

I SERVIZI DELL'INCA PER I CITTADINI MIGRANTI.
UN'ANALISI IN CINQUE REALTÀ TERRITORIALI

Rapporto finale
- gennaio 2008 -

L'indagine è stata realizzata dall'Osservatorio immigrazione dell'Ires nazionale.

Il coordinamento è di: Anna *Teselli*. Ha collaborato alle fasi di impostazione e realizzazione dell'indagine nazionale ed alla predisposizione del rapporto finale: Maria *Mora*. Inoltre ha partecipato alla stesura del rapporto: Veronica *Padoan*.

Hanno realizzato i cinque studi di caso territoriali: Angela *Grumi* – Istituto Bifi (Brescia), Francesca *Cuppone* (Brindisi), Stefano *Troni* (Palermo), Maria *Mora* e Veronica *Padoan* – Ires nazionale (Roma), Ilaria *Bettella* – Ires Veneto (Treviso).

INDICE

Introduzione	Strategie ed interventi dell'Inca per il target dei cittadini migranti	p.3
Nota metodologica	UN'ANALISI QUALITATIVA	p.5
Capitolo 1	UN CONFRONTO TRA LE CINQUE REALTA' TERRITORIALI INDAGATE. DIFFERENZE ED ANALOGIE	p.6
1.1	La varietà dei fenomeni migratori locali. Tre esempi di popolamento	
1.2	Una breve panoramica sulle diverse risposte dei sistemi locali di welfare ai bisogni degli immigrati	
1.3	Transizioni gestionali tra nuove e vecchie strategie	
1.4	Servizi dedicati e/o indifferenziati: l'offerta dell'Inca per gli immigrati	
1.5	L'Inca ed i network territoriali di intervento: isolamento vs collaborazione?	
Capitolo 2	L'INDAGINE IRES: UNA ZOOMATA SUI CITTADINI MIGRANTI CHE SI RIVOLGONO ALL'INCA	p.18
2.1	Alcuni percorsi migratori a confronto	
2.2	Condizioni di vita e di lavoro	
2.3	Forza e marginalità delle reti territoriali di appartenenza	
2.4	Verso un'analisi dei loro bisogni	
Capitolo 3	IL CASO DELL'INCA DI BRESCIA: LA RICCHEZZA DELLA DIVERSITÀ	p.32
Capitolo 4	SERVIZI DEL PATRONATO E UTENZA IMMIGRATA: L'ESPERIENZA DELLA SEDE INCA DI BRINDISI	p.74
Capitolo 5	I SERVIZI OFFERTI AGLI IMMIGRATI DALLA SEDE INCA DI ROMA CENTRO	p.116
Capitolo 6	ANALISI DEL SISTEMA DEI SERVIZI RIVOLTI AI MIGRANTI DALL'INCA DI PALERMO	p.150
Capitolo 7	QUANDO L'INTEGRAZIONE PASSA DAI SERVIZI: IL CASO DEL PATRONATO INCA DI TREVISO	p.188

Introduzione – STRATEGIE ED INTERVENTI DELL'INCA PER IL TARGET DEI CITTADINI MIGRANTI

Il rapporto contiene un'analisi dei principali risultati emersi dall'indagine che l'Ires ha realizzato per conto dell'Inca nazionale e finalizzata ad un'analisi delle strategie adottate e delle tipologie di intervento fornite ai cittadini migranti dalle strutture dell'Inca presenti in cinque aree territoriali. In effetti, il ruolo ed i servizi dell'INCA rivolti alle persone migranti che si trovano in Italia stanno aumentando in numero e in tipologia soprattutto a seguito dei Protocolli d'intesa firmati tra il Ministero dell'Interno e i Patronati nel 2006. Questi accordi, per l'appunto, hanno assegnato nuovi compiti all'INCA per l'assistenza agli immigrati, in particolare nelle procedure per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno, per il nulla osta al lavoro e per il ricongiungimento familiare. Tali servizi vengono **da circa 1 anno???** forniti gratuitamente presso le strutture INCA diffuse sul territorio nazionale e si vanno ad aggiungere a quelli che il Patronato già offre tradizionalmente, ovvero l'assistenza nelle pratiche per accedere ai diritti socio-previdenziali, alla sanità, alle politiche familiari e al welfare locale.

Le cinque aree individuate comprendono:

- nella regione Veneto, il territorio che fa capo alla città di *Treviso*;
- nella regione Lombardia, la zona del *bresciano*;
- nella regione Lazio, l'area metropolitana di *Roma*;
- nella regione Puglia, il territorio del *brindisino*;
- nella regione Sicilia, la città di *Palermo*.

In effetti queste aree sono riconducibili, come si vedrà più nel dettaglio nel cap. 1, a tre esempi di popolamento all'interno della varietà dei fenomeni migratori locali che caratterizza l'Italia come Paese di immigrazione.

Il primo è classificabile come insediamento migratorio legato al tessuto socio-economico *dell'industria diffusa*, tipico delle regioni del Triveneto, e che nel nostro caso troviamo rappresentato dal territorio del trevigiano. Si tratta di aree caratterizzate dalla diffusione di imprese di piccole dimensioni che occupano prevalentemente manodopera di bassa qualifica, soprattutto maschile e per la maggior parte regolare, in cui molto ridotti (anche rispetto alla media nazionale) risultano i tassi di disoccupazione. Tali aree sono interessate da flussi migratori provenienti in maggioranza dall'Africa sub-sahariana, dai paesi del Magreb (Marocco e Tunisia in particolare), dall'Europa dell'est e dal sub-continente indiano. In particolare a Treviso sono i marocchini a fare la parte del leone incidendo per circa il 26% sul totale della popolazione straniera residente, seguiti dai cittadini rumeni, albanesi e macedoni. I lavoratori stranieri sono inseriti soprattutto nel settore meccanico-metallurgico, nell'edilizia e nel settore del legno-mobilia.

Il secondo esempio di popolamento investe le grandi aree metropolitane, tra cui due da noi indagate ovvero Roma e Palermo, in cui centrale è la richiesta occupazionale rivolta agli immigrati nel settore dei servizi, ed in particolare al suo interno del commercio, e nell'ambito del lavoro domestico e di cura. Sempre nelle grandi città poi molti immigrati scelgono la via dell'autoimprenditorialità. Nel caso romano, dove convivono ormai 170 diverse nazionalità, i paesi più rappresentati sono la Romania, le Filippine, la Polonia e la Albania. A livello di differenza di genere, le donne risultano inserite nell'ambito del lavoro domestico e di cura, mentre gli uomini sono principalmente occupati nell'edilizia e nelle imprese di servizi. Nell'area palermitana, invece, la nazionalità sri lankesa è la prima per numero di presenze (circa il 14,5% del totale degli stranieri), seguita da quella tunisina,

bengalese, marocchina e mauriziana. Sono prevalentemente occupati nel settore dell'informatica e dei servizi alle imprese, nel settore alberghiero e della ristorazione e in quello delle costruzioni; i cittadini provenienti dallo Sri Lanka sono impegnati con più frequenza nei settori della collaborazione domestica e dell'assistenza alla persona.

infine il terzo “esempio”, in cui possiamo iscrivere Brescia e Brindisi, è quello basato sulla attività agricola. In Italia, l'agricoltura ha tradizionalmente rappresentato un facile sbocco lavorativo per gli immigrati. Si riscontrano però all'interno del territorio nazionale, due diverse situazioni: quella dei sistemi agricoli del Nord e Centro Italia con un crescente impiego di manodopera regolare; quella delle regioni del Mezzogiorno dove troviamo situazioni di diffusa irregolarità, assenza di contratto, pagamenti in nero e una forte diffusione del fenomeno del caporalato. A Brindisi, fortemente caratterizzata dalla presenza albanese sin dai primi anni '90, il principale settore d'inserimento lavorativo degli immigrati è rappresentato dall'agricoltura, seguito dall'edilizia e dai servizi. A Brescia le comunità più presenti sono la pakistana, l'egiziana e la cinese, inserite in un mercato del lavoro con una forte componente di *etnicizzazione*¹ in virtù della quale il 30% degli addetti all'agricoltura, il 70% degli addetti alla zootecnia e il 40% degli addetti all'edilizia sono immigrati.

Nei tre esempi di popolamento, diversa è anche l'incidenza della componente immigrata regolare sul totale della popolazione. Mentre province come Brescia, Treviso e Roma registrano un'incidenza superiore all'8%, Palermo e Brindisi non arrivano al 2% di stranieri sul totale della popolazione residente.

La presenza femminile all'interno di questa popolazione è in tutte e 5 le province vicina al 50% (a Roma, Brindisi e Palermo è leggermente superiore mentre a Treviso e Brescia è un po' inferiore), in tendenza con il trend di femminilizzazione dei flussi migratori in atto sia a livello nazionale italiano che nell'insieme dei flussi migratori internazionali.

Due sono le domande principali a cui ha tentato di rispondere l'indagine Ires:

- 1) Quali strategie e transizioni gestionali sono state adottate dalle varie sedi dell'Inca per i nuovi servizi agli immigrati, sottolineando analogie e differenze
- 2) Chi sono gli utenti dei patronati a livello locale.

1

Nota metodologica – UN'ANALISI QUALITATIVA

La ricerca è stata realizzata utilizzando una metodologia di tipo prevalentemente qualitativo e si è sviluppata attraverso una serie di fasi di lavoro quali:

- i) raccolta e analisi dei dati, delle informazioni e degli studi già esistenti;
- ii) impostazione metodologica degli strumenti di rilevazione. Nel complesso gli strumenti di indagine saranno due:
 - a) una traccia di intervista semistrutturata rivolta a testimoni privilegiati da individuare tra i diversi responsabili e operatori Inca delle sedi territoriali selezionate. I contenuti saranno finalizzati a rilevare le funzioni svolte, le modalità di lavoro, i bisogni espressi, i tipi di risposta forniti, gli eventuali problemi organizzativi e funzionali ecc. In ciascuna regione verranno realizzate delle interviste in profondità.
 - b) un questionario strutturato da somministrare, possibilmente attraverso la collaborazione degli operatori degli sportelli Inca agli utenti i cui contenuti verteranno sulle valutazioni, percezioni e nuovi bisogni degli utenti stessi. Questi questionari serviranno anche a tracciare i diversi profili e le diverse tipologie di cittadini stranieri che si rivolgono alle sedi territoriali INCA.

I *prodotti* che saranno realizzati sono: cinque studi di caso

L'*équipe di ricerca* sarà composta, oltre che da una figura di coordinamento, da cinque ricercatori regionali (uno per ogni regione), e da due ricercatori dell'Ires incaricati di coordinare la stesura dei rapporti regionali e di redigere la relazione finale.

Capitolo 1 – UN CONFRONTO TRA LE CINQUE REALTÀ TERRITORIALI INDAGATE. DIFFERENZE ED ANALOGIE

L'Italia ha sperimentato negli ultimi decenni il passaggio da paese di emigrazione a paese ricettore di un intenso flusso migratorio. Questo processo, per molti versi simile a quello sperimentato dalla Spagna, dal Portogallo o dalla Grecia, presenta notevoli differenze rispetto a quello prodottosi in altri paesi europei di più antica immigrazione, come la Francia, la Germania, l'Olanda. Mentre in questi ultimi l'arrivo di immigrati rispondeva infatti a un preciso bisogno di manodopera operaia per una industria in forte espansione, nei paesi del sud dell'Europa l'inserimento lavorativo degli immigrati acquisisce forme molto più varie e complesse².

La presenza di una serie di tratti comuni nei processi di immigrazione che hanno visto come protagonisti questi paesi ha portato diversi autori a parlare di un “modello d'immigrazione mediterraneo”³, le cui principali caratteristiche sarebbero:

- Progressiva sostituzione (ma non scomparsa totale) dei flussi emigratori con flussi immigratori.
- Significativo inserimento lavorativo della manodopera immigrata nelle attività agricole, marginale invece nei paesi europei di “vecchia” immigrazione.
- Prolungata mancanza di norme in grado di regolamentare l'immigrazione (si pensi ad esempio che l'Italia si è dotata di una prima legge solo nel 1990 – Legge Martelli); facilità di ingresso nelle fasi iniziali e diffusa condizione di irregolarità di soggiorno degli immigrati.
- Concentrazione del lavoro immigrato nell'area del lavoro terziario, in particolar modo nel settore dei servizi alle persone, e rilevante presenza femminile (circa il 50% del totale secondo il dossier Caritas 2007⁴).

All'interno di questo quadro condiviso, ogni Paese ha ovviamente i propri tratti distintivi. Nel caso Italiano, contrariamente a quanto accade negli altri paesi dell'Europa del sud, la domanda di lavoro industriale è particolarmente significativa, anche se limitata alle regioni del Centro-Nord e in concreto al settore della piccola e media impresa⁵.

In ognuno di questi Paesi ci sono poi delle importanti differenze regionali nell'inserimento socio-lavorativo degli immigrati. Nel contesto Italiano, per capire queste differenze bisogna tener conto delle differenze interne al Paese tra Nord e Sud e i processi di segmentazione del mercato del lavoro. Mentre nelle regioni del Nord, di fronte a una domanda di lavoro molto dinamica, l'offerta di manodopera straniera svolge un ruolo complementare alla modesta (per motivi demografici) offerta di lavoro locale, per le regioni del Mezzogiorno le caratteristiche dell'occupazione prevalente degli immigrati vanno cercate innanzitutto nei processi di segmentazione⁶.

² Fondazione Internazionale Lelio Basso, *Immigrazione: lavoro e diritti*, Schede di documentazione *on-line* del Progetto consortile di Educazione allo sviluppo, www.internazionaleleliobasso.it

³ Pugliese, E. (a cura di) Rapporto immigrazione. Lavoro sindacato, società, Roma Ediesse, 2000

⁴ Caritas/Migrantes, *Immigrazione Dossier Caritas 2007*, Idos, Roma 2007

⁵ Pugliese, E. (a cura di), *L'inserimento dei lavoratori stranieri nell'economia e nel mercato del lavoro a Roma*, Rapporto di ricerca per l'Osservatorio permanente sull'economia romana, Fondazione Internazionale Lelio Basso, Roma, aprile 2001

⁶ Pugliese E., *Gli immigrati nel mercato del lavoro e i modelli regionali di inserimento*, in Carchedi F., (a cura di), *La risorsa inaspettata. Lavoro e formazione degli immigrati nell'Europa mediterranea*, Ediesse, Roma, 1999

1.1. La varietà dei fenomeni migratori locali. Tre esempi di popolamento

L'analisi dei dati contenuti nel V Rapporto pubblicato dal CNEL sugli indici di integrazione degli immigrati⁷ ci permette di confrontare le condizioni d'accoglienza e i processi di inserimento socio-lavorativo degli immigrati nelle diverse aree del paese. Per quanto riguarda le cinque province prese in esame in questa ricerca, troviamo molte differenze per quanto concerne il numero di presenze, i diversi indici di stabilizzazione e quelli di inserimento lavorativo.

In generale, e da diversi anni, sono le regioni settentrionali, e in particolare l'area nord orientale, quelle con le migliori condizioni per l'inserimento socio-lavorativo degli immigrati. Nelle fasce più basse della classifica elaborata dal CNEL si trovano invece tutte le regioni del Mezzogiorno e delle Isole a eccezione dell'Abruzzo che è situato nella zona media della graduatoria.

Come possiamo vedere nella tabella sottostante (tab. 1), due delle province dove è stata svolta la presente ricerca, Brescia e Treviso, si trovano tra le 10 con l'indice complessivo di integrazione più alto.

N° ord.	Province	Integrazione
1	Trento	massima
2	Brescia	massima
3	Prato	massima
4	Vicenza	massima
5	Reggio E	massima
6	Treviso	massima
7	Lecco	massima
8	Mantova	massima
9	Bergamo	massima
10	Trieste	massima

Fonte: CNEL/Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes

Per quanto riguarda le altre tre province indagate, Roma si trova al 54esimo posto con un indice complessivo di integrazione medio. Palermo e Brindisi sono situati al 90esimo e 99esimo posto rispettivamente con un indice d'integrazione minimo.

Dall'analisi dei singoli indici è possibile trarre un quadro più articolato delle differenze tra le diverse province indagate. Per quanto riguarda l'indice di Polarizzazione⁸, Roma, Brescia e Treviso si trovano all'interno dei primi dieci posti della classifica con una polarizzazione alta, mentre Palermo e Brindisi, al 77esimo e 97esimo posto rispettivamente, hanno un indice di polarizzazione minimo.

⁷ CNEL, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. V rapporto*, Roma, 2007, www.cnel.it

⁸ L'indice di Polarizzazione è complessivo di: indicatore di presenza, indicatore di incidenza sulla popolazione complessiva, indicatore d'incremento, indicatore di permanenza, indicatore di soggiorno stabile, indicatore di densità, indicatore di ricettività migratoria interna.

Guardando invece l'indice di Stabilità Sociale⁹ nessuna di queste province raggiunge il livello massimo, occupato in questo caso da altre province come ... Treviso e Brescia, al 33esimo e al 34esimo posto rispettivamente hanno un alto indice stabilità sociale. Palermo (67esimo posto) e Brindisi (76esimo posto) presentano un indice medio, mentre a Roma (94esimo posto) la stabilità sociale degli immigrati risulta essere bassa.

Secondo l'indice di Inserimento Lavorativo¹⁰, invece, la classifica segue la tendenza generale descritta nell'indice di integrazione complessivo. Brescia (5° posto) e Treviso (13esimo posto) presentano indici di inserimento lavorativo massimi. Roma (75esimo posto) si trova nella fascia media, mentre Palermo e Brindisi (98esimo e 101esimo posto rispettivamente) hanno un indice di inserimento lavorativo tra gli immigrati minimo.

Un altro elemento di differenziazione tra queste cinque province è costituito dalle diverse nazionalità più presenti e che rispondono ai diversi fattori di attrazione del territorio, alla forza di determinate “reti etniche”, alle caratteristiche della domanda di lavoro, ecc. che operano nei vari contesti. A Brescia le comunità più presenti sono la pakistana, l'egiziana e la cinese, inserite in un mercato del lavoro con una forte componente di *etnicizzazione*¹¹ in virtù della quale il 30% degli addetti all'agricoltura, il 70% degli addetti alla zootecnia e il 40% degli addetti all'edilizia sono immigrati.

A Treviso sono invece i marocchini a fare la parte del leone incidendo per circa il 26% sul totale della popolazione straniera residente, seguiti dai cittadini rumeni, albanesi e macedoni. I lavoratori stranieri sono inseriti soprattutto nel settore meccanico-metallurgico, in quello del commercio, nell'edilizia e nel settore del legno-mobilia. In queste due province, come abbiamo precedentemente accennato, la partecipazione al mercato del lavoro dei cittadini stranieri è favorita dal sempre più marcato squilibrio demografico che interessa le fasce d'età più giovani della popolazione autoctona. Nel caso romano, dove convivono ormai 170 diverse nazionalità, i paesi più rappresentati sono la Romania, le Filippine, la Polonia e la Albania.

Nella capitale, fin dall'inizio le donne sono inserite nel settore del lavoro domestico e di cura, mentre gli uomini, sin dagli anni '90, sono principalmente occupati nell'edilizia e nelle imprese di servizi.

A Brindisi, fortemente caratterizzata dalla presenza albanese sin dai primi anni '90, il principale settore d'inserimento lavorativo degli immigrati è rappresentato dall'agricoltura, seguito dall'edilizia e dai servizi.

Per quanto riguarda l'area palermitana, la nazionalità sri lankesa è la prima per numero di presenze, seguita da quella tunisina, bengalese, marocchina e mauriziana. Gli stranieri sono prevalentemente occupati nel settore dell'informatica e dei servizi alle imprese, nel settore alberghiero e della ristorazione e in quello delle costruzioni. I cittadini provenienti dallo Sri Lanka, che costituiscono circa il 14,5% del totale degli stranieri, sono impegnati con più frequenza nei settori della collaborazione domestica e dell'assistenza alla persona.

Diversa è anche l'incidenza della componente immigrata regolare sul totale della popolazione. Mentre province come Brescia, Treviso e Roma registrano un'incidenza superiore all'8%, Palermo e Brindisi non arrivano al 2% di stranieri sul totale della popolazione residente.

⁹ L'indice di Stabilità Sociale è complessivo di: indicatore d'inserimento femminile nel lavoro, indicatore di soggiorno permanente, indicatore di devianza, indicatore di ricongiungimento familiare, indicatore di ospedalizzazione, indicatore di acquisizione della cittadinanza, indicatore di natalità.

¹⁰ L'indice di Inserimento Lavorativo è complessivo di: indicatore di disoccupazione complessiva, indicatore di fabbisogno relativo di manodopera straniera, indicatore del potere di assorbimento del mercato lavorativo, indicatore di vitalità del mercato lavorativo, indicatore di impiego dipendente della forza lavoro, indicatore di retribuzione media pro capite, indicatore di imprenditorialità.

11

La presenza femminile all'interno di questa popolazione è in tutte e 5 le province vicina al 50% (a Roma, Brindisi e Palermo è leggermente superiore mentre a Treviso e Brescia è un po' inferiore), in tendenza con il trend di femminilizzazione dei flussi migratori in atto sia a livello nazionale italiano che nell'insieme dei flussi migratori internazionali.

Partendo da questi dati possiamo dividere le 5 aree territoriali indagate in tre grandi "esempi" a seconda dei diversi ambiti di inserimento lavorativo degli immigrati: l'industria diffusa, il basso terziario urbano, i sistemi agricoli¹²:

- quello dell'industria diffusa, tipico delle regioni del Triveneto, che in questo caso troviamo rappresentato da Treviso. È caratterizzato da un ampio tessuto di imprese di piccole dimensioni che occupano prevalentemente manodopera di bassa qualifica, soprattutto maschile e per la maggior parte regolare. Queste aree presentano livelli di disoccupazione molto bassi rispetto alla media nazionale e sono luogo di insediamento di gran parte degli immigrati presenti in Italia. Questi lavoratori stranieri provengono in maggioranza dall'Africa sub-sahariana, dai paesi del Magreb (Marocco e Tunisia in particolare), dall'Europa dell'est e dal sub-continente indiano. Altre aree, nel resto del territorio nazionale, che possono essere inserite in questo "modello" sono la Lombardia orientale e zone sempre più vaste dell'Italia centrale (Emilia, Toscana, Umbria e Marche);
- nelle grandi città come Roma, ma nel nostro caso anche Palermo, a prevalere è il lavoro nel settore dei servizi. Nel mercato del lavoro corrispondente a questo "esempio" metropolitano contraddistinto dal terziario eccellono due grandi aree di occupazione degli immigrati. La più importante è decisamente quella del lavoro domestico e di cura presso famiglie, e la seconda importante area di occupazione, sempre nei servizi, è il comparto del commercio. E' poi soprattutto nelle grandi città che molti immigrati scelgono la strada dell'imprenditoria dando vita a numerose ditte individuali. Altre città italiane che presentano queste caratteristiche sono Milano, Torino, Genova, Napoli, Firenze e Bologna.
- infine il terzo "esempio", in cui possiamo iscrivere Brescia e Brindisi, è quello basato sulla attività agricola. In Italia, l'agricoltura ha tradizionalmente rappresentato un facile sbocco lavorativo per gli immigrati. Si riscontrano però all'interno del territorio nazionale, due diverse situazioni: quella dei sistemi agricoli del Nord e Centro Italia con un crescente impiego di manodopera regolare; quella delle regioni del Mezzogiorno dove troviamo situazioni di diffusa irregolarità, assenza di contratto, pagamenti in nero e una forte diffusione del fenomeno del caporalato.

Il settore dell'edilizia, fortemente caratterizzato dall'impiego di manodopera straniera, è diffuso su tutto il territorio nazionale.

1.2. Una breve panoramica sulle diverse risposte dei sistemi locali di welfare ai bisogni degli immigrati

Come già sottolineato da diverse ricerche sulla tematica dei servizi agli immigrati, e come emerge dai nostri cinque studi di caso, le diverse città italiane mostrano una estesa gamma di modalità nella produzione di politiche pubbliche dell'immigrazione. Le principali differenze sono fondamentalmente riconducibili a vari fattori quali la quantità di risorse messe in gioco, le modalità di interazione tra attori istituzionali e non¹³, la specificità e

¹² Ambrosini M., *La Fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001

¹³ Crosta P., Mariotto A. e Tosi A., *Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano*, Atti convegno 'Migrazioni. Scenari per il XXI secolo', Roma, luglio 2000

l'intensità con cui si presenta l'immigrazione nei diversi territori, la diversa colorazione politica delle giunte, le tradizioni politiche di governo, in particolare legate alle relazioni tra pubblico e privato sociale, la dimensione stessa dei territori, l'efficienza delle singole amministrazioni¹⁴, ecc. In base all'attuazione delle diverse istituzioni locali in materia di politiche d'immigrazione possiamo distinguere tre tipologie prevalenti¹⁵:

- contesti in cui prevale una visione securitaria, che lega popolazioni straniere e problemi di ordine pubblico, e che si traduce prevalentemente in meccanismi regolativi tesi al controllo sociale;
- contesti in cui l'azione amministrativa è caratterizzata dalla scarsità di risorse e di progettualità;
- contesti in cui prevale un atteggiamento caritativo-assistenziale da parte delle istituzioni che si traduce nella produzione di servizi di prima accoglienza destinati alle categorie in condizioni più disagiate;
- contesti in cui le azioni e decisioni della pubblica amministrazione sono frutto anche della concertazione con altri attori locali impegnati in vari modo nel campo dell'immigrazione.

Nella produzione di politiche pubbliche d'immigrazione, in Italia in generale ha tradizionalmente prevalso un atteggiamento più "reattivo" che "attivo". Tuttavia, negli ultimi anni, si assiste in numerosi contesti locali ad una evoluzione verso interventi e politiche più strutturate e concertate. È il caso di Treviso e Brescia, che offrono servizi di primo e secondo livello ben organizzati e strutturati, spesso frutto del coinvolgimento degli altri attori locali impegnati sul territorio. Questi due contesti apparterebbero quindi al quarto gruppo fra quelli precedentemente descritti. La struttura dei servizi presenti a Roma sembra più orientata verso la prima accoglienza anche se, ovviamente, la sua dimensione di metropoli fa sì che al suo interno ci sia una vasta gamma di servizi di diversa natura. Brindisi e Palermo, invece, potrebbero essere inquadrati nella seconda categoria tra quelle sopra elencate. In queste due città l'azione dei diversi enti locali sembra infatti caratterizzarsi per una mancanza di progettualità, così come di fondi da investire in politiche d'immigrazione che vadano oltre la gestione di situazioni d'emergenza.

I principali attori a livello locale coinvolti nell'erogazione dei diversi servizi agli immigrati sono:

Comuni, questura, prefettura, Ulss, associazioni italiane e straniere e cooperative sociali, Caritas, sindacati.

- Per quanto riguarda i **comuni**, i principali servizi erogati sono strutture di accoglienza, informazioni sui percorsi che possono facilitare l'accesso alla risorsa lavorativa ed abitativa, informazioni sulle risorse del privato sociale presenti nella città e sui servizi del territorio; strutture di accoglienza - dormitorio per stranieri; consulenza riferita alla legislazione vigente in materia di immigrazione ed alle pratiche amministrative conseguenti; valutazione e presa in carico di minori stranieri non accompagnati. I diversi comuni si sono generalmente dotati di sportelli o strutture che si occupano direttamente dell'implementazione, gestione ed erogazione di questi servizi. Un'eccezione all'interno dei territori indagati nella nostra ricerca è rappresentata dal

¹⁴ Francesca Campomori, "Le politiche locali dell'immigrazione" in [Amministrare. Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica](#), Numero: 3, dicembre 2005

¹⁵ Crosta P., Mariotto A. e Tosi A., Immigrati, territorio... *op. cit.*

Comune di Brindisi, dove nessuna struttura specificatamente dedicata agli immigrati è mai stata presente in forma stabile e continuativa presso gli uffici comunali;

- la **prefettura** e la **questura** si occupano prevalentemente di attività di tipo burocratico amministrativo, in particolare provvedono al rilascio e rinnovo permesso di soggiorno;
- La **Ulss**-Azienda Unitaria Locale Socio Sanitaria si occupa, come per il resto dei cittadini, delle questioni relative all'assistenza sanitaria. Nel caso di stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, provvedono al rilascio del tesserino STP- stranieri temporaneamente presenti che garantisce le cure ospedaliere urgenti o essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e le cure ambulatoriali.
- Le diverse **associazioni e cooperative** locali possono offrire una vasta gamma di servizi, ma la loro presenza e attività è molto legata alle realtà territoriali. Si passa da contesti dove l'associazionismo è molto esteso e sviluppato come sono i casi di Roma e Treviso, a realtà, come quella di Brindisi e Palermo dove questo settore registra, per quanto riguarda i servizi agli immigrati, delle significative carenze. Ci sono poi delle associazioni come la Caritas, molto impegnate sul fronte dell'immigrazione, e che contano con una diffusione capillare in tutto il territorio nazionale. La Caritas offre principalmente servizi di prima accoglienza (vitto, alloggio, assistenza sanitaria, vestiario...) e di seconda accoglienza (corsi di lingua, formazione professionale, inserimento lavorativo, consulenze a vario titolo...).
- Le diverse **organizzazioni sindacali** svolgono le proprie attività a tutela dei diritti degli immigrati con intensità differente e contribuiscono in generale allo scenario dei servizi rivolti agli immigrati secondo due linee principali d'azione: da un lato attraverso le categorie, dove parliamo di un livello di tutela collettivo e l'attenzione è rivolta verso la figura del lavoratore. Il secondo caso, invece, è l'erogazione di servizi dove l'obiettivo è la tutela individuale.
In concreto i patronati, oltre ai servizi tradizionali erogati indistintamente a cittadini italiani o stranieri, grazie al protocollo firmato con il Ministero dell'Interno, dal 2006 offrono un servizio specifico per i cittadini non comunitari di consulenza e assistenza gratuita nella compilazione delle domande di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, della carta di soggiorno e di richiesta della cittadinanza italiana.

1.3. Transizioni gestionali tra nuove e vecchie strategie

Le cinque sedi INCA prese in esame nel corso della presente ricerca hanno, in maggior o minor misura, cominciato il loro rapporto con un'utenza non esclusivamente italiana molto prima della firma del Protocollo con il Ministero dell'Interno.

Come precedentemente evidenziato, ognuno dei territori indagati ha una storia d'immigrazione con tempi e caratteristiche diverse e di conseguenza, le modalità di incontro e gli approcci del patronato INCA con questa nuova utenza in ciascuna di queste zone è stato diverso. Possiamo infatti riscontrare tracce di un "approccio graduale", che ha caratterizzato Roma, Palermo o Brescia lungo gli anni '90, e un "incontro emergenziale" come nel caso di Brindisi, dove gli intensi sbarchi di cittadini albanesi dal '91 in poi hanno obbligato tutti gli attori del territorio a mobilitarsi, e infine la situazione di Treviso dove i cittadini non italiani hanno consolidato il loro rapporto con la struttura più recentemente, ovvero nei primi anni del 2000.

In generale possiamo osservare come l'incontro fra i cittadini stranieri e le strutture INCA qui in esame sia avvenuto in modo spontaneo e, in tutti e cinque i casi, attraverso la mediazione dei diversi Uffici Stranieri presenti all'interno delle Camere del Lavoro. Il rapporto tra l'INCA e questa struttura è stato determinante anche nella gestione dei servizi tradizionalmente erogati dal patronato all'utenza straniera. Infatti, in quasi tutte le strutture esaminate (solo Palermo costituisce un'eccezione) vi è stata una completa sinergia tra INCA e Uffici Stranieri nella gestione di questa nuova utenza, avendo ambedue mobilitato e rese disponibili le proprie competenze e specificità. Nel caso di Palermo, invece, si assiste alla delega completa di tutti i servizi di competenza dell'INCA all'operatore dell'Ufficio Stranieri, rinviando di fatto a questi tutti gli utenti immigrati che si recano agli sportelli INCA, indipendentemente dalla tipologia del servizio richiesto. Nelle altre strutture esaminate, le pratiche relative ai servizi tradizionali dell'INCA, anche nel caso di utenti stranieri, sono state sempre trattate dagli stessi operatori che si occupavano dell'utenza italiana.

D'altronde, fino alla firma del Protocollo del 2006, i servizi offerti dall'INCA erano gli stessi per i cittadini italiani e per quelli stranieri.

Questi diversi orientamenti hanno ovviamente influito nella posteriore strutturazione dei servizi relativi al rinnovo del Permesso di soggiorno. Mentre a Palermo si è mantenuto il meccanismo del "rinvio" all'Ufficio Stranieri anche dopo la firma del Protocollo, nelle altre quattro sedi la collaborazione con i diversi Uffici Stranieri si è maggiormente strutturata e formalizzata. Allo stesso modo, le modalità di erogazione del servizio e la strutturazione interna del lavoro di *front office* e di *back office* presentano delle diversità da territorio a territorio.

Le differenze riguardano i giorni e gli orari di erogazione del servizio, il numero degli operatori coinvolti, le procedure operative, ecc.

Proviamo qui di seguito a sintetizzare in un quadro alcune di queste caratteristiche che riguardano solamente il servizio relativo al Pds.

sede	orari	n° operatori	modalità di accoglienza
Brescia	lun. mar. giov. 8.30-12.30 14.00-18.00 mercoledì 8.30-14.00 sabato 9.00-12.00	2 + 1 itinerante	turno di arrivo
Brindisi	lun-ven 9.00-13.00 17.00-20.00	1	rinvio appuntamento
Palermo (Uff. Stra.)	lun-ven mattina-appuntamento pom. 16.30-19.00	1+ 1 <i>part time</i>	mattina-appuntamento pom.-turno di arrivo
Roma	martedì 14.30-17.00 mercoledì 9.00-12.30	2	rinvio appuntamento
Treviso	lun-ven 8.30-12.00	1 <i>part time</i>	turno di arrivo/rinvio appuntamento

Come si può vedere ogni sede ha scelto delle strategie diverse nell'implementazione del nuovo servizio. Gli orari e i giorni in cui viene erogato il servizio sono molto diversi, ma in prevalenza, tranne nel caso di Roma, anche se con orari diversi il servizio è disponibile cinque giorni a settimana.

Diversa è anche la modalità di accoglienza. A Brescia, dove il servizio è disponibile nei normali orari di apertura al pubblico della struttura, l'utente prende un numero al momento dell'arrivo e aspetta il suo turno. Nel caso invece di Brindisi e Roma nel momento dell'accoglienza vengono fornite le prime indicazioni sulla documentazione necessaria all'avvio della pratica e un appuntamento per l'effettivo espletamento della pratica. Palermo invece utilizza entrambe le modalità a seconda che l'utente preferisca recarsi allo sportello la mattina o il pomeriggio. Anche a Treviso esiste un sistema di accoglienza basato sul turno di arrivo, ma nel caso si verificano delle mancanze nella documentazione necessaria per il completamento della pratica, all'utente viene dato un appuntamento successivo.

Per quanto riguarda le modalità di *front office*, in tutte le sedi tranne in quella di Treviso la pratica relativa al Pds viene completata durante questa fase. Nella sede trevigiana, invece, durante il lavoro di *front office* viene raccolta la documentazione necessaria, mentre è durante la fase di *back office* che avviene l'effettivo inserimento dei dati nel Portale delle Poste.

Nel lavoro di *back office*, invece, le differenze tra le diverse strutture sono ancora maggiori. Mentre a Brescia e a Brindisi questo consiste nell'inserimento e registrazione informatica di tutte le pratiche nella banca dati, a Roma e a Palermo non esiste nessun lavoro di questo tipo e la fase *back office* è quindi inesistente. A Treviso, invece, si realizza effettivamente la pratica che viene anche registrata nella banca dati e archiviata in modo cartaceo con un codice a lettura ottica che permette l'immediata visualizzazione sul computer di tutti i dati relativi alla pratica.

Possiamo quindi articolare le attività di accoglienza, *front office* e *back office* nel seguente modo:

sede	attività accoglienza	<i>front office</i>	<i>back office</i>
Brescia	- informazione - consegna turno	- espletamento della pratica	- inserimento in banca dati
Brindisi	- informazione - consegna appuntamento	- espletamento della pratica	- inserimento in banca dati
Palermo	- informazioni - consegna turno/appuntamento	- espletamento della pratica	-
Roma	- informazioni - consegna appuntamento	- espletamento della pratica	-
Treviso	- informazioni - consegna turno/appuntamento	- raccolta della documentazione	- espletamento della pratica - archiviazione e inserimento in banca dati

1.4. Servizi dedicati e/o indifferenziati: l'offerta dell'Inca per gli immigrati

Dalle interviste con gli operatori e con i dirigenti delle diverse sedi INCA abbiamo raccolto alcune stime su quanto incidono le attività rivolte agli immigrati sull'operato totale della sede. In concreto, nelle sedi di Treviso, Roma e Brescia, attualmente questa incidenza è calcolata tra il 40% e il 50%. All'interno di queste percentuali ci sono sia le richieste per servizi tradizionali sia quelle relative ai servizi legati al Protocollo, ma ci permettono di capire il forte impatto complessivo che questa utenza ha nell'attuale operato dell'INCA.

I diversi servizi erogati dall'INCA agli utenti stranieri possono essere divisi in due tipologie:

- servizi indifferenziati - sono quei servizi offerti indistintamente a italiani e stranieri, senza differenze nei contenuti o nelle modalità erogative;
- servizi “dedicati” - sono i servizi offerti esclusivamente a cittadini stranieri, differenziati sia nei contenuti che nelle modalità erogative.

L'INCA offre infatti una serie di servizi agli immigrati che spazia dai servizi tradizionali erogati anche ai cittadini italiani, ai servizi che riguardano in particolare questo tipo di utenza.

Fatta eccezione per le pratiche relative alle pensioni di invalidità e di accompagnamento, per avere diritto alle quali i cittadini non comunitari devono essere in possesso della Carta soggiorno, i servizi offerti dall'INCA agli utenti italiani e stranieri sono identici. Le linee guida adottate da tutte le strutture tranne Palermo sono quelle della CGIL in generale per quanto riguarda il rapporto tra immigrati e sindacato, dove si punta a una inclusione totale in cui ogni servizio e ogni categoria devono essere in grado di rispondere e di accogliere i bisogni di cui è portatrice questa parte della popolazione.

Per quanto riguarda i “servizi indifferenziati”, quelli più richiesti dai cittadini stranieri sono praticamente gli stessi in tutte le sedi esaminate:

- indennità di disoccupazione
- assistenza in caso di infortunio sul lavoro
- controllo della posizione assicurativa
- controllo della posizione contributiva
- assegni sociali

Possiamo comunque sottolineare alcune piccole differenze tra i diversi territori come per esempio il fatto che a Brindisi ci sia anche un'alta richiesta per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione agricola o che a Roma, dove la presenza di immigrati è tra quelle con maggior anzianità nel territorio nazionale, molte persone cominciano a rivolgersi all'INCA per richieste relative alle prestazioni pensionistiche.

Per quanto riguarda i servizi “dedicati” questi si riferiscono attualmente al Protocollo firmato con il Ministero dell'Interno per l'assistenza nella richiesta di rilascio o rinnovo del Permesso o della Carta di soggiorno. L'impatto di queste nuove attività all'interno del lavoro operativo delle diverse sedi è stato molto forte in tutti i cinque casi. Si pensi solo ad esempio all'incidenza a livello di tempo che comportano queste pratiche. Mentre le pratiche relative agli altri servizi hanno una durata media di dieci-quindici minuti, una pratica semplice di Permesso di soggiorno dura in media approssimativamente una trentina di minuti. Questo forte impatto, non solo sul lavoro degli operatori ma anche sulla gestione della accoglienza e dei tempi di attesa, ha indirizzato, come abbiamo visto, alcune delle sedi esaminate verso il sistema di appuntamenti.

Si tratta inoltre di pratiche completamente nuove per gli operatori, e per la cui realizzazione e implementazione ogni sede INCA ha dovuto provvedere a corsi di formazione per il personale interno alle strutture. Le modalità e i tempi della formazione sono anche essi diversi fra le sedi esaminate. Brindisi, come sede sperimentale del servizio, ha ricevuto una attenzione specifica in questo senso e ha quindi realizzato il periodo di formazione, rivolto a tutti gli operatori, in un periodo precedente. Brescia, dopo il periodo di formazione iniziale continua ad aggiornarsi costantemente attraverso le informazioni e gli aggiornamenti giuridici che gli fornisce l'INCA nazionale. Gli operatori della sede di Roma hanno ricevuto un piccolo corso di formazione impartito da alcuni degli operatori del CELSI, ma è stato percepito come scarso. A Treviso vengono offerti periodicamente corsi di formazione e aggiornamento. La struttura regionale organizza alcuni incontri a cadenza mensile o bimestrale tenuti da diversi esperti interni e esterni al sindacato.

Durante il periodo iniziale si sono riscontrati alcuni problemi che hanno riguardato in generale tutte le sedi. Questi sono soprattutto riferiti ai rapporti con le Poste e a problemi tecnici del portale informatico dove devono registrare la pratica. Altri problemi legati al periodo di avvio del servizio che sono poi stati risolti nel tempo riguardavano l'enorme affluenza di utenti iniziale e la mancanza di reali e concrete informazioni da parte dell'utenza sul nuovo servizio.

Altri problemi invece presenti sin dall'inizio e che permangono tutt'oggi sono quelli legati alle difficoltà linguistiche. Questa problematica incide notevolmente sull'effettiva erogazione dei servizi creando non poche difficoltà sia agli operatori che agli utenti immigrati. Inoltre, grava anche sui tempi di erogazione del servizio allungandoli notevolmente o provocando che l'utente sia più volte costretto a ritornare per non aver capito correttamente le informazioni fornite dall'operatore. Nel caso di Brescia la struttura cerca di risolvere queste difficoltà coinvolgendo volontari di diverse nazionalità che offrono le loro competenze linguistiche durante il lavoro di accoglienza e *front office*.

1.5. L'Inca ed i network territoriali di intervento: isolamento vs collaborazione?

Il lavoro in rete, inteso come il complesso delle relazioni che lega tra loro le parti che compongono una collettività, o un suo particolare settore, è ormai affermato e riconosciuto come una necessità in molti settori della società, in particolare nei diversi sistemi di servizi alla persona.

Il caso specifico delle diverse sedi territoriali dell'INCA si presterebbe in modo particolare a questa modalità di lavoro dal momento che queste fanno parte di una rete di relazioni, sia all'interno, tra gli attori che appartengono al patronato e, a un secondo livello, tra le diverse strutture della CGIL, sia verso l'esterno, ovvero con altri elementi del mondo del sociale e della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il tema specifico dell'immigrazione, un primo elemento positivo derivante dal lavoro in rete riguarda quella che possiamo definire una "ottimizzazione delle conoscenze", ovvero, gestire le informazioni in modo tale che la soluzione ad un determinato problema, individuata da una delle sedi con dispendio di tempo ed energie, sia a disposizione di tutti gli altri, secondo un principio di condivisione delle risorse.

Un secondo fattore d'interesse è che un efficace lavoro di rete, soprattutto a livello interno alla CGIL, contribuirebbe positivamente alla "rottura dell'isolamento", ovvero l'uscita degli immigrati dagli spazi e dai servizi ad essi specificatamente dedicati all'interno del sindacato. Un tipo di impegno proprio della CGIL che ha tradizionalmente identificato nella parità di trattamento il principio che meglio può proteggere l'immigrato dagli abusi a cui lo espone la sua intrinseca debolezza economico-sociale.

Esistono tuttavia profonde differenze nelle relazioni che si possono creare tra due o più attori. Queste riguardano da un lato il tipo di contatto che si viene a stabilire fra essi, dall'altro riguardano i diversi attori coinvolti, il loro ruolo all'interno del sistema e la loro collocazione geografica. In merito al tipo di rapporto che si può creare tra due strutture si possono rilevare un gran numero di tipologie diverse: si va da contatti telefonici o telematici sporadici su questioni secondarie, a vere e proprie collaborazioni nella gestione del servizio. Tra queste due estremi si possono trovare innumerevoli modalità di relazioni diverse, che contribuiscono allo sviluppo della rete.

Nel nostro caso in particolare è opportuno individuare tre tipologie di rete in cui possono essere inserite le sedi locali dell'INCA:

una rete interna al patronato, che va dai rapporti con altre sedi INCA appartenenti alla medesima realtà locale o a realtà locali diverse, ai contatti con la struttura nazionale;

una rete con le altre strutture della CGIL;

una rete con altri attori del territorio legati al mondo dell'immigrazione o dei servizi in generale.

Per quanto riguarda la prima, in realtà non si può parlare di "rete" vera e propria tra le diverse sedi INCA a questo livello, non potendosi riscontrare relazioni istituzionali o i requisiti di continuità nei contatti tra le realtà attive sul territorio. Questo è dovuto, probabilmente, al fatto che i servizi INCA specifici per la popolazione immigrata sono di creazione abbastanza recente. I contatti con la struttura nazionale sembrano essere di diversa intensità nelle cinque sedi indagate. Un elemento comune e unanimemente valutato molto positivamente da tutte le strutture è il costante aggiornamento nell'ambito giuridico-normativo fornito dall'INCA nazionale per quanto riguarda le questioni specifiche legate agli immigrati. Il contatto con le altre sedi INCA territorialmente vicine avviene nella maggior parte dei casi attraverso il personale itinerante.

Analizzando le relazioni che il patronato sviluppa con le altre strutture della CGIL sarebbe riduttivo limitarsi a considerare unicamente quelle relative al mondo dei servizi.

Al contrario, la reale integrazione passa anche attraverso una rete di contatti con le diverse categorie che si occupano secondo le proprie competenze della tutela di tutti i lavoratori, ivi compresi i lavoratori immigrati. Questo tipo di rete rappresenta un progetto piuttosto complesso da realizzare, in quanto mette in relazione strutture più che mai diverse tra loro, con storie differenti e modi di operare spesso totalmente diversi, che operano in campi distinti ma che in alcuni casi possono sovrapporsi. Se da un lato, dunque, l'idea di mettere in contatto tra loro tutte le realtà del sindacato comporta evidenti benefici nella circolazione delle notizie, dall'altro costringe ad uno sforzo notevole per superare le differenze nel modo di operare.

Rispetto, quindi, al rapporto con le altre strutture della CGIL quello più strutturato e di maggiore importanza è, come abbiamo più volte accennato, quello stabilito nei diversi territori con i diversi Uffici immigrati della CGIL. Questa relazione potrebbe essere definita, tranne che per il caso di Palermo, di quasi completa sinergia, in grado di utilizzare le diverse competenze e esperienze di ambedue le strutture a vantaggio di un migliore servizio agli utenti stranieri.

Per quanto riguarda le altre strutture interne al sindacato i rapporti variano dal semplice "rimando" degli utenti nel caso in cui le loro richieste non siano competenza dell'INCA ma possano essere comunque soddisfatte dal sindacato, a relazioni di rete più consistenti con alcune categorie più "sensibili" alle questioni legate ai lavoratori immigrati come la FILLEA.

La rete con gli altri attori presenti sul territorio presenta anche essa delle diversità nelle cinque aree esaminate. Nel caso di Palermo e Roma un rapporto strutturato con altre realtà locali interessate alla questione migratoria sembra ancora da costruire, mentre nei casi di Brescia, Treviso e Brindisi il lavoro di messa in rete con altri enti è già stato avviato e avviene in modo costante, anche se non è regolato da accordi formali o protocolli. Le sedi INCA hanno tradizionalmente rapporti forti e ben radicati con numerosi attori territoriali, pubblici e non, che costituiscono un grande potenziale se orientati e sviluppati anche per quanto riguarda le questioni legate all'immigrazione.

In tutte le cinque sedi indagate, il rapporto con le altre realtà territoriali che si occupano di immigrazione passa comunque fondamentalmente attraverso i diversi Uffici stranieri, che pur non facendosi promotori di una rete vera e propria, permettono alle diverse sedi INCA di mantenere contatti con numerose realtà sul territorio locale impegnate sul versante immigrazione.

Si tratta quindi di una rete molto giovane, che non ha con ogni probabilità ancora avuto il tempo per trovare figure di riferimento attraverso cui costruirsi e ampliarsi, e che se da un lato vanta una notevole copertura del territorio, dall'altro si deve confrontare con una molteplicità di realtà piccole da mettere in contatto tra loro.

Capitolo 2 – L'INDAGINE IRES: UNA ZOOMATA SUI CITTADINI MIGRANTI CHE SI RIVOLGONO ALL'INCA

Come è stato spiegato nel paragrafo dedicato alla metodologia, in ognuna delle cinque sedi INCA coinvolte nell'indagine, sono stati realizzati 50 questionari indirizzati agli utenti stranieri non comunitari che si sono rivolti alle suddette sedi del Patronato durante il periodo della ricerca.

2.1. Alcuni percorsi migratori a confronto

Il questionario è suddiviso in diverse parti, nella parte iniziale vengono raccolte informazioni sugli utenti di carattere generale, relative al genere, all'età, al paese di provenienza e alla storia personale, con riferimento particolare al percorso migratorio e al rapporto con l'Italia.

Il questionario è stato rivolto a un totale di 250 utenti immigrati, nello specifico sono stati intervistati 157 uomini e 93 donne. Per quanto riguarda l'età, la fascia più rappresentata è stata quella compresa tra i 31 ed i 40 anni, con 84 utenti, tra cui 51 uomini e 33 donne. A seguire le altre fasce d'età sono state quella tra i 21 ed 30 anni, con 58 persone, 40 sono uomini e 18 sono donne e quella tra i 41 e i 50 anni, con 57 utenti, dove gli uomini sono 39 e le donne sono 18. Mentre i meno rappresentati sono stati coloro che si trovano al di sotto dei 20 anni, con soltanto 11 tra il totale degli utenti intervistati, 7 uomini e 4 donne.

Considerando invece la provenienza, osservando la tabella sottostante, si può notare che l'area di provenienza maggiormente rappresentata è stata quella del continente africano, con 100 persone tra i 250 cittadini non comunitari intervistati, di cui 69 uomini e 31 donne. Per quanto riguarda le altre aree di provenienza, l'Est Europa ha 72 utenti, con 42 uomini e 30 donne, poi l'Asia con 58 persone, di cui 42 sono uomini e 16 sono donne ed infine l'America Latina con 20 tra gli utenti immigrati intervistati e solo in questo caso le donne intervistate sono state di più rispetto agli uomini, 16 le prime e soltanto 4 i secondi.

Tab. 1. Il profilo degli utenti non comunitari (uomini e donne; classe d'età; area di provenienza).

	uomini	donne	totale
Totale	157	93	250
<i>Classi d'età</i>			
fino a 20 anni	7	4	11
da 21 a 30 anni	40	18	58
da 31 a 40 anni	51	33	84
da 41 a 50 anni	39	18	57
oltre 50 anni	20	20	40
<i>Area di provenienza</i>			
Africa	69	31	100
Est Europa	42	30	72
Asia	42	16	58
America Latina	4	16	20

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Considerando nello specifico i paesi d'origine degli utenti coinvolti nell'indagine, possiamo osservare chiaramente che, su un totale di 250 cittadini non comunitari intervistati presso le cinque sedi dell'INCA, ben 52 provengono dall'Albania, di cui 34 sono uomini e 18 sono donne, anche se precedentemente abbiamo osservato che l'area di provenienza

maggiormente rappresentata è stata l'Africa. A seguire, l'altro paese con il numero maggiore di cittadini è stato il Marocco, con 36 persone, ed anche in questo caso sono gli uomini a prevalere con 27 unità e le donne invece sono soltanto 9. Il Bangladesh è il terzo paese più rappresentato, con 22 persone intervistate, di cui 19 uomini e 3 donne.

Gli altri paesi invece non superano le dieci unità, fatta eccezione per le Filippine con 11 utenti intervistati, di cui 1 uomo e 10 donne.

Tab. 2. Paesi di provenienza degli utenti non comunitari (uomini e donne)

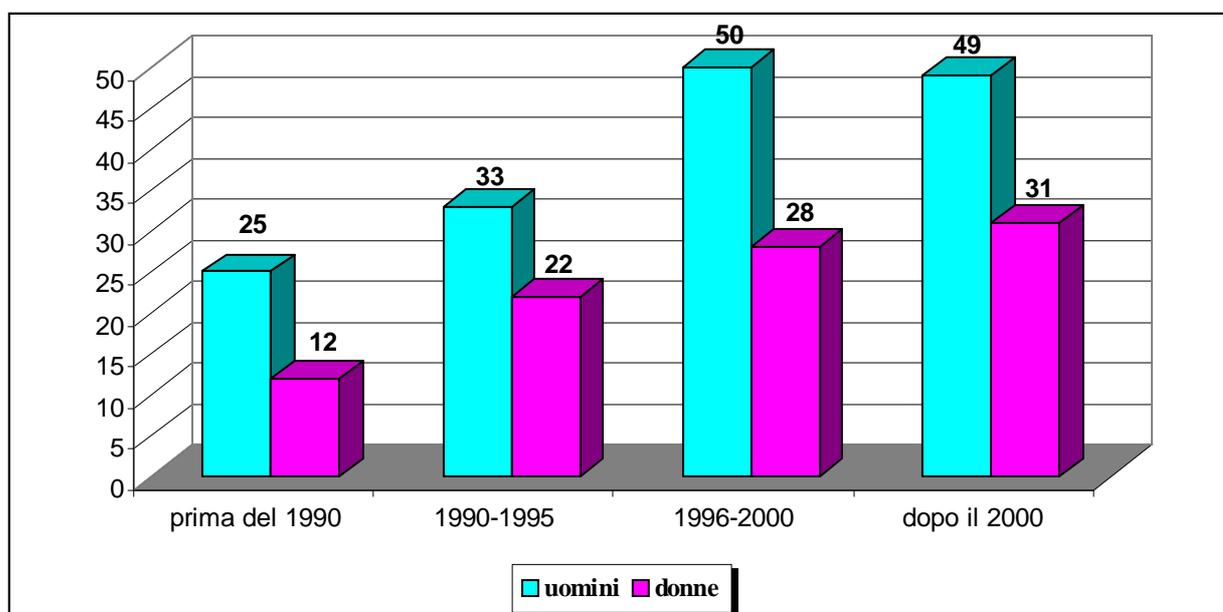
	uomini	donne	totale
<i>Africa</i>			
Burkina Faso	5	1	6
Camerun	1	0	1
Capo verde	0	2	2
Congo	2	0	2
Costa d'avorio	5	3	8
Egitto	4	0	4
Etiopia	1	1	2
Gambia	2	0	2
Ghana	3	2	5
Kenya	0	1	1
Liberia	0	1	1
Marocco	27	9	36
Nigeria	1	4	5
Repubblica di Guinea	1	0	1
Senegal	11	0	11
Sudan	1	1	2
Tunisia	5	5	10
Zambia	0	1	1
<i>Est Europa</i>			
Albania	34	18	52
Kosovo	1	0	1
Macedonia	3	0	3
Moldavia	1	4	5
Serbia	3	1	4
Ucraina	0	7	7
<i>Asia</i>			
Bangladesh	19	3	22
Cina	7	0	7
Filippine	1	10	11
India	3	2	5
Mauritius	4	0	4
Pakistan	3	0	3
Sri lanka	5	1	6
<i>America Latina</i>			
Brasile	0	2	2
Cile	0	1	1
Colombia	0	3	3
Ecuador	2	7	9
Perù	1	3	4
Uruguay	1	0	1

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il questionario, dopo aver raccolto informazioni generali relative ai dati anagrafici degli utenti, si è occupato di indagare il loro percorso migratorio, prendendo in considerazione l'anno in cui è avvenuta l'emigrazione, quali sono stati i motivi per cui è stata scelta l'Italia e se si pensa di rimanere a vivere in questo paese oppure no.

Per quanto riguarda l'anno di emigrazione dal proprio paese d'origine o di provenienza, risulta che 80 tra gli utenti intervistati sono emigrati dopo il 2000, in particolare si tratta di 49 uomini e di 31 donne. A seguire 78 sono invece coloro che hanno lasciato il proprio paese tra il 1996 ed il 2000, di cui 50 sono uomini e 28 sono donne. Mentre altri 55 tra gli intervistati sono emigrati tra il 1990 ed il 1995 (33 uomini e 22 donne) ed infine soltanto 37 persone sono partite dal proprio paese prima del 1990 (25 uomini e 12 donne).

Fig. 1. Anno d'emigrazione degli utenti non comunitari (uomini e donne)



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

In merito invece al motivo per cui è stata scelta l'Italia, emerge che tra i 250 utenti, ben 112 hanno scelto questo paese perché ci abitano già parenti o amici, mentre soltanto 52 degli intervistati sono venuti in Italia perché secondo loro era facile ottenere un lavoro. A seguire, altri 31 utenti hanno scelto questo paese perché c'era facilità d'ingresso e soltanto per 9 degli intervistati l'Italia è un paese di transito per andare in una altra nazione. Infine, per concludere, 46 dei cittadini stranieri coinvolti nell'indagine hanno dichiarato di aver scelto questo paese per altri motivi, soprattutto perché l'Italia è un bel posto dove vivere.

Tab. 3. Motivo scelta dell'Italia per gli utenti non comunitari (uomini e donne; classi d'età; area di provenienza)

	facilità di ingresso	transito per un altro paese	facilità reperimento lavoro	abitano parenti/amici	altro	totale
<i>Ttotale</i>	31	9	52	112	46	250
Uomini	22	8	35	65	27	157
Donne	9	1	17	47	19	93
<i>Classi d'età</i>						
fino a 20 anni	1	0	1	8	1	11
da 21 a 30 anni	3	3	7	39	6	58
da 31 a 40 anni	10	3	21	38	12	84
da 41 a 50 anni	11	3	16	9	18	57
oltre 50 anni	6	0	7	18	9	40
<i>Area di provenienza</i>						
Africa	14	9	18	37	22	100
Est Europa	12	0	18	32	10	72
Asia	3	0	14	33	8	58
America Latina	2	0	2	10	6	20

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Una volta che sono stati individuati i principali motivi per cui è stata scelta l'Italia, si è domandato agli utenti se desideravano o meno rimanervi a vivere, ed è emerso chiaramente, come mostra la tabella sottostante, che la maggior parte degli intervistati, ben 184, hanno dichiarato di sì, che rimarrebbero a vivere in Italia. Mentre soltanto 66 non desiderano restarvi.

Tra coloro che desiderano rimanere a vivere in questo paese, 116 sono uomini e 68 sono donne. La maggior parte risulta avere tra i 31 ed i 40 anni ed in prevalenza provengono dall'Africa e dall'Est Europa.

Tab. 4. Restare in Italia o meno (uomini e donne; classi d'età, area di provenienza)

	restare in Italia	non restare in Italia	totale
<i>Totale</i>	184	66	250
Uomini	116	41	157
Donne	68	25	93
<i>Classi d'età</i>			
fino a 20 anni	11	0	11
da 21 a 30 anni	38	20	58
da 31 a 40 anni	62	22	84
da 41 a 50 anni	45	12	57
oltre 50 anni	28	12	40
<i>Area di provenienza</i>			
Africa	62	38	100
Est Europa	62	10	72
Asia	45	13	58
America Latina	15	5	20

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il questionario prosegue considerando anche altri aspetti della vita dei cittadini stranieri intervistati. In particolar modo si è occupato di indagare il livello di conoscenza dell'italiano, quali altre lingue conoscono e fino a che età hanno proseguito gli studi.

Per quanto riguarda la conoscenza della lingua italiana il questionario ha preso in considerazione diversi aspetti, il livello di comprensione, nel parlarlo, nella lettura e nella scrittura. Si può osservare che più della metà degli utenti intervistati possiede un livello di comprensione dell'italiano buono, si tratta di 122 persone, o abbastanza buono, ovvero 98 tra gli intervistati. Anche nel parlarlo la maggioranza degli utenti dichiara di avere sia una buona capacità, con 89 cittadini non comunitari intervistati sia abbastanza buona con 102 utenti. In merito invece alle capacità di lettura e di scrittura nella lingua italiana, coloro che possiedono un livello buono o abbastanza buono risultano essere di meno rispetto ai valori precedenti, come dimostra la tabella sottostante.

Tab. 5. Livello di conoscenza della lingua italiana da parte degli utenti non comunitari (uomini e donne)

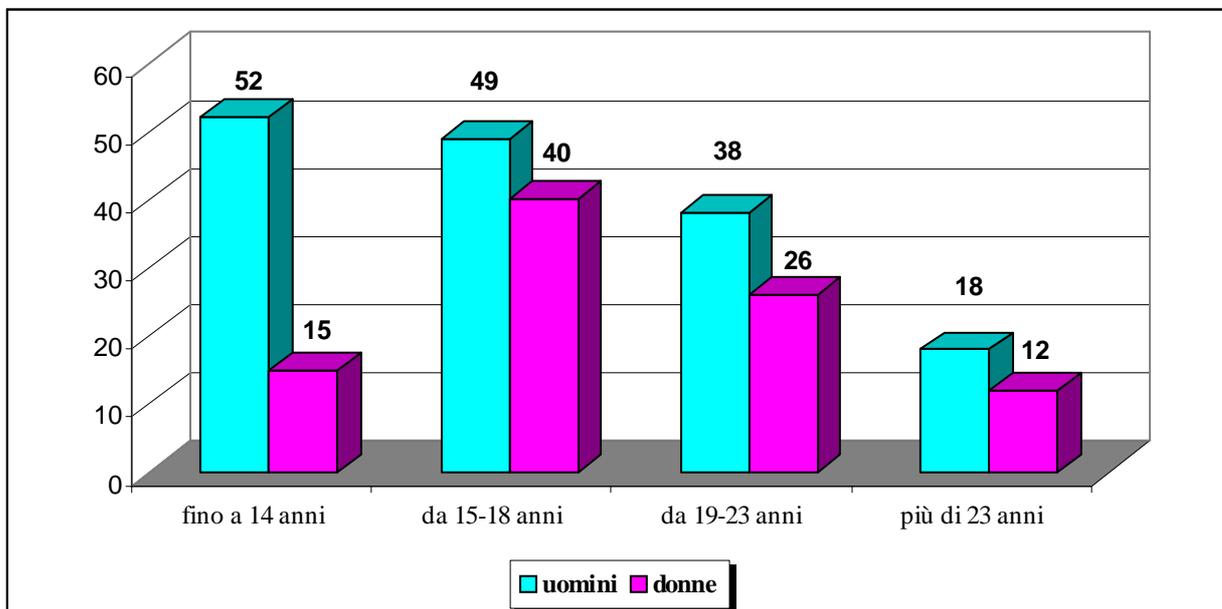
livello di conoscenza	uomini	donne	totale
<i>Comprensione</i>			
nessuno	1	0	1
scarso	23	6	29
abbastanza	62	36	98
buono	71	51	122
<i>Parlato</i>			
nessuno	5	0	5
scarso	39	15	54
abbastanza	61	41	102
buono	52	37	89
<i>Lettura</i>			
nessuno	30	10	40
scarso	34	20	54
abbastanza	45	33	78
buono	48	30	78
<i>Scrittura</i>			
nessuno	40	19	59
scarso	39	32	71
abbastanza	39	19	58
buono	39	23	62

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Infine riguardo agli studi svolti, il questionario ha chiesto agli utenti fino a che età avessero portato avanti i propri studi.

Osservando il grafico 2 si può notare che tra gli utenti uomini non comunitari intervistati, una parte, 52 persone, ha proseguito gli studi fino ai 14 anni di età, ed un'altra nella fascia d'età compresa tra i 15 ed i 18 anni, con 49 tra gli intervistati. Mentre, per quanto riguarda le donne straniere coinvolte nell'indagine, 40 hanno dichiarato di aver proseguito gli studi fino ai 15-18 anni, mentre 26 di loro hanno continuato a studiare nell'arco d'età compreso tra i 19 ed i 23 anni. Infine, risulta che soltanto 30 tra gli utenti intervistati, di cui 18 sono uomini e 12 sono donne, hanno studiato oltre i 23 anni.

Fig. 2. Et  in cui gli utenti non comunitari hanno lasciato gli studi (uomini e donne)



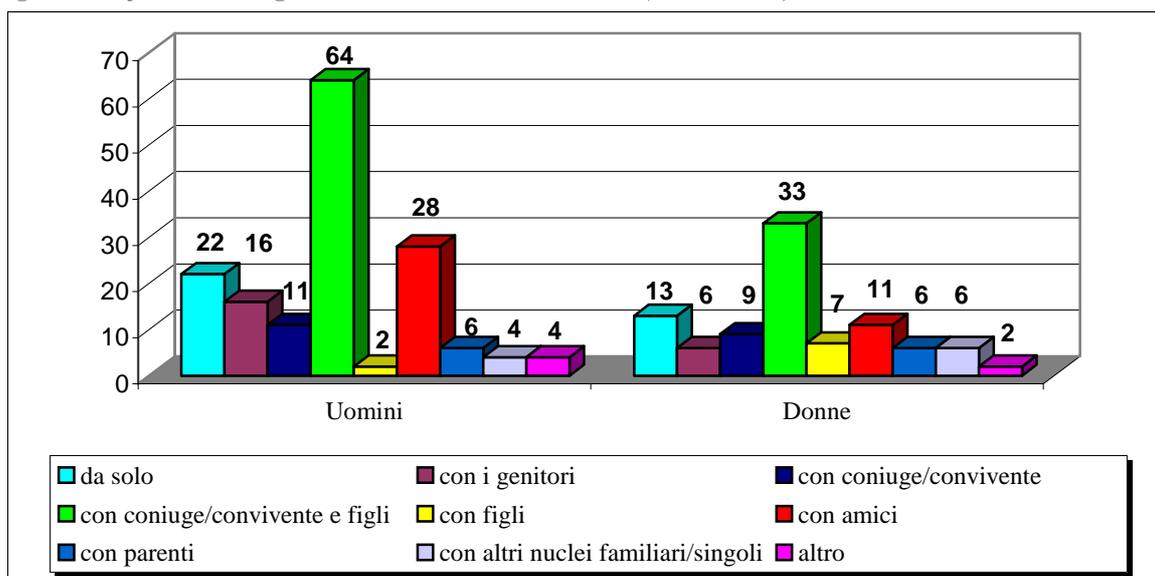
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

2.2. Condizioni di vita e di lavoro

Il questionario ha inoltre dedicato una particolare attenzione alla condizione abitativa e a quella lavorativa degli utenti non comunitari intervistati presso le sedi INCA coinvolte nella ricerca.

Per quanto riguarda la situazione alloggiativa, dall'elaborazione delle interviste emerge chiaramente che molti degli utenti vivono con il coniuge o il convivente e con i figli, in particolare hanno risposto in questo modo 64 uomini e 33 donne tra gli intervistati. Gli altri utenti in prevalenza sembrano vivere o con gli amici, di cui 28 sono uomini e 11 sono donne, o da soli, tra cui 22 uomini e 13 donne. Gli altri utenti invece vivono, con i genitori (22 in totale), o soltanto con il coniuge o con il convivente (20), o con i propri parenti (12), o con altri nuclei familiari o singoli (10), o soltanto con i figli (9), o in altre condizioni ancora (6).

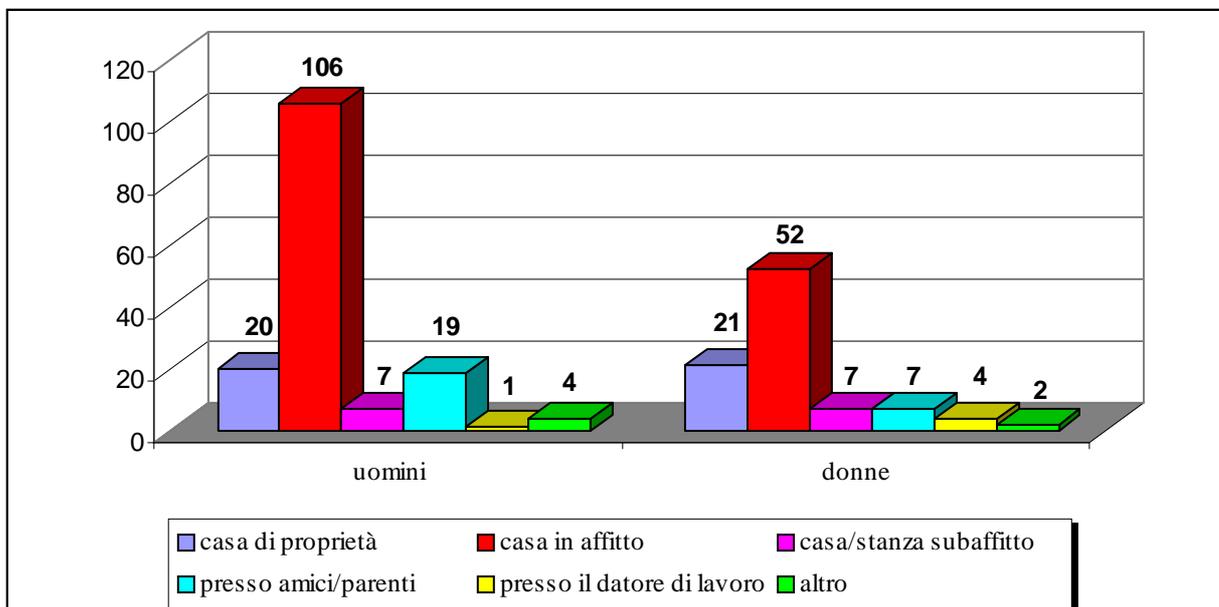
Fig. 3. Condizione abitativa degli utenti non comunitari. Con chi vivono (uomini e donne)



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Sempre con riferimento alla condizione abitativa, si è indagato anche in merito al luogo dove vivono i cittadini stranieri intervistati. Osservando la figura 4 si può notare che sia la maggior parte degli uomini che delle donne, vivono in una casa in affitto. I primi sono 106 e le seconde sono 52.

