anche chi non ha titolo di cittadinanza – quindi abbiamo sempre chiamato le istituzioni a concorrere nel sostegno delle nostre opere, soprattutto in quelle di carattere residenziale, cosa che si è realizzata nel corso degli anni '90 con convenzioni con gli enti locali prevedendo un contributo una tantum da parte degli enti locali. Purtroppo la crisi sta mettendo a rischio questo tipo di collaborazione.' (intervista Cavallari, 2 luglio 2013).

4.5.9. L'emergenza come opportunità?

'Al tempo dell'emergenza è stato creato un tavolo di concertazione: il tavolo è nato due anni fa, coordinato dal Prefetto e riguardava un po' la gestione dell'emergenza. È stato gestito in modo un po' strano. Alcuni rifugiati sono stati mandati a 1800 metri in mezzo alle mucche... Ma non è stato così dappertutto. A Brescia mi raccontavano che alcuni alberghi chiusi da tempo per giri strani sono stati riaperti apposta per l'assistenza agli immigrati... .. riaperti perché c'era il contributo di 46 euro al giorno e ai rifugiati veniva garantito solo vitto e alloggio ma il resto ... corso italiano, formazione per l'inserimento lavorativo, la conoscenza del territorio e questi aspetti erano completamente assenti. Ci sono stati tanti episodi così. Su questo aspetto dei rifugiati, parlando dei piccoli comuni, c'è da dire che in Val Camonica i Comuni han fatto un ottimo lavoro nel senso che i cento e passa che erano stati mandati a Monte Campione poi sono stati inseriti nello SPRAR. I Comuni della zona hanno costruito progetti di inserimento di queste persone. Han trovato un lavoro, un alloggio, sono stati seguiti nel loro percorso di riconoscimento di rifugiato. C'è stata una progettualità secondo me molto buona'. (intervista Roversi, 11 luglio 2013).

CAPITOLO 5

HOUSING

5.1. Il disagio abitativo degli immigrati e le dinamiche residenziali

Il disagio abitativo degli immigrati rappresenta un aspetto specifico del più ampio e generale problema abitativo in Italia, che le politiche abitative non sono ancora state in grado di risolvere e che si collega a fattori quali l'alto numero degli sfratti, l'insufficiente articolazione dell'offerta abitativa, l'alto costo delle case in locazione e in proprietà, un mercato della casa fortemente orientato alla proprietà.

Tuttavia, se lo svantaggio degli immigrati è per molti versi assimilabile a quello dei segmenti più marginali della popolazione, la loro condizione si pone come ulteriormente precaria e vulnerabile, a causa di forme diffuse di discriminazione da parte delle agenzie immobiliari e dei locatari - che spesso richiedono somme rilevanti a titolo di mediazione e quote di affitto più elevate con garanzie aggiuntive - documentate da diversi anni e da più fonti (Asal, Coop la casa, ICS, Lunaria, 2001; Ares, 2001; Cresme 2002; Sunia, 2009; Bencini e Cerretelli, 2004; Agustoni 2006 e 2008; Fondazione Michelucci, 2009, 2010; Ponzo, 2009; Pusateri e Rizzotti, 2007 cit. Dossier Caritas-Migrantes 2012).

Il disagio abitativo risulta più elevato nei grandi centri urbani. Parlando di Roma e Milano, l'indagine Ares condotta nel 2000, considerava sottostimata la percentuale del 40% di immigrati senza casa. Nel II Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia (Zincone, 2001), l'anno successivo, si sottolineava come fosse in corso una 'ri-articolazione territoriale' delle presenze residenziali con una redistribuzione della popolazione tra centri metropolitani ed aree più periferiche, contraddistinte non solo da prezzi inferiori ma anche da maggiori opportunità abitative: secondo la Commissione infatti la concentrazione degli immigrati in determinati quartieri più che una forma di segregazione sociale era strettamente collegata a dinamiche interne del mercato immobiliare. Lo stesso è stato ribadito dal Censis (2005), qualche anno più tardi, sottolineando come i costi proibitivi degli affitti nei grandi centri urbani costringessero gli immigrati a cercare alloggio nelle aree semicentrali o periferiche (cit. Dossier Caritas-Migrantes 2009 cit. Dossier Caritas-Migrantes, 2009). Una simile dinamica è stata suggerita inoltre dalla referente dell'Osservatorio di Cremona (intervista 4 settembre 2013), che ha indicato come molti immigrati si siano spostati da Milano a Cremona in quanto più economica, andando ad abitare direttamente in paesini più piccoli nel territorio provinciale. Questa tendenza si è in parte 'scontrata' con un crescente esodo dei giovani di origine italiana verso le periferie di Cremona, sempre a causa degli alti prezzi degli affitti. Una dinamica di spostamento verso le aree più periferiche è stata poi segnalata dall'Osservatorio di Pavia (intervista 12 settembre 2013): in particolare è stato sottolineato come ci siano dei flussi verso le zone più periferiche della città, in coincidenza con la disponibilità di lavoro agricolo - talvolta solo per il periodo stagionale. Allo stesso tempo è stato fatto notare come alcune località dell'Oltrepò si stiano ripopolando per effetto dei flussi migratori (per lavoro).

Sarebbe interessante studiare in modo più approfondito questo aspetto, soprattutto per quanto riguarda l'eventuale ripopolamento di alcune aree periferiche, per esempio attraverso progetti di riqualificazione delle cascine. Sarebbe poi interessante riuscire a studiare alcune dinamiche nella scelta del luogo di residenza. Durante un'intervista con alcuni referenti dell'ASL 1 di Milano (17 settembre 2013) è emersa infatti l'ipotesi che, fermo restando che il luogo in cui abitare sia scelto prima di tutto in base ad una disponibilità effettiva di alloggi a prezzi sostenibili, tale scelta possa essere legata anche alla prossimità dei servizi socio-sanitari, soprattutto nel caso di nuclei familiari ricongiunti con specifiche esigenze legate ai figli.

Ad anni di distanza, il Dossier Caritas-Migrantes 2008 ha confermato questa tendenza, associandola anche alla scarsa disponibilità di stock abitativo di fascia medio-bassa nelle aree urbane. Secondo l'indagine condotta da Scenari Immobiliari, nel 2008, solo il 27% degli immigrati acquistava ancora in centro e in

semicentro cittadino, dove a fronte di prezzi più alti l'offerta era qualitativamente più bassa e le superfici più ridotte (cit. Dossier Caritas-Migrantes, 2008). Inoltre, il Dossier 2007 insisteva su come gli spostamenti avvenissero anche in luoghi lontani dal luogo di lavoro, se la contropartita erano prezzi più contenuti: a beneficiare di questo trend sono stati centri intermedi come Bergamo, Varese, Cremona. Al contrario, a Milano il peso degli immigrati nel mercato residenziale è progressivamente diminuito: nel 2008, le abitazioni acquistate da stranieri a Milano erano per il 63,4% in provincia, contro il 56,8% del 2004; mentre il numero di transazioni concluse in città era diminuito dell'11% rispetto al 2005 (Dossier Caritas-Migrantes 2008). Va anche notato come rispetto alla distribuzione nella provincia di Roma, gli acquisti nella provincia di Milano siano risultati più spalmati in quartieri periferici come Comasina e Viale Padova (sulle dinamiche abitative e questi quartieri vedi Novak, 2006).

La Fondazione ISMU nel XXII rapporto sulle migrazioni sottolineava il rischio di ghettizzazione di zone come Turro, Via Padova e Viale Monza, vecchi quartieri operati come Corvetto e Mazzini, la zona attorno a Sarpi (vedi Bricocoli et al, 2010). Sugeriva che il fattore 'vicinanza alla propria comunità' avesse un'importanza sempre minore: il 40% degli intervistati in occasione dell'indagine condotta dalla Fondazione manifestava al contrario la volontà di non acquistare in zone popolate esclusivamente da immigrati ma in condomini abitati da italiani, ad indicare forse un desiderio di staccarsi dall'associazione all' 'etichetta di immigrato'.

La questione della ghettizzazione e più in generale della segregazione si ripropone se prendiamo seriamente Tosi e Balducci (1993) quando suggeriscono che il discorso sull'abitare ha operato tra una logica di concentrazione spaziale ed una logica di controllo del disordine puntando sulla dispersione degli abitanti sul territorio.

5.2. Le politiche di housing in Italia e Lombardia

Negli anni '80 la casa come problema sociale è gradualmente uscita dall' agenda politica italiana (Tosi e Balducci, 1993). Le politiche messe in atto nel nostro Paese hanno manifestato ritardo e difficoltà di innovazione concettuale. Sono state per lo più orientate al mercato e finalizzate alla proprietà più che all'affitto, con scarsa attenzione alla disponibilità di abitazioni in affitto economico e di edilizia sociale che sono risultate poco accessibili e insufficienti, in termini quantitativi (vedi anche Tradardi, 2004).

In un contesto già caratterizzato dalla mancanza di politiche abitative sociali, da una domanda insoddisfatta, le difficoltà nel formulare delle politiche per gli immigrati sono diventate ben presto evidenti. Tali difficoltà sono state poi accentuate dalla tendenza di considerare questo segmento di utenza come temporaneo e di puntare quindi sui bisogni contingenti piuttosto che investire su un piano progettuale di lungo periodo. Inoltre si è andata delineando una sostanziale separazione nella gestione dei bisogni degli immigrati da quelli degli autoctoni: in particolare i primi sono stati affrontati con un intervento sociale parallelo caratterizzato da un'offerta di posti letto a tempo determinato (ibidem).

In questo senso, la Legge Martelli ha attivamente contribuito alla formulazione di una risposta differenziata e precaria al problema abitativo degli immigrati: non offriva case e prefigurava interventi di tipo ma temporaneo, come l'apertura di centri di prima accoglienza che probabilmente hanno contribuito a cronicizzare un approccio di carattere emergenziale (ibidem).

Il successivo TU Immigrazione del 1998 oltre a finanziare i centri di prima accoglienza, ha introdotto la possibilità d'intervento per situazioni abitative di più lunga permanenza assegnando un ruolo fondamentale alle regioni e agli enti locali e al settore no profit. In particolare ha previsto che le regioni concedessero contributi per risanare il patrimonio esistente e per predisporre alloggi sociali. Nonostante questo la Lombardia, come altre regioni, ha destinato i finanziamenti ai centri di prima accoglienza.

Sia la normativa nazionale che la maggior parte delle leggi regionali prevedono l'accesso all'edilizia residenziale pubblica anche per gli immigrati. Tuttavia a fronte del riconoscimento formale non è sempre

seguita una concreta possibilità di accesso. Gli immigrati sono penalizzati per esempio a livello amministrativo, a causa di requisiti quali la necessità di provare la residenza per un minimo di anni.

Il TU Immigrazione, modificato dalla Legge 189/2002, la cosiddetta Bossi-Fini, ha imposto come requisito il possesso di un titolo di soggiorno di due anni per accedere alle prestazioni sociali di sostegno all'abitare. Per quanto riguarda la Regione Lombardia nello specifico, la Legge 7/2005 ha subordinato l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica al possesso continuativo, da parte dei richiedenti, della residenza oppure allo svolgimento di un'attività lavorativa nel territorio lombardo da almeno cinque anni – per il periodo immediatamente precedente alla presentazione della domanda. A seguito dell'ordinanza del Tar della Lombardia, che ha accertato la violazione di competenza legislativa, oltre che di discrezionalità indiretta, la Corte Costituzionale si è pronunciata dichiarando l'inammissibilità di legittimità costituzionale (Gioiosa, 2012) per cui questi requisiti permangono.

Va anche ricordato che nel 'pacchetto sicurezza' è stata inserita una disposizione in base alla quale sono previste conseguenze penali per chi affitta l'immobile ad uno straniero privo di titolo di soggiorno: mentre da un lato questa disposizione si proponeva di combattere il mercato degli affitti irregolari, ha contribuito ad aumentare considerevolmente i rischi non solo per chi affitta ad irregolari ma anche per chi affitta a stranieri regolarmente soggiornanti, considerando che lo status di regolarità può venir meno durante l'affitto a causa per esempio della perdita di lavoro. A questo proposito va segnalata una palese contraddizione tra la durata biennale dei permessi di soggiorno e la durata quadriennale di molti contratti di affitto. Inevitabilmente tutto questo ha portato ad un aumento della resistenza alla locazione con contratto e paradossalmente ha contribuito ad allargare il mercato informale, in Lombardia come in altre regioni (Alietti, 2012).

