

R O M A 1 9 9 9

CNEL

*Organismo nazionale di coordinamento
per le politiche di integrazione sociale degli stranieri*

Primo Rapporto

SULLA RAPPRESENTANZA
DEGLI IMMIGRATI

PERCORSI

INDICE

PREMESSA	pag.	5
DALL'EMERGENZA ALL'INSERIMENTO.....	”	7
RAPPRESENTANZA DIFFUSA E RISPOSTE FORMALI	”	13
I RISULTATI DELL'INDAGINE	”	17
LE CONSULTE REGIONALI	”	21
LE ASSOCIAZIONI DEGLI IMMIGRATI	”	32
I TESTIMONI PRIVILEGIATI	”	45
TRE CASI EMBLEMATICI	”	55
CONCLUSIONI	”	66

PREMESSA

Il CNEL, dopo aver organizzato nel 1990 la Conferenza Nazionale sull'Immigrazione in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha assunto, nel corso degli anni successivi, una serie di iniziative a largo raggio volte a mettere a fuoco le principali tematiche del fenomeno immigratorio, costruendo un percorso di accompagnamento e proponendosi quale sede di discussione e di analisi di tali problematiche. A ciò si è provveduto anche attraverso l'istituzione della Consulta per l'immigrazione coordinata dalla Giunta per l'Allargamento della rappresentanza, che ha consolidato l'attività di accoglienza, di osservazione e di accompagnamento del Consiglio fino ai primi mesi del 1998 e, quindi, in epoca antecedente all'approvazione della Legge n. 40/1998.

Tale legge, che affida al CNEL nuovi ed importanti compiti istituzionali prevede, in chiave di attuazione, un modello di intervento fondato sulla collaborazione, sul coordinamento e sulla concertazione sociale, ai diversi livelli, tra le Istituzioni, le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, l'associazionismo sociale e il volontariato impegnati sui problemi dell'immigrazione, nonché le Organizzazioni degli stessi immigrati.

Le iniziative del CNEL in tema di immigrazione hanno dovuto, pertanto tenere conto dei nuovi compiti istituzionali: ciò ha condotto all'istituzione dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri, così come previsto dalla Legge 40/98. In termini di studio e di promozione di attività, l'Organismo

rappresenta inoltre il terminale prioritario dell'attività su tale fenomeno al fine di privilegiare la conoscenza, il sostegno, la socializzazione dei processi reali di integrazione al livello locale, con attenzione, oltre che ai soggetti istituzionali, al ruolo di tutte le realtà associative coinvolte.

L'Organismo, che opera in stretto collegamento con la Consulta per i problemi degli stranieri e delle loro famiglie istituita presso il Dipartimento per gli Affari Sociali della presidenza del Consiglio dei Ministri, presenta periodicamente un "*Rapporto sulla rappresentanza degli immigrati*" che costituisce il momento di raffigurazione complessiva dell'attività del CNEL rispetto ai temi sopra citati.

L'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri è presieduto dal Presidente del CNEL, Giuseppe DE RITA, coadiuvato dal Vice Presidente del CNEL, Giuseppe CAPO, ed è coordinato dal Vice Presidente Vicario, Giorgio ALESSANDRINI.

DALL'EMERGENZA ALL'INSERIMENTO

Storicamente l'immigrazione ha costituito una risposta allo squilibrio tra nazioni e territori dal punto di vista delle condizioni economiche, occupazionali, politiche e sociali. Quello stesso squilibrio che attualmente esiste in maniera consistente tra sud e nord del mondo, tra Africa ed ampie parti dell'Asia e del Sud-America da un lato, ed Europa e Nord-America dall'altro. Anche se va detto che fino a qualche decennio fa un antidoto significativo ai flussi migratori era dato dalle difficoltà di comunicazione, sia culturale che logistica. L'Italia si è unita alla schiera dei paesi già da tempo importatori di mano d'opera alla fine degli anni 70, in coincidenza con l'ampio sviluppo delle comunicazioni e dei trasporti, col venire a maturazione di una crescita economica del Mezzogiorno pilotata da politiche pubbliche di compensazione e trasferimenti ed a seguito degli effetti della diffusione di una cultura sociale tendenzialmente omogenea tra sud e nord del paese.

Nel 1978 il primo studio nazionale sul tema stimava la presenza di circa 450.000 immigrati in Italia. Sulla base di quello studio e delle altre ricerche condotte, ci si è resi conto, ben presto, anche in Italia di avere a che fare con un fenomeno consistente, inarrestabile ed in continuo mutamento, che ha raggiunto oggi le dimensioni di 1 milione di unità di immigrati regolari, oltre probabilmente a 300.000-400.000 irregolari. Sotto una apparente omogeneità, la differenziazione è grande, tra immigrati stagionali, temporanei, in transito e stabili; regolarmente occupati e precari; provenienti da decine di paesi diversi, con etnie, lingue e dialetti ancora più numerosi e con religioni diverse; con una forte

componente di profughi e rifugiati, specie dopo particolari eventi bellici o crisi (Somalia dal 1984; Albania dal 1991; Jugoslavia durante la recente guerra) e di clandestini; mobile per definizione, spesso anche prima di venire in Italia, all'interno dell'area geografica di provenienza, e dopo, verso l'Australia o il Canada o la Germania, ma anche all'interno dell'Italia e soprattutto dal Sud al Nord, verso regioni con più lavoro e strutture di accoglienza; con elevate aspettative rispetto al benessere e al reddito, e spesso con livelli molto alti di delusione rispetto alle aspettative; con una chiara tendenza, specie nell'ultimo periodo, alla stabilizzazione, evidente nella crescita del numero di minori stranieri nelle scuole, di matrimoni, di lavori stabili, mentre nuove ondate si aggiungono di uomini e donne sole in situazione precaria.

In poche parole una "lava in movimento" ed un "mostro dalle mille teste" difficile da affrontare, che tende a provocare anche in un paese aperto, tollerante e abituato dalla storia a innovazioni, migrazioni e stravolgimenti politici di ogni tipo, reazioni preoccupate e non facili da gestire.

E così, nonostante l'apertura di un paese che riceve ogni anno più di 25 milioni di turisti stranieri, la società italiana non si è dimostrata, almeno nella prima fase, particolarmente pronta a reagire positivamente all'incontro culturale con questi nuovi individui e con queste nuove comunità. L'opinione pubblica ha preso coscienza del fenomeno inizialmente solo per gli aspetti emergenziali - dal crimine alla droga - del fenomeno immigratorio e la società ha giocato un ruolo prevalentemente passivo, di presa d'atto di un qualcosa che non aveva previsto e che tendeva ad ignorare o ad osservare in maniera superficiale e disattenta.

"Dalle frontiere ai ghetti" è secondo alcuni la tendenza che ha seguito la caduta del muro di Berlino e la fine definitiva della guerra fredda. I blocchi contrapposti sono morti, e con essi le rigide frontiere che dividevano il mondo in due aree. Il nuovo mondo senza frontiere mostra però una ulteriore e forse peggiore debolezza, data dalla presenza di una serie di ghetti interni, popolati da poveri, disoccupati, emigrati e disabili. Risultato di tutto ciò è la ripresa di un fervore etnico e localistico che riporta a livello delle comunità locali buona parte dei problemi indotti dal nuovo ciclo sociale. Il desiderio di localismi culturali, politi-

ci o fiscali fa dell'Europa della seconda metà degli anni 90 un laboratorio di ridefinizione dei problemi della cittadinanza e dell'etnicità. Ed è proprio a livello locale che si determina - ad esempio in Italia - la ripresa di ruolo ed importanza dei soggetti intermedi, etnici e sociali, dalla famiglia alle associazioni. Nel campo dell'immigrazione queste strutture, come la presente ricerca in molte sue parti ben dimostra, fanno da filtro e da cuscinetto tra gli individui e la società ospite.

Dal punto di vista dei processi di integrazione, nelle più diffuse situazioni di immigrazione, in Italia come in Europa, abbiamo realtà caratterizzate da un mix di cooperazione e conflitto tra diverse etnie, ed in particolare tra immigrati e nativi, che nasce da una complessa situazione di competizione per le risorse scarse e di conflitti di identità. Ciò dà vita, a seconda delle situazioni, a contesti di cooperazione, rifiuto, o inclusione subordinata.

“La dissociazione tra economia e cultura”, che nei processi di globalizzazione e integrazione europea è un pericolo continuo, rischia di trasformare il mondo in un coacervo di comunità omogenee al proprio interno, ma eterogenee tra loro, che “comunicano solo attraverso il mercato e la violenza”. Cos'è allora cittadinanza in un mondo siffatto? L'emigrazione è al cuore di questo problema e dunque la questione della cittadinanza degli immigrati è cruciale per tutta la società moderna.

Come emerge dallo studio, rispetto agli anni 80 l'Italia degli anni 90 ha elaborato un proprio peculiare modo di assorbire ed “integrare” (nel senso originario, preteorico di inserimento) le comunità e gli individui stranieri, che ha viaggiato costantemente su due binari. Un binario di accompagnamento normativo ed istituzionale del processo, fatto di leggi e di atti formali di rappresentanza consultiva. Ed un binario societario e comunitario, fatto di mille microprocessi di sostegno, accoglienza e riconoscimento da parte delle comunità locali, del volontariato e dell'associazionismo.

Tanto è vero che gli stessi immigrati riconoscono ormai, pur nella articolazione e nelle differenze, una strada tracciata di progressivo e costante passaggio dalla tutela degli interessi sociali, primo fra tutti quello lavorativo, presidiata in particolare dai sindacati; alla rappresentanza politica a livello locale, incarnata nel voto amministrativo, e radicata

nel vasto movimento di opinione che lo sostiene e nelle tante esperienze anticipatorie messe in cantiere da molti enti locali; ed infine alla dimensione culturale di partecipazione generalizzata ad una società multietnica e multiculturale, rispetto alla quale sembrano non sussistere tentazioni di isolamento o separatismo, se non assolutamente marginali.

In pochi decenni, tre per l'esattezza, l'Italia sembra avere ripercorso velocemente la strada tracciata in tempi molto più lunghi da altri paesi, ed anzi avere superato alcune impostazioni di eccessiva prudenza rispetto al rapido impasto culturale delle prime generazioni, presenti e radicate in molti paesi di ben più antica tradizione immigratoria. Tanto che viene da chiedersi se ciò dipenda dalla consistenza della cultura nazionale, provinciale e chiusa quanto basta per non temere intrusioni, o piuttosto, come altri sostengono, dalla sua debolezza e dalle tante slabbrature che la caratterizzano, che ne farebbero un corpo poroso e capace di riassorbire molto senza eccessivi problemi.

Nonostante l'immagine più diffusa della accoglienza riservata in Italia agli immigrati sia quella del pregiudizio, del distacco e della intolleranza, esiste in realtà una rete articolata e informale di situazioni e di contesti italiani che si confrontano in maniera profonda con gli immigrati, ne facilitano l'inserimento e l'integrazione nel nostro Paese, o quanto meno problematizzano e vivono in prima persona l'incontro-scontro tra culture e vissuti.

Anzi, va detto che buona parte della questione dell'immigrazione si gioca, in Italia come in altri Paesi, proprio sulle dinamiche relazionali, sociali, culturali e lavorative che animano la convivenza e la compresenza di soggetti nativi e non nativi, cittadini e non cittadini, di cultura e di etnia italiana e di altra cultura ed etnia su di uno stesso territorio.

In Italia ciò è ancor più vero, quanto più il contesto istituzionale e politico di riferimento risulta sganciato e lontano da quello sociale. E' con maggiore forza quindi che, rispetto agli altri paesi tradizionalmente importatori di manodopera o destinatari di flussi, in Italia le dinamiche informali e le relative reti determinano le forme dell'integrazione, le dimensioni del disagio o le opportunità di risarcimento e crescita

La crisi dello stato sociale in Europa pone d'altra parte, non solo in questo settore, il problema dell'impegno di tutte le componenti socia-

li nei confronti dei bisogni e delle difficoltà di chi è più debole. Senza “smantellare” lo stato sociale né togliere ruolo e funzioni alle istituzioni o all’attività normativa, occorre facilitare una collaborazione virtuosa tra “reti informali” e livello istituzionale.

A questa tipologia complessa di immigrazione corrisponde una complessità e una segmentazione anche a livello di “reti informali”. Occorre quindi operare una riflessione su quali siano le diverse tipologie di “rete informale” e su come esse contribuiscano ad accogliere, integrare o respingere gli immigrati. Un primo elenco di ambiti nei quali è più vivo il peso delle reti informali rispetto alla immigrazione, è il seguente:

- le associazioni di volontariato, che spesso riempiono le carenze istituzionali organizzando assistenza e consulenza, svolgendo funzioni di supplenza ed integrazione sociale;
- le associazioni di stranieri, che svolgono una funzione di accoglienza e di integrazione non secondaria;
- i diversi segmenti del mondo del lavoro, dall’agricoltura, all’edilizia, al settore alberghiero ed alla ristorazione, che determinano i modi e le forme della partecipazione lavorativa;
- le famiglie che accolgono le colf, anche per l’assistenza ai malati e agli anziani;
- gli insegnanti della scuola, in particolare quelli della materna, delle elementari e delle medie inferiori, che spesso provvedono ad integrare con il proprio impegno personale là dove mancano programmi ufficiali di integrazione per alunni stranieri;
- le reti di vicinato, per quella parte in cui i vicini si prodigano nel sostegno agli immigrati e socializzano con loro, ma anche per la parte che esprime rigetto;
- la Chiesa per la sua dimensione “di base”, dalle organizzazioni ecclesiali di volontariato impegnate nei settori precedentemente accennati per le associazioni laiche, alle parrocchie per le tante attività spesso informali di sostegno e di riferimento per l’immigrazione;

- il lavoro svolto a livello informale all'interno della Pubblica Amministrazione, dalle Prefetture ai Comuni, agli operatori che cercano di stabilire un contatto diretto con gli immigrati per la soluzione dei loro problemi.

