

Il ruolo delle città e dei territori nel governo dei fenomeni migratori

di Giorgio Pighi *

SOMMARIO: 1. *Città, territori e fenomeni migratori nel sistema di governo locale delineato dalla riforma costituzionale* 2. *L'impatto dei flussi migratori sulle città: caratteristiche del fenomeno e governo delle criticità* 3. *Immigrazione e coesione sociale nelle città: i modelli d'integrazione* 4. *Gli assi di fondo delle politiche migratorie dei territori e delle città*

1. Città, territori e fenomeni migratori nel sistema di governo locale delineato dalla riforma costituzionale

Partiamo dal titolo di questa lezione: "Il ruolo delle città e dei territori nel governo dei fenomeni migratori". Non vi sorprenda il dualismo tra città e territori perché non indica una contrapposizione.

In genere, quando si usa l'espressione *territori*, si dà per scontato che essi siano chiamati in causa con tutte le loro articolazioni, quindi anche con riferimento alle città, e tale presupposizione nasce da un dato profondo che si manifesta tanto nel nostro sistema italiano quanto, in generale, in quello europeo.

Per prima cosa valutiamo come si collocano le città nel nostro sistema, quello italiano. Il nuovo millennio è iniziato caratterizzando il nostro ordinamento con una riforma costituzionale molto importante, certamente la più significativa da quando la Costituzione entrò in vigore, la profonda modifica del Titolo V, intitolato "Le Regioni, le Province, i Comuni".

Il primo di questi articoli modificati, l'art. 114, al 2° comma introduce un elemento di assoluta novità nel nostro sistema: i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono "Enti autonomi, con propri Statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione"

La Costituzione definisce l'autonomia ed il rapporto fra gli Enti che fanno parte dello Stato e, quindi, lo stesso Stato in rapporto ad essi, sottolineando a livello costituzionale il fondamentale principio dell'autonomia sorretto dal potere di emettere Statuti che indivi-

* Sindaco di Modena. Professore associato di Diritto penale nell'Università di Modena e Reggio Emilia, Facoltà di Giurisprudenza

duano poteri e funzioni.

Su questa base è assolutamente peculiare la fisionomia che ha assunto il tema della immigrazione nella nostra Costituzione dopo la riforma del 2001 in rapporto alle funzioni che tutti i soggetti, così autorevolmente valorizzati, sono chiamati a svolgere.

L'Art. 117 Cost. al 2° comma lett. b) colloca l'immigrazione fra le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva. Se però ci portiamo all'Art. 118, 3° comma, vediamo che la Costituzione, proprio sul nostro tema, introduce un elemento molto importante quando afferma che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del 2° comma dell'Art. 117.

La lett. b) parla di **immigrazione** mentre la lett. h) parla di ordine e sicurezza pubblica, con l'aggiunta: "con esclusione della Polizia amministrativa locale".

Non può essere trascurato il rilievo che le due materie in cui si prevede esplicitamente il **coordinamento** fra Stato e Regione, oltre ad avere la caratteristica comune di rispondere ad esigenze diffuse che richiedono un forte coinvolgimento dei territori, segnalano anche temi che oggi sono avvertiti con particolare sensibilità.

Per quanto riguarda l'immigrazione la ragione fondante della norma è particolarmente evidente. Mentre, in relazione all'ordine ed alla sicurezza pubblica l'espressione sta a significare che la competenza in materia di Polizia amministrativa locale è delle Regioni rimarcando l'interdipendenza tra una competenza legislativa dello Stato ed una delle Regioni e la necessaria sinergia fra azioni amministrative diverse, per quanto riguarda il tema di oggi, l'immigrazione, si parla di coordinamento *tout-court*.

La Costituzione riformata vuole significare che in materia d'immigrazione è necessario che le Regioni, e cioè i territori, esprimano le loro peculiarità in relazione al governo di questo fenomeno e ci consegna i tratti caratterizzanti di una parte del nostro tema. Sull'immigrazione la posizione espressa dai territori è imprescindibile, pur concretizzandosi in relazione a politiche che riguardano un tema di competenza legislativa di carattere nazionale.