Fig.4. Condizione abitativa degli utenti non comunitari. Dove vivono (uomini e donne)



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

A seguire, per quanto riguarda gli uomini, altri 20 vivono in una casa di proprietà ed altri 19 presso amici o parenti. Mentre tra le donne intervistate, ben 21 vivono in una casa di proprietà e soltanto 7 da parenti o amici. Gli altri utenti intervistati invece sono divisi tra coloro che vivono in una casa o in una stanza in subaffitto, 7 uomini e 7 donne, tra coloro

che stanno presso il proprio datore di lavoro, 1 uomo e 4 donne e infine 4 uomini e 2 donne hanno dichiarato di vivere in altre sistemazioni.

Un altro aspetto affrontato durante la ricerca riguarda la condizione lavorativa degli intervistati ed è stato considerato sia il tipo di attività che svolgevano nel paese d'origine sia quella che svolgono in Italia attualmente.

Dall'elaborazione dei dati emerge che prima di partire, nel loro paese d'origine, ben 77 tra gli utenti intervistati erano studenti, di cui 51 uomini e 26 donne. A seguire, 58 di loro possedevano un contratto a tempo indeterminato, gli uomini 34 e le donne 24, mentre 46 lavoravano senza contratto, 32 uomini e 14 donne. Per quanto riguarda invece l'area di provenienza, si osserva che tra coloro che erano studenti, ben 35 vengono dall'Africa, mentre tra quelli che possedevano un contratto a tempo indeterminato la maggior parte, 28, provengono dall'Europa centro-orientale.

Tab. 6. Posizione lavorativa degli utenti non comunitari nel loro paese d'origine (uomini e donne; classi d'età; area di provenienza)

	contratto regolare a termine	contratto regolare stabile	senza contratto	cerca prima occupazione	cerca occupazione	studente	casalinga	altro
<i>Totale</i>	16	58	46	10	18	77	10	15
Uomini	11	34	32	7	13	51	0	9
Donne	5	24	14	3	5	26	10	6
<i>Classi d'età</i>								
fino a 20 anni	0	0	0	0	0	11	0	0
da 21 a 30 anni	4	2	10	1	5	34	2	0
da 31 a 40 anni	9	18	19	5	5	18	4	6
da 41 a 50 anni	3	18	9	1	5	13	3	5
oltre 50 anni	0	20	8	3	3	1	1	4
<i>Area di provenienza</i>								
Africa	8	17	15	7	8	35	5	5
Est Europa	2	28	12	1	5	18	2	4
Asia	5	9	14	1	5	20	1	3
America Latina	1	4	5	1	0	4	2	3

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Sempre in merito al tipo di occupazione, si è indagato anche su quale fosse l'attuale posizione lavorativa in Italia degli utenti immigrati intervistati. In questo caso, come mostra la tabella qui di seguito riportata, la maggior parte dei cittadini stranieri coinvolti nell'indagine dichiara di possedere un contratto a tempo indeterminato, si tratta infatti di 92 persone di cui 58 sono uomini e 34 sono donne. Un'altra parte cospicua degli utenti intervistati ha invece un contratto a tempo determinato, sono in tutto 53 persone e 37 sono uomini e 16 sono donne. Per quanto riguarda l'età, una buona parte di coloro che possiedono un contratto regolare e stabile si trova nella fascia d'età tra i 31 ed i 40 anni (31 persone) e proviene dal continente africano (38 persone).

Tab. 7. Attuale posizione lavorativa degli utenti non comunitari (uomini e donne; classi d'età; area di provenienza)

	contratto regolare a termine	contratto regolare stabile	senza contratto	cerca prima occupazione	cerca occupazione	studente	casalinga	altro
<i>Totale</i>	53	92	14	4	20	12	12	43
Uomini	37	58	3	2	11	9	0	37
Donne	16	34	11	2	9	3	12	6
<i>Classi d'età</i>								
fino a 20 anni	1	0	0	0	1	9	0	0
da 21 a 30 anni	16	24	1	1	3	2	3	8
da 31 a 40 anni	22	31	5	2	8	1	5	10
da 41 a 50 anni	9	27	4	0	4	0	2	11
oltre 50 anni	5	10	4	1	4	0	2	14
<i>Area di provenienza</i>								
Africa	20	38	2	1	9	3	10	17
Est Europa	19	21	5	2	8	5	2	10
Asia	12	23	2	1	2	4	0	14
America Latina	2	10	5	0	1	0	0	2

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

A coloro che hanno un lavoro, il questionario ha anche domandato che tipo di professione nello specifico svolgevano. Senza dubbio l'attività più diffusa, specialmente tra gli uomini, è quella di operaio, si tratta infatti di 59 utenti intervistati, di cui gli uomini sono 51 e le donne sono 8. A seguire, un'altra professione è quella del commerciante ed anche in questo caso si tratta in prevalenza di uomini, su un totale infatti di 25 persone, ben 23 sono uomini e ci sono solo 2 donne. Quest'ultime invece riportano i dati più significativi nell'ambito del lavoro domestico, difatti su un totale di 23 persone gli uomini sono solo 3 e le donne sono 19 e nel lavoro di cura, dove ci sono soltanto 10 donne e nessun'uomo. Infine, un altro tipo di attività abbastanza diffusa, svolta da 14 tra gli utenti intervistati, è quella del bracciante agricolo, di cui 11 sono uomini e 3 sono donne.

Tab. 8. Le occupazioni degli utenti non comunitari (uomini e donne)

	uomini	donne	totale
Addetto pulizie	3	5	8
Artigiano	2	0	2
Autista di camion	1	0	1
Baby sitter	0	1	1
Barista	1	0	1
Bracciante agricolo	11	3	14
Cameriera	0	1	1
Colf	3	19	22
Commerciante	23	2	25
Commessa	0	1	1
Cuoco	3	1	4
Custode	0	2	2
Farmacista	1	0	1
Fattorino	2	0	2
Impiegata	2	1	3
Imprenditore	4	0	4
Infermiera	0	2	2
Insegnante	1	0	1
Interprete	1	0	1
Lavapiatti	2	1	3
Lavoro di cura	0	10	10
Musicista	1	0	1
Operaio	51	8	59
Operaio edile	9	0	9

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

2.3. Forza e marginalità delle reti territoriali di appartenenza

L'ultima parte del questionario è dedicata al rapporto che gli utenti non comunitari intervistati hanno con le strutture territoriali dell'INCA, quali servizi conoscono e quali servizi hanno utilizzato, se hanno riscontrato degli aspetti negativi nel rivolgersi a queste strutture del Patronato, se conoscono gli altri servizi offerti dalla CGIL e se sono iscritti ad un sindacato.

Innanzitutto si è indagato su come gli utenti sono venuti a conoscenza dell'INCA e dei servizi che offre. La maggior parte, 164 persone, tra gli uomini e le donne intervistati, hanno dichiarato di essere venuti a conoscenza dell'INCA attraverso il consiglio di familiari, amici o conoscenti stranieri che si erano già rivolti a questa struttura. Soltanto 44 utenti invece hanno conosciuto le sedi territoriali dell'INCA tramite gli altri organismi della CGIL. Infine i restanti cittadini stranieri intervistati hanno conosciuto il Patronato in altri modi, per esempio attraverso il suggerimento di familiari, amici o conoscenti italiani, attraverso l'ufficio postale o tramite la questura.

Tab. 9. Come gli utenti non comunitari sono venuti a conoscenza dell'INCA

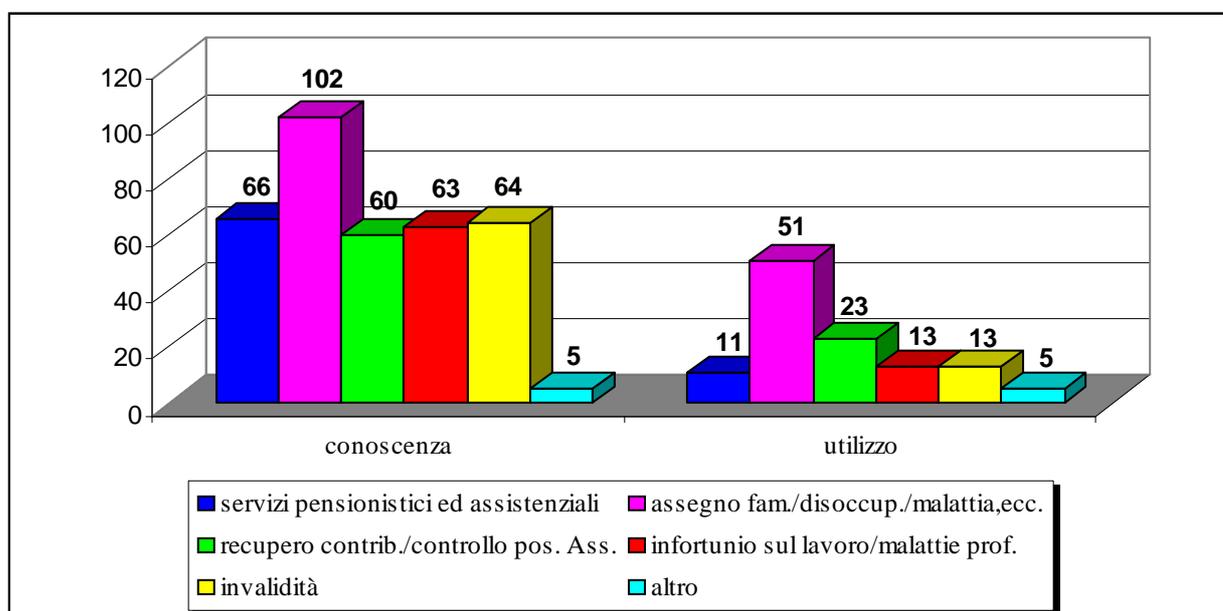
	totale
attraverso altre strutture CGIL	44
attraverso familiari/amici/conoscenti stranieri	164
attraverso familiari/amici/conoscenti italiani	12
attraverso manifesti e/o volantini affissi in luoghi pubblici	3
attraverso la tv/radio (mass-media)	1
attraverso internet	1
attraverso l'ufficio postale	4
attraverso la questura	7
altro	14

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Una volta appreso su come gli utenti fossero venuti a conoscenza delle strutture del Patronato, si è indagato più nello specifico in merito alla tipologia dei servizi offerti dall'INCA, che vengono utilizzati dagli utenti stranieri intervistati.

Dalla figura sottostante (figura 5) si può osservare che il servizio più conosciuto e più utilizzato è quello relativo all'assegno familiare, per disoccupazione, malattia, ect., difatti tra le persone intervistate 102 hanno dichiarato di conoscerlo e 51 di averlo utilizzato. Gli altri servizi invece, come quelli relativi al controllo dei contributi, o in caso di invalidità o di infortunio sul lavoro, sembrano essere conosciuti ed utilizzati di meno da parte degli utenti stranieri e senza dubbio la prestazione meno utilizzata è quella che riguarda i servizi pensionistici ed assistenziali, con soltanto 11 tra i cittadini non comunitari intervistati.

Fig. 5. Gli utenti non comunitari che conoscono ed utilizzano i servizi dell'INCA



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

La maggior parte degli utenti, ovvero 145 tra gli intervistati, non sembra aver riscontrato alcun aspetto negativo nel momento in cui si è rivolto alle strutture dell'INCA. Ci sono stati però 50 cittadini non comunitari che hanno dichiarato di aver trovato file troppo lunghe e servizi che venivano erogati in orari poco agevoli.

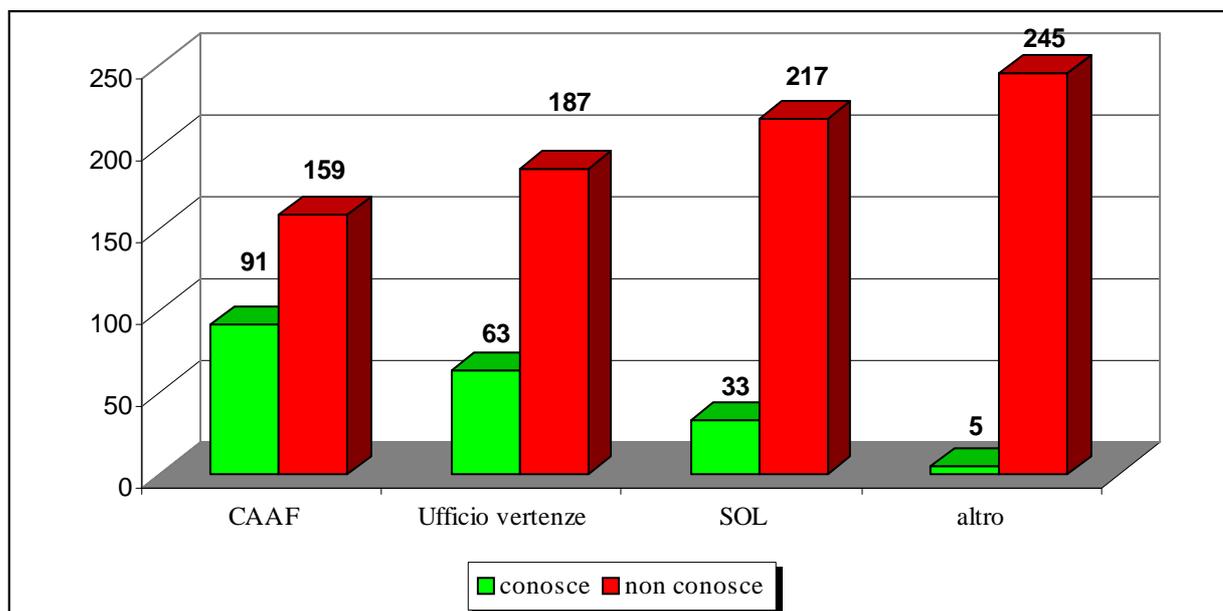
Tab. 10. Gli aspetti negativi riscontrati dagli utenti non comunitari

	totale
nessuno	145
gli appuntamenti hanno tempi troppo lunghi	16
problemi relazionati alla lingua	15
forniscono informazioni limitate	3
tempi di attesa lunghi, orari poco agevoli, file	50
sono poco attrezzati per rispondere ai bisogni	2
gli operatori sono poco disponibili	3
altro	16

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Per quanto riguarda gli altri servizi della CGIL, dalle interviste emerge che la maggior parte degli utenti che si rivolgono all'INCA non sembrano conoscere le altre strutture del sindacato. Comunque il servizio più noto risulta essere il CAAF (Centro Autorizzato Assistenza Fiscale), con 91 utenti, mentre il servizio meno conosciuto è il SOL (Sportelli Orientamento al Lavoro), con soltanto 33 utenti. Infine soltanto 5 tra le persone intervistate hanno dichiarato di conoscere altri servizi della CGIL oltre a quelli proposti dal questionario.

Fig. 6. Gli altri servizi della CGIL che sono conosciuti e non dagli utenti non comunitari



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Infine il questionario ha indagato in merito al rapporto tra gli utenti immigrati ed il sindacato in generale. La maggioranza di coloro che sono stati interpellati ha dichiarato di non essere iscritto a nessun sindacato, si tratta di 145 persone, di cui 77 sono uomini e 68 sono donne.

Tab. 11. Iscrizione e non iscrizione al sindacato da parte degli utenti non comunitari (uomini e donne; classi d'età; area di provenienza)

	iscritto	non iscritto	totale
Totale	105	145	250
Uomini	80	77	157
Donne	25	68	93
<i>Classi d'età</i>			
fino a 20 anni	0	11	11
da 21 a 30 anni	24	34	58
da 31 a 40 anni	31	53	84
da 41 a 50 anni	27	30	57
oltre 50 anni	23	17	40
<i>Area di provenienza</i>			
Africa	43	57	100
Est Europa	27	45	72
Asia	25	33	58
America Latina	10	10	20

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

I motivi che sono alla base della decisione di non iscriversi ad un sindacato sono vari tra gli utenti intervistati. Molti dichiarano di non essersi iscritti perché non ci avevano mai pensato, altri ancora perché credono che non serva a niente o perché erano iscritti in passato ma ora non lo sono più.

Tab. 12. Motivazione della non iscrizione al sindacato da parte degli utenti non comunitari (uomini e donne).

	uomini	donne	totale
credo che non serva a niente	3	7	10
non mi sento rappresentato	3	3	6
non ci ho mai pensato	48	31	79
ero iscritto in passato, ma ora non lo sono più	5	5	10
altro	18	22	40

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Capitolo 3 - IL CASO DELL'INCA DI BRESCIA: LA RICCHEZZA DELLA DIVERSITÀ¹⁶

Abstract.....	33
1. Introduzione e metodologia.....	36
1.1. <i>Il fenomeno migratorio in Lombardia</i>	36
1.2. <i>Istituzioni pubbliche e private che si occupano di persone straniere</i>	39
1.3. <i>Nota Metodologica</i>	41
2. La sede Inca di Brescia e i servizi agli immigrati.....	44
2.1. <i>La struttura dei nuovi servizi</i>	44
2.2. <i>L'offerta dei servizi Inca all'utenza immigrata</i>	45
2.3 <i>La rete territoriale: la sinergia con l'Ufficio Stranieri</i>	48
3. Chi sono gli utenti immigrati.....	51
3.1. <i>I dati in possesso dell'Inca di Brescia sugli utenti immigrati</i>	51
3.2. <i>La nostra indagine sugli utenti immigrati</i>	53
3.2.1. <i>La loro storia migratoria</i>	54
3.2.2. <i>L'inserimento socio-lavorativo</i>	63
3.2.3. <i>I rapporti con il territorio</i>	68

¹⁶ Lo studio di caso è stato curato da Mariangela Grumi, Studio BIFI.

Abstract

Nella prima parte di questo lavoro, si analizza il fenomeno migratorio nella regione Lombardia e specificatamente nella città di Brescia, che è la quarta provincia in Italia per il numero di cittadini stranieri. Nel giugno del 2007, gli immigrati residenti in città erano più di 28.000 unità, rappresentando il 14,5% dell'intera popolazione.

L'immigrazione bresciana, si caratterizza per la presenza di vere e propri flussi migratori con particolari peculiarità per numero di etnie (più di 140) e per genere. Tuttavia, la comunità più consistente, quella pakistana, raggiunge solo il 10% dell'intera popolazione straniera, mentre le prime dieci comunità raggiungono appena il 63% della popolazione straniera. Il progetto migratorio, determina le scelte di vita del migrante e anche le decisioni relative alla coppia, alla costruzione della famiglia e quindi alla natalità e fecondità. Il fenomeno migratorio nel bresciano, risponde anche alla richiesta di manodopera, infatti le assunzioni di cittadini stranieri sono in crescita. Aumentano le imprese con titolare non italiano: 3.580 al 31.12.2006

Brescia, inoltre, ha sviluppato una ricca rete di servizi nell'ambito del lavoro, della casa, della scuola. Servizi pubblici e privati dialogano costantemente tra loro, per affrontare, attraverso i tavoli tecnici, gli svariati problemi e i disagi che questi "nuovi" cittadini vivono nella città.

Il tentativo è quello, pur nel rispetto delle diverse e numerose comunità di stranieri che sono sorte in città, di promuovere una strategia dell'interculturalità insieme ai cittadini autoctoni, attraverso la nascita della "Rete Civica: Brescia città aperta e solidale", con il fine di realizzare eventi (feste, mostre, dibattiti..) e proporre iniziative per risolvere i problemi del territorio.

Ciò che appare a Brescia è che il fenomeno dell'immigrazione sia visto, pur nella fatica che tale complessità porta con sé, come un'opportunità di arricchimento culturale, economico e sociale cercando di superare il disagio e le criticità che gli stranieri possono incontrare e portare nella città.

Per Brescia l'immigrazione non è un problema contingente, ma è un fatto strutturale e i futuri flussi di stranieri che sono attesi in città, sono proprio a confermare questo dato.

D'altro canto, la necessità di avere sul proprio territorio cittadini stranieri inseriti in molti settori lavorativi sembra proprio dimostrare il fatto che senza il loro apporto lavorativo, l'economia locale andrebbe in crisi.

Quasi a confermare quanto appena citato anche la CGIL di Brescia ha da sempre perseguito lo sviluppo di politiche e servizi per facilitare l'inserimento nella realtà sociale ed economica della città di Brescia e nella provincia di cittadini stranieri e di diffondere un atteggiamento solidale nei loro confronti.

In effetti, l'Ufficio stranieri della CGIL di Brescia, ha una ricca storia ed è nato con l'obiettivo di aiutare le persone straniere a inserirsi nel tessuto sociale ed economico cittadino, di garantire e tutelare i loro diritti e con il passare degli anni, ha visto una crescente affluenza di utenti provenienti dall'Africa e dall'Asia (in maggioranza uomini), ma anche dall'Europa dell'est (in maggioranza donne).

Nel corso degli anni l'ufficio stranieri ha sviluppato una intensa relazione con le Comunità Immigrati, le associazioni, i servizi e gli enti che si occupano di stranieri, quali la Prefettura, la Questura, il comune di Brescia, l'ufficio Caritas, ecc.

Quando nel dicembre del 2006 è diventato operativo il protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno per la nuova procedura per la richiesta e il rinnovo del permesso di soggiorno, ha visto il patronato Inca e l'Ufficio Stranieri ad operare in modo intenso e coordinato per rispondere alle elevatissime richieste (primi mesi un centinaio di persone al giorno), dei cittadini stranieri.

D'altro canto da sempre il patronato Inca ha offerto i propri servizi alle persone straniere fornendo assistenza e informazioni per tutte quelle questioni di tipo previdenziale, per gli ammortizzatori sociali, per gli assegni familiari, gli infortuni sul lavoro e le questioni di tipo pensionistico.

Grazie al lavoro dei due coordinatori, patronato Inca e Ufficio Stranieri, è stato creato un servizio efficiente sia nella sede di Brescia che nelle sedi provinciali, dove i cittadini stranieri riuscivano ad avere, almeno nella prima fase della procedura, un'assistenza ed un aiuto concreto per la richiesta del permesso di soggiorno, per la conversione del permesso in carta di soggiorno, per gli aggiornamenti dei diversi documenti e per i ricongiungimenti familiari. La presenza di operatori stranieri che svolgono di fatto anche il ruolo di mediatori, insieme ad operatori che all'uopo sono stati formati ed una ricca rete di volontari sia bresciani che stranieri, ha permesso sin dai primi mesi, di rispondere adeguatamente alle elevate richieste di cittadini stranieri: a ottobre 2007 in totale le pratiche sono state 7263.

Il continuo dialogo e l'intensa rete che si è creata tra i vari enti e servizi che si occupano di immigrazione a Brescia, è stata di grande valore anche nell'organizzare il nuovo servizio operativo richiesto dal protocollo ministeriale: attraverso i tavoli tecnici i diversi enti affrontano di volta in volta tutti i problemi che il protocollo ministeriale ha presentato entrando anche nel merito di singole situazioni. Senza ombra di dubbio la nuova procedura per la città di Brescia è stata peggiorativa, infatti con il vecchio sistema la Questura riusciva a rilasciare il permesso di soggiorno nel giro di 30-40 giorni. Oggi con la nuova procedura, i tempi d'attesa per un permesso di soggiorno superano i 7-8 mesi, con costi piuttosto elevati per un nucleo familiare.

Per quanto concerne i dati raccolti dai questionari somministrati al campione di 50 cittadini stranieri nel periodo ottobre-novembre 2007, presso gli sportelli della sede Inca di Brescia, risulta che il motivo principale dell'immigrazione è il lavoro. Il campione che si prende in esame è costituito dal 72% di maschi e dal 28% di femmine.

E' indicativo il fatto che le donne siano meno numerose del genere maschile, a conferma che sono più gli uomini ad emigrare dal paese d'origine.

Dal grafico dell'età, si evidenzia che la media è di 37 anni e che la classe d'età compresa tra i 40-50 anni è la più rappresentativa e con il maggior numero di persone.

Il paese con il più alto numero di intervistati è il Marocco che rappresenta anche una delle prima comunità presenti sul territorio bresciano, nei primi flussi migratori, che hanno interessato il nostro paese nei primi anni 90.

Il periodo di maggior intensità migratoria è tra il 1998 e il 2002, solo il 10% del campione ha vissuto in altri paesi prima di giungere in Italia. Il 53% circa, desidera tornare al proprio paese d'origine.

Il 44% del campione, vive con la famiglia, mentre solo il 30% ha figli nel paese d'origine.

Il 56% vive in un alloggio in affitto, mentre il 12% ha una casa in proprietà, l'8% è ospite presso amici. Interessante la percentuale delle persone straniera che ha acquistato la casa, a conferma del dato che Brescia è una delle prime realtà italiane per transazioni con l'acquisto di immobili da parte degli stranieri.

Il 50% del campione lavora a tempo indeterminato con un contratto stabile, mentre ben il 40% lavora con contratto a tempo definito. Il 56% sono operai, mentre il 12% sono addetti presso un'impresa di pulizia.

E' significativo che, solo il 16% aveva un contratto regolare nel proprio paese d'origine.
Il 56% del campione è iscritto al sindacato della CGIL di cui 11 a quello di categoria FIOM.
Alla domanda "perché si è rivolto all'Inca", il 36% ha risposto "perché gratuito".

1. Introduzione e metodologia

1.1. Il fenomeno migratorio in lombardia

Immigrati in Lombardia

Complessivamente il numero di cittadini provenienti da Paesi in via di sviluppo o dall'Est Europa al 31.12.2006 in Lombardia è stimato in 794.000 unità, con un incremento tale che in cinque anni indica quasi il raddoppio della popolazione straniera.

In provincia di Brescia, a luglio del 2007, si è calcolata la presenza di 165.000 immigrati regolari (dati Questura), pari al 13,9% della popolazione generale.

In città la percentuale sale al 14,5%.

Quel che caratterizza la popolazione d'origine straniera residente nel bresciano, è la sua frammentazione: esistono, infatti, 140 cittadinanze rappresentate e, con loro, sono aumentate le comunità cristiane non cattoliche (dovute alla forte migrazione dell'est Europa), le comunità islamiche, i gruppi buddisti ed altre osservanze religiose.

Dal punto di vista economico è necessario rilevare che il 30% degli addetti all'agricoltura e il 70% degli addetti alla zootecnia bresciana sono immigrati. Nell'edilizia gli immigrati sono il 40%. Una percentuale sempre più elevata sono le donne provenienti dall'est europeo che si prendono cura dell'assistenza ad anziani, minori o che si occupano di lavori domestici.

Un panorama, quindi, che ha cambiato il volto della realtà nella provincia di Brescia negli ultimi decenni e, se i primi tempi, la maggioranza degli stranieri lavorava nell'industria metalmeccanica, ora vi sono altri settori strategici della nostra economia in cui la presenza degli immigrati è indispensabile.

Immigrati a Brescia città

In questa parte si vogliono fornire le principali informazioni sull'evoluzione e la composizione quantitativa del contingente straniero presente in città.

Tab.1 Popolazione straniera residente nel comune di Brescia al 31.12.2006 delle prime dieci nazionalità

Cittadinanza	Femmine	Maschi	Totale	%
Pakistan	789	1832	2621	10,3
Egitto	519	1542	2061	8,1
Cina Popolare	907	992	1899	7,5
Albania	833	941	1774	7,0
Ucraina	1283	358	1641	6,4
Bangladesh	564	907	1471	5,8
Ghana	590	646	1236	4,9
India	388	819	1207	4,7
Sri Lanka	543	662	1205	4,7
Romania	652	514	1166	4,6
Totale prime dieci	7068	9213	16281	63,9
Totale altre etnie	4769	4416	9185	36,1
TOTALE	11837	13629	25466	100,0

Fonte: Comune di Brescia - Unità di Staff Statistica

Quanto alla pluralità delle comunità, a distanza di quasi vent'anni dai primi flussi migratori, la comunità più consistente, quella pakistana, raggiunge il 10% dell'intera popolazione straniera, mentre le prime dieci comunità raggiungono appena il 63% della popolazione straniera.

E' il progetto migratorio che determina le scelte di vita del migrante e anche le decisioni relative alla coppia, alla costruzione della famiglia e quindi alla natalità e fecondità.

Si emigra per ragioni economiche, ma i modelli migratori possono essere notevolmente diversi.

Un primo modello¹⁷ è dato dall'emigrazione individuale che ha come obiettivo l'accumulo di capitale da utilizzare nel paese d'origine per raggiungere i propri obiettivi di vita (mantenere la famiglia, gli studi dei figli, acquistare la casa, o aprire un'attività economica). Il caso della badante ucraina è quello maggiormente rappresentativo.

Un secondo modello fa riferimento sempre all'accumulo di capitale, ma da parte della famiglia allargata, che ha finanziato l'emigrazione di uno dei suoi membri più giovani per garantirsi, nel proprio paese, un certo flusso di rimesse. Esempi di questo tipo sono le migrazioni della comunità cinese o di quelle africane.

Il terzo modello è quello della famiglia migrante, cioè della coppia che cerca di realizzare, per sé e per i figli un nuovo progetto di vita lontano dalle proprie origini.

Questi modelli molto diversi si è osservato essere presenti in tutte le diverse comunità etniche.

I flussi migratori internazionali, che hanno coinvolto il nostro paese negli ultimi 25 anni, hanno interessato la città di Brescia in modo considerevole.

Tab. 2 La popolazione residente a Brescia

	Totale	Di cui stranieri
Popolazione residente all'1.1.2006	191.059	25.680
nati vivi	1.832	620
morti	1.887	18
Saldo naturale (Nati-Morti)	-55	602
iscritti	8.008	4.893
cancellati	8.968	4.042
Saldo sociale (Iscritti-Cancellati)	-960	851
Incremento/Decremento	-1.015	1.453
Popolazione residente al 31.12.2006	190.044	27.133
di cui minorenni stranieri		6.603
Hanno acquisito la cittadinanza italiana		158

Fonte: Comune di Brescia-Unità di Staff Statistica

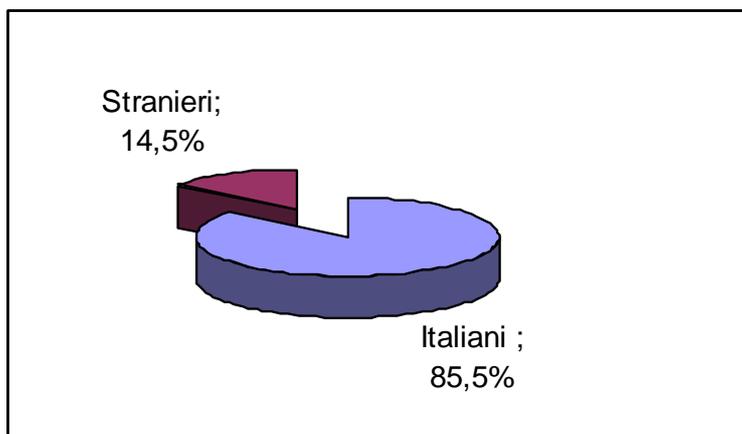
Dieci anni fa, la popolazione straniera a Brescia era di 7.981 unità.

Mettendo a confronto questo dato con la tabella n. 2, si può notare che la popolazione residente di cittadinanza straniera è notevolmente aumentata nel decennio appena trascorso, superando al 31.12.2006 le 27.133 unità (nel giugno del 2007 sono 28.639 unità). La popolazione autoctona era nel 1990 di 194.660 unità ed è diminuita a 163.304 nel 2006.

¹⁷ Comune di Brescia, Unità di Staff Statistica.

In termini relativi l'incidenza della popolazione straniera passa dall'1% al 15%.

Fig. 1 .Popolazione italiana e straniera residente a Brescia al 31.12.2006



Tra la popolazione italiana e la popolazione straniera, persiste una diversa distribuzione per sesso: le femmine italiane rappresentano il 53,4% della popolazione italiana, mentre tra gli stranieri la maggioranza è rappresentata dai maschi con il 53,5%.

Tuttavia, in 10 anni, le donne straniere hanno recuperato oltre 10 punti percentuali, passando dal 36,3% al 46,5%. Quest'incremento è anche dovuto all'aumento richiesto per i ricongiungimenti familiari e ad una maggiore femminilizzazione dei flussi migratori.

L'età media della popolazione straniera è di circa 29 anni, mentre per i cittadini autoctoni è di quasi 47 anni; i nati nel 2006 e residenti alla fine del 2006 di cittadinanza straniera erano il 33,7% dei nati residenti in totale.

La popolazione italiana d'età inferiore ai 15 anni è poco meno del 12% del totale, mentre quella straniera è il 21,5%. Se si considerano invece le persone oltre i 65 anni, si può notare che la percentuale d'italiani è pari al 26,4%, mentre quella degli stranieri non raggiunge nemmeno l'1%.

Le ragioni di una così vivace dinamica della popolazione straniera residente a Brescia dipendono, innanzi tutto, dalla presenza di una forte domanda di manodopera a bassa qualificazione espressa dal sistema economico e sociale, oltre all'attrazione esercitata sui migranti dal capoluogo.

Quanto al primo aspetto, la domanda di manodopera è coincisa con la crescita da parte delle famiglie e delle imprese di lavoro, sia maschile sia femminile, da adibire a quelle mansioni scarsamente interessate dalla manodopera autoctona perchè pesanti, poco remunerate e impegnative in termini d'orario.

Alla domanda di giovani maschi da impiegare come operai e manovali nelle imprese industriali e delle costruzioni, si è aggiunta negli ultimi anni, la domanda di femmine adulte da impiegare per i lavori domestici o per i pesanti servizi di vigilanza e cura delle persone anziane.

La disoccupazione di persone immigrate è di circa il 6,3% rispetto al 3,9% della disoccupazione totale. Ciò significa che la manodopera straniera è diventata ormai strutturale al sistema economico bresciano, non solo per i numeri legati alla grande industria, ma anche per quelli legati alle piccole e medie imprese e al settore artigianale.

E' importante rilevare che la classe lavoratrice straniera ha acquisito modelli d'economia locale andando a creare microimprese familiari o individuali, spesso con aspettative di

guadagno molto basso, coprendo quei settori dell'economia locale dove la forza lavoro oriunda sta invecchiando e quindi viene sostituita con la manodopera straniera.

In prospettiva, in base ai flussi migratori, Brescia avrà anche per gli anni a venire un altro arrivo di stranieri per rispondere alle esigenze delle imprese locali.

In città risiede oltre il 33% degli stranieri residenti in tutta la provincia, e questo solitamente è scelto per poter vivere insieme con altre persone della propria comunità, oltre al fatto che Brescia offre una gamma di servizi più specificatamente destinati alle comunità straniere. Non a caso è di recente costituzione una "rete civica" di dimensione di quartiere in cui gli abitanti, italiani e immigrati assieme, si confrontano sulle problematiche comuni della città. L'obiettivo è quello di spezzare il circuito vizioso in cui lo straniero è visto come l'altro e quindi come nemico.

Un altro dato indicativo a Brescia, il 10% dei matrimoni celebrati è misto; una tendenza di rilevanza demografica notevole che stimola lo sviluppo di nuove relazioni sociali.

Inoltre secondo i dati dell'Osservatorio Immobiliare, a Brescia i cittadini stranieri optano sempre più per l'acquisto di una casa propria.

1.2. Istituzioni pubbliche e private che si occupano di persone straniere

Le istituzioni e i servizi che si occupano d'immigrazione a Brescia sono innumerevoli e ben organizzati su tutto il territorio della città. Oltre a servizi di primo e secondo livello ben strutturati, Brescia è ricca di associazioni di volontariato, di parrocchie e di centri di ascolto che offrono interventi significativi a favore delle persone straniere sia con residenza a Brescia, sia ancora in fase di illegalità. Tutti questi servizi diventano spesso una rete che collaborano tra di loro per favorire un effettivo accesso alle diverse opportunità di vita delle persone straniere.

Innanzitutto il Comune di Brescia offre informazioni ai cittadini stranieri particolarmente interessanti nell'ambito del:

- **Lavoro:** manuale "abc per un'impresa"; il "cerca lavoro:servizi di sostegno alla ricerca del lavoro; sportello impresa immigrati
- **Associazioni** straniere presenti sul territorio, luoghi di culto e riti in lingua straniera; macellerie titolari di autorizzazione per la macellazione islamica; sport, cultura, tempo libero
- **La salute:** assistenza sanitaria per cittadini stranieri non comunitari attraverso la creazione di una struttura ambulatoriale mirata quale il "Centro di Salute Internazionale e Medicina Transculturale" gestito e organizzato dall'ASL di Brescia
- **Scuola e formazione:** centri territoriali permanenti di Brescia e provincia, informazioni sul progetto "a come accoglienza" per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri; corsi di alfabetizzazione per gli stranieri
- **Normativa:** la principale normativa regionale, italiana e internazionale; risposte alle domande più frequenti per l'ottenimento della cittadinanza; diritto di voto e di elettorato passivo.

I servizi che il Comune di Brescia offre ai cittadini stranieri sono:

- **Strutture d'accoglienza temporanee:** asili notturni, centri di prima accoglienza, regolamenti dei centri di accoglienza e regolamenti dei campi nomadi

- **Modulistica:** modulistica da scaricare per autorizzazione al lavoro per cittadini neocomunitari, carta di soggiorno, chiamata nominativa dall'estero, proroga permesso di soggiorno, richiesta di asilo politico ricongiungimento familiare, rinnovo contratti di soggiorno e turismo
- **Sportello immigrati:** assistenza e compilazione modulistica per richiesta o rinnovo permesso di soggiorno e ricongiungimenti familiari; presenta in modo aggiornato tutti gli elenchi nominativi di cittadini stranieri che hanno in giacenza presso la Questura di Brescia documentazione specifica quale il rinnovo permessi di soggiorno, carte di soggiorno ecc; elenco nominativo di cittadini che si dovranno recare presso lo sportello Unico per l'immigrazione della Prefettura di Brescia per ritirare il nulla osta al ricongiungimento familiare
- **Servizio di Assistenza Sociale:** informazioni sul servizio di assistenza sociale per l'integrazione e la cittadinanza. L'Ass.Sociale per l'integrazione e la Cittadinanza si occupa di seguire e sostenere le situazioni di disagio delle persone residenti nei campi nomadi comunali, delle persone e delle famiglie straniere non residenti a Brescia, né in altri comuni. Il cittadino straniero con residenza nel comune di Brescia che presenta bisogni particolari può rivolgersi al Servizio Sociale competente per circoscrizione. L'assistente sociale può, in collaborazione con i servizi sul territorio, mettere a disposizione le risorse necessarie per prevenire e affrontare situazioni di disagio.

La **Prefettura** di Brescia è l'ente che predispone la costituzione operativa dei flussi per il numero d'immigrati che ogni anno possono arrivare nella provincia di Brescia, in ottemperanza dei decreti governativi. Rilascia i nulla -osta per i ricongiungimenti familiari, rilascia i contratti di soggiorno e la richiesta di cittadinanza.

Collabora con tutti gli enti che si occupano di immigrazione sia attraverso tavoli tecnici che attraverso il continuo monitoraggio di tutte le questioni e problematiche riguardanti le persone straniere sul territorio di Brescia.

La **Questura** di Brescia ha sempre avuto un ruolo particolare nell'ambito della questione degli immigrati. L'ufficio immigrati ha sempre mostrato grande efficienza ed efficacia soprattutto nella vecchia gestione dei permessi di soggiorno, i tempi di attesa erano al massimo di 30-40 giorni.

Ora la nuova procedura comporta complessità e notevoli ritardi sulla consegna dei permessi di soggiorno e sul rilievo delle impronte digitali.

Un servizio molto interessante è l'apertura di uno sportello il mercoledì pomeriggio per le associazioni e gli enti che si occupano di stranieri, per verificare e approfondire quelle pratiche per il rinnovo o la richiesta di soggiorno particolarmente complesse o bloccate.

Le tre associazioni di categoria **CGIL-CISL UIL** attraverso i loro patronati e servizi più specifici offrono ai cittadini stranieri modalità diverse per l'assistenza previdenziale, per la tutela in caso di infortunio o malattia professionale, per richiedere le pensioni di invalidità per le indennità economiche di mobilità e di disoccupazione, per la richiesta di assegni familiari e per la compilazione modulistica per la richiesta del permesso o del rinnovo di soggiorno, oppure per i ricongiungimenti familiari. Promuovono congiuntamente o distintamente, attività culturali, assemblee pubbliche e manifestazioni sulle questioni e le problematiche che vivono i cittadini stranieri sul territorio bresciano e non, con l'obiettivo di informare e sensibilizzare l'opinione pubblica.

La **Caritas di Brescia** attraverso l'associazione "centro migranti" ha come scopo la promozione umana dei migranti: è organizzato come un centro di ascolto e risponde alle

più svariate esigenze delle persone straniere sia nella prima accoglienza che nell'orientamento della ricerca del lavoro, sia aziendale, che di tipo domestico. Il centro migranti incontra anche quelle povertà legate all'immigrazione, riconducibili alla "zona d'ombra" dell'irregolarità e della clandestinità.

Caritas e Comune di Brescia hanno realizzato il progetto "**Punto Incontro**", uno spazio in cui gli immigrati possono trovare assistenza burocratica e legale, oltre che usufruire di alcuni servizi di prima accoglienza.

Il **Punto-informa** della *Provincia di Brescia*, è uno spazio strutturato interculturale. Mette a disposizione uno scaffale multiculturale, per la consultazione di materiale documentario, e d'orientamento bibliografico. Divulga sulla rete provinciale le iniziative finalizzate alla promozione della conoscenza di altre culture e di spazi di socialità; raccoglie e organizza la documentazione delle diverse associazioni e gruppi che lavorano nell'area dell'immigrazione.

Un progetto particolarmente interessante inoltre è la "**Rete civica: Brescia aperta e solidale**", (detta anche "Consulta cittadina per l'integrazione e la cittadinanza), promosso dal Comune di Brescia, ACLI, Centro Migranti a cui aderiscono i sindacati e molte associazioni di stranieri e di italiani. "Rete civica" è un'opportunità per i cittadini stranieri di costruire insieme, nella città plurale, forme nuove ed efficaci di partecipazione alla vita pubblica.

Lo scopo è di creare in ogni quartiere della città, gruppi misti per genere, età, cultura e religione, composti da cittadini italiani e da immigrati, stranieri o d'origine straniera residenti nello stesso quartiere. Il gruppo di iniziativa civica di quartiere ha come obiettivo la conoscenza reciproca, per questo scopo realizza eventi (feste, mostre, dibattiti..) e propone iniziative per risolvere i problemi del territorio.

Il **consiglio territoriale dell'Immigrazione** è un tavolo tecnico che è periodicamente organizzato a Brescia dove partecipano congiuntamente tutti i responsabili di strutture pubbliche e private nonché le associazioni di volontariato che si occupano di immigrazione a Brescia, l'obiettivo è discutere, mettere in comune e trovare delle soluzioni sulle diverse questioni e problematiche che vivono i cittadini stranieri a Brescia.

1.3. Nota Metodologica

Come già espresso nei paragrafi precedenti tutto il territorio di Brescia e provincia è particolarmente interessato da una forte immigrazione e da etnie provenienti da ogni parte del mondo a ritmi sempre più elevati negli ultimi 10 anni. Questi flussi continui di persone straniere che arrivano nella città sono, molto probabilmente, attirati oltre che dalla possibilità concreta di trovare lavoro, anche dal fatto che gli enti, le organizzazioni, le comunità locali straniere e le diverse associazioni di volontariato che si occupano degli immigrati, rappresentano una risorsa concreta per l'accoglienza di questi nuovi cittadini.

La città è cambiata molto negli ultimi anni, interi quartieri del centro storico e non, sono diventati delle vere e proprie zone abitate da comunità di stranieri; pur riconoscendo la ricchezza derivante dal confronto con la diversità etnica, sembra importante sottolineare anche la fatica che tale complessità porta con sé. Emblematico ciò che ha espresso un abitante del quartiere Carmine (cuore della città) "... Credo che il Carmine non sia altro che lo specchio della nostra società, ho spesso la sensazione di vivere all'interno di un mondo in miniatura, con le sue bellezze e il suo degrado, in un miscuglio di razze, lingue, religioni, odori e folclore...."

Quindi la scelta di Brescia come città studio di caso è probabilmente dovuta alla sua specificità, alla sua ricchezza e al contempo alla sua *necessità* di avere sul proprio territorio

cittadini stranieri impiegati in molti settori lavorativi. Senza la loro presenza l'economia locale andrebbe in crisi.

La sede INCA della CGIL di Brescia è stata scelta per la sua dimensione e per la sua organizzazione: grazie alla disponibilità e capacità dei suoi operatori, ha pianificato in modo

sistematico e corrispondente la strutturazione degli uffici adeguandosi alla nuova richiesta che l'utenza poneva dopo la firma del protocollo d'intesa con il Ministero degli Interni.

Oltre alla sede principale di Brescia, l'INCA-CGIL ha ampliato la strutturazione di alcuni uffici sull'intero territorio della provincia, evitando così inutili spostamenti dalla periferia verso la città dei cittadini stranieri (si ricorda che la provincia di Brescia è la più estesa per territorio di tutta Italia).

Le sedi succursali, che sono coordinate dalla responsabile della sede di Brescia, si avvalgono di personale fisso, itinerante e di volontari che fanno da supporto. Le sedi sono:

Desenzano, Gardone Val Trompia, Gottolengo, Salò, Villa Carcina, Manerbio, Montichiari, Orzinuovi, Palazzolo sull'Oglio e Vobarno.

Le interviste semistrutturate sono state somministrate ad alcune persone dipendenti dell'ufficio Inca – CGIL di Brescia. L'obiettivo è stato quello di rilevare le funzioni svolte, le modalità lavorative, l'organizzazione della struttura, gli eventuali problemi funzionali, i bisogni delle persone immigrate.

La prima intervista approfondita è stata fatta alla dott. Antonella Albanese responsabile dell'ufficio INCA Brescia: la sua professionalità e la sua lunga esperienza lavorativa nella struttura CGIL (lavora da 15 anni presso la Camera Del Lavoro di Brescia), le hanno permesso la strutturazione organizzativa vera e propria dell'ufficio centrale e delle sedi succursali, soprattutto dal punto di vista delle funzioni e del coordinamento.

L'ufficio di Brescia si avvale di personale che si occupa esclusivamente delle funzioni del protocollo:

- 2 operatori a tempo pieno (di cui uno responsabile dell'ufficio stranieri CGIL),
- 2 operatori a tempo determinato che si occupano sia del front-office sia del back office, (uno è anche la figura itinerante nelle sedi succursali)
- Un numero di volontari indicati dalle diverse comunità straniere.

Per i tradizionali servizi INCA, quindi servizi più squisitamente di tipo previdenziale, l'ufficio ha a disposizione 6 operatori qualificati a tempo pieno.

Una seconda intervista è stata somministrata al responsabile dell'ufficio Stranieri che ormai opera a tempo pieno per le pratiche, per la richiesta o il rinnovo del permesso di soggiorno: il sig. Diallo Ibrahima, alla CGIL dal 1996 come distacco sindacale con la legge 300.

Una terza intervista è stata effettuata al secondo operatore a tempo pieno, sig. Enniya Driss, laureato in letteratura araba, che prima lavorava all'ufficio stranieri, anche lui inizialmente in distacco sindacale, è stato assunto direttamente dalla CGIL quando la ditta dove lavorava è fallita ed è in essere all'INCA dal gennaio 2007.

Una quarta intervista è stata effettuata ad un operatore assunto a tempo determinato, sig. Marco Ugolini, laureato in storia, che ha un ruolo anche itinerante nelle sedi succursali della provincia.

Le ultime due interviste sono state somministrate a due impiegate che lavorano all'INCA e che si occupano di tutte le questioni di tipo previdenziale, assegni familiari, richiesta di pensione di invalidità, rapporti con l'INPS in generale, rispondendo ai bisogni sia degli italiani che delle persone straniere.

La prima operatrice, signora Rosalia Mor, lavora all'INCA da più di 10 anni, prima ancora come SPIN e poi CAF, in totale un'esperienza ormai ventennale presso la CGIL di Brescia.

L'altra intervista è stata effettuata alla signora Francesca Scotti, laureata in giurisprudenza, lavora all'INCA da circa due anni e si occupa di tutti i rapporti con l'INPS.

Il tentativo è stato quello di riuscire ad avere una generale panoramica dagli operatori che hanno relazioni professionali con le persone straniere che richiedono servizi all'ufficio INCA.

La seconda fase dell'indagine si è concretizzata con la somministrazione di questionari strutturati ad un campione di 50 persone straniere che si sono presentate all'ufficio per la richiesta o per il rinnovo del permesso di soggiorno in base alle nuove procedure dettate dal protocollo d'Intesa firmato dal Ministero degli Interni e i Patronati.

I questionari sono stati in parte somministrati direttamente dagli operatori INCA e in parte direttamente dalla sottoscritta presso la sede INCA di Brescia, alle persone indicate dagli operatori stessi.

Tutti i questionari sono stati somministrati nel periodo compreso tra il 16 di ottobre e il 10 di novembre in orari di apertura degli uffici INCA al pubblico.

Durante la somministrazione dei questionari non si sono presentati particolari difficoltà e il campione ha mostrato interesse e disponibilità.

2. La sede Inca di Brescia e i servizi agli immigrati

2.1. La struttura dei nuovi servizi

La sede della Camera del Lavoro di Brescia si trova in Via F.lli Folonari n. 20, a poche centinaia di metri dalla stazione centrale e dai servizi sociali del Comune di Brescia. L'intera struttura ospita i diversi servizi offerti della CGIL, tra cui il patronato Inca. Gli uffici, ubicati al piano terra della struttura, sono composti da un grande studio dove operano tutti gli operatori Inca. Un piccolo spazio a vetri ospita la responsabile dell'ufficio, una saletta d'attesa per il front-office per le persone che richiedono i diversi servizi dell'Inca. Una porta divide lo spazio riservato agli operatori e la sala per il ricevimento del pubblico straniero che si rivolge alla struttura per la richiesta o il rinnovo del permesso di soggiorno. L'accesso per questi servizi specifici è assestante. Questa nuova strutturazione e suddivisione dell'accoglienza del pubblico per il protocollo e per le pratiche più peculiari Inca, si è resa necessaria organizzarla, per evitare la grande confusione che si era creata nei primi mesi dall'avvio del Protocollo. La nuova organizzazione, anche strutturale, sembra soddisfare sia il pubblico sia gli operatori stessi.

Gli uffici hanno un orario intenso e corrispondente alle esigenze delle persone, l'apertura al pubblico è la seguente:

lunedì 8,30-12,30 14-18
martedì 8,30-12,30 14-18
mercoledì 8,30 14
giovedì 8,30-12,30 14-18
sabato 9-12

La struttura ha sempre operato con continuità da gennaio sino ad oggi, a parte la chiusura estiva di agosto di due settimane.

Dal dicembre 2006 l'ufficio si occupa delle nuove procedure burocratiche legate ai processi di regolarizzazione delle persone immigrate, in ottemperanza del protocollo. Sino a quella data era l'ufficio stranieri che supportava le persone straniere per la compilazione della richiesta del permesso di soggiorno che veniva poi presentata alla Questura di Brescia.

La nuova richiesta operativa, di fatto, pone i due uffici, Inca e stranieri, ad operare in modo più intenso e coordinato. Il numero elevatissimo di richieste (i primi mesi un centinaio di persone al

giorno), porta alla "fusione" dei due servizi con un intenso e coordinato lavoro dei due responsabili per formare, organizzare e strutturare l'operatività giornaliera del servizio.

Il numero elevato di persone che si è rivolto presso gli uffici ha posto problemi di sportello, di accoglienza, di organizzazione degli appuntamenti, di struttura vera e propria e di spazi operativi. Nonostante le notevoli difficoltà di carattere tecnico, pratico e di tipo informatico (i programmi non sempre funzionavano le password non permettevano di accedervi, i portali degli uffici postali erano spesso bloccati), gli operatori partendo da una pregressa esperienza, hanno cercato di rispondere comunque con tempestività alle richieste delle persone immigrate evitando ulteriori disagi e problemi.

Pur con la consapevolezza della complessità delle nuove procedure, dovuta ad un sistema troppo centralizzato e poco flessibile, con molte fasi e troppi passaggi altamente burocratizzati, l'ufficio è riuscito a organizzare un sistema operativo efficiente almeno nella prima fase operativa di richiesta del permesso. Il responsabile dell'ufficio stranieri e il collaboratore passato Inca sono riusciti a coinvolgere numerosi volontari appartenenti a etnie diverse che spesso offrono le loro competenze linguistiche per favorire il lavoro in questo primo passaggio procedurale. Il problema della lingua, ad esempio, è spesso

superato grazie alle competenze dei due operatori che, (uno di origine marocchina, l'altro di origine senegalese), svolgono anche un significativo ruolo di mediatori culturali. Non è sempre scontato far capire all'utenza, che non è cambiata la legge per il rinnovo o la richiesta del permesso di soggiorno, ma che è stata modificata la procedura e le modalità di richiesta.

Singolare è il caso di Brescia e provincia dove la Questura, probabilmente unico esempio nel panorama nazionale, grazie ad un sistema operativo molto efficiente ed efficace, riusciva in passato a rilasciare il permesso di soggiorno nel giro di 30 - 40 giorni. Oggi, con la nuova procedura, i tempi d'attesa per un permesso di soggiorno superano i 7 - 8 mesi.

Da una ricerca effettuata a metà aprile, sulle circa 14.000 richieste di rinnovo dei titoli di soggiorno espresse nel territorio bresciano, la metà sono risultate compilate non correttamente, delle restanti dichiarate "verificate," circa 4.000 si sono trasformate in convocazioni presso la Questura per le procedure di fotosegnalazione e impronte digitali, necessarie per il rilascio del permesso di soggiorno elettronico. Di queste 4.000 ne sono andate a buon fine poco più di 1.500. Infine solo 217 permessi di soggiorno elettronici sono stati consegnati (pari all'1,7%).

Questa procedura, che avrebbe dovuto facilitare la persona straniera, in realtà ha complicato notevolmente la prassi, rallentandola.

La procedura per la richiesta dei permessi di soggiorno si attua nelle seguenti fasi.

- Accoglienza
- Verifica della documentazione presentata
- Eventuale integrazione dei documenti mancanti
- Compilazione della richiesta da presentare agli uffici postali.

Terminate le seguenti procedure lo straniero si reca in posta per il versamento ed infine per la consegna della "busta gialla". Da lì viene inviata al Ministero degli Interni che dopo alcune verifiche rinvia alla questura che contatta il cittadino straniero per le fasi finali e per le impronte digitali.

Tale procedura risulta complessa, sia per la richiesta di documentazione che per la prassi operativa. I passaggi sono troppo lunghi e il costo troppo elevato. Per una famiglia con 2 figli il rinnovo o la richiesta di soggiorno costa quasi mezzo salario (70 € a persona).

Inoltre nei primi mesi d'attuazione della nuova procedura, a Brescia, si è registrato un incremento di sospensioni dal lavoro di lavoratori immigrati, per il mancato rispetto dei termini nella richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno, impugnate poi dall'ufficio vertenze della CGIL. Questa nuova procedura non facilita la vita delle persone che lavorano regolarmente, già in una situazione di difficoltà perché straniere, creando motivo di discriminazione. In effetti, dal momento della consegna presso gli uffici postali della documentazione per il rinnovo di soggiorno, all'effettivo ricevimento del permesso, passano spesso più di 6 mesi, durante i quali l'unico documento in possesso dello straniero è la ricevuta postale.

2.2. L'offerta dei servizi Inca all'utenza immigrata

Dalle interviste effettuate, si è rilevato che gli operatori che lavorano per i tradizionali servizi forniti dall'Inca, sono sei; questi si occupano delle persone, italiani e non, che chiedono informazioni e approfondimenti riguardo a:

- domanda e il calcolo della pensione
- controllo della posizione previdenziale
- infortuni sul lavoro e le malattie professionali

- ammortizzatori sociali
- assegni al nucleo familiari o assegni familiari
- maternità e la paternità
- assistenza ai disabili
- consulenza legale e medico-legale.

Tra i servizi maggiormente richiesti dagli immigrati spicca l'assistenza per i contributi previsti per i nuclei familiari dei lavoratori. Nello specifico, vengono richieste informazioni sulla sussistenza dei requisiti per l'inoltro della richiesta al datore di lavoro; per la compilazione della richiesta per assegni e la necessaria autorizzazione; per il recupero degli assegni familiari pregressi.

Numerosissime sono inoltre le domande fatte dai lavoratori stranieri di assistenza a causa della perdita del posto di lavoro. Ad esempio, si richiede l'attivazione degli "ammortizzatori sociali" quali: l'indennità di disoccupazione, la disoccupazione per requisiti ridotti di mobilità, la cassa di integrazione. Molte donne straniere si presentano per essere supportate per la richiesta al proprio datore di lavoro della maternità anticipata, obbligatoria o facoltativa, oppure per il congedo di maternità.

Vi sono anche alcune richieste particolarmente complesse (una decina l'anno), di reversibilità degli assegni familiari da parte dei parenti che vivono all'estero, di cittadini stranieri morti per malattia o per incidenti.

E' indicativo inoltre sottolineare che, tra le persone che chiedono assistenza presso gli uffici Inca per la tutela di coloro che sono colpiti da infortuni o da malattie professionali, la maggioranza sono lavoratori stranieri. Probabilmente ciò avviene perché questi ultimi, a causa di contratti di tipo interinale, sono lavoratori scarsamente formati per affrontare lavori molto specifici e non sempre

sono in grado di recepire le già esigue informazioni e le norme di tutela. Sono lavoratori più a rischio, perché vanno a coprire ruoli lavorativi più pesanti e pericolosi.

Si evidenzia così quanto l'Inca si sia sempre occupata di fornire assistenza e informazioni a persone straniere, per tutte quelle questioni di tipo previdenziale riguardanti gli assegni familiari, gli infortuni e tutto quanto concerne la pensione. Molte sono le richieste degli immigrati per le quali si rende necessario un approfondimento della loro posizione con l'INPS. I problemi solitamente riguardano: l'evasione di contributi, la mancanza dei versamenti previdenziali da parte dei datori di lavoro, errori di trascrizione del nome, doppioni nell'iscrizione INPS.

Non è rara la richiesta degli invalidi civili stranieri che non possono percepire la pensione di invalidità se non posseggono la nazionalità italiana o la carta di soggiorno. Anche i figli disabili di genitori stranieri non possono avere l'assegno di indennità, se i genitori non posseggono la carta di soggiorno; tutte questioni complesse che pongono anche quesiti di legittimità.

A volte la consulenza legale e medico-legale, affianca il lavoro degli operatori Inca nelle situazioni in cui vengono negati i diritti dei lavoratori alle prestazioni e di welfare, per cui è necessario promuovere un contenzioso amministrativo e giudiziario nei confronti dell'Inps, dell'Inail oppure dell'Asl.

Non è raro trovare cittadini stranieri, i quali pensano che per loro ci siano leggi diverse rispetto gli italiani, allora si sentono discriminati e diversi. Gli operatori, riportano che a volte è faticoso spiegare loro che le leggi sono ovviamente le stesse e che, a volte, le procedure sono più complesse e più lunghi i tempi d'attesa, anche perché spesso devono essere richiesti dei documenti o dei certificati presso le ambasciate o presso i consolati.

Un operatore Inca ricorda, come nel 2000, ci sia stato un forte afflusso di immigrati, circa 300-400 persone, che rinunciando a stare in Italia, chiedevano il rimborso dei contributi Inps versati, anche in prospettiva del fatto che con la imminente legge Bossi-Fini” questo rimborso non poteva più essere effettuato.

“Ci sono dei giorni che l’utenza allo sportello Inca è composta per più del 50% da persone straniere. Spesso il problema della lingua diventa un vero handicap. Alcuni di loro sanno parlare italiano o inglese ma per molti, come i cittadini provenienti dall’Asia minore o dalla Cina, la comunicazione è davvero difficoltosa.”

Negli anni 90, gli utenti stranieri, erano soprattutto ghanesi, senegalesi e marocchini. Oggi invece l’utenza è molto diversificata per le diverse etnie presenti: tunisini, marocchini, albanesi, cinesi ecc.

Queste persone si recano all’Inca per essere supportati nella richiesta di assegni familiari, maternità, indennità di disoccupazione. Non esiste una correlazione specifica tra la tipologia delle richieste e l’etnia del richiedente.

Le persone straniere si trovano spesso in difficoltà nella gestione delle pratiche burocratiche inerenti alla loro permanenza in Italia, per diversi motivi: la lingua, la complessità delle procedure che spesso richiedono l’intervento di uffici ed enti con competenze diverse, la scarsa conoscenza della normativa vigente e delle sue modifiche.

Gli operatori a volte colgono rabbia, stanchezza e impazienza davanti ad alcune questioni che sono ormai assodate per gli italiani e che sono troppo laboriose o problematiche per gli stranieri: tempi d’attesa della risposta lunghi, richieste di documenti troppo numerosi, ecc.

Tuttavia, nonostante le difficoltà già citate, a quasi tutte le richieste che vengono poste agli uffici, viene data una risposta. A volte, l’intervento dell’Inca, comprende anche un numero elevato di colloqui e analisi dello studio dei singoli casi, che non sempre si conclude con la presentazione di domande. In altri casi invece, è sufficiente rispondere solo verbalmente alle informazioni che l’utente volge. Le pratiche che arrivano in un anno, in totale, sono circa 10.000 nella sola sede di Brescia. Quasi tutte vanno a buon fine o si concludono.

Dal dicembre 2006, l’ufficio Inca, per applicazione della firma del protocollo d’intesa con il Ministero degli Interni, si occupa come servizio verso le persone immigrate specificatamente di:

- rinnovo di permessi e prime richieste di permesso di soggiorno, di carte di soggiorno;
- aggiornamenti di documenti (stati di famiglia per nuove nascite),
- conversioni del permesso di soggiorno in carte di soggiorno, o conversione del permesso per motivi di studio a motivi di lavoro, duplicati del permesso di soggiorno se viene smarrito,
- compilazione del modello per il ricongiungimento familiare e per la cittadinanza.

Il numero di persone che si sono rivolte presso gli uffici Inca per la richiesta o il rinnovo del soggiorno, sono state circa 6000 tra Brescia e provincia. Difficile conoscere quante di queste pratiche vanno veramente a buon fine, per le difficoltà a collegarsi con il data-base dell’ufficio postale che, secondo gli operatori Inca, resta l’anello più critico dell’intero meccanismo procedurale per la richiesta dei permessi.

Le attività rivolte alle persone immigrate per la nuova procedura di richiesta del permesso elettronico, incidono per più di 1/3 sul lavoro totale dell’ufficio Inca Brescia.

Dal punto di vista operativo, l’attività presso gli uffici può essere suddivisa in lavoro di front-office e in quello di back-office sia per la prima richiesta che per il rinnovo del permesso di soggiorno, per gli aggiornamenti che per i ricongiungimenti familiari.

La fase di front-office è così organizzata:

- l'utente prende il numero nella sala di attesa
- accoglienza e richiesta del servizio, preparazione di una cartelletta personale che raccoglie tutti i documenti di ogni assistito
- controllo della documentazione: se i documenti sono corretti vi è immediatamente la compilazione della modulistica (mod. 1 o 2 d sul portale dell'ufficio postale) da parte dell'operatore Inca e consegna del modulo compilato; se la documentazione è mancante è necessario un nuovo appuntamento.

Il lavoro di back-office consiste nella registrazione al terminale, effettuata solitamente nel pomeriggio, di tutte le persone che si rivolgono agli sportelli e delle loro specifiche richieste.

Molte delle persone straniere che si presentano agli uffici Inca, sono iscritte al sindacato e trovano una buona accoglienza, si sentono aiutati e apprezzano l'impegno da parte degli operatori.

Brescia, come è stato più volte specificato, offre una vasta gamma di enti che erogano servizi a favore delle persone immigrate. Il così alto numero di richieste presso gli uffici Inca e l'Ufficio Stranieri, dimostra la qualità degli interventi e l'attenzione alla tutela dei diritti dei cittadini stranieri. Questi ultimi scelgono, quindi, di rivolgersi presso gli uffici della Camera del Lavoro, perché si sentono rispettati, perché sanno che avranno delle risposte e perché il servizio è completamente gratuito.

L'assistenza per il rinnovo del permesso di soggiorno, si conferma come il servizio più richiesto, seguito dal servizio in merito alle informazioni sulla legislazione italiana e dal servizio per l'assistenza per il ricongiungimento familiare.

2.3 La rete territoriale: la sinergia con l'Ufficio Stranieri

Dalle interviste effettuate agli operatori dell'ufficio Inca e dell'Ufficio Stranieri, si è rilevato che, il rapporto con la sede nazionale Inca è stato soprattutto di informazione e aggiornamento nell'ambito giuridico-normativo. Con le altre sedi Inca della regione Lombardia, gli scambi sono pochi e ogni sede, di fatto, ha creato un'organizzazione a sé stante, per rispondere alle nuove esigenze dei cittadini stranieri, caratterizzandosi sulle peculiarità dello specifico territorio che rappresentano. Con la sede di Milano vi è stato un maggior scambio, soprattutto per quanto concerne la formazione e nell'utilizzo degli specifici programmi informatici per la nuova procedura ministeriale per la richiesta dei permessi.

Come già rilevato nella nota metodologica, sono stati organizzati in ogni ufficio zona della provincia di Brescia, servizi di supporto per la nuova procedura del rinnovo di richiesta del permesso. Il decentramento operativo, nelle 11 succursali di zona ha evitato che i cittadini stranieri, residenti sull'esteso territorio bresciano, si dovessero recare nella sede centrale del patronato. Il capillare conferimento di mansioni, ha consentito, anche a livello provinciale una buona organizzazione del sistema, sia con il sostegno di operatori già INCA, unitamente alla funzione dei volontari anche stranieri. La presenza di personale itinerante, con mansioni di supporto, ha garantito un efficiente funzionamento del servizio nelle sedi subalterne.

Come già evidenziato, gli eccellenti rapporti tra Ufficio Stranieri e Patronato Inca hanno permesso di sviluppare la "prima maglia della rete": ciò ha significato, la fluidità nello scambio di informazioni, la condivisione di obiettivi comuni e un forte potenziamento nella

strutturazione di una organizzazione operativa ed efficiente che potesse rispondere alle nuove esigenze, dovute al cambiamento per la richiesta del permesso di soggiorno.

La sintonia e la condivisione nell'affrontare l'iniziale momento critico, intrinseco ad ogni cambiamento, si è manifestata nell'effettiva collaborazione tra i due uffici. E' stata proprio questa vicinanza operativa che ha consentito di stemperare le criticità organizzative, anche nell'estrema difficoltà applicativa della procedura, che a più livelli è stata fortemente criticata perché ha portato forti disagi alle persone straniere.

Molto spesso, le richieste delle persone straniere, non possono essere accolte dal patronato Inca o dall'ufficio Stranieri ma devono essere affrontate da altri servizi della CGIL. Elevate sono le collaborazioni con l'ufficio Vertenze, con il Sunia, oppure con altre strutture sindacali come le Federazioni di Categoria. Circa il 60% dei lavoratori immigrati che ha dei problemi con il datore di lavoro, sono poi seguiti dall'ufficio Vertenza, spesso con la mediazione dell'ufficio stranieri.

Molto intensa e proficua è anche la collaborazione con il SUNIA per quanto concerne i contratti d'affitto e gli sfratti: spesso gli stranieri abitano in alloggi fatiscenti, con costi piuttosto elevati e con contratti d'affitto non sempre regolari.

Un altro punto di forza che da sempre contraddistingue l'Ufficio stranieri della CGIL di Brescia, è la cooperazione che si è sviluppata con i rappresentanti delle diverse Comunità Locali di Immigrati.

Il dialogo, intenso e proficuo, sviluppa il desiderio di integrazione e la multietnicità, permettendo di affrontare insieme i problemi e disagi che vivono i cittadini stranieri.