Rispetto ad alcune di queste realtà, la presente ricerca ha effettuato un approfondimento conoscitivo.

RAPPRESENTANZA DIFFUSA E RISPOSTE FORMALI

E' evidente come il problema della rappresentanza e quindi della partecipazione e del conflitto, assuma per gli immigrati significati ben più vasti della mera tutela degli interessi elementari, per ascrivere in quello più ampio dell'inserimento sociale e della cittadinanza. La rappresentanza diventa la condizione del proprio riconoscimento sociale e politico da parte delle istituzioni, delle altre rappresentanze e della società.

Con la rappresentanza (nelle forme in cui si esprime: di genere, di interessi, di religione, di etnia ecc.) si rende possibile la partecipazione, che si attua attraverso un insieme di relazioni dialettiche, propositive, conflittuali e di mediazione con le istituzioni e con le altre rappresentanze etniche o autoctone presenti nel territorio. L'esercizio della rappresentanza, che necessita di incentivi, condizioni politiche, efficacia e credibilità, costituisce una autentica pedagogia alla cittadinanza democratica, ancor più in un contesto interculturale.

In Italia le risposte ufficiali al problema della rappresentanza degli immigrati sono state a livello centrale essenzialmente due: la Consulta per l'immigrazione presso il Ministero del lavoro e la Consulta per l'immigrazione costituita dal CNEL, rappresentativa degli enti locali, degli operatori delle pubbliche amministrazioni operanti con gli immigrati, dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, delle associazioni degli immigrati, dell'associazionismo e delle organizzazioni di volontariato.

La Consulta del CNEL, in particolare, ha operato, attraverso un'ampia partecipazione, su tre filoni di lavoro: nei rapporti col Governo e il Parlamento per il varo della nuova legge sull'immigrazione; nel monitoraggio delle problematiche più importanti poste dal fenomeno dell'immigrazione; nelle politiche territoriali per l'immigrazione con gli enti locali e le forze sociali.

A livello territoriale sono state costituite le Consulte regionali, provinciali e comunali per l'immigrazione, nelle quali sono rappresentati gli immigrati e tutti i soggetti pubblici e sociali che operano nel campo dell'immigrazione.

Inoltre, in attesa del riconoscimento del diritto di voto, si è realizzata, in un limitato ma significativo numero di enti locali, l'istituzione di Consiglieri comunali e provinciali aggiunti, con funzioni consultive e attraverso forme di libere elezioni, pluralità delle liste, ecc.

Sedi e occasioni significative di partecipazione, e quindi di esercizio della rappresentanza, sono dati ancora dalla gamma di organismi di controllo sociale e di reclamo previsti per importanti servizi, quali: gli organi collegiali della scuola, i Comitati misti di controllo dei servizi sociosanitari, gli uffici per le relazioni con il pubblico delle Asl, strumenti quali le Carte dei servizi, le Conferenze annuali sui servizi, ecc.

Particolarmente significativa e ricca di insegnamenti, è l'esperienza realizzata da vari comuni attraverso l'istituzione dei mediatori culturali, figure di operatori sociali con funzioni di aiuto, informazione e mediazione degli immigrati per l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione (si veda più avanti l'esperienza di Padova).

In ordine alla partecipazione, all'inserimento sociale e ai risultati di questo processo, va opportunamente valutata l'esperienza sindacale degli immigrati. La presenza degli immigrati nei posti di lavoro ha aperto spazi per l'esercizio della rappresentanza con le adesioni e la elezione ad incarichi di rappresentanza sindacale nelle aziende, nei direttivi sindacali di categoria, nelle strutture intercategoriale ai vari livelli, e con gli incarichi di operatori sindacali a tempo pieno. Tutto ciò ha allargato le possibilità di tutela degli immigrati, influenzando la contrattazione fino ad includere nei contratti nuovi diritti di tutela specifici (mense, tempo e spazi di preghiera, ferie per il ritorno ai paesi di origi-

ne, ecc.). Attraverso la presenza degli immigrati, il sindacato è stato indotto a sviluppare una forte iniziativa extracontrattuale nel territorio su problemi acuti, quali la casa, i centri di prima accoglienza, l'inserimento al lavoro e i servizi sociali, ecc.

Ancora, le possibilità di partecipazione e di controllo sociale, specie nei servizi, negli ultimi anni hanno ricevuto un notevole impulso dalla legislazione, a partire dalla riforma delle autonomie locali, della sanità e dei servizi sociali, rispetto ai quali sono stati affermati i principi del diritto alla trasparenza dell'efficienza e della possibilità di reclamo. Soprattutto la scelta del controllo e della misurazione della qualità dei servizi sollecita e valorizza l'apporto dell'associazionismo e dei singoli cittadini.

La nuova legge sull'immigrazione (40/1998) ed il relativo documento programmatico dal Governo contengono i principi nodali della elaborazione avvenuta fondamentalmente nella Consulta del CNEL: il carattere strutturale del fenomeno dell'immigrazione; la linea dell'integrazione nella società italiana dei cittadini stranieri immigrati; la salvaguardia dei valori delle culture originarie; il riconoscimento dei diritti fondamentali di cui godono gli italiani; la attribuzione di un ruolo primario al sistema delle Autonomie locali e alle Regioni per rendere operativa questa linea generale; la partecipazione degli immigrati. Gli strumenti messi in causa per restringere quanto più possibile l'area della irregolarità, condizione essenziale per il successo, sono anch'essi improntati al colloquio ed alla cooperazione con i paesi da cui origina l'immigrazione.

Il raggiungimento dell'obiettivo di lungo periodo dell'integrazione passa ora quindi, più che mai dallo snodo "rappresentanza - partecipazione". Il documento programmatico del Governo assume questa linea, indicando la necessità di tenere insieme "i principi universali ed i particolarismi", nella progressiva acquisizione dei diritti di cittadinanza quale strada maestra per l'integrazione. I Consigli territoriali previsti dalla legge 40 saranno l'istituzione centrale della rappresentanza, ma ad essi si aggiungono altre forme di carattere generale, quali i sindacati, l'associazionismo, il solidarismo della Chiesa, le consulte rinnovate, nonché tutte le forme di rappresentanza di carattere particolare, che fanno riferimento all'associazionismo, alla cultura, alle religioni, alle etnie.

A queste possibili vie di sviluppo dell'impegno del Paese, tracciate nel Testo Unico e nel documento programmatico, con i necessari aggiustamenti adottati dall'esperienza, si aggiunge poi un più generale impegno politico in sede europea per una politica comunitaria volta a costruire un nuovo diritto di cittadinanza per gli immigrati. In tal senso si può dire che esistano importanti premesse da parte del Consiglio d'Europa e riferimenti precisi nel Trattato di Amsterdam, che fanno leva affinché si giunga in tempi accelerati ad una "comunitarizzazione spedita e quanto più vasta possibile delle politiche migratorie" (Documento Programmatico).

I RISULTATI DELL'INDAGINE

In Italia, il tema della rappresentanza degli stranieri ha trovato una sua specifica collocazione nel dibattito sin dai primi interventi in materia di immigrazione, se si considera che già la legge 943/86 delineava la necessità di creare istituzioni nazionali e locali quali espressione degli interessi e dei bisogni degli immigrati.

In particolare, il riferimento è alle Consulte (Nazionale e Regionali), nelle quali venivano chiamate a partecipare tutte le entità, pubbliche e private, impegnate nel campo dell'immigrazione, affiancate da rappresentanti del mondo associativo. Veniva assunto sin da quel momento un concetto ampio, sociale, ma "mediato", di rappresentanza: dare voce agli immigrati per tramite delle strutture e delle associazioni costituitesi tra gli stranieri e creare un luogo istituzionale in cui realizzare lo scambio e l'incontro e offrire ipotesi di risposta alle richieste poste. L'ambito di mediazione era, secondo quell'approccio, quello del Ministero del Lavoro e, più in generale, quello della concertazione tra le parti sociali, a testimonianza di come prevalessero all'epoca le problematiche legate alla prima accoglienza ed alla collocazione nel mondo del lavoro.

Negli anni successivi la rappresentanza degli immigrati ha avuto concreta attuazione attraverso il lavoro di due poli prevalenti, quello delle grandi organizzazioni di volontariato, impegnate nel sostegno agli immigrati, e quello delle associazioni costituite dagli stessi immigrati, spesso su base comunitaria o legate a strutture nazionali. Emergeva, pertanto, anche una dinamica divaricante tra centro e periferia, e mentre a livello nazionale i sindacati e, in alcuni casi, le organizzazioni religiose si sforzavano di dare voce "al punto di vista degli immigrati", a livel-

lo locale l'iniziativa delle associazioni e delle strutture su base comunitaria risultava più efficace e in grado di "pesare", quanto meno sulle scelte concrete di inserimento ed assistenza.

La fase successiva è caratterizzata dallo sviluppo dell'associazionismo etnico e misto, che trova slancio sia nella concertazione che precede l'elaborazione della Legge Martelli, che nella funzione di orientamento che le associazioni hanno giocato nelle procedure di regolarizzazione. Infatti, la legge Martelli puntava esplicitamente, mediante la sanatoria, a favorire l'emersione e la visibilità del fenomeno migratorio così da poterlo governare.

Negli ultimi anni, a partire dalla crisi delle forme di rappresentanza prevalenti nel ciclo precedente, come le Consulte e le associazioni, si è sviluppato un dibattito serrato intorno alla necessità di promuovere il diritto di voto nelle elezioni amministrative per gli immigrati. Un diritto di voto alle amministrative che, per gli immigrati, peraltro, non assume un carattere esaustivo o di "spiazzamento" rispetto alle altre forme di rappresentanza, ma anzi le ridefinisce e valorizza rispetto al loro ambito più specifico di azione.

In questo senso, le esperienze di Padova e Modena, che hanno attivato processi elettorali specificamente riservati agli immigrati per l'elezione di propri rappresentanti con la possibilità di intervenire (in modi diversi) nel Consiglio Comunale, si caratterizzano come altrettanti episodi anticipatori rispetto alle potenzialità di una partecipazione diretta, secondo la tradizionale formula democratica del one man-one vote.

L'analisi dei casi di studio, effettuata all'interno dell'indagine, ha messo in luce come esistano situazioni profondamente differenziate, che vanno dalla assenza di canali istituzionali, tipica di Caserta, ai tentativi (sinora senza frutto) di creare un consigliere comunale aggiunto a Roma, sino alla positiva esperienza padovana di attivazione di uno specifico processo elettorale di rappresentanza per gli stranieri.

Oltre a ciò, l'indagine ha messo in luce la crisi delle forme di rappresentanza degli immigrati che hanno svolto una funzione egemone negli ultimi anni: le Consulte regionali per l'immigrazione e le Associazioni. Si tratta, beninteso, di crisi dai caratteri significativamente diversi, che obbligano però entrambe le realtà ad una ridefinizione sostanziale, soprattutto in relazione alla capacità di rappresentare gli immigrati e farsi promotori presso le istituzioni delle loro istanze e dei loro interessi.

In particolare, le Consulte regionali appaiono come strutture in disarmo, con una operatività ed una capacità di impatto sulle istituzioni ai vari livelli particolarmente ridotte e con un deficit di rappresentatività rispetto alla realtà degli immigrati. Di ciò costituisce un esempio implicito l'estrema difficoltà che si è incontrata nella realizzazione dell'indagine, con una mancanza di collaborazione da parte di gran parte delle Consulte, tanto che solo 7 Regioni hanno compilato lo strumento di rilevazione, nonostante i solleciti ed i lunghi tempi a disposizione.

Sicuramente diverso è il quadro emerso in relazione al tessuto associativo, rispetto al quale è da precisare che si è trattato - nelle interviste condotte - di un arcipelago estremamente variegato, in cui coesistono sia grandi strutture nazionali, in genere legate ad una struttura italiana (come nel caso dei sindacati, della Caritas o dell'Arci), sia associazioni monocomunitarie, spesso legate ai paesi di origine degli immigrati, che i microtentativi di attivazione di realtà associative basate sull'impegno volontario di piccoli gruppi di immigrati. Né sono mancate, tra le strutture contattate sulla base degli elenchi ufficiali utilizzati, associazioni che, in realtà, sono "puri fantasmi", senza consistenza effettiva.