Passiamo al secondo profilo: perché *le città* hanno un ruolo sui temi migratori?

La ragione costituzionale che rimarca l'autonomia del Comuni e quindi delle città affianca il dato normativo a quello fenomenico.

Si calcola che in Europa l'80% dei cittadini viva nelle aree urbane.

L'importanza e quindi l'incidenza del fenomeno migratorio sulle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale condiziona necessariamente l'intero dibattito che si sviluppa in Europa anche se si evidenzia immediatamente e con forza la constatazione di un profilo critico che suggerisce correzioni nelle future politiche.

Fino ad oggi il sistema europeo non è riuscito a dare grande spazio alle città e questo elemento di debolezza sta sviluppando progressivamente un'importante dialettica che non nasconde l'esigenza di un profondo cambiamento di passo, portata avanti soprattutto dalle associazioni dei Sindaci che sono presenti nei principali paesi europei. Si chiede all'Unione Europea più attenzione per le città, s'individua la necessità di nuovi strumenti, si propongono nuovi metodi, si sottolinea l'esigenza di più sostanziose risorse per offrire ai cittadini città più attrattive, con migliori livelli d'infrastrutture, con una ricchezza di servizi e con un capitale relazionale che, messi assieme, portino a quel risultato che, con espressione correntemente molto utilizzata si definisce **qualità urbana**.

La qualità urbana interferisce in maniera molto forte, ma che può essere tanto positiva quanto negativa con i fenomeni che intrecciano quelli migratori che, per effetto dell'apertura delle frontiere, si sono venuti accentuando e trasformando.

Quali sono questi fenomeni? Crescente aumento della popolazione urbana, pressione problematica dei flussi in entrata ed in uscita, disagio sociale e degrado urbano, spesso anche scadimento e ghettizzazione di alcune parti delle città.

Un insieme di fenomeni tanto significativi determina una pressione forte sulle città che rivendicano un ruolo più importante lamentando che, in caso contrario, non riescono a governarli efficacemente determinando conseguenze molto forti sui servizi, sulla vivibilità e sulla coesione sociale.

Nei momenti in cui fu disegnata l'Unione Europea ed anche quando fu formulato il primo Trattato, quello che poi ha avuto la vicenda sfortunata che sappiamo, il ruolo delle città non era stato appieno valorizzato. In sostanza i trattati fondamentali non hanno mai fatto riferimenti espliciti e forti alle città e alla vita urbana. Parlano di coesione, sollecitano lo sviluppo, valorizzano le politiche regionali, sottolineano le esigenze più significative come quella di riequili-

brare i livelli di crescita delle diverse aree e territori e di rispondere ai bisogni dei cittadini. Si avvicinano al tema del ruolo delle città, non possono che darlo per scontato, visto che stiamo parlando dell'80% della popolazione europea, ma il sistema non le mette al centro di questo quadro.

Si tratta, potremmo dire, di un limite dell'impianto normativo dei trattati, ma sono anche convinto che la forza della contraddizione che introduce sia evidente.

Nell'attuale fase, intesa sia in senso sociale, sia in senso economico, è evidente che presto il sistema europeo dovrà dare risposte più puntuali ed impegnative sul tema del ruolo della città.

Anche per l'Europa può affermarsi che la somma dei problemi da affrontare spesso ci offre una realtà che sopravanza la somma degli strumenti messi in campo dalle Istituzioni per risolverli. Fra di essi rientra il vuoto normativo sul ruolo delle città, colmato dalle iniziative innovative e coordinate fra i Sindaci delle diverse città europee che danno vita ad associazioni che l'Unione Europea apprezza in maniera sempre più significativa. Un esempio significativo è il Forum Europeo della Sicurezza Urbana, e cioè un organismo che proprio su questi temi sta lavorando nella direzione di introdurre l'elemento città come momento significativo di questa discussione sul partenariato fra soggetti diversi per governare i fenomeni sociali.

2. L'impatto dei flussi migratori sulle città: caratteristiche del fenomeno e governo delle criticità

Indubbiamente l'allargamento dell'Unione Europea a nuovi Paesi ha condizionato il succedersi delle priorità ed alcune iniziative specifiche che erano state adottate in direzione della valorizzazione delle città sono in una fase di stanca che è dovuta all'emergere di nuovi temi legati all'allargamento dell'Europa.