Per quanto riguarda la collaborazione con gli enti locali, le parti maggiormente in sinergia, risultano i comuni della provincia (una sessantina) e il Comune di Brescia, soprattutto antecedentemente all'introduzione della nuova procedura.

Inizialmente, la Camera del Lavoro ha cercato una collaborazione con l'Associazione Comuni Bresciani (ACB); collaborazione che non è mai andata a buon fine. Solo il comune di Brescia, con il quale c'è un buon rapporto, ha organizzato un medesimo servizio, in quanto autorizzato dal Ministero, ma con orari molto rigidi e poco funzionali alle esigenze delle persone straniere.

Gli operatori affermano che, con la regione Lombardia, non è mai stata affrontata la "questione immigrati"; probabilmente è mancata la sollecitazione dalle Comunità locali, che non ha creato l'opportunità di un confronto.

Con le altre associazioni di categorie, con le associazioni industriali e artigiani non c'è stata collaborazione e dialogo. Spesso, la rigida interpretazione del decreto legge, per cui non veniva accettata la ricevuta dell'avvenuta richiesta della domanda del rinnovo di permesso, ha portato ad un alto numero di sospensioni e di licenziamenti di lavoratori stranieri. A tal proposito, si ricorda che in data 25 ottobre 2007, un'ordinanza del TAR di Brescia, accoglie la richiesta da parte del presidente INCA CGIL, di sospensione dell'efficacia della direttiva della DPL di Brescia del 19.02.2007. Il ricorso ha accolto, dopo la discussione nella Camera di Consiglio tenuta il 25 ottobre 2007, non senza il rilievo che la posizione della DPL che *"appare in contrasto con la prassi del Ministero degli Interni e con la consolidata giurisprudenza amministrativa, per cui essendo il relativo termine ordinatorio lo straniero il quale abbia comunque presentato domanda di rinnovo del proprio titolo si considera legalmente soggiornante sul territorio nazionale, e quindi può legalmente prestarvi lavoro, nelle more delle procedure di rinnovo"*.

Nel corso degli anni, si è sviluppata, una rete di rapporti collaborativi e di reciproco interesse, sempre più intensa, tra l'Ufficio Stranieri della CGIL e la Questura di Brescia. Il rapporto ormai consolidato tra queste strutture, ha permesso di organizzare insieme ad altre strutture della città, che si occupano di persone straniere (Prefettura di Brescia,

Comune di Brescia, Ufficio Caritas associazioni di volontari), dei Tavoli Tecnici Territoriali per affrontare concretamente le questioni emergenti e problematiche che vivono le persone straniere nella città e Provincia di Brescia. Inoltre, i responsabili delle sopra-citate strutture, si incontrano una volta alla settimana con i dirigenti della Questura, per discutere delle situazioni più particolari o difficili. Dalle interviste, è emerso, il significato e l'importanza del dialogo che, in questi anni, i diversi dirigenti e responsabili di uffici sono riusciti a costruire. Lo scambio di idee, rappresenta una grande ricchezza e un'effettiva opportunità per l'integrazione dei cittadini stranieri nella comunità.

L'ufficio stranieri della CGIL di Brescia, promuove e coordina anche un insieme di attività per sensibilizzare l'opinione pubblica, sui problemi legati all'immigrazione. A questo proposito è efficace ricordare, alcune manifestazioni promosse nel mese di ottobre, da parte di un gruppo di immigrati, in rappresentanza di tutte le associazioni di cittadini stranieri, supportati proprio dalla CGIL e dai centri sociali, per protestare contro il costo del permesso di soggiorno e contro le lungaggini e i ritardi per il suo rilascio. La preoccupazione degli immigrati bresciani è forte e si è fatta sentire anche nel corso di una manifestazione nazionale, che ha richiamato nella città migliaia di stranieri provenienti da tutta Italia. La richiesta univoca, rispondeva al comune desiderio di "legalità". Solo se si è in regola, si può iniziare l'auspicato percorso di cittadinanza e quindi di vera integrazione.

3. Chi sono gli utenti immigrati

3.1. I dati in possesso dell'Inca di Brescia sugli utenti immigrati

La tabella di sintesi indica le caratteristiche essenziali dell'utenza straniera, che si è rivolta presso il patronato Inca di Brescia e Provincia per la richiesta del primo permesso di soggiorno o del suo rinnovo. La tabella è suddivisa per: stato di provenienza, genere, stato civile e classi d'età.

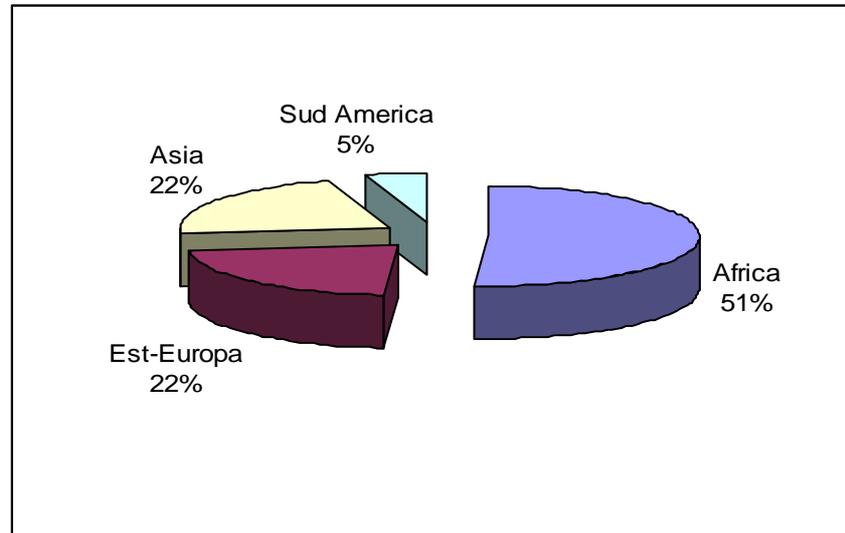
Il totale delle richieste al 31 ottobre 2007 di numero 7.263 persone, è particolarmente indicativo.

Tab. n. 3 Fonte: Inca Brescia

Situazione caricamento dati al 10/09/2007-Totale pratiche	Tot	maschi	femmine	Celibi/nubili	coniugati	<20	20-30	30-40	oltre 40
ALGERIA	232	209	23	169	56	1	14	154	63
ALTOVOLTA	64	52	12	15	45	2	21	26	15
ANGOLA	15	12	3	9	5		4	7	4
BURKINA FASO	70	59	11	22	47	38	9	14	9
COSTA D'AVORIO	51	45	6	41	7	6	20	10	15
EGITTO	386	288	98	125	261	9	163	145	69
GHANA	240	133	107	127	109		60	109	71
MAROCCO	1458	962	496	632	789		402	598	458
NIGERIA	208	87	121	85	120	10	56	128	14
SENEGAL	697	649	48	290	389		104	292	301
TUNISIA	299	281	18	148	146		78	154	67
	3720	2777	943	1663	1974				
ALBANIA	693	369	324	310	344		347	163	183
UCRAINA	269	48	221	121	146		42	88	139
JUGOSLAVIA	237	154	83	110	125	5	71	95	66
MACEDONIA	93	59	34	30	60	7	23	24	39
MOLDAVIA	261	86	175	121	140		39	88	134
RUSSIA	61	7	54	34	25		3	7	51
	1614	723	891	726	840				
BANGLADESH	302	283	19	26	276	7	165	102	28
INDIA	592	487	105	252	340		242	191	159
FILIPPINE	104	53	51	51	49	3	25	43	33
PAKISTAN	486	412	74	251	235	4	155	211	116
CINA	107	59	48	45	61		12	63	32
	1591	1294	297	625	961				
ARGENTINA	56	7	49	11	43	4	9	22	21
COLOMBIA	111	15	96	16	95		42	25	44
CUBA	58	13	45	15	42	8	15	19	16
PERÙ	49	11	38	32	17	7	13	19	10
REP. DOMINICANA	64	32	32	29	32	3	24	18	19
	338	78	260	103	229				
Totale a ottobre 2007	7.263								

Come si può notare dal grafico n. 3 la provenienza continentale è così suddivisa: 51% Africa, 22% Europa dell'Est, 22% Asia e 5% Sud America.

Fig. 2 Popolazione straniera suddivisa per continente di provenienza -Fonte Inca Brescia



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Per quanto riguarda il continente africano, la presenza più elevata degli immigrati risulta essere proveniente dal Nord Africa. Ciò può essere spiegato dal fatto che, questi “popoli”, sono stati tra i primi immigrati a Brescia e che le rispettive Comunità locali hanno sviluppato, nel corso degli anni, rapporti molto intensi con l’Ufficio Stranieri della CGIL di Brescia, portando ad una maggiore promozione dei servizi del patronato tra le persone di origine africana.

Il paese africano con il numero più elevato di richieste (vedi tab.n.3), è rappresentato dal Marocco, con circa il 39 %. I maschi rappresentano quasi il doppio del genere femminile. La classe d’età maggiormente rappresentata è quella compresa tra i 30 e i 40 anni. Per quanto concerne lo stato civile, circa il 57% è coniugato.

Il Senegal rappresenta la seconda nazionalità per la richiesta delle pratiche di soggiorno, pari al 18,7% del totale parziale. Il genere maschile è rappresentato pari al 93%, mentre quello femminile è

solo il 7%. Il 41,6% è celibe o nubile, mentre la classe d’età maggiormente rappresentativa è quella compresa tra i 30-40 e oltre i 40.

Per quanto concerne l’Europa dell’Est, la caratteristica più interessante è la provenienza. Lo stato con la più alta percentuale di richieste al patronato è l’Albania, con un totale relativo pari al 43%, di cui il 53% circa dal genere maschile e il 47% da quello femminile. I dati sullo stato civile quasi si equivalgono, mentre spicca il 50% fra la classe d’età compresa tra i 20-30 anni.

E’ molto significativo il fatto che, in questa categoria, nei paesi Ucraina e Moldavia il genere femminile è maggiormente rappresentato: 82% nel primo e 67 % nel secondo. Le classi d’età più numerose sono quelle comprese tra i 30-40 anni e oltre i 40. Questi dati confermano la presenza di molte donne ucraine e moldave, che coprono le richieste di cura

e assistenza domiciliare alle persone anziane, fenomeno che ha portato alla nascita della figura professionale della “badante”.

Nell'Asia le presenze più importanti sono gli stati dell'India, del Pakistan e del Bangladesh. L'India è rappresentata dall' 82% dal genere maschile, mentre per quanto concerne lo stato civile il 57% è coniugato. La classe d'età con il più alto numero di indiani, è quella compresa tra i 20-30 anni. Anche il Pakistan è rappresentato da ben l'84,7% dal genere maschile. Lo stato civile è quasi equamente suddiviso tra i coniugati e i celibi/nubili; la classe d'età più rappresentativa è quella compresa tra i 30-40 anni.

Il Bangladesh con una presenza relativa pari al 19%, si caratterizza con una percentuale molto elevata del genere maschile pari al 94%. Il numero più elevato di bengalesi che si è rivolto al patronato Inca è compreso nella classe d'età tra i 20-30 anni.

Osservando i dati dell'America del Sud, che rappresenta solo il 5% delle persone che si sono recate presso gli uffici Inca, il paese maggiormente rappresentativo è la Colombia, con una presenza pari al 32,8% del dato relativo. Ciò che caratterizza quasi tutti gli Stati dell'America del sud (Argentina, Colombia, Cuba, Perù), è la maggior presenza nel genere femminile. Confrontando la tipologia della figura delle badanti dell'est, con le donne sudamericane, si può rilevare come anche queste ultime vadano a coprire posti di lavoro di tipo assistenziali, ma a differenza delle badanti, sono portate a cercare di professionalizzarsi attraverso il conseguimento di titoli di studio mirati.

Si può notare che, a parte i casi prima citati della Moldavia, dell'Ucraina e dell'America latina nella quasi totalità dei casi, la preponderanza del genere maschile su quello femminile dell'utenza Inca, è una costante e rispecchia un fenomeno sociale già rilevato nelle caratteristiche generali dei cittadini stranieri presenti sul territorio di Brescia e provincia.

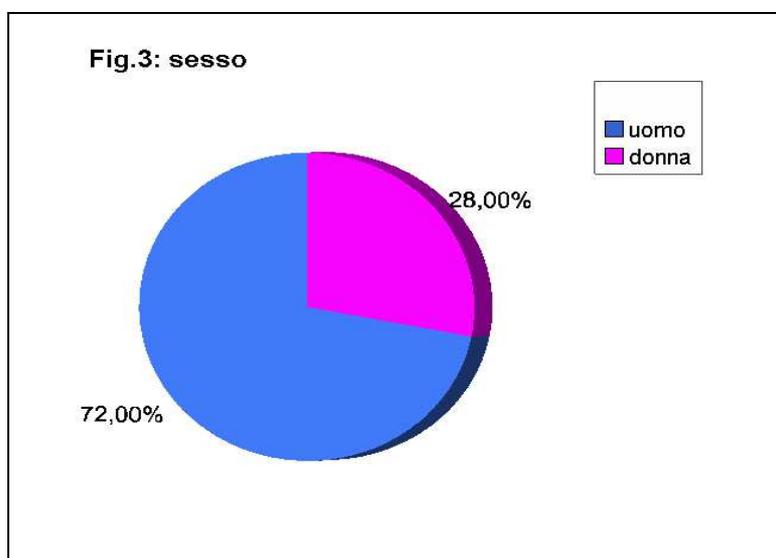
Questa tendenza si sta modificando, considerato l'aumento negli ultimi anni, dei ricongiungimenti familiari. Talvolta, in generale, la donna ha più difficoltà ad accedere presso gli uffici, per una scarsa conoscenza e comprensione della lingua italiana.

3.2. La nostra indagine sugli utenti immigrati

Lo studio che segue, fa riferimento all'indagine qualitativa e quantitativa tramite questionario, effettuata su un campione di 50 persone straniere che hanno usufruito dei servizi dell'ufficio INCA-CGIL di Brescia, con l'avvio della nuova procedura per la richiesta o il rinnovo del permesso di soggiorno in ottemperanza della firma del protocollo tra il Ministero dell'Interno, Poste Italiane, Poligrafico dello Stato, Patronati e Comuni.

3.2.1. La loro storia migratoria

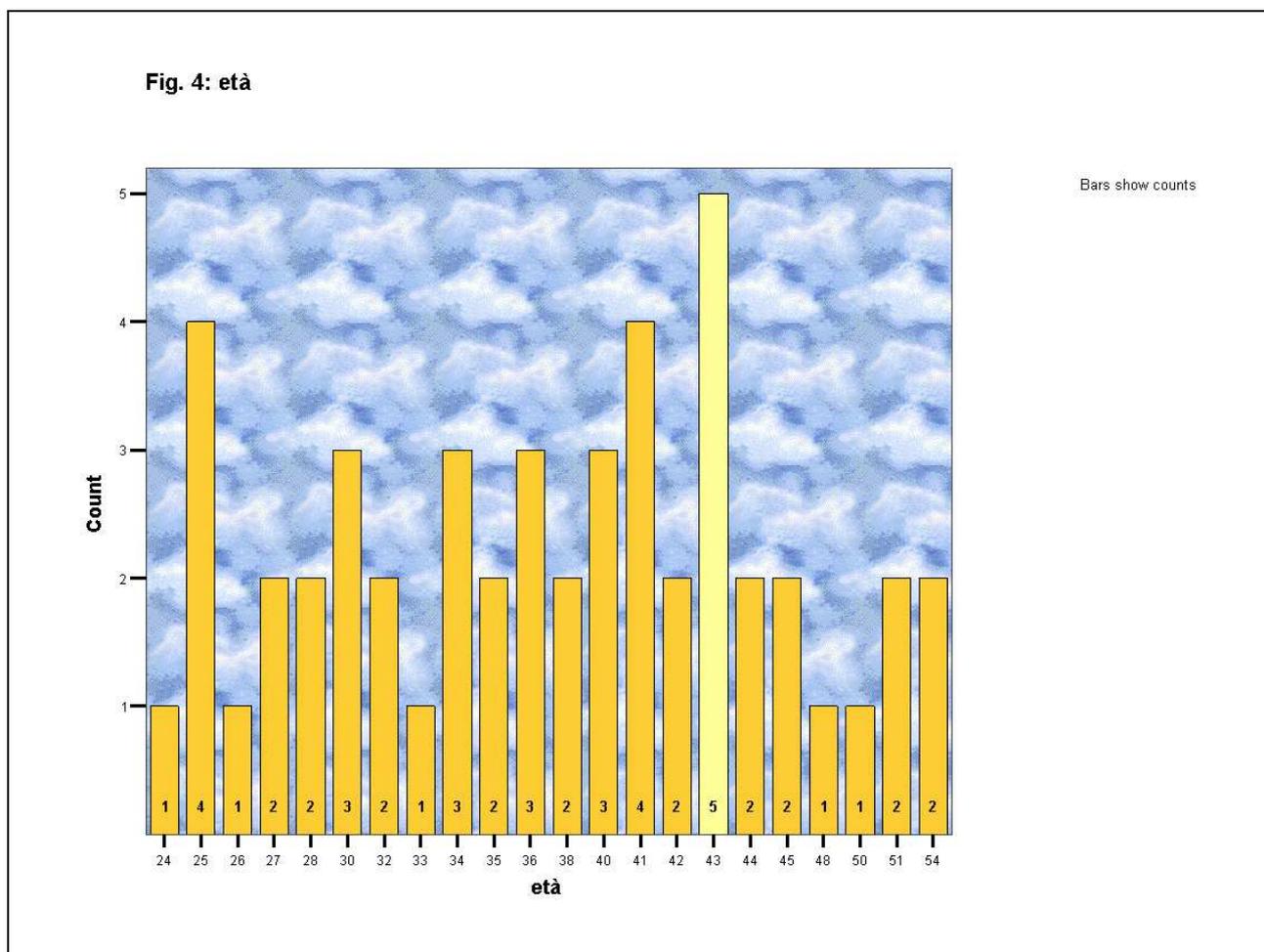
Il campione che prendiamo in esame è costituito da 36 (72%) maschi e da 14 (28%) di femmine.



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il campione che prendiamo in esame è costituito da 36 (72%) maschi e da 14 (28%) di femmine.

Incrociando il dato genere con paese di provenienza si può evidenziare il fatto che il 50% delle donne provengono dall'Europa dell'est, il 25% dal Marocco e il restante 25% dall'America Latina (Colombia, Cile, Ecuador).



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Dal grafico dell'età, si evidenzia che la media è di 37 anni e che la classe d'età compresa tra i 40 e 50 anni è la più rappresentativa e con il maggior numero di persone (17).

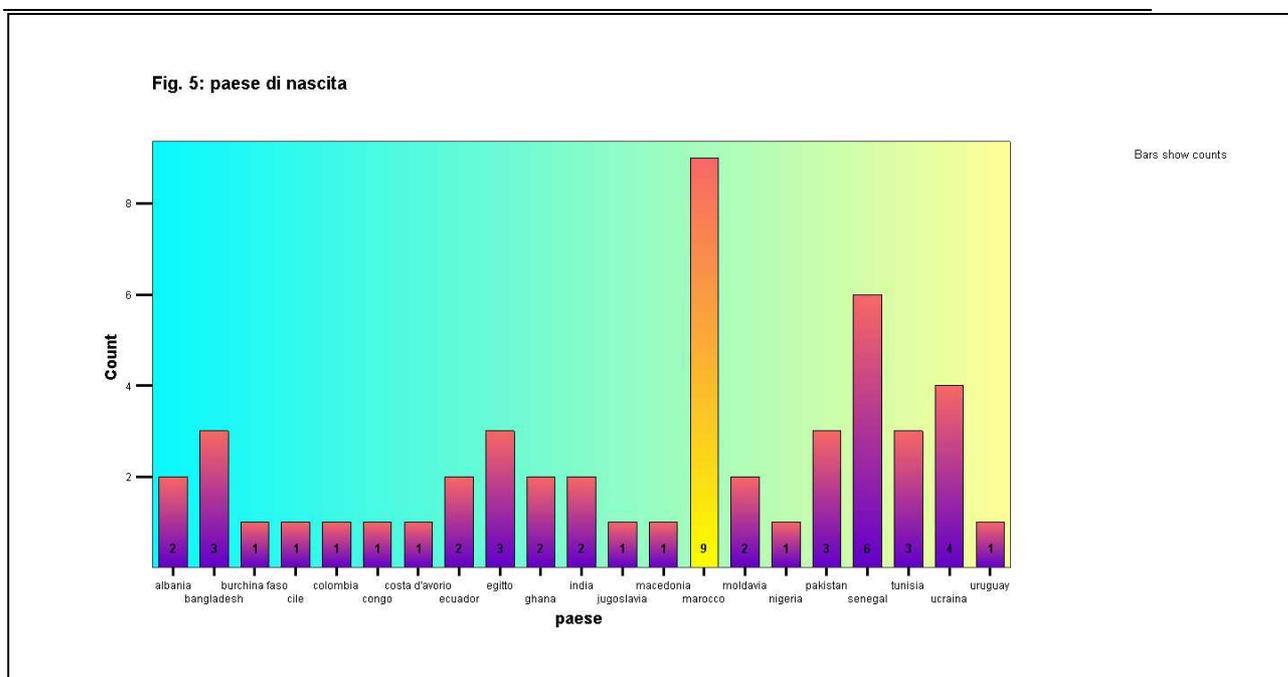
Mentre quella compresa tra i 30 e 40 anni è rappresentata da n. 16 persone.

La classe d'età compresa tra i 20 e i 30 anni è rappresentata da n. 13 persone.

Il più alto numero di persone che si è presentato presso gli uffici Inca hanno 43 anni (5).

Non vi sono persone oltre i 54 anni. Anche questo è un dato già emerso nella percentuale totale dei residenti stranieri del comune di Brescia: solo l'1% degli immigrati è tra la fascia di età delle persone over i 65 anni.

Si conferma il fatto che sono i più giovani a decidere di emigrare ed affrontare un nuovo progetto di vita in un paese straniero.



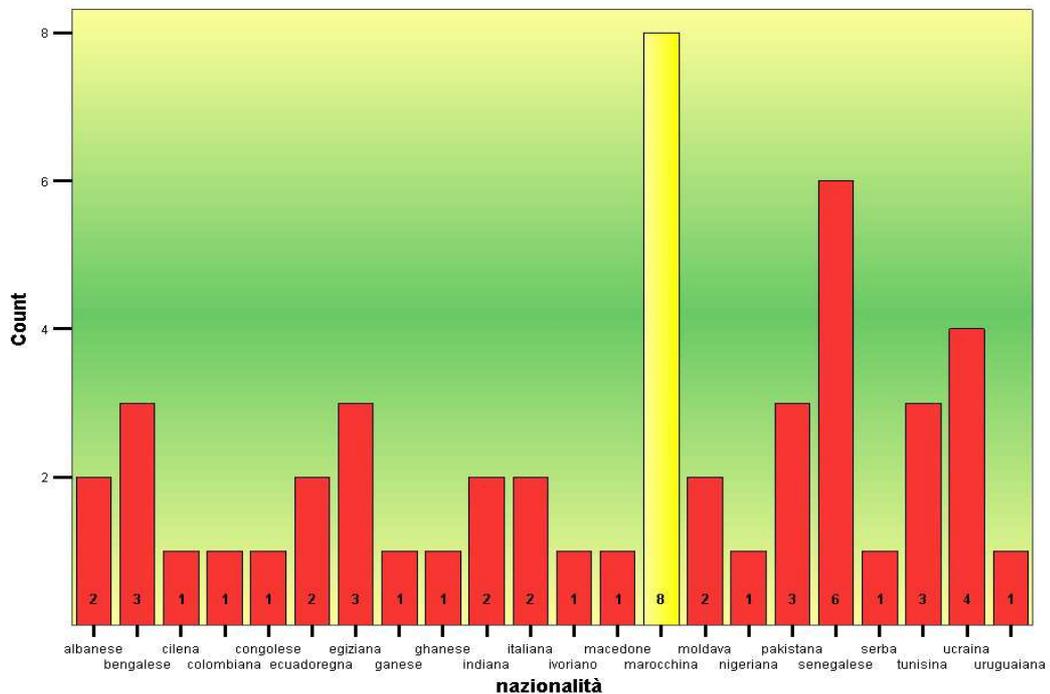
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il paese con il più alto numero di intervistati è il Marocco, che rappresenta anche una delle prime comunità presenti sul territorio bresciano nei primi flussi di immigrazioni che hanno interessato il nostro paese agli inizi degli anni 90. In effetti, incrociando i dati “paese di provenienza” e “da quanti anni vive in questa città”, i cittadini stranieri di origine marocchina sono tra quelli che sono a Brescia da più anni, pur non rientrando tra le dieci cittadinanze più rappresentate.

Dal grafico *paese di nascita* si può confermare il dato, già evidenziato nel primo capitolo, delle numerosissime etnie che sono presenti sul territorio bresciano: nonostante il numero esiguo del campione a cui è stato somministrato il questionario, le etnie rappresentate sono 21.

Quella più rappresentativa è il Marocco con 9 persone, segue il Senegal con 6 persone e l'Ucraina con 4.

Fig. 6: nazionalità

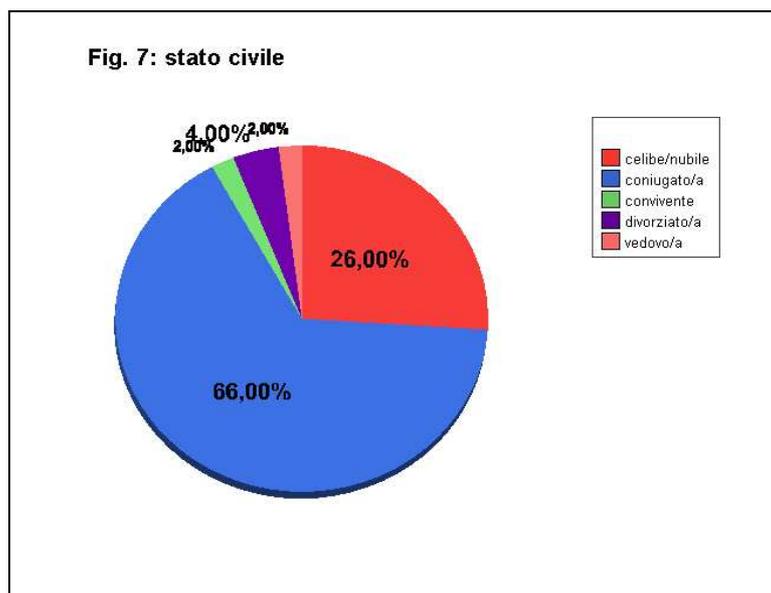


Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Solo 2 persone dell'intero campione hanno chiesto la cittadinanza italiana, nonostante più di 20 persone sono in Italia da più di 10 anni. Ciò è rilevante, se si tiene in considerazione il fatto che solo 23 unità dell'intero campione intervistato, desiderano restare in Italia. In effetti la volontà di ritornare nel paese d'origine è molto sentito.

Questo dato va a confermare quanto già osservato nel primo capitolo sui tre modelli d'immigrazione delle persone straniere: il progetto migratorio è dunque fondamentale per pianificare e organizzare il futuro di questi cittadini.

In generale si può confermare che la nazionalità corrisponde per 48 persone su 50 intervistate al paese di origine.

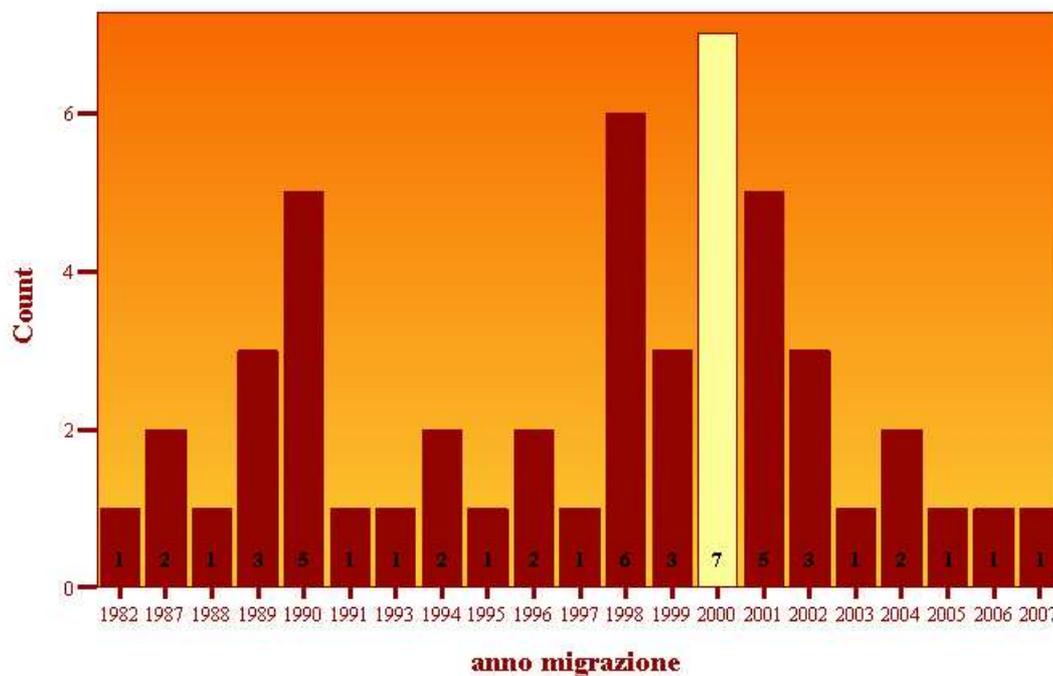


Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Trentatré unità del campione risultano essere coniugate e solo 7 persone non vivono con la moglie e i figli perché rimasti nel paese di origine.

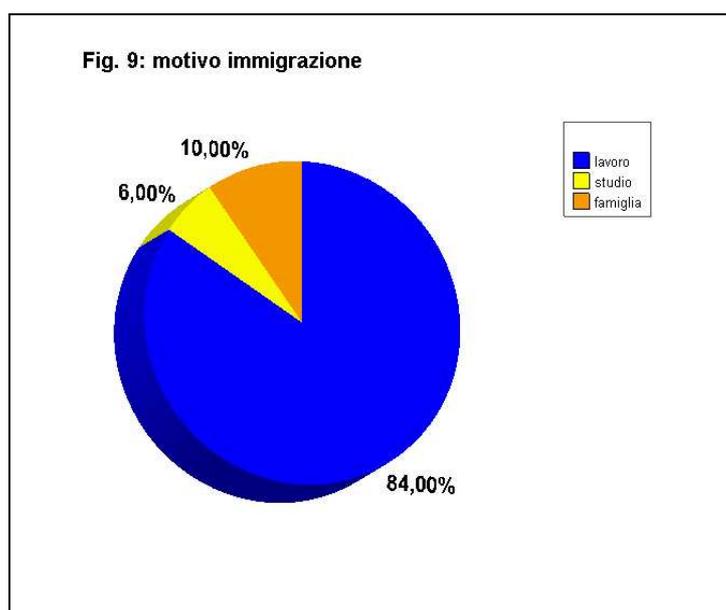
Nella tabella si evidenzia che 13 persone sono celibi e sono rappresentate tra la fascia d'età che va tra i 20 e i 30 anni.

Due persone sono divorziate, uno è convivente e solo una è vedova.

Fig. 8: anno d'immigrazione

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il grafico mostra che il periodo più intenso d'immigrazione è compreso tra il 1998 e il 2002, in tale periodo quasi 25 persone intervistate è immigrata in Italia. Anche questo è un dato che conferma i numeri dei flussi migratori della città, il periodo indicato vede una percentuale sempre più elevata di cittadini stranieri che raggiungono questo territorio.



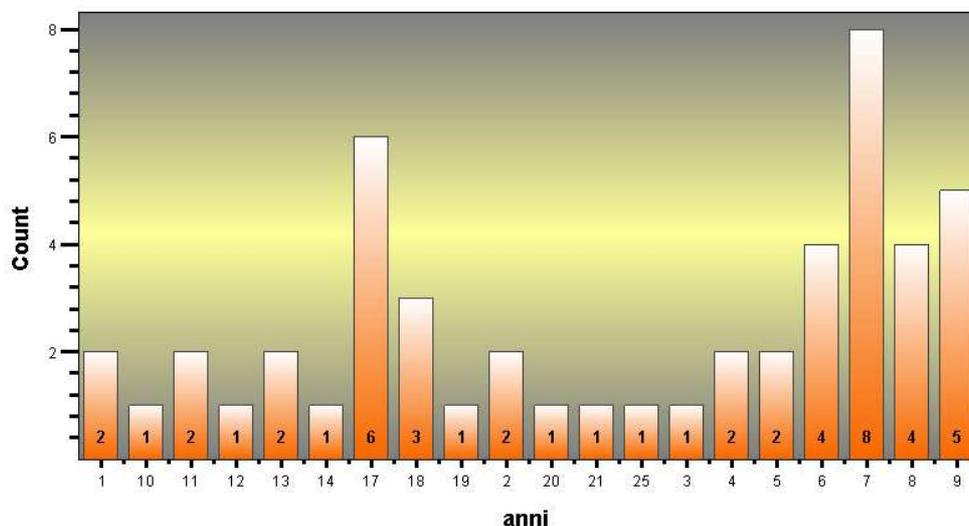
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il grafico conferma il fatto che ben 42 (84%) persone del campione sono immigrate nel nostro paese e lo ha fatto per motivo di lavoro: in effetti Brescia e provincia segnala un inserimento continuo di manodopera straniera nel sistema dei servizi e della produzione industriale, oltre che nell'agricoltura e nella zootecnica. In prospettiva tali flussi migratori dovrebbero essere confermati anche per gli anni a venire.

Del campione preso in esame, 5 unità (10%), sono emigrate per seguire o raggiungere la famiglia, di cui l'80% è rappresentato da donne che, molto probabilmente, sono arrivate in Italia solo dopo che il partner ha trovato lavoro e casa.

Tre persone (6%) sono arrivate in Italia per motivi di studio.

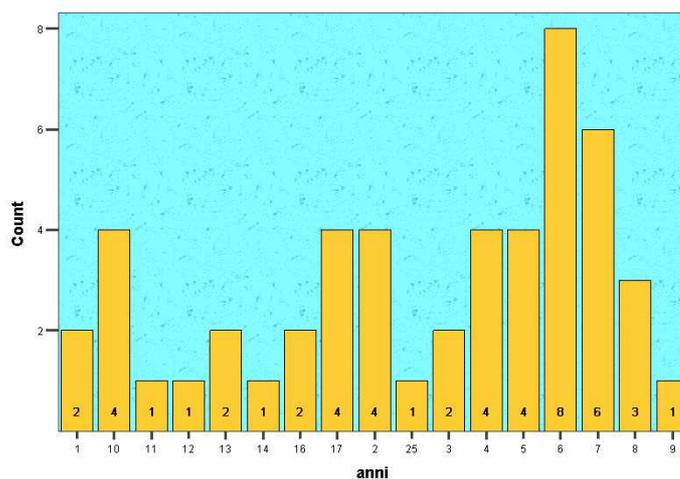
Fig. 10: da quanto tempo vive in Italia



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Risulta evidente, a conferma dei dati sopra citati, che quasi un terzo del campione vive in Italia da 6-7-8 anni, essendo gli anni 1999, 2000, 2001 quelli di maggior immigrazione. Il campione inoltre evidenzia che 13 persone prima di venire in Italia hanno vissuto in altri paesi diverso da quello di origine, di cui sette persone hanno vissuto in Francia.

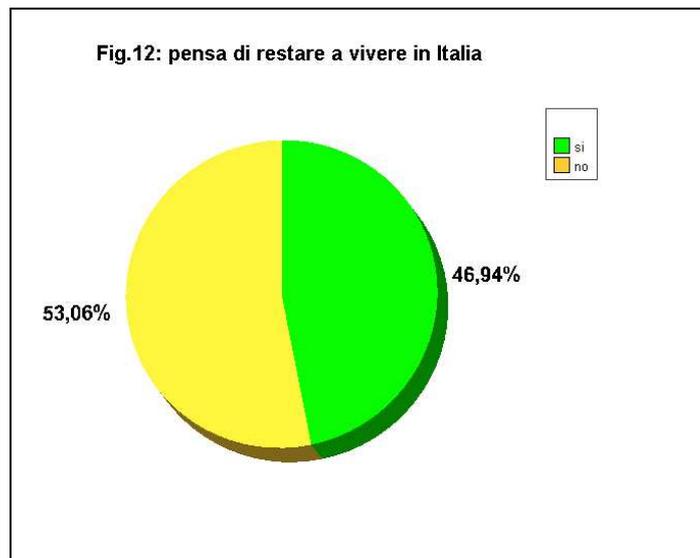
Fig. 11: da quanto tempo vive in città



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Dal grafico risulta evidente che non per tutto il campione Brescia è risultata essere la città di arrivo della persona straniera, perché incrociando i dati da “quanto tempo vive in Italia” con da “quanto tempo vive in città” non sempre gli anni sono corrispondenti.

Si può dedurre che per un numero rilevante del campione, Brescia è stata scelta solo dopo alcuni anni dall’arrivo in Italia, probabilmente attirati dal fatto che Brescia offre più possibilità di lavoro.



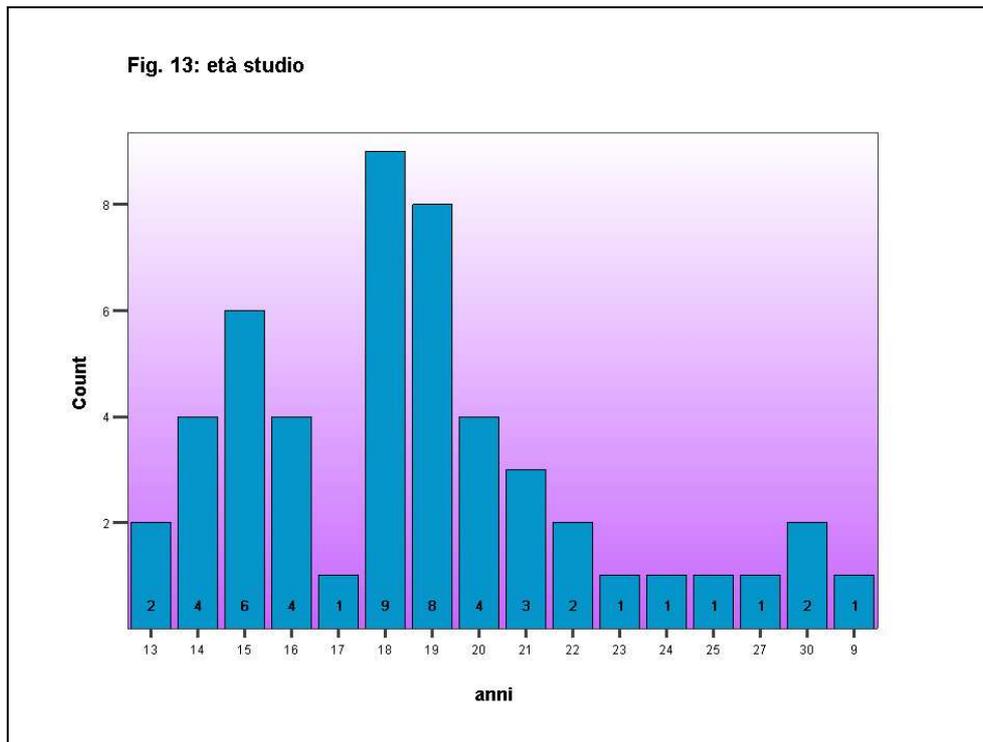
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Dal grafico si evince che circa 25 persone ha affermato che non resterà in Italia. Le motivazioni che giustificano questa scelta sono diverse: 11 persone vogliono tornare al proprio paese d’origine, hanno desiderio della loro terra e della loro famiglia; 4 persone non si sentono sufficientemente tutelate e garantite per quanto concerne il lavoro e non riescono ad accettare la legge Bossi-Fini (viene definita una legge razzista).

Del campione 24 persone invece desiderano restare in Italia perché si trovano bene, perché il lavoro è importante e devono mantenere la famiglia, perché ormai hanno perso i contatti con il paese d’origine e qui ci sono gli amici.

Sembra che coloro che sono in Italia con la famiglia vedono il progetto migratorio con più stabilità anche per offrire più opportunità ai figli, la possibilità di farli studiare e farsi un avvenire meno faticoso.

Solo una persona del campione è indecisa.



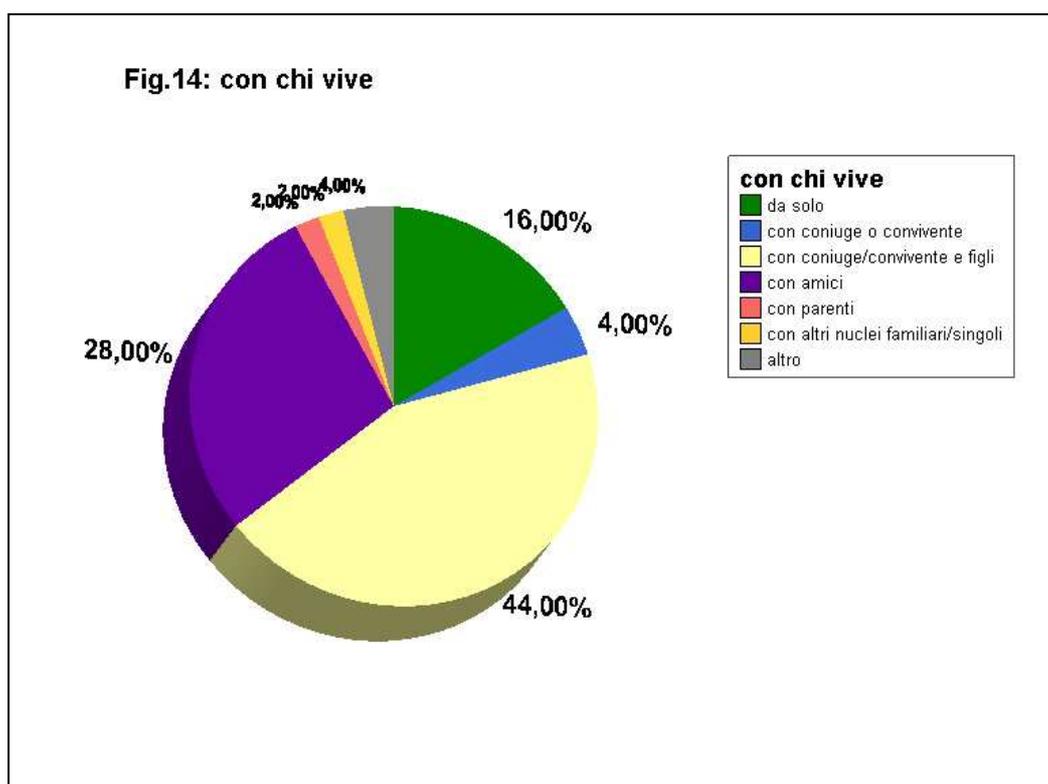
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Degli intervistati, 27 hanno studiato nella fascia d'età compresa fra i 17 e 22 anni. Molti di loro hanno studi universitari, questo dato dimostra che molto spesso le persone che decidono di migrare sono coloro che hanno un buon livello culturale. Questo dato è confermato dalla buona conoscenza della lingua italiana e per quasi la metà del campione oltre alla lingua madre e la lingua italiana, conosce anche una terza lingua straniera (spesso inglese o francese).

3.2.2. L'inserimento socio-lavorativo

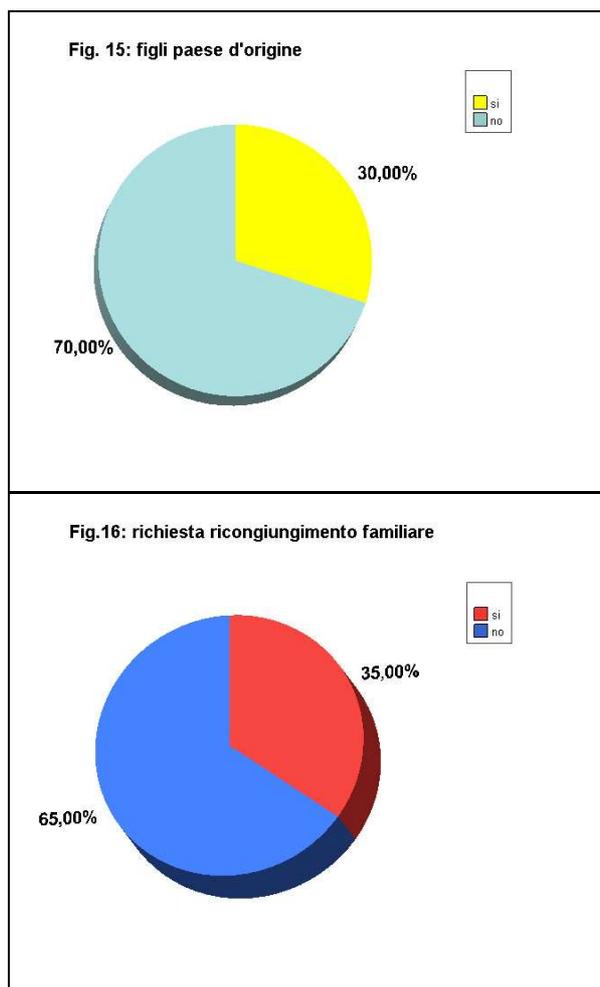
Del campione 22 persone vive con la famiglia (coniuge e figli), mentre 14 persone vivono con amici o conoscenti.

Solamente 8 persone vivono sole, è indicativo porre l'accento che questo ultimo gruppo lamentava il fatto del costo troppo elevato delle spese domestiche e dell'affitto, e della fatica a mantenere l'alloggio in autonomia. Molti di loro affermano che non sempre le case sono dignitose e corrispondenti all'oneroso affitto richiesto.



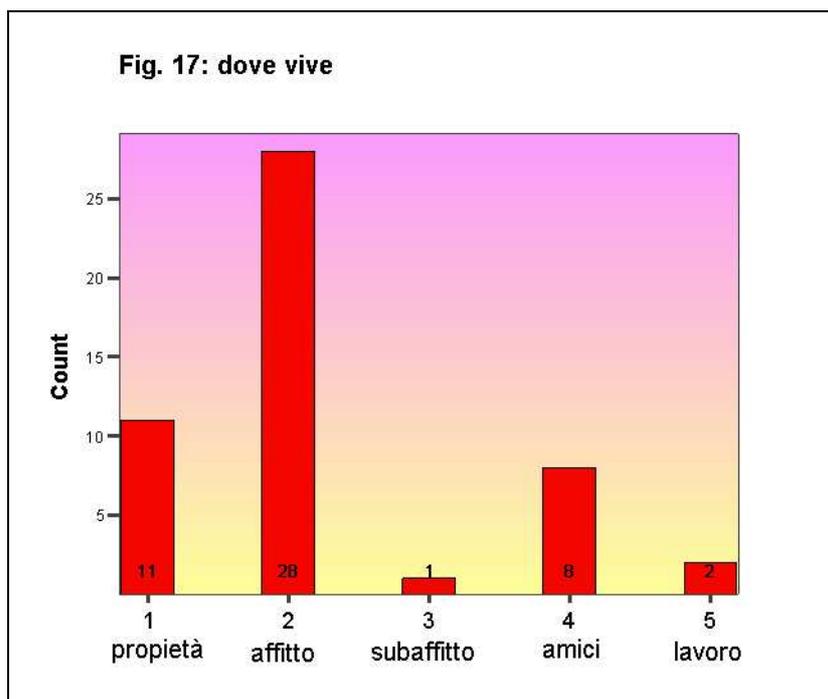
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Solo 15 persone degli intervistati hanno figli nel paese d'origine e di questo dato solo 6 di loro desiderano fare o hanno già fatto la richiesta per il ricongiungimento familiare. Essi lamentano la complessità della burocrazia, i tempi troppo lunghi e i rapporti difficili con consolati e ambasciate.



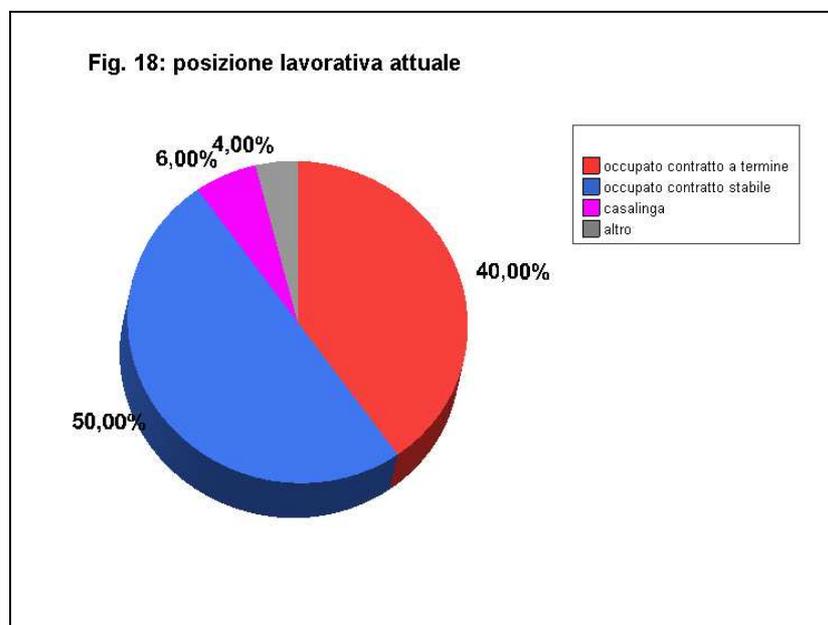
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Del campione 28 unità vive in un alloggio in affitto, mentre 6 persone hanno una casa in proprietà, quattro persone sono ospiti presso amici. Interessante la percentuale delle persone straniere che ha acquistato la casa, a conferma del dato che Brescia è una delle prime realtà italiane per transazioni immobiliari da parte degli stranieri. Ciò si può intendere che le persone straniere, che inizialmente inviavano un'altissima percentuale dei loro guadagni ai paesi di origine, ora intendono investire dove lavorano perseguendo uno progetto migratorio più stabile nel paese che li ha ospitati.



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Degli intervistati 25 persone lavorano a tempo indeterminato con un contratto stabile, mentre ben 20 persone lavorano con contratto a tempo definito.

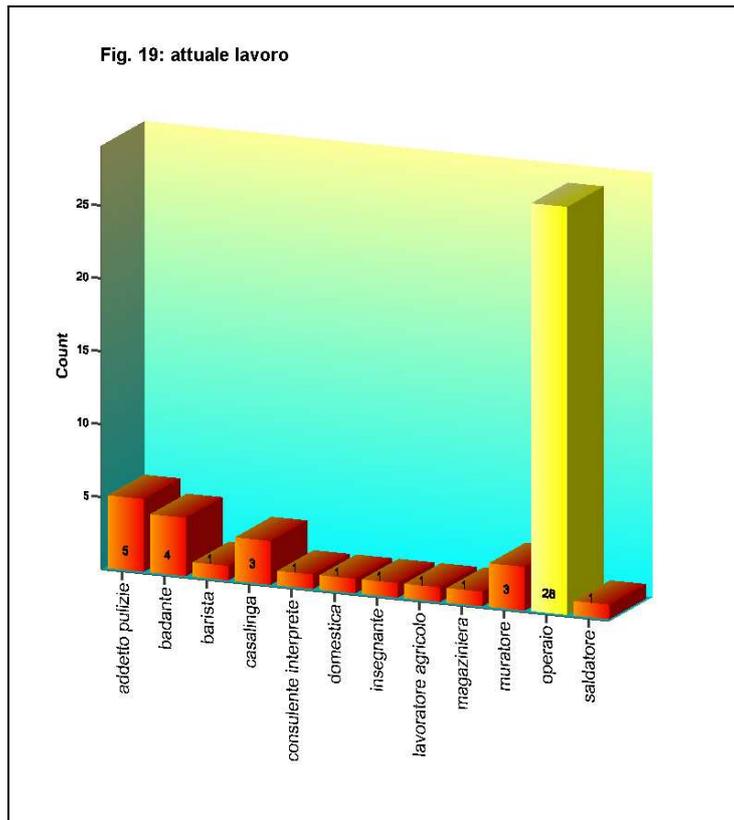


Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Degli intervistati 25 persone lavorano a tempo indeterminato con un contratto stabile, mentre ben 20 persone lavorano con contratto a tempo definito.

E'interessante notare che solo 8 unità del campione avevano un contratto regolare nel proprio paese d'origine (la maggioranza afferma con salari troppo bassi per poter vivere dignitosamente), 6 persone avevano un contratto a termine, mentre 11 persone avevano un contratto di lavoro non scritto.

Del campione 15 persone invece erano studenti e non hanno mai lavorato nel proprio paese d'origine.



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Ventotto persone sono operai, mentre 6 unità del campione sono addetti presso un'impresa di pulizia.

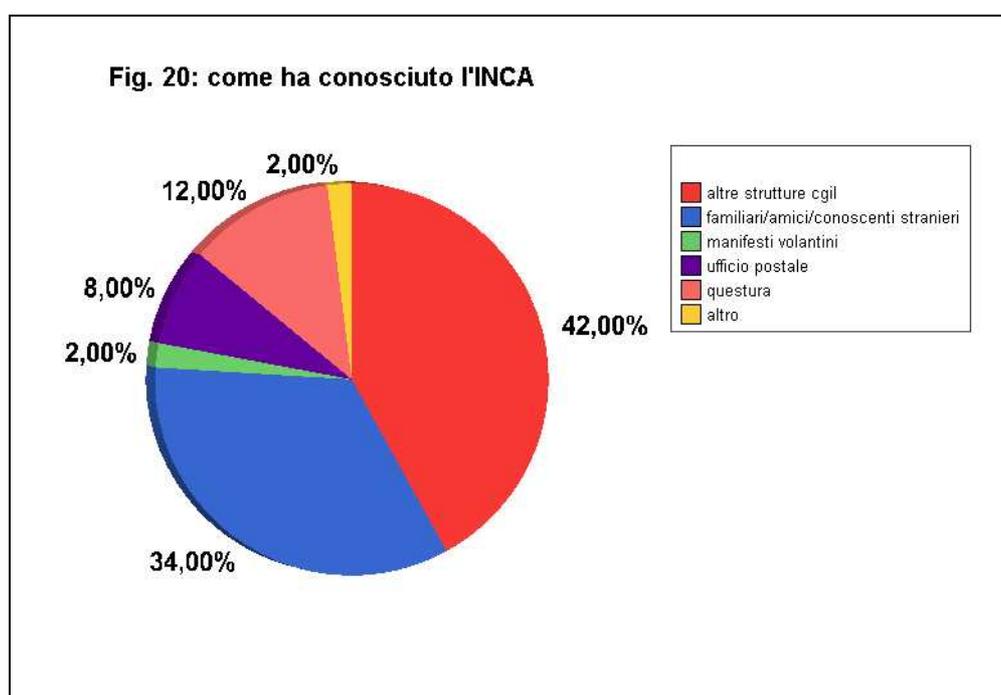
Cinque donne sono assunte come badanti e domestiche. Solo tre persone sono impiegate nell'ambito dell'edilizia. Di questi due hanno un'attività in proprio e solo uno gestisce la propria impresa edile coadiuvato dalla famiglia. Le casalinghe rappresentano 3 unità del campione.

Per chi vive con il coniuge o il convivente solo 8 persone hanno un contratto di lavoro regolare e stabile, 4 unità sono in cerca di occupazione mentre 12 persone sono casalinghe.

3.2.3. I rapporti con il territorio

Del campione 21 persone sono venute a conoscenza di Inca attraverso altre strutture della CGIL, mentre 17 unità sono venute a contatto del patronato attraverso amici, conoscenti e familiari.

Sei persone sono venute a conoscenza attraverso gli uffici della questura.

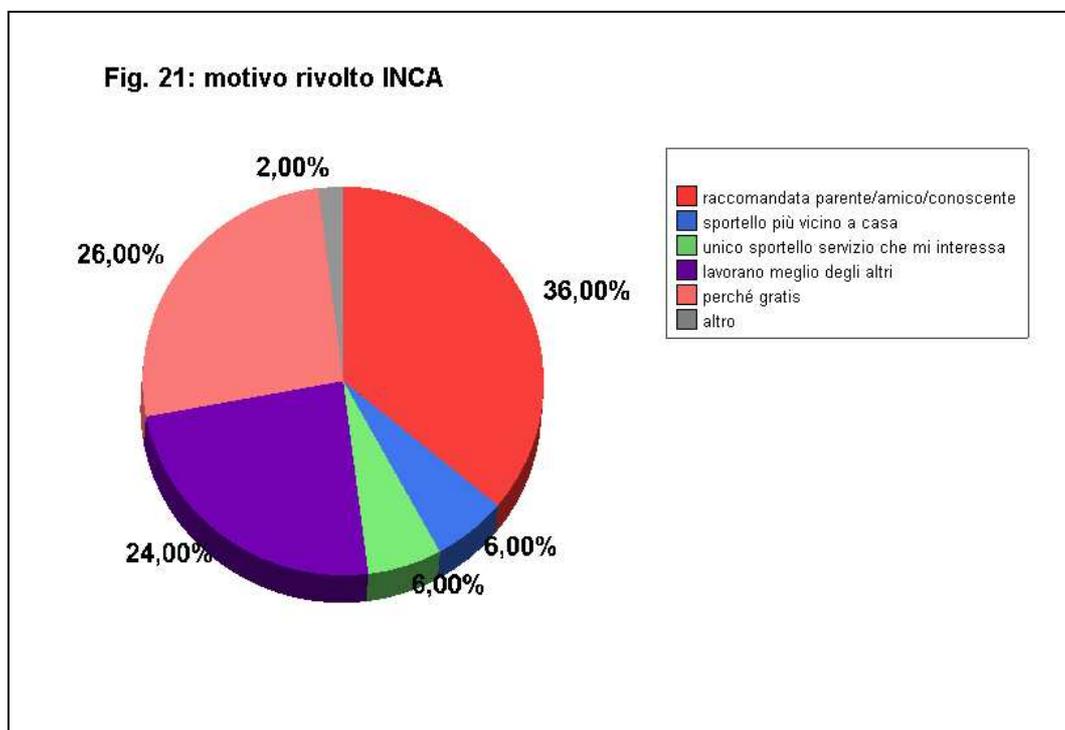


Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Del campione 21 persone sono venute a conoscenza di Inca attraverso altre strutture della CGIL, mentre 17 unità sono venute a contatto del patronato attraverso amici, conoscenti e familiari.

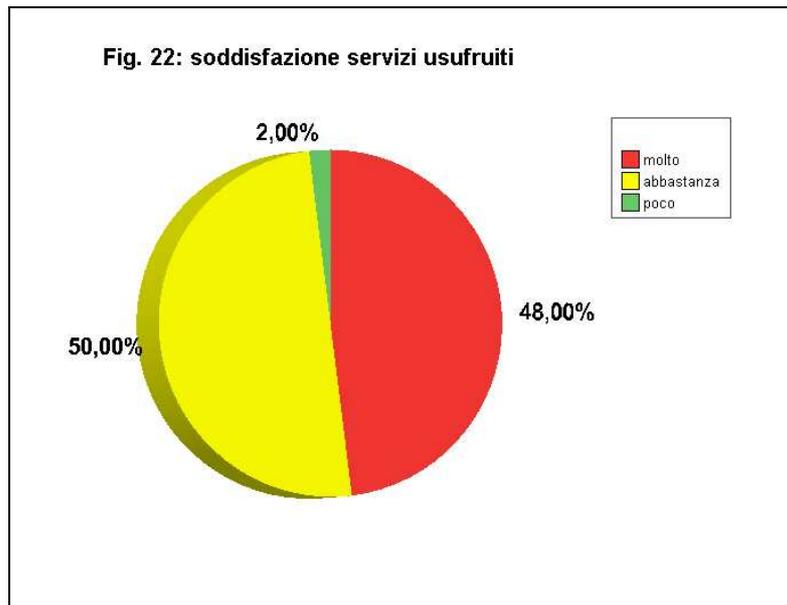
Sei persone sono venute a conoscenza attraverso gli uffici della questura.

Del campione 19 persone si sono rivolte all'Inca per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, mentre il restante numero (12 persone), per altri servizi come il ricongiungimento familiare, l'aggiornamento di documenti ecc.



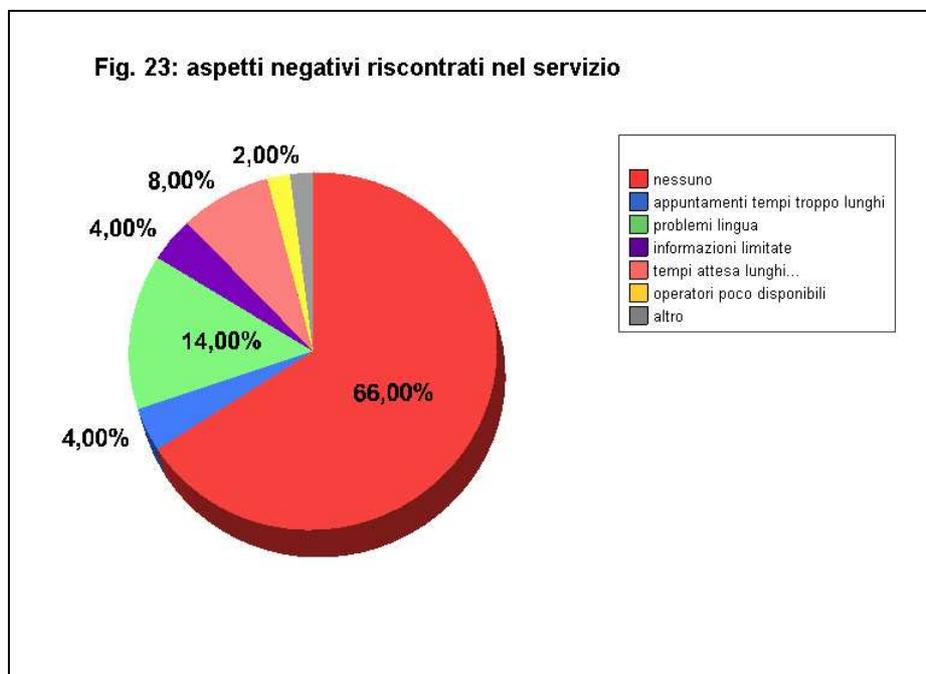
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Alla richiesta per quale motivo si è rivolto alla sede Inca di Brescia e non a un altro sportello di servizi agli immigrati, 18 persone del campione rispondono perché raccomandata da amici e parenti, 13 persone perché è gratis e il 12 unità scelgono Inca perché lavorano meglio di altri. Ne consegue che alla domanda rispetto ai servizi ricevuti quanto si ritiene soddisfatto 24 persone si ritengono molto soddisfatte 25 persone sono abbastanza soddisfatte, solo una persona è poco soddisfatta.



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

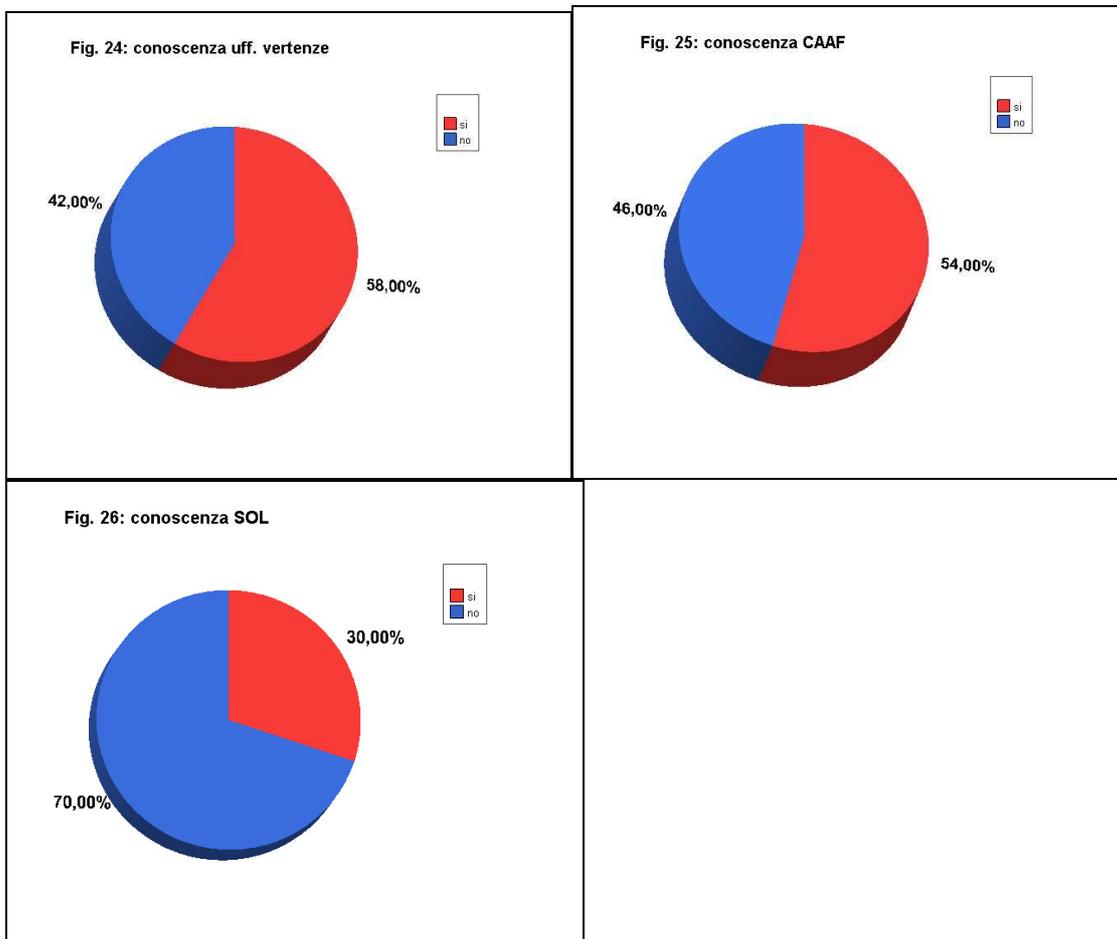
E' rilevante il dato che per ben 33 persone del campione non ci sono aspetti negativi riscontrati nel servizio, e per 7 unità i problemi riportati sono stati quelli inerenti alla lingua. Quattro persone del campione lamentano tempi di attesa troppo lunghi, forse imputabili non tanto all'operato del servizio, quanto piuttosto ai tempi di ritorno per il rinnovo o la richiesta del permesso.



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

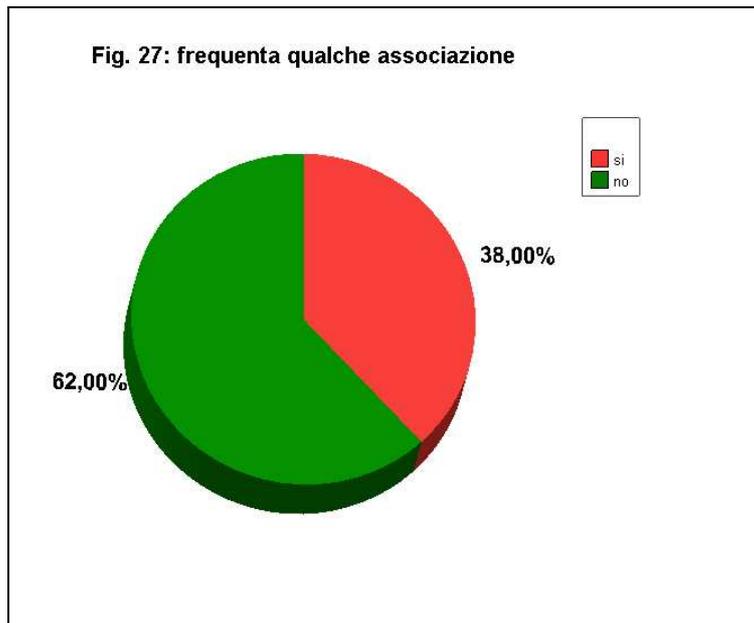
E' rilevante il dato che per ben 33 persone del campione non ci sono aspetti negativi riscontrati nel servizio, e per 7 unità i problemi riportati sono stati quelli inerenti alla lingua. Quattro persone del campione lamentano tempi di attesa troppo lunghi, forse imputabili non tanto all'operato del servizio, quanto piuttosto ai tempi di ritorno per il rinnovo o la richiesta del permesso.

Alla richiesta quali altri servizi potrebbe offrire Inca, sul campione preso in considerazione poche sono le risposte o i suggerimenti (solo 10 persone), alcuni esprimono il desiderio di un servizio specifico per la ricerca lavoro, altri per la ricerca dell'alloggio, alcuni intervistati chiedono più informazioni in lingue diverse, altri la possibilità di fare direttamente i permessi o i rinnovi, uno esprime il desiderio del servizio del ritorno della salma nel paese di origine.