Va certamente sottolineato che anche nelle regioni con pratiche più avanzate, come ad esempio la Toscana, si sono riscontrate difficoltà nel perseguire politiche propriamente abitative. Tra le varie ragioni vanno annoverate la mancanza di un adeguato quadro normativo a livello nazionale e il fatto che a livello nazionale si preme, influenzando di riflesso sulle politiche regionali, su una logica di tipo emergenziale (Tosi e Balducci, 1993). Allo stesso tempo, parlando delle specificità regionali, si rileva chiaramente una diversificazione geografica del diritto dell'abitare: in alcune regioni come le Marche, la Toscana, l'Emilia-Romagna, la Liguria, i criteri di accesso non prevedono alcuna differenziazione tra italiani e stranieri, contrariamente ad altre regioni come appunto la Lombardia. Questa differenziazione può essere ancora più significativa tenendo in considerazione il fatto che la legislazione nazionale subordina la possibilità per uno straniero di ottenere il titolo di soggiorno (e/o il suo rinnovo) al possesso di un regolare contratto di lavoro nonché di una sistemazione alloggiativa certificata come idonea. Questo significa chiaramente che l'abitazione da un oggetto di diritto è diventata oggetto di un onere, soprattutto in contesti come quello milanese in cui i costi dell'affitto sono molto e in cui non solo gli immigrati ma anche molti italiani vivono in case con metrature minime che non sarebbero considerate come idonee .

5.3. Progetti di housing sociale ed integrazione

Nonostante il quadro normativo tracciato sopra, i problemi abitativi degli immigrati, e delle fasce più vulnerabili della popolazione, sono stati e sono tuttora oggetto di azioni significative da parte degli attori locali ed in particolare dei settori del volontariato laico e religioso.

Si tratta di iniziative con limiti evidenti, considerando il carattere volontario, la frammentarietà, lo scarso coordinamento, le difficoltà normative, le scarse risorse pubbliche e soprattutto risultati che si configurano quantitativamente inferiori alle necessità e mal distribuiti sul territorio. Si tratta inoltre di iniziative che funzionano meglio in contesti nei quali ci sono buone possibilità di inserimento lavorativo con una domanda alloggiativa costituita prevalentemente da lavoratori stabili (Tosi, 2010; e Ponzio 2009).

La Direzione regionale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà ha maturato una significativa esperienza nella promozione di iniziative volte a facilitare l'accesso all'alloggio da parte degli immigrati. Sulla base di accordi specifici con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, grazie al fondo delle politiche migratorie e per l'inclusione sociale degli immigrati, sono state realizzate due distinte sperimentazioni: la prima, denominata 'Accesso all'alloggio e riduzione del disagio abitativo', è stata realizzata nel periodo 2002-2004 e comprendeva una pluralità di azioni, dall'implementazione dell'offerta abitativa, all'istituzione di un fondo di garanzia per la stipula di mutui e contratti di locazione. Ha visto l'attivazione di una serie di interventi con la collaborazione dei Comuni di Milano, Treviglio, Brescia e dell'Agenzia Regionale per il lavoro. La seconda sperimentazione, denominata 'Radici. Regole per il mercato dell'alloggio: diffondere informazioni e condividere interventi', è stata realizzata nel periodo 2008-2010 ed ha prodotto una mappatura e analisi dei servizi presenti nella regione dediti alle problematiche alloggiative delle fasce più deboli; la diffusione di informazioni destinate alle famiglie immigrate sui criteri di accesso al mercato alloggiativo e sulle regole di convivenza mediante la stesura di una guida multilingue e la distribuzione capillare della stessa su tutto il territorio regionale; la realizzazione di una rete interistituzionale con soggetti che a vario titolo si occupano di housing. Quest'ultima azione si è concretizzata anche nell'attivazione di un tavolo interistituzionale a cui hanno preso parte vari attori, tra i quali: la Direzione generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà, la Direzione Generale Casa, la Fondazione ISMU, i Comuni di Milano, Brescia e Bergamo, l'ANCI, il Sunia di CGIL, Il Sicut di CISL, Federabitazione, Confcooperative Lombardia e Consorzio Cooperative Lavoratori, ASPPI, la Fondazione Housing Sociale, la Fondazione S. Carlo, Confedilizia, Assoedilizia, la Fondazione Casa Amica, Assolombardia Comunità Ruah, Consiglio notarile di Milano, Darcasa.

La guida sembra essere un valido strumento per i cittadini stranieri e le fasce più vulnerabili in generale, ma anche per gli operatori del settore, nella misura in cui offre risposte uniformi e chiare rispetto a procedure spesso difformi. Tuttavia, come ha suggerito Tosi (intervista, 2 luglio 2013) si tratta di un'iniziativa che non affronta i problemi strutturali dell'housing sociale.

In generale comunque, il contesto lombardo si è dimostrato particolarmente vivace per quanto riguarda le iniziative di recupero e riqualificazione. Secondo un'indagine condotta dal Censis nel 2005 si contavano quasi un centinaio di iniziative su tutto il territorio nazionale, di cui più della metà nel nord e una decina tra Lombardia e Piemonte. Di seguito verranno presentate brevemente alcune delle più significative.

5.3.1. Azioni immobiliari sociali

Nel 2004, la Fondazione S. Carlo di Milano²⁷ ha ottenuto in gestione dall'Aler un centinaio di alloggi di edilizia pubblica ubicati in diversi quartieri della città. La ristrutturazione ha richiesto due miliardi, raccolti attraverso finanziamenti di Fondazione Cariplo, Banca Popolare e di alcune fondazioni diocesane oltre che attraverso la riscossione degli affitti. Con questo progetto la Fondazione S. Carlo ha messo in atto un circolo virtuoso: l'Aler ha lanciato un bando per assegnare a Onlus, Cooperative sociali e Fondazioni alcune centinaia di alloggi con finalità sociali. Inoltre la collaborazione tra la Fondazione S. Carlo e Aler ha stimolato un intervento in un quartiere degradato di Milano finalizzato al recupero di due stabili ed un progetto di 'portineria intelligente'.

Un altro progetto in questo ambito è stato realizzato dalla Cooperativa Dar Casa, fondata a Milano negli anni 1990 per acquisire e ristrutturare alloggi, spesso appartamenti inagibili di proprietà Aler sui quali non erano previsti interventi.

²⁷ La Fondazione S. Carlo è nata per volontà della diocesi di Milano e della Caritas come risposta ai problemi emergenti della città.

5.3.2. Azioni di recupero e riqualificazione del patrimonio esistente

Per quanto riguarda il patrimonio privato marginale, gli interventi consistono, da un lato, nel recupero da parte dell'operatore pubblico di edifici ottenuti in gestione dal proprietario e, dall'altro, nella concessione di contributi e facilitazioni al proprietario che si impegna all'affitto sociale. Per quanto riguarda il patrimonio pubblico invece, le iniziative comprendono la ristrutturazione di alloggi pubblici non assegnabili e la riutilizzo di edifici pubblici non abitativi attraverso convenzioni con operatori del privato sociale.

Un'esperienza positiva in questo senso è quella dell'Associazione Casa Amica di Bergamo, promossa dalla Consulta provinciale dell'Immigrazione. L'associazione è stata fondata nel 1993 ad opera della Provincia, del Comune di Bergamo, di organizzazioni sindacali, imprenditoriali e di volontariato, con lo scopo di favorire l'accesso all'abitazione da parte di immigrati e cittadini italiani in situazione di bisogno. Casa Amica si configura come un'agenzia di supporto per l'individuazione di soluzioni abitative. La sua azione si articola in quattro ambiti operativi: intermediazione immobiliare; gestione diretta di immobili (acquisiti in affitto o in comodato e subaffittati – in convenzione con il Comune di Bergamo o di proprietà); consulenza tecnico-finanziaria e stipula di accordi con istituti di credito per la concessione di fidi ipotecari ad interessi convenienti; e promozione di iniziative socio-culturali per permettere l'integrazione dei migranti. Nel 2004 ha inoltre tentato di definire una convenzione con il Comune per acquisire aree edificabili o immobili da ristrutturare. Le iniziative di Casa Amica sono particolarmente significative in quanto il ruolo di mediazione e garanzia svolto dall'Associazione ha permesso di ripristinare rapporti di fiducia sul mercato immobiliare ed ha contribuito ad agevolare forme di partnership fra amministrazioni pubbliche e organizzazioni no profit. Allo stesso tempo rappresenta un chiaro esempio di delega impropria dell'ente pubblico, del ritardo delle istituzioni rispetto alle politiche abitative.

Alcuni progetti di recupero e ristrutturazione, ad opera della Fondazione S. Carlo, di Casa Amica, e anche della Fondazione Housing Sociale, sono stati in parte finanziati grazie ad un Accordo di programma sottoscritto da Regione Lombardia con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel dicembre 2010, per un totale di 1,9 milioni di euro²⁸.

Ci sono poi esempi di sistemazioni collettive in provincia di Brescia. La necessità di sperimentare percorsi di seconda accoglienza ha infatti portato a varie sperimentazioni. L'amministrazione comunale ha avviato un tavolo di lavoro con la partecipazione di organizzazioni no-profit per realizzare un pensionato aperto a immigrati e italiani che necessitano di una residenza provvisoria. Inoltre la presenza a Brescia di una categoria imprenditoriale interessata a contribuire alla soluzione delle difficoltà alloggiative ha portato ad un'intesa tra Aler e Comune per la realizzazione di alloggi da adibire a prima e temporanea dimora di lavoratori non residenti e dipendenti di aziende associate. Il progetto si è caratterizzato per la costruzione di un nucleo sperimentale di venti unità abitative (Buizza e Cominelli, 2000). Vanno inoltre segnalate due iniziative gestite da immigrati: 'sud-nord' gestisce un centro di accoglienza di proprietà dell'amministrazione comunale, mentre la cooperativa Scalabrini-Bonomelli opera nel settore edilizio recuperando o costruendo alloggi popolari da assegnare ai soci (di origine immigrata) in proprietà divisa e indivisa.

Da una ricerca realizzata nel 2000 (Zanardini, 2000) risultavano 33 organizzazioni in provincia di Brescia impegnate a vario titolo nella ricerca di soluzioni abitative.

Infine, nella provincia di Lecco, una trentina di comuni (tra cui Lecco, Calolziocorte, Merate, Casatenovo, Osnago, Monticello, Brianza e Cremella) hanno steso un accordo di programma per costituire un sistema di seconda accoglienza con interventi di sostegno e di integrazione per rifugiati e profughi (Mauri e Cologna, 2004).

Tra le criticità delle politiche abitative attuali va sottolineato il mancato coinvolgimento degli utenti (Ward, 1985) e la mancata attenzione alle loro specifiche esigenze abitative. In questo senso l'esperienza di altri Paesi ha posto l'accento sull'importanza di produrre e sostenere processi abitativi, piuttosto che fornire

²⁸ Delibera relativa all'Accordo di Programma IX/2459 Seduta del 9 novembre 2011. Disponibile su <http://www.arca.regione.lombardia.it/shared/ccurl/261/396/dgr%202459%20del%209%20novembre%202011.pdf> Ultimo accesso 2 ottobre 2013.

semplicemente abitazioni in un'ottica più assistenzialistica, e di puntare sulle forme di accompagnamento sociale (Tosi e Balducci, 1993). In questa direzione vanno certamente segnalati alcuni progetti di autocostruzione realizzati in alcuni comuni della Lombardia a partire dal 2005²⁹, in seguito all'approvazione del Piano sperimentale per l'autocostruzione approvato dalla Regione. Purtroppo, solo due dei progetti avviati sono stati (quasi) completati. Si tratta del progetto di Paderno Dugnano e del progetto di Casalmaggiore (per un aggiornamento vedi Marcetti et al., 2011).

Dal Dossier Caritas-Migrantes 2012, si evince inoltre che con il Piano per l'Integrazione nella sicurezza, approvato nel giugno 2010, siano state impegnate specifiche risorse su fondi nazionali e comunitari e stanziati 8,7 milioni di euro - di cui non si conosce l'esatto ammontare destinato alla Lombardia - per favorire l'accesso alla casa degli immigrati attraverso progetti di acquisizione di alloggi e forme di housing sociale³⁰. Questi fondi erano finalizzati da un lato ad un'azione di recupero di beni immobili da destinare ad uso abitativo per un primo alloggio temporaneo per i lavoratori stranieri. Dall'altro, erano finalizzati al sostegno di progetti sperimentali per l'acquisizione di edifici ad uso abitativo (nella forma di auto recupero e autocostruzione).

5.4. La precarietà abitativa degli immigrati nell'ultimo decennio

Nel 2004, gli immigrati rispondevano alla carenza abitativa principalmente attraverso il mercato. La debolezza delle politiche ha infatti lasciato al mercato immobiliare un'azione selettiva e speculativa spesso selvaggia (Tradardi 2004).

Il rapporto ORIM 2007 ha indicato un primo punto di rottura, rispetto alla precedente era abitativa, caratterizzatosi per: (a) un' accelerata crescita dell' incidenza di proprietari di un alloggio (b) una quota divenuta di maggioranza assoluta di persone in affitto da sole o con familiari (c) una frazione minima, e in netta diminuzione nel tempo, di persone in affitto, in co-abitazione con altri immigrati (d) le quote più basse, mai registrate a partire dal 2001, per l'area del precariato abitativo (Blangiardo, 2008). Questi fattori suggeriscono una certa progressione nella carriera abitativa, in gran parte collegati all'anzianità migratoria e ai ricongiungimenti familiari e quindi alla presenza di nuclei familiari. Il trend migliorativo fa pensare ad un positivo processo di integrazione, ma va letto anche alla luce di processi 'spontanei' da parte degli immigrati, così come in considerazione di iniziative finalizzate, pubbliche e private, e soprattutto di comuni, associazioni di volontariato e cooperative, a partire dagli anni '90, che hanno affrontato il tema dell'accesso alla casa .