Ne emerge un quadro secondo cui allo stato attuale la persistente vitalità dell'associazionismo e la sua capacità di rispondere alla domanda di tutela e di identità degli immigrati si trova confrontata con la più generale necessità di ridefinire il ruolo delle associazioni rispetto ad una più efficace rappresentanza degli immigrati.

A questo proposito dall'indagine è emerso che:

- una maggioranza di intervistati (il 48,6%) ritiene che la rappresentanza tenda a strutturarsi prevalentemente intorno alla condivisione di problemi, interessi e condizioni di carattere specifico e, in particolare, intorno alla condivisione di problemi lavorativi;
- prevale un giudizio positivo sulla capacità delle associazioni e dei sindacati di rappresentare problemi ed interessi degli immigrati, mentre è piuttosto negativo quello relativo a Forum e Consulte;
- la difficoltà degli immigrati ad organizzarsi (68,4%) e le incertezze del quadro legislativo (60,5%) sono considerate le difficoltà maggiori incontrate dagli organi di rappresentanza degli immigrati nel rendere efficaci ed incisive le iniziative;

- la forma potenzialmente più efficace di rappresentanza è, secondo il 60,5% degli intervistati, la partecipazione nelle amministrazioni locali ed il 97,4% è convinto che il diritto di voto può dare vita ad una rappresentanza più efficace rispetto alle forme attuali.

L'indagine ha anche consentito di verificare le opinioni del mondo associativo e dei responsabili delle Consulte rispetto ad aspetti più generali del fenomeno migratorio, come le caratteristiche dei modelli insediativi e le politiche pubbliche da attivare.

In particolare, dalle opinioni dei responsabili delle Associazioni è emersa la preoccupazione per le possibili conseguenze negative di una concentrazione degli immigrati in specifiche aree o quartieri (il 48,6% degli intervistati richiama i rischi di marginalità sociale ed il 45,9% sottolinea quelli di segregazione e di ghettizzazione degli immigrati), mentre una netta maggioranza di intervistati (l'87,1%) ritiene indispensabile l'attivazione di politiche pubbliche che favoriscano una più diffusa distribuzione degli immigrati sul territorio.

Inoltre, alle istituzioni viene richiesto uno sforzo di modernizzazione sotto il profilo culturale e della metodologia di intervento soprattutto nel campo socio-assistenziale, dove quasi il 90% degli intervistati rileva che c'è scarsa attenzione alle specificità culturali degli stranieri, che invece richiederebbero l'elaborazione di strategie operative ad hoc quali, ad esempio, il coinvolgimento diretto di operatori stranieri nelle attività di programmazione e gestione degli interventi (secondo il 55,5% degli intervistati) o una maggiore informazione e conoscenza delle realtà socio-culturali dei paesi di provenienza da parte degli operatori (25%).

In sostanza, emerge con forza la portata della sfida che la costruzione di una società multiculturale rappresenta anche a livello istituzionale e che, a tutt'oggi, secondo i responsabili delle associazioni, non sembra avere trovato una risposta adeguata.

Infatti, rispetto all'impatto che la nuova legge sull'immigrazione dovrebbe avere sui problemi dei clandestini, il campione si spacca, poiché a fronte di un 51,5% di pessimisti si rileva un 48,5% di intervistati che è ottimista.

LE CONSULTE REGIONALI

Le Consulte regionali per l'immigrazione sono state istituite ai sensi della Legge 943/86 che, nell'ambito delle iniziative volte a promuovere a tutti i lavoratori extracomunitari ed alle loro famiglie parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, agli articoli 2 e 3, prevedeva espressamente l'attivazione di organi nazionali (in particolare, la Consulta Nazionale per l'immigrazione presieduta dal Ministro del Lavoro) capaci di rappresentare gli interessi ed i diritti degli immigrati.

In realtà, per tutto il periodo successivo all'approvazione della Legge 943/86 si sono constatate difficoltà piuttosto rilevanti per quanto riguarda l'attivazione delle Consulte, soprattutto nelle Regioni del centro-sud.

Tuttavia, pur con tutte le difficoltà indicate, a metà degli anni 90 le Consulte risultavano attivate praticamente in tutte le regioni. In tale contesto, appare di particolare utilità una valutazione globale della loro attività, a partire dalla dimensione strutturale delle istituzioni sino alla definizione più precisa dell'impatto della loro attività, che riguarda una pluralità di aspetti del fenomeno migratorio.

Riguardo alle regioni analizzate si rileva che in Lombardia e nelle Marche le rispettive Consulte Regionali sono state istituite nel 1988, in Calabria, Friuli Venezia Giulia ed in Sardegna il processo si è completato tra il 1990 ed il 1993. L'Emilia Romagna, invece, fa eccezione poiché esisteva una Consulta Regionale sui problemi dell'immigrazione già a partire dal 1974, quindi con un ruolo istituzionale diverso rispetto a quello definito dalla normativa del 1986 (tav. 1).

La realtà delle Consulte regionali, in termini di numero di membri, risulta particolarmente articolata; infatti, si va da un minimo di 8 membri in Valle d'Aosta ad un massimo di 85 membri in Emilia Romagna. Riguardo ai membri delle Consulte Regionali ovviamente la legge conteneva indicazioni piuttosto precise e, infatti, in tutte le regioni analizzate si constata la presenza di rappresentanti delle istituzioni, dei sindacati, dei datori di lavoro e delle associazioni "di e per" immigrati.

Un dato strutturale che segnala la scarsa operatività delle Consulte regionali è rappresentato dalla frequenza con la quale l'istituzione si riunisce. A questo proposito si rileva che la struttura si è riunita in tutte e 8 le regioni analizzate almeno una volta l'anno, con punte di frequenza più elevate in Sardegna (una volta ogni 3 mesi) e nelle Marche (una volta ogni 4 mesi).

Riguardo ai soggetti con i quali la Consulta interagisce maggiormente, dalla rilevazione è emerso che sono soprattutto gli Enti Locali; oltre alla Regione, è sottolineata l'interazione con Province e Comuni. In riferimento ai soggetti non istituzionali gli intervistati hanno richiamato, in particolare, le relazioni con i sindacati e le associazioni di volontariato.

In riferimento al grado di rappresentatività dei problemi e degli interessi degli immigrati da parte delle Consulte, il giudizio prevalente dei responsabili intervistati risulta non molto positivo; infatti, in quattro regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Marche e Calabria) la capacità di rappresentanza è definita sufficiente, mentre in tre regioni (Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna) i responsabili intervistati ritengono che le Consulte abbiano poca capacità di rappresentare interessi e problemi degli immigrati (tav. 2).

Per quanto riguarda l'aspetto della capacità di mediare gli interessi dei rappresentati nei rapporti con le istituzioni, il giudizio dei responsabili delle Consulte intervistati risulta ancora più negativo, poiché solo in Emilia Romagna si rileva che la Consulta ha una certa capacità di operare efficacemente da questo punto di vista.

Ma il quadro più completo dell'efficacia delle attività delle Consulte lo si ricava dalle valutazioni sull'impatto delle attività di queste strutture regionali su una serie di interlocutori istituzionali e sociali (tav. 3).

Dalle opinioni degli intervistati emerge chiaramente che, rispetto alle istituzioni centrali (Governo e Parlamento), le Consulte hanno un impatto molto debole e, in sostanza, la loro azione risulta inefficace.

Invece, la situazione risulta più articolata in riferimento al governo locale poiché in 4 regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Calabria e Sardegna) su 6 l'impatto della Consulta è considerato di medio livello (di contro al debole impatto riscontrato in Friuli Venezia Giulia e nelle Marche).

Debole è anche l'impatto dell'azione della Consulta verso i soggetti dell'imprenditoria locale, anche se le associazioni dei datori di lavoro hanno propri rappresentanti nella Consulta stessa. Invece, più articolata risulta la valutazione d'impatto rispetto alle associazioni degli immigrati e, più in generale, alla vasta e composita area del privato sociale.

In 5 regioni viene segnalato un impatto elevato dell'azione della Consulta sulle associazioni degli immigrati (solo in Friuli Venezia Giulia si riscontra un impatto debole); mentre per l'area del privato sociale, tranne la Lombardia, in tutte le altre regioni trattate la Consulta ha avuto un impatto debole o medio.

Il quadro generale che emerge è che le Consulte regionali per l'immigrazione si sono caratterizzate fundamentalmente come istituzioni locali, senza alcuna proiezione verso la dimensione nazionale, ma anche con notevoli limiti operativi nei confronti dei soggetti, istituzionali e non, della dimensione locale.

Risulta interessante valutare anche le caratteristiche del rapporto tra la Consulta e le associazioni degli immigrati, che ovviamente dovrebbero essere i soggetti maggiormente coinvolti dall'attività della Consulta regionale (tav. 4). In 4 regioni su 7 (Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Sardegna) il rapporto è di semplice partecipazione, mentre nelle Marche è di profondo distacco e, caso unico in Calabria, il rapporto ha il carattere della fittiva collaborazione.

I tre fattori fondamentali (l'appartenenza etnica, l'identità culturale e religiosa e l'appartenenza alle associazioni) intorno ai quali, secondo gli intervistati, si struttura la rappresentanza delineano un modello di rappresentanza spontanea abbastanza tipico dei processi migratori (tav. 5).

Infatti la comunità etnica costituisce, in genere, il primo livello di socializzazione nell'esperienza migratoria. Tuttavia non bisogna però sottovalutare il fatto che alcuni dei responsabili delle Consulte intervistati richiamano, quale veicolo di strutturazione della rappresentanza, la presenza di problemi, interessi e condizioni a carattere specifico condivisi dagli immigrati, in particolare, i problemi sindacali e lavorativi.

Esiste sostanziale comunità di vedute tra i responsabili delle Consulte regionali intervistati intorno agli strumenti di rappresentanza potenzialmente più efficaci, poiché la partecipazione alle amministrazioni locali e la rappresentanza tramite associazioni sono richiamate praticamente da tutti i soggetti. Non è da sottovalutare, poi, il potenziale ruolo esercitabile dalle strutture sindacali che alcuni dei rappresentanti ritengono essenziale.

Ma, in chiave prospettica, appare importante individuare le ragioni dell'incapacità di operare in modo efficace da parte degli organi di rappresentanza attualmente esistenti. A questo proposito, i responsabili delle Consulte intervistati hanno richiamato i seguenti aspetti:

- le incertezze del quadro legislativo;
- le difficoltà di applicazione dei provvedimenti legislativi da parte delle amministrazioni competenti;
- lo scarso interesse da parte degli immigrati, nonché le loro difficoltà di organizzarsi.

Tav. I - Alcuni aspetti strutturali delle Consulte Regionali sull'immigrazione

	Anno di istituzione	N. membri	Soggetti membri	Frequenza di riunione	Soggetti coi quali interagiscono
Valle d'Aosta ¹	1991	8	- Sindacati - Associazioni di categoria	-	- Regione - Sindacati
Lombardia	1988	30	- Ass. di immigrati e per immigrati - Istituzioni pubbliche - Sindacati - Patronati - Esperti - Assessore regionale - Dirigente Ufficio immigrazione	Almeno una volta l'anno	- Regione - Comuni - Associazioni private, laiche e religiose
Emilia Romagna	1974	85	- Rappresentanti immigrati - Rappresentanti emigrati - Sindacati - Patronati - Consulte provinciali	Almeno una volta ogni 6 mesi	- Regione - Provincia
Friuli Venezia Giulia	1991	36	- Presidente e direttore Ente migranti - 6 immigrati designati dalle associaz. - 2 rappresentanti dei sindacati	Almeno una volta l'anno	- Regione - Assessorati - Consiglieri aggiunti

(segue Tav. 1)

	Anno di istituzione	N. membri	Soggetti membri	Frequenza di riunione	Soggetti coi quali interagiscono
Marche	1988	41	<ul style="list-style-type: none"> - Rappresentanti delle altre strutture impegnate sull'immigrazione - Rappresentanti istituzionali - Associazioni - Sindacati - Organismi vari (comunità montane, sovrintendente scolastico, ecc.) 	Almeno ogni 4 mesi ²	<ul style="list-style-type: none"> - Sindacati - Regione - Provincia - Comune - Sindacati - Associazioni di volontariato
Calabria	1990	40	<ul style="list-style-type: none"> - Istituzioni - Enti - Associazioni - Sindacati - Immigrati 	Almeno una volta l'anno	<ul style="list-style-type: none"> - Regione - Provincia - Comune
Sardegna	1993	17	<ul style="list-style-type: none"> - 5 stranieri - Datori di lavoro - Associazioni - Segretario 	Almeno una volta ogni 3 mesi	<ul style="list-style-type: none"> - Regione - Provincia - Comune

(1) La consulta ha operato nel biennio 1991-92, poi non si è più riunita

(2) Nel 1995 non si è svolta alcuna riunione

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tav. 2 - Alcuni aspetti relativi all'operatività delle Consulate Regionali per l'immigrazione