Certo è che, comunque, sui temi migratori il passaggio attraverso le città e le scelte per valorizzare la coesione sociale al loro interno è assolutamente determinante per rendere più forti i luoghi dell'integrazione e del confronto culturale, quelli in cui si creano opportunità e quelli in cui si eliminano le diseguaglianze. Soprattutto, valorizzando questa crescita di "spessore", s'individuano anche i percorsi istituzionali capaci di accelerare i processi.

Non è un caso che uno dei temi al centro del dibattito sia oggi quello della rappresentanza politica degli immigrati, regolarmente

residenti, all'interno delle istituzioni elettive locali. Si tratta di un tema che ha visto proposte generose, ma che trova ostacoli di natura legislativa. Sottolineo: legislativa e non costituzionale (art. 48).

Lo stesso Consiglio di Stato italiano nel momento in cui si occupò di questo tema, pur annullando l'atto deliberativo di un Comune che prevedeva il diritto di voto per gli immigrati alle elezioni amministrative, si è ben guardato dal dire che tale diritto fosse proibito da una norma di natura costituzionale legata all'espressione "sono elettori tutti i cittadini", preoccupandosi di sottolineare che tali espressioni della nostra Costituzione non hanno la funzione di delimitare verso l'esterno e cioè escludere i non - cittadini, ma vogliono soltanto evitare discriminazione all'interno, nei confronti di coloro che sono cittadini. Non pongono, quindi, alcun vincolo rispetto alla possibilità di prevedere per legge il voto agli immigrati alle elezioni amministrative.

Questo è solamente un primo profilo che noi, come amministratori locali, abbiamo dovuto doverosamente esaminare, quello che maggiormente evidenzia come si pongano le città ed i territori nel nostro sistema costituzionale, soprattutto nella prospettiva dell'integrazione dei diritti di cittadinanza e cioè dell'elemento cardine che riguarda gli effetti del movimento migratorio sulla comunità politica.

Quando si approfondisce il tema dell'immigrazione in rapporto alle città, non possiamo che partire da due elementi. Il primo riguarda l'individuazione dei **modelli che mirano all'integrazione**; il secondo riguarda le **criticità**.

Per quanto riguarda i modelli si sono confrontati due schemi e penso di parlare di cose note: un modello che funziona in chiave di **assimilazione** ed un modello che funziona in chiave di **multiculturalismo**.

Sono semplificazioni molto radicali, quasi brutali, che non vanno assunte come dati assoluti. Non ci sarà mai un modello talmente assimilazionista da eliminare il multiculturalismo e non ci sarà mai un modello multiculturale che metta freni assoluti nei confronti dell'assimilazione. Si tratta di modelli che si rapportano essenzialmente a due logiche che vanno lette con criteri elastici e non nel quadro di un rigido schematismo.

Il dibattito in Italia su questi due modelli nasce più tardi rispetto al resto dell'Europa per ragioni storiche, non politiche. Va poi

rilevato che il dibattito sull'integrazione rientra fra quelli che nascono innanzi ad un tema da affrontare, non è mai virtuale. Quindi voi coglierete i tratti di questa discussione in relazione alla situazione francese, in relazione alla situazione tedesca, in relazione alla situazione inglese, non in astratto ed in chiave puramente teorica.

Per quanto riguarda il nostro Paese - secondo me per fortuna - non si è mai arrivati alla conclusione di dovere procedere in maniera radicale verso uno di questi due poli. Si è tentata una via più faticosa, che impone di approfondire il problema dal punto di vista della ricostruzione dei filoni di pensiero, delle idee, degli inquadramenti, con uno sforzo estremo, in quanto in Italia siamo in presenza realtà territoriali e di impostazioni di fondo molto diversificate fra loro, che spesso si contendono gli argomenti.

Pur in questa differenza fra Nord e Sud, fra destra e sinistra, fra città e campagna, tra grandi fabbriche e piccoli insediamenti produttivi si può affermare che il nostro è un modello tendenzialmente costruito sull'integrazione.