Tuttavia, per quanto si sia delineata una dinamica diffusa, caratterizzata da un'iniziale maggior precarietà abitativa, con forme di affitto in condivisione, seguita, in un secondo momento, da alloggi in affitto regolare, Blangiardo (2008) segnala anche delle varianti significative: la relazione tra le tipologie di alloggio e il tempo di residenza non è del tutto lineare; molti percorsi sembrano discostarsi dalla traiettoria prevalente.

Nel rapporto pubblicato dall'Agenzia per il territorio (2011), nel 2011, 20% degli immigrati erano proprietari di un alloggio, mentre l'affitto riguardava la maggior parte di famiglie (65% del totale), in un rapporto speculare rispetto agli italiani (che sono proprietari di case in 8 casi su 10).

Il rapporto ORIM 2010 evidenzia come le condizioni e le tendenze alloggiative degli immigrati in Lombardia siano simili rispetto agli ultimi anni precedenti. L'affitto, per la quasi totalità nel mercato privato, rappresenta la sistemazione prevalente (63,7%); il 22,1% abita in una casa di proprietà; mentre il restante

²⁹ Non mancano esperienze precedenti ma si tratta di esperienze attivate da singoli nuclei familiari e reti amicali senza il supporto istituzionale.

³⁰ Piano finanziario del Piano per l'integrazione nella Sicurezza. Disponibile sul sito di Stranieri in Italia: <http://www.stranieriinitalia.it/news/piano1marzo2011.pdf> Ultimo accesso 13 settembre 2013.

14,2% dispone di sistemazioni non abitative più o meno precarie (sul luogo di lavoro, ospite di familiari o amici, centri di accoglienza, situazioni di estremo disagio come senza dimora, ecc.).

In particolare, la presenza abitativa dei cittadini stranieri nell'ambito del settore dell'edilizia pubblica è assai rilevante per quanto proporzionale rispetto al loro peso demografico e nonostante una chiara discontinuità tra capoluoghi e centri minori (Alietti, 2012).

I dati provenienti da varie rilevazioni, sia a livello nazionale che regionale, mostrano con chiarezza la crescente difficoltà per gli immigrati nel sostenere i costi per la casa, a causa di uno scenario critico di crisi economica e occupazionale (Alietti, 2012). Secondo l'indagine svolta da Sunia-Cgil³¹ nel 2012, i provvedimenti di sfratto sono aumentati del 6,5%, rispetto al 2009, registrando il valore più alto degli ultimi quindici anni. Di questi l'86% sono dovuti a morosità. Se consideriamo le due aree lombarde a maggiore tensione abitativa, Milano e Brescia, i dati si attestano rispettivamente all'87,9% e al 94,4%.

Per quanto riguarda gli acquisti, dal 2004 al 2007 si è registrato un considerevole aumento delle compravendite da parte degli immigrati (Dossier Caritas-Migrantes, 2012) – delineando una tendenza simile a quella degli italiani. La Lombardia, in particolare, ha continuato a mantenere il primato delle compravendite degli stranieri in Italia, anche se, dal 2008 in poi, si è registrato un progressivo calo all'interno dei gruppi da più tempo insediatesi nel territorio. In particolare, nel 2011, c'è stata una flessione significativa dei proprietari tra le famiglie residenti da oltre 10 anni e delle famiglie con un minimo di anzianità di 5 anni (rispettivamente 6% e 2,6% rispetto al 2010) (Alietti, 2012).

Allo stesso tempo, tuttavia, i dati più recenti della banca d'Italia mettono in luce un forte aumento dell'insolvenza nel pagamento di prestiti e mutui³². Dal 1 febbraio 2010, è diventato operativo l'accordo tra ABI e Associazione Consumatori sulla sospensione dei mutui: sarebbe utile capire quanti immigrati sono stati interessati da questo provvedimento. A questo si aggiungono le maggiori restrizioni nella concessione di mutui da parte degli istituti di credito e le incerte prospettive lavorative che hanno inevitabilmente inibito molte famiglie di immigrati dall'acquisto di una casa (Dossier Caritas-Migrantes, 2011, Scenari Immobiliari, 2011).

A questa situazione critica si aggiunge la progressiva riduzione dei trasferimenti pubblici del governo centrale per il fondo di sostegno all'affitto e/o all'acquisto della prima casa (Alietti, 2012). Dai dati dell'osservatorio regionale si evince che la riduzione del contributo alla locazione tra il 2009 e il 2010 è stato del 10%. Per il sostegno all'acquisto lo stanziamento regionale e comunale si è contratto drasticamente nel 2010, rispetto al 2009, del 60%.

Per una buona fetta di immigrati l'accesso alla proprietà risulta l'unica alternativa di fronte ad affitti economicamente insostenibili (Poggio, 2009 cit. Alietti, 2012). Dai dati di Sunia-Cgil (2009), il mercato dell'affitto in Italia presenta forti tendenze all'aumento dei canoni, con aumenti dal 130 al 145%, soprattutto nelle grandi città, per il periodo 1999-2008. Questo probabilmente anche in conseguenza del fatto che la liberalizzazione degli affitti, avvenuta in seguito all'approvazione della legge 381/1998, non ha portato, come si sperava, alla stipula di molti contratti a canone concordato (Tosi, 2002).

Ciò che va maggiormente sottolineato è il fatto che il miglioramento alloggiativo registrato nel biennio 2009-2010, relativamente alle fasce di popolazione stabili, sembra essere rallentato nel 2011. L'accesso alla proprietà e all'affitto con contratto, normalmente intese come indicatori d'integrazione, evidenziano entrambe una diminuzione rispettivamente del 13% e dell'1%, verosimilmente associabile ad una crescita dell'irregolarità locativa e ad una ripresa dell'ospitalità gratuita offerta da amici e parenti (Alietti, 2012). Inoltre, le situazioni di estrema marginalità non mostrano differenze significative, mentre sono aumentate le occupazioni abusive. In questo senso, già nel Dossier Caritas-Migrantes 2005 (vedi anche Naga, 2003) si parlava di occupazioni abusive anche da parte di immigrati regolari, e non di recente arrivo, che non

³¹ Dati disponibili sul sito di Banca d'Italia: www.bancaditalia.it/statistiche Ultimo accesso 5 settembre 2013.

³² Dati disponibili sul sito di Banca d'Italia: www.bancaditalia.it/statistiche Ultimo accesso 5 settembre 2013.

riuscivano a trovare alloggio a causa di scarse risposte istituzionali; o di immigrati regolari che nonostante il possesso di un lavoro non riuscivano a sostenere le spese di affitto. Nel rapporto Caritas 2008, è stato poi riportato che il 40% dei 3000 alloggi Aler occupati abusivamente era occupati da immigrati. In altre parole, si riconferma la persistenza (si veda anche Tosi, 2002) di uno zoccolo duro di soggetti non in grado di uscire dall'esclusione abitativa (Tosi, 2010a).

Come sottolineato da Tosi, anche in un recente convegno sulle politiche abitative in Lombardia³³: si registra attualmente un aumento delle baraccopoli, in cui si trovano anche persone con un reddito ed un lavoro, immigrati di lunga permanenza che nonostante questo si trovano in situazioni di marginalità.

A fronte di un trend migliorativo, che si può osservare a livello aggregato, non vanno quindi sottovalutati alcuni elementi problematici (ibidem). Il primo è la relativa consistenza delle sistemazioni precarie e la loro resistenza. Mentre le situazioni estreme sembrano diminuire, l'area marginale nel suo complesso ha incidenza costante negli anni, con una tendenza ad una leggera crescita, in termini assoluti: da 35 mila persone nel 2007, a 39 mila nel 2008, a 40 mila nel 2009. E l'area crescerebbe ancora se entrassimo nel merito specifico di alcune situazioni (molto precarie) di affitto. Il secondo elemento è l'incertezza del trend migliorativo. Pare in miglioramento la situazione di chi ha possibilità di accesso al patrimonio abitativo, ma lo stesso non si può dire per chi vive nella marginalità. Sono in aumento i cosiddetti 'destituted migrants', probabilmente a causa della creazione di un circolo vizioso senza sbocco (visto che molti immigrati non hanno comunque intenzione di andarsene, trattandosi di soggiornanti di lungo periodo), legato anche a politiche che non hanno saputo affrontare in modo efficace le problematiche di housing e che hanno di fatto contribuito a questo circolo vizioso.

Da quanto detto finora, emerge un processo di sostanziale polarizzazione che si traduce, da un lato, con il miglioramento delle situazioni abitative per le componenti stabili, e dall'altro, con forme di precarietà per le componenti più deboli – non necessariamente all'inizio del percorso migratorio (Alietti, 2012; Tosi, 2010; Dossier Caritas-Migrantes, 2011). A questo vanno aggiunte differenze territoriali significative: nell'area di Milano la percentuale di situazioni abitative 'normali' (proprietà in affitto solo o con la famiglia) è inferiore di 5 punti % rispetto ad complesso della Lombardia, mentre l'incidenza di situazioni marginali e nello specifico di homelessness è superiore rispetto al resto del territorio regionale.

Nel più ampio quadro dei processi di integrazione la casa risulta sempre più un potente fattore di inclusione ma anche uno degli anelli più deboli delle politiche di integrazione (Tosi, 2013 – vedi nota 34), a causa sia della debolezza delle politiche di housing che di welfare abitativo, soprattutto in un Paese come l'Italia con un sistema scarsamente protettivo nei riguardi delle componenti deboli della popolazione. Attualmente sono in corso dei cambiamenti che stanno modificando il quadro dell'abitare e che in qualche modo mettono in evidenza il carattere obsoleto degli strumenti istituzionali di housing: l'aumento del rischio abitativo generalizzato; il fattore crisi con una crescente percentuale di disoccupati; crescenti presenze di richiedenti asilo e rifugiati e immigrati dall'est Europa con specifiche esigenze abitative; consistenti tagli alle spese sociali indotti dalle politiche di rientro dei bilanci; una strutturale scarsità dell'offerta di housing sociale che si affianca alla crescita esponenziale della rendita immobiliare; il crollo del sistema dei mutui.

Il quadro lombardo si presenta buono in termini di strutture di accoglienza, per quanto non riesca a rispondere sufficientemente ai bisogni che continuano ad emergere, soprattutto negli ultimi anni³⁴.

Dalle attività di monitoraggio³⁵ delle strutture di accoglienza (Alliata di Villafranca e Lovison, 2012) in Lombardia emerge che nel 2011 si contavano 303 unità e 6678 posti letto, rispetto a 300 unità nel 2010

³³ Seminario 'Integrazione abitativa degli immigrati in Lombardia. Una sperimentazione regionale'. Palazzo Lombardia. Milano. 27 giugno 2013. Promosso da promosso da Fondazione ISMU (Iniziativa e studi sulla multietnicità – Milano), Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Regione Lombardia, a integrazione e conclusione del Progetto *AbitAzioni*, promosso da Regione Lombardia (Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato).

³⁴ Nel 2011, 255 strutture erano dedicate sia ad italiani che a stranieri, con un aumento di 17 unità rispetto all'anno precedente. Inoltre tra queste strutture, l'85% sono state tradizionalmente riservate agli stranieri.

e 461 posti letto in meno nello stesso anno. Le strutture si concentravano tuttavia nei principali centri urbani, tra cui oltre il 30% a Milano e le altre rispettivamente a Brescia, Cremona e Pavia, con minore incidenza nei centri più piccoli, che probabilmente sono rimasti quindi più scoperti.

In occasione dell' 'emergenza profughi dal Nord Africa', secondo le rilevazioni dell' aprile 2011, la Lombardia non è stata in grado di accogliere in tempi rapidi i circa 3mila profughi che il governo aveva destinato al territorio. Fra le 278 strutture individuate solo 60 facevano parte del sistema mappato dall'Osservatorio Regionale (corrispondenti al 18% dell'offerta). Delle rimanenti 77 erano associabili alla categoria alberghiera (35%) che date le sue specifiche caratteristiche non offre chiaramente servizi di tipo socio-sanitario, né di tipo legale. Spesso sono stati i singoli comuni a reperire risorse per l'accoglienza.

Guardando alla qualità degli alloggi, fino a qualche anno fa (Alliata di Villafranca e Lovison, 2008), spiccava la buona qualità delle strutture di accoglienza, almeno a Milano, nonostante la pressione a cui questo territorio è sottoposto. Il rapporto tra posti letto e servizi igienici/bagni e docce risulta basso. Lo stesso non si può dire per gli alloggi in affitto.