	Ambiti di maggiore operatività	Grado di rappresentatività dei problemi e degli interessi degli immigrati	Giudizio sulla capacità di mediazione rispetto alle istituzioni
Valle d'Aosta	- Prima accoglienza - Problematiche del lavoro	Poco	Insoddisfacente
Lombardia	- Prima accoglienza - Problematiche del lavoro - Fabbisogni abitativi - Istruzione scolastica per i minori - Formazione professionale - Inserimento socioculturale - Prima accoglienza - Alfabetizzazione linguistica - Inserimento socioculturale - Fabbisogni abitativi - Istruzione scolastica per i minori - Alfabetizzazione linguistica	Abbastanza	Insoddisfacente
Emilia Romagna	- Prima accoglienza - Alfabetizzazione linguistica - Inserimento socioculturale	Abbastanza	Soddisfacente
Friuli Venezia Giulia	- Fabbisogni abitativi - Istruzione scolastica per i minori - Alfabetizzazione linguistica	Poco	Insoddisfacente
Marche	-		
Calabria	- Prima accoglienza - Inserimento socioculturale	Abbastanza	Insoddisfacente
Sardegna	- Problemi accoglienza - Formazione professionale - Inserimento socioculturale	Poco	Assolutamente insoddisfacente

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tav. 3 - Valutazione della capacità di impatto delle iniziative delle Consule Regionali su alcuni interlocutori

	Governo centrale	Governo locale	Altre istituzioni pubbliche	Organi legislativi	Associazioni degli immigrati	Imprenditoria locale	Associazione del privato sociale
Valle d' Aosta	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	Debole	Media	Media	Debole	Elevata	Debole	Elevata
Emilia Romagna	Debole	Media	Debole	Debole	Elevata	Debole	Media
Friuli V.G.	Debole	Debole	Debole	Debole	Debole	Debole	Debole
Marche	Debole	Debole	Debole	Debole	Media	Debole	Media
Calabria	Debole	Media	Media	Debole	Elevata	Debole	Media
Sardegna	-	Media	-	Debole	Elevata	-	-

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tav. 4 - Valutazione del rapporto tra Consulte Regionali ed Associazioni degli immigrati

Valle d'Aosta	-
Lombardia	Di semplice partecipazione
Emilia Romagna	Di semplice partecipazione
Friuli Venezia Giulia	Di semplice partecipazione
Marche	Di profondo distacco
Calabria	Di fattiva collaborazione
Sardegna	Di semplice partecipazione

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tav. 5 - Opinioni dei responsabili delle Consulenze Regionali intervistati su alcuni aspetti della rappresentanza degli immigrati

	Fattori sui quali si modella la rappresentanza	Forme di rappresentanza potenzialmente più efficaci	Principali difficoltà operative degli organi di rappresentanza
Valle d' Aosta	<ul style="list-style-type: none"> - Appartenenza etnica - Identità culturale e religiosa - Appartenenza attraverso associaz. 	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione di rappresentanti nelle amministrazioni locali - Rappresentanza tramite i Sindacati 	<ul style="list-style-type: none"> - Incertezze del quadro legislat. - Diffic. di applicazione delle leggi da parte delle Amministrazioni - Difficoltà di organizzazione degli immigrati
Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> - Appartenenza etnica - Identità culturale o religiosa - Appartenenza attraverso associazioni 	<ul style="list-style-type: none"> - Rappresentanza attraverso le associazioni - Potenziamento della Consulta regionale 	<ul style="list-style-type: none"> - Resistenze di natura politica - Non conoscenza dell'assetto istituzionale e socioeconomico italiano da parte degli immigrati
Emilia Romagna	<ul style="list-style-type: none"> - Appartenenza etnica - Identità culturale o religiosa - Appartenenza attraverso associazioni 	<ul style="list-style-type: none"> - Partecipazione di rappresentanti nelle amministrazioni locali - Rappresentanza attraverso associazioni 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuff. delle risorse disponibili - Incertezze del quadro legislativo - Difficoltà di applicazione dei provvedimenti legislativi da parte delle Amministrazioni
Friuli Venezia Giulia	<ul style="list-style-type: none"> - Appartenenza etnica - Appartenenza attraverso associazioni - Problemi sindacali e lavorativi 	<ul style="list-style-type: none"> - Rappresentanza tramite i Sindacati - Rappresentanza tramite Associazioni 	<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di consenso sociale - Scarso interesse da parte degli immigrati

(segue tav. 5)

Fattori sui quali si modella la rappresentanza	Forme di rappresentanza potenzialmente più efficaci	Principali difficoltà operative degli organi di rappresentanza
Marche <ul style="list-style-type: none">- Appartenenza etnica- Identità culturale e religiosa- Appartenenza ad Associazioni	<ul style="list-style-type: none">- Partecipazione di rappresentanti nelle istituzioni centrali- Rappresentanza tramite Associazioni	<ul style="list-style-type: none">- Scarso interesse da parte degli immigrati- Incertezze del quadro legislativo- Disinformazione
Calabria <ul style="list-style-type: none">- Appartenenza etnica- Identità culturale religiosa	<ul style="list-style-type: none">- Partecipazione di rappresentanti nelle Amministrazioni locali	<ul style="list-style-type: none">- Mancanza di consenso sociale- Resistenze di natura politica- Difficoltà di organizzarsi da parte degli immigrati
Sardegna <ul style="list-style-type: none">- Appartenenza etnica- Identità culturale e religiosa	<ul style="list-style-type: none">- Partecipazione di rappresentanti nelle Amministrazioni locali	<ul style="list-style-type: none">- Difficoltà di applicazione delle leggi da parte delle amministrazioni centrali

Fonte: *indagine Santi-Filef, 1998*

LE ASSOCIAZIONI DEGLI IMMIGRATI

Nel concetto di mondo associativo sono incluse tutte le realtà che si qualificano come associazioni “per o degli” immigrati indipendentemente dalle finalità specifiche, dal contenuto dell’azione e dalla composizione che gli sono propri. In sostanza, sono state trattate le associazioni monoetniche e miste; quelle nazionali e quelle su base locale; quelle culturali, religiose, sportive, sindacali ecc.

Un primo dato che è emerso è relativo alla effettiva consistenza del mondo associativo, poiché ha trovato piena conferma il fatto che un numero rilevante di associazioni sono “puri fantasmi”, senza consistenza effettiva e probabilmente legate a microstrategie di acquisizione di fondi pubblici o benefici di altro genere.

Pertanto, sebbene l’indagine fosse stata riferita ad un universo valutato in circa 300 associazioni, le risposte (in termini di questionari compilati) sono state circa 40. Una percentuale piuttosto ridotta ma che, ovviamente, deve essere ridefinita a partire dal fatto che nell’universo potenziale erano incluse anche “realtà virtuali”, vale a dire associazioni che esistono sulla carta e quindi non possono certo rispondere.

Un primo elemento strutturale che consente di discriminare tra le associazioni consiste nell’anno di fondazione; infatti, si rileva che il 35,2% delle associazioni analizzate si sono attivate entro il 1989 (la più antica è stata fondata nel 1950), ma è il triennio 1990-1992 quello in cui si concentra l’impennata positiva in termini di creazione di nuove associazioni (oltre il 50% del totale del campione). Invece, nel biennio

1993-1994, la dinamica positiva del tessuto associativo rallenta visibilmente con una creazione di nuove realtà associative degli immigrati pari al 14,7% del campione (tab. 1).

Il *range* relativo alla *dimensione delle associazioni* risulta particolarmente ampio, poiché si va da un minimo di 18 membri dichiarati ad un massimo di 50.000 soci, con una pluralità di soggetti di dimensione intermedia. In termini percentuali si constata che il 14,7% del campione è formato da associazioni con meno di 100 membri, oltre il 30% dichiara tra 100 e 300 membri, il 26,1% ha tra 300 e 1.000 membri, mentre il rimanente 26,1% delle associazioni dichiara di avere oltre 1.000 membri iscritti (tab. 2).

Anche la *conformazione della struttura di comando* (il numero di membri del direttivo) risulta estremamente variabile poiché si va da un minimo di 3 ad un massimo di 85 membri. Più in specifico, si constata che oltre il 44% delle associazioni ha un direttivo composto da meno di 10 elementi, il 44,1% ha tra 10 e 20 membri, mentre il rimanente 12% circa ha oltre 20 membri nel direttivo (tab. 3).

Una maggioranza di associazioni (il 52,6%) è articolata su più sedi territoriali, ha carattere misto (il 60,5%) ed è prevalentemente a carattere culturale (il 43,2%) (tabb. 4-5-6).

Con riferimento alla distribuzione delle associazioni per i singoli aspetti strutturati richiamati, si rileva che la dimensione locale riguarda comunque una percentuale particolarmente elevata del campione (45,9%), così come in relazione alla composizione dei membri non è da sottovalutare che il 26,3% del campione ha natura multietnica, mentre le organizzazioni monoetniche (il 5,3%) rappresentano una percentuale ridotta.

In relazione alle finalità ed alle attività delle associazioni si nota che al fianco di quelle culturali che, come si è rilevato sono prevalenti, si collocano le associazioni a carattere sindacale, che rappresentano il 37,8% del campione.

Con riferimento agli organi istituzionali ai quali l'associazione fa riferimento è da sottolineare come prevalgano fundamentalmente gli enti locali che si caratterizzano come interlocutore privilegiato.

Molto importanti sono anche le relazioni con le Questure e le Prefetture, poiché sono le strutture competenti in materia di regolarizzazio-

ne, nonché di molti altri aspetti relativi alla presenza degli immigrati (ad esempio, le questioni attinenti i premessi di soggiorno).

Con riferimento ai principali fattori sulla base dei quali, secondo gli intervistati, tende a strutturarsi la rappresentanza degli immigrati, si rileva che prevale la condivisione di problemi, interessi e condizioni a carattere specifico (40,6%), seguita dall'appartenenza etnica (29,4%) dalla identità culturale e religiosa (16,2%), mentre l'appartenenza ad associazioni è richiamata dall'11,8% degli intervistati (tab. 7).

La prevalenza della condivisione di problemi specifici come fattore intorno al quale si struttura, in prevalenza, la rappresentanza degli immigrati rimanda soprattutto alla dinamica dei processi aggregativi ed al ruolo rilevante che, al loro interno, hanno svolto le organizzazioni sindacali.

Infatti, è soprattutto la condivisione dei problemi lavorativi (secondo il 43,7%) l'aspetto che più caratterizza l'organizzazione della rappresentanza, seguito dalla condivisione di problemi di inserimento a livello locale (39,6%) e della condizione femminile (10,4%) (tab. 8). Si tratta di aspetti che promuovono forme di organizzazione "trasversali" rispetto alla dimensione etnica e, in questa prospettiva, la sindacalizzazione costituisce un veicolo formidabile di strutturazione della rappresentanza.

In relazione alla definizione della norma di rappresentanza più efficace, gli intervistati hanno messo in luce la necessità che rappresentanti degli immigrati partecipino alle amministrazioni locali (tab. 9).

Si tratta di un punto centrale poiché appare evidente che la dimensione locale è quella dove più facile risulta la possibilità di affrontare in chiave integrativa e non conflittuale la questione dell'immigrazione. Non a caso il 42,1% degli intervistati ha richiamato la necessità che la rappresentanza degli immigrati sia fondata sulla partecipazione alle elezioni.

Non è da sottovalutare, poi, che il 39,5% degli intervistati mette in luce il ruolo dei sindacati, mentre il 31,6% ritiene che solo la partecipazione ad organi istituzionali a livello centrale possa garantire una rappresentanza veramente efficace.

Riguardo agli organismi in grado di garantire una rappresentanza efficace, la graduatoria vede in testa i sindacati (42,1%), seguiti dalla

creazione di Consiglieri aggiunti negli Enti Locali (28,9%), dalle Consulte comunali e da quella nazionale (23,7%) (tab. 10).

L'associazionismo ed i Forum, invece, non raccolgono grande consenso; probabilmente pagano lo scotto di avere operato, soprattutto a partire dal 1994, senza produrre risultati particolarmente incisivi rispetto alle esigenze degli immigrati, chiudendosi in una ottica particolaristica e autoreferenziale.

Richiesti di dare una valutazione sulla capacità di esercitare la rappresentanza nell'attuale contesto da parte di alcuni soggetti, si è rilevato che per tutte le tipologie di strutture richiamate (dalle Consulte, ai Consiglieri aggiunti degli Enti locali, dai Forum alle singole associazioni) il giudizio è in prevalenza negativo (tab. 11).

Solo per i Sindacati gli intervistati ritengono che si possa parlare di una capacità di rappresentanza adeguata. A questo proposito non è improbabile che operi la capacità sindacale, soprattutto in alcuni contesti locali, di fare convivere sia la specificità della condizione degli immigrati, che la tutela di diritti generali legati all'esplicazione di una attività lavorativa.

In relazione alla capacità delle strutture richiamate di mediare e portare avanti le istanze degli immigrati nei confronti delle istituzioni il giudizio negativo viene sostanzialmente riproposto per tutte le strutture, tranne che per i sindacati che, secondo il 66,7% degli intervistati, avrebbero una capacità giudicata soddisfacente.

Lo scarso interesse degli immigrati (26,3%) e la loro difficoltà ad attivare processi organizzativi (68,4%) viene considerata dalla maggioranza degli intervistati come la causa primaria delle difficoltà a rendere incisive ed efficaci le iniziative degli organi di rappresentanza degli immigrati. Di seguito vengono poi richiamate come cause delle difficoltà anche:

- le incertezze del quadro legislativo (60,5%);
- le resistenze politiche (55,3%);
- la difficoltà di applicare i provvedimenti legislativi da parte delle amministrazioni competenti (50%).