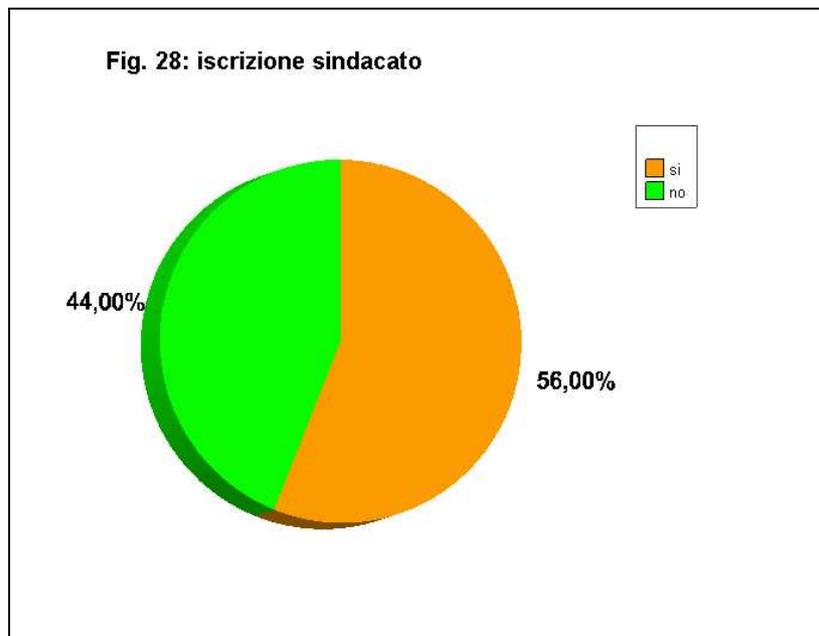
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Alle domande conosce altri servizi della CGIL 29 persone del campione conosce l'ufficio vertenze, mentre 27 persone conoscono il Caf, mentre lo sportello orientamento lavoro è conosciuto solo da 15 persone.



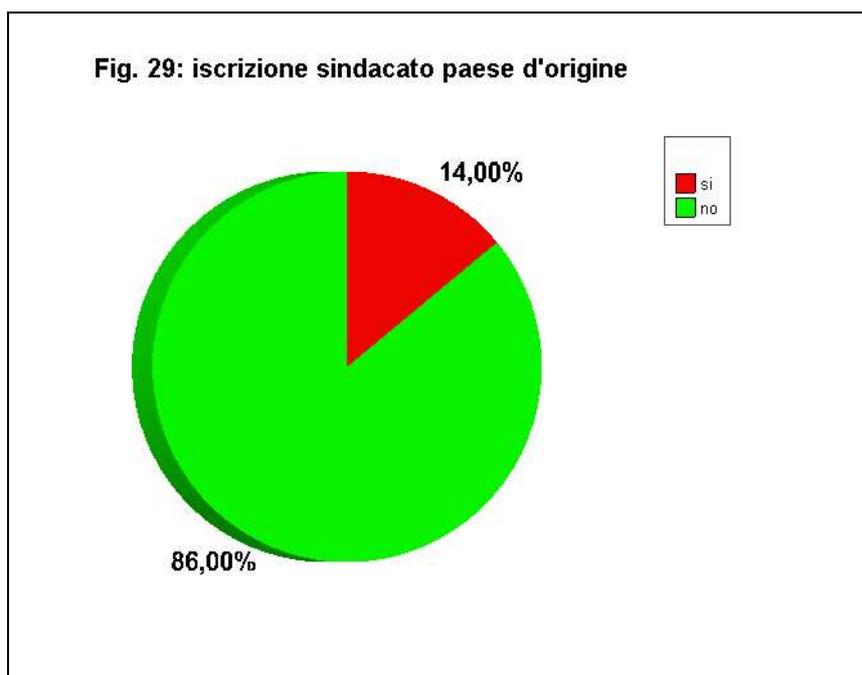
Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Solo 19 persone del campione frequentano qualche associazione e quella più scelta è l'associazione d'immigrati del paese d'origine, 13 persone frequentano un'associazione sportiva, in 7 frequentano un'associazione culturale solo 4 persone frequentano un'associazione di tipo politico, 1 sola persona frequenta un'associazione religiosa. E' interessante notare che chi ha risposto positivamente di essere iscritto a qualche associazione, ne è iscritto contemporaneamente a più gruppi.



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Del campione 28 persone sono iscritte al sindacato della CGIL di cui 11 a quello di categoria FIOM, una persona alla Filea e una alla Flai. Le persone che non sono iscritte solo 4 affermano perché hanno un lavoro precario, in 11 non ci hanno mai pensato, in 3 non si sentono rappresentati e solo uno dice che non serve a niente.



Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Solo 7 persone del campione erano iscritte al sindacato nel loro paese d'origine.

Capitolo 4 - SERVIZI DEL PATRONATO E UTENZA IMMIGRATA: L'ESPERIENZA DELLA SEDE INCA DI BRINDISI¹⁸

Abstract	75
1. Introduzione e metodologia.....	78
1.1. L'immigrazione in provincia di Brindisi.	78
1.2. Gli attori locali coinvolti.	81
1.3. Nota metodologica	83
2. L'INCA di Brindisi e i servizi offerti alle persone immigrate.	87
2.1. Le scelte di intervento dell'INCA: una strategia ventennale.....	87
2.2. Dai servizi tradizionali alla firma del Protocollo d'intesa: l'offerta dell'INCA.	92
2.3. La rete territoriale dell'INCA: l'integrazione con l'Ufficio Immigrati.....	97
3. Gli utenti immigrati: la particolarità albanese	101
3.1. I dati in possesso dell'INCA territoriale sugli utenti immigrati.....	101
3.2. Dalla nostra rilevazione, alcune caratteristiche degli utenti immigrati.	104
3.2.1. <i>Il nostro campione.</i>	104
3.2.2. <i>Le loro condizioni sociali e lavorative.</i>	107
3.2.3. <i>Le relazioni con il territorio: l'importanza del "passaparola".</i>	110

¹⁸ Lo studio di caso è stato curato da Francesca Cuppone

Abstract

L'INCA di Brindisi opera in un territorio in cui il fenomeno migratorio è piuttosto contenuto: nella provincia, su una popolazione di circa 400.000 residenti, gli stranieri regolarmente soggiornanti nel 2006 sono circa 5.000, con un'incidenza di poco più dell'1%. Caratteristica peculiare è la presenza di una numerosa comunità albanese che ha cominciato a stabilirsi a Brindisi e nei comuni limitrofi nel 1991, continuando ad ampliarsi attraverso nuovi ingressi per motivi di lavoro e ricongiungimenti familiari. A questo gruppo nettamente prevalente, impiegato soprattutto nel lavoro subordinato agricolo, si aggiunge un rilevante numero di cittadini di nazionalità marocchina dediti alle attività autonome del commercio, a cui seguono con numeri già più ridotti immigrati provenienti da Cina, Romania, Serbia, Macedonia, India, Ucraina ed Eritrea.

In questo territorio, molto carente sia dal punto di vista istituzionale che associativo nel fornire in modo strutturato e continuativo risposte alle necessità della popolazione immigrata, la CGIL è stato uno dei pochi punti di riferimento concreti per i nuovi cittadini.

L'INCA di Brindisi ha cominciato ad occuparsi dell'utenza immigrata attraverso i suoi servizi dal '92 in poi, ovvero da quando molti immigrati albanesi, superata la prima emergenza, avendo un lavoro e una famiglia a carico, hanno cominciato a richiedere gli assegni familiari e gli assegni di disoccupazione agricola.

Non si sono mai riscontrate difficoltà nell'approcciare questo target perché dal '91 in poi è stato presente, nello stesso stabile in cui è collocato l'ufficio INCA, lo sportello immigrazione della CGIL: il suo responsabile, un cittadino albanese, ha da sempre svolto un ruolo di interfaccia fra immigrati e servizi INCA, risolvendo eventuali problemi relativi alla comunicazione. Questi ha anche contribuito ad avvicinare tale utenza al patronato, informando gli immigrati della possibilità di richiedere determinate prestazioni, indirizzando molti di loro agli operatori INCA o compilando lui stesso le richieste più semplici. Gli operatori INCA hanno dal canto loro svolto il proprio lavoro al servizio degli immigrati nello stesso modo con cui lo svolgevano per i cittadini italiani.

In seguito al protocollo siglato fra Ministero dell'Interno e Patronati non si sono incontrati problemi nel gestire la nuova utenza immigrata perché il servizio di rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno è stato affidato interamente al responsabile dell'ufficio immigrazione. Questi, grazie alla sua esperienza nonché alle sue capacità personali, è riuscito sia a gestire tale servizio sia la vasta gamma di richieste provenienti dall'utenza immigrata. E' cambiata anche la sua collocazione logistica nella struttura della CGIL, in quanto gli è stata assegnata una scrivania all'interno dell'ufficio INCA: è il primo operatore che si incontra appena si entra nella stanza ed è colui che instaura subito un contatto con l'utenza immigrata facendo spesso da "filtro" fra le necessità di questo target e i servizi del patronato.

Gli operatori INCA non hanno mai trattato la pratica del rinnovo/rilascio del permesso di soggiorno, ma hanno comunque ricevuto la relativa formazione, per cui se l'utenza dovesse aumentare sarebbero pronti ad attivarsi. Attualmente la soluzione di affidare il servizio ad una persona specifica, già molto preparata sulla documentazione del soggiorno, con la padronanza delle lingue e soprattutto straniero di lingua albanese, è sembrata ottimale per ridurre al minimo l'impatto sui ritmi lavorativi dell'ufficio e assicurare agli utenti immigrati un servizio completo e corretto. Tuttavia se il flusso d'utenza dovesse aumentare è probabile

che si renda necessaria un'altra unità di personale da affiancare a questo operatore, il quale ora si trova spesso a dover mettere da parte l'attività politica dell'ufficio immigrazione.

Alcune difficoltà relative all'*iter* della pratica si sono incontrate all'inizio della messa a regime del servizio, prevalentemente imputabili all'impreparazione degli uffici postali e ad imperfezioni tecniche del portale; attualmente non si riscontra alcun tipo di problema.

Tutti gli operatori ritengono che la nuova procedura sia un fatto positivo perchè permette agli immigrati di evitare le rigidità di uffici come la Questura e di ottenere il documento di soggiorno più rapidamente; inoltre anche per lo stesso INCA può essere un fatto positivo perché l'erogazione di un buon servizio qualifica la struttura e crea nuova utenza anche per i classici servizi del patronato.

Attualmente fanno parte dell'organico della sede INCA di Brindisi il dirigente e tre operatori, due con esperienza lavorativa decennale all'interno del patronato e una ragazza che vi lavora da qualche anno. Costoro disbrigano per gli immigrati le tradizionali pratiche del patronato. Fa parte dell'INCA, logisticamente e operativamente, anche il responsabile dell'ufficio immigrazione, il quale si occupa di tutti i tipi di richieste che provengono specificatamente dall'utenza immigrata, dai documenti di soggiorno alle classiche pratiche INCA; in quest'ultimo caso se la pratica è piuttosto semplice (es. assegno sociale) ed egli ha il tempo di sbrigarla, questa viene trattata da lui e poi siglata da un altro operatore INCA, altrimenti l'immigrato viene indirizzato presso uno degli altri operatori.

L'attività di *front office* consiste per tutti nel far accomodare l'utente ed individuare la pratica di cui ha bisogno; se l'operatore non se ne occupa direttamente dà comunque le prime informazioni del caso e demanda la completa esecuzione all'operatore più specializzato. Per la pratica del rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno l'operatore che la svolge usa prendere degli appuntamenti che calendarizza su un'agenda, sia per organizzare la sua tempistica del lavoro sia per andare incontro alle esigenze dell'immigrato. Viene lasciato sempre il numero telefonico così gli immigrati che hanno qualche dubbio sui documenti da portare con sé o altro contattano direttamente l'operatore ed evitano di recarsi presso la sede più volte. Non ci sono particolari modalità d'accoglienza per gli immigrati i quali, così come gli utenti italiani, attendono semplicemente il proprio turno.

L'attività di *back office* copre circa il 50% del lavoro complessivo e riguarda la registrazione delle pratiche nell'archivio informatico Si-INCA e la compilazione di quella parte di modulistica che non necessita della presenza dell'utente.

La struttura fa orari di ufficio ed ha sempre operato con continuità.

I servizi tradizionali INCA che vengono maggiormente richiesti dall'utenza immigrata sono: l'indennità di disoccupazione agricola, di disoccupazione ordinaria e per infortuni sul lavoro; l'assegno al nucleo familiare, richiesto soprattutto dalle lavoratrici domestiche; l'indennità di maternità e l'astensione facoltativa o obbligatoria dal lavoro, richiesta soprattutto dalle lavoratrici agricole; gli assegni sociali; le pensioni sociali, di invalidità civile e di anzianità; il controllo sulle buste paga, sulla posizione assicurativa e sulla posizione contributiva; consulenze previdenziali sui fondi complementari. Non ci sono differenze rispetto alle pratiche disbrigate per i cittadini italiani se non per certa documentazione differente da allegare alle richieste (es. permesso di soggiorno o carta di soggiorno anziché carta di identità). Questa tipologia di richieste è in aumento: 36 pratiche risultano archiviate nel 2005 e 51 nel 2006; circa il 65% è stato richiesto da cittadini albanesi.

Le pratiche specifiche relative agli immigrati sono il rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno (permesso e carta), i ricongiungimenti familiari e i nulla osta al lavoro.

La richiesta dei documenti di soggiorno è la prevalente e vede l'INCA in testa rispetto alle altre sigle di patronato della zona. Alla data dell'indagine sono state sbrigate 560 richieste di titoli di soggiorno dalle INCA della provincia, di cui il 70% dalla sola sede provinciale.

Questa sede in particolare si è contraddistinta per competenza e preparazione, partecipando alla fase pilota della messa in regime della procedura e provvedendo alla formazione delle sedi zonali e provinciali (ad eccezione di Bari).

Si rivolgono alla struttura in media 6-7 immigrati al giorno, ma il dato è molto variabile, ci sono giorni in cui arriva un solo utente altri in cui ne arrivano anche 15; nel periodo in cui viene emanato il "decreto flussi" l'utenza aumenta e si fa anche la fila.

Le informazioni raccolte con il questionario somministrato a 50 utenti immigrati della struttura combaciano con le percezioni che degli stessi hanno gli operatori intervistati.

Gli intervistati sono in grande maggioranza di origine albanese (37), seguono 10 immigrati provenienti dal Marocco, 2 dalla Serbia e uno dalla Cina. Sono nella maggioranza uomini, e hanno età molto varie che vanno dai 18 ai 73 anni, con una concentrazione fra i 40 e i 49.

Sono partiti dal paese d'origine prevalentemente per motivi di lavoro ma hanno scelto l'Italia anche perché qui erano già presenti dei familiari e se ne era sentito parlare bene.

Vivono prevalentemente con la famiglia e molti hanno figli che vanno a scuola; la maggior parte ha un progetto di vita stabile e pensa di rimanere a vivere in Italia.

Hanno livelli di scolarità medio-alti e soltanto 4 persone di origine marocchina sono analfabete. La conoscenza della lingua italiana è per la maggior parte buona, soprattutto per quanto riguarda la comprensione, mentre alcune difficoltà di comunicazione si riscontrano fra i marocchini non scolarizzati e il cittadino cinese.

Gran parte dagli intervistati (28) ha un'occupazione, i cittadini albanesi sono prevalentemente impiegati nei lavori agricoli mentre i marocchini nelle attività autonome del commercio ambulante.

In prevalenza gli immigrati si rivolgono alla struttura perché indirizzati da parenti, amici o conoscenti stranieri (22), ma molti anche perché ritengono che in questo ufficio si lavori meglio che in altri (19) e vi è un operatore straniero che parla la propria lingua (5).

Si è trovata una diffusa familiarità fra immigrati e servizi tradizionali INCA: 30 persone ne conoscono almeno uno e 23 lo hanno anche utilizzato. Fra questa tipologia di servizi i più utilizzati sono l'assegno familiare o di disoccupazione (13), a cui seguono servizi relativi a pensioni ed assistenza (8), invalidità (7), infortunio sul lavoro (1) e recupero dei contributi e controllo della posizione assicurativa (3).

La pratica più richiesta risulta essere quella per il rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno: 28 persone si sono rivolte all'INCA per il permesso e 7 per la carta.

Buona parte degli utenti risulta sindacalizzata alla CGIL (22) con persone iscritte anche da parecchi anni; gli iscritti sono anche coloro che utilizzano maggiormente i servizi del patronato.

La struttura quindi, pur rispondendo attualmente a molte richieste che provengono da una nuova utenza immigrata, continua a rapportarsi con persone fidelizzate che conoscono molto bene la CGIL e i servizi INCA.

Tutti gli intervistati esprimono elevati livelli di soddisfazione per i servizi ricevuti e non ritengono siano necessarie attività aggiuntive. Emerge che l'interesse principale degli immigrati sia di risolvere positivamente le pratiche richieste e molti trovano che questo ufficio sia in grado di fornire con molta competenza soluzioni che difficilmente vengono trovate presso altre strutture del territorio.

1. Introduzione e metodologia.

1.1. L'immigrazione in provincia di Brindisi.

Gli stranieri regolarmente soggiornanti in provincia di Brindisi al 31 dicembre 2006 sono 5.195 persone, il 7,05% del totale regionale.

Brindisi è la provincia pugliese con la minore presenza di popolazione immigrata. La provincia con il maggior numero di immigrati è Bari (43,8% del totale regionale), a cui seguono Foggia, Lecce e Taranto.

Prendendo in considerazione gli ultimi cinque anni (2002-2006) con riferimento ai dati forniti dal rapporto Caritas Migrantes¹⁹, si nota che a fronte di una costante crescita delle presenze, l'incremento non sia notevole rispetto a quello di province come Foggia o Bari, poli d'attrazione soprattutto per i nuovi arrivi di manodopera agricola straniera (Tab.1).

Tab.1. Stranieri regolarmente soggiornanti al 31 dicembre di ogni anno (2002-2006) in Puglia, per provincia (v.a.)

	2002	2003	2004	2005	2006
Bari	21.269	24.072	25.814	28.136	32.276
Brindisi	3.264	4.148	4.274	4.641	5.195
Foggia	8.767	10.961	11.537	12.304	17.085
Lecce	8.561	8.700	9.175	10.066	12.939
Taranto	3.529	4.289	4.613	5.005	6.116
<i>Puglia</i>	<i>45.390</i>	<i>52.170</i>	<i>55.413</i>	<i>60.152</i>	<i>73.610</i>

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes (XIII, XIV, XV, XVI e XVII Rapporto)

La Puglia presenta un numero di soggiornanti di gran lunga inferiore rispetto ad altre regioni: i cittadini immigrati con regolare titolo di soggiorno nel 2006 sono circa il 2% delle presenze immigrate in Italia, con un'incidenza sulla popolazione totale dell'1,8%, contro una media nazionale del 6,2%. Nonostante sia cresciuto negli anni, quindi, il fenomeno migratorio ha un impatto modesto.

Subito dopo i massicci sbarchi degli anni Novanta è stata prevalentemente una terra di passaggio per le migliaia di immigrati che approdando sulle sue coste si sono poi distribuite nel territorio nazionale; non è poi risultata una terra di grande attrazione per l'immigrazione economica, soprattutto a causa del generale rallentamento dell'economia pugliese nei primi anni del 2000 e per la presenza di grandi aree di sfruttamento e lavoro nero. Si è però rivelata una zona in cui gli immigrati che scelgono di viverci e riescono a lavorare in modo regolare mettono poi radici, come dimostrano alcuni indicatori di stabilità quali l'aumento di popolazione con più di 41 anni, la presenza stabile di una grande fetta di popolazione coniugata a fronte di una riduzione di cittadini celibi/nubili, l'aumento negli anni dei ricongiungimenti familiari e l'incremento, nonostante un'incidenza fra le più basse in Italia, di studenti stranieri.

All'interno della regione Puglia Brindisi è fra le province in cui l'immigrazione, nonostante le cifre ridotte, si caratterizza maggiormente per questo aspetto di stabilità legato a dinamiche familiari, anziché per il forte impiego di manodopera immigrata nel sistema

¹⁹ Fornisce una stima della presenza degli stranieri regolari, integrando i dati sugli stranieri regolarmente soggiornanti forniti dal Ministero dell'Interno (permessi di soggiorno) con i visti rilasciati dal Ministero degli Affari Esteri relativi ad ingressi stabili e i dati Istat su minori e nuovi nati stranieri.

produttivo locale (come accade invece a Bari e soprattutto Foggia). E' infatti la provincia più debole economicamente e con forti tassi di disoccupazione sull'intera popolazione.

Rispetto allo *stato civile* dei soggiornanti stranieri, nel 2003²⁰ il 62,1% è coniugato, contro la media della regione Puglia del 52% e la media nazionale del 49,9%.

In base alle stime dei soggiornanti stranieri per motivi dell'insediamento nel 2006²¹, i *soggiornanti per motivi familiari* coprono il 42,1% del totale, contro il 24,9% della provincia di Foggia, il 34,1% della media regionale e del 35,6% della media nazionale.

I *soggiornanti per motivi di lavoro* sono il 45,1%, ovvero la maggioranza, ma tale percentuale risulta di gran lunga inferiore rispetto a quella del 63,8% della provincia di Foggia, del 55,1% della media regionale e del 56,5% della media nazionale.

Sul totale dei soggiornanti i *minori* sono il 17,6%, la percentuale più alta della regione, seppure vicina ad altre province (17,4% a Taranto e 17% a Lecce), leggermente inferiore al dato nazionale (18,4%).

Tab.2 - Soggiornanti stranieri, minori, % minori e % donne

	Stima soggiornanti 31.12.06	Di cui minori	% minori su tot	% donne su tot.
Bari	32.276	5.411	16,8	48,0
Brindisi	5.195	915	17,6	54,0
Foggia	17.085	2.094	12,3	46,6
Lecce	12.939	2.201	17,0	52,0
Taranto	6.116	1.063	17,4	55,4
<i>Puglia</i>	<i>73.610</i>	<i>11.685</i>	<i>15,9</i>	<i>49,6</i>

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes n. XVII

La *donne* immigrate sono il 54% del totale, dato anche questo maggiore rispetto alla percentuale regionale (49,6%) e nazionale (50,6%).

La provincia di Brindisi, in linea con il quadro generale dell'evoluzione del fenomeno migratorio in Puglia, si caratterizza per una massiccia e stabile immigrazione albanese.

In base alla rilevazione annuale Istat sulle anagrafi comunali, al 31 dicembre 2006 i *residenti* di cittadinanza albanese nella sola provincia di Brindisi sono 2.024, circa il 48% degli stranieri totali residenti nella provincia (4.180). Segue una discreta quota di cittadini provenienti dal Marocco (382), quindi cinesi e rumeni.

Fra gli stranieri residenti, che hanno un'incidenza sulla popolazione totale residente dell'1%²², si registra un *distribuzione di genere* che si differenzia in base alla nazionalità: uomini e donne albanesi si equidistribuiscono con una leggera prevalenza di uomini, così come accade per i cinesi, mentre vi è una prevalenza maschile fra le nazionalità del continente africano (i marocchini sono uomini per più del 70% e gli eritrei per la quasi totalità) e una netta prevalenza femminile fra le nazionalità europee di più recente arrivo (le donne rumene sono il 70% del totale e le donne ucraine sono la quasi totalità) (Tab.3).

²⁰ Ultimo dato sullo stato civile fornito dal Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes (n. XIV).

²¹ Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes n. XVII.

²² La popolazione residente totale nella provincia di Brindisi è di 402.831 persone, la meno numerosa rispetto quella delle restanti province della regione.

Tab.3 - Popolazione straniera residente in provincia di Brindisi per sesso e cittadinanza al 31 Dicembre 2006 – prime 10 nazionalità

	Maschi	Femmine	Totale
Albania	1046	978	2024
Marocco	280	102	382
Cina	81	77	158
Romania	38	97	135
Stati Uniti	47	54	101
Serbia e Montenegro	37	39	76
Macedonia	30	37	67
India	32	33	65
Ucraina	4	31	35
Eritrea	30	4	34
Totale prime 10 nazionalità	1625	1452	3077

Fonte: Istat

La presenza di una forte comunità albanese ha le sue radici nella storia dell'immigrazione a Brindisi, che nasce con i consistenti flussi dall'Albania verso le coste pugliesi nei primi anni '90. Sono nella memoria di tutti le immagini degli sbarchi nei due i momenti principali, il primo nel marzo '91 il secondo nell'agosto '91, in cui approdano nei porti di Bari e di Brindisi le navi cariche di migliaia di cittadini albanesi che, dopo il crollo del regime del dittatore Enver Hoxha, fuggono dall'Albania per cercare condizioni di vita più dignitose. Di quelle migliaia di immigrati molti vennero rimpatriati, molti si distribuirono sul territorio nazionale o fuori dall'Italia, molti rimasero a vivere in Puglia intraprendendo da allora, anche nella zona di Brindisi, una nuova e stabile vita.

I flussi dall'Albania hanno continuato ad interessare la provincia anche negli anni successivi, soprattutto nel '97, e solo negli ultimi anni si sono ridotti e sono stati sostituiti da flussi provenienti da altre zone. Nel '98 arrivano in situazioni di emergenza i kossovari (che però ritornano presto tutti nel paese d'origine) e i kurdi; nel 2002 assieme ai nuovi flussi di rumeni, polacchi e ucraini aumentano anche gli arrivi di richiedenti asilo e rifugiati dall'area africana, con il boom degli eritrei nel 2003. Molti di questi arrivi sono dettati dalla collocazione nella regione di diversi centri per immigrati e dalla presenza della Commissione Territoriale di Foggia per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Attualmente le nazionalità non appartenenti all'unione europea presenti fra i residenti stranieri a Brindisi sono ben 68, ma per più della metà si tratta di poche unità distribuite in modo sparso sia nel comune capoluogo che nei piccoli comuni della provincia.

Gli stranieri a Brindisi sono quindi prevalentemente albanesi, e compongono in buona parte propri nuclei familiari con figli in età scolare, come è testimoniato dall'elevata percentuale di alunni di cittadinanza albanese fra i frequentanti stranieri di cittadinanza non italiana: nell'a.s. 2005/06 rappresentano il 65% del totale degli alunni stranieri²³, contro il 56% di Bari, il 35,5% di Foggia, il 39,7% di Lecce e il 50,1% di Taranto. In effetti la cittadinanza albanese è anche la più presente fra gli alunni stranieri di tutto il territorio

²³ Dati del Ministero della Pubblica Istruzione – Alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2005/06 - www.pubblica.istruzione.it.

nazionale e la Puglia è fra le 7 regioni in cui questa presenza è maggiore; tuttavia sembra che il dato riferito a Brindisi assuma una maggiore significatività proprio in riferimento al ridotto numero di stranieri presenti, ad indicare che questo territorio si è offerto in particolare agli immigrati di questa nazionalità come luogo in cui costruire il proprio progetto di vita.

Nell'a.s. 2005/06 gli alunni con cittadinanza non italiana nella provincia sono 629, di cui poco meno della metà sono femmine (305); l'incidenza è di appena lo 0,9% sui frequentanti totali della provincia, dato in linea con quello regionale ma quasi irrilevante se confrontato con quello di altre province d'Italia o col dato nazionale (4,8%).

Dal punto di vista occupazionale Brindisi è la provincia che ha presentato negli anni il minor numero di assunzioni di immigrati nella regione²⁴, rivelando il suo carattere di area economicamente debole. Il principale settore d'inserimento lavorativo degli immigrati è rappresentato dall'agricoltura, in linea con il dato regionale che nel 2006 vede il 20% di assunzioni nette di cittadini nati all'estero proprio in quest'area. Segue il settore delle costruzioni e dei servizi vari e, in costante crescita negli ultimi anni, quello del commercio, sia all'ingrosso che al dettaglio.

In base ai dati disponibili sui soggiornanti nel 2005, risulta che a Brindisi la percentuale di permessi di soggiorno per lavoro subordinato sia inferiore rispetto alle altre province (ad esclusione di Lecce), con il 37,8% di lavoratori subordinati sui soggiornanti totali contro il 50,7% di Foggia, il 47,8% di Bari e il 43,4% Taranto.

In questa provincia, più che nelle altre, sembra emergere una componente di lavoro autonomo importante, che si caratterizza per essere nella grande maggioranza intrapreso da cittadini di nazionalità marocchina. In base alle iscrizioni alle Camere di Commercio di Brindisi nel 2005, il 58,5% degli iscritti extracomunitari è nato in Marocco, seguono con numeri molto più ridotti i nati in Albania e in Cina.

Tab.4 - Iscrizioni alle Camere di Commercio di Brindisi per principali paesi di nascita (2005)

	<i>v.a.</i>	<i>% iscrizioni provincia</i>
Marocco	204	58,5
Albania	34	9,7
Cina	31	8,9

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Infocamere

La prevalenza di cittadini marocchini dediti ad attività autonome, nella quasi totalità dei casi commerciali, è in questa provincia maggiore che nelle altre, le quali presentano anch'esse come prima nazionalità quella marocchina, ma hanno uno scarto fra questa e le successive (cinese e senegalese) molto minore.

Nel settore agricolo la nazionalità prevalente è invece quella albanese, occupata nella grande maggioranza nel lavoro subordinato.

1.2. Gli attori locali coinvolti.

Nel periodo in cui Brindisi cominciò ad essere interessata dal fenomeno migratorio nel 1991, le necessità dagli immigrati erano quelle del primo sostentamento, e le attività messe in campo un po' da tutti gli attori del territorio hanno riguardato principalmente la

²⁴ Elaborazioni Dossier Caritas/Migrantes su dati INAIL al 31.12.2006.

distribuzione di beni e servizi di prima necessità (cibo, vestiti, cure mediche) in una situazione di forte emergenza.

I soggetti principali coinvolti in questa operazione solidaristica furono naturalmente il Comune, la Provincia, la Questura, la Croce Rossa Italiana, la Caritas Diocesana di Brindisi nonché le diverse sigle sindacali (CGIL, CISL e UIL) presenti nella provincia.

Alcune di queste strutture hanno continuato ad occuparsi di immigrazione in maniera costante anche dopo questo eccezionale periodo, altre lo hanno fatto in maniera episodica, a volte per mancanza di fondi, a volte per la mancanza di un'adeguata cultura dell'integrazione che permettesse di andare oltre la semplice prima accoglienza.

Il Comune di Brindisi ha continuato in modo alterno ad occuparsi di immigrazione, cercando di mettere in piedi iniziative a favore di una piena integrazione dei cittadini immigrati sul territorio, le quali, però, si sono rivelate sempre molto limitate, ovvero si sono esaurite con l'esaurirsi dei fondi messi a disposizione per finanziarle o con i cambiamenti negli schieramenti politici dell'amministrazione. Nessuna struttura specificatamente dedicata agli immigrati è mai stata presente in forma stabile e continuativa presso gli uffici comunali: alcuni anni fa è stato creato uno sportello per l'immigrazione ma dopo qualche mese ha interrotto la sua attività per mancanza di fondi.

In generale il Comune offre ai cittadini stranieri gli stessi servizi offerti ai cittadini italiani sia in campo sociale che strettamente amministrativo burocratico. Se vengono stanziati dei fondi per famiglie indigenti, questi vengono assegnati anche agli stranieri se costoro sono in possesso dei requisiti ISEE; così accade anche per quanto riguarda le case popolari.

La Questura e la Prefettura lavorano nel settore dell'immigrazione in base a ciò che è di loro competenza, la prima soprattutto per le regolarizzazioni dei documenti di soggiorno, la seconda, tramite lo sportello unico per l'immigrazione, principalmente per le pre-assunzioni dei lavoratori immigrati residenti all'estero (nulla osta al lavoro). Non ci sono accordi particolari fra queste strutture e le altre che sul territorio si occupano di seguire tali attività, ovvero i patronati o la Caritas di Brindisi, perché il numero piuttosto ridotto di immigrati non rende necessario l'impiego di un'organizzazione di questo tipo.

Le diverse sedi sindacali presenti sul territorio svolgono le proprie attività a tutela dei diritti degli immigrati con intensità differente. La CGIL ricopre un ruolo predominante: è l'unica organizzazione sindacale ad aver predisposto presso la propria sede uno sportello specifico per l'immigrazione, che manca invece presso le altre sigle. Questo ufficio si è costituito nel '91, anno dell'emergenza albanese, e ha proseguito la sua attività occupandosi sia della produzione di documenti per la regolarizzazione e l'inserimento lavorativo degli immigrati, sia dell'orientamento giuridico e amministrativo relativo ai diversi aspetti della vita in Italia.

La CISL ha di recente rivolto una maggiore attenzione agli immigrati con l'impiego di una donna d'origine albanese che si occupa specificatamente dei rapporti con gli utenti stranieri; si è poi naturalmente attrezzata per il disbrigo delle pratiche relative ai titoli di soggiorno.

La UIL si occupa anch'essa delle pratiche del soggiorno all'interno del proprio patronato ma manca di una struttura specifica per gli immigrati.

Il patronato ACLI di Brindisi ha anch'esso di recente impiegato una ragazza albanese per potersi meglio relazionare con l'utenza immigrata, e anche qui si disbrigano le pratiche relative al rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno.

Carenti le organizzazioni di altro tipo che sul territorio si sono attrezzate in modo concreto per dare una risposta duratura alle necessità degli immigrati.

L'unico soggetto che risulta coinvolto con grande impegno e in modo molto concreto su questa linea è la Caritas Diocesana di Brindisi, che ha cominciato ad occuparsi di immigrati

nel '92 e attualmente fornisce aiuto e assistenza a molti extracomunitari, soprattutto rifugiati e richiedenti asilo politico provenienti dal Nord-Africa. Gestisce un dormitorio con 70 posti letto e una mensa che offre circa 200 pasti al giorno, entrambe utilizzate per circa il 60-70% da immigrati extracomunitari (tutti con regolare permesso di soggiorno). Presso un locale della diocesi ha attivato uno sportello d'ascolto e informazione fisso presso cui gli immigrati possono rivolgersi nei giorni lavorativi della settimana; dispone inoltre di una piccola *équipe* di avvocati che seguono spesso sia le richieste d'asilo sia le regolarizzazioni del soggiorno. Competenze specifiche sono state maturate rispetto a tutte le pratiche relative al target dei richiedenti asilo e rifugiati, dall'accoglienza all'accompagnamento nei corsi di alfabetizzazione, tanto che la Caritas di Brindisi fa parte del Coordinamento Nazionale Richiedenti Asilo e Rifugiati insieme ad altre 45 Caritas del territorio nazionale.

Fornisce inoltre il suo servizio anche presso il Centro di Accoglienza di Restinco, struttura situata a cinque chilometri dal comune di Brindisi, convertita nel 2007 da CPT a CPA, attualmente gestita da una cooperativa civile, presso la quale sono accolti soprattutto immigrati in attesa della risposta sullo status di rifugiato dalla Commissione Territoriale di Foggia.

Sul territorio sono carenti anche le associazioni di immigrati, le quali sono costituite prevalentemente da cittadini d'origine marocchina. Vi è un'associazione di donne immigrate di varie nazionalità (A.I.D.A.) presieduta da una donna marocchina, e due altre associazioni di cittadini marocchini, una con sede a Brindisi e l'altra nel comune di Latiano.

1.3. Nota metodologica

Lo studio di caso è stato realizzato presso la sede provinciale INCA di Brindisi in base a scelte dettate da caratteristiche peculiari del territorio e da specificità del patronato in termini di esperienza maturata nel settore dell'immigrazione.

Il territorio brindisino si distingue per la presenza molto forte e stabile di un gruppo omogeneo di immigrati albanesi, presenti sia nella città capoluogo che nei comuni limitrofi della provincia.

Stabilità ed integrazione sul territorio avrebbero potuto rappresentare fattori determinanti nella fruizione, anche da parte di cittadini e lavoratori immigrati, dei tradizionali servizi offerti dal patronato INCA, ancor prima che gli accordi con il Ministero dell'Interno creassero le condizioni per l'arrivo di una nuova utenza immigrata.

La sede INCA di Brindisi ha poi maturato un'esperienza forte sia rispetto alle problematiche dell'utenza immigrata in generale, sia, soprattutto, rispetto alle nuove procedure per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno.

Un ruolo importante è stato svolto in merito a questo dal responsabile dell'ufficio immigrazione della CGIL di Brindisi, un cittadino di origine albanese che ha sempre fatto da tramite fra le esigenze degli immigrati e i servizi offerti dal patronato, rendendo molto stretti i rapporti fra i due uffici.

Questa sede ha partecipato, inoltre, al periodo di sperimentazione delle nuove procedure di rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno presso le organizzazioni sindacali²⁵. La gestione di questa fase pilota è stata supervisionata dal direttore provinciale ma affidata operativamente al responsabile dell'ufficio immigrazione, che ha poi condiviso le conoscenze acquisite sia

²⁵ La sperimentazione ha avuto inizio il 6 novembre 2007 e si è conclusa con l'estensione su tutto il territorio nazionale delle nuove procedure l'11 dicembre 2007. Le cinque province coinvolte nella fase pilota sono state: Ancona, Brindisi, Frosinone, Prato e Verbania.

con le altre realtà zonali della provincia di Brindisi sia con le altre INCA provinciali pugliesi (ad eccezione di Bari), assistendole nella formazione.

Si è scelto inoltre di realizzare lo studio di caso presso la sede provinciale anziché presso una delle sedi zonali perché, oltre ad avere qui un servizio altamente qualificato per quanto riguarda i titoli di soggiorno, vi è anche una maggior presenza sul territorio di immigrati extracomunitari nonché una maggiore affluenza di tale target presso gli sportelli del patronato.

La provincia di Brindisi comprende infatti 20 comuni, in 7 dei quali sono presenti i patronati INCA; di questi sono attrezzati telematicamente per fornire assistenza nelle pratiche del rinnovo/rilascio del permesso di soggiorno altri 3 comuni oltre a quello di Brindisi: Fasano, Francavilla Fontana e Mesagne. Nei patronati di tali comuni, però, le richieste per le pratiche di soggiorno sono di gran lunga inferiori rispetto a quelle che vengono rivolte a Brindisi, anche perché l'attivazione del servizio è stata più recente.

Dal primo colloquio con il dirigente provinciale è emerso che, allo stato attuale, si sarebbe trovato un numero molto esiguo di utenza immigrata presso le INCA zonali perché, o per abitudine o per passaparola, gli immigrati della provincia si dirigono spesso direttamente presso la struttura provinciale²⁶.

Si è proceduto, quindi, ad intervistare gli operatori in servizio presso l'ufficio che, componenti un organico di ridotte unità, sono stati intervistati tutti.

Sono state condotte in tutto 5 interviste:

- al direttore provinciale INCA;
- al responsabile dell'ufficio immigrazione, che collabora a tutti gli effetti con l'INCA;
- ai 3 operatori dipendenti della struttura INCA.

Le interviste con il direttore e con il responsabile dell'ufficio immigrazione sono state concordate e realizzate su appuntamento, comunque in orario lavorativo, le interviste agli altri 3 operatori sono state realizzate appena gli stessi si sono resi liberi dalle richieste dell'utenza, ovvero sempre in orario lavorativo ma senza previo appuntamento (il ricercatore si recava presso la struttura per tutta la mattinata e, contestualmente alla somministrazione dei questionari agli immigrati, ha realizzato le interviste agli operatori non appena questi si sono resi disponibili).

L'intervista con il direttore provinciale è stata condotta l'11 settembre 2007, quella con il responsabile dell'ufficio immigrazione è stata realizzata in parte il 12 settembre, subito dopo quella con il dirigente, per il resto l'11 ottobre; le interviste agli operatori sono state condotte intorno alla metà di ottobre: il primo fra l'11 e il 16 ottobre, il secondo il 12, il terzo il 16.

Il direttore ricopre il suo ruolo presso la sede INCA di Brindisi dal 1991. Oltre a svolgere una funzione dirigenziale e di supervisione, opera come tutti gli altri operatori disbrigando le pratiche che quotidianamente arrivano presso la struttura, occupandosi, in stretta collaborazione con gli altri, soprattutto dei casi più complessi. L'intervista con il direttore ha permesso di individuare la sede del caso di studio e di entrare in contatto con gli altri operatori INCA della struttura. Sempre il direttore, con l'aiuto di un tecnico collaboratore,

²⁶ Si tratta comunque di una situazione in evoluzione perché, nelle fasi iniziali della messa in regime, la paura di espletare in maniera non esatta la procedura ha portato gli operatori delle INCA zonali ad indirizzare lo straniero direttamente presso la struttura di Brindisi, oppure a chiedere un supporto a tale struttura telefonicamente.

ha fornito dei dati statistici scaricati dall'archivio del Si-INCA, sulle pratiche tradizionali INCA richieste da utenti immigrati negli anni 2005 e 2006.

Il responsabile dell'ufficio immigrazione è di origine albanese e lavora presso la CGIL di Brindisi dal 1991. Ha sempre svolto un ruolo di primo piano all'interno della CGIL per quanto riguarda le problematiche relative all'immigrazione, e ha sempre fatto da tramite fra gli immigrati e i servizi INCA, accompagnando direttamente l'immigrato presso uno degli operatori, traducendo all'occorrenza, compilando lui stesso le pratiche più semplici, e in generale introducendo al sindacato e ai servizi del patronato molti immigrati. In seguito agli accordi fra Ministero dell'Interno e patronati questo operatore si è occupato in prima persona delle pratiche per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno con la procedura telematica. Attualmente è collocato all'interno della struttura dell'INCA ed è qui l'unica persona che disbriga le pratiche relative ai titoli di soggiorno. E' sempre lui ad occuparsi delle pratiche relative ai ricongiungimenti familiari o nulla osta al lavoro.

Il primo operatore dipendente INCA intervistato ha grande esperienza e un'anzianità lavorativa di 40 anni all'interno del patronato. E' un quadro polivalente, ovvero segue tutti i settori di competenza del patronato: pubblico impiego, infortuni sul lavoro, malattie professionali e INPS. Disbriga per gli immigrati le pratiche relative ai classici servizi INCA, le stesse che disbriga per i cittadini italiani.

Il secondo operatore lavora presso l'INCA di Brindisi da 16 anni, e si occupa prevalentemente dei rapporti con l'INPS. Ha anche lui grande esperienza all'interno dei servizi del sindacato: prima di entrare nell'organico del patronato ha lavorato per 11 anni all'interno della Federbraccianti. Svolge per gli immigrati le stesse pratiche che svolge per i cittadini italiani, prevalentemente domande di disoccupazione agricola e assegni familiari.

Il terzo operatore, a differenza degli altri intervistati che hanno un'età compresa fra i 50 e i 58 anni, è una donna giovane di 34 anni, che lavora presso l'INCA di Brindisi da 8 anni, stabilizzata dal 2006. Si occupa di un po' tutti i settori di competenza del patronato: previdenza, INPS, settore privato, disoccupazione, pensioni, invalidità civili e malattie. Si occupa di pratiche per gli immigrati quando le capitano, e le gestisce come qualsiasi pratica disbrigata per i cittadini italiani. Si tratta, comunque, dei soli servizi classici INCA.

La somministrazione dei 50 questionari agli immigrati che si sono rivolti alla struttura è stata condotta dall'11 ottobre al 14 novembre (a parte due questionari di prova sottoposti a settembre contestualmente all'intervista con il dirigente).

Il ricercatore si è recato presso la sede, per alcuni giorni, sempre al mattino, dalle 9.00 alle 13.00, ed ha compilato lui stesso i questionari conducendo delle vere e proprie interviste agli immigrati. Costoro, una volta ricevuto il servizio o le informazioni richieste al patronato, nella quasi totalità presso la scrivania dell'operatore d'origine albanese, venivano introdotti all'indagine dall'operatore stesso che li presentava al ricercatore.

Il ricercatore ha atteso gli intervistati e somministrato i questionari in una stanza riservata quando disponibile, presso la scrivania del dirigente o di uno degli operatori se questi erano fuori ufficio, talvolta nello spazio riservato all'attesa dell'utenza. Si è cercato comunque di creare una situazione che mettesse l'immigrato a suo agio e ne garantisse la *privacy*.

L'operatore responsabile del servizio è intervenuto talvolta per traduzioni riguardanti la lingua albanese, ma non è andato oltre, sia per mancanza di tempo sia perché, per sua scelta, ha voluto evitare di intervenire influenzando le risposte.

I problemi emersi hanno riguardato principalmente la tempistica della rilevazione che si è protratta più del previsto, non potendo contare su un flusso d'utenza sempre consistente tutti i giorni. Alcune volte l'operatore ha preso degli appuntamenti e si sono intervistati gli

immigrati venuti per questo, ma nella maggior parte dei casi è stato necessario aspettare un flusso che si è rivelato del tutto casuale. Così in alcuni giorni si è intervistata una sola persona o addirittura nessuna, in altri si sono compilati anche 7 o 10 questionari. A volte, inoltre, gli immigrati avevano urgenza di andare via per motivi di lavoro o per motivi legati alla chiusura degli sportelli della Questura, e non hanno potuto collaborare all'indagine. Nessuno ha però mai rifiutato perché contrariato dalla cosa.

Nella somministrazione sono emersi piccoli problemi relativi alla lingua e alla comprensione di alcune domande del questionario, limitati, comunque, a immigrati di origine marocchina privi di scolarità e ad un immigrato cinese. Si è cercato in ogni caso di comunicare, "traducendo" nel modo più fedele possibile le domande riportate sul questionario con parole più semplici, con l'aiuto della gestualità e ribadendo più volte l'informazione ottenuta a conferma dell'avvenuta comprensione.

2. L'INCA di Brindisi e i servizi offerti alle persone immigrate.

2.1. *Le scelte di intervento dell'INCA: una strategia ventennale*

La sede provinciale INCA di Brindisi è situata in via Togliatti 44, una zona semiperiferica della città. Si trova di fronte al Tribunale ed è collegata con la stazione e le altre parti della città da autobus del servizio pubblico urbano.

Lo stabile in cui si trova l'ufficio del patronato è anche la sede della CGIL di Brindisi, che occupa complessivamente due piani, piano terra e primo piano, di una palazzina.

Sia il marciapiede che dà sulla strada sia l'ingresso sono attrezzati con scivoli per disabili. All'esterno dello stabile vi è in alto l'insegna grande della CGIL e più in basso le insegne più piccole delle diverse strutture presenti all'interno, fra cui l'INCA.

Gli uffici dell'INCA sono situati al piano terra e si compongono della stanza degli operatori, molto ampia, con tre scrivanie separate da pannelli, e dalla stanza del dirigente provinciale che è comunicante con quest'altra da una porta sempre aperta. L'utenza attende il proprio turno sedendosi su sedie collocate lungo il lato della stanza non occupato dalle scrivanie.

Ogni scrivania ha il suo computer e i pannelli sono attrezzati con raccoglitori e cartelle d'archivio per le pratiche.

L'operatore che si occupa delle pratiche per gli immigrati ha la prima scrivania, quella più vicina all'ingresso della stanza. La sua collocazione in questo spazio è recente, ed è seguita alle modifiche delle competenze del patronato in materia di soggiorno. In precedenza era collocato appena all'ingresso dello stabile, in un box molto piccolo e da qui si relazionava con le persone immigrate. Anche se prima non erano emersi grandi problemi nel rapportarsi con l'utenza, la sistemazione attuale è certamente migliore rispetto alla precedente perché il flusso di immigrati è aumentato e ci sarebbero stati problemi nel garantire *privacy* e giusta attenzione all'utente.

L'INCA ha cominciato ad occuparsi di immigrazione dal 1991, anno dei primi e massicci sbarchi dall'Albania sulle coste pugliesi. Secondo i ricordi degli operatori arrivarono nel territorio circa 20 mila cittadini albanesi e fu un forte impatto per una città tutto sommato piccola. E' stato per la CGIL di Brindisi un periodo di grande emergenza durante il quale vennero coinvolte tutte le strutture del sindacato fra cui l'INCA.

Nel marzo '91 la CGIL individuò in un cittadino albanese che conosceva molto bene la lingua italiana, che poi è diventato il responsabile dell'ufficio immigrazione della CGIL, un valido collaboratore con cui fu possibile instaurare un contatto diretto con il popolo albanese.

In un primo momento i segretari della CGIL, il direttore dell'INCA e il collaboratore albanese si recavano direttamente nei campi profughi per portare beni di prima necessità e distribuire volantini informativi in doppia lingua, mettendo in allerta rispetto a chi prometteva lavori non in regola e informando su cosa fare per regolarizzarsi. Vennero fatte anche molte pratiche per le richieste d'asilo politico.

Quando fu possibile per queste persone spostarsi, la CGIL fornì loro i suoi recapiti, e molti cominciarono a recarsi autonomamente presso la sede del sindacato; qui sono stati assistiti moltissimi per le pratiche del permesso di soggiorno, contattando direttamente la Questura. Si fecero così anche i codici fiscali e i libretti del lavoro (vennero compilati in quel periodo circa 3-4 mila libretti).

Ci fu un lavoro enorme a cui collaborarono tutti, anche i componenti dell'INCA.

I rapporti fra immigrati ed INCA sono andati poi strutturandosi e rafforzandosi: chi non conosceva la possibilità di accedere a determinate forme di assistenza, veniva introdotto ai servizi del patronato tramite l'ufficio immigrazione.

Nel '92 si sono cominciate a richiedere pratiche classiche come gli assegni familiari o di disoccupazione agricola dal momento che molti albanesi lavoravano ed avevano la famiglia a carico.

L'incontro fra attività specifiche del patronato e popolazione straniera è stato, quindi, molto naturale: quando si sono presentate le richieste da parte di quest'utenza il patronato si è reso disponibile anche per loro, facendo il proprio lavoro senza alcuna distinzione rispetto al lavoro che già veniva svolto per i cittadini italiani. Viene ribadito nelle interviste, sia dal dirigente che dagli operatori, che non ci sono differenze nelle prestazioni fornite ai cittadini immigrati e ai cittadini italiani, e anche nei casi in cui esistono delle oggettive diversità nella documentazione da produrre per alcune pratiche, non viene fatta alcuna distinzione da parte dell'operatore nell'espletare il proprio lavoro. Come riportato dal responsabile dell'ufficio immigrazione, gli stranieri non sono mai stati trascurati dall'INCA ma non è stato neanche trascurato nulla dell'INCA a vantaggio degli stranieri, "gli abbiamo dato un trattamento normale, perché se gli fai una cosa in più se la prendono, se gliene fai una in meno se la prendono lo stesso, così fai le cose normali come tutti gli altri".

Non si sono mai riscontrati problemi particolari nell'approcciare questo *target*, neanche rispetto alla sola basilare comunicazione perché è sempre stato presente all'interno della struttura il cittadino albanese responsabile dell'ufficio immigrazione, che ha svolto un ruolo di interfaccia fra gli utenti immigrati (all'inizio per la quasi totalità di origine albanese) e i servizi dell'INCA. La presenza stessa di una persona straniera, per molti appartenente al proprio paese d'origine, è evidentemente sembrata una garanzia per quanti non conoscevano bene l'italiano o dovevano confrontarsi con un con linguaggio specialistico.

La collaborazione di questo operatore si è rivelata strategica anche per fidelizzare tale utenza e richiamarne altra attraverso il passaparola (es. chi faceva richiesta di disoccupazione agricola, trovandosi bene sia per il servizio ricevuto che per le spiegazioni puntuali in lingua albanese, la rifaceva anche l'anno successivo, diventava associato e portava con sé anche un conoscente o un parente che aveva bisogno della stessa o di altre pratiche).

Tale figura, molto politica all'interno della CGIL, si è dimostrata sempre anche molto tecnica: ha operato direttamente sulle pratiche compilando moduli, informandosi dei requisiti richiesti per alcune prestazioni, seguendo l'esito delle pratiche, svolgendo quindi compiti di norma svolti da operatori esperti del patronato, senza fare distinzione fra i due ruoli, ritenendoli complementari per lo scopo ultimo di lavorare al meglio per la CGIL ("noi lavoriamo tutti per lo stesso scopo, noi lavoriamo per la CGIL").

In seguito agli accordi fra Ministero dell'Interno, Patronati e Poste Italiane, questo operatore si è reso disponibile in prima persona per affrontare la messa a regime, anche da parte dell'INCA di Brindisi, delle nuove procedure di assistenza per le pratiche di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno. Nella fase pilota, che ha coinvolto Brindisi per circa un mese, ha monitorato quotidianamente la procedura e ha comunicato le difficoltà emerse alla cabina di regia presente presso l'INCA nazionale.

Insieme al direttore provinciale ha partecipato agli incontri di formazione sul nuovo sistema informatico, ha poi acquisito sul campo competenze molto specifiche sia sul

portale sia sui comportamenti da assumere in caso di intoppi, esperienza che ha poi socializzato con le altre sedi INCA territoriali e provinciali.

Attualmente è soltanto lui, ovvero una sola persona specifica, a sbrigare la pratica del rinnovo/rilascio dei titoli di soggiorno, gestendo in autonomia gli utenti che vengono presso il patronato per questa richiesta.

Ciò avviene nonostante la consapevolezza che in base al protocollo lo straniero che si reca al patronato deve potersi rivolgere a qualsiasi operatore della sede e trovare la garanzia del servizio.

E' una situazione che deriva da un'organizzazione interna all'ufficio, in base ad una suddivisione dei compiti discussa e condivisa con il direttore e gli altri operatori, funzionale a creare un minore impatto possibile sui ritmi di lavoro.

Tutti gli operatori hanno comunque ricevuto la formazione sul portale e potrebbero, se ce ne fosse bisogno, ovvero se le richieste dovessero aumentare, subentrare nel lavoro.

Le attività di *font office* si articolano in base alle richieste dell'utenza.

Per la pratica di rilascio/rinnovo dei documenti di soggiorno, dal momento che i passaggi operativi di compilazione e trasmissione telematica della richiesta richiedono circa 30 minuti (per una famiglia di 4 persone sono necessarie anche più di un paio d'ore), l'operatore prende solitamente degli appuntamenti che calendarizza su un'agenda. In questo modo si dà un servizio completo e puntuale in un unico momento evitando di far ritornare la persona, si riducono i tempi di attesa e in generale si gestisce meglio il flusso di utenti.

Sempre questo operatore fornisce assistenza agli immigrati nell'avvio delle pratiche per i ricongiungimenti familiari e i nulla osta al lavoro. Per quest'ultima pratica, nel cosiddetto "periodo dei flussi" (una volta l'anno, solitamente novembre-dicembre), la compilazione dei contratti di assunzione viene fatta sempre da lui, ma data la grande quantità di richieste, l'INCA si mette interamente a disposizione e anche altri operatori collaborano per queste pratiche.

I dipendenti INCA sbrigano per i cittadini stranieri le classiche pratiche di previdenza e assistenza che vengono disbrigate anche per i cittadini italiani.

Quasi sempre gli stranieri si rivolgono prima all'operatore responsabile del servizio degli immigrati: se costui non ha gente in attesa e si tratta di pratiche INCA semplici (es. l'assegno sociale), la persona si ferma da lui, altrimenti la pratica viene fatta passare ad un altro operatore. Nel primo caso la pratica deve comunque essere siglata da un operatore INCA, dal momento che il responsabile dell'ufficio immigrazione non ha il passaggio legale per farlo.

Se la pratica è più complessa (es. pensioni), l'immigrato va presso la scrivania di un altro operatore, da solo o accompagnato dal responsabile del settore immigrazione, dipende dal suo grado di conoscenza della lingua italiana e dalla possibilità che la collaborazione di entrambi gli operatori possa portare ad un più efficace disbrigo della pratica.

Il fatto che l'immigrato si rivolga prima al responsabile del servizio immigrazione può avvenire perché questi è un suo amico-connazionale (cosa che capita molto spesso), o perché è conosciuto sul territorio come una persona molto competente, per cui gli stranieri vengono indirizzati direttamente verso questa figura, sia da cittadini/lavoratori che hanno già sperimentato il servizio, sia dalle stesse istituzioni del territorio (Questura, Tribunale, Comune di Brindisi, Comuni limitrofi, sedi della CGIL nella provincia).

Anche la disposizione logistica della sua scrivania nell'ufficio sembra rispecchiare la sua funzione di filtro fra immigrati e servizi INCA: primo vicino all'ingresso è il primo operatore che incontrano, così chiunque entra nella stanza, pur non conoscendo la lingua

italiana, può trovare in lui, come dice uno degli operatori intervistati, “l'immediata sponda per poter dialogare”.

A volte accade che una persona immigrata arrivi nell'ufficio chiedendo un servizio direttamente ad uno degli altri operatori, soprattutto se si tratta di utenti che hanno già fruito di alcune prestazioni.

Gli operatori affrontano il caso allo stesso modo di come affrontano gli altri: ascoltano l'utente, individuano la pratica, se si tratta di uno dei classici servizi INCA e non ci sono grandi problemi di comunicazione avviano la pratica, se si tratta di pratiche solitamente disbrigate dal responsabile del servizio agli immigrati forniscono le prime indicazioni del caso ma demandano a quest'ultimo la messa in opera delle procedure.

Nessun utente, né straniero né italiano, viene mandato via perché manca l'operatore specializzato nel disbrigare la pratica di suo interesse, ma ognuno all'interno dell'INCA è in grado di dare le prime informazioni e prendere accordi perché la persona possa, con l'operatore più esperto, ricevere un servizio più puntuale e completo.

La collaborazione fra tutti gli operatori è molto forte, le comunicazioni sono continue e una stessa pratica, sebbene portata avanti da un operatore soltanto, può aver ricevuto per il suo buon esito il parere o il contributo (in termini di telefonate, ricerche d'archivio o simili) da parte di altri.

Esiste anche un lavoro di *back office* che occupa circa il 50% del lavoro dell'ufficio.

Riguarda sia le pratiche più lunghe che si possono completare anche in assenza dell'utente (per non far attendere a lungo la persona, si acquisiscono le informazioni necessarie e si istruisce la pratica quando questi è andato via) sia l'attività di archiviazione delle pratiche nel sistema informatico Si-INCA.

Per quest'ultima attività si riscontra una certa difficoltà della struttura ad inserire le pratiche per mancanza di tempo, per cui i dati presenti a volte non rispecchiano la reale mole di lavoro espletata. In particolare, per le pratiche relative al rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno, l'inserimento nel sistema è cominciato solo di recente. Gli operatori si prefiggono di concludere entro la fine dell'anno ma emergono quotidianamente degli impedimenti in quanto il flusso di utenti che la struttura riceve non lascia spazio per tale attività.

Le trasformazioni nei servizi del patronato introdotte dal protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno sono state accolte in modo positivo dalla la sede INCA di Brindisi.

Vi è stato un aumento della mole di lavoro ovvero una crescita del flusso di utenti, ma non si sono riscontrate difficoltà perché, come dice un operatore, “noi abbiamo avuto la buona ventura di avere il responsabile, il cittadino albanese, che si è saputo districare in maniera egregia”.

La presenza presso la sede di una persona esperta sulla materia che ha preso in carico la gestione di questo servizio aggiuntivo, ha evidentemente evitato agli altri operatori un carico di lavoro in più.

Questi ultimi non hanno subito l'impatto stressante che si è avuto in altre realtà territoriali della provincia, dove i responsabili INCA hanno dovuto confrontarsi con una materia completamente nuova chiedendo spesso, anche telefonicamente, l'aiuto del responsabile del servizio immigrati della sede provinciale.

Gli aspetti positivi dell'introduzione della nuova procedura riscontrati dagli operatori riguardano soprattutto i vantaggi per gli immigrati.

Il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno sono più veloci perché avviene tutto in modo telematico e anche in 10 giorni è possibile avere la risposta.

L'immigrato evita il grande dispendio di tempo che di solito si incontra nel fare le file alla Questura o nel ritornarvi più volte, in giorni ed orari limitati e poco flessibili, per mancanza di chiarezza nella documentazione da produrre. Presso il sindacato l'operatore ha adottato delle strategie per far ritornare l'immigrato il meno possibile, o per fare in modo che lo stesso non perda la giornata di lavoro: al momento della richiesta fa un controllo dettagliato di tutti i documenti necessari per la pratica e fissa poi un appuntamento per l'azione al terminale, concordandone con l'utente l'orario in modo molto elastico.

Dal punto di vista psicologico è emerso che per molti immigrati è preferibile rapportarsi con un civile piuttosto che con una persona in divisa.

Affidare l'assistenza di questa pratica ai patronati ha inoltre significato togliere gli immigrati dalla rischio di INCAappare in giri d'affari disonesti di faccendieri che, come si è venuto a conoscere nella zona, hanno venduto *kit* per la domanda di soggiorno per diverse centinaia di euro. Compito del patronato è stato anche quello di informare molti immigrati della gratuità del servizio e di mettere in guardia rispetto ai fatti di cui sopra.

Anche per quanto riguarda il patronato vengono espresse considerazioni positive sulle trasformazioni intervenute.

Se in un primo momento la situazione può far pensare ad una "perdita" per l'INCA, che vede crescere la mole di lavoro senza ricevere alcun guadagno (si ribadisce che non ci sono compensi di alcun tipo per questa pratica) in realtà il patronato "acquista" sia in termini di immagine sia in termini di un aumento di utenza anche per le classiche pratiche di assistenza e previdenza.

Con questo servizio si aiuta una fascia debole della società in una questione cardine per la propria vita, di grande importanza e urgenza (il permesso "scade").

Se l'utente immigrato rimane soddisfatto dell'assistenza ricevuta in questa pratica, è molto probabile che in caso di necessità per altre pratiche per sé, per un componente della propria famiglia o per un conoscente, si continui a rivolgere presso questo ufficio.

Gli stranieri sono presenti in numero cospicuo fra gli associati della CGIL di Brindisi, quindi non valorizzare questo servizio per rafforzare e aumentare l'affiliazione di questa tipologia di utenti significherebbe perdere un'occasione, e tirarsi indietro significherebbe perdere credibilità.

Alcuni aspetti negativi relativi alle sole procedure tecniche vengono sottolineati dal responsabile del servizio e dal direttore.

I problemi affrontati all'inizio hanno riguardato prevalentemente i rapporti con le Poste, impreparate nel gestire l'iniziale flusso delle buste. A volte gli stranieri ritornavano al patronato dicendo che gli addetti dell'ufficio postale non avevano accettato la domanda che presentava come involucro esterno la busta del patronato, a questi sconosciuta, quindi con alcune telefonate di chiarimento ai direttori degli uffici postali la questione è stata risolta.

A volte invece accadeva che la raccomandata indicante la data del primo appuntamento presso la Questura, che doveva essere inviata dalle Poste all'indirizzo dello straniero, arrivava molto in ritardo, nonostante l'appuntamento fosse già stato fissato e fosse possibile conoscerne la data al terminale anche dal patronato stesso.

L'utilizzo della raccomandata per avvertire lo straniero della data di convocazione presso la Questura viene illustrato come un passaggio superfluo, che richiede un costo di circa 30 euro per l'immigrato mentre potrebbe essere sostituito da una comunicazione del patronato stesso che assiste lo straniero nella pratica.

Viene sottolineata inoltre la negatività, per lo straniero, dell'elevato costo della pratica, che nonostante l'assistenza gratuita, si trova a dover spendere circa 72 euro per un permesso di

soggiorno (30 versati alle Poste per l'invio della busta e il ricevimento della raccomandata, 14,62 per la marca da bollo, 27,50 per il modulo di richiesta del permesso di soggiorno elettronico).

Alcuni intoppi tecnici relativi al portale immigrazione sono stati riscontrati dal responsabile del servizio, ma hanno riguardato prevalentemente il periodo di sperimentazione in cui Brindisi, in collegamento con l'INCA nazionale, ha avuto il compito di segnalare i difetti di un sistema ancora imperfetto.

Attualmente permangono piccole inesattezze, ma l'operatore ha imparato ad aggirarle e sono rientrate nella consueta routine della compilazione (si parla di alcune finestre che non sarebbe per logica necessario compilare, ma che risultano obbligatorie per procedere).

La struttura è aperta al pubblico dal lunedì al venerdì, dalle 8.30 alle 13.00 e dalle 16.00 alle 19.00. L'operatore che gestisce le pratiche per gli immigrati è presente con orario che va dalle 9.00 alle 13.00 e dalle 17.00 alle 20.00. Esiste comunque molta flessibilità, soprattutto da parte del direttore e del responsabile dell'ufficio immigrazione. Se ci sono delle esigenze particolari quest'ultimo comincia a lavorare anche prima delle 9.00, oppure si ferma in ufficio fino alle 14.00.

Questi e il direttore sono spesso presenti anche il sabato per sbrigare del lavoro e ricevono qualche utente anche in questo giorno.

2.2. Dai servizi tradizionali alla firma del Protocollo d'intesa: l'offerta dell'INCA.

La tipologia di servizi offerti dall'INCA di Brindisi agli stranieri è molto varia, e spazia dai servizi tradizionali INCA erogati da sempre anche per i cittadini italiani ai servizi che in particolare riguardano questo tipo di utenza.

I servizi tradizionali vengono citati nelle interviste da tutti gli operatori, ma c'è chi ne riporta di più o vi entra nel merito in modo più specifico perché si tratta di pratiche da lui più seguite, in base alla divisione dei compiti di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Per le pratiche di tipo previdenziale e assistenziale le richieste che provengono dall'utenza immigrata riguardano principalmente:

- indennità di disoccupazione agricola, che fra le indennità di disoccupazione è la più diffusa (nel 2006 risultano dall'archivio Si-INCA 11 pratiche aperte per questo tipo di prestazione, tutte per cittadini d'origine albanese; la sede INCA di Brindisi, inoltre, gestisce non solo le richieste che vengono dal comprensorio, ma anche quelle che provengono dalla lega di città di Brindisi e dalla frazione di Tuturano dove la presenza di lavoratori agricoli è notevole);
- indennità di disoccupazione ordinaria;
- indennità per infortuni sul lavoro;
- assegni al nucleo familiare, richiesti soprattutto dalle lavoratrici domestiche che rappresentano una cospicua parte dell'utenza immigrata;
- indennità di maternità, soprattutto per le lavoratrici agricole;
- astensioni facoltative o obbligatorie dal lavoro, soprattutto per le lavoratrici agricole;
- assegni sociali, anche questi molto richiesti (nel 2007, anche se ancora non inseriti nell'archivio informatico, ne sono state richiesti almeno 8);
- pensioni sociali, che fra le pensioni sono le più diffuse (perché la presenza in Italia di molti immigrati risale al massimo al 1991 e non è maturata per loro l'intera posizione assicurativa collegata ai contributi);

- pensione di invalidità civile;
- pensioni di anzianità (sono poche unità ma testimoniano la presenza di immigrati anche con più di 65 anni);
- controllo sulle buste paga e sulle irregolarità nei compensi;
- controllo della posizione assicurativa;
- controllo e regolarizzazione delle posizioni contributive.

Alcuni problemi si sono riscontrati relativamente alle condizioni necessarie per ricevere le prestazioni.

Per alcuni tipi di *disoccupazione* come quella agricola, non avveniva il pagamento delle indennità da parte dell'istituto erogante perché mancava la documentazione attestante la continua permanenza sul territorio italiano. All'inizio si è ovviato producendo le fotocopie del passaporto, sul quale sono indicati gli spostamenti della persona, successivamente la sola carta di soggiorno è risultata sufficiente perché implica una permanenza prolungata in Italia.

Questo problema si è avuto anche con gli *assegni sociali*, che l'INCA di Brindisi ha cercato di far assegnare anche ai primi immigrati albanesi arrivati in Puglia che, privi di mezzi di sostentamento, avrebbero potuto trovare in questa forma assistenziale un piccolo aiuto. Anche per questa prestazione, occorre fra gli altri requisiti la certificazione della presenza continuativa in Italia.

Similmente, sempre nei primi tempi, si sono avuti problemi per l'ottenimento delle *pensioni di invalidità*, relativi alla preconditione del diritto alla prestazione. L'operatore che se ne è occupato riferisce di una circolare del Ministero del Lavoro che vuole l'acquisizione del diritto alle prestazioni assistenziali strettamente collegata alla carta di soggiorno: questo tipo di prestazioni, ovvero quelle che il legislatore concepisce come "assistenza", possono essere riconosciute a cittadini italiani, ai cittadini comunitari o ai cittadini extracomunitari purché in possesso di carta di soggiorno. L'INCA è intervenuta in materia di contenzioso amministrativo per fare in modo che anche chi fosse in possesso del solo permesso di soggiorno potesse ricevere la prestazione, contenzioso che poi si è risolto positivamente.

Si portano avanti per gli stranieri, come per gli italiani, anche pratiche molto importanti e complesse. Viene citato da un operatore il caso di un *infortunio sul lavoro* subito nel gennaio 2007 da un cittadino albanese che, cadendo dal terzo al secondo piano di un'impalcatura, ha quasi perso la vita, al quale non viene ancora riconosciuto il diritto al risarcimento.