Si colgono alcuni tratti di un moderato assimilazionismo che si realizza nei confronti delle seconde generazioni e di coloro che si avviano all'acquisizione della cittadinanza italiana. Il nostro sistema non esclude a priori, parimenti, alcune modalità d'integrazione che mostrano i segni del multiculturalismo, soprattutto nei confronti delle prime generazioni e di chi non esclude un rientro nella patria d'origine ma si tratta, a sua volta d'un orientamento "dolce" che asseconda coloro che mantengono più viva la loro identità.

In Italia ed in Emilia Romagna in particolare, leggendo i documenti che vengono dalle istituzioni, può affermarsi che nessuno si pone seriamente il problema, nella scelta fra assimilazione e multiculturalismo, se andare con forza di qua o se andare con forza di là. Ci si pone con serietà il tema dell'integrazione, ben sapendo che nel nostro contesto, qui sì politico e culturale, lo scontro si concretizza con chi si oppone a questo come a qualsiasi altro modello d'integrazione.

Spesso chi vede l'immigrazione con atteggiamento ostile lo fa servendosi di schemi culturali molto poveri, avvalendosi di semplificazioni brutali ed anche indulgendo a considerazioni e ragionamenti che, valutati nell'espressione verbale che utilizzano sono spesso, magari inconsapevolmente, di chiara tendenza xenofoba. Ovviamente come sempre nella prospettiva fortemente legata alle fobie

tutto è controvertibile e molti vivono, senza gran turbamento, all'insegna di una doppia verità in cui c'è l'affermazione xenofoba gridata, pur con la riserva mentale che, in fondo, la realtà è più tollerante ma bisogna evitare che gli immigrati "s'allarghino troppo".

3. Immigrazione e coesione sociale nelle città: i modelli d'integrazione

Recentemente il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) ha approfondito il tema dell'integrazione degli stranieri in Italia sotto un profilo particolare e specifico che mette in relazione gli indici ed il territorio (*Indici di integrazione degli immigrati in Italia, il potenziale di integrazione nei territori italiani, analisi dell'occupazione e della criminalità per collettività, settimo rapporto*, Roma 13 luglio 2010.).

Si tratta di documento appena pubblicato nel quale sono individuati tre specifici indici, ognuno dei quali è costruito sulla base di cinque indicatori, facendo riferimento a dati statistici del 2008, i più recenti fra quelli compiutamente disponibili ed asseverati con alto quoziente di verifica ed elaborazione successiva, che ha permesso di testarne la validità.

Il primo indice è rappresentato **dall'attrattività territoriale** (incidenza sui residenti, densità per chilometro quadrato, stabilità nascite, ricettività e saldo anagrafico, ricongiungimenti familiari); il secondo è **l'inserimento lavorativo** e cioè l'assorbimento nel mercato in termini di lavoro, il reddito da lavoro dipendente, il differenziale retributivo di genere, il lavoro in proprio; il terzo è **l'inserimento sociale** i cui indici sono la dispersione scolastica, l'accessibilità al mercato immobiliare, la concessione della cittadinanza, il coinvolgimento nella criminalità, la capacità di costituire nuclei familiari.

Purtroppo, davanti al nostro sistema nazionale di raccolta dei dati, il CNEL s'è dovuto arrendere e non ha potuto aggiungere a questi elementi quello particolarmente significativo della fruizione dei servizi sanitari, anche se vi sono ricerche parallele che consentono di approfondire in maniera documentata anche questo settore.

Le analisi compiute dal CNEL con riferimento alle Regioni e alle Province italiane ci danno indicazioni e chiavi di lettura fondamentali: *l'integrazione ha potenzialità maggiori dove si coniugano le condizioni migliori d'inserimento occupazionale e sociale*. Il CNEL conferma inoltre che i processi d'integrazione sono favoriti nei contesti più piccoli e cioè là dove si può lavorare sui nuclei familiari, sulle picco-

le imprese e ovviamente, più in generale, nelle città a dimensione più umana.