Tra gli intervistati emerge un giudizio globalmente negativo che tende a sottolineare i pericoli che la concentrazione nei contesti urbani

genera, soprattutto in riferimento ai fenomeni di disagio e di marginalizzazione delle popolazione immigrata (48,6%), oltre al rischio di favorire la ghettizzazione e la sostanziale estraneità.

Risulta così pienamente comprensibile per quale motivo, secondo gli intervistati, le politiche pubbliche dovrebbero promuovere una più diffusa distribuzione degli immigrati sul territorio. Infatti, l'88,6% dei responsabili delle associazioni contattate ritiene che occorranò politiche pubbliche che favoriscano una più diffusa distribuzione degli immigrati sul territorio (tab. 16).

Con riferimento all'impatto che la permanenza in Italia può avere sull'identità culturale degli immigrati prevale l'idea che la contaminazione darà vita ad una identità multiculturale, piuttosto che a processi di identificazione con il paese di accoglienza o di arroccamento sull'identità originaria (tab. 17).

Sul piano operativo, gli interventi mirati agli immigrati pongono problemi specifici soprattutto se osservati nella moderna ottica della flessibilizzazione e personalizzazione delle politiche che dovrebbe accrescere l'efficacia e l'efficienza delle politiche stesse. Sotto questo profilo, il giudizio degli intervistati è particolarmente negativo poiché quasi il 90% ritiene che programmazione e gestione delle politiche per l'assistenza per gli immigrati non tengano in dovuta considerazione le esigenze e le specificità culturali degli stranieri (tab. 18).

Solo attraverso il coinvolgimento diretto degli operatori stranieri (secondo il 55,6% degli intervistati) o la maggiore informazione e conoscenza delle specificità culturali e delle realtà sociali dei paesi di immigrazione da parte degli operatori (25%) sarà possibile accrescere l'efficacia delle politiche sociali per gli immigrati (tab. 19).

Infine, viene proposto un giudizio sull'impatto della legge Napoletano/Turco sul problema della clandestinità, che determina un spaccatura netta del campione di intervistati, poiché il 48,5% ritiene che risolverà il problema di contro al 51,5% che ha un giudizio negativo (tab. 20).

In particolare, coloro che esprimono giudizi positivi ritengono che solo una applicazione rigorosa della legge consentirà la soluzione del problema, mentre secondo il 17,7% occorre una politica più aperta nella gestione dei flussi di entrata (tab. 21).

Tab.1 - Distribuzione delle Associazioni per anno di costituzione (val. %)

	%
Fino al 1989	35,2
1990-1992	50,1
Dopo il 1992	14,7
Totale	100,0

Fonte: indagine Filef, 1998

Tab. 2 - Distribuzione delle Associazioni per numero di soci (val. %)

	%
Fino a 100 soci	14,7
Tra 100 e 300 soci	32,1
Tra 301 e 1.000 soci	26,1
Oltre 1.000 soci	26,1
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 3 - Distribuzione delle Associazioni per numero membri del Direttivo (val. %)

	%
Fino a 9 membri	44,4
Tra 10 e 20 membri	44,1
Oltre 20 membri	11,2
Totale	100,0

Tab. 4 - Articolazione territoriale delle Associazioni (val. %)

	%
L'Associazione è articolata in più sedi territoriali:	
Si	45,9
No	54,1
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 5 - Natura delle Associazioni (val. %)

	%
Etnica	5,3
Multietnica	26,3
Interetnica	7,9
Mista	60,5
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 6 - Carattere delle finalità e delle attività delle Associazioni (val. %)

	%
Culturale	43,2
Sindacale	37,8
Altro	18,9
Totale	100,0

Tab. 7 - Principali fattori sulla base dei quali si struttura la rappresentanza degli immigrati (val. %)

	%
- Appartenenza etnica	29,4
- Identità culturale e/o religiosa	16,2
- Appartenenza ad Associazioni	11,8
- Condivisione problemi, interessi e condizioni a carattere specifico	48,6
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 8 - Fattori specifici sui quali si organizza la rappresentanza (val. %)

	%
Condizione femminile	10,4
Problemi lavorativi	43,7
Problemi degli studenti	4,2
Problemi di inserimento a livello locale	39,6
Altro	2,1
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 9 - Opinioni sulla forma di rappresentanza potenzialmente più efficace() (val. %)*

	%
- Partecipazione in organi istituzionali a livello centrale	31,6
- Partecipazione nelle amministrazioni locali	60,5
- Rappresentanza da parte delle organizzazioni sindacali	39,5
- Rappresentanza politica da parte dei partiti	7,9
- Rappresentanza diretta attraverso la partecipazione alle elezioni	42,1
- Rappresentanza attraverso le Associazioni	21,1

(*) Il totale è diverso da 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 10 - Organismi che esercitano nel modo più efficace la funzione di rappresentanza (val. %)

	%
- Consulta nazionale	23,7
- Consulte regionali	26,3
- Consulte provinciali	7,9
- Consulte comunali	23,7
- Organismi sindacali	42,1
- Consiglieri aggiunti degli enti locali	28,9
- Forum	15,8
- Singole Associazioni	18,4
- Altro	5,3

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 11 - Capacità di alcuni organismi di rappresentare problemi ed interessi degli immigrati (val. %)

	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Totale
Consulte	8,3	38,9	47,2	5,6	100,0
Organismi sindacali	37,8	40,6	21,6	-	100,0
Consiglieri aggiunti degli enti locali	13,5	32,4	46,0	8,1	100,0
Forum	2,7	32,4	51,4	13,5	100,0
Singole Associazioni degli immigrati	40,0	34,3	20,0	5,7	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 12 - Capacità di rappresentanza e di mediazione di alcuni organismi nei confronti delle istituzioni (val. %)

	Soddisfacente	Insoddisfacente	Assolutamente insoddisfacente	Totale
Consulte	32,4	61,7	5,9	100,0
Organismi sindacali	66,6	30,6	2,8	100,0
Consiglieri aggiunti degli enti locali	32,4	55,8	11,8	100,0
Forum	14,7	61,8	23,5	100,0
Singole Associazioni degli immigrati	40,0	53,3	9,7	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 13 - Difficoltà incontrate dagli organi di rappresentanza degli immigrati nel rendere efficaci ed incisive le iniziative (val. %)

	%
- Mancanza di consenso sociale	36,8
- Resistenze politiche	55,3
- Incertezze del quadro legislativo	60,5
- Difficoltà di applicazione dei provvedimenti legislativi da parte delle amministrazioni competenti	50,0
- Scarso interesse da parte degli immigrati	26,3
- Difficoltà degli immigrati nell'organizzarsi	68,4
- Altro	2,6

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 14 - Opinioni sulle capacità del diritto di voto di dare vita ad una rappresentanza degli immigrati più efficace rispetto alle forme attuali (val. %)

	%
Si	97,4
No	2,6
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 15 - Conseguenze della tendenza degli immigrati ad insediarsi in determinate aree territoriali o quartieri della città (val. %)

	%
- Consente agli immigrati di ricostituire una propria comunità di riferimento e di appartenenza, attenuando l'impatto con la società ospite	21,6
- Favorisce le opportunità di scambio e di aiuto reciproco all'interno delle comunità immigrate	24,3
- Consente alle amministrazioni di programmare interventi e di offrire servizi agli immigrati più mirati ed efficaci	16,2
- Rischia di alimentare il senso di estraneità e atteggiamenti di chiusura nei confronti della società ospite e di diventare una forma di auto-isolamento	40,5
- Rischia di favorire fenomeni di segregazione e ghettizzazione	45,9
- Rischia di favorire una concentrazione di situazioni di disagio e marginalità ad alto rischio sociale	48,6
- Altro	5,4

(*) Il totale è diverso da 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 16 - Politiche ed interventi da attivare in materia di insediamento degli immigrati (val. %)

Occorre attivare politiche ed interventi che:	%
- Favoriscano la tendenza da parte degli immigrati ad insediarsi e concentrarsi in alcune aree territoriali o quartieri della città	12,9
- Favoriscano una più diffusa distribuzione degli immigrati sul territorio	87,1
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 17 - Impatto esercitato dalla permanenza in un paese straniero sulla identità degli immigrati (val. %)

	%
- Una tendenza all'identificazione con il paese di accoglienza	20,6
- Una tendenza al rafforzamento della identità originaria	8,8
- L'affermarsi di una identità multiculturale	61,8
- Altro	8,8
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 18 - Opinioni sull'importanza attribuita nella programmazione e nella gestione delle politiche di assistenza alle esigenze ed alle specificità culturali degli stranieri (val. %)

Nella programmazione e gestione delle politiche di assistenza, è attribuita sufficiente considerazione alle esigenze e specificità culturali degli stranieri?	%
Si	10,8
No	89,2
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 19 - Fattori che possono favorire una maggiore conoscenza e considerazione dei modelli culturali degli stranieri (val. %)

	%
- Un maggior ricorso alla consultazione degli organi di rappresentanza degli immigrati	16,7
- Il coinvolgimento diretto degli operatori stranieri nelle attività di programmazione e gestione degli interventi	55,5
- Una maggiore informazione e conoscenza delle specificità culturali e delle realtà sociali dei paesi di immigrazione da parte degli operatori	25,0
- Altro	2,8
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 20 - Opinioni sull'impatto della nuova legge sull'immigrazione (Napolitano-Turco) sui problemi dei clandestini (val. %)

La legge Napolitano-Turco potrebbe avviare a soluzione il problema della clandestinità?	%
Si	48,5
No	51,5
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

Tab. 21 - In che modo la nuova legge sull'immigrazione (Turco-Napolitano) può risolvere il problema della clandestinità (val. %)

	%
Attuando severamente la legge	64,7
Restringendo i flussi di entrata	11,8
Allargando i flussi di entrata	17,6
Effettuando sanatorie periodiche	5,9
Totale	100,0

Fonte: indagine Santi-Filef, 1998

I TESTIMONI PRIVILEGIATI

I risultati di questa sezione di indagine sono il frutto di un'analisi qualitativa su materiale raccolto attraverso la somministrazione a testimoni privilegiati (vedi tav. 1) di un questionario costituito da 34 domande semistrutturate, scomponibile in sei aree tematiche: l'area strutturale, l'area studio, l'area lavoro, l'area sociale, l'area rientro e l'area della rappresentanza.

Alla domanda relativa alla presenza di clandestini in Italia le cifre fornite dai testimoni privilegiati vanno da un massimo di 400.000 unità.

Le risposte riguardanti la possibilità che la nuova legge - L. 40/1998 "Napolitano/Turco"- avvii a soluzione il problema della clandestinità, sono per la maggioranza degli intervistati di tenore negativo. Molti fra gli intervistati aggiungono che, in mancanza di una vera e propria regolarizzazione e senza i meccanismi permanenti di "emersione" dallo stato di clandestinità, resta praticamente impossibile contrastare il fenomeno della irregolarità degli accessi di stranieri nel nostro paese.

La terza domanda era rivolta a sondare fra gli intervistati l'opinione su come la Legge 39/90 affronta la questione del richiedente asilo. Ad essa la maggioranza relativa, pari alla metà degli intervistati, risponde che la legge ha semplicemente concesso un giusto riconoscimento morale dello status. Un buon 30% degli intervistati sostiene invece che le domande di asilo politico sono aumentate grazie all'abbattimento della riserva geografica.

La discrezionalità giuridico-istituzionale è generalmente ritenuta la prima causa alla base dei problemi che ostacolano l'inserimento so-

ziale e lavorativo dell'immigrato straniero in Italia. Il problema si accentua nel caso dei Rom "stranieri" risultando fra loro occupati solo poche decine di capi-famiglia. Se questa è l'opinione espressa dalla maggioranza dei testimoni intervistati, pari al 60%, il non riconoscimento dei titoli di studio conseguiti risulta essere l'altra causa dominante.

Le occupazioni prevalentemente svolte dagli stranieri sono, senza ombra di dubbio, definite ancora dequalificate, dai circa il 70% dei nostri testimoni. Invece, la regolarizzazione in riferimento al lavoro non garantito o nero, è imputabile parimenti sia ai ruoli di maggiore visibilità delle occupazioni (il 40% degli intervistati), che alle vertenze sindacali effettuate (ancora il 40% degli intervistati).

Sulla considerazione se l'Italia sia ancora un paese di passaggio o di immigrazione stanziale, le testimonianze sono nettamente propense ad optare per il secondo orientamento: il 60% delle nostre testimonianze definisce l'Italia un paese di immigrazione ormai stanziale perché i 4/5 dei permessi di soggiorno sono continuativi. Un altro fattore che determina questa tendenza consiste nel fatto che sempre più rigidi sono gli ingressi negli altri paesi. Ancora l'Italia sembra offrire, tutto sommato reali e concrete possibilità di inserimento. Persino per i Rom provenienti dall'Est europeo la sostanzialità è, a detta del loro rappresentante, ormai cosa acquisita.

Riguardo ai problemi legati all'intolleranza, i fattori che hanno determinato tale fenomeno, sono, secondo gli intervistati, imputabili parimenti alla mancanza di educazione interculturale e alla strumentalizzazione dei media.