Un altro servizio, citato dall'operatore INCA più polivalente, è rappresentato dalle *consulenze previdenziali sui fondi complementari*, ovvero fondi assimilabili alle assicurazioni sulla vita: dal momento che il cittadino immigrato non è in Italia da molto tempo, al massimo da 10 anni, il più delle volte occorre integrare il risultato finale della propria posizione pensionistica attraverso forme assicurative autonome, ovvero private. Gli immigrati ricevono informazioni molto dettagliate su questo evitando di finire inconsapevolmente nelle mani degli speculatori.

Al disbrigo delle pratiche, si aggiunge l'attività di *informazione*: molti immigrati si rivolgono alla struttura anche solo per ricevere indicazioni su dove recarsi per avere alcuni documenti, o cosa fare in determinate situazioni, cose che, come dice il dirigente, "possono sembrare banalità ma per un lavoratore extracomunitario diventano problemi insormontabili".

Le pratiche relative alle tradizionali attività INCA costituiscono una discreta parte della domanda di servizi degli immigrati presenti sul territorio brindisino e coprono anche una

vasta casistica. Sono comunque in numero molto limitato se confrontate con i servizi specificatamente dedicati a questa tipologia di utenti.

Le pratiche in assoluto più richieste sono quelle per il rilascio/rinnovo dei documenti di soggiorno, alle quali seguono le richieste per i ricongiungimenti familiari e le pre-assunzioni dei lavoratori nel periodo dei flussi.

Le pratiche relative al *rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno* sono state sempre seguite dall'attuale responsabile del servizio, in qualità di responsabile dell'ufficio immigrazione.

In seguito al protocollo d'intesa fra Ministero e Istituti di Patronato vengono seguite sempre dalla stessa persona la quale però opera INCARDINATA, operativamente e logisticamente, all'interno dell'INCA.

Anche se tutti gli operatori INCA hanno ricevuto la formazione rispetto alle procedure da effettuare al terminale per questo tipo di pratica, l'unica persona che fino ad ora ha operato su di essa è stato l'operatore responsabile del servizio agli immigrati. Solo lui, quindi, è stato in grado di descrivere nel dettaglio le procedure che vengono messe in atto per una richiesta di rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno.

L'operatore tratta tutte le 27 tipologie del permesso di soggiorno e nel descrivere la procedura fa riferimento al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Quando l'immigrato si rivolge a lui per rinnovare il proprio permesso, come prima cosa verifica il possesso da parte dell'utente della documentazione necessaria: il contratto di soggiorno, il passaporto e l'ultimo CUD. Se ci sono questi tre documenti si inoltra la pratica in modo telematico.

L'operatore lavora contestualmente alla compilazione delle finestre che compaiono sul terminale e all'inserimento materiale dei documenti necessari in una busta, busta che è quella del patronato, fornita alla sede dall'INCA nazionale.

Al terminale compare una voce, "check list", che indica l'elenco dei documenti necessari in base alla richiesta, e nell'inserimento si segue questo elenco. I documenti vengono preparati, di alcuni ne vengono fatte copie che poi vengono inserite nella busta. Viene introdotto, quindi, anche il modulo prodotto dalla compilazione al terminale che, completato, viene in ultimo stampato. Al terminale esistono due moduli, uno con 12 finestre ed uno con 6, quest'ultimo è quello da compilare in caso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Una volta compilate tutte le 6 finestre, si stampa il modulo finale così ottenuto e si fa firmare allo straniero. Nella busta si mettono quindi i tre documenti di cui sopra, il bollettino di 27,50 euro per il permesso di soggiorno elettronico (perché si tratta di un permesso con validità superiore ai tre mesi) e il modulo ottenuto dalla compilazione al terminale stampato e firmato dallo straniero. Sulla busta viene apposta una marca da bollo di 14,62 euro portata dallo straniero. Viene quindi compilato anche il bollettino per il pagamento di 30 euro alle Poste e si consegna tutto allo straniero. Questi, come dice l'operatore nell'intervista, è "tutto preparato", deve solo recarsi presso l'ufficio postale, consegnare la busta, pagare 30 euro e ritirare la ricevuta.

Si utilizza spesso il telefono: molti immigrati infatti chiamano direttamente l'operatore per avere conferma dei documenti necessari da portare con sé.

Si va incontro all'utente anche nella predisposizione stessa dei documenti: se all'immigrato manca il contratto di soggiorno, allora l'operatore prepara egli stesso il contratto secondo le condizioni richieste dal caso, lasciando vuota solo la voce indicante il compenso, la data di inizio del rapporto di lavoro e poche altre voci, e la fa poi portare dall'immigrato al datore di lavoro che lo firma. Dopo di che l'immigrato ritorna al patronato con la carta di

soggiorno completa che viene inserita nella busta con gli altri documenti, pronta per essere spedita.

Le informazioni inserite al terminale costituiscono una richiesta immediata del rinnovo del permesso di soggiorno che arriva per via telematica al Ministero degli Interni, il quale procede ad una verifica dei dati dell'immigrato e di eventuali suoi precedenti penali. Le buste contenenti la documentazione, dopo essere passate dal CSA (Centro Servizi Amministrativi delle Poste), arrivano alle Questure competenti che controllano che sia stata presentata tutta la documentazione necessaria. Dopo un confronto di informazioni fra Ministero e Questura, il Ministero stampa il permesso di soggiorno, lo invia alla Questura e fissa la data per il primo appuntamento dell'immigrato in Questura.

L'immigrato si reca in Questura due volte, la prima per portare le proprie foto tessera e lasciare le impronte digitali, la seconda per ritirare il permesso di soggiorno. La data del primo appuntamento è consultabile sul Portale Immigrazione dagli operatori delle Poste, che procedono all'invio di una raccomandata all'immigrato riportante tale comunicazione; è consultabile altresì dalla Questura e dagli stessi patronati i quali, tramite un codice presente sulla ricevuta ritirata dall'immigrato all'ufficio postale, possono controllare se la richiesta è stata accettata e la data fissata per prendere le impronte digitali in Questura.

Spesso l'operatore di Brindisi procede a tale controllo, perché l'immigrato, in caso di ritardo nel ricevimento della raccomandata comunicante l'appuntamento, si reca da lui o lo chiama per telefono chiedendo informazioni.

La data per l'appuntamento può quindi essere comunicata anche dal patronato stesso. Nell'intervista l'operatore è critico su questo perché ritiene che l'invio della comunicazione tramite raccomandata da parte delle Poste sia un passaggio in più nel percorso, che potrebbe essere eliminato dal momento che il patronato, di fatto, già fornisce tale informazione.

Questa procedura, descritta per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, è la stessa anche per le altre tipologie di permesso, cambiano soltanto i documenti da allegare.

Fra le richieste compilate fino alla data dell'intervista si ritrovano un po' tutte le tipologie di permesso di soggiorno. Circa l'80-90% delle pratiche ha riguardato il rinnovo del permesso di soggiorno e la richiesta della carta di soggiorno, una minima parte tipologie come la conversione, l'aggiornamento e il duplicato.

Questa pratica è completamente gratuita. Il responsabile del servizio e il direttore sono molto chiari e lo sottolineano più volte: sulle richieste e i rinnovi dei titoli di soggiorno non si chiede nulla, non si chiede all'utente neanche di fare la tessera al sindacato, è un servizio completamente gratuito da ogni punto di vista. L'unico "ritorno" che viene ipotizzato a lungo termine è quello di creare, con la buona riuscita del servizio, una più ampia utenza immigrata anche per le altre pratiche INCA e di avvicinarla in modo spontaneo al sindacato.

I risultati ottenuti sono molto soddisfacenti: alla data dell'intervista con il dirigente in provincia di Brindisi sono state aperte 560 pratiche per il rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno, di cui 500 telematiche e 60 consegnate a mano. Sono state tutte accolte e circa la metà dei richiedenti hanno ricevuto il documento di soggiorno richiesto. In base ad una stima fatta dal responsabile del servizio, in contatto continuo anche con le altre sedi territoriali INCA, delle 560 domande effettuate circa il 70% è stato lavorato nella sede provinciale di Brindisi, un 15-17% presso la sede territoriale di Fasano, circa il 5-7% nelle sedi di Francavilla Fontana e Mesagne.

L'INCA provinciale di Brindisi si distingue per questo servizio anche rispetto ai patronati appartenenti alle altre sigle sindacali. Secondo alcuni dati ufficiali²⁷ nella provincia di Brindisi l'INCA ha inoltrato il 57% delle pratiche di rinnovo/rilascio dei titoli di soggiorno totali inoltrate dai patronati CEPA, quindi più di quante ne abbiano inviate i patronati di CISL, UIL e ACLI (ci si riferisce all'attività di tutte le sedi INCA della provincia, ma come detto è quella provinciale ad essere quella di gran lunga più frequentata).

Fra le pratiche specificatamente rivolte agli immigrati vi è anche una grande richiesta di *ricongiungimenti familiari*: molti si rivolgono al responsabile del servizio sia per chiedere informazioni sulla pratica che per essere seguiti nella richiesta. La pratica non viene registrata in un archivio ma secondo quanto dice il responsabile del servizio, le richieste di ricongiungimento familiare inoltrate sono numerose, attualmente come anche negli anni passati.

In un determinato periodo dell'anno, inoltre, nel cosiddetto "periodo dei flussi", all'uscita del decreto indicante il numero programmato di immigrati che entreranno durante l'anno in Italia per motivi di lavoro, presso il patronato si seguono gli inoltri alla Prefettura delle *richieste nominative dei lavoratori per ottenere i nulla osta*.

Nell'anno trascorso l'INCA di Brindisi ha fatti moltissime di queste pratiche. Il datore di lavoro che vuole assumere uno straniero che rientri nel numero dei flussi si reca presso il patronato e con l'assistenza dell'operatore compila la richiesta nominativa dell'immigrato residente all'estero; la richiesta viene quindi inoltrata alla Prefettura che fornisce la risposta rispetto al nulla osta. Lo straniero pre-assunto può quindi entrare in Italia con un visto per lavoro e qui regolarizzare la sua posizione.

Il responsabile dei servizi agli immigrati si occupa, inoltre, di moltissime altre richieste che provengono dall'utenza immigrata. Gli stranieri possono fare richiesta di cittadinanza italiana, possono richiedere gli inviti a persone che sono nel loro paese d'origine, possono chiedere assistenza per le pratiche matrimoniali, possono avanzare molte e diverse richieste. Per ognuna di quelle citate come per altre, il patronato nella persona del responsabile dell'ufficio immigrazione, disbriga le pratiche corrispondenti. E' evidente che non si tratta di attività tradizionali INCA ma, dal momento che il responsabile dell'ufficio immigrazione opera e collabora all'interno del patronato, non fa distinzione di competenze in base al mandato dei due tipi di organismi. Ovviamente egli distingue bene quali sono i servizi di competenza dell'INCA e quali non lo sono, ma nell'agire e nel pensare i due uffici sono considerati come un tutt'uno.

L'utente immigrato che si siede alla scrivania del responsabile dei servizi per l'immigrazione lo fa indifferentemente sia per pratiche spettanti al patronato che di altro genere, riconoscendo l'ufficio come unico, quasi sempre chiedendo direttamente dell'operatore. Anche la sigla INCA è piuttosto estranea agli stranieri che si rivolgono alla struttura, i quali riconoscono la sede e l'organismo che li assiste semplicemente come CGIL; alcuni, soprattutto chi arriva per la prima volta, non individuano neanche di che tipo di sindacato si tratti, sanno semplicemente, per passaparola, che in un ufficio in via Togliatti 44 a Brindisi, c'è un operatore molto preparato che sbriga le pratiche che riguardano gli immigrati.

Di questo l'operatore è consapevole, e ritiene che col tempo, una volta risolta l'urgenza del permesso di soggiorno, si potrà pensare di spendere qualche parola in più per informarli sul sindacato e sulla sua struttura. Numerosi sono comunque gli immigrati, soprattutto di

²⁷ Dati consegnati dal Ministero dell'Interno all'INCA nazionale il 24 settembre 2007.

origine albanese stabilmente presenti sul territorio, che conoscono molto bene la CGIL (meno la sigla INCA), e la considerano un punto di riferimento per ogni loro necessità. Gli stranieri presenti a Brindisi iscritti alla CGIL sono circa 500, circa il 10% del totale, un buon risultato dal momento che la zona ha cominciato ad essere interessata dal fenomeno solo dal 1991.

2.3. *La rete territoriale dell'INCA: l'integrazione con l'Ufficio Immigrati*

Da quanto detto fino ad ora appare evidente che il rapporto più forte e stretto dell'INCA di Brindisi è, in materia di immigrazione, con l'*ufficio immigrati della CGIL* di Brindisi, nella persona del suo responsabile (per altro l'unico che vi lavora, non ci sono altre persone dipendenti dall'ufficio immigrazione). Quella che c'è fra i due organi della CGIL è una vera e propria sinergia: il responsabile dell'ufficio immigrazione lavora all'interno dell'INCA, fa da tramite fra immigrati e operatori INCA, e svolge un'azione di richiamo e di socializzazione dell'immigrato con il patronato. Anche se una stretta collaborazione è stata sempre presente a partire dal '91, la situazione di fusione fra i due organismi si è venuta a creare in seguito al protocollo fra Ministero e CEPA, nel momento in cui l'INCA ha chiesto la collaborazione di chi all'interno della CGIL fosse più esperto in materia di immigrazione.

All'interno dell'INCA il responsabile dell'ufficio immigrazione si occupa anche di tutte le attività sindacali rivolte agli immigrati, compresa l'azione politica. Fornisce assistenza per le pratiche amministrative e burocratiche che interessano direttamente questo tipo di utenza, fornisce informazioni sulla materia legale e contrattuale, soprattutto per il lavoro domestico, indirizza gli immigrati agli uffici specifici di categoria, avverte e invita gli stranieri iscritti alla CGIL alle riunioni o alle manifestazioni organizzate dal sindacato.

In queste attività è in costante contatto con i vari enti del territorio a diverso titolo coinvolti: il Comune di Brindisi e i Comuni della provincia per le questioni relative all'iscrizione anagrafica e alla cittadinanza, la Prefettura prevalentemente per i nulla osta al lavoro, la Questura soprattutto per i permessi di soggiorno.

I rapporti con queste strutture sono costanti ma non sono regolati da accordi o protocolli. Con i funzionari dei diversi uffici ci si conosce e i rapporti che si instaurano sono prevalentemente informali e al bisogno, nella maggior parte dei casi telefonici. Talvolta è necessario incontrarsi *de visu* perché possono emergere incomprensioni rispetto all'interpretazione della normativa ma, circolari alla mano, si trova sempre la soluzione al caso.

Non ci si reca alla Questura o altro organismo istituzionale per questioni di poco conto, o per sostenere a tutti i costi le richieste dell'utenza immigrata perché è possibile, ed è capitato, che qualche immigrato avanzi richieste senza avere i requisiti per farlo. Ci si reca alla Questura quando sorgono problemi di grande portata, e sempre perché ci si è documentati e si conosce così bene la normativa che si è sicuri di sostenere la parte di un legittimo diritto.

Nei rapporti con le istituzioni del territorio emergono talvolta delle difficoltà perché le stesse non recepiscono in modo immediato le novità normative in materia di immigrazione e capita di incontrare addetti impreparati sulla materia che rallentano la chiusura delle pratiche (si citano alcuni episodi di incomprensione con l'addetto di un Comune in provincia di Brindisi che continuava a richiedere ad un cittadino comunitario il permesso di soggiorno, e con la Questura stessa, in materia di ricongiungimenti familiari).

I rapporti fra l'INCA di Brindisi e l'*INCA nazionale* sono costanti. Si realizzano attraverso le riunioni indette dalla nazionale, alle quali partecipa il direttore provinciale o anche uno degli altri operatori INCA, nonché attraverso i comunicati e le circolari di aggiornamento normativo e procedurale che sia il direttore che gli operatori della sede ricevono tramite posta elettronica. Nelle riunioni e nei seminari tenuti dall'INCA nazionale riguardanti le nuove procedure di rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno ha partecipato anche il responsabile dell'ufficio immigrazione (due riunioni a Roma e un seminario di 3 giorni a Napoli).

Nel periodo della sperimentazione delle nuove procedure i contatti telefonici con l'INCA nazionale sono stati quasi quotidiani. Quest'ultima è intervenuta raccogliendo i risultati positivi, le difficoltà e le richieste di chiarificazione provenienti da ognuna delle 5 sedi coinvolte ed ha agito, in accordo con il Ministero, per correggere e migliorare le procedure, inviando quindi opportune circolari chiarificatrici alle 5 strutture. Quando la nuova procedura è entrata in regime e la sede di Brindisi ha acquisito dimestichezza operativa, non è stato più necessario avere contatti così frequenti.

Il coordinamento con l'*INCA regionale* si realizza anch'esso con riunioni periodiche; in alcune più recenti, che hanno riguardato il portale e la materia del soggiorno, hanno partecipato il direttore dell'INCA e il responsabile dell'ufficio immigrazione. Si è poi tenuto un corso di formazione a Bari, sempre su questo argomento, a cui ha partecipato il responsabile dell'ufficio immigrazione per conto dell'INCA. Solitamente ci sono anche rapporti telefonici informali fra direttore provinciale e direttore della struttura regionale ed è sempre attivo lo strumento della posta elettronica per chiarimenti utili a tutti gli operatori.

L'esperienza e le competenze sulle nuove procedure di rinnovo e rilascio dei titoli di soggiorno acquisita dall'INCA di Brindisi sono state poi condivise anche con *altre INCA della regione Puglia*. Le strutture provinciali di Foggia, Taranto e Lecce hanno chiesto a quella di Brindisi di poter essere formate sui passaggi tecnici della procedura, e il responsabile del servizio si è recato presso le sedi CGIL delle tre province tenendo un corso di 5/6 ore sul funzionamento del terminale e su come portare avanti la pratica dall'inizio alla fine. Queste attività, naturalmente, sono state realizzate senza chiedere alcun rimborso, ritenendo che avrebbero aiutato tutti a raggiungere l'obiettivo comune di far funzionare al meglio l'INCA e la CGIL ("non abbiamo chiesto niente proprio, perché io penso che noi siamo CGIL e dobbiamo aiutarci"). Gli operatori di queste tre altre sedi provinciali hanno poi continuato a rapportarsi con la sede di Brindisi anche telefonicamente nel momento in cui sono sorti dubbi o difficoltà.

Attualmente, secondo quanto dice il responsabile del servizio di Brindisi, tutte le INCA della regione Puglia stanno lavorando bene. L'unica struttura provinciale che non ha chiesto la collaborazione alla sede di Brindisi è stata Bari che, con un'utenza immigrata di gran lunga superiore rispetto alle altre sedi provinciali, è anche dotata di un forte organico che lavora esclusivamente sulla materia dell'immigrazione (circa 8-9 persone gestiscono unicamente questo settore).

Le stesse competenze sul portale e sulle procedure relative al soggiorno sono state estese anche alle sedi *INCA territoriali* della provincia di Brindisi. La sede provinciale è stata per loro un punto di riferimento, svolgendo un ruolo di informazione e formazione, perché in queste sedi non ci sono addetti specifici ai servizi agli immigrati, e per i responsabili zonali le nuove procedure sono state un carico di lavoro piuttosto problematico.

All'inizio dalle sedi territoriali gli immigrati venivano indirizzati presso la sede provinciale, oppure gli operatori di queste sedi contattavano telefonicamente l'operatore provinciale per cercare di districarsi nelle procedure; spesso il responsabile del servizio di Brindisi si spostava presso di loro per fornire lì il proprio aiuto.

L'INCA di Brindisi ha tenuto un corso di formazione per le 7 sedi INCA zonali, delle quali 3 attualmente stanno lavorando in autonomia.

Il direttore provinciale e il responsabile dell'ufficio immigrazione ritengono che sia necessario nonché auspicabile a breve, un adeguamento di tutte le sedi territoriali, in modo che gli immigrati presenti sul territorio possano trovare una risposta esauriente e immediata anche in loco.

Le relazioni fra INCA e altri *enti pubblici* del territorio, in materia di immigrazione, sono molto sporadiche e occasionali. Hanno luogo nel caso in cui emergano problemi specifici e, come dice un operatore, "se c'è qualche necessità si interviene presso il Comune o presso altri enti locali, in maniera diretta col telefono, coinvolgendo qualche referente, il consigliere regionale ad esempio, che si conosce per affinità politiche e cose di questo genere, ma rapporti istituzionalizzati non ce ne sono". Non sono stati sottoscritti accordi particolari né parternariati con gli enti locali: sostanzialmente non se ne è mai sentito il bisogno ma c'è anche da dire che gli enti pubblici del territorio non dedicano una specifica attenzione alle problematiche relative all'immigrazione né su Brindisi è mai stata attuata una politica dell'immigrazione che andasse oltre il mero tamponamento di improvvise situazioni di emergenza.

Al contrario è la CGIL stessa a fare da punto di riferimento per le istituzioni in caso di necessità relative alla materia: il Comune di Brindisi, quando ha voluto attivare dei corsi di formazione per mediatori culturali o sulla normativa sociale, si è rivolto alla CGIL per far svolgere ai propri corsisti alcuni stage presso l'INCA o l'ufficio immigrazione, oppure la stessa Questura o il Tribunale di Brindisi ricorrono al responsabile dell'ufficio immigrazione della CGIL nei casi in cui occorre tradurre documenti o decifrare le situazioni di chi commette reati.

Molti più rapporti, anche tramite accordi, sussistono fra l'INCA e gli *istituti di previdenza e assistenza*. Come avviene anche in tutte le altre parti d'Italia c'è la calendarizzazione delle presenze degli operatori del patronato con l'INPS: l'INCA ha l'accesso riservato nella giornata del mercoledì per tutte le pratiche, anche quelle richieste da persone immigrate. Anche con l'INPDAP c'è una calendarizzazione degli appuntamenti ma fino ad ora non ha mai riguardato pratiche richieste anche dagli immigrati (non è mai successo che si siano rivolti alla struttura lavoratori immigrati alle dipendenze pubbliche). Sempre relativamente alle prestazioni consequenziali ad un'attività lavorativa ci sono i rapporti con l'INAIL che hanno riguardato anche alcuni casi di infortuni sul lavoro subiti da persone immigrate; in questi casi ci si è recati personalmente presso l'Istituto.

Nei casi di pratiche di invalidità civile, ovvero in assenza di rapporti di lavoro (si tratta di patologie congenite o acquisite), che hanno riguardato anche cittadini stranieri, ci si relaziona con la ASL e se emergono delle necessità particolari ci si reca personalmente, senza comunque che vi siano accordi specifici.

Alcuni rapporti con le *organizzazioni territoriali di immigrati* non hanno coinvolto propriamente l'INCA ma l'ufficio immigrazione della CGIL nella gestione della sua attività politica. Le pochissime associazioni di immigrati presenti sul territorio sono state invitate a partecipare ad alcune riunioni indette dalla CGIL o a manifestazioni nazionali, ma a parte questo non esistono delle forme di cooperazione costanti e quello che si fa insieme è

sempre molto limitato.

In generale, quindi, i rapporti che si instaurano fra l'INCA e il territorio sono strettamente connessi allo svolgimento delle abituali attività lavorative del patronato, e non si hanno né si sono avute forme di cooperazione extra-ordinarie volte a facilitare l'espletamento dei servizi rivolti agli immigrati. L'unica eccezione ha riguardato la fase iniziale della messa in regime delle nuove procedure di rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno, in cui la cooperazione fra INCA di Brindisi e altre strutture INCA ai vari livelli coinvolte ha risposto a situazioni di necessità piuttosto che all'implementazione di servizi aggiuntivi per questo tipo di target.

3. Gli utenti immigrati: la particolarità albanese

3.1. I dati in possesso dell'INCA territoriale sugli utenti immigrati.

Le informazioni riguardanti l'utenza immigrata della sede INCA di Brindisi fornite dagli operatori sono di due tipi: il primo, relativo alle pratiche richieste dagli immigrati, che si compone sia di dati provenienti da un archivio informatico sia dal riscontro da parte degli operatori della presenza di determinate casistiche, il secondo relativo alle caratteristiche demografiche e sociali di queste persone, che deriva dalle conoscenze e dalle percezioni degli operatori sul tipo di utenza che frequenta quotidianamente la struttura.

Rispetto al primo tipo di informazione sono stati forniti dal direttore provinciale alcuni dati archiviati nel sistema informatico Si-INCA, riferiti agli anni 2005 e 2006, non anche quelli del 2007 in quanto sarebbero risultati molto incompleti (sarebbero mancate le pratiche degli ultimi mesi e quelle che, aperte nei mesi precedenti, non sono ancora state inserite nel sistema).

Si tratta di un'utenza che, servendosi anche dei tradizionali servizi INCA di assistenza e previdenza (cfr par. 2.2), si è stabilita in territorio brindisino da tempo, ha qui costruito il proprio progetto di vita, ha un lavoro e una famiglia e sa utilizzare l'offerta dei servizi forniti dal sindacato.

La nazionalità di provenienza più diffusa fra gli utenti è quella albanese: nel 2005 risultano archiviate un totale di pratiche richieste da cittadini extracomunitari pari a 36, di cui 25 richieste da soli cittadini albanesi; nel 2006 queste ammontano a 51, di cui 32 richieste da cittadini albanesi. Di fronte ad un aumento di richieste dei tradizionali servizi INCA fra i due anni, la proporzione di quelle aperte da cittadini albanesi rimane pressoché costante (65% circa).

I paesi di nascita dei richiedenti sono:

- nel 2005: Albania (25), Egitto (3), Tunisia (3), Marocco (2), Argentina (1) e Libia (2);
- nel 2006: Albania (32), Argentina (4), Marocco (3), Libia (3), Brasile (3), Tunisia (2), Egitto (1), Cuba (1), Jugoslavia (1) e Polonia (1).

Per quanto riguarda il 2007, in base alle dichiarazioni del direttore, degli operatori e del responsabile dell'ufficio immigrazione, è possibile risalire a delle stime approssimative: i richiedenti sono per più del 50% di origine albanese, seguono i marocchini per circa un 20%, e poi varie altre nazionalità fra cui, come novità rispetto agli altri anni, anche immigrati di origine cinese.

Il 2007 ha registrato un forte *aumento* dell'utenza immigrata, scaturito chiaramente dall'attivazione dei servizi di assistenza per le pratiche relative ai documenti di soggiorno. Hanno cominciato a frequentare la sede moltissime "facce nuove" rispetto a chi fruiva già dell'INCA e frequentava l'ufficio immigrati della CGIL sin dai primi anni '90.

Fra i rinnovi dei titoli di soggiorno l'operatore che se ne occupa ha riscontrato 29 nazionalità differenti, a molte delle quali però corrispondono poche unità di immigrati (fra le nazionalità di provenienza citate dall'operatore oltre all'Albania e al Marocco ci sono: India, Bielorussia, Ucraina, Cina, Colombia e Moldavia).

Gli stranieri che attualmente si rivolgono alla struttura sono in media 6 o 7 al giorno. Questo è un dato, appunto, di "media", grande è la variabilità del flusso che si riscontra giornalmente: ci sono giorni in cui può anche arrivare un solo utente immigrato o addirittura nessuno (raro comunque), e giorni in cui gli utenti possono essere anche 15 o

più. Non sono conteggiati qui i casi in cui alcuni utenti immigrati “passano” dalla struttura a chiedere semplicemente un’informazione o un chiarimento, cosa che comporta solo pochi minuti d’attenzione da parte dell’operatore ma che avviene spesso.

Nel periodo dell’anno in cui viene emanato il decreto flussi e presso l’INCA si preparano tutte le domande di pre-assunzione per i flussi in entrata, le richieste sono numerose e si fa addirittura la fila.

Generalmente gli utenti immigrati arrivano presso la sede accompagnati da qualcuno, di solito un parente o un conoscente connazionale, quindi si siedono alla scrivania dell’operatore in due o tre alla volta. In alcuni casi ognuno di loro ha delle richieste, dello stesso tipo o differenti, talvolta è solo uno di loro a fare la richiesta mentre l’altra persona è qualcuno che conoscendo i servizi della struttura ha fatto da guida oppure un semplice accompagnatore. La casistica è molto varia, ma effettivamente sono pochi coloro che si presentano all’ufficio da soli.

Rispetto alle caratteristiche socio-demografiche dell’utenza immigrata le percezioni degli operatori sono molto simili e compongono un quadro abbastanza variegato.

Coerentemente con i dati sulle pratiche INCA registrate sono in prevalenza di *origine* albanese. Molti di loro compongono l’utenza “storica” dell’INCA e sono in gran parte anche iscritti alla CGIL di Brindisi. A questi si sono aggiunti negli ultimi anni soprattutto utenti marocchini, rumeni (che vengono citati in relazione al lavoro domestico anche se trattasi di cittadini comunitari) e cinesi; per il resto sono poche unità provenienti da Cuba, Argentina, Brasile, Colombia, Moldavia.

Non si riscontra una prevalenza di *genere* fra l’utenza complessivamente considerata, ma ci sono alcune differenze in base alla nazionalità. Se si considera la comunità marocchina si tratta in prevalenza di uomini, i quali arrivano in Italia da soli lasciando la famiglia nel paese d’origine.

E’ stato notato che le persone di questa nazionalità tendono a richiamare la famiglia molto dopo aver raggiunto una stabilità economica e lavorativa (si riporta l’esempio del caso di un uomo marocchino che è in Italia da 15 anni e solo ora ha richiesto il ricongiungimento familiare con la moglie), mentre sia gli albanesi che gli immigrati di altre nazionalità tendono a richiedere il ricongiungimento familiare già dopo 6 mesi o un anno dall’arrivo in Italia. Fra gli albanesi uomini e donne si bilanciano con una piccola prevalenza del genere maschile (“saranno un 55% uomini e un 45% donne”).

Le *età* sono varie, anche se sembra vi sia prevalenza di persone giovani o comunque in età attiva (30-35-40 anni), soprattutto fra i novi arrivi, ovvero persone in cerca di lavoro e che devono misurarsi con le proprie forze. Ci sono anche degli anziani, ma sembra sia un fatto evidente dal momento che sono passati 17 anni dalla prima ondata migratoria, per cui, come dice l’operatore di origine albanese, “chi allora aveva 50 anni ora ne ha 67”; alcuni più anziani sono poi i genitori di persone immigrate giunte a Brindisi in seguito al ricongiungimento familiare.

Molti albanesi stabilmente presenti nel territorio hanno la *famiglia* con sé e i figli che vanno a scuola, mentre i marocchini hanno solitamente moglie e figli nel paese d’origine. Chi non è sposato è con molta probabilità chi è venuto in Italia da bambino e attualmente lavora ma non ha ancora contratto matrimonio.

In generale sono rari i casi di persone sole o senza riferimenti familiari.

Il *settore lavorativo* prevalente è rappresentato dall’agricoltura, in cui sono impiegati sia uomini che donne; seguono gli impieghi in servizi vari soprattutto nel settore domestico (badanti e colf) e nella ristorazione (bar). Alcuni sono impiegati nel settore metalmeccanico

o chimico, ma sono una piccola quantità perché è limitato il numero di industrie di questo tipo nel territorio.

I lavori alle dipendenze riguardano soprattutto albanesi e rumeni, mentre i cittadini marocchini e cinesi sono nella quasi totalità addetti al lavoro autonomo del commercio (il commercio ambulante marocchino è “storico” nella zona, mentre recente e anche abbastanza fiorente è l’apertura di negozi di abbigliamento cinesi). Per marocchini e cinesi, infatti, presso l’INCA si trattano raramente pratiche relative ai servizi previdenziali e assistenziali, mentre le richieste riguardano nella quasi totalità le regolarizzazioni del soggiorno o i ricongiungimenti familiari.

Il livello di *istruzione* è in generale buono, molti hanno la licenza di scuola superiore e capita anche qualche utente laureato. Qualche persona analfabeta capita, ma si tratta di qualche unità. In questo caso, mentre per le altre caratteristiche le percezioni dei diversi operatori sono sempre risultate convergenti, si nota come l’operatore di origine albanese percepisca un livello di istruzione dell’utenza più elevato rispetto agli altri operatori: fa probabilmente riferimento anche alla sua conoscenza personale di molti utenti, i quali pur svolgendo dei lavori di basso profilo hanno alle spalle anni di scolarizzazione e in generale ci tengono all’istruzione, cosa che si può riscontrare nelle nuove generazioni (come dice l’operatore, i figli di molti utenti della struttura “vanno bene a scuola, sono molto preparati, studiano molto”).

Fra gli utenti dell’INCA una buona parte è *sindacalizzata* presso la CGIL e conosce molto bene il sindacato, (sono prevalentemente d’origine albanese), altri, soprattutto coloro che hanno cominciato a rivolgersi al patronato solo di recente per le regolarizzazioni del soggiorno, non conoscono né la CGIL né le altre sigle sindacali (prima si servivano da consulenti privati o facevano affidamento sui datori di lavoro). In generale non si tratta di persone già sindacalizzate nel paese d’origine, anche perché in molti dei paesi di provenienza non esistono organizzazioni sindacali, o esistono ma non funzionano così come in Europa. L’operatore di origine albanese riferisce che in Albania “noi avevamo un sindacato, ma decideva il governo cosa doveva fare il sindacato”.

Di solito, quindi, gli immigrati che si rivolgono alla struttura per la prima volta non sanno cos’è il sindacato, né distinguono fra le diverse sigle sindacali. La modalità prevalente con cui vengono a *conoscenza dell’INCA* è tramite il passaparola, attraverso persone che hanno già trovato risposte concrete presso questa struttura e che indicano ai propri amici, parenti e connazionali che in questo ufficio si sbrigano le pratiche di proprio interesse. In alcuni casi accade anche che vi arrivino indirizzati dal Comune di Brindisi o da uno dei Comuni limitrofi, in pochi casi vengono perché indirizzati dalle altre categorie della CGIL.

Non sono quindi opinioni politiche, in genere, a portare gli utenti presso questa sede, ma l’esigenza di trovare soluzione ai propri problemi.

A seguito della messa in regime delle nuove procedure per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno, l’INCA-CGIL di Brindisi è risultata essere la struttura maggiormente utilizzata dagli stranieri della zona (cfr par. 2.2).

Rispetto agli altri sindacati, un elemento aggiuntivo porta con molta probabilità gli stranieri a preferire la CGIL, ovvero la presenza di un *operatore immigrato*, per l’esattezza di origine albanese. E’ questo stesso operatore a fare tale riflessione, anche perché sa che presso le altre strutture sindacali del territorio non solo non ci sono addetti stranieri ma non c’è neanche un responsabile dell’immigrazione né un ufficio immigrazione. “E’ più la presenza di una persona immigrata in una sede che attira gli stranieri” dice l’operatore. Questo avviene non perché l’immigrato ha più fiducia in un cittadino straniero che in un cittadino

italiano, ma perché davanti ad un operatore straniero, ancora di più se proprio connazionale, è possibile ritrovare un clima più familiare e ci si sente più liberi di esprimersi.

3.2. Dalla nostra rilevazione, alcune caratteristiche degli utenti immigrati.

Per conoscere meglio e direttamente gli utenti immigrati, è stata realizzata un'indagine con questionario su 50 di loro, che si sono rivolti alla struttura INCA di Brindisi fra i mesi di ottobre e novembre 2007. E' naturalmente una fotografia relativa a questo periodo, che li ha coinvolti in modo piuttosto casuale e che serve ad avere uno spaccato attuale, numericamente sostenuto, di questi tipo di *target*.

3.2.1. Il nostro campione.

Gli intervistati sono per la maggior parte uomini (37), solo un quarto donne (13). Le età sono molto varie. I due intervistati più giovani hanno 18 anni, i due più anziani ne hanno 73. Suddividendo gli intervistati in cinque fasce d'età è possibile notare come ad ognuna di esse corrisponda un numero discreto di persone, anche se i più si concentrano nelle fasce centrali, soprattutto in quella dei 40-49.

Tab.6 - Intervistati per fasce d'età

	<i>n.a.</i>	%
18-29	7	14
30-39	8	16
40-49	16	32
50-59	10	20
60 in su	9	18
Totale	50	100,0

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

La grande maggioranza è di origine albanese (37), seguono 10 immigrati provenienti dal Marocco, 2 dalla Serbia e uno dalla Cina. Si rispecchia qui la situazione che si ritrova sul territorio brindisino rispetto alle nazionalità più presenti, che vedono al primo posto in maniera netta la nazionalità albanese.

Non tutti sono però cittadini stranieri: 5 hanno ottenuto la cittadinanza italiana, dei quali 4 erano albanesi e una donna serba.

La maggior parte è sposata (36), seguono i celibi/nubili (10) che sono naturalmente i più giovani, 3 vedovi e soltanto una persona separata.

Tab.7 - Intervistati per paese di provenienza

	<i>n.a.</i>	%
Albania	37	74
Marocco	10	20
Serbia	2	4
Cina	1	2

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Gli anni della partenza dal proprio paese d'origine vanno dal 1984 al 2007, ma la grande concentrazione si ha nel 1991, anno del primo esodo dall'Albania. Le 4 persone che hanno lasciato il proprio paese dall' '84 all' '89 sono infatti tutte d'origine marocchina, mentre dal '91 i migranti sono soprattutto cittadini albanesi: ben 9 sono gli intervistati, tutti d'origine albanese, emigrati nel solo anno 1991. Gli altri intervistati albanesi collocano la loro partenza negli anni successivi in modo vario fino al 2007, con un'altra piccola concentrazione nel '93 (5).

Il motivo della migrazione è per la maggior parte la ricerca del lavoro (28), anche se non è da trascurare la quota di coloro che sono partiti per raggiungere i propri familiari in Italia (10) e di coloro che lasciano il proprio paese per motivi politici (6). In questo ultimo caso, facendo riferimento ai colloqui che si sono tenuti con gli intervistati, si tratta di persone partite dall'Albania nel periodo del primo esodo (5 nel '91 e una nel '92), per le quali il motivo principale della fuga è stato quello di allontanarsi da un paese in cui non esisteva più libertà, in cui la dittatura morente non solo aveva impoverito il paese isolandolo dal resto del mondo, ma aveva soprattutto tolto ai suoi cittadini i diritti fondamentali di una vita democratica.

Pochi altri dichiarano di essere partiti per avere cure mediche che non potevano ricevere nel paese d'origine (3) o per promesse di matrimonio con qualcuno che era già in Italia (2); un'unica persona d'origine marocchina dice di essere arrivato in Italia per turismo. Generalmente gli immigrati di origine marocchina si sono spostati tutti per motivi di lavoro, così come l'immigrato d'origine cinese, mentre gli albanesi e i due serbi sono partiti prevalentemente per motivi di lavoro ma anche per ricongiungersi alla famiglia.

L'Italia è stata quasi per tutti il paese d'approdo: la grande maggioranza degli intervistati ha vissuto solo in Italia oltre al paese d'origine e la data dell'emigrazione coincide con quella dell'arrivo. Le 7 persone che hanno vissuto anche altrove sono principalmente albanesi che prima di giungere in Italia hanno provato a vivere nella vicina Grecia.

Nonostante la maggior parte degli immigrati dichiarati di essere partito per motivi di lavoro, la scelta dell'Italia come paese d'arrivo deriva anche da motivi diversi.

La maggior parte degli intervistati (18 persone, albanesi ma anche marocchine e serbe), ha fatto questa scelta perché in Italia erano già presenti familiari o amici ovvero legami che facevano da richiamano e da garanzia rispetto ad una vita migliore; per alcuni (8 persone tutte albanesi) l'Italia era anche il paese più vicino e in cui era più facile l'ingresso, per altri (9) rappresentava un paese di cui si era sentito parlare bene rispetto ai costumi e al modo di vita. In particolare, alcuni intervistati d'origine albanese dichiarano che l'Italia rappresentava per loro un'"idea da sempre", il paese del quale si conosceva la cultura e si riteneva non solo compatibile con la propria ma anche dotata di particolare attrattiva; un paese insomma in cui era naturale che si potesse desiderare di vivere.

La maggior parte degli utenti intervistati vive a Brindisi ma è rilevante anche la quota di coloro che si rivolgono a questo sportello arrivando da altri paesi: sono 20 gli immigrati che vivono in altre città in provincia di Brindisi, in particolare 4 sono di Latiano, 3 di Mesagne, 3 di Oria, 2 di Francavilla, 2 di Ostuni, 2 di San Pietro Vernotico, 2 di Villa Castelli, 1 di Fasano e 1 della frazione di Tutturano.

Molti vivono nell'attuale città di residenza da quando sono in Italia, avendo trovato qui lavoro e stabilità.

In generale sia Brindisi che le altre cittadine sono per gli utenti del patronato luoghi in cui si sono messe radici e si vive bene. Sull'ipotesi di restare a vivere in Italia, la maggioranza (45) risponde che ha intenzione di rimanere, soprattutto perché si ha un lavoro e una famiglia.

In particolare un terzo (15) fa riferimento principalmente al fatto di avere qui la possibilità di lavorare, un terzo (15) parla della propria famiglia che è qui con loro e dei figli che vanno a scuola, un altro terzo (15) fa invece riferimento al fatto che la propria vita è oramai in questo territorio, in cui si trovano bene per diversi motivi, non solo relativi al lavoro o alla famiglia, ma alla qualità della vita in generale.

Solo 3 persone pensano di ritornare a vivere un giorno nel proprio paese d'origine, e lo dichiarano dopo averci pensato un po', a differenza di chi nel rispondere di voler continuare a vivere in Italia lo fa quasi come se fosse un fatto ovvio. Per tutti e 3 è il forte legame con la propria terra che, nonostante l'effettiva nuova vita in Italia, non gli fa escludere di poter un giorno ritornare. In ultimo una donna marocchina dice che probabilmente tornerà in Marocco per seguire il marito che ha questa intenzione, mentre un giovane albanese non sa ancora se rimarrà in Italia o meno.

Per quanto riguarda il loro livello di istruzione, sono per la quasi totalità persone che hanno frequentato la scuola e hanno raggiunto livelli di studio medio-alti: solo 4 persone risultano analfabete, soltanto una ha studiato fino a 8 anni e pochi (5) fino a 14, per il resto hanno tutti proseguito gli studi cominciando o completando sia la scuola superiore che l'università. Le risposte non si concentrano su un numero ristretto di età²⁸ indicative di percorsi di studio comuni, ma si distribuiscono in modo vario addirittura su 16 età diverse: a parte una piccola concentrazione di risposte sui 14 anni (5), i 18 (10) e i 19 (5), corrispondenti probabilmente ad un titolo di studio medio primario e secondario, per il resto il ventaglio delle età indicate è vario ed arriva fino ai 28 anni (3) o ai 29 (1). Ognuno ha avuto una sua storia personale che lo ha portato ad interrompere, talvolta definitivamente talvolta temporaneamente, i propri studi ma sembra che la maggior parte degli intervistati ci tenesse ad avere un buon livello d'istruzione, obiettivo che per alcuni è stato abbandonato a causa di necessità di vita più impellenti, per altri è stato possibile riprendere una volta in Italia.

Le uniche 4 persone che risultano prive di scolarità sono 4 uomini tutti marocchini ognuno dei quali sorridendo senza alcun imbarazzo dichiara di non essere mai andato a scuola neanche per un giorno.

Ci sono poi 3 persone che dichiarano di studiare attualmente: sono giovani albanesi, 2 di 18 anni e uno di 20.

Oltre alla lingua madre, per ognuno corrispondente a quella del paese di provenienza (albanese, arabo, serbo, cinese), circa la metà degli intervistati (26) non parla altre lingue.

Fra coloro che parlano più lingue ci sono i due serbi, che parlano inglese, spagnolo, russo, bulgaro e polacco; un discreto numero di albanesi conosce l'inglese (13) o il russo (4) o, coloro che hanno vissuto anche in Grecia oltre all'Italia, il greco (3); la metà dei marocchini parla il francese oltre all'arabo (sono coloro che sono scolarizzati).

In generale il livello di conoscenza della lingua italiana è abbastanza elevato ma nel dettaglio esistono differenze in base al paese di provenienza e al tempo di permanenza in Italia.

Si riportano di seguito le modalità di risposta più frequenti per ogni paese di provenienza e per ogni aspetto della comprensione della lingua.

²⁸ Nel questionario si chiedeva: "Fino a che età ha studiato?".

Tab.8 - Risposte più frequenti per ogni aspetto della conoscenza della lingua italiana per paese di provenienza (v.a.)

	<i>comprensione</i>	<i>parlato</i>	<i>lettura</i>	<i>scrittura</i>
Albania (37)	buono (27)	buono (18)	buono (15)	buono (14)
Marocco (10)	abbastanza (5)	scarso (7)	nessuno (5)	nessuno (5)
Serbia (2)	buono (2)	buono (2)	buono (2)	buono (2)
Cina (1)	abbastanza (1)	scarso (1)	scarso (1)	scarso (1)

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il cittadino cinese riesce a comprendere l'italiano ma ha difficoltà sia nell'esprimersi che nel leggere e scrivere (nonostante sia in Italia da 8 anni); i due slavi hanno una conoscenza buona e completa della lingua italiana; i marocchini comprendono abbastanza bene ma hanno difficoltà nell'esprimersi e metà di loro non sa né leggere né scrivere in italiano (sono i non alfabetizzati). La maggior parte degli albanesi possiede un buon livello di conoscenza dell'italiano: 27 intervistati su 37 lo comprendono bene, quasi la metà lo parla anche bene, un po' meno lo sa leggere e scrivere bene. Coloro che hanno dei livelli più bassi di comprensione della lingua sono anche le persone più anziane (60 anni e più) o che sono arrivate in Italia da poco, da appena un anno o qualche mese. Sono invece i più giovani e coloro che sono arrivati da più tempo coloro che lo comprendono meglio, lo parlano con più fluidità, lo leggono e lo scrivono senza difficoltà.

3.2.2. Le loro condizioni sociali e lavorative.

Gli immigrati intervistati non sono persone sole e generalmente vivono con la famiglia o con parenti; soltanto uno dice di abitare con un amico e solo 5 vivono da soli.

La composizione familiare prevalente è costituita da coniuge e figli, alla quale alcuni intervistati aggiungono anche i genitori anziani o i suoceri.

Tab.9 - Persona/e con cui vive l'intervistato

	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
coniuge/convivente e figli	22	44
genitori	7	14
da solo	5	10
parenti	5	10
figli	3	6
coniuge o convivente	3	6
altro	3	6
amici	1	2
altri nuclei familiari/singoli	1	2
Totale	50	100

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Un discreta parte di loro (14, di cui 5 marocchini) ha figli nel paese d'origine.

Molti degli intervistati (21 persone) hanno richiesto il ricongiungimento familiare, non solo per i figli ma anche per il coniuge, i fratelli, i genitori, alcuni in passato altri di recente, e quasi nella totalità dei casi la richiesta è stata seguita dall'ufficio immigrazione della CGIL di

Brindisi. Molti di coloro che hanno fatto richiesta hanno ottenuto il ricongiungimento senza difficoltà (11 persone), altri invece riferiscono di difficoltà dovute a modalità di operare di soggetti esterni al patronato, come la Questura (2 dicono: “da sola ho trovato molte difficoltà in Questura, poi con l’avvocato che mi hanno trovato qui ho risolto” e “ho trovato difficoltà per i cavilli della Questura, trovavano mille scuse per mandarti via e attese lunghissime”) o l’Ambasciata del proprio paese d’origine (2 dicono: “difficoltà presso l’Ambasciata albanese” e “moltissimi rinvii e attese presso l’Ambasciata marocchina”), oppure all’eccessiva documentazione da produrre con la richiesta.

Il patronato, o meglio l’ufficio immigrazione operante all’interno della struttura del patronato, ha svolto comunque sempre un’azione di aiuto concreto in questo tipo di pratica.

Delle 29 persone che non hanno fatto richiesta di ricongiungimento familiare poco meno della metà (12) pensa comunque di richiederlo in futuro.

Per quanto riguarda la condizione abitativa, la gran parte vive in una casa in affitto, cosa nella norma per chi non lavora in modo stabile e possiede un reddito basso. Alcuni elementi nei dati mettono in evidenza una certa integrazione anche abitativa di tale tipologia di utenti: 8 (6 albanesi e i 2 serbi) vivono in una casa di proprietà, quindi sono riusciti ad acquistarla e hanno a tutti gli effetti messo le proprie radici sul territorio; inoltre 5 (tutti albanesi) sono in un alloggio popolare, 2 sul territorio comunale di Brindisi, 3 in altre cittadine in provincia, ovvero hanno visto riconosciuto un proprio diritto in modo paritario rispetto ai cittadini italiani.

Tab.10 - Alloggio in cui vive l’intervistato

	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
casa in affitto	28	56
casa di proprietà	8	16
casa di amici/parenti	7	14
casa comunale	5	10
casa del datore di lavoro	1	2
istituto per ragazzi	1	2
Totale	50	100

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

I cittadini d’origine marocchina, al contrario degli albanesi, nonostante l’arrivo datato molto indietro negli anni, vivano ancora in affitto. Questo avviene probabilmente per motivi economici ma, come è venuto fuori da alcuni colloqui, alcuni di loro tendono anche a raggiungere la propria famiglia in Marocco ogni tot mesi, e hanno lì la casa di proprietà, mentre l’alloggio presso Brindisi è funzionale alla sola permanenza per lavoro.

Per quanto riguarda la posizione occupazionale degli intervistati, al momento della rilevazione la maggior parte dichiara di avere un lavoro (28) e si tratta per quasi la totalità di un lavoro regolare (soltanto due persone lavorano senza contratto), cosa che per uno straniero, come dicono gli intervistati stessi, oltre ad essere un requisito per poter accedere ai diritti previdenziali e assistenziali, è di fondamentale importanza per poter semplicemente “essere” in territorio italiano (“lo dobbiamo avere per forza, senza contratto vai via”).

In particolare chi si rivolge allo sportello ha maggiormente un lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro (18), mentre una parte minore (8) ha un lavoro in proprio e si tratta soprattutto di cittadini marocchini (7 su 10) e del cittadino cinese.

I contratti sono per la maggior parte a termine, ovvero a tempo determinato o stagionali per i braccianti agricoli: a fronte di 12 contratti a termine ce ne sono solo 6 a tempo indeterminato.

La metà di coloro che attualmente svolgono un lavoro con contratto a termine nel paese d'origine svolgevano come attività principale un lavoro con contratto stabile: si tratta di albanesi e serbi, provenienti da paesi in cui, all'epoca della partenza, esisteva un sistema occupazionale nel quale le modalità di impiego non si discostavano dalla forma contrattuale *standard* dell'assunzione stabile.

Il cambiamento fra le posizioni occupazionali nel paese d'origine e quelle attuali c'è stato per la gran parte degli intervistati e ha preso per ognuno le pieghe più varie, soprattutto per chi nel paese d'origine lavorava stabilmente o studiava. Basta dare uno sguardo alla tabella sotto (Tab.11) per notare come l'emigrazione abbia cambiato e differenziato il proprio stato occupazionale.

Tab.11 – Confronto fra posizione lavorativa nel paese d'origine e posizione lavorativa attuale

<i>Posizione lavorativa nel paese d'origine</i>	<i>v.a.</i>	<i>Posizione lavorativa attuale</i>	<i>v.a.</i>
occupato contratto stabile	24	occupato contratto a termine	6
		occupato contratto stabile	5
		disoccupato cerca occ.	4
		pensionato	2
		occupato senza contratto	2
		invalido	2
		casalinga	2
		disoccupato cerca prima occ.	1
occupato senza contratto	3	occupato contratto a termine	2
disoccupato cerca occ.	5	pensionato	1
		autonomo	4
studente	10	disoccupato cerca occ.	1
		studente	3
		disoccupato cerca occ.	2
		occupato contratto a termine	1
		occupato contratto stabile	1
		disoccupato cerca prima occ.	1
		casalinga	1
autonomo	1		
casalinga	2	occupato contratto a termine	2
autonomo	4	autonomo	3
pensionato	2	occupato contratto a termine	1
		pensionato	2
Totale	50	Totale	50

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Rispetto alla posizione occupazionale del coniuge, la situazione che si ritrova è simile a quella degli intervistati ma meno articolata. 28 persone hanno il proprio coniuge con sé in Italia, il quale è nella maggioranza dei casi un lavoratore a termine (9) e in buona parte una casalinga (le casalinghe sono 7, proporzionalmente molto più degli intervistati perché questi ultimi sono in maggioranza uomini); seguono i coniugi pensionati (5), coloro che lavorano stabilmente (3) e coloro che sono in cerca di occupazione (3).

Anche se per quanto riguarda i partner la situazione occupazionale è meno varia, quindi, la prevalenza è di occupati principalmente a termine.

Le professioni svolte da chi lavora rispecchiano molto il tipo di inserimento lavorativo che il mercato occupazionale brindisino offre agli immigrati: i maggiori occupati sono nel settore agricolo (11), dei quali alcuni sono impiegati nella sola raccolta dei prodotti agricoli (a seconda della stagione si raccolgono pomodori, olive, uva) e rappresentano i classici braccianti agricoli stagionali, altri sono impiegati in diversi tipi attività in base alle esigenze dei datori di lavoro e si occupano non solo della raccolta dei prodotti ma anche della monda degli alberi e/o della conduzione delle macchine agricole.

Seguono i commercianti che, a parte il cittadino cinese, sono tutti di nazionalità marocchina. Gli albanesi invece sono tutti impiegati nel settore agricolo alle dipendenze di un datore di lavoro; qualche ridotta unità è impiegata anche nel lavoro domestico, in attività di manovalanza edile o in lavori di livello un po' più elevato nel settore industriale (operaio chimico o addetto alla distribuzione di carburante); in questi due ultimi casi si tratta di albanesi presenti in Italia da più tempo ('91) e che lavorano con contratto stabile. Si ritrovano inoltre, fra i cittadini albanesi, alcune persone che al momento dell'intervista svolgono delle attività più creative, come lo scultore e il musicista, lavori che gli intervistati considerano come attività principali, ma che probabilmente hanno una valenza identitaria più che economica perché non risultano sufficienti per il loro sostentamento e vengono integrati con impieghi, anche per loro, nel settore agricolo.

Tab.12 - Attività lavorativa degli intervistati

	<i>n.a.</i>	%
agricoltore (attività varie)/bracciante agricolo	12	24
commerciante	8	16
addetto settore industriale	3	6
lavoro domestico (badante, colf, assistenza anziani)	2	4
manovale edile	1	2
altro (musicista, scultore)	2	4
non lavora	22	44
Totale	50	100

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

I pochi intervistati che dichiarano di avere un'attività in proprio, sono 6 commercianti, tutti di nazionalità marocchina, che esercitano attività di vendita ambulante di articoli vari, dall'abbigliamento all'oggettistica, sia su Brindisi che nei paesi limitrofi, e due commercianti, un altro marocchino e l'unico cittadino cinese, che hanno invece un negozio di articoli d'abbigliamento. Nella loro attività commerciale non collabora la famiglia, sia perché il cittadino cinese e alcuni marocchini intervistati non hanno la famiglia con sé, sia perché anche chi vive con la propria famiglia non la coinvolge nel lavoro.

3.2.3. Le relazioni con il territorio: l'importanza del "passaparola".

Gli immigrati intervistati hanno conosciuto l'INCA di Brindisi nella grande maggioranza (38) perché indirizzati qui da un loro familiare, oppure da un amico o conoscente straniero, quasi sempre un connazionale. Alcuni di questi conoscono lo sportello da sempre per la conoscenza diretta con l'operatore che se ne occupa, di origine albanese, arrivato a Brindisi insieme a molti suoi connazionali nel 1991, tanto che non ricordano come sia avvenuta la

prima conoscenza, ma considerano lo sportello come un punto di riferimento da sempre. Il resto indica di averlo conosciuto attraverso l'indicazione di altre strutture/persone: 3 indirizzati dagli operatori di altre strutture della CGIL (in 2 casi si tratta di sedi situate in città in provincia di Brindisi), uno indirizzato dall'INCA di un paese vicino, 2 consigliati da conoscenti italiani, 2 indirizzati dal personale del Tribunale di Brindisi, 2 dagli uffici della Prefettura, uno consigliato dal proprio datore di lavoro, un ragazzo accompagnato dal direttore dell'istituto per giovani che lo ospita.

Si tratta in tutti i casi di un "passaparola", sia che coinvolga cittadini stranieri sia che coinvolga gli addetti italiani alle strutture sindacali o ad organismi istituzionali del territorio, ovvero di una comunicazione personale con chi conosce i servizi INCA e li consiglia, mai di un'informazione autonoma o non socializzata come quella che può derivare dalla consultazione di internet o dalla lettura di pubblicità cartacea o cartellonistica.

Anche la scelta di utilizzare questo sportello piuttosto che uno degli altri che sul territorio offrono servizi agli immigrati, deriva principalmente dalla raccomandazione di qualcuno, parente, amico o conoscente, che già ne aveva sentito parlare bene o lo aveva sperimentato positivamente (22). A questi si aggiunge anche una persona a cui gli è stato consigliato dai funzionari della Prefettura.

Un'altra buona parte (19) lo sceglie perché ritiene che qui si lavori meglio che da altre parti: si tratta in questo caso di persone che si sono rivolte allo sportello altre volte e hanno ricevuto una migliore assistenza rispetto ad altri posti. Ci sono poi alcuni immigrati, 5 persone, che non si limitano a dire di ricevere un buon servizio, ma aggiungono che il motivo principale della scelta è dato dalla presenza qui di un proprio connazionale, un operatore che non solo è preparato, ma ha vissuto esperienze simili e parla la propria lingua, non c'è quindi il rischio di fraintendersi e ci si sente più sicuri.

Tab.13 - Motivo della scelta di questo ufficio

	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
Raccomandata parente/amico/conoscente	22	44
Lavorano meglio degli altri	19	38
Operatore straniero	5	10
Unico sportello servizio che mi interessa	2	4
Altro	2	4

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Altre due persone hanno trovato solo qui il servizio che le interessava, un'altra dice che soltanto questo patronato rispetto agli altri ha un ufficio specificatamente dedicato agli immigrati.

Non vengono fornite da nessuno le altre due modalità di risposta previste, "è lo sportello più vicino a casa" ed "è gratis": alcuni immigrati in realtà le menzionano, ma alla fine non le considerano come motivazioni prevalenti. Più che trovare un servizio vicino o gratuito l'interesse principale dell'immigrato è evidentemente quello di trovare un servizio funzionante, che dia una soluzione concreta alle proprie necessità.

Per quanto riguarda i servizi INCA, 30 persone sulle 50 intervistate conoscono almeno uno dei classici servizi del patronato proposti nella lista del questionario e un po' meno, 23 di loro, ne hanno utilizzato almeno uno.

Analizzando le risposte fornite per ogni tipologia di servizio, l'assegno familiare e/o l'assegno di disoccupazione sono i più conosciuti (24 persone li conoscono), seguono i

servizi pensionistici e assistenziali e i servizi in caso di invalidità, conosciuti entrambi da 20 persone; in ultimo ci sono i servizi in caso di infortuni sul lavoro o malattie professionali (14) e la prestazione conosciuta di meno (10) del recupero dei contributi e del controllo della posizione assicurativa.

Tab.14 - Servizi INCA conosciuti dagli intervistati

	<i>v.a.</i>	<i>% sulle risposte</i>	<i>% sui casi</i>
Assegno familiare, disoccupazione, malattia	24	27,3	80,0
Servizi pensionistici ed assistenziali	20	22,7	66,7
Servizi in caso di invalidità	20	22,7	66,7
Servizi in caso di infortuni sul lavoro o malattie professionali	14	15,9	46,7
Recupero contributi e controllo posizione assicurativa	10	11,4	33,3
Totale	88	100,0	293,3

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

L'assegno familiare o per indennità di disoccupazione non solo è il servizio più conosciuto ma anche il più utilizzato (13 persone lo hanno utilizzato); seguono i servizi pensionistici ed assistenziali (8) e i servizi in caso di invalidità (7); in ultimo il recupero dei contributi e il controllo della posizione assicurativa utilizzato da 3 persone e i servizi in caso di infortunio sul lavoro richiesto da un solo utente.

Tab.15 - Servizi INCA utilizzati dagli intervistati

	<i>v.a.</i>	<i>% sulle risposte</i>	<i>% sui casi</i>
Assegno familiare, disoccupazione, malattia	13	40,6	56,5
Servizi pensionistici ed assistenziali	8	25,0	34,8
Servizi in caso di invalidità	7	21,9	30,4
Recupero contributi e controllo posizione assicurativa	3	9,4	13,0
Servizi in caso di infortuni sul lavoro o malattie professionali	1	3,1	4,3
Totale	32	100,0	139,1

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Come era emerso già dalle interviste agli operatori, quindi, i classici servizi INCA sono conosciuti e utilizzati da buona parte degli immigrati che si rivolgono alla struttura, una parte che abbraccia sia cittadini di origine albanese che marocchini e serbi; l'unico cinese intervistato invece non conosce né utilizza alcuno di essi, si è rivolto al patronato unicamente per il permesso di soggiorno. Sono stati utilizzati, inoltre, prevalentemente da persone più avanti con l'età (60 anni e più) e in misura marginale dai più giovani (18-29). Soltanto 8 si sono rivolti all'INCA di Brindisi per la prima volta (4 per richiedere il permesso di soggiorno), tutti gli altri vi si erano recati anche in altre occasioni, talvolta per completare o chiedere informazioni sulla stessa pratica, talaltra per sbrigare anche altri tipi di pratiche.

Più della metà degli intervistati (28) si sono rivolte a questo sportello, al momento dell'intervista o in passato, per chiedere il rinnovo o il rilascio del permesso di soggiorno.

La quota di chi utilizza lo sportello per questa pratica è la più numerosa (l'altro servizio più utilizzato, l'assegno familiare o di disoccupazione, è stato utilizzato da 13 persone). Alle 28 persone che chiedono il permesso se ne aggiungono altre 7 che hanno fatto richiesta della carta di soggiorno, cosa che eleva il numero di pratiche complessive per i titoli di soggiorno a 35 (il 70% degli intervistati, quindi, ha richiesto attualmente o in passato servizi relativi a questa tipologia di documenti).

Nonostante questa prevalenza piuttosto evidente non è comunque da sottovalutare il fatto che una parte consistente di immigrati intervistati si sia rivolta allo sportello anche con altre richieste, non solo per le classiche pratiche INCA ma anche per il ricongiungimento familiare o, è capitato, per informazioni rispetto al decreto flussi (negli ultimi giorni della rilevazione alcuni chiedevano se il decreto fosse stato pubblicato e se si conoscessero le quote di ingresso).

La quasi totalità degli intervistati non ritiene che lo sportello debba offrire dei servizi aggiuntivi rispetto a quelli che già offre: sono tutti molto concentrati sulle necessità di risolvere le pratiche richieste da non desiderare altro che il buon esito di queste, ritenuto già di per sé una grande conquista. Inoltre il fatto di ricevere i servizi richiesti, nonché informazioni puntuali sui meccanismi della legge e su cosa fare per ottenere quello di cui hanno diritto senza dover pagare nulla, è per alcuni motivo di sorpresa e di soddisfazione da non portarli a ritenere necessario nessun altro servizio aggiuntivo.

Gli unici due suggerimenti che vengono espressi da due giovani donne albanesi riguardano eventuali servizi di informazione rispetto ad opportunità di lavoro sul territorio o alla presenza di corsi di formazione, derivanti dall'interesse nel trovare delle collocazioni professionali migliori e più continuative.

I livelli di soddisfazione espressi dagli utenti intervistati rispetto ai servizi di cui hanno usufruito presso la sede INCA di Brindisi, ora e in passato, sono tutti elevati: 41 persone dicono di essere molto soddisfatte, 9 dicono di esserlo abbastanza. Dicono di essere "abbastanza" soddisfatte anziché "molto" soprattutto le poche persone che arrivano allo sportello per la prima volta, le quali sono preoccupate per la risoluzione delle loro richieste e prima di conoscerne l'esito non sanno dire se saranno completamente soddisfatte o meno.

Nessuno degli utenti ha riscontrato aspetti negativi relativamente all'ufficio o al servizio. Alcuni casomai hanno incontrato difficoltà nella risoluzione delle loro richieste imputabili a strutture o persone esterne al patronato, come la Questura o sedi appartenenti ad altre sigle sindacali, mentre presso questo sportello hanno sempre trovato un aiuto chiaro e concreto. Per quanto riguarda le altre strutture di servizi della CGIL, queste non sono molto conosciute fra gli utenti dell'INCA intervistati: 30 non ne conoscono neanche uno. Fra le 20 persone che ne conoscono almeno uno ci sono molti che non inquadrano subito di che servizio si tratti in base alla sola dicitura ma, una volta esplicitate le corrispondenti attività erogate, ricordano di averlo utilizzato o di conoscerlo.

Il servizio più conosciuto fra questi è il CAAF (18), segue l'Ufficio vertenze (9) e in ultimo il SOL (8).

Sono coloro che si rivolgono per la prima volta allo sportello INCA ad essere anche coloro che conoscono meno questi altri servizi.

Tab.16 - Altri servizi CGIL conosciuti dagli intervistati

	<i>v.a.</i>	<i>% sulle</i>	
		<i>risposte</i>	<i>% sui casi</i>
CAAF – Centro Autorizzato Assistenza Fiscale	18	51,4	90
Ufficio vertenze	9	25,7	45
SOL – Sportello Orientamento Fiscale	8	22,9	40
Totale	35	100,0	175

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Gli immigrati intervistati, che abbiamo visto non essere persone sole ma relazionarsi spesso con parenti e connazionali, non tendono invece a far parte dei gruppi organizzati dell'associazionismo locale. Solo 4 persone dichiarano di frequentare un'associazione: 2 ragazzi albanesi fanno parte di un'associazione sportiva, 2 immigrati marocchini fanno parte di un'associazione di immigrati del proprio paese d'origine, una delle pochissime presenti sul territorio.

Sembra invece che dal punto di vista dell'affiliazione sindacale la situazione sia differente, perché molti degli utenti intervistati (24) sono iscritti al sindacato: una buona parte degli utenti sentiti nella rilevazione (22) ha la tessera della CGIL e sono iscritti prevalentemente presso la sede di Brindisi (17 a Brindisi, 5 in altre città); solo 2 persone sono iscritte presso altre sigle sindacali: una persona presso l'ACLI del comune di Latiano, un'altra presso la UIL del comune di Oria.

L'iscrizione è per la metà degli associati avvenuta molti anni fa (12 persone si sono iscritte da un numero di anni che va da 5 a 17, con una concentrazione di 5 persone iscritte tutte da 10 anni), per un'altra metà è avvenuta più di recente (12 persone sono iscritte da un lasso di tempo che va dai 4 anni a pochi mesi, con una concentrazione di 4 persone iscritte tutte da un anno).

Gli utenti del patronato iscritti alla CGIL non si caratterizzano per una nazionalità prevalente ma sono presenti sia fra i cittadini albanesi, che marocchini e serbi; è iscritto anche il cittadino cinese.

La motivazione per la quale sono iscritti è per parecchi molto ovvia, ed è per la maggior parte riconducibile all'utilizzo del sindacato per la risoluzione dei propri bisogni in termini di prestazioni, consulenze, informazioni, ovvero alla fruizione dei servizi: 12 persone sono iscritte perché ritengono sia naturale che utilizzando spesso i servizi del sindacato ci si debba associare (nelle risposte degli intervistati: "vengo sempre qui", "loro mi aiutano mi sembra giusto"); 8 persone aggiungono a questa motivazione legata alla fruizione dei servizi alcuni commenti rispetto alla preparazione e alla bravura degli operatori, per cui l'iscrizione non solo si configura come un atto dovuto ma assume anche la valenza di un'approvazione (nelle risposte degli intervistati: "vado da loro a chiedere tutto quello che mi serve", "offrono migliori servizi rispetto agli altri", "vengo da sempre e mi sono trovato bene", "sono bravissimi"); 2 persone fanno riferimento alla garanzia della tutela dei propri diritti. Queste risposte fanno tutte riferimento agli iscritti alla CGIL, la persona iscritta presso l'ACLI utilizza i servizi di questo sindacato nella città di residenza ma vorrebbe cambiare, la persona iscritta alla UIL si è associata nel suo paese di residenza non appena ha cominciato a lavorare per avere tutte le informazioni sui rapporti di lavoro.

Delle 26 persone non iscritte ad un sindacato, la grande maggioranza (23) dice semplicemente di non averci mai pensato, per il resto si tratta di una persona che è stata

iscritta in passato ma ora non lo è più, di un uomo che ritiene l'iscrizione di sua moglie sufficiente per entrambi e di un ragazzo che non ha ancora compiuto 18 anni.