Secondo i dati ORIM 2012, l'indice di sovraffollamento - costruito sulla disponibilità di un numero adeguato di stanze -, il valore tocca il 37,2% per le famiglie con stranieri contro il 14,6% delle famiglie italiane. In questo senso va notato che l'idoneità alloggiativa con relativa certificazione è un requisito prescritto per la richiesta del rinnovo del titolo di soggiorno e in caso di ricongiungimento familiare ma nel 14,2% dei casi il requisito non viene rispettato in quanto i nuclei, spesso sovraffollati, arrivano fino a 4-6 persone. Inoltre, da alcune indagini condotte da Banca d'Italia (2009 e 2011), risulta che le soluzioni abitative, per quanto riguarda gli affitti, sono associabili in prevalenza a vecchi appartamenti rifiutati da residenti italiani (Dossier Caritas-Migrantes, 2012).

5.5. I conflitti legati alla convivenza tra immigrati e autoctoni

Fin dall'inizio degli anni novanta Tosi e Balducci (1993) evidenziavano il nesso tra le difficoltà di trattamento dei problemi abitativi degli immigrati e l'accentuata conflittualità delle politiche di integrazione, strettamente collegate con un allarme sociale che descrive gli immigrati come un problema: da un lato il carattere competitivo della domanda degli immigrati nei confronti degli autoctoni e dall'altro le implicazioni di carattere 'co-abitativo' che pongono questioni relative alla non sempre facile convivenza, e quindi alla tipologia e alla localizzazione degli alloggi. Nella provincia di Milano, per esempio, si segnalano situazioni di difficile convivenza inter-etnica in alcuni quartieri in cui la situazione abitativa risente di canoni molto elevati. Questo a sua volta contribuisce al sovraffollamento, alla proliferazione di alloggi di fortuna con condizioni igienico-sanitarie precarie e al permanere del fenomeno delle occupazioni abusive (Gioiosa, 2012).

Ora, in tempo di crisi, è legittimo chiedersi se la competizione tra le domande abitative degli immigrati e degli autoctoni non possa aumentare ulteriormente e se, di riflesso, anche le difficoltà relative alla convivenza possano crescere.

La questione della convivenza è menzionata anche nell'asse III 'Alloggio e governo del territorio' del Piano Nazionale per l'Integrazione nella Sicurezza Identità ed Incontro, ripreso nell'Accordo di programma sottoscritto tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regione Lombardia.

³⁵ Le attività di monitoraggio sono state realizzate attraverso la compilazione, da parte dei responsabili delle strutture, di un questionario.

5.6. Alcuni spunti di riflessione critica

Come ribadito da Tosi (2 luglio 2013), *'Italia non ha mai brillato per politiche forti dal punto di vista della casa: quasi non c'è un mercato dell'affitto, senza parlare dell'affitto sociale. Gli immigrati in particolare si scontrano con una merce rara. Per di più da anni le politiche tacciono. Da anni non ci sono più soldi per l'edilizia sociale e i pochi soldi vanno nell'housing sociale che comprende un po' di tutto... comprese cose che non hanno molto di sociale... (...) Ora, per gli immigrati, che hanno una debolezza pregressa, il problema degli sfratti si sente ancora di più, con la crisi. In questo contesto manca un sistema di garanzie. Non sto esagerando. Questo tipo di progetti dell'ISMU, tipo il progetto 'Radici', vanno bene... (...) Ma se parliamo degli immigrati che appartengono alla fascia più marginale... non se ne fanno molto. Al massimo capiscono come si può entrare in graduatoria per le case popolari ma ciò che conta di più per loro sono le 'safety net'. Quindi questo tipo di progetti hanno una funzione ma limitata. Sono quelle cose che possono avere un'utilità ma sono ben lontane da prendere in considerazione il problema strutturale dell'housing. Intanto la casa, se lei guarda i progetti di integrazione, vede che sono sempre una minima parte perché costano tanto. E poi l'housing è sempre stato considerato come parte delle politiche della casa e non dell'immigrazione, soprattutto con le giunte di leghisti. In parte questo ha un fondamento nel senso che è la questione housing che non funziona. Diciamo che non disprezzerei nessuna iniziativa però ad un certo punto in un Paese come il nostro (...) c'è poco da girarci attorno: serve qualcosa di molto sociale e garanzie minime anche in situazione di emergenza. I bollettini ultimi di queste settimane dicono che non ci sono più posti. C'è gente che dorme in macchina perché mancano posti per dormire... in molte città è così.'* (vedi anche Alietti, 2012; Tosi, 2010).

Quali sono le alternative in un simile contesto? Parlando degli accordi tra Stato e Regioni esistono dei programmi ma si tratta ancora sempre di piccole gocce nel mare. Tosi suggerisce quindi la necessità di una maggiore riflessione sui recuperi in presenza di occupazione, tema che probabilmente diventerà molto importante, come già lo è in città come Roma. Sarebbe inoltre importante avviare un dibattito sulle agenzie per la casa che intervengono nel settore privato, di cui si trovano vari esempi in altri Paesi EU. Queste esperienze consistono sostanzialmente nel dare un finanziamento o una facilitazione finanziaria ad un'agenzia per il recupero degli immobili. In cambio il proprietario, una volta terminati i lavori, si impegna ad affittare l'unità abitativa secondo criteri di edilizia sociale.

CAPITOLO 6

I LUOGHI DI CULTO

6.1. Le confessioni religiose: tra appartenenza e pratica

L'indagine realizzata, a cura di Blangiardo (2006) sull'appartenenza religiosa conferma la predominanza nella popolazione immigrata delle confessioni cristiane, professate dal 46,7% degli stranieri: i più numerosi tra questi sono i cattolici (28,4%) seguiti dagli ortodossi (12,8%). È in crescita continua la proporzione delle religioni cristiane non cattoliche e in particolare di ortodossi e altri cristiani, mentre rimane stabile quella dei musulmani (40,7%). La componente musulmana ha registrato poi nel 2010 un regresso sull'incidenza sul totale di quasi 4 punti percentuali, rispetto al 2001; mentre i cristiani hanno registrato un aumento di 3 punti percentuali rispetto allo stesso anno, con un consistente accrescimento (+7,5%) della componente cristiana non cattolica (Blangiardo, 2010).

Dai dati raccolti emerge come le comunità straniere siano in generale poco praticanti: i frequentatori assidui dei centri di culto, indipendentemente dal tipo di religione, non superano infatti il 30% del totale e la quota di chi dichiara di visitare tali luoghi regolarmente non supera il 10%. In questo senso è importante sottolineare che la frequenza dei centri è strettamente collegata con il luogo di residenza: tra i cattolici non si osservano particolari differenze, a livello provinciale, per quanto riguarda la frequenza della pratica, poiché le chiese sono presenti in ogni parte della Lombardia; al contrario, per le altre professioni religiose si osserva che il livello di pratica è elevato soltanto nelle province in cui la presenza della comunità religiosa è consistente e in cui la comunità stessa dispone di luoghi di culto formali o sale di preghiera informali. Se da un lato la provincia di Milano offre almeno un luogo di raccoglimento alle maggiori comunità religiose, lo stesso non si può dire per altri territori dove i luoghi di culto dove non sono presenti luoghi di culto e dove i più vicini non sono facilmente raggiungibili.

Nonostante questo, come ha suggerito un'intervistato, è interessante notare che *'con gli stranieri la questione degli spazi di culto non emerge sempre nello specifico se non all'interno di una più ampia domanda per spazi da utilizzare per feste e magari si anche per il culto. (...) Per i Senegalesi per esempio così come usano il palasport per i riti della Confraternita Murid allo stesso tempo avrebbero bisogno di usare spazi analoghi anche per feste ed iniziative simili e qui la questione potrebbe essere che i vicini sono più disturbati da questa richiesta che da quella del culto. Se c'è un contatto con le comunità la richiesta di spazi arriva subito perché mancano proprio. Laddove la comunità è comunque cattolica spesso le parrocchie diventano un luogo importante - per esempio ad Abbiategrasso dove c'è un forte legame con la comunità peruviana. Poi con le nuove generazioni queste cose si stanno comunque smussando, secondo me. Per esempio il circolo della Comasina mi diceva che la parrocchia è perennemente piena di cinesi e non credo siano cattolici. Quindi in una situazione di apertura della parrocchia e di richiesta di spazi queste comunità vengono comunque accolte.'* (Piazzì, 15 luglio 2013).

L'estratto riportato suggerisce come la questione dei luoghi di culto e della loro frequentazione sia strettamente collegata alla richiesta di spazi per la socializzazione, oltre che di spazi di 'carattere religioso'. Va anche sottolineato, come si è avuto conferma in altre interviste, il ruolo fondamentale che hanno spesso giocato e continuano a giocare le parrocchie quando si tratta di reperire spazi per le comunità straniere. Ancora una volta emerge l'importanza di questo attore nell'ambito delle politiche di integrazione, come mostra chiaramente il caso di Baranzate di cui si è accennato precedentemente.

6.2. Il quadro normativo lombardo: la legge regionale e le scelte del Comune di Milano

La costruzione di un luogo di culto in Italia è disciplinata da norme statali, regionali e pattizie. Di seguito ci soffermeremo brevemente sulle norme statali, per poi analizzare la normativa regionale della Lombardia. Per quanto riguarda i regimi pattizi si farà soltanto un breve accenno più avanti nel capitolo.

Dalla legislazione statale si evince un principio di fondo che deve essere rispettato dalle norme regionali: la necessità che le esigenze religiose della popolazione, così come si manifestano nelle specifiche situazioni locali, siano tenute in considerazione nella pianificazione urbanistica comunale (vedi anche Roccella 2006: 125). In seguito all'approvazione delle riforme del 1998 e del 2001, è alle leggi regionali che bisogna guardare per le questioni riguardanti le questioni di culto: esse prevedono che i singoli Comuni individuino nei propri piani urbanistici aree da destinare ad edifici di culto ed attrezzature per servizi religiosi. Riprenderemo questo punto più avanti.

Passando alla legislazione regionale, secondo l'art. 70, comma 1 della legge 12/2005³⁶: *'La Regione ed i comuni concorrono a promuovere, conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica e altri enti delle altre confessioni religiose'*. In linea di principio la Regione promuove la realizzazione di luoghi di culto della confessione cattolica e, come specificato nel comma 2, la realizzazione di luoghi di culto di altre confessioni religiose aventi *'una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo (...) previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni religiose.'*

La legge inoltre, prevede, all'art. 72, comma 4, che le aree destinate ad accogliere edifici di culto e le altre attrezzature per i servizi religiosi, siano ripartite tra gli enti che ne abbiano fatto istanza in base *'alla consistenza sociale delle rispettive confessioni'* e impone la stipulazione di un'apposita convenzione con il Comune interessato, contrariamente a quanto previsto per la chiesa cattolica (art. 52, comma 3 bis).

Va ricordato a questo proposito che l'argomento quantitativo, che per lungo tempo ha giustificato politiche di favore nei confronti della chiesa cattolica, è stato abbandonato dalla Corte costituzionale, secondo la quale è da considerarsi: *'inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basasse soltanto sul maggiore o sul minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose'* (Corte costituzionale, sentenza 925 del 1988)³⁷.

Oltre all'evidente disparità di trattamento, la norma sembra porsi in difficile equilibrio con l'art 20 della Costituzione, secondo il quale *'il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative'*.

Al comma 3 dell'art. 72 è poi prevista una restrizione, che ha fatto e sta ancora facendo discutere molto:

la cosiddetta norma *'taglia minareti'*, come è stata definita, impedisce sostanzialmente il cambio di *'destinazione d'uso'* per un locale che si voglia adibire al culto. Questo finisce per precludere la possibilità di aprire chiese, centri di preghiera, templi di meditazione a comunità che non abbiano la forza economica e organizzativa per erigere una nuova costruzione. Ma anche nel caso di nuova costruzione si presenterebbero dei problemi perchè la costruzione di un edificio di culto è vincolata alla disponibilità di aree adibite a questo specifico scopo. Inoltre va tenuto presente che le comunità religiose che non riescono ad accedere agli spazi destinati dai Comuni alla realizzazione di edifici di culto non riescono neanche ad esercitare il loro credo in altri luoghi, poiché la legge vieta la conversione a uso di culto di locali costruiti con altre finalità.

³⁶ Legge regionale 12 del 11 marzo 2005 per il governo del territorio - Capo III Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi. Disponibile: http://www.provincia.milano.it/export/sites/default/polizia_provinciale/documenti/LR_11_03_2005_n_12.pdf Ultimo accesso: 10 settembre 2013.

³⁷ Citato sul sito dell'Osservatorio italiano sui diritti. Disponibile: <http://www.voxdiritti.it/?p=1292> Ultimo accesso 10 settembre 2013.

Da una (non puntuale) rassegna stampa del Corriere della Sera degli ultimi due anni, emerge che nella sola provincia di Bergamo sono state chiuse tre comunità evangeliche e un centro islamico - aperto in una vecchia officina. Il caso più recente riguarda il Comune di Gorle che ha ordinato la chiusura e la confisca per abusi edilizi di una chiesa pentecostale nigeriana - provvedimento tempestivamente sospeso dal TAR di Brescia.

Delle difficoltà che incontrano le comunità religiose in Lombardia sembra essersi fatto carico il Comune di Milano, in seguito all'elezione del Sindaco Pisapia e di una campagna elettorale caratterizzata, tra le altre cose, da un acceso dibattito sulle moschee³⁸.