Alla domanda "in che percentuale l'intolleranza colpisce il suo gruppo?", circa la metà degli intervistati non ha dato risposta, mentre fra i gruppi maggiormente colpiti dall'intolleranza risultano i Rom, le donne straniere (secondo il Nodi), e in minima parte la comunità filippina Kampi (lo 0,2%).

Due risposte era possibile dare alla domanda relativa ai motivi che determinano il rientro in patria. Al primo posto i nostri testimoni hanno fatto emergere la difficoltà di inserimento lavorativo in Italia (il 70% degli intervistati). Mentre al secondo posto la mancata integrazione sociale e i problemi di intolleranza (50%) insieme alla volontà di ritornare nella terra d'origine (50%).

La forma di rappresentanza più efficace per dare voce ai bisogni ed agli interessi degli immigrati in Italia è secondo la maggioranza degli intervistati la forma diretta, attraverso la partecipazione alle elezioni (70%), insieme alla partecipazione di rappresentanti degli immigrati in organi istituzionali tanto a livello centrale quanto nelle amministrazioni locali (50%).

Fra gli organismi in grado di esercitare in modo più efficace la funzione di rappresentanza, i nostri intervistati hanno indicato innanzitutto le consulte comunali (40% degli intervistati). A pari grado risultano gli organismi sindacali e le consulte regionali (30%), mentre il rimanente 30% ha distribuito l'efficacia rappresentativa fra i consiglieri aggiunti, la consulta nazionale, le singole associazioni, ed in ultimo i Forum.

Più severo risulta il giudizio riguardante la capacità di rappresentanza e di mediazione nei confronti delle istituzioni che risulta insoddisfacente per l'80% degli intervistati. Soddisfacente, invece, sempre per l'80% degli intervistati, risulta la mediazione degli organismi sindacali. Insoddisfacente - per il 90% degli intervistati - risulta l'eventuale ruolo esercitato dai consiglieri aggiunti; mentre i Forum e le singole associazioni hanno un potere di mediazione insoddisfacente per il 70% dei testimoni interpellati.

Fra le principali difficoltà nel rendere efficaci e incisive le iniziative degli organi di rappresentanza degli immigrati, al primo posto sono state messe le "resistenze politiche", e a seguire la "difficoltà degli immigrati ad organizzarsi" e le "incertezze del quadro legislativo".

Quasi unanime, con l'eccezione di due intervistati, è l'affermazione che il diritto di voto amministrativo costituisca uno strumento di rappresentanza degli interessi degli immigrati più efficace e diretto rispetto agli organi di mediazione già istituiti.

Rispetto, poi, alle dinamiche di insediamento socioculturale degli immigrati, è stata chiesta l'opinione circa la tendenza degli stessi ad insediarsi e concentrarsi in determinate aree territoriali, o quartieri della città. La maggioranza, pari al 70% degli intervistati, ha risposto che questa tendenza "consente agli immigrati di ricostruire una propria comunità di riferimento e di appartenenza, attenuando l'impatto con la società ospite". Mentre per il 50% degli intervistati, che potevano esprimere più di un parere, questa tendenza "rischia di alimentare il senso di estraneità e atteggiamenti di chiusura nei confronti della società ospite e di diventare una forma di autoisolamento".

Tav. 1 Testimonianze raccolte

Nancy Tatiana Gutierrez	Presidente SOS Razzismo Italia Responsabile Donne Straniere Insieme
Pilar Saravia	Coordinatrice NODI (donne straniere) Responsabile UIL Immigrati di Roma
Fuad Abdulaziz	Segretario Generale ASLI (Ass.ne lavoratrici e lavoratori Somali in Italia). Rappresentante CELSI CGIL immigrati-Roma
Franco Pittau	Responsabile Uffici studi e documentazione Caritas Diocesana di Roma
Stephen Otuoke	Presidente Comunità nigeriana in Italia
Debora Leiva	Presidente Ass.ne culturale latinoamericana “El Quetzal” Operatrice fissa Agenzia “Chanches”
Irma Tobias	Comunità filippina Kampi
Andrea Mornioli	Portavoce Rete Nazionale Antirazzista
Alioune Guèye	Responsabile Immigrazione CGIL Nazionale Presidente CASI Coordinamento Associazione Senegalesi in Italia
Oberdan Ciucci	Responsabile Nazionale Immigrazione CISL Copresidente ANOLF
Angelo Masetti	Responsabile Nazionale Immigrazione UIL
Massimo Converso	Presidente Opera Nomadi
Grazia Analetto	Responsabile prog.tti Ass.ne per la Pace Responsabile immigrazione Ass.ne LUNARIA
Giulio Russo	Presidente Casa dei Diritti Sociali

Tab. 1 - Anno di costituzione delle associazioni contattate

SOS razzismo Italia	1989
Nodi	1997
ASLI - Ass. Lavoratori Somali in Italia	1993
Caritas	1980
El Quetzal	1991
Comunità nigeriana	1984
Comunità filippina Kampi	1981
CASI Coord. Ass. Senegalesi in Italia	1989
CGIL	1991
CISL	1989
UIL	1988
ANOLF	1989
Rete Antirazzista Nazionale	1995
Opera Nomadi	1963
Associazione per la Pace	n.r.
Casa dei diritti Sociali	1986

Fonte: Indagine Santi/Filef, 1998

Tab. 2 - *Natura etnica, multiethnica, interethnica o mista delle associazioni*

	Etnica	Multiethnica*	Interethnica**	Mista***
SOS razzismo Italia				X
Nodi			X	
ASLI - Ass. Lavoratori Somali in Italia			X	
Caritas				X
El Quetzal		X		
Comunità nigeriana	X			
Comunità filippina Kampi	X			
CASI Coord. Ass. Senegalesi in Italia	X			
CGIL				X
CISL				X
UIL				X
ANOLF				X
Rete Antirazzista Nazionale				X
Opera Nomadi			X	
Associazione per la Pace				X
Casa dei diritti Sociali				X

* composta dalla rappresentanza di più etnie.

** composta da immigrati appartenenti ad etnie diverse.

*** composta da immigrati e non.

Fonte: *Indagine Santi/Filef, 1998*

Tab. 3 - Finalità e carattere dell'organizzazione: culturale, politico, sindacale, altro

	Culturale	Politico	Sindacale	Altro
SOS razzismo Italia	X			
Nodi		X		
ASLI - Ass. Lavoratori Somali in Italia	X	X	X	
Caritas			X	
El Quetzal	X			
Comunità nigeriana	X			
Comunità filippina Kampi			X	
CASI Coord. Ass. Senegalesi in Italia		X		
CGIL			X	
CISL			X	
UIL			X	
ANOLF	X			X
Associazione per la Pace	X			
Rete Nazionale Antirazzista		X		
Opera Nomadi				X
Casa dei diritti Sociali				X

Fonte: Indagine Santi/Filef, 1998

Tab. 4 - Il numero degli associati alle organizzazioni (v.a.)

SOS razzismo Italia	2.000
Nodi	20 leaders
ASLI - Ass. Lavoratori Somali in Italia	350
Caritas	200+volontari
El Quetzal	450
Comunità nigeriana	2.000
Comunità filippina Kampi	migliaia
CASI Coord Ass. Senegalesi in Italia	42 associazioni
CGIL	61.245
CISL	71.174
UIL	in quant.
ANOLF	32.693
Associazione per la Pace	idem
Rete Nazionale Antirazzista	50 associazioni
Opera Nomadi	557
Casa dei diritti Sociali	7.563 aderenti +160 volontari

Fonte: Indagine Santi/Filef, 1998

Tab. 5 - Il numero dei membri che compongono il direttivo (v.a.)

SOS razzismo Italia	15
Nodi	6
ASLI - Ass. Lavoratori Somali in Italia	7
Caritas	25
El Quetzal	9
Comunità nigeriana	10
Comunità filippina Kampi	20
CASI Coord. Ass. Senegalesi in Italia	42
CGIL	60
CISL	176
UIL	n.r.
ANOLF	42
Associazione per la Pace	13
Rete Nazionale Antirazzista	11
Opera Nomadi	11
Casa dei diritti Sociali	15

Fonte: Indagine Santi/Filef, 1998

Tab. 6 - L'organizzazione è articolata in più sedi?

	No	Si	Quali
SOS razzismo Italia		X	RM TO NO MI LT NA
Nodi	X		
ASLI - Ass. Lavoratori Somali in Italia		X	parrocchie
Caritas		X	MI BO
El Quetzal		X	FI TO MI
Comunità nigeriana	X		
Comunità filippina Kampi		X	Ass.ni. terr. Reg. Pro.
CASI Coord Ass. Senegalesi in Italia	X		
CGIL		X	77 Province
CISL		X	
UIL		X	RM MI TO BO LE PA
ANOLF		X	69 Province
Associazione per la Pace		X	Coordinamenti Locali
Rete Nazionale Antirazzista		X	17 sez. prov.li + 3 regionali
Opera Nomadi		X	RM FI PG CS BO
Casa dei diritti Sociali		X	

Fonte: Indagine Santi/Filef, 1998

Tab. 7 - Su quali organi istituzionali le associazioni fanno prevalente affidamento

	Enti locali	Consulte	CNEL	Ministero	Sindacato	Altro
SOS razzismo Italia	X	X	X	X	X	Istituzioni scuole
Nodi	X					
ASLI - Ass. Lavoratori Somali in Italia	X				X	Ass. immigrati
Caritas	X	X	X			
El Quetzal					X	Questure cons. fam.
Comunità nigeriana	X					
Comunità filippina Kampi	X		XX	X	X	
CASI Coord. Ass. Senegalesi in Italia	X	X		X		
CGIL	X	X	X	X	X	
CISL	X	X	X	X		Questure UPLMO ASL
UIL	X	X		X		Questure ASL UPLMO
ANOLF	X	X	X	X	X	Questure UPLMO
Associazione per la Pace	X		X	X		Gruppi parlamentari
Rete Nazionale Antirazzista	X			X		Istituti centrali
Opera Nomadi	X	X		X	X	Commis. parlam.
Casa dei diritti Sociali	X	X		X		

Fonte: Indagine Santi/Filef, 1998

TRE CASI EMBLEMATICI

Nel lavoro d'analisi delle forme di rappresentanza delle comunità di immigrati in Italia è parso opportuno effettuare una descrizione di alcune realtà territoriali circoscritte, che presentassero riguardo a questo fenomeno aspetti significativi e per certi versi emblematici.

Gli altri approcci adottati, infatti, come quello dell'analisi normativa, sia nazionale che internazionale, o come quello della rilevazione diffusa di informazioni ed elementi di riflessioni tanto dal mondo dell'associazionismo quanto da quello dell'amministrazione pubblica a livello regionale, consentono certamente di abbracciare il fenomeno nella sua globalità ma non consentono altrettanto appropriatamente di percepire la rapida trasformazione, i dislivelli e le profonde differenze che caratterizzano il fenomeno soprattutto nel nostro Paese.

Si è pertanto proceduto ad individuare tre aree profondamente diverse fra loro e che potessero dare modo di percepire le differenti caratteristiche tanto dei fenomeni migratori, della loro storia e della loro configurazione, quanto delle soluzioni che i vari soggetti hanno sperimentato e stanno sperimentando per praticare o provarsi a praticare qualche forma di esercizio della rappresentanza degli immigrati. Sono state individuate tre diverse aree, che rispondono a differenze non solo geografiche.

L'area del primo caso studio è stata individuata al nord, a Padova, dove l'accoglienza agli immigrati si è dimostrata particolarmente attiva e dove l'Amministrazione pubblica ha dimostrato di voler e saper inter-

venire alla risoluzione delle problematiche che l'affluenza degli immigrati ha comportato e comporta.

Il secondo caso studio ha riguardato la città di Roma, e quindi il centro Italia, e rende conto di un grande contesto urbano dove esiste la più grande e stratificata realtà di immigrazione in Italia, dove i problemi appaiono sotto certi aspetti più complessi e dove la rappresentanza degli immigrati, se da un lato sembra sotto vari aspetti più ricca ed organizzata, appare a tratti anche più dispersa fra le complesse logiche e le varie istanze che sia la "base" costituita dalle comunità immigrate sia la macchina dell'Amministrazione pubblica si trovano quasi ogni giorno a fronteggiare.

Il terzo caso di studio riguarda un'area meridionale, e più specificatamente il Casertano, ovvero un'area disagiata in cui il fenomeno dell'immigrazione, prevalentemente dovuto a ragioni di lavoro nel settore agricolo, risulta particolarmente consolidato e pronunciato, molto mobile e discontinuo, e dove il rapporto con qualsiasi forma di rappresentanza da parte degli immigrati resta al momento legato alla concreta ed immediata difesa di alcuni diritti fondamentali, innanzi tutto (e quasi prevalentemente) quelli legati al lavoro.