Alcuni non individuano subito di cosa si parla nel momento in cui si chiede loro se siano iscritti al sindacato, occorre fare riferimento alla tessera o ricorrere all'aiuto dell'operatore che ricorda se l'iscrizione è avvenuta o meno. Emerge quindi che l'iscrizione al sindacato sia per una parte degli intervistati qualcosa di cui non si comprende fino in fondo il senso, qualcosa a cui vengono socializzati dall'operatore ma che rimane in disparte nella loro mente rispetto ai problemi da risolvere e alle pratiche da sbrigare e che, come è stato visto anche dalle risposte precedenti, non deriva da una scelta a priori di "sigle", ma da quello che hanno ricevuto rispetto ai servizi richiesti, di cui invece c'è forte memoria

Coerentemente con questo emerge anche che sono gli stranieri iscritti al sindacato coloro che utilizzano maggiormente i servizi INCA più tradizionali oltre ai servizi per la regolarizzazione del soggiorno.

Tab.17 - Utilizzo servizi INCA per Iscrizione al sindacato (%)

	<i>Iscritto al sindacato</i>	<i>Non iscritto al sindacato</i>	<i>Totale</i>
Utilizza i servizi INCA tradiz.	62,5	30,8	46,0
Non utilizza i servizi INCA tradiz.	37,5	69,2	54,0
Totale	100,0	100,0	100,0
	(24)	(26)	(50)

Fonte: elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Generalmente non sono persone che erano iscritte ad un sindacato nel proprio paese d'origine: solo 13 persone dicono di esserlo state, ma aggiungono sempre che nel proprio paese svolgevano un'attività lavorativa per la quale l'iscrizione era un fatto obbligatorio (12 sono d'origine albanese e uno d'origine marocchina) e non si trattava di organizzazioni sindacali con funzioni e principi propri di quel sistema di tutela che hanno poi trovato in Italia.

*Capitolo 5 - ANALISI DEL SISTEMA DEI SERVIZI FORNITI AI MIGRANTI DALL'INCA DI PALERMO*²⁹

ABSTRACT	117
1. PREMESSA METODOLOGICA: GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO	120
2. CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE E SOCIO-ECONOMICHE DEGLI IMMIGRATI.....	121
2.1. IL FENOMENO MIGRATORIO IN SICILIA	121
2.2. IL FENOMENO MIGRATORIO NELLA CITTÀ DI PALERMO.....	122
2.3. GLI IMMIGRATI A PALERMO FRA PRECARIETÀ ECONOMICA E RICERCA DI STABILITÀ. GLI INDICI DI INSERIMENTO DEL V RAPPORTO DEL CNEL	124
3. I SERVIZI ALLE PERSONE IMMIGRATE: L'INDAGINE SUL CAMPO	126
3.1. IL CASO INCA. LA SUA SIGNIFICATIVITÀ E GLI AMBITI PROBLEMATICI.....	126
3.2. LA STRUTTURA INCA E I SERVIZI TRADIZIONALI OFFERTI AI PROPRI UTENTI	128
3.3. IL CENTRO LAVORATORI STRANIERI CGIL: I MECCANISMI DEL “FUNZIONAMENTO A RINVIO”.....	129
3.3.1. I servizi forniti dal Centro Lavoratori Stranieri CGIL.....	132
3.3.2. L'archivio dei Permessi di soggiorno. La sindacalizzazione dei migranti.....	134
3.4. LA RETE TERRITORIALE DI ASSISTENZA AGLI IMMIGRATI. LA LIBERA SCELTA DI AGIRE E NON AGIRE	135
3.4.1. Una breve analisi comparata sui risultati ottenuti dai Patronati dei lavoratori.	139
4. RIFLESSIONI SU ALCUNI PROFILI DEGLI UTENTI IMMIGRATI.....	141
4.1.LA STORIA E IL PERCORSO MIGRATORIO. QUANDO L'AUTODETERMINAZIONE HA RADICI PROFONDE.....	141
4.2. LAVORO E CASA: OBIETTIVI RAGGIUNTI?	144
4.3. LE DINAMICHE RELAZIONALI DI GRUPPO DEI MIGRANTI	146

²⁹ Lo studio di caso è stato curato da Stefano Troni

Abstract

Il presente rapporto di ricerca è il risultato di uno studio che si propone di conoscere ed analizzare il sistema dei servizi offerti dall'INCA alla popolazione immigrata nella città di Palermo, partendo dalla convinzione che il servizio rivolto alle persone immigrate risulta efficiente quando riesce a fornire risposte utili che solo la preventiva analisi dei bisogni dei migranti può consentire.

Il rapporto di ricerca si articola in tre parti principali che affrontano, rispettivamente, la tematica generale dell'inserimento della popolazione immigrata nel territorio oggetto di analisi, il tema specifico della quantità e qualità dei servizi erogati ed, infine, quello relativo ad alcune caratteristiche dell'utenza straniera. È stato possibile, inoltre, fornire alcune indicazioni operative nell'intento, ci si augura non solo dichiarato, di poter offrire un utile strumento di intervento.

Più dettagliatamente, nella prima parte del lavoro sono stati indagati gli aspetti socio-economici e le caratteristiche demografiche degli immigrati. Al riguardo è stato tracciato un quadro del fenomeno migratorio nella città di Palermo, focalizzando l'attenzione sulle sue specificità che ha permesso di rilevare una presenza immigrata che ha radici profonde e che, nel tempo, si è internazionalizzata e strutturata in forme autonome e stanziali. Attraverso alcuni indici di inserimento, è stato verificato che, nonostante le criticità e la precarietà del mercato del lavoro siciliano, i migranti avvertono un persistente desiderio di restare nella città di Palermo, persino al prezzo di scontare una condizione di svantaggio socio-economico. Le evidenze empiriche hanno mostrato le enormi potenzialità dell'utenza di riferimento destinata ad incrementarsi, a ragione dell'elevata intensità del richiamo di familiari e amici. Il prevedibile aumento della domanda di servizi, quindi, renderebbe attraente l'avvio di un'efficiente attività rivolta ai migranti.

La seconda parte esamina, in maniera puntuale, il sistema dei servizi offerti dall'INCA ai migranti attraverso l'analisi dei diversi momenti attinenti alla loro erogazione. A tal proposito sono state chiarite le funzioni operative e le risorse tecniche e relazionali utilizzate per il funzionamento e la gestione dei servizi, le modalità organizzative con cui gli obiettivi vengono perseguiti, l'insieme delle attività e delle prestazioni erogate all'utenza migrante nonché la valutazione comparata orientata ai risultati e agli effetti prodotti dal servizio. Alla luce di tali elementi dinamici sono emerse alcune inefficienze dell'attuale sistema dei servizi ed, in particolare, l'ambiguità del loro "funzionamento a rinvio" per il quale gli utenti stranieri vengono, appunto, inviati dall'INCA ad un'altra struttura della CGIL, il Centro Lavoratori Stranieri. Tale modello organizzativo, privo della indispensabile sinergia tra gli attori coinvolti, determina una confusa divisione delle mansioni e dei compiti istituzionali che, in ultima istanza, si traduce in un'irrazionale erogazione dei servizi. La ricerca è stata in grado di mostrare, infatti, gli attuali elementi di debolezza presenti nel sistema. Innanzitutto è stata riscontrata la mancanza di una preventiva diagnosi dei bisogni dei migranti, la mancanza di razionalità nella gestione delle risorse umane delle due strutture interessate, la carenza di spazio idoneo all'accoglienza dell'utenza, l'assenza di un programma di formazione specifica sul fenomeno migratorio e sui suoi risvolti sociali, normativi ed assistenziali e di un programma di crescita e rafforzamento delle competenze del personale, la carenza di inchieste relative all'attività svolta e la mancanza di relazioni strutturate e consolidate con le altre organizzazioni territoriali competenti in materia di fenomeni migratori. Un aspetto non secondario riguarda, ancora, la mancanza di strumenti promozionali e pubblicitari dell'ufficio stesso e delle sue attività che ne impedisce

un'adeguata conoscenza da parte della potenziale utenza. Nell'ambito delle strutture patronali che nella città di Palermo offrono il servizio di assistenza nella compilazione delle istanze di rilascio e di rinnovo dei permessi di soggiorno, è stata, poi, realizzata un'analisi dei diversi comportamenti strategici che determinano, per il caso INCA, una bassa concorrenzialità nel mercato dei servizi ai migranti.

Tali elementi restituiscono un quadro estremamente articolato per ciò che concerne la valutazione dei risultati e degli effetti prodotti dall'erogazione dei servizi sull'utenza immigrata. Quello dell'INCA è un sistema poco competitivo che riesce a sopravvivere nel mercato dei servizi con estreme difficoltà e che resiste per una già acquisita fetta d'utenza, determinata dal positivo ruolo delle reti etniche, sfruttando una sorta di posizione di rendita.

Nella terza parte, la ricerca descrive alcuni profili specifici dell'utenza immigrata relativi al progetto migratorio, alla storia individuale e collettiva, alla situazione lavorativa e abitativa ed infine, alle dinamiche relazionali con la rete territoriale di riferimento. Sul territorio è presente un'utenza radicata, consolidata in una vera e propria rete sociale, autodeterminatasi in un progetto migratorio teso al miglioramento economico e sociale, portatrice di istanze, sia manifeste che implicite. L'emancipazione dalla costrizione spesso insita nella condizione di provenienza costituisce la ragione profonda dei flussi migratori mentre l'organizzazione collettiva di tale fenomeno rappresenta un possibile strumento per l'incremento delle tutele.

Attraverso l'analisi dei bisogni impliciti è emersa una domanda molto alta in termini di conoscenza dei diritti, delle tutele e delle offerte disponibili che richiederebbe un'adeguata politica di promozione delle attività e dei servizi che, in generale, l'intera struttura sindacale si propone di offrire. Il bisogno implicito preminente che è emerso da parte degli utenti stranieri è quello di essere percepiti dall'organizzazione sindacale, oltre che come migranti, come lavoratori destinatari di diritti e di ottenere un riconoscimento analogo a quello proprio di tutti gli altri lavoratori nelle tradizionali azioni collettive ed individuali.

Da questo punto di vista una risposta efficace a tali bisogni è stata individuata nella programmazione e successiva organizzazione di corsi di italiano, nell'attivazione del servizio di informazione in più lingue sui servizi che, complessivamente, la struttura sindacale è in grado di offrire, nell'attivazione di servizi di informazione, mediazione o accompagnamento per sostenere gli immigrati nella ricerca di un'abitazione e nello sviluppo delle capacità di autoimpiego al fine di emanciparli da un lavoro contrassegnato da scarse pretese e caratterizzato da prestazioni esecutive.

Nell'ambito dei bisogni esplicitati dagli utenti immigrati, invece, le loro richieste prevalenti riguardano il miglioramento generale della qualità della vita. In particolare, a fronte di un mercato del lavoro siciliano assai critico, in cui risulta alta la presenza di zone grigie o addirittura nere, è esplicitata l'esigenza di un servizio che garantisca dignità nelle condizioni di lavoro attraverso l'orientamento e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Un altro bisogno esplicitato dall'utenza indagata fa riferimento alla necessità di potersi districare dal groviglio burocratico della Pubblica Amministrazione attraverso un servizio di disbrigo pratiche amministrative che consentirebbe un'ottimizzazione della risorsa-tempo e certamente un miglioramento della qualità della vita. A tale riguardo, stante la condivisibile motivazione del dirigente della struttura indagata che sta alla base della mancata attivazione del suddetto servizio, ossia la strategia di empowerment, sarebbe opportuno quanto meno l'attivazione di un servizio di primo accompagnamento presso le molteplici strutture della P.A. anche in risposta all'esigenza di razionalizzazione espressa dall'utenza immigrata.

L'elaborazione dei dati relativi ai bisogni degli immigrati ha consentito di tracciare un'ulteriore conclusione relativa, questa volta, al sistema dei servizi forniti agli immigrati dalla struttura oggetto d'indagine. L'INCA di Palermo, risulta priva degli strumenti necessari per avviare un processo di diversificazione dell'offerta, così come chiesto dalla propria utenza ed il sistema dei servizi attualmente forniti sembra inadeguato ad offrire azioni di qualità tali da permettere ad esso di posizionarsi in maniera competitiva nel mercato dei servizi agli immigrati.

La sfida di un sistema dei servizi innovato che possa evitare una possibile implosione risulta davvero non più rinviabile a fronte di una concorrenza assai più preparata ed alla presenza, comunque, nel Centro Lavoratori Stranieri di elementi di forza non trascurabili quali, per esempio, l'alta motivazione degli operatori, le loro competenze linguistiche, il positivo clima interno alla struttura, l'elevata circolazione interna delle informazioni e le notevoli competenze in materia di immigrazione del responsabile dell'ufficio.

I migranti dovrebbero poter avere una ben più incisiva "voce in capitolo" sulle proprie condizioni di vita e di lavoro e solo la preventiva analisi dei loro bisogni può assicurare un miglioramento dell'efficienza dei servizi loro offerti e della capacità di creare vincoli più consolidati tra struttura ed utenza. D'altronde è stato mostrato come l'appartenenza ad una rete sociale attiva sia di vitale importanza, non soltanto per il rafforzamento delle garanzie dei lavoratori migranti ma anche per il potenziamento dell'offerta di servizi.

1. Premessa metodologica: gli obiettivi dello studio

Il presente contributo è il risultato di un'indagine volta ad analizzare il ruolo che l'INCA (Istituto Nazionale Confederale di Assistenza) di Palermo riveste nel campo del nuovo servizio per l'assistenza agli immigrati nelle procedure per il rilascio e il rinnovo dei Permessi di soggiorno. Più in generale, la ricerca si è posta lo scopo di realizzare un'indagine complessiva sui diversi servizi che l'INCA offre alla popolazione straniera al fine di verificare, da un lato l'attuale stato dei servizi stessi, dall'altro di operare una proiezione dei loro sviluppi futuri stante la forte incidenza territoriale della presenza di migranti. Lo studio ha avuto quale elemento basilare di analisi il principio della valutazione dei risultati prodotti sull'utenza immigrata a fronte dei servizi e delle iniziative intraprese ed attuate. La valutazione orientata ai risultati mette al centro dell'organizzazione del sistema dei servizi l'eventuale cambiamento da produrre sull'utente offrendo al Patronato, ai dirigenti dei servizi ed agli operatori la possibilità di capire quali siano i risultati effettivamente prodotti dagli interventi ed ottimizzare le prestazioni da erogare. Un tale orientamento, infatti, può dimostrarsi importante per la professionalità degli operatori stessi, i quali avranno l'opportunità di riflettere sul proprio lavoro e aggiornarsi sul cambiamento dei fenomeni, al fine di accrescere il proprio livello motivazionale e l'identificazione nel servizio.

Assunto di questo studio è la convinzione che fra gli obiettivi prioritari delle politiche dei servizi erogati a favore della popolazione immigrata debba essere posta la preventiva analisi dei bisogni dell'utenza quale condizione indispensabile per fornire risposte efficienti.

Definito il quadro bibliografico di partenza con uno sguardo più attento alle caratteristiche demografiche e socio-economiche degli immigrati, ci si è preoccupati di procedere all'indagine sul campo. Il punto di partenza di questo lavoro è consistito nella scomposizione dei diversi momenti che hanno costituito l'erogazione di servizi a favore dei migranti, a partire dalle attività che, già prima dei protocolli d'intesa, erano state avviate, con lo scopo di non limitare ai semplici effetti finali o alla situazione in atto la misurazione della risposta ai bisogni degli immigrati ma, al contrario, di rapportarla costantemente ai complessi meccanismi da cui questi effetti derivano. A ciò si è pervenuti utilizzando sia le risultanze oggettive sia lo stato di percezione degli operatori, dei responsabili e degli utenti stessi nonché gli strumenti di osservazione del ricercatore.

Caratteristica intrinseca della ricerca sul campo è proprio l'osservazione su cui si fonda l'analisi, verificabile attraverso la corrispondenza al vero dei dati oggettivi e del modo con cui gli attori implicati vivono i rispettivi ruoli professionali, percepiscono il funzionamento del servizio e avvertono come soddisfatti o, al contrario, inebriati i problemi dell'utenza immigrata. Qualsiasi innovazione si ritenga opportuno introdurre per il miglioramento del sistema dei servizi agli immigrati dovrà necessariamente confrontarsi con queste percezioni e con queste opinioni. Il punto qualificante del modello prospettato è la sua capacità di rispondere ai problemi operativi per precostituire una base valutativa utile al miglioramento della qualità dei servizi e per produrre ed istituzionalizzare l'innovazione necessaria a realizzare azioni di qualità.

Per quanto concerne gli strumenti di rilevazione l'indagine sul campo ha richiesto la realizzazione di interviste in profondità rivolte, quali testimoni privilegiati, agli operatori degli sportelli e al direttore della sede INCA nonché la somministrazione di questionari strutturati ad immigrati, utenti della struttura stessa.

2. Caratteristiche demografiche e socio-economiche degli immigrati

2.1 Il fenomeno migratorio in Sicilia

In Sicilia la catena migratoria straniera è stata originata dai migranti nordafricani, tunisini in particolare, i quali si inserirono per la prima volta nel mercato del lavoro siciliano a seguito del terremoto del Belice del '68, per andare a coprire la forte carenza di forza lavoro registratasi nell'area del trapanese, sia nel settore dell'agricoltura che della pesca. Alcuni gruppi di tunisini, pressoché contemporaneamente, cominciarono ad inserirsi anche nella serricoltura del ragusano. Successivamente, nel corso degli anni '80, il territorio siciliano conobbe un secondo ciclo migratorio, in cui ai nordafricani si affiancarono nuovi gruppi provenienti dall'Africa Subsahariana e dall'Asia Centro Meridionale e Orientale (sri lankesi e filippini): questa fase si può definire come quella dell'"internazionalizzazione dell'immigrazione straniera" in Sicilia.

Alla metà degli anni '90 si aggiunge un ulteriore elemento di arricchimento nella composizione etnica dell'immigrazione straniera nell'isola; iniziano, infatti, a migrare verso la Sicilia cittadini dell'Est europeo, polacchi e ucraini, cittadini dell'ex Jugoslavia e albanesi. Secondo le ultime stime al 1° gennaio 2007 gli stranieri residenti in Sicilia sono 107.196, con un aumento rispetto all'anno precedente del 18,8% e con un'incidenza sulla popolazione residente dell'2,1%³⁰.

La provincia di Palermo è la prima provincia siciliana per numero di presenze, il 24,6% sul totale regionale.

Le province con le aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina ospitano circa il 62,3% dei soggiornanti dell'Isola; con l'aggiunta della provincia di Ragusa, è interessante notare come ben il 76,7% degli immigrati regolari in Sicilia soggiorna in 4 province su un totale di 9.

La presenza di immigrati in Sicilia è caratterizzata da una leggerissima prevalenza del sesso maschile, circa il 51,2% contro il 48,8% di presenze di sesso femminile. Tale valore è indicativo di una tendenza all'equilibrio tra i due sessi.

La disgregazione dei soggiornanti per stato civile evidenzia una prevalenza dei coniugati che, al 1° gennaio 2007 rappresentano il 57,8% del totale, a fronte dei celibi/nubili che, alla stessa data, risultano il 38,7%, ossia oltre 19 punti percentuali in meno. Questo dato è una conferma della crescente stabilità che l'immigrazione sta assumendo nella regione.

Inoltre, è interessante notare come la Sicilia rappresenti la regione d'Italia con maggiore presenza della seconda generazione, ossia dei cittadini stranieri nati in Italia, con un'incidenza del 15,3% sul totale nazionale, presumibilmente per le immigrazioni di antica data che la caratterizzano.

Ed invero, i minori stranieri in Sicilia superano le 18.000 unità e rappresentano il 16,8% degli stranieri regolarmente presenti. Le aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina hanno, in valore assoluto, il maggior numero di minori stranieri: Palermo detiene il primato con quasi 4.800 presenze.

La ripartizione continentale conferma la persistente superiorità numerica delle comunità africane, il 42,8%, che, tuttavia, diminuisce, rispetto all'anno precedente, dello 0,6% la presenza nella regione. Questo processo di decremento della presenza africana si osserva già da qualche anno. I tunisini rimangono la presenza prevalente nella regione: uno

³⁰ Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

straniero su cinque in Sicilia è tunisino. Seguono i marocchini e gli sri lankesi. La percentuale di migranti europei registra invece una forte impennata, raggiungendo il 27,3% sul totale di presenze straniere, passando al secondo posto e superando, per numero di presenze, la percentuale di migranti di provenienza asiatica che si assesta al 24,3%.

Le assunzioni di lavoratori stranieri denunciati all'INAIL in Sicilia al 1° gennaio 2007, ammontano a 36.929, pari al 4% del totale degli occupati, dato che conferma l'estrema debolezza del mercato del lavoro nella regione a fronte della media nazionale che si attesta al 12,4%. Il maggior numero di assunzioni ha riguardato la provincia di Ragusa col 25% sul totale regionale, seguita da Messina, Palermo e Catania.

Per quanto riguarda le fasce d'età prevalentemente coinvolte nel circuito delle assunzioni, gli immigrati compresi tra i 18 e i 35 anni rappresentano di gran lunga la maggioranza.

2.2 Il fenomeno migratorio nella città di Palermo

In questi ultimi decenni l'intera Regione, e Palermo in particolare, sta vivendo una radicale trasformazione in uno degli elementi maggiormente soggetti a stereotipi sociologici: da terra di emigrazione la Sicilia e Palermo si sono lentamente trasformate in luoghi di immigrazione. Ciò è stato possibile anche per taluni aspetti geograficamente rilevanti: le due isole di Lampedusa e Pantelleria si estendono fin quasi a sfiorare il continente africano, le frontiere dell'area trapanese, dell'area siracusana ed agrigentina costituiscono comodi passaggi verso le altre regioni italiane e verso i tanto ambiti Paesi europei. Ma, mentre in passato gli ingressi di migranti si caratterizzavano come transitori, oggi assumono sempre di più le caratteristiche di stanzialità, soprattutto nell'area metropolitana di Palermo, dove, in modo particolare, i migranti nordafricani trovano un approdo stabile e vicino, tanto che la loro presenza si è nel tempo incrementata e strutturata in forme autonome e permanenti. Particolarmente significativo appare il trend di crescita progressiva della presenza immigrata. Confrontando i dati relativi all'anno 1981 con quelli relativi all'anno 1991 si registra per la provincia di Palermo un tasso di crescita superiore al 100%. Nel decennio successivo, 1991 – 2001, il tasso di crescita si assesta intorno al 35% con incrementi negli anni a seguire quasi costanti, intorno al 5%. Appare interessante notare come, raffrontando tali dati all'andamento demografico della popolazione totale residente, senza la componente migrante, la popolazione della città di Palermo sarebbe in netto progressivo decremento. Infatti, inversamente a quanto rilevato per la popolazione straniera, la popolazione residente (che comprende in sé le due componenti, italiana e straniera) mostra un andamento con tassi di crescita assolutamente irrilevanti: il 2% nel decennio 1981 – 1991 e l'1% di crescita nel decennio 1991 – 2001. Ciò evidenzia chiaramente come la componente migrante eserciti, per la città di Palermo, una forte ed importante funzione sociale.

Secondo le ultime stime al 1° gennaio 2007 la provincia di Palermo è la prima provincia siciliana per numero di presenze, il 24% sul totale regionale, con 26.390 residenti³¹. È interessante notare come la componente femminile sia maggioritaria (52%) contrariamente a quanto accade nel resto della regione Sicilia dove si registra una leggerissima prevalenza del sesso maschile. Questo dato rappresenta, per la città di Palermo, un'inversione di tendenza rispetto alla ripartizione dei soggiornanti per genere. Fino al 2006, infatti, si è continuato a registrare una prevalenza di migranti di sesso maschile sia pure con una tendenza al riequilibrio delle presenze dei due sessi. Tale inversione può essere attribuita

³¹ Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

all'incremento dei ricongiungimenti familiari ed, ancora una volta, conferma la caratteristica della migrazione siciliana che è strutturata in forme permanenti e durature. Secondo le ultime stime, infatti, i permessi di soggiorno per motivi di famiglia concessi nel corso del 2006 ed ancora in vigore al 1° gennaio 2007 hanno un'incidenza, a Palermo, del 50,5% sul totale dei permessi concessi³². Tale valore è superiore alla media nazionale dove i permessi di soggiorno per motivi familiari rappresentano il 39,5% del totale. L'insediamento familiare dei nuovi arrivati accentua, quindi, i tratti della città di Palermo come società multiculturale, favorendo l'incontro tra culture differenti e i processi di sperimentazione di nuovi modelli di convivenza.

Per quanto concerne, invece, la presenza di alunni stranieri nelle scuole della città di Palermo, rilevante indicatore della propensione all'inserimento stabile della popolazione migrante, si constata un trend di crescita, anche se si è ancora ben distanti dal valore medio relativo all'intero contesto nazionale (5,6%). A Palermo sono rappresentate nelle scuole 83 nazionalità; la più numerosa è quella del Bangladesh che con 466 alunni assorbe il 16,3% del totale provinciale e il 7,6% di tutti gli alunni bengalesi presenti in Italia. Seguono gli alunni dello Sri Lanka (11,8%), della Tunisia (8,4%), del Marocco (6,8%) e della Cina (6,5%).

La composizione per continenti e nazioni di provenienza della popolazione straniera soggiornante a Palermo mostra alcune peculiarità degne di nota: è scomparsa la tradizionale superiorità numerica delle comunità africane. La prima nazionalità a Palermo è lo Sri Lanka con un'incidenza del 14,5% sul totale degli stranieri. La comunità sri lankese è impegnata con più frequenza nei settori della collaborazione domestica e dell'assistenza alla persona. Seguono le comunità tunisina, bengalese, marocchina e mauriziana. Appare interessante notare come i cittadini delle isole Mauritius risiedano, per il 95% di tutti i mauriziani presenti nell'isola, nelle due città metropolitane di Catania e Palermo. Il Bangladesh, invece, che rappresenta il 3% di tutta l'immigrazione siciliana, vede i suoi cittadini concentrati per il 90% nella città di Palermo. Le due comunità di mauriziani e bengalesi si sono specializzate nel settore del commercio.

Le assunzioni di lavoratori stranieri denunciati all'INAIL nel 2006, ammontano a 3.338, pari al 14,2%, e collocano la città di Palermo al terzo posto nella graduatoria regionale in quanto preceduta, per numero di assunzioni, dalle province di Ragusa e Messina. Tuttavia, appare interessante notare come a Palermo si sia registrato, a favore dei lavoratori stranieri, un incremento del 46% rispetto all'anno precedente. Questo dato indica una notevole vivacità del mercato del lavoro della città che indurrebbe a ritenere manifesto il bisogno continuo di manodopera immigrata, anche se ciò - è bene evidenziarlo - non necessariamente si traduce in nuovi posti di lavoro. Ed invero, i rapporti in atto esistenti a fine anno possono essere anche destinati a cessare a breve termine. In quest'ottica si può dire che il significato pieno di questo indicatore si raggiunge quando, insieme alla percentuale dei saldi positivi, è elevato anche il numero assoluto delle assunzioni.

Attraverso la disgregazione per settori di inserimento lavorativo è possibile evincere quali sono le particolarità del mercato del lavoro palermitano nell'anno 2006: il settore dell'informatica e dei servizi alle imprese si impone sugli altri rami di impiego con il 26,2% di assunzioni di lavoratori stranieri. Segue il settore alberghiero e della ristorazione con il 16,9% e quello delle costruzioni con il 13,6% del totale degli stranieri addetti al comparto nella regione.

³² *Fonte:* Elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno. Tale fonte fa riferimento esclusivamente ai cittadini stranieri iscritti in anagrafe.

Inoltre, è opportuno rilevare la presenza di numerose imprese con titolari extracomunitari operanti soprattutto nel settore del commercio, sia all'ingrosso che al dettaglio, seguite dal settore manifatturiero e immobiliare³³. Le imprese extracomunitarie sono passate da 616 posizioni iscritte al Registro delle Imprese, sino al 1996, a 3685 al 1 gennaio 2006. Il panorama dei paesi di provenienza degli imprenditori extracomunitari a Palermo è molto variegato: essi vengono, soprattutto, dal Marocco, dal Bangladesh, dalla Cina e dalla Tunisia. A tal proposito, bisogna evidenziare come gli imprenditori nati nel Bangladesh stanno progressivamente eguagliando come numero la comunità di lavoratori autonomi tradizionalmente più numerosa, quella del Marocco.

Per quanto riguarda, infine, i dati relativi ai motivi dell'insediamento della popolazione straniera³⁴, la stragrande maggioranza degli immigrati arriva a Palermo con l'intenzione di restarvi, quanto meno nel medio termine: il 54,7% è titolare di un permesso di soggiorno per ragioni lavorative e il 38,2% è venuto per ricongiungersi ai propri familiari e forse in seguito per lavorare a sua volta. Ammontano solo al 3,8% i titoli di soggiorno a cosiddetto inserimento medio – stabile, ossia per studio (2,1%), residenza elettiva (0,6%) e motivi religiosi (1,1%). Ed ancora, i titoli di soggiorno a carattere temporaneo, che si ripartiscono in numerose fattispecie quali turismo, salute, motivi umanitari, hanno un valore di poco superiore al 3% del totale.

2.3 Gli immigrati a Palermo fra precarietà economica e ricerca di stabilità. Gli indici di inserimento del V Rapporto del CNEL

L'analisi del V Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia, realizzato dal CNEL e pubblicato nel 2007, permette di comparare le potenzialità di attrazione della presenza immigrata, cioè le condizioni più favorevoli all'accoglienza e ai processi di integrazione sociale nelle diverse aree territoriali. Ciò fa utilizzando degli indicatori statistici che, confrontati ed esaminati, determinano l'indice generale di integrazione³⁵. Tale ricerca mette in evidenza come la Sicilia occupi la posizione più bassa, nella graduatoria nazionale, manifestando un potenziale di integrazione minimo³⁶. In particolare, la città di Palermo occupa il 90° posto (su 103), nella graduatoria delle province italiane relativa, appunto, ai livelli di integrazione degli immigrati.

Dall'analisi dei singoli indici è possibile verificare, però, la non corrispondenza tra gli stessi in termini di omogeneità nel posizionamento in graduatoria. Ed inverso, mentre l'indice di stabilità sociale pone la città di Palermo al 67° posto collocandola in fascia media, l'indice di

³³ Fonte: Camera di Commercio di Palermo.

³⁴ Occorre ricordare che la fonte è rappresentata dall'archivio dei permessi di soggiorno del Ministero degli Interni. Questo archivio, però, non è in grado di quantificare le presenze effettive in quanto, per esempio, non comprende i permessi in corso di rinnovo e non include tutti i minori ma solo quelli non accompagnati. Per questi ed altri motivi, il numero di stranieri residenti non coincide con il numero di stranieri con permesso di soggiorno. Per questa informazione è stata utilizzata, comunque, la stima prodotta dal Dossier Statistico Immigrazione perché, partendo dai dati ministeriali e tenendo anche conto dell'archivio dell'Istat sugli stranieri iscritti in anagrafe, si presenta, per opinione prevalente, assai rigorosa.

³⁵ Gli indicatori statistici utilizzati dal CNEL sono quelli relativi all'indice di polarizzazione (indicatori di presenza, incidenza, incremento, soggiorno stabile, ecc.), all'indice di stabilità sociale (inserimento femminile nel lavoro, ricongiungimenti familiari, acquisizione di cittadinanza, permanenza, ecc.) e l'indice di inserimento lavorativo (disoccupazione complessiva, fabbisogno relativo di manodopera straniera, imprenditorialità ecc).

³⁶ Le fasce individuate dai ricercatori del CNEL sono 5: massima, alta, media, bassa e minima.

inserimento lavorativo, a causa del suo basso potenziale, fa crollare la città di Palermo al 98° posto. Volendo comparare più dettagliatamente alcuni indicatori dei suddetti indici, appare utile segnalare quale ruolo svolge, nell'ambito dell'indice di stabilità sociale, l'indicatore di permanenza relativo alla percentuale dei minori stranieri residenti, sul totale degli stranieri residenti, che fa risalire Palermo al 33° posto della graduatoria.

Contrariamente a ciò, ed in funzione specificativa, nell'ambito dell'indice di inserimento lavorativo, l'indicatore relativo alla retribuzione media annua pro capite dei lavoratori stranieri fa precipitare Palermo al 99° posto della graduatoria delle province italiane: la retribuzione media di un immigrato è pari a 6.800 € a fronte del primato di Gorizia che, con 12.600 € annui, permette al migrante di pianificare con più serenità il proprio progetto migratorio e, soprattutto, di innalzare il proprio tenore di vita e benessere economico. Del resto è certo che il differenziale retributivo medio, rispetto alla media delle retribuzioni pro capite dei lavoratori nel loro complesso, è pari ad una percentuale di molto inferiore per gli extracomunitari a causa della presenza di vere e proprie pratiche discriminatorie nel mercato del lavoro: discriminazioni da sovransione e discriminazione salariale sono quelle più praticate a danno dei lavoratori migranti in Sicilia.

Il confronto tra i dati relativi all'indice di stabilità sociale e quelli relativi all'indice di inserimento lavorativo risultano, pertanto, compatibili con la rilevata volontà degli immigrati intercettati di rimanere radicati in un territorio capace di attirare, trattenere e innescare un processo di graduale reciproco riconoscimento, anche se a fronte di condizioni lavorative e retributive inferiori.

L'intenzione degli immigrati di rendere stabile la loro permanenza nel territorio palermitano è ulteriormente confermata da altri dati tra cui l'alto numero di ricongiungimenti familiari e dei nuovi nati da genitori entrambi stranieri (che a Palermo rappresentano il 26,7% del totale regionale) nonché dal fatto che la Sicilia rappresenta la Regione italiana con maggiore presenza di membri di seconda generazione; dati, questi, che richiederebbero una revisione politica delle strategie di inclusione.

Ciò che emerge con molta chiarezza - e che ci permette di tracciare una prima conclusione rispetto al rapporto che l'immigrato instaura col territorio oggetto d'indagine - è, da un lato, il desiderio di permanenza in una città come Palermo che rimanda, almeno per la popolazione immigrata nordafricana ad una naturale ed antica affinità culturale col mondo arabo, dall'altro la condizione economicamente svantaggiata cui, chi decide di rimanere, è costretto, con gravi conseguenze in termini di opportunità di progettare il proprio futuro.

D'altro canto è proprio la condizione di migrante ad esasperare la precarietà in termini esistenziali con questo di conclusivo: i migranti sono stati i primi attori sociali della società contemporanea a sperimentare, oltre all'incertezza del lavoro tipica del lavoro contemporaneo, flessibile e precario, anche lo status di soggetti i cui diritti sociali e di cittadinanza risultano, allo stesso modo, condizionati e a termine.

3. I servizi alle persone immigrate: l'indagine sul campo

3.1 Il caso INCA. La sua significatività e gli ambiti problematici

L'analisi preventiva degli aspetti demografici e socio-economici degli immigrati nella città di Palermo consente di specificare quale sia il ruolo della struttura INCA, oggetto del presente studio.

Tali elementi di conoscenza restituiscono un quadro estremamente articolato per ciò che concerne la diffusione del fenomeno migratorio nel territorio palermitano. È un fenomeno con caratteristiche di stanzialità, strutturatosi nel tempo in forme autonome, con una non trascurabile presenza di reti familiari ed amicali che contribuiscono ad istituire modelli di convivenza diversi e a radicare e consolidare la costruzione di una vera e propria rete sociale.

Alla robusta esistenza di una domanda di stabilità non corrisponde, invero, la disponibilità sistemica al riconoscimento di diritti sociali ed economici reali che consentirebbero la promozione sociale e il rafforzamento dello status degli immigrati. Il trattamento retributivo differenziale tra lavoratori italiani e lavoratori immigrati a svantaggio di questi ultimi è paradigmatico non solo della disparità di trattamento non giustificato ma anche, e per ciò che qui interessa, della condizione necessitata del migrante di svolgere, comunque, un'attività lavorativa per potersi mantenere in condizioni di regolarità e certificare così il suo diritto a restare nel luogo prescelto.

Questi elementi specifici convincono a valutare che, stante l'attuale normativa in tema di soggiorno, vi sarà una domanda continua e crescente nel tempo di servizi da parte della popolazione migrante a cui dovrebbe corrispondere la disponibilità dell'offerta da parte dei diversi enti pubblici e privati.

In proposito, va evidenziata e specificata la ragione dello studio del caso prescelto, avvertendo preliminarmente che nel territorio fin qui analizzato si segnala la presenza di ben cinque strutture territoriali INCA, ripartite in altrettante zone della città³⁷. L'operazione di scelta, per lo studio di caso, si è rivelata in realtà ineluttabile. La mancata attivazione del servizio di assistenza agli immigrati nelle procedure per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno da parte delle altre strutture ha comportato quest'obbligata opzione. La struttura oggetto di indagine è la sede centrale INCA di Palermo. Tale struttura è ben ubicata, in quanto situata nel centro storico della città, luogo in cui dimorano interi nuclei familiari e/o amicali di migranti per la significativa offerta di abitazioni a buon mercato, anche perché spesso degradate.

Inoltre, tale flusso di migranti verso il centro storico ha determinato nella zona la nascita di numerose attività commerciali di carattere etnico, apportando, peraltro, un positivo contributo alla riviviscenza di intere aree urbane. Il quartiere Albergheria, non molto distante dalla struttura, è abitato da migranti di provenienza africana che costituiscono il 20% del totale dei residenti. In questa stessa area si trovano due dei mercati storici della città – Ballarò e Vucciria – dove, accanto ai commerci locali, sono sorti numerosi negozi e bazar etnici.

Non molto lontano, nella chiesa di Santa Ninfa, si trova il punto di ritrovo dei Tamil cattolici mentre, nella chiesa sconsacrata di San Paolo dei Giardinieri, si trova la moschea ufficialmente affidata ai tunisini negli anni '90.

³⁷ Le sedi di zona sono: Borgo Ulivia, Palermo Zen, Palermo cod. 55612, Palermo II.

Ed ancora, la struttura indagata non è distante dal quartiere in cui si riscontra una maggiore concentrazione di cittadini provenienti dalle regioni asiatiche, adiacente alla stazione centrale.

La struttura INCA, dunque, si trova al centro della zona residenziale, commerciale e religiosa della popolazione migrante a Palermo e costituisce, di fatto, un importante punto di riferimento per l'assistenza nelle pratiche di soggiorno e per l'integrazione sociale.

Questi elementi rendono particolarmente significativo lo studio del caso prescelto. Il lavoro di ricerca sul caso INCA di Palermo, sviluppato nel periodo settembre – novembre 2007, ha visto il coinvolgimento, attraverso interviste in profondità, del direttore della struttura e degli operatori degli sportelli che si occupano dell'assistenza agli immigrati e, più specificamente, della compilazione e dell'inserimento telematico delle istanze di rilascio e rinnovo Carte e Permessi di soggiorno. Inoltre, sono stati somministrati 50 questionari agli utenti immigrati attraverso i quali, e con il mezzo dell'osservazione diretta sul campo, è stato possibile delineare ed analizzare il servizio e l'attività della struttura studiata.

Più dettagliatamente, attraverso le interviste ai testimoni privilegiati è stato possibile rappresentare le diverse tipologie di servizi offerti alle persone immigrate; l'impatto che il nuovo servizio di assistenza nelle procedure di rilascio e di rinnovo Permessi di soggiorno ha avuto nell'attività della struttura; il funzionamento e l'organizzazione della stessa; i rapporti che essa eventualmente intrattiene con le altre organizzazioni territoriali che si occupano di immigrati; le caratteristiche degli utenti stranieri.

La ricerca si è concentrata, poi, nell'analisi degli utenti immigrati, attraverso lo strumento del questionario, per mezzo del quale è stato possibile, anche, esaminare i diversi percorsi migratori, le condizioni sociali e lavorative dei migranti e i loro rapporti con le strutture territoriali.

Le principali difficoltà riscontrate nella realizzazione dello studio di caso fanno riferimento alla mancanza di dati e informazioni certe relative a tutte le variabili riferibili agli utenti della struttura e rilevanti ai fini della presente ricerca. Il numero di istanze di rilascio/rinnovo Carte e Permessi di soggiorno ricevute dalla struttura, dalla data di inizio del servizio, non era noto. Ciò ha inevitabilmente determinato un lavoro di ricostruzione dati non irrilevante. Lo stesso può dirsi a proposito del grado di sindacalizzazione dei migranti. Se, infatti, è stato possibile ricavare attraverso il lavoro di ricerca il mero numero di iscritti al Centro Lavoratori Stranieri della CGIL, a cui l'INCA invia i propri utenti immigrati, al contrario, non è stato possibile effettuare la ricostruzione di importanti variabili, assai utili ai fini dello studio (anno di iscrizione, età, qualifica, genere, titolo di studio, condizione lavorativa, ruolo all'interno dell'organizzazione). Infatti, le tessere di iscrizione al sindacato non contengono, perché non annotate, tali importanti informazioni.

Le organizzazioni sindacali contattate, CGIL e CISL, a loro volta, non sono state in grado di fornire il numero dei lavoratori non comunitari iscritti alle rispettive organizzazioni.

Tali dati, se disponibili, si sarebbero rivelati utili al fine di comparare in maniera puntuale le condizioni di lavoro di non comunitari e autoctoni ed evidenziarne, di conseguenza, le eventuali differenze.

Un'ulteriore difficoltà riscontrata nello studio fa riferimento alla complessità dell'indagine per ciò che concerne l'analisi comparata, in termini di valutazione dei risultati sull'utenza immigrata, di tutte le strutture territoriali che forniscono il medesimo servizio. Questo ha comportato alcune difficoltà non solo nel reperire informazioni utili ma anche nel ricorrere in alcuni casi ad interviste a sostegno dell'approfondita ricerca sul campo.

Rispetto, poi, alle interviste realizzate è opportuno rilevare che in relazione ai servizi e alle attività rivolte ai cittadini extracomunitari alcuni attori coinvolti non sono stati in grado di apportare elementi utili, ai fini del presente rapporto, in ragione della delega dei suddetti servizi dall'INCA ad altra struttura dell'organizzazione sindacale, ossia al Centro Lavoratori Stranieri CGIL. Tale modalità organizzativa ha determinato una sorta di distanza, rispetto alla questione migrante, da parte della dirigenza INCA di Palermo e, per ciò che attiene al lavoro di campo strettamente inteso, un continuo confronto con realtà ed organizzazioni diverse.

Per ciò che concerne, in fine, la somministrazione dei questionari all'utenza immigrata, la maggiore difficoltà riscontrata fa riferimento alla mancanza di spazi adeguati, di cui si tratterà nella seconda parte della ricerca, tali da permettere una serena predisposizione al colloquio da parte dell'utente individuato.

3.2 La struttura INCA e i servizi tradizionali offerti ai propri utenti

La struttura INCA indagata rappresenta la sede principale di Palermo ed è contigua alla Camera del Lavoro Metropolitana CGIL "Giovanni Orsel".

La sede è organizzata in un grande, buio ed unico ambiente soppalcato dotato nel piano inferiore di 6 scrivanie, 6 personal computer, 1 macchina fotocopiatrice e diversi archivi, mentre nel piano superiore è sistemato l'ufficio del direttore della struttura, dotato di 1 personal computer e dell'archivio delle pratiche andate a buon fine.

L'ufficio è in fase di ristrutturazione per cui risulta estremamente inadeguato all'accoglienza dell'utenza e decisamente disordinato.

L'ufficio riceve il pubblico dal lunedì al venerdì dalle 9:00 alle 13:00 e dalle 15:00 alle 18:00.

L'INCA offre tradizionalmente consulenza, assistenza e tutela a tutti i lavoratori, dall'inizio dell'attività lavorativa al pensionamento, avvalendosi di un avvocato, di un medico legale e di 9 dipendenti, dei quali 2 con contratto di lavoro part-time.

Per ciò che concerne il personale impiegato, il servizio è così organizzato: 3 impiegati si occupano di gestire le pratiche relative alle prestazioni INPS (pensione di vecchiaia, di anzianità, di inabilità, indennità di disoccupazione, indennità di malattia, indennità di maternità, assegno per il nucleo familiare, TFR); 2 impiegati sono stati incaricati di espletare la funzione di assistenza fiscale (compilazione e presentazione del modello 730, UNICO, ISEE, bollettini e dichiarazioni ICI, pratiche relative alla successione, alle imposte di registro e al contenzioso tributario); 2 impiegati si occupano delle prestazioni assicurative erogate dall'INAIL nel caso di infortuni, malattie professionali e cause di servizio; 1 dipendente segue le pratiche relative ai dipendenti della Pubblica Amministrazione ed, in particolare, alle prestazioni previdenziali INPDAP (pensione di vecchiaia, di anzianità, ai superstiti, di inabilità, indennità, previdenza complementare); 1 dipendente, in fine, gestisce le pratiche relative alle prestazioni assistenziali dell'INPS per gli invalidi civili (pensione, assegno sociale, e indennità).

Per quanto concerne i risultati raggiunti nell'anno 2006, la struttura INCA ha prodotto con esito positivo 431 pratiche relative alle prestazioni pensionistiche INPS; 1290 pratiche relative all'indennità di disoccupazione ordinaria e con i requisiti ridotti; 100 pratiche relative all'assegno per il nucleo familiare; 141 pratiche relative alle prestazioni INAIL; 49 pratiche relative alle prestazioni erogate dall'INPDAP; 58 pratiche relative alle prestazioni assistenziali dell'INPS per gli invalidi civili. In fine, per quanto riguarda l'attività giudiziaria, il Patronato ha esitato positivamente 53 pratiche.

Per ciò che concerne più specificamente le attività e i servizi rivolti alla popolazione migrante, dalle testimonianze raccolte emerge la mancanza attuale dell'esercizio di funzioni tipiche relative alla realizzazione di queste attività. In verità, bisogna constatare che fino a qualche anno fa la struttura disponeva di un operatore investito di funzioni specifiche a favore dell'utenza straniera tanto che per un periodo storico ben definito è stata in grado di rivolgere la propria attività anche agli utenti extracomunitari. Tale dipendente è stato in seguito incaricato, dalla struttura sindacale di riferimento, della responsabilità del Centro Lavoratori Stranieri CGIL. A partire da quel momento, dunque, tutti gli utenti extracomunitari che si presentavano agli sportelli dell'INCA venivano indirizzati ed inviati al suddetto ufficio per immigrati. Al momento, tale modalità organizzativa, come si vedrà meglio dopo, è quella effettivamente concretizzata.

Dunque, l'attività effettivamente realizzata dalla suddetta struttura è quella tradizionale che rientra nel fondo Patronati istituito dal Ministero del Lavoro ed è, dunque, finanziata. Come si desume l'88,5% dell'attività è rivolta alle prestazioni comunque riferibili all'INPS a fronte di un modesto 6,6% dell'attività esercitata nei confronti dell'INAIL, mentre quella rivolta nei confronti degli altri enti si riduce a percentuali sicuramente modeste. I servizi relativi all'INPS risultano, pertanto, essere il fulcro dell'attività svolta dall'INCA. Non è un caso il fatto che ben 4 dipendenti della struttura sono incaricati ad espletare tale funzione, determinando probabilmente anche il successo e l'efficacia dell'azione. In vero, lo sbilanciamento dell'attività del Patronato nei confronti dell'INPS indurrebbe a ritenere evidentemente sovradimensionato il personale impiegato nella struttura, soprattutto in relazione al sottodimensionamento dell'ufficio del Centro Lavoratori Stranieri che, come si vedrà dopo, determina un'inefficiente gestione dei servizi ai migranti. Ciò induce a ritenere irrazionale la concreta gestione del personale impiegato nelle due strutture indagate che imporrebbe una diversa ripartizione delle risorse umane di cui si dispone ed a favore, per ciò che qui interessa, dell'attività dei servizi rivolti ai migranti.

A fronte dell'attività sovvenzionata, la struttura fornisce ulteriori servizi, sempre a titolo gratuito, non rientranti, però, nei finanziamenti pubblici. Tali finanziamenti vengono ripartiti per l'80% in spese per il personale ed il restante 20% per attività formative ed istituzionali e per spese di funzionamento. Invero, gli unici seminari formativi inerenti i diversi settori d'azione (INPS; INPDAP, INAIL), realizzati nell'anno 2006 sono stati organizzati e finanziati dall'INCA regionale.

Ed ancora, negli ultimi anni non è stata sostenuta alcuna spesa relativa alla campagna pubblicitaria dei servizi tradizionali erogati dalla struttura INCA né degli ulteriori servizi destinati alla popolazione migrante, anche se attraverso altra struttura sindacale. L'unica attività di informazione rilevabile è quella interna, condotta, cioè, attraverso i canali dell'organizzazione sindacale di riferimento. La mancanza di efficaci e completi strumenti di diffusione delle informazioni e di promozione dell'Ufficio e delle sue attività è certamente un elemento di criticità del caso.

Tale struttura, inoltre, non ha realizzato inchieste, sondaggi o rapporti di ricerca relativi all'attività svolta, in termini di conoscenza dei servizi da parte dei lavoratori, di valutazione dei risultati, di gradimento, ovvero relativi alle caratteristiche della propria utenza. La mancanza di studi o procedure codificate di analisi dei bisogni, con una conseguente scarsa sistematicità delle azioni poste in essere dall'ufficio rappresenta, probabilmente, l'aspetto negativo principale.

3.3 Il Centro Lavoratori Stranieri CGIL: i meccanismi del "funzionamento a rinvio"

. Il Centro Lavoratori Stranieri (CLS) CGIL ha iniziato a svolgere la propria attività a favore della popolazione immigrata già a partire dal 1986, all'interno e per volontà dell'INCA, seppur in forme non organizzate e formalizzate. Funzione principale di tale abbozzo è stata quella di facilitare e consolidare il rapporto fra le diverse strutture sindacali della CGIL e i lavoratori migranti. Si è trattato, appunto, del primo embrionale tentativo di costruzione di un vero e proprio ufficio per la tutela dei lavoratori immigrati che ha visto alacremente impegnato l'attuale responsabile del Centro. In particolare, questa fase può essere definita il punto di partenza per la valutazione, in termini di efficacia, del risultato che l'ufficio è stato in grado di produrre nell'ambito delle relazioni con le diverse strutture sindacali, con le comunità nazionali presenti sul territorio e con le diverse organizzazioni, pubbliche e private, che si occupano di immigrati. E ciò attraverso un importante lavoro politico e sindacale. Ed ancora, in questa fase è stata fornita la prima assistenza alla popolazione immigrata attraverso un'attività d'ufficio, strettamente intesa. Questo momento può essere qualificato come l'inizio dell'attività di assistenza agli immigrati, ed è utile ai fini della valutazione dei risultati prodotti sull'utenza straniera.

Il CLS della CGIL è stato ufficialmente formalizzato nel 2004. Il primo appuntamento politico della struttura è stato la manifestazione degli immigrati del 21 aprile 2004 che chiedeva Lavoro e Diritti nella città di Palermo.

Il suddetto ufficio è ubicato attualmente al primo piano della Camera del Lavoro "Giovanni Orsel" di Palermo, adiacente alla struttura INCA, ed è situato all'interno di una stanza di piccole dimensioni nella quale trova collocazione, dal maggio 2005, lo Sportello Orientamento Lavoro (SOL). Tale modalità organizzativa rende l'ambiente, già di per sé limitato, incompatibile ed inadeguato al ricevimento della diversa utenza, quella del Centro Lavoratori Stranieri e quella del SOL. Inoltre, ai fini della valutazione delle modalità di accoglienza dell'utenza straniera, è opportuno rilevare che esiste, nelle vicinanze dell'ufficio, una angusta sala d'attesa per 5 persone destinata ad accogliere tutti i fruitori della gran parte degli uffici della CGIL. La mancanza di spazio, dunque, rappresenta il primo elemento di criticità del caso.

L'ufficio è dotato di 1 personal computer con relativa scrivania ed 1 piccolo archivio per le pratiche di rilascio e rinnovo dei Permessi di soggiorno e riceve il pubblico tutti i giorni, dalle 16:30 alle 19:00, escluso il sabato. In vero, per la risoluzione di problemi particolari e di casi più delicati è prevista la modalità del ricevimento per appuntamento nella mattinata. Addetto al ricevimento del pubblico è il responsabile della struttura, d'origine palestinese, coadiuvato da un lavoratore part-time con contratto di lavoro a progetto, il cui paese d'origine è la Costa D'Avorio. Gli operatori della struttura rappresentano delle "figure di riferimento" per i migranti e, poiché possiedono un buon livello di conoscenza delle lingue, possono essere di aiuto ai migranti al fine di sostenerli ad individuare ed esplicitare i propri bisogni.

Il lavoratore a progetto, però, non svolge una precisa e specifica funzione all'interno dell'ufficio. Egli, infatti, ha avuto un'insufficiente formazione sia per ciò che concerne la normativa relativa all'immigrazione in generale, sia per ciò che più specificamente attiene al caricamento telematico delle istanze di soggiorno. Tale funzione viene attualmente espletata dal responsabile della struttura e, dalle testimonianze degli osservatori privilegiati, emergerebbe la mancanza, a medio termine, di un programma organico di formazione sui migranti rivolto ai dipendenti delle strutture indagate.

Più in generale, è opportuno segnalare l'assenza di un programma di crescita e rafforzamento delle competenze del personale, sia della struttura INCA che dell'ufficio immigrati. L'aspetto più vistoso di tale fattore negativo, per ciò che qui interessa, è rappresentato dalla mancanza di stabilizzazione del rapporto di lavoro e adeguata formazione del collaboratore del responsabile dell'ufficio. Da questo punto di vista e stante il notevole afflusso di utenza straniera risulta irrazionale la scelta di attribuire la funzione politica, di informazione, di assistenza e di tutela ad un'unica persona. Se si tiene anche conto della nuova funzione di assistenza nelle procedure per il rilascio e il rinnovo dei Permessi di soggiorno svolta dal Patronato e delegata ad un unico individuo è facile dedurre un evidente sottodimensionamento dello staff dell'ufficio, pur apprezzando il ruolo determinante e centrale che ha assunto l'attuale responsabile, che assurge comunque ad elemento di forza, e che sarebbe utile considerare ai fini di un'eventuale riforma.

Ed ancora, il funzionamento a rinvio venutosi a determinare a seguito della istituzione del Centro Lavoratori Stranieri, per il quale gli utenti migranti sono dirottati dalla struttura INCA al suddetto ufficio, si presenta come un modello organizzativo privo della necessaria sinergia da parte degli attori coinvolti, in termini di condivisione di strategie ed obiettivi. Infatti, l'INCA delega molti dei propri compiti istituzionali al suddetto ufficio per il solo fatto che l'utente non è italiano. Un trattamento giustificato da presunti motivi pratici, determinati da incomprendimento linguistica.

Dalle testimonianze degli osservatori privilegiati emerge chiaramente la mancanza di una serena e indispensabile divisione dei compiti tra le due diverse strutture. Questa situazione è ulteriormente peggiorata a seguito dell'attivazione del nuovo servizio d'assistenza nelle procedure per il rilascio dei Permessi che ha determinato un vero e proprio sovraccarico di mansioni a svantaggio dell'ufficio per gli immigrati.

Sembra, tuttavia, utile segnalare che continua a mantenersi elevata la motivazione al servizio da parte degli operatori del Centro e ciò malgrado la mancanza di un processo di riflessione sul modello d'organizzazione da parte dei dirigenti sindacali. Peraltro, tale motivazione è facilitata da un clima interno al Centro, solido e positivo, che meriterebbe, anch'esso, d'essere tenuto nella giusta considerazione anche qualora si valutasse l'opportunità della riorganizzazione del servizio.

Passando all'analisi degli strumenti di diffusione delle informazioni e di promozione dell'ufficio e delle sue attività è necessario rilevare la loro assoluta mancanza attuale e l'assenza di un programma futuro di autopromozione, completo ed efficace. Allo stesso tempo, si rileva la mancanza di un sistema di relazioni strutturate e consolidate con la rete territoriale che si occupa di immigrati che potrebbe eventualmente supplire, attraverso le tecniche di rinvio, all'assenza di una politica di promozione.

Tale debolezza strutturale, rilevata anche presso l'INCA, fornisce un elemento negativo per la valutazione dell'evoluzione e degli esiti futuri dell'attuale attività di assistenza ai migranti. Come vedremo meglio più avanti, a proposito dell'analisi comparata delle strutture patronali che forniscono il medesimo servizio di assistenza, il rischio di fallimento, nella realizzazione e nella produzione di effetti virtuosi attesi, risulta assai alto. Da questo punto di vista, sarebbe utile prevedere un'accelerazione nella produzione di materiale informativo, in più lingue e in diversi formati, necessario a realizzare una efficiente gestione ed un'attività di qualità.

3.3.1 I servizi forniti dal Centro Lavoratori Stranieri CGIL

Il Centro Lavoratori Stranieri, come già detto, dall'interno della struttura INCA e in maniera non organizzata, è stato in grado di fornire la prima assistenza alla popolazione extracomunitaria attraverso un servizio di informazione e consulenza sulla normativa relativa all'immigrazione e sulla instaurazione dei rapporti di lavoro, con riguardo, in particolare, al rapporto di lavoro domestico. Il servizio si proponeva di gestire l'assunzione, la conduzione e la cessazione di questo rapporto di lavoro nel rispetto della legge e della normativa contrattuale di categoria, attraverso, anche, il calcolo dei bollettini per i versamenti trimestrali all'INPS, l'elaborazione della busta paga e il calcolo del TFR.

L'ufficio, inoltre, forniva il servizio di assistenza per il calcolo dell'Indicatore di Stato Economico Equivalente (ISEE) e per la compilazione e certificazione del relativo modello. Tale modello, infatti, è di solito utilizzato dagli immigrati per accedere a diverse prestazioni sociali agevolate, quali per esempio l'assegno per il nucleo familiare, l'assegno di maternità, le prestazioni agevolate per i servizi scolastici e socio-sanitari.

Ed ancora, fra le prime attività svolte per le persone immigrate è utile rammentare quella relativa al conseguimento dell'indennità di disoccupazione che spetta ai lavoratori, assicurati, che siano stati licenziati.

L'ufficio era anche in grado di fornire informazioni relative alla tutela prevista dall'INAIL per i lavoratori stranieri infortunati e, più in generale, all'assistenza sanitaria e, quindi, alla possibilità dell'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale.

All'attività storicamente svolta a favore di tale target di lavoratori si è aggiunta, a partire dalla sua formale strutturazione, un'ulteriore offerta di servizi.

In particolare, il Centro, grazie alla collaborazione volontaria di un'avvocata, è in grado di fornire informazioni e assistenza legale alla propria utenza, in relazione alle numerose fattispecie di reato e di violazioni amministrative che la normativa sull'immigrazione ha introdotto a carico dei cittadini extracomunitari.

Per quanto riguarda il servizio di consulenza ed assistenza concernente l'instaurazione dei rapporti di lavoro, la struttura indirizza l'utente straniero all'Ufficio di Collocamento per l'iscrizione obbligatoria, e svolge, anche, l'attività di comunicazione dell'avvenuta instaurazione del rapporto agli enti competenti, INPS e INAIL.

Un ulteriore servizio fornito dal suddetto Centro è quello relativo alla predisposizione e alla corretta compilazione delle richieste al Comune per l'erogazione di contributi per l'alloggio, nel caso di sentenza esecutiva di rilascio o di coabitazione di più nuclei familiari o di eventuali ordinanze di sgombero per inagibilità emanate dal Municipio. D'altronde, la questione relativa alla casa, nella città di Palermo, ha assunto una notevole importanza non solo per le condizioni fatiscenti degli alloggi del centro storico destinati, prevalentemente, alla popolazione extracomunitaria ma, anche e soprattutto, per gli atteggiamenti discriminatori riscontrabili in una parte dei locatori che costringono i cittadini stranieri a sperimentare forme di esclusione nell'accesso al mercato delle locazioni immobiliari, rispetto ai cittadini italiani. Da questo punto di vista sarebbe opportuno da parte dell'ufficio indagato programmare un rafforzamento del servizio, non soltanto al fine della tutela antidiscriminatoria, ma anche della facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di alloggi.

Ed ancora, già prima dell'affidamento del nuovo servizio relativo all'assistenza nelle procedure di rilascio/rinnovo dei Permessi di soggiorno³⁸, l'ufficio forniva la consulenza e l'assistenza su tutte le questioni riguardanti la regolare permanenza dello straniero sul territorio italiano. In particolare, tale struttura era in grado di mediare tra l'utente straniero e gli enti preposti alla verifica e alla autorizzazione di un regolare titolo. Più dettagliatamente, l'ufficio ha iniziato ad intrattenere rapporti telefonici ed epistolari con le diverse ambasciate dei paesi d'origine dell'utenza, con l'Ufficio Immigrati della Questura di Palermo e con la Prefettura. Tale attività di relazione si è ulteriormente consolidata a seguito, appunto, del nuovo servizio e non solo al fine di conoscere l'eventuale esito delle istanze inoltrate ma, anche, per prevenire ed evitare un eventuale diniego.

Inoltre, l'ufficio è in grado di fornire informazioni ed assistenza anche per le pratiche relative alla richiesta di acquisizione della cittadinanza italiana. Ma, in verità, stante l'attuale normativa molto restrittiva, tale richiesta risulta assai esigua da parte degli utenti della struttura.

Per ciò che concerne, invece, le domande relative al nulla osta al lavoro, l'ufficio fornisce l'assistenza per la compilazione del relativo modulo, istruendo l'utente straniero affinché richieda, personalmente, alle autorità competenti i necessari certificati da allegare³⁹.

Non si sottovaluti quest'aspetto. Ed in vero, la mancanza di un servizio di disbrigo pratiche amministrative che, come si vedrà nell'ultima parte del presente contributo, rappresenta un bisogno espresso dall'utenza straniera, risulta obiettivamente impraticabile a fronte del riscontrato sottodimensionamento dell'ufficio. Ma v'è di più. L'assenza di tale servizio è dovuta primariamente ad una precisa scelta del responsabile dell'ufficio al quale sembra conveniente che il lavoratore extracomunitario attivi le proprie risorse al fine di imparare a districarsi, in maniera autonoma ed indipendente, nella complessa rete di uffici della Pubblica Amministrazione. Tale tecnica di aiuto, tipica della metodologia di empowerment, tende a valorizzare l'individuo permettendogli di acquisire responsabilità, di attuare delle scelte e di elaborare degli obiettivi da raggiungere, attraverso le risorse esistenti. Tale metodo, assai positivo, potrebbe ugualmente continuare ad essere utilizzato dagli operatori della struttura in quanto non sarebbe incompatibile con la fornitura di un servizio di primo accompagnamento nei diversi uffici pubblici, e ciò, anche, per dare risposta ad un'esigenza espressa dalla propria utenza.

In fine, per quanto riguarda le istanze relative ai Permessi, l'ufficio è in grado di predisporre correttamente la relativa richiesta, anche attraverso la preventiva verifica della completezza dei documenti da allegare e la valutazione circa la sussistenza dei requisiti relativi all'idoneità alloggiativa ed al reddito prodotto dallo straniero. Inoltre, nel caso in cui allo straniero venga richiesta una integrazione della documentazione, l'ufficio fornisce le relative informazioni al fine di produrre detta documentazione ed evitare il rigetto della domanda.

³⁸ Il protocollo d'intesa n. 21 del 15 febbraio 2006, stipulato tra il Ministero dell'Interno e gli Istituti di Patronato e di Assistenza Sociale, affida a questi ultimi i servizi per l'assistenza agli immigrati nelle procedure per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno, per il nulla osta al lavoro e per il ricongiungimento familiare. Per la corretta compilazione della modulistica il cittadino extracomunitario può farsi assistere, a titolo gratuito, da un Patronato costituito e riconosciuto ai sensi dell'art. 3 della Legge n. 152 del 30 marzo 2001 ovvero da un Comune abilitato.

³⁹ In particolare: idoneità alloggiativa, contratto di soggiorno, dichiarazione di impegno del datore a comunicare le variazioni concernenti il rapporto di lavoro e al pagamento del viaggio di ritorno nel paese di provenienza del lavoratore nel caso di cessazione del rapporto.

3.3.2 L'archivio dei Permessi di soggiorno. La sindacalizzazione dei migranti

Il Centro Lavoratori Stranieri CGIL ha ricevuto dal 13 dicembre 2006, data in cui è stato reso esecutivo il servizio, al 10 novembre 2007, data della rilevazione, un totale di 482 istanze relative al rinnovo ovvero al rilascio di Carte e Permessi di soggiorno, il 51,9% presentate da uomini e il 48,1% da donne.

Dalla scomposizione dei dati si conferma l'intenzione da parte degli utenti della struttura, di restare nella città di Palermo: infatti, la maggioranza dei permessi di soggiorno richiesti è a carattere stabile; il 33,6% delle istanze è relativo ad un Permesso per lavoro subordinato; il 16,2% per lavoro autonomo; mentre il 16,8% per ragioni familiari. A questi si aggiungono altre tipologie di permessi connessi comunque a motivi di una certa stabilità del soggiorno (religiosi, residenza elettiva, studio). È interessante rilevare come sia alta l'incidenza delle istanze per lavoro autonomo, sul totale dei permessi, che nella media nazionale è del 7%. Tale dato, invero, svelerebbe l'attitudine ad intraprendere iniziative imprenditoriali da parte degli immigrati nella città di Palermo.

Ed ancora, la scomposizione per continenti e nazioni di provenienza degli utenti stranieri che hanno richiesto il servizio di assistenza vede in posizione predominante il Marocco con il 26% delle istanze presentate, seguito dalla Tunisia con l'11%, dal Ghana con il 9,3% ed ancora, in posizione paritetica, Bangladesh e Costa D'avorio con il 6,8%⁴⁰.

Per ciò che concerne le fasce d'età degli immigrati si rileva che la stragrande maggioranza di esse (il 56,4%) sono riferibili a soggetti giovani concentrati nella fascia d'età 20-40 anni. Inoltre, il 26% delle istanze sono relative alla fascia d'età 40-50 anni mentre solo il 9,1% riguarda persone di oltre 50 anni. Le istanze attinenti ai giovanissimi, con un'età inferiore ai 20 anni, rappresentano l'8,5% del totale.

Inoltre, il 17,8% delle domande riguarda le istanze di rilascio, aggiornamento e duplicato Carta di soggiorno⁴¹: si tratta di immigrati che hanno già maturato 5 anni di soggiorno regolare ed ottenuto un soddisfacente status economico-sociale a conferma dell'anzianità di insediamento migrante sul territorio studiato. Di questi il 61,6% sono donne e il 38,4% sono uomini. Per ciò che, più specificamente, riguarda la distribuzione continentale appare interessante notare come il 26,7% delle istanze concernenti le Carte di soggiorno sono relative a cittadini marocchini (il 69,6% donne e il 30,4% uomini) mentre il 22,1% a cittadini tunisini (il 52,6% donne e il 47,4% uomini) a conferma della loro stabile presenza. A questi seguono, i cittadini del Ghana con l'8,1%; quelli dello Sri Lanka, del Bangladesh e del Pakistan con il 4,6%; infine, le altre nazionalità si presentano con percentuali modeste.

Questi dati rilevano una polarizzazione per genere nell'accesso a tale istituto e probabilmente i motivi prevalenti della permanenza femminile sono da ricollegare ai

⁴⁰ Gli altri gruppi nazionali che hanno presentato istanze di Carte e Permessi di soggiorno sono: Albania 13, Angola 1, Argentina 1, Benin 1, Bielorussia 2, Brasile 3, Burkina Faso 1, Camerun 2, Capo Verde 6, Cina 3, Congo 2, Croazia 1, Ecuador 10, Eritrea 4, Filippine 7, Georgia 1, Giordania 5, Grecia 1, Honduras 3, India 1, Israele 1, Jugoslavia (Serbia – Montenegro) 2, Libano 1, Liberia 3, Madagascar 3, Mali 1, Maurizio 11, Messico 2, Moldavia 1, Nigeria 9, Norvegia 1, Pakistan 13, Perù 7, Romania 9, Ruanda 1, Russia 3, Senegal 9, Sierra Leone 1, Sri Lanka 20, Sudan 7, Ucraina 5.

⁴¹ Le altre tipologie di Carte e Permessi di soggiorno ricevute sono: Affidamento 4, Aggiornamento permesso di soggiorno 4, Asilo politico rinnovo 10, Attesa occupazione 11, Attesa riacquisto cittadinanza 1, Carta di soggiorno cittadini U.E. 8, Conversione permesso di soggiorno 2, Duplicato permesso di soggiorno 1, Missione 2, Motivi religiosi 4, Residenza elettiva 2, Studio 25, Turismo 1.

ricongiungimenti familiari che a Palermo, come già visto, hanno un'incidenza di molto superiore alla media nazionale.

In conclusione, è utile avvertire che i dati rilevati inducono a ritenere come sia in atto anche a Palermo un fenomeno articolato di internazionalizzazione dell'istituto delle Carte di soggiorno, nonostante permanga l'alta incidenza degli stranieri nordafricani che da più tempo stanziavano in questo territorio.