Nello 2012, il Comune di Milano ha istituito 'l'Albo delle associazioni e organizzazione religiose', con lo scopo esplicito di fornire supporto per l'esecuzione delle disposizioni previste dalla legge regionale n. 12 del 2005 e di facilitare la partecipazione a procedure pubbliche per la destinazione di strutture o aree demaniali per servizi religiosi. Si tratterà di capire come si tradurrà l'impegno del Comune, considerando comunque le competenze limitate dell'ente locale e i vincoli posti dalle leggi regionali e statali. A possibile conferma dell'impegno che intende prendersi è stata affidata una delega specifica per 'i rapporti con le comunità religiose' all'Assessore all'Istruzione Francesco Cappelli.

In parallelo alla costituzione dell'albo, il 22 maggio 2012, il Comune di Milano ha approvato il piano di governo del territorio che prevede nuovi spazi da adibire a luoghi di culto. Non è mancata la resistenza da parte di alcuni esponenti politici tra cui l'ex vicesindaco Riccardo De Corato che ha richiesto un referendum di consultazione sia nel caso in cui si valutasse di costruire una moschea, sia nel caso si valutasse di ragionare su tanti piccoli luoghi di culto. Per quanto il piano di governo del territorio non faccia specifico riferimento alla religione musulmana, è evidente che il dibattito si è acceso subito su questo. A distanza di un anno, ha espresso la sua resistenza anche il neo-eletto governatore regionale che ha sottolineato il suo accordo rispetto alla concessione di spazi a *patto che 'vengano rispettate le radici del nostro paese'³⁹ e che 'si rispettino le regole'⁴⁰.*

Dal punto di vista operativo, nel 2012 si è concluso un lavoro di censimento comunale che ha portato alla stesura di un 'piano moschee'. Attraverso il confronto con le comunità milanesi, il Comune di Milano pare abbia scelto di abbandonare il progetto di un' unica grande moschea e di optare per tanti piccoli luoghi di culto, regolarizzando quelli non in regola con le norme urbanistiche o di sicurezza e cercando nuovi spazi alternativi, attraverso consultazioni con i consigli di zona, per i casi in cui la regolarizzazione non fosse possibile⁴¹.

Sei mesi dopo la conclusione del piano, le comunità lamentavano il fatto che il dialogo con il Comune si era bloccata e che il processo di regolarizzazione era ancora incerto⁴².

³⁸ L' intervento CAMPAGNA ELETTORALE L' intervento. Moschea, sì o no: dibattito inquinato da visioni deformate. Dibattito sull' Islam e visioni deformate. di Tottoli Roberto. 26 maggio 2011. Corriere della Sera. Disponibile su: http://archiviostorico.corriere.it/2011/maggio/26/Moschea_dibattito_inquinato_visioni_deformate_co_7_110526002.shtml Ultimo accesso 10 settembre 2013.

³⁹ Moschea a Milano, arrivata la richiesta in Comune. Ma Maroni: "Rispettare le radici" Il sindaco Pisapia: "Pronti a costruire la moschea". La richiesta al vaglio di una commissione. Maroni apre ma avverte: "Siano rispettate le nostre radici". di Sergio Rame. 10 maggio 2013. Corriere della Sera. Disponibile su: <http://www.ilgiornale.it/news/milano/moschea-milano-arrivata-richiesta-comune-maroni-rispettare-915981.html> venerdì 10 maggio 2013 Ultimo accesso 10 settembre 2013.

⁴⁰ L'incontro Il cardinale Scola: libertà religiosa. Podestà: ne esistono altre fuori città. Pisapia: Milano vinca i fondamentalismi «Si alla moschea nel rispetto delle regole». di Foschini Paolo. 11 maggio 2013. Corriere della Sera. Disponibile su: http://archiviostorico.corriere.it/2013/maggio/11/alla_moschea_nel_rispetto_delle_co_0_20130511_b60287be-b9fe-11e2-aaff-067e80875a49.shtml Ultimo accesso 10 settembre 2013.

⁴¹ Musulmani Quindici le realtà che hanno partecipato alle riunioni. Nessun ampliamento per Segrate. Ora la decisione passa alla giunta. «A Milano una decina di mini-moschee». Pronto il dossier del Comune. «No a un solo grande centro di preghiera» Le attuali sedi Molte delle attuali «moschee» hanno sede in un garage, in un magazzino o in palestra Viale Jenner Resta ancora aperto anche il nodo che riguarda la sede di viale Jenner. di Coppola Alessandra, Santucci Gianni. 13 febbraio 2012. Corriere della Sera. Disponibile su: http://archiviostorico.corriere.it/2012/febbraio/13/Milano_una_decina_mini_moschee_co_7_120213014.shtml Ultimo accesso 10 settembre 2013.

⁴² Religione Quest' anno tutte le comunità unite per il Ramadan: serve uno spazio per 20 mila. L' amministrazione ha speso 90 mila euro per l' ex Palasharp. Milano, aprono altre due «moschee». di Coppola Alessandra. 10 giugno 2012. Corriere della Sera.

Nell'aprile 2013, in un incontro tra il Coordinamento delle comunità islamiche (Caim), l'Assessore all'Urbanistica e l'Assessore all'Istruzione (con delega ai Rapporti con le comunità religiose) è stata presentata una richiesta formale di non demolizione del Palasharp per poterlo affidare alla comunità islamica che possa a sua volta trasformarlo in una moschea con il sostegno finanziario di fedeli e finanziatori esteri. Questo fa riflettere su quello che sarà il futuro dibattito sui luoghi di culto a Milano⁴³. Come suggerito anche da Codini (intervista 11 luglio 2013), si tratta in buona parte di una questione politica: da un lato l'apertura di una moschea sarebbe associata ad una forma di legittimazione e di visibilità politica dei credenti islamici di Milano – anche se resta da chiedersi quale gruppo di islamici, data la forte frammentazione dall'interno della comunità stessa. Dall'altro, l'apertura di piccole sale di preghiera potrebbe contribuire a 'limitare' la visibilità della comunità islamica (almeno per quanto riguarda i praticanti), per quanto la renderebbe 'meno controllabile'.

In riferimento alla localizzazione dei luoghi di culto e alla scelta tra grande moschea e piccole sale di preghiera, vale la pena notare che nel territorio italiano sono stati adottati, per quanto riguarda il culto islamico, diversi approcci. Ferrari (2008) ha utilizzato in questo senso una classificazione: la moschea itinerante, la moschea a referendum, la moschea moderata, la moschea a ore. Il primo caso riguarda la città di Treviso dove circa vent'anni fa l'Associazione culturale islamica ha iniziato ad aprire luoghi di preghiera che era stati sistematicamente chiusi dall'Amministrazione comunale per ragioni igieniche e sanitarie. I musulmani sono stati ospitati in istituzioni cattoliche e laiche finché nel 2004 hanno acquistato un capannone adibendolo a centro culturale che è stato chiuso a sua volta per violazione di destinazione d'uso. A questo punto è stata trovata una sistemazione stabile presso un oratorio ma la questione è entrata nel dibattito pubblico nazionale portando, nel 2007, alla conclusione dell'esperienza. A quel punto l'allora prefetto di Treviso, ha convocato i sindaci della provincia chiedendo la loro disponibilità, a turno, per ospitare la comunità islamica. È nata così l'esperienza della moschea itinerante.

Nel secondo caso, relativo al Comune di Padova, il Comune ha deliberato, nel 2007, di concedere, in comodato, ad un'associazione musulmana, un terreno ed un edificio da ristrutturare come moschea, a condizione che l'associazione, una volta ammortizzate le spese di ristrutturazione, pagasse un canone di affitto. Quando la questione è diventata pubblica la Lega Nord ha promosso un referendum e l'esperienza, a quanto risulta, si è arenata.

Nel terzo caso, che riguarda la città di Bologna, nei primi mesi del 2007 l'Amministrazione comunale ha approvato la permuta tra un edificio di proprietà dell'associazione Al Waqf Al-Islam ed un terreno di proprietà del Comune. Questa decisione ha scatenato uno scontro tra partiti, Comune e Curia. L'amministrazione, dopo aver consultato vari attori sul territorio, ha confermato la propria volontà di procedere, cosa che è cambiata immediatamente dopo le elezioni dell'aprile 2008. Apparentemente la ragione principale per questa scelta è legata al fatto che l'associazione islamica ha rifiutato di adempiere alla richiesta del Comune di dissociarsi dall'Ucoi – rifiuto giudicato molto negativamente dal Comune stesso, che aveva considerato tale legame come pericoloso.

Il quarto caso riguarda il Comune di Milano. La vicenda si è svolta in Viale Jenner, dove ha sede l'Istituto culturale islamico che include una sala di preghiera. Per anni presso il centro si sono radunati regolarmente, per la preghiera del venerdì, centinaia di praticanti. Non potendo entrare nella sala, per mancanza di spazio, parte del gruppo ha scelto di sistemare il proprio tappeto sul marciapiede, creando una situazione di disagio nel quartiere. Il problema non è stato affrontato in modo serio finché il Ministro dell'Interno si è recato a

Disponibile su: http://archivistorico.corriere.it/2012/giugno/10/Milano_aprono_altre_due_moschee_co_7_120610012.shtml
Ultimo accesso 10 settembre 2013.

⁴³ La proposta Il Coordinamento dei musulmani: per ristrutturarlo già disponibili finanziatori dal Qatar e dal Kuwait. Moschea, gli islamici sfidano il Comune. Lavori «Se iniziamo subito, sarà pronta per l'Expo» «Dateci il Palasharp per fare il grande centro di preghiera milanese». 8 aprile 2013. Corriere della Sera. Disponibile su: http://archivistorico.corriere.it/2013/aprile/08/Moschea_gli_islamici_sfidano_Comune_co_0_20130408_100e9700-a011-11e2-a451-dc778a839ab6.shtml Ultimo accesso 10 settembre 2013.

Milano e dopo aver parlato con i residenti ha chiesto che si trovasse un luogo più idoneo per la preghiera. A quel punto le autorità regionali, provinciali e comunali e i responsabili dell'Istituto culturale hanno organizzato una serie di incontri, al termine dei quali si è stabilito che fosse messa a disposizione della comunità musulmana - per le ore necessarie a svolgere la preghiera - dapprima il Velodromo Vigorelli e poi il Palasharp.

Ognuno di questi casi mette in evidenza una certa creatività da parte dei Comuni nell'approcciare le questioni emerse ma allo stesso tempo un atteggiamento di tipo prevalentemente emergenziale che non ha portato ad una risoluzione definitiva delle questioni emerse. Risulta inoltre evidente come i conflitti sorti attorno alle moschee (e ai luoghi di preghiera) siano stati accompagnati da grande visibilità nel dibattito pubblica, non solo a livello locale ma anche a livello nazionale, con grande difficoltà da parte delle amministrazioni locali, di gestire la situazione.

6.3. Moschee e luoghi di culto islamico: la questione specifica della religione musulmana

Come si può intuire dal paragrafo precedente, quanto si parla di comunità religiose e luoghi di culto, il discorso cade spesso sulla fede islamica e le moschee (o le sale di preghiera).

In Italia si contano 1,3 milioni di musulmani (2,2% della popolazione musulmana in Europa), rispetto ad una media europea del 3,77%, contro una media europea del 3,77%.

Pure non essendo assenti forme di discriminazione rispetto ad altre confessioni religiose, la questione dei luoghi di culto in Italia - così come in altri Paesi EU - è strettamente associabile con la religione musulmana e specifiche questioni di visibilità nello spazio pubblico, soprattutto laddove le comunità islamiche hanno chiesto di costruire delle vere e proprie moschee, come è accaduto a Padova, Bologna, Genova, Trento (vedi Ferrari, 2008). Inoltre va sottolineato che tra le controversie che riguardano i rapporti tra musulmani e società di accoglienza, il caso delle moschee e dei luoghi di culto è tra i più significativi e di quelli che si presentano con maggiore continuità, anche se non è il solo (basti pensare ai casi relativi al velo islamico, alle vignette, agli atti di terrorismo dell'11 settembre). Probabilmente questo dipende dal fatto che non si tratta solo di conflitto *nello* spazio pubblico ma di conflitti *sullo* spazio pubblico e la legittimità del suo utilizzo (Allievi, 2010). Si tratta in altre parole di conflitti che sollevano fattori cruciali sul piano sia materiale che simbolico: la moschea, ed in particolare il minareto - come da sempre tutte le torri e i campanili -, rappresentano un simbolo di potere.