I tre casi di studio hanno consentito di aggiungere elementi qualitativi alle altre sezioni della ricerca, chiudendo un percorso che, dalla teoria e dalle norme, attraverso le associazioni e le forme di rappresentanza, ritorna alla concretezza dei problemi delle comunità degli immigrati. E hanno soprattutto consentito di rendere conto delle diverse problematiche che nel nostro Paese si correlano alla questione dell'immigrazione. Se ad esempio a Padova è la scommessa culturale la battaglia per una integrazione, in cui l'Amministrazione locale svolge un ruolo di stimolo nei confronti delle comunità di immigrati, a Roma, che costituisce la meta finale e prevalente di poderosi flussi di immigrazione che intendono stanziarsi nell'area, si percepisce una tendenza meno dirigista da parte dell'Amministrazione cittadina, che sembra prefiggersi piuttosto di fronteggiare il fenomeno nella consapevolezza che il suo impatto può essere difficilmente del tutto predeterminato. Nel Casertano infine il pronunciato nomadismo dei flussi migratori, il ritardo delle infrastrutture e il confluire stesso delle manovalanze nel settore agricolo, rendono la realtà atipica e difficilmente comparabile.

E se a Padova si percepisce, ad esempio nel caso delle comunità di filippini, una evidente politica di assorbimento abitativo ed un intervento comunale attivo riguardo alla ghettizzazione e a favore della concessione di spazi comunali e di alloggi per gli immigrati, a Roma si avverte piuttosto la grande dispersione territoriale degli insediamenti degli immigrati e quindi la conseguente dispersione delle comunità stesse nell'ampio spazio urbano, con l'effetto di una maggiore problematicità nell'individuazione tanto degli interlocutori quanto degli oggetti di intervento. A Caserta il problema logistico ed abitativo corrisponde viceversa ad una prima impellente emergenza, emergenza che si acuisce ciclicamente ogni anno a causa delle più massicce affluenze estive.

Infine, mentre a Padova è possibile, visti i presupposti, enfatizzare il ruolo dei mediatori culturali e di un consiglio delle comunità straniere nella effettiva amministrazione cittadina, a Roma si riconosce l'importantissimo ruolo dell'associazionismo, che qui svolge spesso la funzione di coordinamento nazionale, ma che al di là dei molti intenti e dei numerosi ed interessanti progetti per il futuro è sinora riuscito, limitatamente alla questione della rappresentanza, ad ottenere solo pochi risultati. A Caserta per contro, all'interno dunque di uno scenario molto deprivato, la concretezza dei problemi e la specificità delle esigenze hanno fatto sì che le istanze sindacali degli immigrati non abbiano tardato a configurarsi in maniera precisa, grazie anche al ruolo di una consulta provinciale che, limitatamente all'attività sindacale, è un soggetto comunque attivo e presente all'interno del territorio.

Le tematiche della rappresentanza degli immigrati hanno incontrato a Padova, come del resto in molte altre realtà del Paese, notevoli difficoltà prima di potersi affermare a pieno titolo all'interno del dibattito politico-istituzionale. La spinta iniziale è stata determinata dalla necessità, avvertita in particolar modo dagli organismi comunali, di pervenire ad un più approfondito quadro di conoscenze in relazione al profilo della popolazione straniera immigrata in città e di comprendere a fondo il sistema di motivazioni che genera i flussi in transito o con destinazione più stabile. Lo sforzo primario, in sostanza, è stato concentrato nell'individuazione dei possibili canali "ufficiali", attraverso cui comunicare e attivare circuiti di scambio reciproco.

I primi interlocutori dell'Amministrazione, sin dall'epoca della loro istituzione, sono state le Associazioni degli immigrati. Tali organi, che successivamente si sono moltiplicati fino agli attuali 11, sono stati sempre rappresentativi di quasi tutte le comunità presenti. Almeno la metà della popolazione extracomunitaria segue oggi con un certo interesse le iniziative che le Associazioni assumono.

I primi progetti a favore della rappresentanza, concepiti dalla Giunta Comunale, hanno incontrato una fitta barriera di scetticismo e di diffidenza, soprattutto da parte dello schieramento di opposizione che sosteneva, tra l'altro, l'opportunità di affrontare le tematiche legate alla rappresentanza solo contestualmente all'ottenimento del diritto al voto per gli italiani immigrati all'estero.

Da qualche parte si paventava, addirittura, il rischio che la legittimazione istituzionale degli interessi delle comunità straniere avrebbe potuto innescare un meccanismo di rivalsa a catena, coinvolgendo altre categorie e strati sociali (i giovani, gli anziani, le donne, ...), che avrebbero avuto titolo per rivendicare a loro volta un diritto ad una propria rappresentanza istituzionale. Gli atti dell'Amministrazione Comunale hanno avuto come punto di approdo conclusivo l'istituzione di due organismi paralleli che, al momento, rendono conto dello stato di avanzamento del processo di integrazione sociale.

L'esperienza dei "mediatori culturali" ha preso il via all'inizio del 1996. Si tratta di una squadra di 10 collaboratori di accertata professionalità, figure ponte tra i cittadini padovani e gli immigrati, con funzione di mediazione tra le diverse culture. Di nazionalità extracomunitaria e di diversa provenienza geografica, selezionati oltreché in considerazione del livello culturale (parlano correntemente più lingue) e delle precedenti esperienze professionali, anche in base al quadro di conoscenze tanto della realtà di origine quanto di quella padovana, i mediatori culturali operano direttamente presso l'Assessorato agli Interventi Sociali, da cui dipendono. Assunti con un rapporto professionale dal Comune, svolgono funzioni di interfaccia tra comunità straniere ed enti e istituzioni locali.

In una prima fase le funzioni svolte dai mediatori culturali sono state:

- di interpretariato simultaneo, quando l'interlocutore non era in grado di comprendere e di spiegarsi con sufficiente chiarezza, e di traduzione di documenti che interessavano le comunità straniere o le istituzioni;
- di ricerca dei contatti con i Paesi d'origine, curando anche lo sviluppo dei rapporti con le ambasciate;
- di organizzazione di svariati momenti culturali quali feste interetniche, interventi nelle scuole, convegni, rapporti con i mass media.

Oggi, data l'importanza del lavoro svolto da tali soggetti e le crescenti necessità derivanti dall'aumento degli extracomunitari residenti a Padova, la loro funzione ha in qualche modo assunto una rilevanza strategica. Oltre ad aver reso possibile l'apertura presso gli uffici comunali di 10 sportelli di informazione a servizio degli stranieri, mirati alle specifiche esigenze di ciascuna comunità, facilitando così l'accesso e l'utilizzo di una vasta gamma di servizi pubblici comunali (i servizi sanitari, anagrafici, ...), queste originali figure para-istituzionali, rendono stabili alcuni importanti momenti di confronto con la questura, con le ambasciate, con gli organismi di quartiere.

Al momento i mediatori culturali fanno capo alla comunità africana di area inglese, a quella africana di area araba/medio orientale, a quella cinese, rumena, albanese, delle nazioni della ex Jugoslavia. L'evoluzione della loro funzione, oltre che informativa, sarà quella di avvicinare e coinvolgere il più possibile i gruppi di appartenenza, stimolandone l'identità ed il rapporto con le istituzioni anche a livello di partecipazione politica.

L'istituzione dei mediatori culturali, rilevatasi assai utile come momento di dialogo e di mediazione degli interessi, si affianca al Consiglio delle Comunità di Stranieri. Già nel "Regolamento per la promozione della cultura della pace, dei diritti umani e della solidarietà", approvato nel maggio 1996 (in allegato), il Consiglio Comunale di Padova, oltre alla definizione dei rapporti e del coordinamento con le Associazioni ed i gruppi del volontariato sociale, con la scuola, con l'Università e le altre istituzioni, forniva esplicite disposizioni "sulla partecipazione degli stranieri ed apolidi", attraverso l'istituzione del "Consiglio delle Comunità Straniere".

E' questo un organo costituito da 25 membri eletti democraticamente dalle stesse comunità di stranieri in seno al Consiglio e alla Giunta comunale. Gli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio delle Comunità Straniere, eletto per la prima volta il 25.9.1997, sono stati circa 4.200 e l'affluenza dei votanti è risultata pari al 25%. Una media molto alta, se si considera che le votazioni, che si sono svolte presso un seggio istituito presso il Comune, hanno avuto luogo nell'arco di una unica giornata. I filippini alle votazioni hanno fatto registrare il più alto tasso di affluenza alle urne.

La peculiarità del Consiglio delle Comunità Straniere, che opera attivamente da soli 6 mesi, va ricercata principalmente nel ruolo e nelle funzioni che a tale struttura sono state assegnate e che la distinguono in modo sostanziale dalla "Consulta per l'assistenza agli immigrati extracomunitari", il cui regolamento è stato approvato dal Consiglio Comunale nell'ottobre del 1990. Infatti la Consulta, per sua definizione, è soltanto un organo di consultazione, con limitate possibilità di intervenire nel concreto.

Attraverso il Consiglio delle Comunità straniere i cittadini immigrati hanno la possibilità di:

- rapportarsi con gli organi dell'Amministrazione Comunale (Sindaco, Consiglio Comunale, Giunta Comunale);
- partecipare alle riunioni del Consiglio Comunale;
- rivolgere istanze, petizioni e proposte e pertanto intervenire nella vita della comunità.

Con la sua istituzione si è voluto dare contenuto al principio della cittadinanza attiva degli extracomunitari presenti a Padova. Attraverso questa azione l'Amministrazione si è data come obiettivo quello di intervenire a due livelli, ritenuti complementari:

- riconoscere il dovuto spazio culturale, sociale ed economico agli immigrati, dando loro la possibilità di esprimersi in modo pieno ed autentico;
- dare la possibilità ai cittadini padovani di riconoscere, attribuire significato e valorizzare la molteplicità dei contributi che gli stranieri portano.

Il Consiglio delle Comunità Straniere, dotato di un Regolamento/Statuto interno dispone per le proprie attività di un budget annuale, che per il primo anno è stato stabilito pari a 100 milioni di lire.

All'interno della più generale presa di coscienza da parte degli attori della realtà di Roma delle problematiche legate alla presenza crescente degli immigrati, un ruolo specifico ed essenziale lo ha assunto il tema della rappresentanza. Infatti, sin dalla prima fase della giunta del sindaco eletto direttamente dai cittadini si è posto, nell'agenda politica, il problema di come dare voce a quella parte della città non composta da italiani.

Il tema ha assunto subito una carattere squisitamente politico, tanto da divenire oggetto di riflessione ed azione di una specifica commissione consiliare, la Commissione speciale per l'immigrazione, alla quale era stato dato il compito di elaborare proposte per l'attuazione dei diritti di cittadinanza degli stranieri e degli apolidi residenti o domiciliati nel Comune di Roma, anche attraverso la proposta di revisione dello Statuto e dei Regolamenti Comunali.

Due sono apparse subito le linee direttrici alla base delle scelte praticabili nel campo della rappresentanza dei cittadini non italiani:

- la prima quella di superare la logica delle Consulte, sia sotto il profilo dei poteri (solo consultivi) che in relazione ai meccanismi di scelta dei membri (per cooptazione),
- la seconda quella di by-passare il mondo dell'associazionismo, togliendogli di fatto il monopolio della rappresentanza, avuto nelle fasi precedenti della storia recente dell'immigrazione.

Riguardo al primo aspetto si metteva in luce che le Consulte operanti (regionale e provinciale) non erano riuscite ad articolare una strategia operativa adeguata, proprio perché divenute semplici luoghi di confronto senza alcun potere decisionale, né capacità sostanziale di incidere sui meccanismi decisionali. Inoltre, il meccanismo di scelta dei membri fondato sulle associazioni risultava sclerotizzato, da un lato per la fortissima mortalità della gran parte delle associazioni e, dall'altro, per la tendenza a riprodurre la presenza nelle Consulte stesse dei soggetti accreditati in fase iniziale. In sostanza, la rappresentatività effettiva

va delle Consulte trovava un limite invalicabile nel fatto che esse erano basate sull'associazionismo e, quindi, non potevano non vivere la crisi di questo mondo, incapace di rigenerare la propria rappresentatività di fronte alle modificazioni della realtà degli immigrati.

La soluzione prospettata, e poi concretamente sancita attraverso una delibera, è stata quella del "Consigliere Aggiunto" rappresentante degli stranieri a Roma, ritenuta la soluzione più avanzata per esprimere il carattere multietnico e le diversità culturali presenti nella comunità cittadina, oltre che la strada migliore per il pieno esercizio, dato l'attuale quadro normativo generale, dei diritti di partecipazione degli stranieri.

Due sono gli elementi innovativi legati all'attivazione del Consigliere Aggiunto, rispetto alle forme di rappresentanza precedentemente codificate nello schema da Consulta:

- in primo luogo, la base elettorale e da rappresentare è costituita non da uno o più specifici gruppi sociali di immigrati extracomunitari, ma da tutti gli stranieri presenti sul territorio comunale, compresi gli appartenenti a comunità forti (come gli statunitensi);
- in secondo luogo, il Consigliere Aggiunto gode di tutti i privilegi degli altri consiglieri, salvo ovviamente il diritto di voto. Ciò significa che ha il diritto di partecipare e di prendere la parola nel consiglio comunale e di partecipare ai lavori delle commissioni consiliari permanenti.