La ricerca sviluppa elementi significativi (il dato è provinciale). Al primo posto ci sono Parma e Reggio Emilia nella graduatoria delle province. L'Emilia Romagna, nel suo complesso, si conferma al primo posto per quanto riguarda l'inserimento sociale. Per quanto riguarda l'inserimento occupazionale vi sono dati migliori per Lombardia, Toscana, Lazio e Friuli Venezia Giulia. Siccome in questo ambito sono in buone posizioni sia il Lazio che la Toscana, s'evidenzia, contrariamente a quello che si crede, una buona performance dell'intero centro Italia.

Sono da evidenziare, ovviamente, anche i profili problematici. Quando un paio di anni fa (*Le migrazioni negate. Clandestinità, rimpatrio, espulsione, trattenimento*. Franco Angeli, Milano 2008) mi sono occupato dell'impatto della normativa giuridica sui fenomeni migratori in Italia, sottolineavo che, a mio avviso, si possono elencare sei contesti di criticità nel giudizio diffuso fra le persone (è un elenco fatto sulla base dell'osservazione, quindi è un dato fenomenologico). Stiamo parlando di problematicità potenziali e dunque di ambiti d'intervento delle politiche sociali che assumono profili problematici sull'integrazione e sulla coesione sociale.

Il primo profilo critico è quello della **sicurezza** che prende forma nel quesito *se la maggiore immigrazione - e in particolare quella clandestina - faccia aumentare il crimine e più in generale l'insicurezza urbana*. Il secondo tema problematico è quello del **lavoro**, ancora una volta una criticità vista dal punto di vista del cittadino preoccupato che gli immigrati determinino *una concorrenza che danneggi i lavoratori italiani*. Il terzo profilo è quello delle **preoccupazioni finanziarie** che paventano *una lievitazione dei costi a carico della collettività* e quindi l'indebolimento e l'impoverimento dei servizi erogati. Il quarto elemento di preoccupazione attiene allo **Stato sociale** e paventa *concorrenza nelle graduatorie per i servizi alla persona*, accompagnata alla rarefazione delle opportunità. Il quinto elemento è quello dell'**identità**, legata al *timore di conflitti culturali diffusi* e quindi alla perdita della coesione sociale diffusa. Il sesto infine è quello del *mancato governo del fenomeno*, nel timore d'una certa **inadeguatezza dei poteri locali e centrali** a "tenere insieme" un quadro sociale e finanziario così problematico.

Su alcuni di questi indici vedremo nelle pagine seguenti le ri-

sposte che offre la ricerca del CNEL dalla quale emergono alcune sorprese apparentemente imprevedibili.

Se ci poniamo dal punto di vista dell'*opinione pubblica diffusa* l'ordine delle preoccupazioni è complessivamente quello enunciato anche se, ovviamente, prevarrà ora l'uno ora l'altro elemento in relazione a quanto avviene quotidianamente nelle differenti città.

Se approfondiamo quanto succede nei territori dal punto di vista dell'*impatto oggettivo* fra la contesto urbano e fenomeno migratorio e facciamo riferimento a dati elaborati ed indicatori testati correttamente dal punto di vista della ricerca, possiamo addirittura arrivare ad affermare - ed è significativo che una simile indicazione giunga da un organismo imparziale come è il CNEL - che le cose stanno in modo molto diverso.

Si può affermare che la realtà sociale del Paese è abbastanza lontana dagli scenari descritti dalla polemica politica, molto più viva e consapevolmente legata ad un sentire radicato nella nostra comunità, che valorizza quello che il nostro sistema costituzionale vuole perseguire, e consente di affermare che è fortemente e stabilmente in campo un modello italiano d'integrazione che ha un forte contenuto personalistico che vede coinvolti, anche se non in maniera omogenea, sia le città che il volontariato e l'associazionismo.

Esiste in Italia un Paese reale e solidale molto attivo e ricchissimo d'iniziativa che procede quotidianamente nella direzione della valorizzazione delle persone che vengono aiutate a superare le difficoltà d'integrazione nei luoghi della vita di tutti i giorni, dal lavoro, alla scuola, al quartiere, spostando il baricentro dell'intervento non solo dallo scontro e dal conflitto, lontano dall'astratto problema se scegliere l'integrazione ovvero l'assimilazione come modello di relazione tra culture.