In Italia si contano 764 unità tra sale di preghiera e moschee, rispetto ad un centinaio registrate nei primi anni '90 e a 350 registrate nel 2001 (Bombardieri 2010, cit. Allievi 2010). Di queste, nel 2010, la maggior parte si trovavano nel nord Italia, 124 nella sola Lombardia (nel 2012 si parlava di due nuovi spazi a Sesto e Gratosoglio). Da un lato questo dato appare coerente rispetto alla più consistente presenza delle comunità musulmane nel nord, dall'altro sorprende, almeno in parte, considerando la forte ostilità della Lega. Guardando alle altre regioni, si trovano 110 unità in Veneto, 112 in Emilia-Romagna, 61 in Piemonte, 54 in Sicilia e meno di 50 in altre regioni⁴⁴. Solo tre tuttavia sono moschee vere e proprie: quella di Catania, quella di Milano Segrate e il grande centro islamico di Roma, inaugurato nel 1995. Tutte le altre sono sale di preghiera, alle quali quindi sono verosimilmente associabili minori conflitti, data la mancanza di un minareto e con esso di una forte visibilità della comunità islamica. Tuttavia non sono mancati conflitti anche relativamente alle sale di preghiera, sia nel bresciano, che nel milanese e in altri territori.

Come emerso da un'intervista con i referenti dell'Osservatorio Provinciale Immigrazione di Cremona, il territorio cremonese si presenta come un'area interessante in cui analizzarli e confrontarli con conflitti

⁴⁴ Dati derivati da stime censuarie e da osservatori di lungo periodo.

collegati invece ad altre comunità religiose, come quelle dei sikh. Ai luoghi di culto sikh infatti non sono associabili a particolari tensioni. Nel cremonese la comunità è numericamente consistente, particolarmente nei piccoli comuni rurali e l'immagine che di essa hanno gli autoctoni è molto positiva vista anche la necessità di manodopera da parte loro (intervista Todeschini, 19 luglio 2013).

Vari intervistati hanno confermato il fatto che il culto islamico sia stato particolarmente soggetto a conflitti, soprattutto in coincidenza delle campagne elettorali. È questo il caso della provincia di Bergamo, per esempio, per quanto le tensioni siano state gestite in modo abbastanza efficace, grazie anche ad interventi 'informali' delle forze dell'ordine e alle negoziazioni delle amministrazioni locali: *'Qui dietro al sindacato, per esempio, c'erano capannoni con varie chiese e la gente che abita qui ha iniziato a lamentarsi. Alla fine quando hanno trovato uno spazio comunque il Comune di Bergamo non gli ha dato l'autorizzazione. E quindi per protesta questi giorni hanno piantato un tendone, con l'aiuto di una collega del sindacato. La polizia municipale è venuta diverse volte: prima mancava l'autorizzazione, poi il tendone non era a norma. Ma la comunità è ancora lì. Insomma la polizia è stata collaborativa. Hanno detto al proprietario di mandare la richiesta di autorizzazione per regolarizzare tutto. Poi si sa che i conflitti si scatenano quando iniziano le campagne elettorali... e non è diverso nel caso di Bergamo.'* (intervista Allieri, 19 luglio 2013).

Come anticipato sopra, tra le ragioni che fanno esplodere conflitti relativi al culto islamico va sottolineata prima di tutto la visibilità di possibili moschee e minareti. A questo si aggiungono altri fattori come le paure legate alla 'diversità culturale' nonché questioni pratiche, come per esempio la questione dei finanziamenti. Da un lato, contrariamente alle altre fedi religiose, il culto musulmano non può essere finanziato a causa della mancanza di un regime pattizio⁴⁵ con lo Stato Italiano (intervista Codini, 11 luglio 2011). Dall'altro, mentre da un punto di vista giuridico la provenienza dei finanziamenti è irrilevante, da un punto di vista politico la provenienza dall'estero, in particolare da Paesi come l'Arabia Saudita, il Katar, ecc. può porre dei problemi in quanto può non essere evidente chi sia effettivamente a volere una moschea. Sarebbe interessante capire fino a che punto, ed eventualmente in che modo, la Consulta per l'Islam italiano abbia affrontato - o sia stata coinvolta per affrontare - le questioni emerse nei conflitti esplosi sul territorio italiano, ma non sono state raccolte informazioni in questo senso. È interessante notare tra l'altro come la Consulta sembri essere, da una prima impressione, un organismo effettivamente rappresentativo - contrariamente ad altre consulte e organismi di rappresentanza degli immigrati in Italia⁴⁶.

⁴⁵ L'Islam non ha un regime pattizio come la chiesa cattolica, i valdesi, i buddisti e quasi tutte le religioni presenti in Italia. In questi casi il regime pattizio si occupa anche di questioni legate ai luoghi di culto e al loro finanziamento, prevedendo generalmente che in presenza di una consistente comunità si possa aprire un luogo di culto, in quanto essendoci un'Intesa con lo Stato c'è un impegno di massima da parte di quest'ultimo stato, nel garantire che nei territori ci siano spazi per realizzare luoghi di culto.

⁴⁶ La metà dei componenti della consulta possiede la cittadinanza italiana e le nazionalità di origine rappresentate sono le seguenti: italiana, albanese, algerina, giordana, irachena, libica, marocchina, pakistana, senegalese, siriana, somala e tunisina. Particolare attenzione è stata riservata alle diverse espressioni della società civile, ai giovani e alle donne, una delle quali sciita. Tra gli attuali membri della consulta si contano esponenti di vertice di organizzazioni e comunità islamiche presenti in Italia: Comunità Ismailita in Italia, Comunità Religiosa Islamica, la Sezione italiana della Lega musulmana mondiale, l' U.C.O.I.I. (Unione delle comunità e delle organizzazioni islamiche in Italia), l'U.I.O. Unione islamica in Occidente, espressione della World Islamic Call Society.

CAPITOLO 7

SPAZIO PUBBLICO

Questo capitolo intende delineare un quadro generale di come la questione 'spazio pubblico' sia stata gestita in Lombardia. Si suddivide in due parti. Nella prima verranno presentati alcuni casi emblematici del territorio lombardo conosciuti non solo tra gli accademici, ma anche nell'opinione pubblica, in quanto passati nelle cronache mediatiche. Si tratta di casi all'interno del comune di Milano. Baranzate e Zingonia, invece, si trovano al di fuori della cintura milanese, ma sempre all'interno della più vasta area metropolitana. Nella seconda parte si affronterà il tema delle ordinanze e degli atti amministrativi che sono stati approvati nel territorio lombardo, con specifica attenzione ai casi associati in qualche modo con la gestione dello spazio pubblico.

7.1. Alcuni casi di gestione dello spazio pubblico ed abitativo

7.1.1. Il caso di Zingonia⁴⁷

Il caso di Zingonia si differenzia da altri casi più spesso ripresi nel dibattito mediatico. Nonostante le sue peculiarità, illustra bene le dinamiche insediative degli immigrati in Lombardia, il carattere 'residuale' delle loro pratiche abitative - rispetto agli italiani - e nel contempo il circolo vizioso che rischia spesso di crearsi tra la presenza straniera e il degrado del territorio, come prodotto di dinamiche che integrano le percezioni e reazioni della popolazione locale, uno scarso intervento da parte delle amministrazioni territoriali, e le limitate opportunità di accesso alla casa sia dei componenti italiani che dei componenti stranieri della popolazione.

Zingonia nasce attorno alla metà degli anni sessanta, nel territorio di cinque comuni, su progetto di Renzo Zingone, un illuminato imprenditore edile. All'inizio ospitava condomini destinati ad una popolazione operaia, oltre a villini di vario pregio. Progressivamente sono stati installati numerosi servizi. Molti degli originari residenti, man mano che la loro condizione economica migliorava, hanno lasciato le case precedentemente acquistate. Molti proprietari hanno cominciato ad affittare ad immigrati, consapevoli di poter ottenere buoni guadagni. Si è creato così un circolo vizioso con la svalutazione del patrimonio immobiliare. A questo si è aggiunto l'incremento dei ricongiungimenti familiari che hanno stimolato l'accesso alla proprietà e allo stesso tempo hanno contribuito allo sviluppo di tensioni nella convivenza tra la popolazione più stabile e quella più precaria. Alcuni italiani hanno lamentato nel tempo l'ignoranza delle regole di condominio. Di fatto si è andato creando un ghetto, frutto della progettazione urbanistica e sociale realizzata negli anni, in cui l'amministrazione locale avrebbe dovuto essere più attenta al territorio, progettando, tra le altre cose, forme di accompagnamento all'abitare.

7.1.2. Il caso di Via Padova⁴⁸

Il caso di Via Padova è emerso in coincidenza con problematiche legate alla sicurezza, collegabile tuttavia ad un debole intervento sul territorio da parte dell'amministrazione locale, alla mancanza di politiche abitative sociali, interculturali e di mediazione, che hanno contribuito nel tempo ad alimentare un diffuso senso di disagio e di abbandono da parte di molti abitanti. Negli ultimi anni l'attenzione su Via Padova da parte degli amministratori locali è cresciuta notevolmente, in seguito ad episodi che hanno in qualche modo accelerato e messo in evidenza problemi e possibilità future, ma anche in occasione dell'ultima campagna elettorale. In altre parole non si tratta di un contesto statico ma in continua evoluzione.

⁴⁷ Vedi Agustoni (2012).

⁴⁸ Vedi Arrigoni (2010).

Varie iniziative sono state implementate dalle associazioni locali, coordinate dal Comitato Vivere in zona 2, tra cui la festa 'Via Padova è meglio di Milano'. Le stesse associazioni hanno anche tentato di elaborare una piattaforma progettuale per il quartiere. Insomma, Via Padova potrebbe diventare un laboratorio multietnico o un fallimento di 'Cosmopolis' a Milano. Si tratterà di capire che tipo di rapporto si è instaurato tra le associazioni e l'ente locale e fino a che punto i residenti sono stati coinvolti nei cambiamenti che hanno investito il tessuto sociale del quartiere.

7.1.3. Il caso di Via Sarpi⁴⁹

Il caso di Via Sarpi è noto per la consistente presenza di negozianti-grossisti cinesi. Nell'intento di regolarne l'attività, considerando il disturbo e il disagio lamentato da alcuni residenti – spesso in relazione alle attività di carico e scarico, l'ente locale è intervenuto pesantemente sull'organizzazione dello spazio (fisico) del quartiere, con l'introduzione di aree ZTL, di rialzi, blocchi e barriere, come strumenti per marcare la separazione tra spazi, funzioni e popolazioni diverse. A partire dal gennaio 2010 sono iniziati i lavori di riqualificazione della via con un investimento da parte dell'amministrazione comunale di circa 5,5 milioni di euro. Il progetto presentato con la comunicazione istituzionale del Comune 'Paolo Sarpi si fa bella', è stato pensato per portare alla creazione di un asse commerciale, di tipo pedonale, con l'inserimento di elementi di arredo urbano e dissuasori del traffico. La conclusione dei lavori era prevista per il 2011.

Secondo alcuni osservatori la creazione di un distretto urbano del commercio in zona Canonica-Sarpi poteva diventare un'occasione per valorizzare le specificità e la complessità del quartiere, considerando la presenza commerciale cinese come risorsa piuttosto che come problema da neutralizzare. Gli imprenditori cinesi, a loro volta, sembrano interessanti alla riconversione delle propria attività. L'idea del Comune era sostanzialmente di creare una zona pedonale frequentata di giorno e anche di sera, per motivi di intrattenimento, come succede in zone come quella dei navigli.

Come parte del programma di riqualificazione, nel maggio 2010, il Vice sindaco De Corato ha una presentato bozza di nuove ordinanze anti-degrado per il quartiere, sulla falsariga di quelle previste per Via Padova. Le misure prevedevano l'obbligo di deposito dei contratti di affitto negli uffici della polizia locale sia per i proprietari che per gli inquilini, oltre alla riduzione dell'orario di alcune categorie commerciali come i centri massaggio, i phone centre, gli internet point, i bar (tutte attività prevalentemente gestite da stranieri) e un nuovo giro di vite sulle attività di carico e scarico merci dei commercianti all'ingrosso. Anche in questa occasione il Comune ha privilegiato quindi un approccio di carattere securitario, strettamente legato al 'controllo' dello spazio pubblico.

7.1.4. Il caso di Baranzate

In questo paese alla periferia di Milano vivono 3000 stranieri su 11.000 abitanti, con un'incidenza quindi sulla popolazione totale del 26,5%. Il quartiere è noto per la famosa Via Gorizia, caratterizzata da un contesto multietnico. Come ha raccontato un intervistato: *'la zona di Via Gorizia è uno dei quartieri con maggiore densità di immigrati in Italia, o forse il quartiere con maggiore densità addirittura. Baranzate è piccolo ed è diventato autonomo quasi per sbaglio, dal punto di vista amministrativo territoriale. Poi c'è Via Gorizia appunto con un'alta densità di immigrati e dove sono partite tante iniziative dal basso... tanto è vero che questo quartiere ha dato vita da qualche anno alla festa del quartiere. E' partita come iniziativa spontanea ma poi hanno avuto vari finanziatori che li ha sostenuti. Hanno avuto l'appoggio del Comune tanto è vero che con il brutto tempo hanno dato loro spazi a disposizione. Hanno avuto un ruolo determinante però i sacerdoti del quartiere, più che il Comune. Rispetto a Via Padova, l'esempio di Via Gorizia ... diciamo che c'è meno la questione di una cosa ... in Via Padova si è parlato di una grossa*

⁴⁹ Vedi Monteleone e Manzo (2010).

conflittualità ed è qualcosa che si è costruito rapidamente... a Baranzate non è stato affatto così. Non c'è stata forte conflittualità, credo sia stata gestita meglio.' (Piazzi, 15 luglio 2013).