La proposta di modifica allo statuto e di attivazione della figura di Consigliere Aggiunto è stata oggetto di un confronto in commissione svoltosi prevalentemente sul fondamento giuridico della figura e non tanto sulla opportunità politica della sua attivazione. Sul piano giuridico una sentenza del Tar ha risolto il contenzioso, riconoscendo la piena legittimità della delibera relativa.

In concreto erano previsti inizialmente quattro consiglieri al Campidoglio ed un consigliere aggiunto all'interno di ciascun consiglio circoscrizionale. Le contraddizioni riguardo a questo modello di rappresentanza sono ovviamente esplose al momento della definizione del meccanismo elettorale e del relativo regolamento. Infatti, si sono frontalmente contrapposti due modelli di elezione:

- quello più tradizionale, basato sull'associazionismo, che dovrebbe garantire il rispetto anche delle comunità meno rilevanti numericamente;
- quello classico del *one man one vote*.

Il contrasto tra le due ipotesi di metodo è divenuto particolarmente aspro ed ha avuto quale luogo del confronto proprio la commissione consiliare. Il risultato, nei fatti, è stato lo stallo e la non attivazione della delibera, con il conseguente rinvio dell'elezione dei consiglieri aggiunti. L'arrivo del clima elettorale ha poi congelato l'iniziativa, anche perché è progressivamente maturata la problematica del voto alle amministrative per gli immigrati, che doveva originariamente essere incluso nella nuova legge sull'immigrazione (poi stralciato in attesa di una modifica costituzionale).

La situazione attuale sembra caratterizzata da un certo immobilismo, anche se è da sottolineare che il tema è all'attenzione delle forze politiche, che continuano a considerare la problematica importante. Risulta evidente che l'eventuale introduzione del diritto di voto alle amministrative modificherebbe in modo sostanziale il problema della rappresentanza agli immigrati risolvendo, di fatto, anche la contraddizione sul metodo elettorale, che ha paralizzato l'azione comunale lasciando sulla carta l'ipotesi del consigliere aggiunto.

A Caserta, né a livello provinciale né a livello comunale, esiste alcuna forma di rappresentanza istituzionale. Non esiste alcun Forum, alcun consigliere comunale aggiunto, né una consulta sui problemi dell'immigrazione che preveda il coinvolgimento di immigrati.

L'immigrazione nella zona risponde a caratteristiche peculiari, connotate soprattutto da una forte mobilità e dinamicità dei flussi. Le comunità stanziali costituiscono una minoranza dell'intera realtà degli immigrati e gli stessi stanziali non sempre hanno intenzione di restare tali per sempre. E' soprattutto per questo motivo che l'azione svolta dai sindacati di fronte a questo fenomeno è risultata cruciale nel Casertano. L'ufficio immigrazione della Cgil di Caserta, infatti, non solo si impegna, in mezzo a mille difficoltà, a fornire assistenza nel cercare di rappresentare i diritti al lavoro e nel lavoro degli immigrati, interagendo

quotidianamente con l'Inps, l'Ufficio Provinciale del Lavoro e l'Ispettorato del Lavoro, ma inoltre intrattiene continui contatti con la Questura, per assistere gli immigrati nel rilascio dei permessi di soggiorno e per monitorare il fenomeno allo scopo di conoscerne le proporzioni e le dinamiche.

Per quanto riguarda gli aspetti più tradizionali di assistenza ai lavoratori, il sindacato opera nella zona in merito a difficoltà che non sono direttamente riconducibili solo al fenomeno dell'immigrazione. I sindacati, anche a causa del controllo del territorio operato dalle organizzazioni camorristiche, hanno sempre incontrato seri problemi nel sindacalizzare, ovvero nell'ottenere un salario adeguato, anche per le maestranze locali. E' quindi più che ovvio che l'attività di assistenza dei lavoratori incontri altrettanti ed ulteriori difficoltà nell'ottenere condizioni di lavoro accettabili per gli immigrati.

La Cgil ha portato avanti vari tentativi di accordi sindacali con le associazioni agricole. Ad esempio è stata istituita una lista di collocamento speciale. Oppure in Prefettura è stato recentemente steso un verbale di accordo fra sindacati ed associazioni agricole. E' stato inoltre concordato un salario minimo d'ingresso di 57.000 lire per otto ore giornaliere. Gli accordi tuttavia sono stati quasi del tutto disattesi, e dopo quegli accordi solo centoventisette lavoratori immigrati sono stati assunti attraverso il collocamento.

Inoltre, fin dal 1984-85 la Cgil ha iniziato ad organizzare il primo coordinamento di "caporali", i procacciatori di lavoro intermediari fra datori di lavoro e comunità di immigrati. Quello dei caporali è una realtà importante, diremmo cruciale, per varie ragioni, non ultimo per il carattere mobile e discontinuo del lavoro e dei rapporti con le maestranze, a loro volta contraddistinte da altre caratteristiche di precarietà. Il caporalato inoltre è spesso, anche se non sempre, collegato con la camorra ed il suo controllo del territorio. E' attraverso questo tipo di intermediazione che gli immigrati possono trovarsi coinvolti in situazioni in cui il già precario rispetto dei loro diritti va aggravandosi verso condizioni di ben peggiore sfruttamento e ricatto.

Anche per rispondere alle condizioni particolarmente difficili dell'area, attraverso i caporali la Cgil di Caserta ha istituito un organo di

rappresentanza degli immigrati costituito da un coordinamento provinciale. Il coordinamento provinciale degli immigrati viene eletto in assemblee plenarie con la presenza di quasi tutte le etnie presenti nell'area, e tramite votazione viene eletto dalle comunità.

Attualmente il coordinamento provinciale prevede un tesseramento, si riunisce ogni venti giorni, e affronta le questioni legate alle esigenze più o meno legate al lavoro. E' interessante aggiungere che il coordinamento della provincia di Caserta è uno dei pochissimi rimasti in Italia, perché la Cgil ha scelto altrove di promuovere commissioni nazionali che si occupano di immigrati ma che non ne sono una diretta rappresentanza. La Cgil di Caserta, e soprattutto l'Ufficio Immigrazione della Cgil di Caserta, resta un sostenitore della logica e dell'esistenza del coordinamento provinciale.

L'avvicendamento dei membri del coordinamento è rapido, perché tanti immigrati passano nel Casertano un certo numero di tempo e poi trovano lavoro altrove. Quando un membro del coordinamento va via per ragioni di lavoro viene sostituito. Inoltre dal 1984 ogni due anni il coordinamento viene rinnovato. Sebbene gli intenti siano direttamente sindacali, occorre segnalare che sia la vocazione che la qualificazione di molti coordinatori è piuttosto alta, così come in molti casi sono alte la formazione professionale, il livello di scolarizzazione e le competenze nei meccanismi politici e nelle regole democratiche.

L'impronta sindacale, molto accentuata nel Casertano, potrebbe anche, a detta di alcuni osservatori, diventare più politica, a condizione che la rappresentanza sia lasciata libera di esprimersi e non si tenti di imbrigliarla all'interno di meccanismi che le comunità di immigrati tendono a percepire come estranee.

E del resto l'identità etnica, in quanto aggregante, non registra grandi successi, mentre davanti ai problemi concreti l'aggregazione avviene in modo assai spontaneo ed efficace. A questo riguardo il Casertano sembra essere un esempio di come le istanze degli immigrati finiscano col diventare, più che problemi di identità etnica o di rispetto della diversità, problemi di cittadinanza, di diritto al lavoro, all'abitazione e al voto, oltre che, naturalmente, all'accesso nel nostro paese.

CONCLUSIONI

La partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale ha costituito, fin dall'inizio del fenomeno immigratorio, un inedito e interessante ambito di ricerca e di sperimentazione di forme diverse di rappresentanza degli immigrati. L'obiettivo è sempre stato quello di favorire il pieno riconoscimento dei diritti degli immigrati, i percorsi d'integrazione e più in generale lo sviluppo della vita democratica in una società sempre più multietnica e multiculturale.

Oggi possiamo avviare una riflessione specifica sul tema in quanto disponiamo, come ci conferma anche questa ricerca, di un patrimonio di esperienze sufficientemente diffuso e diversificato su tutto il territorio nazionale. Il lavoro svolto dai ricercatori dell'Istituto Santi - Filef, pur non estendendo l'indagine fino a cogliere tutta la ricchezza esistente in questo campo in tante realtà comunali piccole e medie, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione degli immigrati alla creazione e gestione dei servizi sul territorio, ci offre alcune indicazioni di notevole interesse e utilità.

Dall'indagine emergono dati che, se per una parte necessitano di ulteriori approfondimenti, dall'altra confermano sostanzialmente alcuni convincimenti che nel tempo si sono diffusi e affermati fra chi opera nel campo dell'immigrazione.

In particolare emerge un giudizio, quasi unanime, di inefficacia delle Consulte e dei Forum, soprattutto regionali. Le risposte evidenziano una situazione di sopravvenuto esaurimento delle funzioni di questi

organismi. Non è invece sufficientemente dimostrato, a differenza da quanto si rileva nelle stesse risposte, che l'istituzione dei Consiglieri Stranieri Aggiunti sia priva di efficacia, come le Consulte e i Forum, in quanto questa forma di rappresentanza non è tuttora diffusa sul territorio. Si tratta di un tipo di rappresentanza che per concretizzarsi ha bisogno, da un lato, dell'adesione totale e convinta dell'Ente Locale e dall'altro lato, di potersi inserire in una realtà amministrativa locale sufficientemente attenta ai problemi e alle potenzialità che l'immigrazione esprime. Infatti dopo l'istituzione, per la prima volta, del Consigliere Straniero Aggiunto, avvenuta a Nonantola nel 1994, pochi altri comuni hanno proceduto finora in questa direzione (anche per le difficoltà incontrate di ordine normativo e procedurale) scegliendo altre forme che, anche se diverse, come Modena e Padova, hanno in comune però un elemento di grande rilievo quale è appunto il metodo elettivo nella scelta dei rappresentanti.

Prevale peraltro, nelle risposte ai questionari utilizzati nella ricerca, un giudizio positivo sulla capacità dei sindacati di rappresentare problemi e interessi e di coinvolgere gli stessi immigrati nel ruolo di rappresentanti interetnici. Il dato più rilevante riguarda però il convincimento, si può dire unanime (97,4%), relativo all'efficacia insita nell'esercizio del voto amministrativo. Infatti appare pienamente condivisibile la valutazione secondo la quale il diritto di voto alle elezioni comunali e provinciali, rende più visibile anche l'immigrato che tende a non "apparire" per il suo comportamento non "deviante" e sollecita, di fatto con maggior efficacia, gli amministratori e la comunità intera ad attivare politiche adeguate a risolvere i problemi e ad individuare i percorsi in grado di favorire i processi di integrazione. D'altra parte l'immigrato non può essere chiamato a concorrere alla realizzazione del benessere economico per tutti senza che si determini anche coerentemente un concorso alla determinazione del vivere sociale cioè ad una condivisione non solo dell'attività lavorativa, ma anche dell'intera realtà sociale, della sua organizzazione e trasformazione.

Tutto questo indica che il diritto di voto è importante e decisivo, ma che non è sufficiente, perché occorre sviluppare anche la partecipazione degli immigrati, attraverso le loro rappresentanze, alla vita pubblica locale, in ogni momento e in ogni organismo dove si svolge la vita democratica di una comunità.

In questo ambito, che potremmo definire di “cittadinanza attiva”, la ricerca ci conferma l’importanza del ruolo delle associazioni etniche e miste. Al tempo stesso l’indagine rileva anche le loro difficoltà, in particolare per quelle legate ai Paesi d’origine (se non ai luoghi specifici di provenienza degli immigrati), in quanto sono spesso associazioni molto piccole e pertanto più facilmente isolate dal resto del mondo dell’associazionismo e delle istituzioni in generale. Emerge in sostanza una presenza di associazioni estremamente variegata e vitale che richiede evidentemente ulteriori indagini. E’ necessario infatti accrescere la conoscenza di queste forme della rappresentanza, che riguardano in genere interessi socioculturali poiché, come i risultati della ricerca ci indicano, si tratta di organismi in grado di dare un notevole contributo alla costruzione della nuova società multietnica e multiculturale. L’approfondimento della conoscenza reciproca delle diverse culture, svolto tramite l’attività delle associazioni, aiuta infatti, a combattere gli stereotipi e i pregiudizi che sono la causa prevalente, oggi in Italia, degli atteggiamenti di diffidenza e di rifiuto sconfinanti, a volte, in veri e propri atti di razzismo.

Naturalmente le difficoltà sono enormi per un paese che, nonostante la Costituzione preveda da oltre cinquant’anni tra i suoi principi fondamentali l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Purtroppo le istituzioni e i cittadini, per cause e responsabilità diverse, non hanno fin qui privilegiato la partecipazione e il controllo sociale (basti vedere il modesto sviluppo e radicamento delle associazioni per la tutela dei diritti dei consumatori rispetto a quello dei paesi sviluppati, e solo da alcuni mesi è stata approvata una legge che ne regola e sostiene l’azione). In ogni caso i numerosi spazi e stimoli della legislazione recente e soprattutto la crescente esigenza di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi pubblici, giocano a favore di uno sviluppo della partecipazione, diretta o attraverso le associazioni.