La valorizzazione di queste esperienze è spesso sostenuta da un grande impegno politico delle Istituzioni delle città e dei territori ed anche da una marcata apertura alla sussidiarietà, attraverso l'associazionismo, il volontariato e le comunità locali.

Bisogna aggiungere che in alcune regioni in cui la politica lancia messaggi che d'integrazione e di personalismo hanno ben poco, spesso nulla, cominciano ad evidenziarsi ambiguità e doppiezze che portano ad un singolare risultato. Si prendono a modello e spesso si realizzano politiche identiche a quelle praticate laddove questi principi e queste regole sono enunciati apertamente ed applicate concre-

tamente e con grande partecipazione. Soltanto vengono negate dal punto di vista politico - ideologico. Evidentemente assistiamo ad una mediazione fra esigenze di consenso e necessità di procedere in questa direzione dando corso ad una contraddizione che prima o poi non può che manifestarsi.

Ovviamente sulla base di queste premesse, l'indagine del CNEL non può che prendere le distanze da chi considera i due modelli di fondo dell'assimilazione e del multiculturalismo alla stregua di archetipi irriducibili. Essi, fra l'altro sono nati e si sono strutturati in condizioni molto diverse, se non altro perché Francia e Inghilterra, dove tali impostazioni si sono maggiormente sviluppate, hanno dovuto legare questo tema all'eredità coloniale creando ovviamente una loro caratterizzazione significativamente anomala e radicale. La Germania, con un proprio originale percorso, ha avviato un'integrazione multiculturale specifica partendo dai flussi migratori dal dopoguerra, prima provenienti da altri Paesi europei, fra cui l'Italia, poi dal resto del mondo e questo ha determinato fenomeni specifici, che comunque precedono di almeno 20 anni quelli del nostro Paese.

Fra l'altro l'Italia ha l'ulteriore caratteristica di non avere avuto una vera legislazione sull'immigrazione fino alla legge Turco - Napolitano del 1998 in quanto le norme precedenti non sono altro che adattamenti, sanatorie, soluzioni tampone, che non rappresentano assolutamente nulla di organico.

Fino a tale legge il cuore della legislazione era rappresentato da alcuni articoli del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza degli anni '30 e cioè da norme che non avevano la necessità di disciplinare una migrazione prevalentemente "economica" perché non esisteva. La riforma del 1998 giunge, anche se con ritardo, quando emerge la necessità di prendere atto e governare un fenomeno di natura economica regolando flussi e presenze, oltre all'accentuata immigrazione clandestina ed agli sconvolgimenti sociali che un fenomeno di questa forza ha determinato sugli equilibri del Paese.

Questa situazione ha contribuito non poco a determinare una sorta di conservazione della vecchia impostazione che ha avuto vistose ricadute sulla disciplina del fenomeno della clandestinità, fino al reato d'immigrazione clandestina.

Oggi, riducendo il fenomeno ad un problema di sicurezza pubblica si darebbe corso ad un vero e proprio pregiudizio mentre nella legislazione degli anni '30, trattandosi di disciplinare una pre-

senza di stranieri che non era determinata da ragioni di tipo economico, aveva un significato completamente diverso.

Dal punto di vista, invece, dell'analisi sociale del fenomeno quali sono le idee di fondo che lo governano nelle sue ricadute sulle città e sui territori? Nelle realtà locali sta progressivamente prevalendo un'idea d'integrazione che supera assimilazione e multiculturalismo in nome d'un forte personalismo, caratterizzato da idee fondanti di dialogo e di confronto rispettosi fra culture diverse, che supera nella dinamica sociale delle città il vecchio equilibrio che schematicamente continuava ad assimilare il fenomeno migratorio alla sicurezza pubblica.

Voi vi sarete chiesti: perché il permesso di soggiorno viene rilasciato dalle Questure? Cosa c'entra? Lo straniero vive nel contesto sociale ed economico, lavora, il permesso è rilasciato per venire a lavorare in Italia o per ricongiungimento familiare con un altro straniero che lavora. La risposta è semplice: permane il trascinarsi della impostazione originaria che considera la migrazione come parte della pubblica sicurezza e che sui temi della clandestinità non ci ha aiutato assolutamente.