7.2. La gestione dello spazio pubblico in Lombardia tra atti amministrativi e ordinanze

Mentre in Friuli varie forme di discriminazione sono state introdotte attraverso le leggi regionali, in Lombardia gli amministratori pubblici hanno fatto spesso ricorso ad atti amministrativi. Inoltre, mentre in Friuli si è scelto di introdurre requisiti legati agli anni di residenza, cioè forme di discriminazione indiretta, in Lombardia la discriminazione si è fatta strada con forme di esclusione di non cittadini (Guariso, 2012).

Tra le forme di discriminazione puntualmente denunciate dall'Associazione Avvocati per Niente Onlus, vanno annoverate le seguenti: discriminazioni in ambito socio-assistenziale, legate all'accesso e all'uso dello spazio pubblico, come ad esempio: la negazione del servizio di trasporto pubblico gratuito per disabili senza cittadinanza italiana, l'obbligo di parlare italiano, il negato tesseramento della Federazione Italiana Giuoco calcio, l'esposizione di simboli politici nella scuola e di cartelli offensivi contro una sindacalista che si occupa di stranieri.

Le pronunce pubblicate nel libro curato dall'Associazione riguardano casi di discriminazione istituzionale, cioè contenziosi con le pubbliche amministrazioni, che indicano chiaramente la ventata ideologica che ha investito le istituzioni nel territorio lombardo. Inoltre, le pronunce, nonostante la scarsa notorietà tra i giuristi, rappresentano un valido strumento per l'individuazione

di linee interpretative che si stanno ormai consolidando nella direzione di un sotto-sistema giuridico autonomo, dotato di principi propri. Tra l'altro l'accoglimento dei ricorsi di discriminazione è vicina al 99%, a conferma della diffusione di un tessuto discriminatorio ma allo stesso tempo di una graduale affermazione del principio di uguaglianza. In questo senso, dopo le molte sentenze sfavorevoli rispetto a provvedimenti quali quelli in esame, le amministrazioni sembrano essere sempre più consapevoli, secondo il parere dell'Associazione, dei rischi giuridici insiti nell'escludere particolari categorie, come ad esempio gli stranieri, dall'accesso ai servizi e/o allo spazio pubblico.

Un'indagine specifica, relativa ai casi di discriminazione contenuti negli atti amministrativi, è stata condotta per il territorio di Brescia, nel 2010 (Usai, 2011). L'indagine si è focalizzata su delibere e provvedimenti comunali⁵⁰. Va notato che i comuni interessati si trovano nell'area centrale della provincia, ossia l'area più industrializzata che negli anni ha richiamato maggiore manodopera straniera da impiegare nelle industrie e nelle aziende e dove il numero degli stranieri è più elevato rispetto, per esempio, alle zone di montagna. Un altro elemento che caratterizza questi comuni è il fatto che, al tempo del provvedimento analizzato, l'amministrazione era di centro-sinistra e il governo locale di destra: si tratta infatti di un'area in cui la Lega è stata ed è fortemente presente con la tendenza a promuovere un certo indirizzo politico.

Dalla raccolta dei provvedimenti emerge come molti dei provvedimenti discriminatori siano collegati alla possibilità di accedere a benefici e/o fondi dello stato sociale, come per esempio l'accesso a bonus bebè, contributi per gli affitti, case popolari, borse di studio, ecc. Va specificato in questo senso che la discriminazione è stata operata spesso sulla povertà più che sulla distinzione 'etnica'. Un esempio in questo senso è il caso di Adro, dove a causa del mancato pagamento del servizio da parte di alcuni genitori gli studenti non hanno potuto accedere alla mensa scolastica.

⁵⁰ I comuni su cui è stata svolta l'indagine sono stati scelti sulla base di segnalazioni e sulla base di un campione di 100 comuni.

7.2.1. Il pacchetto sicurezza

Per entrare più nel merito delle forme di discriminazione legate all'utilizzo dello spazio pubblico, è necessario far riferimento al sistema di ordinanze promosse dal cosiddetto 'Pacchetto Sicurezza'.

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, emanato nel 2000, indicava le attribuzioni del Sindaco nelle funzioni statali. Al punto 2 faceva riferimento all'intervento del Sindaco per l'adozione di provvedimenti contingenti ed urgenti, per la prevenzione ed eliminazione di gravi pericoli rispetto all'incolumità dei cittadini. Con l'approvazione, nel luglio 2008, della legge 125, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, e meglio conosciuta come 'Pacchetto Sicurezza', sono stati attribuiti poteri speciali ai sindaci in materia di sicurezza urbana. Di fatto, con questo provvedimento, i Sindaci hanno acquisito un ruolo da protagonisti nel garantire la sicurezza sul territorio di competenza ed una considerevole discrezionalità nell'adozione di ordinanze. La Costituzione ha più volte specificato che il potere di emanare ordinanze contingenti ed urgenti dovesse essere compatibile con la Costituzione. Successivamente, è stato stabilito che qualsiasi ordinanza debba avere evidente carattere di urgenza ed essere limitata sia nel tempo che nello spazio. Nel frattempo, vari comuni italiani hanno emanato ordinanze passate al centro del dibattito politico e mediatico. Tra queste vanno citate le ordinanze relative ai phone centre, le ordinanze 'anti-kebab' e altri provvedimenti che impongono limiti orari a determinate tipologie di negozi per limitare l'inquinamento acustico.

Un elenco delle misure repressive emanate nel territorio lombardo è stato steso da Ambrosini (2012). Si tratta di misure che sembrano 'marcare un confine' tra immigrati e autoctoni - e che sono evidentemente aumentate in seguito all'approvazione del Pacchetto Sicurezza, per quanto vada specificato che molte di esse siano state parzialmente o per nulla applicate. Tali misure riguardano casi di limitazione dei diritti civili⁵¹; ordinanze di esclusione degli immigrati da benefici di welfare sociale⁵²; forme di esclusione nelle pratiche culturali⁵³; e misure relative all'ordine pubblico e alla sicurezza, tra cui la repressione dell'immigrazione irregolare con controlli nello spazio pubblico (Milano, Adro) e in spazi privati (Coccaglio); la mobilitazione di ronde (Lombardia); la predisposizione di un numero verde per la segnalazione di immigrati irregolari (Cantù); ordinanze contro i campi rom (Milano, Brescia); ordinanze relative agli spazi pubblici (Brescia, Pavia, Voghera, Pontoglio, Rovato); e le misure che impediscono l'espressione culturale, come per esempio il divieto di giocare a cricket nei parchi pubblici (Brescia).

La domanda che emerge costantemente nel dibattito accademico, in merito a tali misure, è quanto siano ricollegabili ad un determinato contesto politico. Durante le interviste realizzate, tutti i testimoni privilegiati sono stati interpellati, tra le altre cose, su questo punto specifico. Tutti sono sembrati concordi nel dire che simili misure siano strettamente associabili ad un governo o un'amministrazione di tipo leghista. Alcuni hanno anche sottolineato come ogni caso sia da considerare nella sua specificità e come alcune giunte leghiste, al di là di una produzione discorsiva di tipo discriminatorio o comunque contraria alla promozione di processi di integrazione, si siano dimostrate aperte, nei fatti, nel supportare azioni e o progetti finalizzati all'integrazione sul territorio. È tuttavia curioso notare come nessun intervistato sia stato in grado di nominare un solo esempio in questo senso.

⁵¹ Limitazioni nell'ottenimento della residenza (Brignano Gera d'Adda; Montichiari, Calcinato; Ospitaletto; Brugherio; Castel Mella, Verolanuova, Villa Carcina, Bassano Bresciano); limitazioni delle libertà personali ed in particolare il divieto di chiedere l'elemosina (Barzanò, Lecco, Pavia), requisiti particolari per il matrimonio (Caravaggio), controlli igienici nelle case dei neo-sposi (Cernobbio), l'obbligo di registrare gli affittuari di cittadinanza non EU (Calcinato).

⁵² Limitazioni/requisiti aggiuntivi per l'accesso al bonus bebè (Brescia, Palazzago, Tradate, Morazzone, Milan, Fagnano Olona); limitazioni nell'accesso alla casa (Adro, Alzano Lombardo, Ghedi, Rodengo Saiano Pagazzano, Bassano Bresciano, Sondrio); limitazioni nell'accesso a contributi finanziari dei comuni per spese mediche, borse di studio, ecc (Brignano Gera d'Adda, Milano, Ospitaletto, Castel Mella, Chiari, Rodengo Saiano, Villa d'Ogna, Castello di Brianza); esclusione da specifici servizi come gli asili nido (Milano, Angolo Terme).

⁵³ Limitazioni nell'uso della propria lingua (Trezzano, Milano); limitazioni della libertà religiosa, con particolare riferimento alla religione musulmana (Gallarate, Milano, Brescia, Drezzo, Calolziocorte), limitazione di espressioni culturali come le pratiche sportive (Brescia).

CONCLUSIONI

L'ultimo decennio si è caratterizzato per il progressivo radicamento degli stranieri in Lombardia: il numero degli immigrati residenti è più che triplicato, quello degli irregolari ha registrato percentuali molto inferiori; è cresciuta inoltre in modo importante la presenza delle cosiddette seconde generazioni.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, va sottolineata la crescente presenza degli immigrati nei comuni di medie-piccole dimensioni, anche periferici, finora poco studiati dalla letteratura accademica; al contrario di Milano che ha visto livelli di crescita più contenuti, pur avendo mantenuto il primato nei valori assoluti. In questo senso si rende necessaria una riflessione sull'integrazione degli immigrati in questi contesti, rispetto ai contesti urbani e metropolitani sui quali si è concentrata la ricerca.

Guardando alle dinamiche di insediamento, la disponibilità di un alloggio adeguato si conferma come il fattore preponderante nella scelta del luogo di residenza, a fronte di una situazione che conferma gli immigrati come segmento particolarmente vulnerabile – soprattutto in un periodo di crisi economica in cui anche soggetti appartenenti ai gruppi più stabili rischiano di ricadere nella spirale della precarietà.

Il secondo fattore rilevante è senza dubbio il lavoro. Da questo punto di vista, gli immigrati risultano tuttora concentrati nei principali sistemi locali del lavoro, con un sostanziale immobilismo. A questo si aggiunge una maggiore vulnerabilità legata a crescenti percentuali di disoccupazione, – in seguito alla consistente riduzione che si era registrata negli ultimi anni – legate alla crisi economica, e alla perdita del permesso di soggiorno. Come suggerito infine da alcuni intervistati, un ulteriore fattore chiave sembra emergere recentemente, in coincidenza con la crescente presenza di minori di origine straniera: l'importanza della vicinanza ai servizi sociali. L'offerta sul territorio si caratterizza infatti come molto frammentata e discontinua, anche in territori contigui, e sta spingendo a forme di migrazione interna finalizzata ad un più agevole accesso ai servizi.

Nello scenario appena delineato, il quadro normativo della Lombardia si caratterizza come inadeguato. Basti pensare al recente cambio di orientamento della Regione che nel 2013, in seguito all'insediamento della nuova giunta, ha stabilito che la delega sull'immigrazione, precedentemente in seno all'Assessorato alla Famiglia e alle Politiche Sociali, fosse assegnata all'Assessorato alla Sicurezza. In generale, al di là dell'apparente spinta securitaria (connessa a pratiche di esclusione), che sarà da verificare nel corso del mandato, sembra mancare una visione generale, sia in termini abitativi che in termini lavorativi, oltre che per quanto riguarda l'integrazione sociale in senso più ampio.

La legge regionale sull'immigrazione, una tra le prime in Italia e tutt'ora vigente, resta largamente inapplicata. L'accesso ai servizi di welfare sociale è regolato sostanzialmente da un implicito principio universalistico. Con il crescente radicamento degli stranieri e dei loro figli sul territorio e con la volontà dei servizi sociali di cercare un maggiore coinvolgimento degli utenti nella definizione degli standard dei servizi, è ragionevole pensare che possa farsi largo il tema delle 'differenze identitarie', per ora largamente assente in Italia - al di fuori del mondo della scuola. Non sono mancate forme di esclusione dei non-cittadini rispetto all'accesso all'housing sociale – con l'introduzione del requisito di 'radicamento' – al pubblico impiego e allo spazio pubblico – soprattutto sull'onda del pacchetto sicurezza. Molte di queste sono state puntualmente denunciate dall'Associazione Avvocati per niente Onlus. D'altro canto alcuni fattori hanno impedito il proliferare di queste forme di esclusione, tra i quali: una forte tradizione di stato sociale nel segno dell'eguaglianza e forti pressioni di segmenti importanti della società perché vi fosse accoglienza.

Si conferma invece il ruolo dell'ente pubblico, sebbene in un quadro di forte differenziazione territoriale nell'accesso ai servizi, associabile a fattori quali: path-dependency nel governo dell'immigrazione, una forte tradizione di politiche sociali, l'esistenza e il consolidamento di reti territoriali a scala sovra-comunale e un contesto politico favorevole con imprenditori di policy.