Un ulteriore profilo interessante rintracciabile negli archivi del Centro Lavoratori Stranieri riguarda il grado di sindacalizzazione raggiunto dai migranti o, detto in altro modo, il livello dell'attività di iscrizione raggiunto dall'organizzazione sindacale. A tale proposito bisogna ricordare che non è stato possibile effettuare la ricostruzione di importanti variabili, assai utili ai fini dello studio (anno di iscrizione, età, qualifica, genere, titolo di studio, condizione lavorativa, ruolo all'interno dell'organizzazione), poiché sulle tessere di iscrizione non sono state annotate tali informazioni.

La CGIL, inoltre, non è stata in grado di fornire il numero dei lavoratori non comunitari iscritti alle diverse categorie. Questi dati sarebbe stati assai utili al fine di comparare il numero dei tesserati italiani con il numero dei tesserati extracomunitari e svelare l'effettiva rappresentanza di Lavoratori migranti piuttosto che solamente il numero di Utenti stranieri. Ed in verità, il numero di stranieri iscritti al Centro ammonta, al 10 novembre 2007, a soli 179 tesserati con una variazione positiva rispetto all'anno precedente del 16,2%. La distribuzione continentale vede primeggiare la comunità del Marocco con il 27,4% seguita dal Bangladesh con il 16,2%, mentre Ghana e Costa D'Avorio si attestano entrambe al 6,7%.

A tale riguardo è importante richiamare quel filone di ricerca⁴² che opportunamente pone l'attenzione sul fatto che esiste uno stretto rapporto tra il tasso di sindacalizzazione dei lavoratori stranieri e la loro presenza come delegati sindacali. È probabile che la mancanza di lavoratori stranieri all'interno dei quadri della rappresentanza sindacale costituisce la barriera principale, a Palermo, per un'effettiva partecipazione e conseguente sindacalizzazione di questo target di lavoratori. Sarebbe opportuno a fronte di tale debolezza che la CGIL promuova politiche attive di inclusione dei migranti, anche con riguardo ai quadri della rappresentanza.

3.4 La rete territoriale di assistenza agli immigrati. La libera scelta di agire e non agire

Per quanto riguarda le strutture che nella città di Palermo offrono il servizio di assistenza nella compilazione delle istanze di rilascio e di rinnovo dei Permessi di soggiorno e, più in generale, il servizio di informazione e orientamento a favore della popolazione immigrata, occorre premettere che non sussiste alcun impegno volto alla collaborazione tra le diverse strutture attive nel territorio comunale, ovvero un lavoro di messa in rete e collegamento dei diversi servizi, pubblici e privati, comunque coinvolti.

È razionale sostenere che tali politiche di integrazione dovrebbero essere promosse o comunque favorite dagli organi politici e di governo del territorio quali la Regione, la Provincia e il Comune.

In verità, nessun protocollo d'intesa, o anche semplice accordo, è stato sottoscritto tra le forze sociali della città (imprenditoriali, sindacali, del terzo settore, del volontariato ecc.) e i competenti organi di governo. Mancano iniziative volte non solo alla promozione di una

⁴² Si veda in particolare: S. Leonardi – G. Mottura, *Immigrazione e sindacato. Lavoro, rappresentanza, contrattazione*, Ediesse, Roma, 2002.

politica di condivisione ma, addirittura, alla mera attivazione di sistemi di osservazione del fenomeno migratorio palermitano.

Nessun ruolo viene svolto da parte delle Autonomie Locali al fine della programmazione e della progettazione di politiche a favore della popolazione migrante per la quale, al contrario, il volontariato, l'associazionismo, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali si spendono con numerose iniziative che, seppur isolate o insufficienti, hanno, comunque, garantito accoglienza e tutela.

In particolare, per ciò che concerne il servizio di assistenza per la richiesta di rilascio e di rinnovo delle Carte e dei Permessi di soggiorno, il Comune di Palermo non ha attivato il servizio come auspicato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

Si osserva, invece, una situazione parzialmente diversa se si volge lo sguardo alle forze sociali della città, ed, in particolare, alle associazioni datoriali e sindacali.

Volendo delineare la situazione dei Patronati legati alle organizzazioni sindacali, si evidenzia l'attività svolta dall'ENAS promosso e voluto dall'UGL. Tale Patronato ha prodotto circa 80 istanze di soggiorno. I due operatori della struttura, che già svolgono la tradizionale attività di assistenza patronale, sono stati incaricati di espletare anche tale nuovo adempimento.

Ed ancora, l'ACLI ha attivato il servizio l'11 dicembre dello scorso anno con un risultato, al settembre 2007, di 888 pratiche ricevute. Tale associazione di lavoratori già prima del protocollo d'intesa forniva attraverso lo sportello immigrati i servizi di informazione, orientamento e disbrigo delle pratiche burocratiche. Più specificamente lo sportello è in grado di fornire assistenza relativa a:

richiesta e rinnovo del Permesso di soggiorno;

richiesta per il ricongiungimento familiare;

richiesta per la Carta di soggiorno;

richiesta della cittadinanza;

richiesta e rinnovo del passaporto;

prestazioni a sostegno del reddito (disoccupazione, maternità);

gestione del rapporto di lavoro domestico (informazioni sul contratto di lavoro, assistenza per assunzioni, calcolo/controllo TFR, tredicesima, compilazione bollettini INPS);

modello ISEE.

Lo sportello immigrati del Patronato ACLI riceve il pubblico il lunedì dalle 15:00 alle 18:00, il martedì e il venerdì dalle 9:00 alle 13:00 e dalle 15:00 alle 18:00.

A fronte di un considerevole aumento dell'utenza straniera determinato dall'attivazione del nuovo servizio e per una corretta organizzazione del lavoro, l'assistenza nelle pratiche concernenti il rilascio o il rinnovo dei Permessi di soggiorno viene espletato per appuntamento.

Addetta allo sportello è una lavoratrice con laurea in scienze del servizio sociale. A tale proposito è opportuno rivelare che detta lavoratrice costituisce un punto di riferimento per i migranti che transitano dagli uffici della Questura. Infatti, gli stranieri vengono indirizzati primariamente allo sportello ACLI in quanto una parte del personale ha stretti rapporti amicali con la suddetta operatrice.

Il Patronato ITAL, invece, istituito dalla UIL ha curato, per mezzo di due operatori, 426 istanze. Anche in questo caso gli operatori sono preposti alla generale attività del suddetto Patronato. Il servizio di assistenza nelle pratiche di rilascio o rinnovo viene espletato, come nel caso precedente, per appuntamento.

Ed ancora, il Patronato INAS promosso dalla CISL fornisce, per mezzo di una operatrice, il servizio di caricamento telematico delle istanze. La corretta compilazione e predisposizione delle singole istanze è, invece, affidata dall'INAS all'ANOLF, associazione anch'essa sostenuta e voluta dalla CISL, che da anni fornisce diversi servizi alla popolazione migrante. In particolare, l'ANOLF è impegnata nella programmazione di progetti a favore dell'integrazione e della cooperazione fra i popoli fornendo anche assistenza sulla normativa relativa all'immigrazione e al mercato del lavoro.

Più specificamente fornisce la relativa consulenza per ciò che concerne:

le istanze di rilascio o rinnovo Carte e Permessi di soggiorno;

i ricongiungimenti familiari;

l'assistenza fiscale;

l'assistenza legale;

il disbrigo pratiche amministrative (denuncia del rapporto di lavoro domestico, pratiche relative all'ufficio di collocamento, all'ufficio ripartizione industria e commercio, alla camera di commercio, rilascio certificato di residenza e stato di famiglia);

le prestazioni a sostegno del reddito (assegni familiari);

l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Lo sportello dell'ANOLF riceve tutti i giorni dal lunedì al venerdì dalle ore 16:00 alle ore 19:00. Dal giorno di attivazione del nuovo servizio di assistenza nella compilazione delle istanze di soggiorno la struttura ha raggiunto un risultato di 859 pratiche. Gli elementi di forza ritenuti maggiormente rilevanti, in questo caso, sono riconducibili alla presenza di un numero considerevole di operatori ben formati e capaci di rispondere a tutte le richieste manifestate dall'utenza, grazie ad una positiva circolazione interna delle informazioni e ad un effettivo sistema di rotazione delle attribuzioni. L'ANOLF si avvale, infatti, di 7 operatori: 5 stranieri, di nazionalità tunisina, marocchina, rumena ed ucraina e 2 italiani. Di questi solo uno è dipendente strutturato con contratto di lavoro a tempo indeterminato: una donna, con una conoscenza di 6 lingue e con il titolo di perito traduttore giurato presso il Tribunale di Palermo. Tutti gli altri operatori svolgono la loro attività a titolo volontario con il corrispettivo di una indennità di rimborso spese.

In conclusione, per ciò che concerne gli istituti di Patronato delle Organizzazioni dei Lavoratori, si può osservare che nessuno ha svolto un'attività di autopromozione ovvero pubblicitaria del nuovo servizio, per cui è probabile che gli utenti stranieri ricevuti siano gli stessi che già usufruivano dei tradizionali servizi di assistenza. In un caso, quello dell'ANOLF, sono presenti 5 mediatori culturali. Nel 50% dei casi le strutture patronali hanno affidato il nuovo servizio, attraverso modalità organizzative differenti, agli uffici destinati già da tempo e in maniera esclusiva, alla popolazione immigrata.

Per ciò che concerne, invece, le associazioni degli imprenditori si segnala l'attività del patronato ITACO, istituito e promosso dalla Confesercenti. Il servizio, attivo dal gennaio 2007, ha prodotto circa 100 istanze. L'ufficio dispone di due operatori preposti anche alla compilazione e alla trasmissione telematica dell'istanza.

Altro patronato è l'INAPA, promosso e voluto dalla Confartigianato. Esso non ha ancora attivato il servizio di assistenza agli immigrati. Ciò nonostante, tale struttura, che insiste nella stessa area territoriale del caso INCA oggetto di studio, è, paradossalmente, l'unica ad essere segnalata e suggerita dal servizio di Call Center istituito per il cittadino straniero che

dovrebbe fornire notizie utili in cinque lingue (arabo, francese, inglese, italiano, spagnolo) sulla nuova procedura di rilascio/rinnovo Carte e Permessi di soggiorno⁴³.

Ed ancora, neanche l'ENAPA, patronato della Confagricoltura, ha attivato il servizio di assistenza alle persone immigrate. Esso invia l'eventuale utenza straniera al SIAS, patronato costituito dal Movimento Cristiani Lavoratori. Il servizio ha prodotto 40 pratiche.

Il Patronato INAPI, fondato dalla Federazione Nazionale Autonoma Piccoli Imprenditori, ha prodotto 112 pratiche. I due operatori, con contratto di lavoro part-time, hanno partecipato ad un seminario formativo, di due giorni, sulla nuova procedura di semplificazione.

In conclusione, si può affermare che nel 50% dei casi, il Patronato non ha attivato il servizio. In un caso di mancata attivazione, però, si rileva la modalità organizzativa dell'invio ad altro Patronato (questa volta dei Lavoratori).

In tutti i casi sopra riportati, il servizio, reso gratuitamente, non è stato pubblicizzato, né alcuna attività di autopromozione è stata predisposta. Non esistono mediatori culturali ovvero operatori che conoscano lingue diverse da quella madre.

Ed ancora, in tutti i casi gli operatori abilitati a ricevere le richieste dei cittadini extracomunitari sono gli stessi che svolgono la generale attività di assistenza a favore dei propri fruitori italiani tradizionali.

Il suddetto numero di pratiche, ricevute dai Patronati delle organizzazioni imprenditoriali, ammonterebbe a 212.

Come è facile osservare il servizio di assistenza agli stranieri nelle pratiche relative al soggiorno è assai diversificato nelle diverse strutture prese a campione. A fronte dei casi nei quali l'attivazione del servizio è stata realizzata si accertano situazioni di vera e propria inattività.

Invero, appare difficile ricostruire le ragioni, individuali, culturali o politiche, della libera scelta di non agire e non provvedere all'erogazione del servizio agli immigrati. Una cosa è certa: manca un'azione centrale di riscontro e controllo. Tale fase, che si pone come integrativa, dovrebbe verificare l'efficacia dell'azione della struttura, ma anche la sua coerenza con le regole di buona prassi. Il conseguimento effettivo degli scopi concreti di un'azione, infatti, si ottiene a partire da un generale divieto di inazione e da un'altra e diversa azione correlata alla fase del controllo, da ritenersi dovuta dagli organismi cui istituzionalmente è commessa. La "dovutezza" traduce sia il dovere di compiere l'azione di controllo, sia l'obbligo di attivarsi che incombe sulla persona fisica che s'immedesima nell'organismo deputato all'attività di servizi. La volontà di non agire, oltre ad essere irrazionale, con tutte le conseguenze che questo comporta in termini di remore e dilazioni al conseguimento degli scopi voluti dagli statuti delle rispettive organizzazioni, prima, e dai protocolli d'intesa, poi, è fondata, anche e soprattutto, sulla voluta prefigurazione di comportamenti non ispirati ad interessi di carattere generale, e dunque tesi al non soddisfacimento, in concreto, dei bisogni dell'utenza immigrata.

Alla luce di tutto ciò appare doveroso, comunque, ricordare che la nuova attività svolta dai Patronati a seguito del protocollo d'intesa col Ministero degli Interni non è rimborsata. Invero, si attende un decreto del Ministero del Lavoro che dovrebbe inserirla tra quelle rientranti nel fondo Patronati. Il fondo, del resto, è alimentato dai contributi previdenziali obbligatori versati da tutti i lavoratori, italiani e stranieri.

⁴³ Attraverso tale servizio il cittadino straniero dovrebbe ricevere informazioni valide su dove reperire, come presentare e a quali uffici consegnare i moduli compilati per ottenere il proprio titolo di soggiorno.

3.4.1 Una breve analisi comparata sui risultati ottenuti dai Patronati dei lavoratori

Occorre, a questo punto, volgere lo sguardo ai risultati prodotti dai Patronati ad un anno dall'attivazione della nuova procedura per il rilascio e il rinnovo dei Permessi di soggiorno. E' opportuno premettere che dall'analisi dei dati si evince una percentuale piuttosto bassa delle istanze transitate attraverso gli enti di Patronato che ammonta solamente al 27,6% del totale nazionale. È probabile che una parte dei migranti abbia compilato direttamente il modulo cartaceo senza avvalersi della relativa assistenza patronale e che un'altra parte si sia avvalsa della sola assistenza nella compilazione dei moduli senza il caricamento telematico, sostanzialmente a causa delle già rilevate inefficienze del sistema informatico.

Analizzando più specificamente i risultati prodotti dai Patronati aderenti al CEPA (INCA CGIL, INAS CISL, ITAL UIL e ACLI) si rileva che, dall'inizio della nuova attività al 1° ottobre 2007, le quattro organizzazioni hanno prodotto complessivamente l'86% delle pratiche transitate da tutte le strutture patronali, all'interno del quale le strutture siciliane hanno contribuito all'espletamento di un modesto 3,3%. Questo dato conferma il maggiore radicamento delle organizzazioni dei lavoratori sul territorio.

Per ciò che concerne la città di Palermo, i risultati prodotti dai Patronati aderenti al CEPA si attestano a 2.612 pratiche inoltrate corrispondente al 33,4% del totale regionale. In particolare, l'INCA CGIL ha prodotto 439 pratiche (il 16,8%); l'INAS CISL 859 pratiche (il 32,9%); l'ITAL UIL 426 pratiche (il 16,3%); ed infine, l'ACLI ne ha prodotto 888 (il 34%)⁴⁴. È evidente come l'INAS e l'ACLI si impongano sugli altri.

Per valutare la possibilità di successo di una qualsiasi attività dell'INCA sarebbe stato opportuno considerare, oltre alle potenzialità della domanda dei servizi offerti, anche le caratteristiche quantitative e qualitative dei Patronati concorrenti ed invero, la stima quantitativa del bacino di riferimento fornisce una proiezione di elevato incremento dell'utenza.

Per ciò che concerne i Patronati, come si diceva, INAS e ACLI primeggiano in concorrenza sugli altri. D'altronde, come già sottolineato nella parte relativa alle strutture patronali, tali organizzazioni sono dotate di elementi di forza non trascurabili che, in verità, non si riscontrano nel caso INCA studiato.

In particolare, per ciò che concerne l'INAS CISL è possibile sostenere che la validità della sua azione derivi dall'efficace modello organizzativo adottato. Il Patronato INAS, per mezzo di una operatrice, si limita semplicemente ad inserire le istanze nel sistema informatico mentre l'attività di consulenza, predisposizione e compilazione è affidata ad un'altra struttura della CISL, l'ANOLF, la quale opera per mezzo di 7 operatori sufficientemente formati. Tale organizzazione del lavoro trova la necessaria condivisione da parte degli attori coinvolti rappresentando probabilmente l'elemento di forza principale del caso.

Inoltre, l'ANOLF offre il servizio di disbrigo pratiche amministrative e quello relativo all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Da questo punto di vista è molto probabile che l'ingente afflusso di utenza extracomunitaria, a fronte della mancanza di un'attività pubblicitaria sul nuovo servizio, sia determinato da un'offerta di servizi ulteriore.

Invece, per ciò che attiene l'ACLI è utile rammentare che l'operatrice che si occupa della predisposizione delle istanze e del relativo caricamento telematico, ordinando l'utenza per

⁴⁴ Fonte: Ministero dell'Interno.

appuntamenti, svolge tale mansione in maniera esclusiva: altri operatori, infatti, sono addetti alle tradizionali attività di assistenza del Patronato.

Inoltre, il maggiore afflusso di stranieri transitati dal suddetto ufficio è sicuramente determinato dai positivi rapporti intrattenuti con la Questura di Palermo e dal canale privilegiato costruito con tale Ufficio.

Dunque, se in presenza delle suddette condizioni di forza, le strutture patronali hanno prodotto circa il doppio delle pratiche istruite dall'INCA risulta facile concludere che tali elementi hanno avuto un ruolo fondamentale nel determinare l'efficacia dell'azione.

Nel caso INCA è stato riscontrato non soltanto un'organizzazione del lavoro ambigua, che delega molti dei compiti istituzionali del Patronato al Centro Lavoratori Stranieri ma, anche, un sottodimensionamento dello staff dell'ufficio. Da questo punto di vista sarebbe auspicabile, oltre a quanto già concluso, la scelta ragionata di assumere personale, anche temporaneo, adeguatamente preparato (es. stagisti stranieri).

Ed ancora, è stata riscontrata l'assenza di qualsiasi attività promozionale del Centro e dei suoi servizi che, a fronte dell'analisi comparata, risulta pregiudizievole a fronte dell'attività di assistenza attesa da parte degli utenti stranieri. Infatti, la presenza, nel caso dell'ANOLF, di servizi aggiuntivi che, come si vedrà più avanti, incontrano la domanda degli immigrati induce a pensare che vi sarà un incremento e/o uno spostamento di utenza straniera a svantaggio della CGIL che, appunto, non svolge tali attività. Nel secondo caso, l'esistenza di buone relazioni fra la struttura dell'ACLI e la Questura - a fronte dei rapporti distanti riscontrati nel caso dell'INCA - induce a ritenere che una parte dei nuovi arrivati possa rivolgersi all'ACLI a svantaggio ancora una volta della CGIL. Da questo punto di vista e data la sua utilità, la promozione dovrebbe essere considerata una voce fissa all'interno del bilancio della struttura indagata.

Da altra angolazione, il costo indiretto pagato dagli immigrati nello scegliere i servizi forniti dalla struttura INCA risulta eccessivamente alto in termini di tempo impiegato nel ricevere l'assistenza, a causa dell'assenza di un adeguato numero di operatori. Tale inefficienza è ulteriormente aggravata dal fatto che l'assistenza nelle procedure per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno è sospesa nel caso di assenza del responsabile dell'ufficio, in qualità di unico operatore in grado di assolvere tale compito. In questo caso se un certo numero di utenti potrebbe scegliere di aspettare, è inevitabile che almeno una parte di essi, che abbia la necessità di provvedere in tempo utile alla presentazione delle istanze per rispettare i termini amministrativi, si rivolga ad un'altra struttura patronale. Inoltre, l'assenza del servizio di disbrigo pratiche amministrative ha, anch'essa, un'incidenza negativa sull'ottimizzazione dei tempi di vita degli immigrati, perciò le perdite di tempo dovrebbero essere valutate in termini di perdita di qualità della vita. Se a tutto ciò si aggiunge l'eventualità di dover rinunciare ad una giornata di lavoro per eseguire le pratiche di regolarizzazione del soggiorno, è possibile valutare anche il costo diretto del tempo sottratto all'attività lavorativa.

Allo stato attuale, quindi, la struttura INCA non risulta dotata di quegli strumenti indispensabili per poter impostare una valida strategia di ripresa ed essere competitiva nel mercato dei servizi agli immigrati, il rischio di insuccesso nella realizzazione di effetti positivi risulta, infatti, assai elevato, qualora non si procedesse alla ristrutturazione dell'ufficio, anche alla luce di quanto prodotto nel primo anno di attività e degli ulteriori elementi di debolezza già evidenziati in altra parte del presente contributo.

4. Riflessioni su alcuni profili degli utenti immigrati

Per ciò che concerne l'analisi di alcune caratteristiche dell'utenza immigrata, appare necessario avvertire che la metodologia ha adottato, per l'indagine sul campo, lo strumento della somministrazione di 50 questionari strutturati agli utenti del caso indagato. E' utile precisare che sebbene la quantità di questionari somministrati potrebbe indurre a considerare non statisticamente rappresentativo il campione utilizzato dei fruitori dei servizi, in realtà, le stesse modalità operative cui si è fatto ricorso – modalità di distribuzione “a sorte” all'interno di una fascia oraria uguale per la generalità delle strutture di fornitura dei servizi agli immigrati – consentono di sostenere che non ci sono forti ragioni di ritenere che il campione non sia rappresentativo dell'universo degli utenti in ragione della condizione di casualità delle intervistati.

Gli elementi raccolti, permettono di delineare uno spaccato interessante degli utenti extracomunitari. In particolare, il questionario era diviso in quattro sezioni, per un totale di 36 domande prevalentemente a risposta chiusa. La prima parte era finalizzata alla rilevazione dei dati anagrafici della persona e di quelli relativi alla sua storia personale: formazione nel paese d'origine, percorso migratorio, motivi della scelta dell'Italia come paese di destinazione e soggiorno, competenze linguistiche. La seconda parte era dedicata alla composizione del nucleo familiare ed alla situazione abitativa e lavorativa, attuale e pregressa. La terza parte, invece, si concentrava sul rapporto dell'intervistato con la struttura INCA: servizi conosciuti e/o utilizzati, valutazione, ed eventuali proposte. Attraverso l'ultima parte è stato possibile analizzare il rapporto tra l'utente e le altre strutture del sindacato e dell'associazionismo.

I risultati della rilevazione permettono di delineare un quadro su alcune caratteristiche dell'utenza intervistata e di trarne alcune considerazioni utili ai fini del presente studio.

4.1 La storia e il percorso migratorio. Quando l'autodeterminazione ha radici profonde

Per quanto riguarda le nazionalità di provenienza del campione intervistato è interessante notare che rispetto alle 16 nazionalità rilevate, il 68% degli utenti appartengono alle prime 6, con percentuali che, nel caso del Bangladesh e del Marocco, segnano valori particolarmente elevati, rispettivamente pari al 16% e al 14%. La distribuzione per nazionalità fornisce una serie di indicazioni utili che se raffrontate con quelle relative alla generalità dei soggiornanti stranieri ci svelano le specifiche particolarità, soprattutto per quel che concerne il sesso.

Nazionalità intervistati	Valori perc. [%]
Bangladesh	16%
Marocco	14%
Costa D'avorio	12%
Tunisia	10%
Ecuador	8%
Sri Lanka	8%
Maurizio	6%
Senegal	6%
Ghana	4%

Nigeria	4%
Capo Verde	2%
Cina	2%
India	2%
Liberia	2%
Sudan	2%
Ucraina	2%
Totale	100%

Fonte: Indagine Ires

Ed invero, a fronte di quanto avviene nel resto della città di Palermo dove si rileva una tendenziale equidistribuzione tra uomini e donne con una leggerissima prevalenza femminile, nel CLS della CGIL è stata rilevata una netta concentrazione per genere: gli uomini intervistati rappresentano il 68%. A tale riguardo, è opportuno segnalare che la nazionalità prevalente (il Bangladesh) presenta una totale concentrazione per genere maschile. Ed invero, il Bangladesh è un Paese prevalentemente musulmano dove le tradizioni e i ruoli vengono spesso radicalizzati. È probabile che la mancanza di utenza femminile del Bangladesh sia determinata dal fatto che le donne bengalesi ritengano più opportuno vivere per la maggior parte del tempo in casa, delegando agli uomini le questioni concernenti i rapporti sociali. Si registra una situazione differente nel caso delle comunità africane della Costa D'Avorio e del Ghana dove la presenza dei due sessi è perfettamente equidistribuita e della comunità tunisina che registra una presenza femminile addirittura superiore (il 60%) rispetto a quella maschile.

Per ciò che attiene all'età, la popolazione raggiunta dal questionario risulta essere relativamente giovane, con un'età media di circa 38 anni ed una forte concentrazione nella classe 25 – 34 anni (il 46%), mentre la percentuale di persone con più di 50 anni non supera il 14% del totale.

La disgregazione degli intervistati per stato civile evidenzia, invece, una netta prevalenza dei coniugati che rappresentano il 56% a fronte dei celibi/nubili che risultano essere il 34%, ossia 22 punti percentuali in meno. Modeste, invece, le percentuali di quanti si sono dichiarati conviventi (4%) e separati legalmente (6%). Questi dati, in linea con quelli relativi ai soggiornanti in generale, mostrano il progressivo radicamento sul territorio palermitano della popolazione immigrata ed, in particolare, il suo insediamento familiare.

Ed ancora, se si analizzano più nel dettaglio gli anni di emigrazione dai rispettivi paesi d'origine è interessante notare che il 26% degli intervistati ha lasciato la propria terra già prima del 1990, con una percentuale del 14% nell'anno 1984. Una parte del campione possiede, quindi, radici profonde nella dinamica migratoria siciliana. Si tratta sostanzialmente di cittadini provenienti dalla Tunisia, dal Marocco e da Mauritio e cioè da quei paesi che hanno dato avvio al fenomeno migratorio a Palermo. Un altro 26% del campione è emigrato negli anni 1991 – 1999. È opportuno notare ancora che circa la metà del campione intervistato (48%) è partito dal proprio paese dall'anno 2000 in poi. È proprio il 2000, infatti, l'anno che segna l'apice dell'emigrazione, il 14% del totale, che sommato al 2% e al 10% di coloro che sono emigrati dal loro paese d'origine rispettivamente nel 2001 e 2002 raggiunge un considerevole 26% di migrazione in soli 3 anni. Dall'analisi dei dati, quindi, si evince che parallelamente al persistere di correnti migratorie tradizionali rappresentate prevalentemente dai cittadini provenienti dalle regioni del nord Africa si riscontra, in questo periodo, un apprezzabile incremento di correnti

migratorie nuove. Si constata, infatti, l'emergere dei paesi del Sud-est asiatico, Bangladesh e Sri Lanka, e dell'Africa occidentale che vede in posizione predominante la Costa D'avorio. È probabile che tali flussi migratori siano dovuti primariamente al peggioramento delle condizioni di vita, sociali ed economiche, dei migranti nei loro paesi. In particolare, i grandi avvenimenti geopolitici registratisi nell'area asiatica e la guerra civile che ha funestato la Costa D'avorio, all'inizio del nuovo millennio, hanno reso particolarmente urgente la programmazione di progetti migratori da parte di queste popolazioni.

Nella maggior parte dei casi si tratta, comunque, di correnti migratorie relativamente antiche le quali talora, lungi dal perdere di intensità, tendono piuttosto a rafforzarsi. È il caso ad esempio, dei marocchini e dei tunisini per i quali è stata rilevata, a proposito del motivo della scelta del territorio indagato, una decisione legata, prevalentemente, a ragioni familiari.

Che, comunque, il motivo di emigrazione sia sostanzialmente legato a ragioni di ordine economico è confermato dal fatto che il 46% degli intervistati dichiara di aver lasciato il proprio paese d'origine per cercare lavoro. La condizione, dunque, di soggetti economicamente svantaggiati spinge i migranti da un lato, a mettersi in viaggio e dall'altro lato, a seguito del miglioramento del proprio status sociale, a ricongiungersi ai propri familiari ovvero a richiamare i propri amici. Ed infatti, il 60% degli intervistati dichiara di aver scelto Palermo per il fatto che vi abitano parenti ed amici. A tale proposito, è interessante notare come sia alta la quota di persone che hanno vissuto, oltre al loro paese d'origine, unicamente in Italia, che, con il 76%, rivela da un lato, l'elevata intensità del richiamo dei cittadini delle diverse comunità nazionali presenti sul territorio indagato, e dall'altro la condizione di probabile soddisfazione per la condizione attuale. In verità, è proprio questa dimensione collettiva a costituire per i migranti lo strumento di incremento di tutele.

Coloro che hanno vissuto anche in altri Stati, il 24% degli intervistati, ha dichiarato di aver soggiornato in molti Paesi europei quali la Francia, la Germania, il Portogallo, la Spagna, il Belgio e l'Olanda. Ciò nonostante, hanno trovato più conveniente vivere in Italia. In media, gli utenti a cui è stato sottoposto il questionario abitano a Palermo da circa 10 anni e peraltro l'82% di loro ha deciso di rimanervi: il 36,6% perché si trova bene; il 29,3% perché ha trovato un lavoro; il 26,8% perché vi risiede la propria famiglia; il restante 7,3% per motivi connessi al bisogno di stabilità. Al contrario, fra coloro che hanno dichiarato di non voler restare a vivere in Italia, è interessante notare che l'85,7% ha manifestato l'intenzione di voler ritornare al proprio paese d'origine palesando, così, un evidente bisogno di appartenenza e la necessità di mantenere viva la propria storia singolare e la propria memoria culturale. D'altronde, un po' tutti siamo stati educati sulla base del principio di identità e di non contraddizione per i quali il richiamo alle proprie radici risulta profondo.

Volendo considerare, adesso, un importante fattore di inclusione rappresentato dal grado di conoscenza della lingua italiana si rileva che il 42% del campione possiede una buona capacità di comprensione dell'italiano, seguito da un 38% che dichiara sufficiente il proprio grado di comprensione. A fronte di ciò, però, solo il 12% del campione possiede la stessa capacità nell'ambito della lettura e della scrittura. Ed invero, è assai elevato il numero di persone che non riesce né a leggere e né a scrivere in italiano, rispettivamente il 42% e il 56% del campione. Eppure, i migranti oggetto della rilevazione sono forniti di una sufficiente preparazione scolastica e di una buona attitudine all'apprendimento delle lingue. Infatti, il campione intervistato ha studiato in media fino all'età di 16 anni ed, oltre a quella

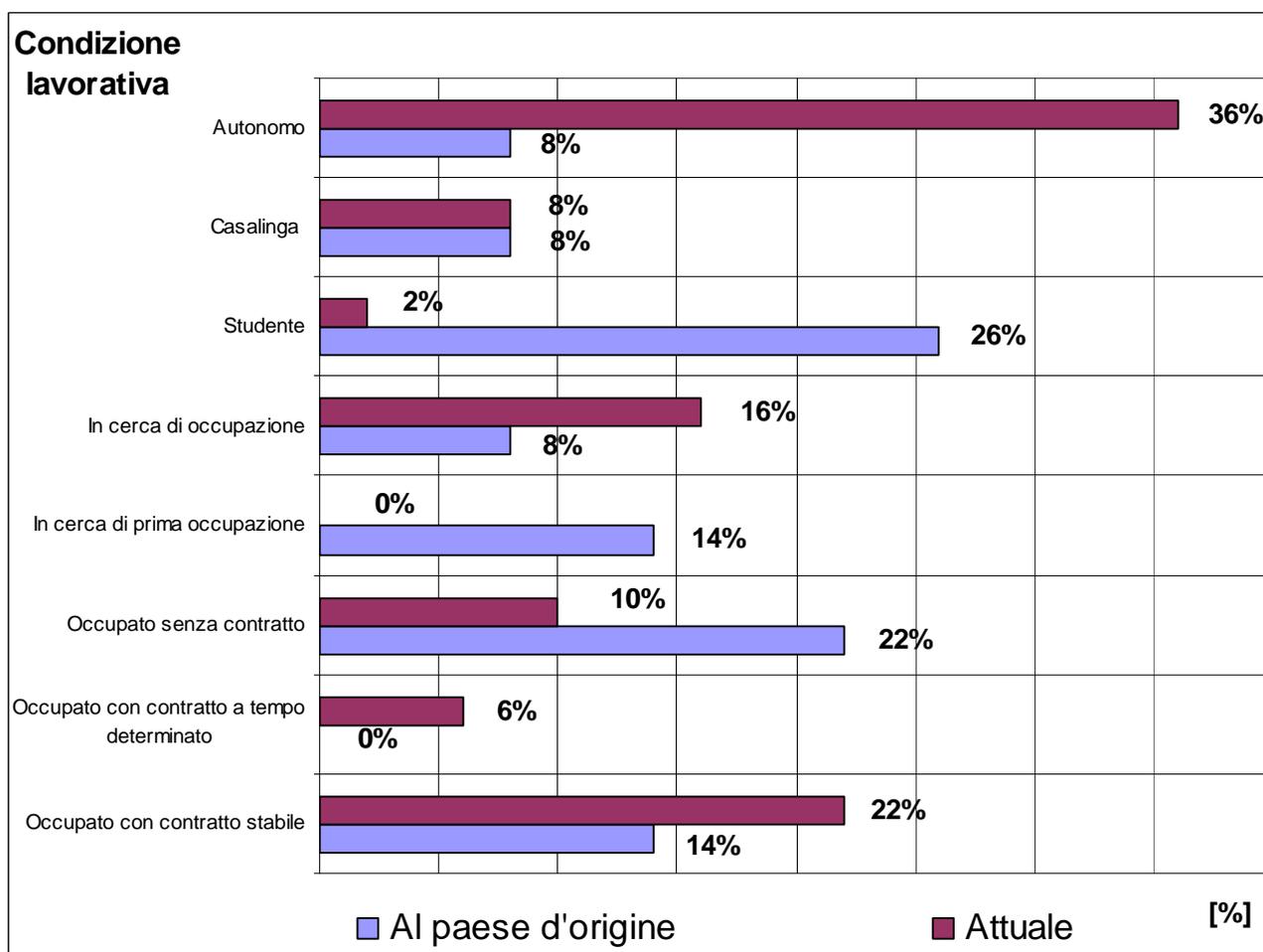
madre, il 52% degli utenti conosce la lingua inglese, il 20% la lingua francese e l'8% lo spagnolo.

Per ciò che concerne appunto le lingue madri degli utenti del Centro, prevalgono sulle altre l'arabo con il 20%, il francese con il 18% e il bengala con il 16%. Da questo punto di vista è importante ricordare che gli operatori del Centro svolgono, per ragioni attinenti alla loro nazionalità, il servizio di mediazione linguistico-culturale nelle attività di front-office.

A questo proposito, sarebbe, comunque, efficace una politica di programmazione e di successiva strutturazione di corsi di lingua italiana al fine di provvedere a fornire ai migranti anche la capacità personale di leggere e scrivere che certamente potrebbero rappresentare un utile strumento di integrazione sociale.

4.2 Lavoro e casa: obiettivi raggiunti?

Sebbene la Sicilia presenti indubbiamente un'economia meno dinamica rispetto alle regioni del Centro-Nord, con tassi di disoccupazione fra i più elevati dell'UE, tuttavia e come già evidenziato, va chiaramente crescendo la quota di immigrati che ne fanno una destinazione in cui risiedere stabilmente. Di questo fenomeno è indubbiamente protagonista anche la città di Palermo nella quale si sono prodotte delle nicchie occupazionali in cui gli immigrati si sono stabilmente inseriti senza sovrapporsi ai lavoratori autoctoni.



Fonte: Indagine Ires

Se il 46% del campione dichiara di aver lasciato la propria terra alla ricerca di un lavoro, è utile rivelare come il 56% di questi immigrati, di fatto, non avesse un ruolo attivo nel mondo del lavoro: infatti, il 26% era studente, l'8% casalinga e il 22% era disoccupato. Ed invero, attualmente, il 74% degli intervistati svolge un'attività lavorativa, un valore che dimostrerebbe come l'obiettivo principale al momento dell'arrivo, cioè il lavoro, generalmente sia stato raggiunto. È interessante notare come oltre un terzo del campione (il 36%) fra coloro che lavorano, svolge un'attività autonoma. Tale dato confermerebbe la crescente attitudine ad intraprendere iniziative imprenditoriali da parte degli immigrati nella città di Palermo. D'altronde, la mancanza di dinamicità del mercato del lavoro subordinato induce molti migranti ad orientarsi, lentamente, verso una scelta indipendente, dettata dalla volontà di ottenere un inserimento stabile ed un miglioramento del proprio status economico che non sempre, però, si realizza in pieno. A conferma di quanto avviene all'interno della popolazione extracomunitaria in generale, le comunità particolarmente coinvolte in questo fenomeno appartengono ai Paesi del Bangladesh (44,4%), e del Marocco (33,3%). L'esame delle percentuali di imprese costituite da titolari stranieri nel corso degli ultimi anni (come sottolineato nella prima parte del presente studio) e della loro provenienza nazionale induce a ritenere presente la tendenza all'aumento dell'imprenditoria etnica nella città di Palermo. Per ciò che concerne il tipo di attività si rileva che il 33,3% è dedito al commercio al dettaglio di articoli di bigiotteria, un altro 33,3% al commercio di stoffe, corredi e tappeti mentre solo il 16,7% è dedito al commercio di articoli artigianali etnici. È interessante notare come il 94,4% di coloro che svolgono un'attività autonoma lo fanno senza la collaborazione di qualche membro della propria famiglia. Si tratta evidentemente di un lavoro individuale privo di una strategia di marketing al cui ricorso il lavoratore immigrato si trova costretto, probabilmente a causa delle scarse opportunità offertegli dal mercato del lavoro subordinato palermitano.

Ed ancora, in relazione alle eventuali forme contrattuali del rapporto di lavoro, pare necessario mettere in risalto come il 22% degli intervistati svolga un'attività con un contratto di lavoro a tempo indeterminato, il 6% con un contratto a termine mentre il 10% degli immigrati è privo di un qualsiasi contratto di lavoro. È utile capire come tali dati siano nettamente distanti da quelli che si ricavano in altri contesti regionali, confermando, in sé, l'incidenza inferiore dei lavoratori extracomunitari nel mercato del lavoro subordinato siciliano. Ed è probabile che la presenza del progressivo passaggio degli immigrati nelle file del lavoro indipendente e poco competitivo sia collegato proprio a tale inefficienza del mercato. D'altronde, per questa via è anche possibile emanciparsi dalle diverse forme di sfruttamento atteso che ancora il 10% degli intervistati dichiara di essere privo di tutela contrattuale e non può neppure escludersi che, anche chi sia provvisto di formale contratto di lavoro, possa essere esposto alla sua irregolarità rispetto alla prestazione effettivamente svolta.

Pur tuttavia, i suddetti dati confermano il relativo miglioramento della condizione lavorativa dei migranti rispetto a quella portata dal Paese d'origine, che vedeva solo il 14% di loro con un contratto di lavoro regolare mentre il 22% lavorava in nero. La criticità del mercato del lavoro palermitano è però nuovamente confermata dal numero assai elevato di persone che è priva di un lavoro, il 16% del totale, appena 6 punti percentuali in meno della situazione riscontrabile nel Paese d'origine degli utenti.

Un dato interessante che riguarda esclusivamente le donne fa riferimento al fatto che la percentuale di quelle che ha dichiarato di essere attualmente casalinga è la stessa

percentuale riscontrata nella situazione di partenza. Probabilmente il processo di femminilizzazione del fenomeno migratorio palermitano è caratterizzato ancora da un ruolo prevalentemente familiare della donna che non ha assunto, almeno per ciò che concerne il campione rilevato, una chiara strategia lavorativa. A questo riguardo è necessario, comunque, ricordare che la componente femminile rilevata ammonta appena al 32% contrariamente a quanto si osserva nella popolazione migrante soggiornante, dove la presenza delle donne è addirittura maggioritaria (52%).

A differenza di quella lavorativa, la condizione abitativa degli immigrati a cui è stato sottoposto il questionario è parzialmente più stabile. L'indagine rivela come la stragrande maggioranza dei migranti viva in una casa in affitto (il 70%) che comunque garantisce una condizione di relativa stabilità; il 14% in una stanza in subaffitto; mentre il 16% si trova in condizione abitative più precarie, vivendo ospite in casa di amici o parenti. È interessante notare come nessuna persona del campione ha dichiarato di possedere una casa di proprietà; e, allo stesso modo, nessuno ha dichiarato di vivere in un centro di accoglienza o in una casa famiglia. Tali eventualità sarebbero state, infatti, indicative di una situazione decisamente stabile in un caso ovvero instabile nell'altro. D'altronde che il mercato immobiliare, già da molti anni, si presenta accessibile a pochi è fatto notorio alla generalità della popolazione, straniera e autoctona. Gli elevati prezzi immobiliari e la condizione di precarietà, economica ed esistenziale, disincentivano, infatti, all'acquisto di un alloggio. Da questo punto di vista si riscontra a Palermo la mancanza di iniziative volte alla costruzione o all'autocostruzione di nuove case per mezzo, per esempio, dello strumento cooperativo.

Per ciò che concerne, invece, il mercato degli affitti, è opportuno segnalare l'assenza di qualsiasi iniziativa volta a sostenere gli immigrati nella ricerca di un'abitazione in termini di informazione, mediazione o accompagnamento. L'unico intervento riscontrato, in assenza di una politica di edilizia residenziale pubblica, riguarda uno strumento ordinario delle politiche abitative e cioè il contributo comunale per l'alloggio. Da questo punto di vista è probabile che il bisogno di quel 70% di utenti, che vive in affitto, sia stato soddisfatto dal ruolo delle reti etniche.

Ed ancora, un indicatore importante del livello di integrazione raggiunto dai migranti è dato dalla presenza della propria famiglia che, nel caso indagato, registra una situazione positiva. Si tratta di un dato che confermerebbe la situazione rilevata a proposito della generalità degli immigrati soggiornanti a Palermo: infatti, il 70% del campione dichiara di non avere figli nel Paese d'origine; il 48% di vivere con la propria famiglia; il 6% con il proprio coniuge; il 12% da solo, probabile indicatore di un raggiunto benessere sociale.

Malgrado ciò, un numero considerevole di persone (il 28%) vive ancora con gli amici, probabilmente per i costi proibitivi degli affitti.

Appare necessario, infine, rivelare che il 6% degli intervistati vive addirittura insieme ad altri nuclei familiari svelando una condizione alloggiativa fortemente instabile.

4.3 Le dinamiche relazionali di gruppo dei migranti

Un indicatore importante per conoscere il livello di inserimento dei cittadini stranieri e conseguentemente il grado di maturità del sistema dei servizi rivolti agli immigrati, è rappresentato dall'analisi del rapporto di interazione fra il migrante e le diverse realtà territoriali e questo anche per individuare eventuali nuove strategie organizzative volte all'implementazione delle azioni e degli interventi a favore degli immigrati.

A tale proposito, appare necessario rammentare che l'analisi di campo ha mostrato come l'impostazione complessiva delle politiche sociali per gli immigrati, pubbliche e private, sia caratterizzata a Palermo da una serie di ritardi e che le misure di integrazione risultino ancora non sufficienti rispetto alla domanda sociale rilevata.

In particolare, l'analisi del rapporto fra gli utenti e la struttura del caso studiato evidenzia la presenza di forti elementi di criticità, soprattutto in relazione alla conoscenza ed alla conoscibilità dei differenti servizi erogati. Ebbene, il 66% del campione intervistato ha dichiarato di essersi recato presso la struttura studiata per usufruire del servizio di assistenza nelle procedure di rilascio e di rinnovo dei Permessi di soggiorno, servizio che, dunque, conoscono; mentre, solamente il 34% di loro per altri motivi, sostanzialmente relativi ad informazioni sull'esito dell'istanza già inoltrata ovvero sull'imminente emanazione del decreto flussi ovvero ancora, sulla normativa "migrante". Ed invero, la quasi totalità del campione non ha notizia dei servizi tradizionali forniti dall'INCA alla propria utenza. Più specificamente, il 92% non conosce i servizi pensionistici ed assistenziali; l'86% quelli relativi agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali e all'invalidità; l'80% quelli concernenti il recupero dei contributi e il controllo della posizione assicurativa; il 78% quelli relativi all'assistenza fiscale. Parzialmente più alta (il 30%) è la quota di utenti che conosce i servizi relativi agli assegni familiari e all'indennità di disoccupazione. D'altronde è già stata segnalata la mancanza di qualsiasi strumento di diffusione delle informazioni o di promozione dell'ufficio e delle sue attività. È probabile che gli scarsi elementi di conoscenza riscontrati in una parte del campione siano stati acquisiti attraverso i canali etnici e per mezzo della circolazione delle informazioni al loro interno. Ed invero, per ciò che concerne le modalità di conoscenza dell'ufficio indagato, il 94% del campione ha dichiarato di essere stato indirizzato da un parente o da un amico straniero, svelando così il ruolo essenziale delle reti etniche nella facilitazione dell'incontro della domanda e dell'offerta di servizi.

Da questo punto di vista appare utile sottolineare come il ruolo degli attori informali sia stato fondamentale anche per il posizionamento della struttura INCA all'interno del mercato del servizio di assistenza nelle procedure di soggiorno sebbene, come già rilevato in termini competitivi, ad un livello piuttosto basso. Infatti, per realizzare in modo autonomo una valida politica di promozione occorrerebbe riflettere sul fatto che il passaparola rappresenta uno fra gli strumenti promozionali efficienti per chi si orienta in un mercato strettamente locale. Precisamente, l'88% del campione rivela che il motivo per il quale si è rivolto all'INCA e non ad altro sportello di servizi agli immigrati, è stato determinato, appunto, dal fatto che tale Patronato gli è stato suggerito e raccomandato dal parente o dall'amico. È comunque interessante notare come un modesto 8% ha dichiarato di rivolgersi alla struttura perché conosce l'operatore e perché questi è straniero.

Rispetto ai servizi di cui ha usufruito, il 78% del campione intervistato si ritiene abbastanza soddisfatto sebbene non viene meno nel segnalare la presenza di evidenti aspetti negativi: il 50% per i tempi di attesa troppo lunghi, gli orari poco agevoli e le file; il 18% perché il numero di operatori è insufficiente; il 10% per problemi connessi alla lingua. Questi dati confermano quanto già rilevato a proposito dei punti di debolezza della struttura oggetto del presente rapporto e dell'ambiguità del suo funzionamento a rinvio. Però, solamente il 40% del campione è in grado di suggerire l'attivazione di nuovi servizi da parte dell'ufficio: il 10% quello relativo all'informazione sui diversi servizi erogati; il 10% relativo al disbrigo delle pratiche amministrative; l'8% al servizio di mediazione nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro; il 6% relativo alle informazioni sanitarie ed amministrative; l'altro 6%

relativo al disbrigo delle pratiche per passaporto, patente auto e assegno per rifugiati. A tale proposito è interessante ricordare che tali servizi, effettivamente non erogati, rappresentano, in verità, i punti di forza delle altre strutture patronali prese a campione e valutate, in termini di efficacia, rispetto alla risposta fornita ai bisogni dell'utenza immigrata.

Volendo adesso analizzare il rapporto che gli immigrati hanno instaurato con le altre strutture territoriali è opportuno evidenziare innanzitutto la dinamica relazionale stabilita con la CGIL: invero, solamente un modesto 14% degli utenti conosce l'ufficio vertenze della CGIL e paradossalmente solo un marginale 6% è a conoscenza dell'esistenza dello Sportello Orientamento Lavoro, allocato nella stessa stanza dell'ufficio studiato. Questi dati indicano chiaramente il tipo di dinamica che è stata costruita tra migrante e sindacato: i servizi vengono offerti solo nel momento in cui i bisogni vengono manifestati in modo esplicito svelando, per questa via, la mancanza di una preventiva analisi dei bisogni, anche impliciti, che determina, in ultima istanza, l'erogazione di servizi inefficienti.

Tutto ciò apparirebbe molto meno accentuato se si considera il grado di sindacalizzazione raggiunto dal campione esaminato. Infatti, il 62% degli utenti dichiara di essere iscritto al sindacato e il 97% di questi è iscritto alla CGIL da circa 3 anni. Del pari è interessante rivelare che circa la metà del campione non sindacalizzato, si è iscritto alla CGIL il giorno della presente rilevazione. Ed ancora, circa il 94% del campione non era iscritto, nel proprio Paese d'origine, ad un sindacato.

Questi dati da un lato segnalerebbero la presenza di una prospera attività di sindacalizzazione ma dall'altro lato la presenza di una situazione enfatizzata, che si scontra inevitabilmente con la realtà dei numeri. Ed invero, i risultati ottenuti dall'ufficio in tema di sindacalizzazione dei migranti sono assai esigui a fronte del numero di istanze ricevute. È proprio leggendo la risposta alle altre variabili del questionario che si svela il tipo di relazione sindacale instaurata tra il Centro e l'immigrato: infatti, il 53% del campione sindacalizzato dichiara che per poter usufruire dei servizi è conveniente e/o necessario iscriversi alla CGIL mentre il 22% l'ha fatto per poter usufruire del nuovo servizio di assistenza nelle procedure relative al soggiorno. Solamente il 12,5% riferisce di aver scelto il sindacato al fine di essere tutelato e salvaguardato nei propri diritti ed interessi legittimi.

Da questo punto di vista, risulta assai probabile che il Centro e i migranti abbiano costruito una relazione che utilizza, per l'iscrizione, l'approccio familiare/sociale, nel senso che iscrittosene uno, gli altri membri del gruppo usufruiscono dei servizi, gratuitamente ed eventualmente per mezzo dell'iscritto. È invalsa infatti la pratica della presentazione delle istanze dell'intero nucleo parentale da parte di una sola persona. Questa conclusione indurrebbe nuovamente a riflettere sul fatto che il migrante è osservato dalla CGIL come utente straniero, piuttosto che come lavoratore.

Ed ancora, per ciò che concerne le diverse associazioni presenti sul territorio circa un terzo degli intervistati ha dichiarato di parteciparvi. Di questi il 56,2% frequenta un'associazione d'immigrati del proprio Paese, mentre il 31,2% un'associazione religiosa, probabilmente rendendo pubblico, così, un evidente bisogno di appartenenza e la necessità di mantenere viva la propria storia individuale ed una memoria culturale comune.

Da questo punto di vista, è interessante sottolineare l'assenza, nel campione rilevato, del rischio dell'affermazione di identità culturali distinte che non costituendo, di per sé, una garanzia di buon inserimento potrebbero produrre effetti opposti a quelli affermati. E ciò non solo per il numero relativamente basso di quelli che frequentano associazioni etnico-religiose ma, anche e soprattutto, per il fatto che è assai elevato il valore di quanti non

frequentano nessun tipo di associazione (il 68%). Ciò che interessa qui sottolineare è il fatto che gli immigrati che convivono con noi non sono solo portatori di diversità ma, al contrario, condividono, in una certa misura, molte delle azioni, delle abitudini e dei costumi che noi pratichiamo tutti i giorni come, appunto, la bassa partecipazione alla vita associativa territoriale.

Capitolo 6 - I SERVIZI OFFERTI AGLI IMMIGRATI DALLA SEDE INCA DI ROMA CENTRO⁴⁵

Abstract	151
1. Introduzione e metodologia.....	155
1.1. L'immigrazione nella regione Lazio: il caso romano	155
1.2. I servizi per gli immigrati a Roma.....	158
1.3 Metodologia	164
2. I servizi forniti alle persone immigrate dalla sede INCA di Roma Centro	166
2.1. Le scelte d'intervento dell'INCA: il consolidamento di un impegno tradizionale...	166
2.2. Nuovi servizi per nuovi cittadini? L'offerta dell'INCA.....	169
2.2.1. <i>I servizi rivolti a tutti i cittadini</i>	169
2.2.2. <i>I servizi dedicati</i>	171
2.3. La rete territoriale dell'INCA: un partenariato privilegiato.....	172
3. Chi sono gli utenti immigrati?.....	174
3.1. La percezione degli operatori	174
3.2. La nostra rilevazione.....	175
3.2.1. <i>Il loro percorso migratorio e la loro storia</i>	175
3.2.2. <i>Le loro condizioni sociali e lavorative</i>	179
3.2.3. <i>Le loro relazioni con il territorio</i>	183

⁴⁵ Lo studio di caso è stato curato da Maria Mora e Veronica Padoan.

Abstract

Attualmente sono presenti a Roma stranieri provenienti da più di 170 paesi. Innanzitutto, è interessante segnalare che qui sono presenti alcune tra le comunità di maggior anzianità di presenza nel territorio nazionale, come la somala, l'eritrea e l'etiope. Inoltre, la capitale rappresenta un luogo di transito e insediamento per un gran numero di richiedenti asilo e di molti altri migranti per i quali la città è un primo luogo di approdo⁴⁶. Infine, come è noto, Roma si caratterizza per un'alta percentuale di persone in possesso di un permesso di soggiorno per motivi religiosi.

La presenza straniera a Roma, pari a 235.708 unità⁴⁷, rappresenta un'incidenza sul totale della popolazione locale pari al 8,4%⁴⁸, e all'interno di questa le donne rappresentavano a fine 2005 il 52,8%.

L'ultima grande regolarizzazione realizzata nel 2002 ha visto Roma collocarsi al primo posto sia per numero di richieste che di concessioni. Quanto alle nazionalità, la richiesta maggiore è provenuta dai cittadini dell'Europa centro orientale. L'immigrazione proveniente da quest'area ha, infatti, acquisito una grande importanza negli ultimi anni nel contesto romano, ridimensionando il peso di quella proveniente dall'Africa, componente tradizionalmente molto importante nell'immigrazione romana.

La sede INCA di Roma centro è ubicata nell'Esquilino, uno dei quartieri in cui storicamente più si è concentrata la presenza straniera nella capitale.

Attualmente l'INCA di Roma centro dispone di un totale di 9 operatori di cui quattro, fino a qualche mese fa, erano impegnati nelle attività relative al rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno.

Dall'estate scorsa, per motivi di organizzazione interna legati alla partecipazione di alcuni operatori a corsi di aggiornamento e al carico di lavoro maggiore in altri servizi, a occuparsi di queste pratiche è rimasto un solo operatore, che dovrebbe essere a breve affiancato da un'altra operatrice che stava svolgendo un periodo di formazione nel momento dell'indagine. Il primo è un volontario che da tre anni lavora anche al CELSI e che, dalla firma del Protocollo, si divide tra questi due sportelli. La seconda operatrice lavorerà anche lei in "doppia veste" CELSI/INCA.

Per quanto riguarda i profili formativi e professionali dei diversi operatori questi sono disomogenei, per età, anzianità all'interno della struttura e percorso professionale, e nessuno di questi dispone di una formazione specifica nel campo dell'immigrazione.

Nella fase previa all'inizio delle attività legate alla firma del Protocollo, l'INCA di Roma centro, insieme al CELSI, ha organizzato un piccolo corso di formazione rivolto a tutti gli operatori sulla materia e sul funzionamento dei nuovi servizi.

Rispetto ai modelli di intervento e alle modalità adottate dall'INCA per fronteggiare le problematiche poste dalla nuova utenza, l'offerta di servizi dell'INCA si può collocare lungo un *continuum* che va dalla minima alla massima differenziazione rispetto alle prestazioni e alle modalità erogative utilizzate per la clientela italiana.

Nel caso concreto della sede INCA di Roma centro possiamo parlare di due tipi di servizi: Servizi indifferenziati: comprendenti quei servizi offerti indistintamente a italiani e stranieri, senza alcuna differenza per contenuti e modalità erogative.

⁴⁶ IRPPS, *Il lavoro immigrato a Roma: condizioni socio lavorative e politiche realizzabili dell'amministrazione comunale*, Osservatorio comunale sull'occupazione e le condizioni del lavoro a Roma, Comune di Roma, 2003.

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Caritas di Roma, Osservatorio Romano sulle migrazioni, Terzo rapporto, Idos, 2007

Servizi “dedicati”: riferendoci a quei servizi offerti esclusivamente a stranieri, con differenze nelle modalità erogative e nei contenuti.

Per quanto riguarda i primi, l'INCA offre infatti agli utenti non comunitari lo stesso tipo di servizi garantiti ai cittadini italiani, dalla possibilità di poter accedere ai servizi socio-previdenziali come la pensione, alla sanità, alle politiche familiari e al welfare locale.

Per quanto riguarda i servizi “dedicati”, questi sono quelli inerenti al Protocollo firmato con il Ministero dell'interno per la assistenza nella richiesta del rilascio o rinnovo del Permesso (d'ora in avanti PDS) o la Carta di soggiorno. Durante il periodo iniziale tutti gli operatori erano impiegati a turno nelle pratiche per il PDS e il servizio veniva erogato cinque giorni a settimana. Per motivi legati ad una migliore gestione interna dal mese di dicembre del 2006 si è preferito che il servizio fosse concentrato nelle attuali due mezzeggiornate e non coinvolgendo tutto il personale della sede. Questa è la struttura organizzativa che si mantiene attualmente, in concreto, il martedì pomeriggio (14.30-17.00) e il mercoledì mattina (09.00-12.30).

Nel corso dei mesi, la modalità di accoglienza degli utenti ha subito alcune modifiche. Nella fase iniziale, infatti, gli utenti si presentavano direttamente in sede e aspettavano il proprio turno stabilito in base all'arrivo. Questo meccanismo creava diversi disagi sia all'utenza che agli operatori, giacché la grande affluenza iniziale provocava tempi di attesa molto lunghi e la scarsa conoscenza da parte degli utenti relativa ai documenti necessari per le pratiche obbligava questi a tornare diverse volte prima di poter portare a termine la procedura. Attualmente il servizio funziona su appuntamento, che gli utenti possono prendere sia allo sportello dell'INCA che a quello del CELSI. Il lavoro di accoglienza, quindi, consiste nel fissare l'appuntamento e informare l'utente rispetto ai documenti da presentare. Alcuni degli operatori intervistati hanno manifestato il bisogno che questa attività sia più strutturata e professionalizzata in modo di facilitare sia l'utente che l'operatore. Infatti, più concrete e personalizzate saranno le informazioni iniziali, più completa sarà la documentazione portata dagli immigrati all'appuntamento e più veloce ed efficace sarà il lavoro dell'operatore.

In questo modo, i problemi relativi ai tempi di attesa e alla gestione dell'afflusso degli utenti sono stati risolti nel tempo. Al contrario, altre difficoltà presenti sin dall'inizio, come quelle linguistiche, permangono ancora. Nel caso in cui l'utente abbia difficoltà ad esprimersi o a capire l'italiano, il ruolo di mediatore linguistico è spesso svolto dai figli o da connazionali che accompagnano gli stranieri e che sopperiscono alle mancanze linguistiche degli utenti e degli operatori. All'interno della struttura INCA di Roma centro non è infatti prevista la presenza di mediatori linguistici o culturali.

Per quanto riguarda il lavoro di *back office*, per il momento l'unica memoria delle pratiche realizzate è rappresentata dalla fotocopia in formato cartaceo della documentazione presentata per ogni pratica. Non è stata ancora creata una banca dati, questo materiale viene solo archiviato e su esso non si realizza attualmente nessun tipo di elaborazione statistica né qualitativa. L'esistenza di un archivio di questo tipo potrebbe costituire un strumento di monitoraggio per un costante miglioramento del servizio.

Quanto ai rapporti esistenti fra l'INCA di Roma centro e le altre strutture e servizi della CGIL a livello territoriale, soltanto con il CELSI esiste un rapporto strutturato e costante nella progettazione e implementazione del servizio per il PDS. Dalla firma del Protocollo fra queste due strutture vi è, infatti, piena sinergia. Il problema relativo alla mancanza di conoscenze e competenze sufficienti per affrontare le nuove responsabilità al momento

della firma del Protocollo del 2006 è stato infatti avviato attraverso una stretta collaborazione fra l'INCA e questa struttura sin dall'inizio.

Gli utenti stranieri della struttura INCA di Roma centro

Nell'arco dei due mesi in cui si è svolta l'indagine sono stati somministrati 50 questionari a utenti stranieri non comunitari. Abbiamo intervistato in totale trentasei donne e quattordici uomini.

Per quanto riguarda l'età, 18 tra gli utenti intervistati avevano tra 25 e i 35 anni e 16 persone avevano tra i 36 e i 50 anni. Gli immigrati interpellati nel corso dell'indagine appartengono a diverse nazionalità, ma i paesi maggiormente rappresentati sono stati le Filippine e il Bangladesh, rispettivamente con 10 e 7 utenti.

In merito all'anno di emigrazione la maggiore parte degli utenti ha dichiarato di aver lasciato il proprio paese tra il 1990 ed il 1995. In concreto, la metà degli uomini intervistati sono emigrati dal proprio paese dopo il 2000, mentre le donne invece sono distribuite in modo più uniforme nel corso dei diversi anni. Inoltre, la metà, ovvero 33 intervistati, hanno risposto di aver deciso di emigrare per la ricerca di un lavoro.

Per quanto riguarda l'alloggio, si possono notare alcune differenze tra gli uomini e le donne intervistati. Tra i primi, infatti, la maggior parte dichiara di vivere da solo, con il coniuge o con degli amici, mentre le donne sembrano abitare principalmente con il proprio coniuge e con i figli.

La maggior parte degli intervistati ha dichiarato di avere attualmente un'occupazione. Tra gli uomini prevalgono coloro che hanno un contratto a termine, 5 tra gli intervistati, mentre tra le donne a prevalere è il contratto a tempo indeterminato, 17 tra le intervistate. Analizzando le diverse attività lavorative che vengono svolte dagli utenti intervistati, si può osservare che tra le donne prevalgono le attività relative ai servizi alla persona e alla famiglia, nello specifico 11 sono impiegate nel lavoro domestico e 7 nel lavoro di cura. Gli uomini invece si dividono tra diverse occupazioni quali l'operaio, il fattorino o il lavoro in ambito domestico. È interessante sottolineare che 4 degli utenti hanno dichiarato di possedere un'attività commerciale in proprio, in concreto, un phone center, una ditta edile, un negozio di alimentari ed uno di artigianato.

In merito ai servizi non legati al Protocollo offerti dall'INCA, il questionario faceva distinzione tra servizi che sono soltanto conosciuti e quelli che invece sono anche stati utilizzati. In generale è emerso che la gran parte degli utenti intervistati conosce ed utilizza poco i servizi tradizionali dell'INCA. Comunque, osservando le risposte date, risulta che il servizio più conosciuto (17 utenti del campione) ed anche più utilizzato (10 utenti del campione) tra gli utenti non comunitari è quello che riguarda il controllo della posizione contributiva.

Per quanto riguarda le pratiche relative ai Permessi di soggiorno, è risultato che 31 degli utenti stranieri intervistati si è rivolto alla struttura dell'INCA di Roma Centro proprio per richiedere questo tipo di servizio. Inoltre, nel corso delle interviste, è emerso che molti di coloro che si rivolgono a questa sede per questo tipo di servizio conoscono solamente questa prestazione e non il complesso degli altri servizi offerti dall'INCA.

La maggior parte degli stranieri intervistati non aveva usufruito dei servizi offerti dall'INCA in precedenza, infatti, per 28 tra gli utenti del campione quella era la prima volta che si rivolgevano al Patronato.

Un dato particolarmente rilevante è che la maggior parte degli utenti stranieri intervistati hanno manifestato un elevato grado di soddisfazione rispetto ai servizi, siano essi venuti per il rinnovo del titolo di soggiorno o per altri dei servizi tradizionali dell'INCA.

Solo 15 tra gli immigrati che sono stati intervistati sono iscritti al sindacato e nello specifico, 13 presso la CGIL e 2 presso due differenti sindacati autonomi. Inoltre, tra questi soltanto uno è iscritto da più di cinque anni, 6 da uno a cinque anni e 8 sono iscritti al sindacato da meno di un anno.

I motivi che sono alla base della decisione di iscriversi ad un sindacato sono vari tra gli utenti intervistati. Alcuni dichiarano di essersi iscritti perché gli è stato consigliato dall'INCA stesso, altri hanno aderito perché vedono nel sindacato una struttura in grado di aiutarli e sostenerli in quanto lavoratori, infine altri ancora perché pensano che per poter usufruire dei servizi relativi ai permessi di soggiorno è necessario essere iscritti al sindacato.

1. Introduzione e metodologia

1.1. L'IMMIGRAZIONE NELLA REGIONE LAZIO: IL CASO ROMANO

Il Lazio ha tradizionalmente rappresentato una delle principali mete dei flussi migratori in Italia. Il modello d'immigrazione laziale, come definito da più parti⁴⁹, si caratterizza per un profondo dualismo tra l'area metropolitana romana – che analizzeremo di seguito – e il resto della regione, con aree agricole in cui l'inserimento lavorativo dei migranti presenta delle caratteristiche simili a quello delle regioni meridionali. La regione Lazio è la seconda regione italiana dopo la Lombardia per numero di soggiornanti, e la terza dopo la Lombardia e il Veneto per numero di residenti. Per quanto riguarda i primi, a fine 2006 erano presenti nel Lazio 500.007⁵⁰ stranieri. E sempre al 31 dicembre 2006 si registrano per questa regione un numero di 330.146⁵¹ stranieri residenti.

Nel contesto regionale, il grosso della presenza straniera è concentrata nella provincia di Roma, dove al 31 dicembre 2006 risiedevano 278.540 stranieri, di cui, circa l'80% all'interno dell'area metropolitana di Roma. I paesi più rappresentati tra gli immigrati sono la Romania, le Filippine, la Polonia e la Albania.

L'immigrazione nell'area romana è un fenomeno estremamente dinamico ed in continua evoluzione. I primi migranti che si sono insediati nella capitale furono prevalentemente donne capoverdiane, eritree, somale e filippine arrivate in Italia attraverso le diverse organizzazioni cattoliche presenti nei paesi d'origine⁵². In quel momento, alla fine degli anni '60, era il settore del lavoro domestico quello che offriva maggiori opportunità di occupazione per le donne straniere⁵³. Durante gli anni '80, anche a causa della chiusura delle frontiere operata durante gli anni '70 dai paesi europei di tradizionale immigrazione (come la Francia e la Germania), Roma diviene meta di un nuovo flusso migratorio proveniente dai paesi del nord e centro Africa e del sudest asiatico, caratterizzato dalla presenza di giovani maschi, che si inseriscono prevalentemente nei settori della ristorazione, del commercio ambulante o nelle attività di piccolo artigianato⁵⁴. A questo flusso si è aggiunto, alla fine del decennio, dopo la caduta del muro di Berlino, l'immigrazione proveniente dai paesi dell'Europa centro-orientale. L'immigrazione proveniente da questi paesi riguarda sia gli uomini che le donne: mentre i maschi trovano occupazione nell'edilizia, nell'ambulante e in diverse lavori di tipo manuale a bassa qualifica (presso benzinai, officine meccaniche, ecc...), le donne si inseriscono nel lavoro domestico e di cura. Durante gli anni '90, infine, si consolida l'immigrazione proveniente dal Bangladesh e dal Pakistan, occupata principalmente nella ristorazione o nella creazione di microimprese nella zona commerciale dell'Esquilino⁵⁵.

L'ultima regolarizzazione realizzata nel 2002, che ha visto Roma collocarsi al primo posto sia per numero di richieste che di concessioni, ha visto come protagonisti principali

⁴⁹ Pugliese E., La risorsa inaspettata - *Gli immigrati nel mercato del lavoro e i modelli regionali di inserimento*, 2002. www.immigra.net

⁵⁰ Caritas/Migrantes, *Dossier statistico immigrazione*, 2007.

⁵¹ *Ibidem*

⁵² Morrone A., Pugliese E., Sgritta G. B., *Gli immigrati nella provincia di Roma. Rapporto 2005*, Franco Angeli, 2006.

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ IRPPS, *Il lavoro immigrato a Roma: condizioni socio lavorative e politiche realizzabili dell'amministrazione comunale*, Osservatorio comunale sull'occupazione e le condizioni del lavoro a Roma, Comune di Roma, 2003

⁵⁵ *Ibidem*

cittadini di paesi dell'Europa centro-orientale. È il segno del peso che l'immigrazione proveniente da quest'area ha raggiunto negli ultimi anni nel contesto romano, ridimensionando il peso di quella proveniente dall'Africa, tradizionalmente una componente molto importante nell'immigrazione romana.