Chi ha approfondito il tema in chiave giuridica troverà in quanto ho affermato alcuni spunti ulteriori per ricostruire sul piano strettamente normativo il reato d'immigrazione clandestina. La norma vuole tutelare il bene giuridico rappresentato dal controllo dello Stato sulle frontiere e, per giungere a tale risultato impone che queste possano essere oltrepassate solo in base ad un atto amministrativo o ad una situazione verificabile che legittimi l'ingresso. La disciplina prevede conseguentemente il controllo delle frontiere per verificarne il rispetto anche se non può affermarsi che il controllo abbia come solo fondamento un'esigenza di sicurezza pubblica.

Un sistema così organizzato ha portato a semplificare le conseguenze nel modo più gravoso per cui è sufficiente non essere abilitati all'ingresso in Italia, ed oggi questo fatto costituisce persino reato, per presupporre un'esigenza di sicurezza pubblica anche se la mancanza del titolo d'ingresso, da sola, non la prova affatto.

C'è evidentemente una forzatura in tutto questo. Ammettiamo pure che il reato abbia come oggetto di tutela il bene giuridico finale, cioè la sicurezza pubblica, ma dobbiamo constatare che il perseguimento dell'obiettivo sacrifica una platea molto ampia di persone, costituita da tutti coloro che sono assoggettati ad un bene giuridico

strumentale, e persegue la sola mancanza del titolo di abilitazione all'ingresso, non il pericolo per la sicurezza pubblica.

Bene giuridico finale (sicurezza pubblica) e bene giuridico strumentale (contrasto all'ingresso senza titolo) non sono messi in pericolo dalle medesime persone. Il bene giuridico strumentale è enormemente più ampio e conseguentemente la sanzione è applicata a tutti coloro che sono senza titolo, anche se non presentano alcun pericolo per la sicurezza pubblica.

Simili considerazioni portano ad affermare che i delineati profili critici incidono fortemente sulla credibilità della nostra legislazione e che l'introduzione del reato di clandestinità, assieme alla possibilità di trattenere nel Centro d'identificazione ed espulsione per la semplice mancanza di un titolo, sono espressione di un'evoluzione distorta che la disciplina sugli stranieri ha avuto nei periodi in cui quest'idea di personalismo si è affievolita ed hanno prevalso gli orientamenti più restrittivi e meno disposti a valutare il tema delle migrazioni in un'ottica lungimirante.

4. Gli assi di fondo delle politiche migratorie dei territori e delle città

Concludo con un'osservazione. Per governare correttamente il tema delle migrazioni le città ed i territori debbono individuare gli assi dell'azione amministrativa che vanno affrontati per ottenere un quadro di riferimento della presenza straniera in Italia che incida sulle ragioni strutturali, di tipo demografico e di tipo economico mettendo ordine fra il rilievo che l'immigrazione è fattore decisivo del nostro sviluppo e comporta il necessario avvio a soluzione dei problemi che tale novità ha determinato all'interno del nostro Paese.

La ricerca del CNEL che ho citato indica i seguenti assi d'intervento. Il primo è quello dell'**alloggio**, perché - lo stiamo vedendo - rappresenta una delle principali cause che determinano situazioni conflittuali e accentuano il pregiudizio. Occorre superare il profilo delle politiche mirate e inserire il tema dell'alloggio nel più generale tema della casa per tutti. La modifica alla Turco - Napolitano attraverso la legge Bossi - Fini, che su questo tema ha indicato un elemento che apparentemente può sembrare significativo e cioè il fatto che le imprese sono chiamate a farsi carico dell'alloggio dei dipendenti stranieri assunti alle loro dipendenze, in realtà, è problematico. Esso addensa sul "tema casa" delle nuvole, perché esso quando

ricade sulle città, rischia di determinare separatezze ovvero isole culturali che prendono il posto di realtà preesistenti che si sono sfaldate, determinando forme di colonizzazione che rappresentano un fenomeno assolutamente incontrollabile all'interno della città. O si parla di un diritto generale diffuso alla casa oppure non si va da nessuna parte. Questa è l'indicazione che dà il CNEL.