Con l'incalzare della crisi economica, gli enti pubblici hanno subito una drastica riduzione dei fondi per le politiche di integrazione, che tra l'altro sono confluiti nei fondi per le politiche sociali, con il decadere del vincolo di destinazione. Sono sempre più carenti di conseguenza i progetti infrastrutturali, in primis i progetti sull'abitare, nonostante la Lombardia si presenti come contesto particolarmente ricco di iniziative sperimentali.

Negli altri ambiti di policy prevalgono le iniziative di 'sportello'. Sembrano essere state riconosciute da varie amministrazioni locali come 'la soluzione privilegiata' per l'integrazione. Tuttavia sono state generalmente sperimentate in una logica 'di progetto' e faticano a trovare una propria collocazione istituzionale nel policy stream ordinario.

Nella pletera degli attori continuano ad avere un ruolo fondamentale gli enti ecclesiastici e il terzo settore in generale. A questi attori vanno aggiunte le associazioni di immigrati, spesso con una forte connotazione etnica: la Lombardia, e Milano in particolare, si presentano come un contesto molto dinamico in questo senso, nonostante la fragilità organizzativa di queste realtà e le criticità in termini di rappresentanza.

Nel tempo sono emerse varie forme di partecipazione, come i consigli territoriali per l'immigrazione e le consulte locali. Si sono manifestate inoltre delle forme di partecipazione non istituzionali, in coincidenza con situazioni specifiche, come nel caso della 'protesta delle gru', che sembrano consolidarsi nel tempo in forme più stabili. Non vanno sottovalutate le forme collettive di partecipazione, di cui si trova un esempio in provincia di Brescia, che promuovono la partecipazione sia di italiani che di stranieri in una logica che intende l'integrazione come un percorso finalizzato al perseguimento del 'bene collettivo' di tutta la comunità. Nonostante i segnali positivi in termini di partecipazione, quello della rappresentanza continua ad essere un nodo cruciale e gli immigrati, come attori politici, continuano ad essere largamente assenti dalla scena pubblica.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- AAVV. (2010). *Rapporto ORIM 2010, 10 anni di immigrazione in Lombardia*. Milano.
- Agenzia per il territorio (2011). *Gli immobili in Italia*. Milano.
- Agustoni, A. (2012). Un centro, periferia ci cinque centri. Convivenza e conflitto nel caso di Zingonia. In Osti, G. e Ventura, F. (a cura di). "Vivere da stranieri in aree fragili. L'immigrazione internazionale nei comuni rurali italiani", 61-70. Napoli: Liguori Editore.
- Alietti, A. (2012). Abitare. *Rapporto ORIM 2012*. Milano.
- Alliata di Villafranca, V. e Lovison, M. (2008). La rete degli Osservatori Provinciali lombardi sull'Immigrazione. Il sistema di rilevazione e monitoraggio del fenomeno migratorio con particolare riferimento alle strutture di accoglienza. *Rapporto ORIM 2008*. Milano.
- Alliata di Villafranca, V. e Lovison, M. (2012). Le strutture di accoglienza in Lombardia. *Rapporto ORIM 2012*. Milano.
- Allievi, S. (2010). *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*. Venezia: Marsilio.
- Ambrosini, M. (2005). *Scelte solidali. L'impegno per gli altri in tempi di soggettivismo*. Bologna: Il Mulino.
- Ambrosini, M. (a cura di) (2000). Introduzione. Immigrazione e politiche sociali: il ruolo peculiare del terzo settore nell'esperienza italiana. In "L'Azione del volontariato nei confronti degli immigrati stranieri: analisi di casi e proposta di modelli organizzativi". Fondazione Cariplo, 1-13. Milano.
- Ares (2000). *Il colore delle case. Primo rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia*. Milano.
- Arrigoni, P. (2010). Via Padova. Tra cosmopolis e ordine pubblico. In Bricocoli M. e Savoldi P. "Milano Downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare", 164-189. Milano: Et al Edizioni.
- Barberis, E. (2009). La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati. In Kazepov Y. "La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia". Roma: Carocci.
- Barberis, E. e Kazepov, Y. (2013). *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*. Roma: Carocci.
- Blangiardo, G. (2008). La presenza straniera in Lombardia: anno 2007. *Rapporto ORIM 2008*, 39-74. Milano.
- Blangiardo, G. (a cura di) (2006). I numeri e i caratteri della presenza straniera: anno 2006, 41. *Rapporto ORIM 2006*. Milano.
- Blangiardo, G. (a cura di) (2010). La presenza straniera in Lombardia. Aggiornamento del quadro di riferimento e analisi delle dinamiche 2001-2009. *Rapporto ORIM 2010, 10 anni di immigrazione in Lombardia*. Milano.
- Bombardieri, M. (2010). Why Italian mosques are inflaming the social and political debate. In Allievi S. (ed) "Mosques in Europe. Why a solution has become a problem". London Alliance Publishing Trust, 269-299.
- Bonetti, P. (2011). I Consigli territoriali per l'immigrazione operanti nelle province della regione Lombardia, 179. *Rapporto ORIM 2011*. Milano.
- Bonetti, P. (2011a). Politiche e norme sugli stranieri a livello nazionale. *Rapporto ISMU 2011*. Milano.
- Buizza, C. e Cominelli, C. (2000). *Questione abitativa e immigrati nel territorio bresciano. Quaderni dell'Osservatorio sull'Immigrazione*. Brescia.
- Camozzi, I. (2006). Le forme dell'associazionismo migratorio. Uno sguardo sulla città di Milano. In "Giovani Sociologi" (a cura di) Ais, Associazione Italiana di Sociologia. Napoli: Scriptaweb, 101-117.
- Camozzi, I. (2008). *Lo spazio del riconoscimento. forme di associazionismo migratorio a Milano*. Bologna: Il Mulino.
- Caritas-Migrantes (1993). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.
- Caritas-Migrantes (1997). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.

- Caritas-Migrantes (2002). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.
- Caritas-Migrantes (2004). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.
- Caritas-Migrantes (2005). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.
- Caritas-Migrantes (2007). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.
- Caritas-Migrantes (2011). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.
- Caritas-Migrantes (2012). *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma.
- Caselli, M. (a cura di) (2006). *Le associazioni di migranti in provincia di Milano*. Milano: Franco Angeli.
- Censis (2005). *Attività di monitoraggio delle politiche abitative realizzate o in corso di realizzazione in favore degli immigrati nelle regioni del Centro-Nord*, Roma. Cit. Caritas-Migrantes (2009) *Dossier Statistico Immigrazione*. Roma.
- Cesareo, V. e Grandi, F. (2010). *L'osservatorio verso il futuro: indicazioni prospettiche*, 469. Rapporto ORIM 2010, *10 anni di immigrazione in Lombardia*". Milano.
- Codini, E. (2006). *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alla vita pubblica locale: il caso delle consulte comunali*, 273. *Rapporto ORIM 2006*. Milano.
- Codini, E. (2010). *Gli immigrati nella legislazione regionale*, 69. *Rapporto decennale ORIM 2010*. Milano.
- Codini, E. (2012). *Immigrazione e stato sociale*. In *Diritto Pubblico 2/2012*, 559, 660.
- Ferrari, S. (2008). *Le moschee in Italia tra ordine pubblico e libertà religiosa*, 219. *Rapporto ISMU 2008*. Milano.
- Fondazione ISMU (1996). *Politiche e progetti di integrazione*. *Rapporto ISMU 1996*. Milano.
- Gioiosa, M. (2012). *Diritto all'abitazione della famiglia immigrata e principio di non Discriminazione*, 261. *Rapporto ORIM 2011*. Milano.
- Gori, C. (a cura di) (2010). *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*.
- Granada E., Novak C., Tosi S. (2004). *Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione nel quadro delle politiche regionali*. *Rapporto ISMU 2004*. Milano.
- Grandi, F. (2010). *Le associazioni di immigrati in Lombardia*. *Rapporto ORIM 2010, 10 anni di immigrazione in Lombardia*. Milano.
- Guariso, A. (a cura di). (2012). *Senza discriminazioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*. I quaderni di APN – 2 2012. Brescia.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury: Aldershot.
- Marcetti C., Paba G., Pecoriello, A.L. e Solimano, N. (a cura di) (2011). *Housing Frontline. Inclusione sociale e processi di autoconstruzione e auto recupero*. Firenze: Fondazione Michelucci.
- Marini, F. (2013). *Immigrants and Transnational Engagement in the Diaspora: Ghanaian Associations in Italy and the UK*. *African and Black Diaspora. An International Journal*, 6(2), 131-144.
- Mezzetti, P. (2008). *Migrants' Political and Social Participation: Associative Networks and Dynamics of Mobilisation in a Local Context*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Milano Bicocca.
- Montagna, N. (2012). *Labor, Citizenship, and Subjectivity: Migrants' Struggles within the Italian Crisis*. In *Social Justice*, Vol. 39 (1), 43-61.
- Monteleone, R. e Manzo, L. K. C. (2010). *Canonica-Sarpi. Un quartiere storico in fuga dal presente*. In Bricocoli M. e Savoldi P. Milano "Downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare", 133-161. Milano: Et al Edizioni.
- Naga (2003). *Abitare la città invisibile*. Milano.
- Poggio, T. (2006). *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*. *La rivista delle politiche sociali*, 3, 27-40.
- Ponzo, I. (2009). *L'acquisto di abitazioni da parte degli immigrati*. In Zincone, G. (a cura di). "Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa", 157-191. Bologna: Il Mulino.

- Roccella, A. (2006). L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005. *Rivista giuridica di urbanistica* (a. XXII), n. 1-2, 115-150.
- Scenari Immobiliari (2011). *Gli immigrati e la casa*. Disponibile sul sito di Scenari Immobiliari: www.scenari-immobiliari.it (Ultimo accesso 20 giugno 2013).
- Semprebon, M. (2013). L'articolazione tra dinamiche conflittuali, coinvolgimento politico e riconoscimento dei migranti. Uno studio di caso nella Terza Italia. *Partecipazione e Conflitto*, 3/2013.
- Sunia-CGIL (2009). L'offerta di abitazioni in affitto nelle aree metropolitane. Roma. Cit. Caritas-Migrantes (2009) "Dossier Statistico Immigrazione". Roma.
- Sunia-CGIL (2012). *Crisi e sfratti, i numeri del disagio abitativo*. Roma.
- Tosi, A. (2002). Politiche abitative, immigrazione, regioni: quale idea di sociale? *Dossier Statistico Immigrazione 2002*. Milano.
- Tosi, A. (2010). L'accesso alla casa: l'esclusione e le politiche. *La Nuova Città*, 7(7), luglio. Firenze: Angelo Pontecorboli Editore.
- Tosi, A. (2010a). Le condizioni abitative. *Rapporto ORIM 2010, 10 anni di immigrazione in Lombardia*, 353.
- Tosi, A. (a cura di) (2005). Gli interventi per l'integrazione degli immigrati della Regione Lombardia (1998-2004). *Rapporto ORIM 2005*. Milano
- Tosi, A. e Balducci, A. (1993). Politiche abitative. In Granaglia, E. e Magnaghi M. (a cura di) "Immigrazione: quali politiche pubbliche.", 97. Milano: Franco Angeli.
- Tosi, A., Cagnoli, R. e Tosi, S. (2009). La valutazione dei progetti territoriali finanziati con i programmi regionali per le politiche d'integrazione, 195. *Rapporto ORIM 2009*. Milano.
- Tosi, A., Cagnoli, R., Tosi, S. (2010). I progetti territoriali per l'integrazione degli immigrati della Regione Lombardia, 415. *Rapporto ORIM 2010, 10 anni di immigrazione in Lombardia*. Milano.
- Tosi, A., Cagnoli, R., Tosi, S. (2012). I progetti per l'integrazione degli immigrati nel territorio Regionale, 325. *Rapporto ORIM 2012*. Milano.
- Tosi, A., Granata, E., Novak, C., Tosi, S. (2004) Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione nel quadro dei programmi regionali per l'immigrazione, 247-291. *Rapporto ORIM 2004*. Milano.
- Tradardi, S. (2004). Casa e politiche abitative. In Coin F. (a cura di) "Gli immigrati, il lavoro, la casa: tra segregazione e mobilitazione". Milano: Franco Angeli.
- Usai, A. (2011). *Ordinanze comunali e fenomeni discriminatori. Legalità, solidarietà e discriminazione nelle municipalità italiane*. Brescia: Liberedizioni.
- Ward, C. (1985). When we build again. Let's have Housing That Works, Pluto Press. In Buizza, C. e Cominelli, C. (a cura di) (2000) "Questione abitativa e immigrati nel territorio bresciano", *Quaderni dell'Osservatorio Provinciale Immigrazione*. Brescia.
- Zanardini, C. (2000). Organizzazioni di volontariato e cooperazione di fronte all'immigrazione straniera nella realtà bresciana. In *Quaderni dell'Osservatorio sull'Immigrazione di Brescia*. Brescia.
- Zincone, G. (a cura di) (2001). *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*. Bologna: Il Mulino.