Il secondo elemento è quello dell'**educazione**. Le politiche mirate per l'integrazione scolastica devono inserire la conoscenza delle culture di origine senza però determinare una sorta di compensazione. Il tema delle culture di origine deve, cioè, inserirsi in un percorso che non incida sull'integrazione e non determini un condizionamento negativamente nei processi che vedono le nuove generazioni completamente inserite nel contesto sociale. Si tratta quindi di rinnovare la didattica come esigenza necessaria, in quanto, trasformandosi la società, l'inserimento di contenuti educativi e didattici in termini interculturali viene ad essere un'esigenza che aiuta ad abbracciare questo fenomeno e a risolverlo.

Il terzo profilo è quello delle **seconde generazioni** ed occorre sottolineare quanto sia importante che il processo d'integrazione avviato dalla scuola porti alla condivisione di modalità di vita, di legami, di esperienze ed anche d'ideali e cioè spinga le nuove generazioni di immigrati a sentirsi cittadini a pieno titolo e crei una base culturale comune che non si va ad intrecciare con l'accomunamento a condizioni di vita più difficili o più svantaggiate.

In questo senso l'asse ulteriore, che è quello del **lavoro**, deve portare alla centralità della formazione per evitare che si formino contesti d'emarginazione impermeabili alle esigenze dei nuovi processi produttivi, orientando ad una formazione inadeguata. Non dobbiamo trascurare che l'uguaglianza delle opportunità va realizzata anche in rapporto alle nuove modalità di lavoro delle giovani generazioni, che oggi ci stanno consegnando enormi difficoltà. Basti vedere il tasso di disoccupazione delle fasce giovanili rispetto a quelle adulte, più di tre volte tanto, un dato assai preoccupante.

Se non si offrono alle seconde generazioni modalità trasversali che avviino al lavoro lasciando in ombra il dato della provenienza, è evidente che i numeri della disoccupazione giovanile e la specifica loro problematicità potrebbero tendere ad assommarsi, determinando i problemi che sono stati riscontrati in altri Paesi europei.

Per giungere al risultato di governare positivamente le dina-

niche del lavoro - e con questo concludo - va messa in campo una riforma che coinvolga il livello locale che rafforzi la lotta contro il lavoro irregolare prescindendo dal dato della provenienza.

Oggi il lavoro irregolare ha una disciplina profondamente diversa, nel senso che quando si è in presenza di lavoratore immigrato ancorché regolare, la perdita del posto determina conseguenze molto pesanti dal punto di vista della legittimazione a rimanere in Italia, poiché la perdita del titolo di legittimazione a rimanervi, finisce col causare indirettamente fenomeni di clandestinità.

Sulle seconde generazioni il fatto è devastante e può verificarsi la situazione di nuclei d'immigrati in cui il padre lavora regolarmente, magari perché ottenne un contratto a tempo indeterminato, cui seguì il ricongiungimento familiare. Se però queste persone, per scelta loro o perché non ne avevano le condizioni, non sono diventate cittadini italiani, mettono a rischio la posizione del figlio per quanto riguarda il rinnovo del permesso di soggiorno che, in caso di perdita del posto di lavoro, piomba nella clandestinità.

Questo è il dato e vorrei sottolineare l'esigenza profonda riguardante la capacità, sui temi dell'integrazione, di riportare in evidenza la centralità dei territori per quanto riguarda gli strumenti di governo dei processi che consentono di governare le migrazioni. In caso di persistente inadeguatezza delle norme statali le città ed i territori potrebbero solo intervenire sottoforma di tampone. Questo è un dato - e ritorno alle prime considerazioni - che riguarda in generale il tema delle città all'interno dell'Unione Europea che su questi temi dell'immigrazione sta dimostrando un rinnovato interesse.

In caso contrario i temi dell'integrazione, in tutte le loro manifestazioni, comprese quelle più impegnative della casa e del lavoro, se non affrontati a livello locale "a presa diretta" col fenomeno, mostreranno progressivamente l'impossibilità ad essere governati fino in fondo e non consentiranno nemmeno di mettere in valore i risultati positivi che sono stati sin qui raggiunti dall'investimento che su di essi viene costantemente effettuato.