Attualmente sono presenti a Roma stranieri provenienti da più di 170 paesi che, nell'insieme, rappresentano un'incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione locale pari al 8,4%⁵⁶. All'interno di questa presenza a Roma le donne rappresentano a fine 2005 il 52,8% dei 235.708 stranieri residenti nel comune⁵⁷. Tra le comunità nazionali presenti nel territorio romano quelle con una percentuale femminile più alta di quella maschile sono: Ucraina, Capoverde, Brasile, Moldavia, Ecuador, Perù, Portogallo, Polonia, Spagna, Filippine, Etiopia, Germania, Francia, Colombia⁵⁸. Per quanto riguarda la composizione dell'immigrazione straniera a Roma è interessante segnalare che qui sono presenti alcune tra le comunità con la maggior anzianità di presenza nel territorio nazionale, come la somala, l'eritrea e l'etiopica. Inoltre, la capitale è luogo di transito e insediamento di un gran numero di richiedenti asilo e di molti altri migranti per i quali la città rappresenta un primo luogo di approdo⁵⁹. Infine, come è noto, Roma si caratterizza per un'alta percentuale di persone in possesso di un permesso di soggiorno per motivi religiosi.

1.1.1. L'inserimento lavorativo degli immigrati a Roma

L'inserimento lavorativo degli immigrati a Roma ha, con alcune specificità, delle caratteristiche comuni alle grandi aree urbane. La dimensione della città e il fatto di essere una "città terziaria"⁶⁰ incidono direttamente sulle tipologie di domanda di lavoro del mercato locale. Per analizzare l'inserimento lavorativo degli stranieri nell'area comunale di Roma è necessario prendere in considerazione diversi fattori, quali la struttura produttiva del territorio, la composizione del mercato del lavoro locale e le sue peculiarità, e le caratteristiche e specificità dell'immigrazione nell'area romana.

Si tratta di un contesto economico con una forte caratterizzazione terziaria ed un importante livello di precarietà occupazionale, quest'ultima in costante aumento⁶¹. Questa consistente presenza del settore terziario a Roma non è dovuta, al contrario di quanto accade in altre zone d'Italia, ai processi di ristrutturazione industriale e trasformazione della struttura produttiva verificatisi dopo la fine degli anni 80 e la successiva crisi economica. La struttura dell'economia romana, infatti, è tra quelle che negli ultimi anni hanno subito meno variazioni⁶². Il settore terziario presenta, però, diversi *trend* al suo interno. In effetti, mentre il comparto alberghiero, quello della ristorazione e il lavoro di cura hanno sperimentato un lieve aumento, il numero di imprese del settore del commercio si è visto ridimensionato⁶³. In tutti questi settori produttivi la domanda di mano d'opera immigrata è elevata⁶⁴ ed è possibile ipotizzare che il recente andamento di questi settori abbia sicuramente favorito

⁵⁶ Caritas di Roma, Osservatorio Romano sulle migrazioni, Terzo rapporto, Idos, 2007

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ IRPPS, *Il lavoro immigrato a Roma... op. cit.*

⁶⁰ Morrone A., Pugliese E., Sgritta G., *Gli immigrati... op. cit.*

⁶¹ IRPPS, *Il lavoro immigrato a Roma... op. cit.*

⁶² *Ibidem*

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ ISTAT, *Rapporto Annuale*, 2004.

l'occupazione di lavoratori stranieri. Per i primi tre comparti, l'aumento del numero di imprese negli ultimi anni si è tradotto in un aumento della domanda di lavoro e più occupazione. Per il commercio, invece, dove il numero di imprese è diminuito, si è registrata una trasformazione del settore da imprese a conduzione familiare a quelle legate alle grandi catene ed alla grande distribuzione. Questa trasformazione ha portato con sé un cambiamento nell'organizzazione del lavoro, che ha prodotto un aumento della domanda di figure come i facchini, magazzinieri, ecc. e allo stesso tempo ha ridotto il numero di lavoratori a contatto diretto con il pubblico⁶⁵.

Altre caratteristiche del mercato del lavoro romano, che hanno una incidenza diretta sul lavoro degli immigrati (e non solo), sono la rilevante diffusione del lavoro nero e sommerso e il dilagare di attività informali, non più confinate ad ambiti come l'edilizia, la ristorazione e il turismo, ma che caratterizzano sempre di più anche i settori audiovisivo, multimediale, informatico e della ricerca avanzata.⁶⁶

Un altro elemento sottolineato da numerosi autori⁶⁷ è la crescente segmentazione del mercato del lavoro su base etnica o nazionale (alcuni autori usano il termine "etnicizzazione"⁶⁸ o stratificazione razziale del mercato del lavoro). Analizzando la distribuzione dei lavoratori stranieri per settori⁶⁹, si osserva, infatti, una maggiore concentrazione in alcuni comparti come quello dell'edilizia, il commercio, ristorazione e il lavoro domestico. A questa suddivisione contribuiscono sicuramente diversi elementi tra cui il progressivo "abbandono" da parte dei lavoratori autoctoni di questi settori⁷⁰ e l'oggettiva difficoltà per i lavoratori stranieri di accedere a segmenti del mercato del lavoro più ambiti dai lavoratori italiani.

Un ulteriore fattore non trascurabile che contribuisce a questa segmentazione è dato dall'incidenza dei *network* su base nazionale o etnica nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Questi, sebbene efficaci nell'aiutare i lavoratori in cerca di occupazione, possono allo stesso tempo alimentare i processi di segmentazione confinando i lavoratori stranieri in alcuni ambiti del mercato del lavoro, quelli "controllati" dalla comunità di riferimento⁷¹.

Le caratteristiche del mercato del lavoro romano e la sua ormai forte "etnicizzazione", le enormi difficoltà degli stranieri a vedersi riconosciuto il proprio titolo di studio e le proprie competenze professionali, la mancanza di canali di accesso a segmenti del mercato maggiormente qualificati e retribuiti contribuiscono fortemente a relegare i lavoratori stranieri nelle fasce più basse del mercato del lavoro. Ad esempio, da un'indagine realizzata

⁶⁵ IRPPS, *Il lavoro immigrato a Roma...* op. cit.

⁶⁶ Censis, *Un nuovo ciclo del sommerso. Supporto Conoscitivo ai servizi per l'impiego*. Roma, 2005.

⁶⁷ Morrone A., Pugliese E., Sgritta G. *Gli immigrati...* op. cit.; Zanfrini, L., "Learning by programming" in *Secondo rapporto sui fabbisogni professionali delle imprese e la politica di programmazione dei flussi migratori*, Unioncamere-Fondazione ISMU, Angeli, Milano, 2001; Perocco F. et al., *Lavoro e discriminazione razziale in Italia -Rapporto 2005*, Università Ca' Foscari di Venezia, 2005; Lodigiani R. et al., *Complementare, sostitutivo, discriminato? Il lavoro immigrato in Lombardia tra programmazione dei flussi e funzionamento del mercato del lavoro*. ISMU, 2004

⁶⁸ Con tutti i limiti che l'uso del concetto "etnico" ha in Italia come altrove, dove viene riferito talvolta alla nazionalità, alla religione, al colore della pelle, ecc. e talvolta a più categorie insieme.

⁶⁹ Morrone A., Pugliese E., Sgritta G., *Gli immigrati nella provincia di Roma. Rapporto 2006*, Franco Angeli, 2007

⁷⁰ Venturini A., Zanfrini L., Frey L., Guarini R. e Natale M., citati da Strozza M., *Costi e benefici apportati dall'immigrazione alle economie nazionali: rassegna dei principali contributi nordamericani ed europei*, Working Paper n. 1, http://www.cestim.org/commissione_integrazione/working1_1.doc

⁷¹ Lodigiani R. et al., *Complementare, ... op. cit.*, Zanfrini L., "Learning by..." op. cit.

dal CUEIM nel 2002⁷² sull'occupazione degli immigrati nel Lazio, emerge che gli immigrati svolgono mansioni rifiutati da altri, sono disposti a percepire salari inferiori a parità di mansioni, fanno più facilmente straordinari o turni nei giorni festivi. L'indagine è stata realizzata attraverso un sondaggio su 218 aziende laziali, e ha permesso di rilevare altri aspetti ugualmente interessanti come ad esempio che il principale problema del rapporto tra datori di lavoro e lavoratori immigrati è dato dal legame instabile con l'azienda e dalla discontinuità della presenza. Risultati analoghi sono emersi da una ricerca realizzata dall'IRES nazionale nel corso del 2006 sulle discriminazioni subite dagli immigrati nell'accesso e sul luogo di lavoro. L'indagine, che è stata realizzata in due settori produttivi, edilizia e commercio, ha rilevato alcune problematiche che riguardano questi lavoratori in maniera più frequente rispetto ai loro colleghi italiani. Queste discriminazioni sono: il sottoinquadramento, lo svolgimento delle mansioni più pesanti, la mancanza di sicurezza sul lavoro, limitato accesso alla formazione professionale, discriminazioni nell'accesso al lavoro, ecc.

L'inserimento lavorativo delle donne nella capitale, è caratterizzato da una maggiore tendenza monosettoriale verso il lavoro domestico. In questo settore, infatti, la componente femminile è nettamente prevalente e rappresenta circa l'81% del totale⁷³. Le principali nazionalità presenti all'interno di questo settore sono la rumena, la filippina, la ucraina, la polacca e la peruviana⁷⁴. Oltre al lavoro domestico, i settori di inserimento più caratteristici per le donne sono i servizi alle imprese, il commercio e gli alberghi e la ristorazione, mentre per gli uomini i settori prevalenti sono edilizia, i servizi alle imprese, il commercio e gli alberghi e la ristorazione⁷⁵. Mentre alcuni dei settori del mercato del lavoro, come quello del lavoro domestico e di cura, hanno registrato, sin dalle prime fasi dell'immigrazione nella capitale, una considerevole presenza di lavoratori stranieri. In altri, come l'edilizia e le imprese di servizi, l'ingresso dei lavoratori stranieri è avvenuta solo posteriormente durante gli anni '90⁷⁶.

Un ultimo dato da segnalare è quello del tasso di disoccupazione tra i lavoratori immigrati che, nel 2006, è del circa il 5% sia nel comune che nella provincia. Si tratta quindi di un tasso più basso rispetto a quello dei lavoratori italiani per cui in questo momento la disoccupazione si aggira intorno al 6,5%⁷⁷.

1.2. I SERVIZI PER GLI IMMIGRATI A ROMA

Le migrazioni che negli ultimi anni hanno profondamente segnato la società italiana hanno sollecitato le istituzioni pubbliche e non ad avvicinarsi a una realtà divenuta ormai strutturale e che manifesta nuovi bisogni in termini di politiche di cittadinanza e di nuovi servizi.

Il livello di governo locale è ormai considerato l'ambito privilegiato entro cui osservare le caratteristiche delle politiche di integrazione degli immigrati, a differenza delle politiche per

⁷² CUEIM, *Gli immigrati stranieri nel Lazio: problemi occupazionali ed integrazione economica, Sinergie Rapporti di Ricerca*, n. 12, 2002

⁷³ Morrone A., Pugliese E., Sgritta G., *Gli immigrati...*, 2007 *op. cit.*

⁷⁴ *Ibidem*

⁷⁵ Caritas Roma (a cura di), *Osservatorio Romano sulle Migrazioni – Rapporto 2005*, Roma 2006

⁷⁶ IRPPS, *Il lavoro immigrato a Roma...op. cit.*

⁷⁷ Censis, *Rapporto su Roma. L'evoluzione della città al 2006*, www.censis.it

l'immigrazione che sono invece regolate prevalentemente a livello centrale⁷⁸. Il trasferimento agli enti locali dell'effettiva realizzazione degli indirizzi indicati dalla politica nazionale per l'immigrazione in Italia⁷⁹ dà vita a quello che viene definito come il "localismo dei diritti", ovvero l'effettiva possibilità per gli immigrati di accedere ai servizi e di godere di certi diritti diviene dipendente dal contesto locale in cui sono inseriti⁸⁰. In un contesto così diversificato come quello italiano il rischio è quello di vedere aprirsi un divario tra le realtà locali e l'effettivo godimento dei diritti di cittadinanza, tra diritto formale e diritto vivente, tra le norme e la loro effettiva applicazione⁸¹.

E' ormai un dato di fatto che i provvedimenti e i servizi a favore degli immigrati siano piuttosto differenziati a livello locale. In alcuni contesti, infatti, non si va oltre la presa in carico dei bisogni primari, mentre in altri si investe molto in interventi di secondo livello come l'integrazione scolastica, la mediazione culturale, ecc⁸². Le differenze tra i contesti possono essere ricondotte a diversi fattori quali la specificità e l'intensità con cui si presenta l'immigrazione nei diversi territori; la diversa colorazione politica delle giunte; le tradizioni politiche di governo, in particolare legate alle relazioni tra pubblico e privato sociale; la dimensione stessa dei territori, e persino l'efficienza delle singole amministrazioni⁸³.

In ogni caso, per una corretta analisi dei servizi che facilitano l'accesso dei cittadini stranieri al sistema di welfare bisogna anche considerare i diversi meccanismi attraverso i quali questi stessi possono essere ammessi al sistema nazionale di welfare⁸⁴:

- quello degli "stranieri privilegiati", riferito ai cittadini di paesi tra cui intercorrono accordi bi o multilaterali. Es: cittadini di altri paesi UE;
- quello dei diritti umani riconosciuti agli immigrati dallo Stato di arrivo tramite la ratifica delle Convenzioni internazionali;
- l'ammissione strutturale nei sistemi di welfare assicurata dalla graduale espansione e consolidamento dello stato sociale dei paesi europei nel periodo fordista;
- quello della "semicittadinanza", in cui ai lavoratori immigrati vengono garantiti sostanziali diritti sociali in seguito a un lungo periodo di residenza e comunque legati alla loro posizione lavorativa.

⁷⁸ Brevemente, le politiche migratorie messe in atto da uno stato si possono riassumere nel seguente modo: a) politiche di immigrazione, ovvero, condizioni di ingresso e ammissione all'interno di un paese. Norme che regolano concessione e rinnovo del permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, ecc. b) politiche per gli immigrati, che riguardano lo status dell'immigrato una volta ammesso sul territorio, e cioè l'insieme dei diritti – civili, sociali e politici – che gli vengono riconosciuti; c) politiche per i migranti, ovvero, le misure di prima accoglienza e assistenza per quei soggetti presenti sul territorio con uno status giuridico incerto (soggiornanti per motivi umanitari, irregolari, ecc.). Cfr. tra gli altri: ⁷⁸ Caponio T. e Colombo A. (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, 2005.

⁷⁹ In Italia, a fianco di una legislazione nazionale che fissa alcuni elementi generali sull'integrazione sociale degli stranieri (l. 40/1998 e l.189/2002), due importanti riforme, la legge n.285 del 1998 e la legge n.328 del 2000, hanno conferito agli Enti locali diverse competenze in materia di definizione e implementazione delle politiche sociali. All'interno di questo quadro legislativo, ogni contesto regionale, ma anche comunale o municipale, ha elaborato le proprie forme ed interventi di *governance* della questione migratoria.

⁸⁰ Giovanna Zincone, *Uno schermo contro il razzismo: per una politica dei diritti utili*, Roma, Donzelli, 1994

⁸¹ Orazio Maria Valastro, *Politiche Sociali e Migranti. Quando l'approccio funzionale sacrifica l'esperienza ed il vissuto degli individui*, M@gm@-Rivista elettronica di scienze umane e sociali, www.analisiqualitativa.com

⁸² Francesca Campomori, "Le politiche locali dell'immigrazione" in [Amministrare. Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica](#). Numero: 3, dicembre 2005

⁸³ *Ibidem*

⁸⁴ Baldwin-Edwards M., *Immigrants and the Welfare State in Europe* in D. S. Massey, J. E. Taylor ed. by, *International migration. Prospects and policies in a global market*, Oxford University press, Oxford, 2004.

In questo senso, il Testo Unico sull'immigrazione⁸⁵, non modificato in questi aspetti dalla successiva legge 189 del 2002 (cosiddetta Bossi-Fini), considera tutti gli immigrati presenti sul territorio italiano e con regolare permesso di soggiorno come beneficiari delle politiche sociali. Inoltre, riconosce il diritto alla salute e alla istruzione anche agli stranieri privi di permesso di soggiorno. Questa stesa normativa identifica nella titolarità della Carta di soggiorno l'accesso a un'ulteriore serie di diritti previdenziali e ad alcune prestazioni assistenziali⁸⁶. Queste distinzioni comportano un accesso degli immigrati ai servizi subordinato al loro status giuridico, in cui i diritti sono diversi a seconda della condizione giuridica della persona: in possesso della cittadinanza italiana, regolare con carta di soggiorno, regolare con permesso di soggiorno, richiedente asilo, rifugiato, irregolare, ecc. Come abbiamo già evidenziato, Roma è uno dei poli più importanti in Italia per quanto riguarda l'immigrazione, e offre una vasta serie di servizi messi in atto da diversi soggetti pubblici e non. Per tale ragione presentiamo di seguito l'elenco di principali servizi agli immigrati offerti da diverse istituzioni pubbliche e non nel Comune di Roma.

a. Servizi gestiti dalla Provincia di Roma

Centri servizi per l'immigrazione- CSI

I CSI sono strutture di informazione e di orientamento per i cittadini immigrati, gestite con il supporto di Capitale Lavoro SpA. I loro principale servizi sono:

- interventi di mediazione socioculturale e linguistica, d'informazione sui diritti ed i doveri derivanti dalla normativa nazionale e regionale, di supporto nello svolgimento delle pratiche amministrative, di orientamento e di sostegno all'autopromozione;
- un lavoro di collegamento con le Istituzioni e con la rete dei servizi territoriali pubblici e del privato sociale, al fine di facilitare la piena integrazione del cittadino immigrato;
- raccolta di dati per l'Osservatorio Provinciale sull'Immigrazione e per quello Regionale sull'Integrazione e la Multietnicità, in quanto testimoni diretti dei bisogni della popolazione immigrata residente.

I CSI sono presenti presso nove Centri per l'Impiego del territorio provinciale, di cui uno nel Comune di Roma.

Sportello Informativo Transculturale. Istituto San Gallicano Roma.

Lo sportello svolge attività di informazione sulla normativa vigente in materia di immigrazione, sull'accesso ai servizi pubblici, sulle possibilità di formazione e di inserimento lavorativo e sull'autoimpiego, nonché consulenza e orientamento sociale.

b. Servizi gestiti dal Comune di Roma

Corsi di formazione per assistenti familiari e Albo cittadino per assistenti familiari.

Si tratta di un progetto sperimentale volto a qualificare l'offerta di servizi "di cura" offrendo formazione ed aggiornamento ai lavoratori immigrati impegnati nell'ambito della cura alle persone e sostenendo i rapporti di lavoro con una quota per il pagamento dei

⁸⁵ Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, n.286 del 1998

⁸⁶ Mora M., "Discriminazioni Istituzionali" in Megale A., Bernardotti M. A., Mottura G., *IV Rapporto IRES Immigrazione e Sindacato*, Ediesse, 2006.

contributi Inps. Si è creato anche il Registro Cittadino degli Assistenti Familiari gestito e aggiornato dagli Uffici del Dipartimento V delle Politiche Sociali e della salute.

Roma Multietnica.

Sito web che offre informazioni e aggiornamenti sulla realtà multietnica romana. Il sito fornisce una vetrina degli eventi multiculturali e interculturali a Roma, un orientamento su libri e percorsi bibliografici, un'offerta di links significativi sull'intercultura, l'immigrazione e le aree del mondo rappresentate nel nostro Paese.

Servizi di informazione e orientamento per gli stranieri.

Attivo presso alcuni municipi lo sportello di informazione e orientamento rivolto ai cittadini stranieri offre i seguenti servizi:

- Informazione sulla legge italiana sull'immigrazione
- Informazioni sui servizi del Municipio
- Informazioni sull'accesso al Servizio Sanitario Nazionale
- Orientamento lavorativo
- Informazioni sui diritti e doveri dei cittadini stranieri

L'Ufficio Immigrazione della questura di Roma

L'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma ha attivato l'indirizzo e-mail immigrazione.rm@poliziadistato.it al quale i cittadini stranieri possono rivolgersi per richiedere informazioni sullo stato della propria convocazione ai fini del rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno elettronici "P.S.E.".

c. Servizi gestiti dalle organizzazioni sindacali

Centro Lavoratori Stranieri Immigrati-CELSI. CGIL

Tale Centro offre i seguenti servizi:

- Rinnovo permesso di soggiorno - carta di soggiorno
- Ricongiungimento familiare
- Ingresso in Italia
- Cittadinanza
- Asilo politico
- Centri di prima accoglienza
- Convenzioni bilaterali di previdenza
- Assunzione all'estero
- Convenzione Schengen
- Servizio legale
- Informazione sulle scuole d'obbligo e gli asili nidi
- Informazione sui diritti e doveri dei cittadini stranieri residenti.

Associazione Nazionale Oltre le Frontiere-ANOLF. CISL

L'ANOLF promuove una serie di attività al servizio degli immigrati, quali:

- consulenza e assistenza, finalizzate alla promozione dei diritti;

- processi formativi per l'acquisizione degli strumenti (lingua, cultura, normative) necessari per essere soggetti attivi di integrazione nella società, nonché preparazione ed aggiornamento professionale con le strutture della CISL;
- spinta alla socializzazione ed all'associazionismo tra gli immigrati;
- promozione di progetti, corsi, studi e ricerche, seminari e feste di incontro tra i popoli; cooperazione con i Paesi di provenienza degli immigrati (interventi e servizi in collaborazione con gli Enti della CISL);
- collaborazione con i sindacati dei Paesi di provenienza degli immigrati al fine di pervenire ad accordi bilaterali tra governi (pensioni, assegni familiari, lavoro autonomo, conversione patenti, ...);
- informazione con l'utilizzo dei media (stampa, radio e Tv);
- assistenza nell'ambito delle attività bancarie e delle rimesse verso i paesi di provenienza;
- assistenza, con l'utilizzo delle strutture CISL, per le vertenze di lavoro; assistenza diretta o attraverso l'intervento di enti ed organismi CISL, per tutte le altre esigenze economico-sociali.

I patronati

Oltre ai servizi tradizionali i patronati, sulla base del protocollo firmato con il Ministero dell'Interno, dal 2006 offrono un servizio specifico per i cittadini non comunitari di consulenza e assistenza gratuita nella compilazione delle domande di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, della carta di soggiorno e di richiesta della cittadinanza italiana.

d. Assistenza sanitaria

Ambulatori polispecialistici

Tre centri offrono questo servizio agli immigrati nel Comune di Roma: ANVER, Caritas e Medici Senza Frontiere, collocati rispettivamente nel V, III e I Municipio.

Studi dentistici

Gli immigrati che hanno bisogno di cure dentistiche possono rivolgersi a due centri, il Centro odontoiatrico Vincenziano o Dentisti in aiuto (Acse) entrambi nel I municipio.

Assistenza generica

Ci sono diversi centri che offrono servizi sanitari di carattere generico nel Comune di Roma:

- Centro stranieri S. Gallicano. Centro di riferimento nazionale per le malattie dell'immigrazione e della povertà.
- Asl roma – servizio per stranieri temporaneamente presenti (stp) . Rilascio del tesserino STP. Ai cittadini stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno sono garantite le cure ospedaliere urgenti o essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e le cure ambulatoriali. Inoltre, sono garantiti i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

- Servizio di Medicina Solidale e delle Migrazioni . Ambulatorio per immigrati attivo sul Territorio di Tor Bella Monaca. Offre servizi di: Rilascio tesserino STP, Visite di Medicina generale, Medicina Interna, Pediatria, Pediatria endocrinologica, Allergologia, Diabetologia, Cardiologia, Endocrinologia, Malattie infettive, Ginecologia, Malattie Sessualmente Trasmisibili, Ostetricia, Chirurgia generale, Chirurgia senologica, Chirurgia oncologica, Psichiatria, Neuropsichiatria infantile, Psicoterapia individuale e di gruppo, Neurologia, Otorinolaringoiatria, Ambulatorio infermieristico, Mediazione culturale, Diagnostica strumentale: ECG, ecografie; analisi di laboratorio (ematochimiche, microbiologiche, cito-istologiche), Odontoiatria.
- Casetta Salvamamme. Ex pronto soccorso dell' Ospedale San Camillo di Roma. Il servizio offre tutela alle donne di ogni nazionalità, anche senza permesso di soggiorno, tramite un percorso di assistenza. Il centro offre aiuto gratuito durante la gravidanza e dopo il parto.

e. Centri di accoglienza

Per quanto riguarda l'accoglienza agli immigrati la competenza è del Dipartimento V del Comune di Roma, che attraverso il suo Ufficio Immigrazione coordina l'attività di 16 centri convenzionati con organizzazioni del privato sociale. Il totale di posti letto disponibili è di 560 su un totale di oltre 4000 posti letto gestiti dalla Sala Operativa Sociale del Dipartimento V. Mentre questi ultimi sono aperti a tutte le categorie (italiani e stranieri), dei primi usufruiscono principalmente i rifugiati.

Ci sono inoltre 21 centri diurni di accoglienza socio-educativa per minori stranieri divisi in quattro tipologie: centri socio-educativi finalizzati alla prima infanzia (tra 0 e 6 anni), centri socio-educativi finalizzati all'integrazione preadolescente (tra 6 e 14 anni), centri aggregativi ed educativi per giovani stranieri, centri socio-educativi per il rafforzamento della cultura d'origine.

f. Altri servizi

ACLI Roma

Sportello per l'integrazione, in collaborazione con il Patronato Acli Roma, offre gratuitamente i seguenti servizi:

- domanda e rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, attesa occupazione, motivi familiari, gravidanza ecc;
- domanda di autorizzazione al lavoro subordinato, stagionale, autonomo ecc;
- carta di soggiorno per lavoro e motivi familiari;
- coesione familiare;
- ricongiungimento familiare;
- richiesta cittadinanza;
- servizi per il lavoro domestico: informazione sul contratto, collocamento e denuncia del rapporto di lavoro;
- centro di ascolto, assistenza e consulenza psicologica;
- conteggi Tfr, tredicesime, ferie, malattia, straordinari, giornate festive, assistenza notturna;

- compilazione bollettini Inps, dichiarazione sostitutiva del Cud;
- conciliazione tra datori e lavoratori/lavoratrici. Mediazione e solleciti pagamenti;
- ecc.

Lo sportello fornisce inoltre informazioni su tutte le Asl e le strutture autorizzate (associazioni, enti no profit ecc.) all'assistenza sanitaria e gratuita per gli immigrati. Tramite questo servizio gli immigrati possono venire a conoscenza anche di tutte le strutture che rilasciano i tesserini STP, ovvero i tesserini che consentono il diritto alla cura anche a coloro che sono privi di documenti.

Caritas Roma

La Caritas offre interventi di prima accoglienza (vitto, alloggio, assistenza sanitaria, vestiario...) e di seconda accoglienza (corsi di lingua, formazione professionale, inserimento lavorativo, consulenze a vario titolo...) attraverso i seguenti servizi:

- Centro Ascolto. L'attività del Centro è finalizzata fondamentalmente ai seguenti obiettivi: a) **accogliere italiani e stranieri immigrati in stato di bisogno;** b) **condividere con essi le ansie e le preoccupazioni che manifestano;** c) indirizzarli e sostenerli nel cammino di integrazione e/o di reinserimento nella società.
- Asilo Nido "Piccolo Mondo"
- Centro didattico interculturale "Celio Azzurro"
- Casa accoglienza. La Casa di Accoglienza di Colli Aniene ospita nuclei familiari o monoparentali e donne sole di provenienza straniera
- Centro accoglienza. I servizi offerti sono: l'alloggio, che può durare fino a nove mesi, la colazione e la cena, i corsi di italiano, ma soprattutto la possibilità di essere ascoltati e seguiti rispetto alle difficoltà che incontrano nell'iter dei documenti, nell'assistenza sanitaria e nell'inserimento socio-lavorativo in Italia.
- Centro Accoglienza per soggetti vulnerabili - vittime di tratta.

CNA di Roma con la collaborazione della Camera di Commercio di Roma
Servizio Tradurre Impresa, Ufficio per l'orientamento Imprenditoriale per gli stranieri, offre consulenza gratuita per accompagnare lo straniero nell'attività imprenditoriale sia nella fase di apertura che in quella di sviluppo.

1.3 Metodologia

Dopo aver sinteticamente tracciato il quadro di sfondo sulle caratteristiche dell'immigrazione a Roma e sui servizi attivati verso questo target dalle istituzioni pubbliche e non, presentiamo l'impianto dell'indagine qui realizzata. La ricerca ha indagato i servizi che le strutture territoriali dell'INCA CGIL offrono agli immigrati, in particolar modo dopo la firma del Protocollo del febbraio 2006, siglato tra il Ministero degli Interni ed il Patronato, per la consulenza e assistenza gratuita nella compilazione delle domande di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, della carta di soggiorno e di richiesta della cittadinanza italiana.

Nello specifico per il Lazio la scelta è caduta inevitabilmente sulla città di Roma, in quanto polo migratorio principale della regione. Per quanto riguarda la struttura dell'INCA, è stata

scelta la sede di Roma Centro, perché in passato è stata la sede Provinciale dell'INCA e perché è situata nel quartiere dell'Esquilino: la sua importanza storica e la sua collocazione in un quartiere caratterizzato da una cospicua presenza d'immigrati che qui vivono e lavorano rendono questa sede un osservatorio privilegiato per la realizzazione del presente studio.

L'indagine si è avvalsa di due strumenti di rilevazione:

1) Una griglia semistrutturata, somministrata agli operatori in sede. Nello specifico sono state svolte quattro interviste. Una è stata rivolta al direttore della sede di Roma Centro, mentre le altre hanno coinvolto tre operatori, due dipendenti INCA a tempo pieno, e un volontario che opera sia presso la sede INCA di Roma Centro che presso il CELSI-Centro Lavoratori Stranieri Immigrati. La scelta è ricaduta su questi tre operatori in quanto gli unici, fra quanti si sono occupati delle pratiche relative ai PdS, presenti in sede durante lo svolgimento dell'indagine (ottobre-novembre 2007)⁸⁷.

2) Un questionario strutturato somministrato a 50 utenti stranieri non comunitari che si sono rivolti a questa sede dell'INCA nel periodo durante il quale è stata realizzata la ricerca. Nella fase di somministrazione dei questionari (ottobre-novembre 2007) sono state riscontrate delle difficoltà nella fase di contatto con gli utenti stranieri, dovute principalmente al fatto che, in questo periodo, per quanto riguarda le pratiche relative ai PdS l'INCA operava durante due sole mezzeggiornate a settimana, accettando un massimo di cinque appuntamenti giornalieri. Minori difficoltà sono state invece riscontrate per la realizzazione delle interviste con gli utenti.

⁸⁷ Altri operatori erano al momento impegnati in corsi di formazione, comunque non inerente alle pratiche del permesso di soggiorno.

2. I servizi forniti alle persone immigrate dalla sede INCA di Roma Centro

2.1. Le scelte d'intervento dell'INCA: il consolidamento di un impegno tradizionale

L'INCA nazionale è il soggetto che definisce i principi generali di regolamentazione dei diversi servizi erogati. La gestione concreta e l'organizzazione dei servizi è invece decentrata verso le sedi territoriali locali.

La sede INCA di Roma centro è ubicata nell'Esquilino, tradizionale quartiere d'immigrazione nella capitale. I primi stranieri ad insediarsi nella zona lo fanno durante gli anni '70 e sono soprattutto ambulanti nordafricani, esuli cileni e i primi cinesi. È nella seconda metà degli anni '80 che si assiste all'arrivo di comunità più numerose provenienti prevalentemente dal Bangladesh, dalla Cina, e posteriormente dalle Filippine e dall'Africa subsahariana. Nel corso degli anni '90, in maniera simile a quanto accade per l'intero territorio nazionale, anche in questa zona si verifica un'ulteriore diversificazione delle nazionalità e al contempo si moltiplicano le attività commerciali di migranti provenienti dalla Cina e dal sub-continente indiano che caratterizzano tutt'oggi il quartiere⁸⁸.

La sede INCA di Roma centro si trova attualmente all'interno di uno dei palazzi della CGIL regionale. Questa sede dispone di un totale di 9 operatori⁸⁹, di cui, fino a poco tempo fa, quattro erano impegnati nelle attività relative al rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno. Dall'estate scorsa, per motivi di organizzazione interna legati alla partecipazione di alcuni operatori a corsi di aggiornamento e al carico di lavoro maggiore in altri servizi, a occuparsi di queste pratiche è rimasto un solo operatore. Si tratta di un volontario che da tre anni lavora anche al CELSI e che, dalla firma del Protocollo, si divide tra questi due sportelli. A questo volontario recentemente è stata affiancata una seconda operatrice anche lei in "doppia veste" CELSI/INCA.

I profili formativi e professionali dei diversi operatori sono disomogenei per età, anzianità all'interno della struttura, percorso professionale, ecc. Si nota però la comune mancanza di una formazione specifica nel campo dell'immigrazione.

Sebbene la preparazione e la formazione dell'operatore sono certamente dei tasselli importanti per garantire un'erogazione efficace e per assicurare l'efficienza del servizio, un elemento altrettanto importante è dato dal comportamento e l'atteggiamento dell'operatore. Nel caso della sede INCA di Roma centro, abbiamo riscontrato durante il periodo di indagine una netta prevalenza di situazioni di relazione positiva tra operatore e utente.

Grazie alla sua ubicazione all'interno del quartiere Esquilino, alla vocazione sociale del sindacato e del patronato e alla centralità e importanza storica di questa sede, l'INCA di Roma centro è impegnata nel campo dell'immigrazione da molti anni. È stato attraverso i tradizionali servizi di previdenza e di tutela in generale, che si sono stabiliti i primi rapporti tra l'INCA e gli immigrati. La vicinanza e la stretta collaborazione con una struttura consolidata nei servizi agli stranieri come il CELSI hanno sicuramente inciso in modo positivo in questo processo. I servizi tradizionali maggiormente richiesti dagli stranieri erano gli assegni familiari, la domanda di pensione, il controllo dei contributi, l'invalidità civile, le domande di disoccupazione e il servizio infortuni.

⁸⁸ Per una ricostruzione approfondita dei processi d'immigrazione nel quartiere Esquilino si veda Mudu P., *Gli Esquilini: contributi al dibattito sulle trasformazioni nel rione Esquilino dagli anni settanta al duemila*, http://w3.uniroma1.it/cisroma/1%20TERRITORI%20DI%20ROMA_MUDU.pdf; Samgati, *Il Mondo in casa. Storie da una piazza italiana*, Laterza 2006.

⁸⁹ Di cui sette a tempo pieno e due *part time*.

Come abbiamo già accennato, una svolta importante nelle attività dell'INCA rivolte agli immigrati è stata la firma, nel febbraio 2006, del protocollo con il Ministero dell'Interno per la consulenza e assistenza gratuita nella compilazione delle domande di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, della carta di soggiorno e di richiesta della cittadinanza italiana. Infatti, per agevolare le procedure di rilascio e rinnovo del Permesso e della Carta di soggiorno nel mese di febbraio 2006 il Ministero dell'interno ha siglato una convenzione con Poste Italiane Spa e due distinti protocolli con ANCI e con gli istituti di patronato aderenti al CE.PA- Centro Patronati, al C.I.P.L.A-Comitato di Intesa tra i Patronati dei Lavoratori Autonomi, al C.I.P.A.S-Coordinamento Istituti di patronato e di Assistenza Sociale, al CO.P.A.S-Coordinamento dei Patronati di Assistenza Sociale. A seguito di queste intese i cittadini stranieri che devono provvedere al rilascio o al rinnovo del proprio titolo di soggiorno (escluse alcune tipologie), dall'11 dicembre 2006 non devono presentare le domande direttamente all'ufficio immigrazione della questura, ma devono inoltrarle tramite gli uffici postali abilitati, previa predisposizione della documentazione da parte degli uffici dei patronati e dei comuni⁹⁰. Questi servizi offerti dai patronati sono completamente gratuiti per gli utenti e non è nemmeno necessario il tesseramento al sindacato di riferimento.

Dal momento della firma del Protocollo, e prima dell'effettiva entrata in vigore, per gli operatori INCA della sede di Roma centro è stato realizzato un breve corso di formazione, della durata di due giorni, organizzato dalla stessa sede in collaborazione con il CELSI. Il corso verteva sulla normativa generale sull'immigrazione e sul programma informatico delle Poste che gli operatori avrebbero dovuto utilizzare per la compilazione delle domande. L'iniziale inesperienza degli operatori, insieme ai numerosi problemi tecnici legati al funzionamento del portale delle Poste, hanno creato in un primo momento, a detta di tutti gli operatori, diversi disagi nella gestione di questo servizio.

Sul versante dell'organizzazione del servizio, mentre inizialmente si era deciso di impiegare tutti gli operatori nelle pratiche per il PdS e di garantire il servizio cinque giorni a settimana, dal mese di dicembre del 2006 si è preferito, per motivi di gestione interna, concentrare il servizio nelle attuali due mezze giornate e non coinvolgendo tutto il personale della sede. Da quel momento l'INCA di Roma centro ha sempre lavorato due mezze giornate a settimana. In concreto, il martedì pomeriggio (14.30-17.00) e il mercoledì mattina (09.00-12.30).

Il servizio attualmente funziona su appuntamento, che gli utenti possono prendere sia allo sportello del CELSI che direttamente all'INCA⁹¹. Insieme all'appuntamento vengono fornite delle schede informative sui documenti necessari per svolgere la pratica. Il lavoro di *front-office*, quindi, consiste nella consegna di due fogli di carta, uno con la data e l'ora dell'appuntamento e un altro con le informazioni relative ai documenti da presentare. Alcuni degli operatori intervistati hanno manifestato il bisogno che questa attività sia più strutturata e professionalizzata in modo di facilitare sia l'utente che l'operatore, poiché, più concrete e personalizzate saranno le informazioni iniziali, più completa sarà la documentazione portata dagli immigrati all'appuntamento e più veloce ed efficace sarà il

⁹⁰ Sia i Patronati che i Comuni, infatti, hanno direttamente accesso al portale di Poste italiane. Questi, quindi, possono effettuare direttamente la compilazione *on line* delle domande, procedendo anche alla stampa. A seguire, le persone devono comunque recarsi negli uffici postali abilitati per spedire tutta la documentazione.

⁹¹ Prima della scorsa estate, la struttura INCA accettava mediamente dieci appuntamenti giornalieri, mentre da settembre, per i motivi precedentemente elencati riguardo la mancanza di operatori, si sono ridotti alla metà, ovvero quattro o cinque al giorno.

lavoro dell'operatore⁹². La incompletezza delle schede, la scarsità di indicazioni ed infine la velocità di comunicazione nel lavoro di *front-office* possono essere considerate delle disfunzioni non secondarie che condizionano negativamente la relazione servizio – utente.

Il sistema degli appuntamenti è stato stabilito in una fase successiva all'avvio delle attività legate al protocollo. Inizialmente, infatti, gli utenti si presentavano direttamente in sede e aspettavano il proprio turno stabilito in base all'arrivo. Questo meccanismo creava diversi disagi, sia all'utenza che agli operatori, per la grande affluenza iniziale che provocava tempi di attesa molto lunghi, e per la mancanza d'informazione relativa ai documenti necessari per le pratiche. Gli utenti erano spesso costretti a tornare diverse volte prima di poter portare a termine la pratica.

Mentre i problemi relativi ai tempi di attesa e alla gestione dell'afflusso degli utenti sono stati risolti nel tempo, altre difficoltà presenti sin dall'inizio, come quelle linguistiche, permangono ancora. Non è, infatti, previsto l'affiancamento agli operatori di mediatori linguistici o culturali. Questo ruolo è spesso svolto dai figli o da connazionali che accompagnano gli stranieri e che sopperiscono alle mancanze linguistiche degli utenti e degli operatori.

Per quanto riguarda il lavoro di *back office*, non è stata ancora creata una banca dati e per il momento la memoria delle pratiche realizzate è rappresentata dalla fotocopia in formato cartaceo della documentazione presentata per ogni pratica. Questo materiale viene solo archiviato e rispetto alle informazioni contenute non è stata realizzata nessun tipo di elaborazione statistica né qualitativa. Sull'intera provincia di Roma, dalla firma del protocollo, l'INCA ha realizzato n. 2795 pratiche *on line* per i permessi di soggiorno, che rappresentano circa il 40% del totale delle pratiche realizzate nella provincia di Roma. Gli altri soggetti firmatari dello stesso protocollo hanno raggiunto il seguente numero di pratiche *on line*: l'INAS n. 536, l'ITAL n. 2958 e l'ACLI n. 708.

Come detto, la mancanza di un archivio informatizzato non permette di andare oltre questo dato quantitativo aggregato per tutta la provincia di Roma. L'esistenza di un archivio di questo tipo offrirebbe strumenti per un'analisi più completa e approfondita sull'andamento del servizio. Anche secondo gli operatori intervistati, una banca dati dedicata agli utenti non comunitari sarebbe uno strumento di grande utilità, proprio per capire se nel corso del tempo c'è stato un cambiamento nell'andamento dell'utenza straniera che si è rivolta a questa sede dell'INCA in merito alla tipologia di servizi richiesti, al paese di provenienza, al genere, all'età, al tipo di occupazione, al tempo di permanenza in Italia, ecc.

Infine, per quanto concerne la visibilità dei servizi offerti agli stranieri, la sede INCA di Roma centro non ha realizzato campagne pubblicitarie e informative *ad hoc*. Al momento della firma del protocollo, l'INCA nazionale ha realizzato un forte campagna di informazione attraverso messaggi radiofonici in diverse lingue e attraverso la disseminazione di volantini pubblicitari. Sono stati inoltre realizzate delle inserzioni nei giornali locali e in altre pubblicazioni dedicate specificamente all'immigrazione. La struttura

⁹² Un esempio frequente riguarda la possibilità o meno di cambiare la tipologia del proprio PdS (da studio a lavoro, da motivi familiari a lavoro, ecc.). Mentre attualmente l'utente dovrebbe rivolgersi per queste informazioni al CELSI e per la pratica all'INCA, un lavoro di *front-office* più articolato permetterebbe all'INCA stesso di fornire queste informazioni agevolando la procedura e risparmiando all'utente di dover andare in due diversi sportelli. Infatti guardando alle schede informative, queste sembrano risentire di un eccesso di termini tecnici e a dare per scontata una certa familiarità del migrante con i diversi uffici dell'amministrazione pubblica.

di Roma centro ha invece fatto affidamento sul proprio radicamento nel territorio e sul passaparola spontaneo fra gli utenti stranieri. Vi è nei fatti l'opinione diffusa che l'utente straniero sia un utente "assicurato": dal momento che ha necessariamente bisogno di rinnovare il PdS, si rivolgerà quasi automaticamente ai servizi offerti dai patronati. Infatti, come vedremo nel capitolo successivo, sono le reti parentali, amicali e dei connazionali che attraverso il passaparola guidano l'utenza straniera verso i servizi offerti dall'INCA di Roma centro. Ovviamente, questo sistema avvantaggia una sede ben radicata sul territorio come quella di Roma centro, che inoltre collabora a stretto contatto con un'altra struttura, il CELSI, a sua volta ben radicata all'interno delle comunità immigrate. Tuttavia, non va sottovalutata la possibilità di un forte numero di contatti mancati perché mai pervenuti, di contatti dirottati da informazioni scarse o non comprese, di eccessiva complessità dell'avvicinamento/orientamento al servizio. Insomma, restano ancora delle zone grigie che richiederebbero una maggiore attenzione per assicurare l'incontro tra servizio e utenza attraverso soprattutto degli strumenti informativi, anche di tipo pubblicitario, non solo dei servizi INCA, ma anche degli altri offerti dalla CGIL e di cui abbiamo registrato una pressoché totale mancanza di conoscenza da parte degli utenti stranieri del servizio PdS dell'INCA. Sarebbe quindi utile investire in comunicazione pensando alla nuova utenza, ovvero lavorare nell'ottica di soggetti con differenti background di riferimento, che non necessariamente conoscono il sindacato o la CGIL, curando i messaggi, con l'uso di lingue diverse, attraverso l'utilizzo di contenuti adeguati, etc.

2.2. Nuovi servizi per nuovi cittadini? L'offerta dell'INCA

Se si passa ad analizzare i modelli di intervento o le modalità adottate dall'INCA per fronteggiare le problematiche poste dalla nuova utenza, l'offerta di servizi dell'INCA si può collocare lungo un continuum che va dalla minima alla massima differenziazione rispetto alle prestazioni e alle modalità erogative utilizzate per la clientela italiana. Nel caso della sede di Roma centro possiamo parlare di:

- ⇒ Servizi indifferenziati – I servizi offerti indistintamente a italiani e stranieri, senza alcuna differenza per contenuti e modalità erogative.
- ⇒ Servizi "dedicati" – Servizio offerti esclusivamente a stranieri, con differenze nelle modalità erogative e nei contenuti.

– 2.2.1. I servizi rivolti a tutti i cittadini

Per quanto riguarda i primi, l'INCA offre infatti agli utenti non comunitari lo stesso tipo di servizi che vengono garantiti ai cittadini italiani, dalla possibilità di poter accedere ai servizi socio-previdenziali come la pensione, alla sanità, alle politiche familiari e al welfare locale. Stando alle testimonianze della maggior parte degli operatori intervistati, le attività rivolte agli immigrati iniziano ad avere un'incidenza sempre più rilevante sull'operato generale dell'INCA. La maggiore presenza tra gli utenti di cittadini non comunitari che si rivolgono a questa sede, non si riscontra solamente nella richiesta dei servizi relativi al rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, ma anche nella domanda degli altri tipi di prestazioni che in generale vengono offerte dalle strutture INCA presenti nel territorio.

Secondo gli operatori intervistati gli utenti immigrati sembrano rivolgersi all'INCA soprattutto per il conteggio dei contributi, per le domande di disoccupazione, per informarsi in merito all'esistenza di accordi o convenzioni bilaterali in materia previdenziale tra il proprio paese d'origine e l'Italia, per controllare il corretto versamento dei contributi operato dal datore di lavoro o per chiedere delle informazioni relative al proprio diritto alla pensione. A tal proposito, come ha osservato una delle operatrici intervistate, sono pochi gli utenti stranieri a conoscenza della normativa⁹³ che regola la materia pensionistica nel caso di lavoratori non comunitari che lasciano il territorio italiano definitivamente. Infatti, dopo l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini nel 2002, la disciplina del trattamento previdenziale dei lavoratori non comunitari che tornano nel loro paese d'origine ha subito alcune modifiche. Come abbiamo già sottolineato, in precedenza ai lavoratori non stagionali che tornavano in patria veniva riconosciuto, indipendentemente da accordi di reciprocità tra l'Italia e il loro Paese, il diritto ad ottenere la restituzione dei contributi versati fino a quel momento, maggiorati del 5%. Con la nuova legge questa possibilità è stata annullata e il godimento dei diritti previdenziali viene condizionato al raggiungimento del 65 anno di età, sia per gli uomini che per le donne. Con questa modifica si introduce di fatto una sperequazione di diritti, giacché le lavoratrici comunitarie conseguono in regime retributivo la pensione a 60 anni⁹⁴.

Altre prestazioni frequentemente richieste sono: le domande per gli assegni familiari e le richieste di invalidità. Inoltre, prima della firma del Protocollo del 2006, ci sono state altre normative specifiche per gli immigrati che, per la natura del patronato, hanno visto coinvolta la struttura in prima persona. Ad esempio, fino al 1995 i lavoratori non comunitari che avessero cessato l'attività lavorativa in Italia rientrando nel proprio Paese d'origine non avevano la possibilità di richiedere la restituzione dei contributi versati in loro favore presso forme di previdenza obbligatoria. L'entrata in vigore della Legge n. 335/95 ha previsto tale possibilità, consentendo, quindi, ai suddetti lavoratori la facoltà di richiedere, nei casi in cui la materia non fosse regolata da convenzioni internazionali, la liquidazione dei contributi versati⁹⁵. Con l'entrata in vigore della Legge del 10/9/2002 n. 189 (cosiddetta Bossi/Fini) e successive modifiche apportate al Testo Unico (art.18) tale possibilità è, di nuovo, venuta meno. Comunque, nell'arco di tempo in cui questo è stato possibile (1996-2002) sono stati molti gli immigrati che si sono rivolti all'INCA per questa richiesta.

⁹³ Legge 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.), art. 18

⁹⁴ Attualmente, per percepire le pensioni calcolate con il sistema contributivo, quindi per coloro che hanno versato contributi a partire dal 1996, non è necessario aver maturato il minimo di 5 anni contributivi previsti dalla legge per gli italiani. Questo requisito è invece indispensabile per liquidare le pensioni calcolate secondo il sistema retributivo o misto, quindi per coloro che hanno versato contributi prima del 1996. Un'altra differenza rispetto agli italiani riguarda la morte del lavoratore prima del compimento dei 65 anni. In questo caso non spetterà ai superstiti alcuna pensione, in quanto la posizione contributiva deve ritenersi efficace solo al raggiungimento dei 65 anni di età. Ai superstiti viene riconosciuta solo la liquidazione dell'indennità una tantum. Se invece il decesso avviene dopo i 65 anni, agli eredi spetterà la pensione secondo i principi generali stabiliti per i lavoratori italiani.

⁹⁵ Il Testo Unico 286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ribadiva tale previsione che riguardava in modo particolare gli extracomunitari lavoratori subordinati a tempo indeterminato e determinato (art.22), e i lavoratori extracomunitari assunti con contratto di lavoro stagionale (art.25).

Un ulteriore esempio riguarda l'applicazione della normativa che dal 1998⁹⁶ permetteva a chi era in possesso dei requisiti generali e di un regolare permesso di soggiorno di fare richiesta per l'assegno sociale. Con la legge finanziaria per il 2001⁹⁷, questa possibilità è stata ridotta solo a coloro in possesso della Carta di soggiorno. In questo caso l'INCA ha portato avanti, e vinto, delle cause pilota a tutela di immigrati che, avendo fatto domanda per l'assegno sociale con solo il permesso di soggiorno entro i termini in cui il dispositivo di legge era in vigore, se lo erano visto rifiutare.

Gli operatori intervistati durante la ricerca non sono stati in grado di quantificare l'effettiva incidenza dei servizi rivolti agli utenti immigrati sul totale dei servizi erogati dalla sede romana dell'INCA. Soltanto due degli operatori intervistati hanno tentato una stima, riferendo che i servizi erogati a utenti stranieri ricoprono circa un terzo del totale dell'attività. Guardando invece alle sole pratiche relative al Protocollo del 2006, queste sono numericamente poco rilevanti, in quanto come detto, l'INCA di Roma centro rilascia tra i dieci e i venti appuntamenti alla settimana a seconda della disponibilità di operatori. Inoltre tali appuntamenti necessitano di tempi mediamente lunghi, incidendo quindi in misura importante sul totale del tempo dedicato dall'INCA all'insieme degli utenti.

In ogni caso, attualmente, e tenendo conto che il servizio di rinnovo del PdS è attivo solo due mezze giornate a settimana, gli operatori calcolano una media di venti o trenta utenti stranieri a settimana per la totalità dei servizi offerti. La maggiore concentrazione di utenti stranieri per gli altri servizi si registra il giovedì, tradizionale giorno libero dei lavoratori dei servizi domestici e di cura. L'affluenza di persone straniere per i servizi tradizionali dell'INCA è rimasta sostanzialmente invariata nel corso degli ultimi anni e, rispetto ai servizi richiesti, questi sono stati prevalentemente gli stessi, tranne che per un leggero aumento in tempi recenti di richieste legate ai servizi pensionistici. L'affluenza invece di utenti per il rinnovo del Permesso di soggiorno si è notevolmente diluita rispetto ai primi mesi dall'avvio del servizio.

– 2.2.2. I servizi dedicati

Per quanto riguarda i servizi “dedicati”, questi sono, come abbiamo più volte accennato, quelli inerenti al Protocollo firmato con il Ministero dell'interno per la assistenza nella richiesta del rilascio o rinnovo del Permesso o la Carta di soggiorno. Il procedimento per il rinnovo del permesso di soggiorno è alquanto difficoltoso e lungo, specialmente nei casi di ricongiungimento familiare o se i figli sono a carico dei genitori, e può richiedere tra i venticinque minuti per le pratiche più semplici fino a più di un ora per quelle più complesse.

Considerando il caso più semplice, ovvero il rinnovo di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, la procedura si svolge secondo il seguente iter: l'utente, dopo aver preso appuntamento, si presenta alla sede dell'INCA con la documentazione richiesta. I

⁹⁶ L'art. 41 del Decreto Legislativo 25/7/1998 n.286 aveva previsto che gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno per durata non inferiore all'anno siano equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e prestazioni di assistenza sociale, tra le quali sono incluse quelle previste dalla normativa vigente in favore di ciechi, sordomuti ed invalidi civili.

⁹⁷ L'art. 80, comma 19, della legge 23/12/2000 n. 388 ha previsto che l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno nonché ai minori iscritti nella loro carta di soggiorno.

dati estratti da questa documentazione vengono quindi inseriti nel portale delle Poste Italiane, memorizzati e stampati in duplice copia. L'utente dovrà recarsi personalmente alle Poste con la pratica, ed infine sarà la Posta stessa che nell'arco di qualche mese lo contatterà per la consegna del nuovo permesso di soggiorno. Una volta terminata l'operazione dell'inserimento dei dati, l'operatore non ha alcun controllo sullo stato di avanzamento della pratica. Per conoscerlo, l'operatore INCA dovrebbe contattare l'utente stesso, al quale le Poste hanno consegnato un codice d'identificazione con cui è possibile attraverso il portale delle Poste sapere a che punto si trova la propria pratica. Gli operatori intervistati sostengono che in certi casi, per conoscere lo stato di avanzamento delle pratiche, la sede di Roma centro si è avvalsa dell'aiuto del CELSI, che da tempo fornisce questo tipo di servizi agli immigrati e mantiene un rapporto diretto con la questura.

Ad eccezione delle pratiche relative al PdS, alla Carta di Soggiorno e alla richiesta di cittadinanza italiana, e alle pratiche per le pensioni di invalidità e di accompagnamento, che per quanto concerne i migranti vengono concesse per legge solo a coloro che sono in possesso della Carta di Soggiorno, i servizi erogati dall'INCA agli utenti italiani e stranieri sono identici.

La sede INCA di Roma centro, occupandosi da sempre di stranieri, costituisce un punto di riferimento a Roma anche per le altre Camere del Lavoro che, non essendo attrezzate per affrontare certi tipi di attività e di esigenze, dirigono la propria utenza verso questa sede. Parte degli utenti stranieri che si rivolgono alla sede INCA di Roma centro proviene infatti da altre zone di Roma, ed in alcuni casi anche da comuni limitrofi. Nella struttura di Roma centro di conseguenza si sono a volte creati problemi di sovraffollamento soprattutto subito dopo l'entrata in vigore del Protocollo. Durante questo periodo gli appuntamenti venivano fissati anche a distanza di due o tre mesi dal momento della richiesta. Inoltre, fatto salvo l'operatore volontario, dopo la firma del Protocollo non vi è stato un conseguente aumento dell'organico, a fronte di un'utenza che è invece aumentata considerevolmente.

Attualmente comunque questa sede dell'INCA, soprattutto attraverso la modalità degli appuntamenti, riesce ad assorbire quasi tutte le richieste che provengono da parte dei cittadini stranieri in tempi brevi e quando questo non è possibile, oppure quando il servizio richiesto non rientra tra le competenze dell'INCA, l'utenza viene reindirizzata altrove. Secondo gli operatori intervistati, l'utenza straniera non ha mai espresso richieste relative all'introduzione di nuovi servizi o al miglioramento di quelli già esistenti. Le uniche difficoltà si sono registrate in fase di prima attivazione dei servizi previsti dal Protocollo.

2.3. La rete territoriale dell'INCA: un partenariato privilegiato

Il lavoro in rete può costituire uno strumento indispensabile per lo sviluppo di servizi coordinati e integrati, promuovendo nuovi metodi di lavoro, nuove strategie e nuove relazioni. Durante la nostra indagine è stato richiesto ai diversi soggetti intervistati se, e in che modo, la sede INCA di Roma centro fosse in rete con le altre strutture INCA presenti sul territorio, con l'INCA nazionale, con le altre strutture territoriali della CGIL e con altri enti pubblici e non che a livello romano si occupano di immigrazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ovvero, i rapporti con le altre sedi INCA di Roma e Lazio, gli intervistati hanno dichiarato che, sebbene esista un coordinamento regionale e che a livello formale risultino diversi passaggi di orientamento e indirizzo, questa azione di sistema non è ancora sufficientemente strutturata relativamente ai nuovi servizi offerti agli

immigrati. Rispetto al coordinamento e la messa in rete con e altre strutture INCA di Roma, il coordinamento centrale si dovrebbe realizzare in questa sede, ma di fatto è episodico e non continuativo. Oltre a dare continuità e maggiore strutturazione al rapporto con le altre sedi INCA, potrebbe essere utile inserire dei momenti di incontro e scambio di esperienze e buone pratiche tra i diversi operatori del territorio. Allo stesso modo, i contatti e i momenti di coordinamento con l'INCA nazionale riguardo il servizio per il PdS sembrano anch'essi diminuiti nel corso del tempo.

Quanto ai rapporti esistenti fra l'INCA di Roma centro e le altre strutture e servizi della CGIL a livello territoriale, soltanto con il CELSI esiste un rapporto strutturato e costante nella progettazione e implementazione del servizio per il PdS. Fra queste due strutture vi è, infatti, piena sinergia. Al momento della firma del Protocollo del 2006, né la struttura né gli operatori INCA disponevano delle conoscenze e competenze sufficienti per affrontare le nuove responsabilità. A questa situazione si è ovviato attraverso una stretta collaborazione con il CELSI sin dall'inizio. Questa struttura ha infatti provveduto alla formazione iniziale e ad un costante accompagnamento rivolto agli operatori INCA destinati a questo servizio. Attualmente, la complementarietà tra queste due strutture per quanto concerne il rinnovo del PdS è testimoniata dal fatto che l'unico operatore attivo in questo servizio è allo stesso tempo un operatore del CELSI. Inoltre, un secondo operatore del CELSI è presente e collabora in sede INCA nelle due mezze giornate dedicate al rinnovo del PdS. Il CELSI, infine, svolge un'importante funzione di interfaccia fra la sede INCA e la questura in mancanza di altri canali formali diretti. Gli operatori hanno, infatti, manifestato la necessità di attivare canali di comunicazione e confronto sia con la questura che con le Poste, anche attraverso un semplice sistema di contatti telefonici diretti.

Con le altre strutture e servizi della CGIL, invece, relativamente alle tematiche qua in esame, non vi sono rapporti strutturati. Questo ovviamente non toglie che le differenti strutture informino gli utenti sui servizi e le prestazioni garantite dai diversi uffici della CGIL.

La sede INCA di Roma centro ha dei forti rapporti sia con il Comune di Roma che con i diversi municipi essendo parte della rete del Segretariato Sociale e delle Porte Sociali, un progetto del comune di Roma il cui obiettivo è quello di facilitare e promuovere l'accesso di tutti i cittadini ai servizi sociali pubblici e del privato sociale. Ovviamente, all'interno del pubblico a cui è destinata questa rete ci sono anche i cittadini immigrati. Quest'ultimi però non ne hanno usufruito a pieno, sia perché il progetto in generale non è stato sufficientemente pubblicizzato, sia perché i cittadini non comunitari, per poter accedere ai servizi messi a disposizione, devono rispondere ad una grande quantità di requisiti.

Un lavoro di rete simile, con servizi specifici per l'utenza straniera o con altri enti ed strutture che a livello territoriale si occupano di immigrazione è ancora tutto da costruire.

3. Chi sono gli utenti immigrati?

3.1. *La percezione degli operatori*

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare nel capitolo precedente, la sede INCA di Roma centro non dispone di un sistema di archiviazione informatizzato né di una banca dati. Le informazioni riportate in questo paragrafo fanno riferimento quindi a delle stime fornite, in base alla loro esperienza, dal direttore e dagli operatori della struttura coinvolta nella nostra indagine.

In prima battuta, la percezione generale rispetto alla ripartizione in base al genere dell'utenza straniera è che a questa sede si rivolgano in generale più donne che uomini, e molto frequentemente anche interi nuclei familiari. Per quanto riguarda l'età degli utenti stranieri, inoltre, gli intervistati hanno segnalato che, mentre ai servizi tradizionali dell'INCA si rivolgono persone di un'età prevalentemente superiore ai quarant'anni, per il servizio di assistenza per il rilascio e rinnovo dei documenti di soggiorno lo spettro anagrafico è notevolmente più ampio.

Guardando poi alla nazionalità delle persone che si rivolgono a questa sede, gli intervistati indicano alcuni dei paesi del nord Africa, in concreto il Marocco e la Tunisia, come area di provenienza di molti degli utenti stranieri che usufruiscono dei servizi tradizionali, in particolare quelli relativi alla richiesta dell'assegno sociale, invalidità civile e previdenza in generale. Il servizio sul PdS, sempre secondo gli intervistati, coinvolge un numero maggiore di nazionalità, in particolare cittadini filippini, peruviani, ecuadoriani, del Bangladesh, dello Sri Lanka e dell'Europa centro-orientale. Per quanto riguarda quest'ultimi, la recente entrata della Romania nell'Unione Europea ha provocato una notevole diminuzione dell'utenza proveniente da quest'area, ed attualmente i paesi d'origine degli stranieri non comunitari europei sono Ucraina e Moldavia. L'afflusso della comunità cinese, discreto da un punto di vista numerico nei primi mesi in cui questo servizio è stato erogato, è andato recentemente diminuendo. Non si registra, invece, un numero rilevante di utenti provenienti dal Africa sub-sahariana.

Gli intervistati concordano anche sulle attività lavorative prevalenti tra gli immigrati. Vi è una larga maggioranza di lavoratrici coinvolte nei lavori domestici e di cura tra le donne, mentre tra gli uomini la maggior parte degli utenti lavora in campo edile, nel commercio, in fabbrica o nei servizi privati alla persona.

Gli intervistati sono inoltre dell'avviso che gran parte degli utenti stranieri che si rivolgono ai loro servizi viva in Italia da diversi anni. Si riscontra comunque una discreta presenza di persone giunte più recentemente, che a dire degli intervistati vengono a conoscenza dei servizi erogati dall'INCA grazie all'efficacia del meccanismo del passaparola.

Di solito, gli immigrati che si rivolgono all'INCA di Roma centro non conoscono il sindacato o di questo conoscono soltanto i servizi che esso offre. Gli operatori segnalano che l'avvicinamento al sindacato da parte degli immigrati avviene di solito tramite il CELSI. Attualmente gli operatori intervistati vedono il patronato, soprattutto dopo la firma del Protocollo con il Ministero dell'Interno, come una possibile porta per la conoscenza e l'adesione al sindacato degli immigrati. Gli stranieri quindi, non arriverebbero all'INCA perché conoscono la CGIL, ma piuttosto, sono in molti ad arrivare alla CGIL tramite i servizi offerti dal patronato.

3.2. La nostra rilevazione

Come abbiamo illustrato nel paragrafo dedicato alla metodologia, l'indagine relativa all'utenza immigrata della sede INCA è stata realizzata con l'ausilio di n. 50 questionari strutturati somministrati alle persone straniere non comunitarie che si sono rivolte all'INCA di Roma centro nel periodo tra il 16 ottobre e il 14 novembre.

– 3.2.1. Il loro percorso migratorio e la loro storia.

Innanzitutto bisogna sottolineare che, nell'arco dei due mesi in cui si è svolta l'indagine, l'utenza straniera che si è rivolta alla struttura dell'INCA di Roma centro era composta in prevalenza da donne. Difatti, su cinquanta persone che sono state intervistate, trentasei sono donne e quattordici sono uomini.

Per quanto riguarda l'età, gli utenti sembrano concentrarsi principalmente nella fascia compresa tra i 25 e i 35 anni (18 persone del campione) seguiti da coloro che hanno tra i 36 e i 50 anni (16 persone del campione). Mentre la fascia d'età meno rappresentata è quella sotto i 25 anni, con solo due persone. Infine la fascia d'età più alta, quella tra i 51 e i 65 anni, comprendeva 11 degli intervistati. Non è stata intervistata nessuna persona *over* 65.

Gli immigrati interpellati nel corso dell'indagine appartengono a diverse nazionalità, ma i paesi maggiormente rappresentati sono stati le Filippine e il Bangladesh, rispettivamente con 10 e 7 utenti. Per gli altri paesi la presenza non è stata così significativa, i dati più rilevanti sono stati riportati dall'Albania, con 4 utenti intervistati, seguiti da due paesi dell'America Latina, (Ecuador e Perù) ed uno del Magreb, (il Marocco) ciascuno con 3 intervistati. Le altre nazionalità, tra cui prevalgono coloro che provengono dal continente africano, sono rappresentate da 1 o 2 utenti come si può osservare dalla tabella sottostante.

Tab. 1. Paesi di provenienza degli utenti non comunitari

Paese	
Filippine	10
Bangladesh	7
Albania	4
Ecuador	3
Marocco	3
Perù	3
Brasile	2
Etiopia	2
India	2
Nigeria	2
Tunisia	2
Capo Verde	1
Colombia	1
Congo	1
Egitto	1

Ghana	1
Kenya	1
Mauritius	1
Sri Lanka	1
Sudan	1
Ucraina	1
Totale	50

Fonte: Indagine Ires

Per quanto riguarda lo stato civile, si può osservare che tra i 50 cittadini non comunitari intervistati, 20 risultano essere celibi o nubili, e nello specifico gli uomini sono 7 e le donne 13, mentre 22 sono coniugati, di cui 7 uomini e 15 donne. Gli altri utenti intervistati, tutte donne, sono suddivise tra quattro vedove, due separate di fatto, una convivente con il partner e una divorziata.

Tab. 2 Intervistati per stato civile e sesso

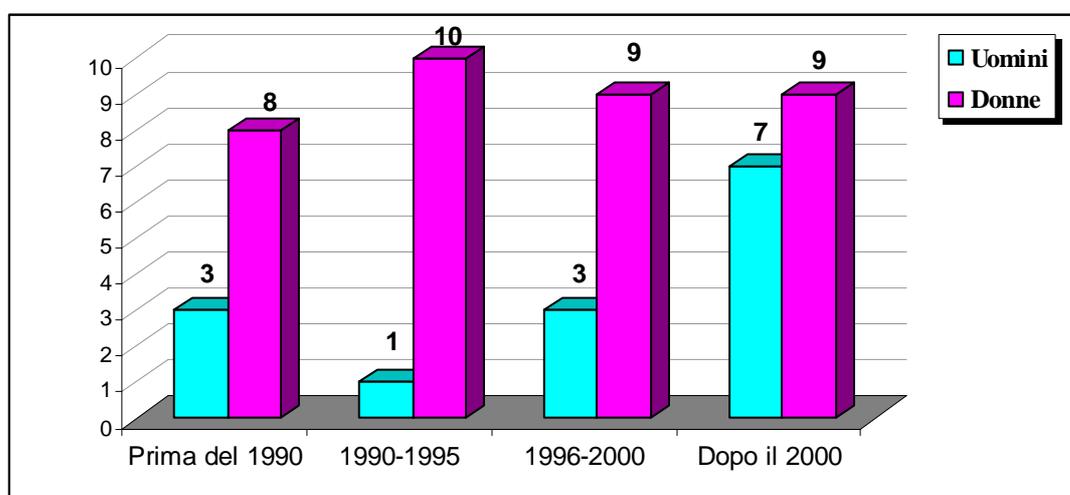
	sesso		Totale
	uomo	donna	
celibe/nubile	7	13	20
coniugato/a	7	15	22
convivente	0	1	1
seprato/a di fatto	0	2	2
divorziato/a	0	1	1
vedovo/a	0	4	4
Totale	14	36	50

Fonte: Indagine Ires

La nostra indagine, oltre ad aver raccolto informazioni generali sui dati anagrafici degli utenti, ha rilevato informazioni in merito al loro percorso migratorio, tenendo in considerazione l'anno dell'emigrazione, quali sono stati i motivi alla base di tale decisione, perché è stata scelta l'Italia e se si pensa di rimanervi a vivere oppure no.

In merito al primo di questi aspetti, risulta che esattamente la metà degli uomini intervistati sono emigrati dal proprio paese dopo il 2000. Le donne invece sono distribuite in modo più uniforme nel corso dei diversi anni. La maggiore parte degli utenti ha comunque dichiarato di aver lasciato il proprio paese tra il 1990 ed il 1995.

Fig. 1. Anno di migrazione degli utenti non comunitari (uomini e donne)



Fonte: Indagine Ires

Come precedentemente accennato, sempre in riferimento al percorso migratorio, sono stati indagati anche quali fossero i motivi alla base di questa scelta. Più della metà, ovvero 33 intervistati, hanno risposto di aver deciso di emigrare per la ricerca di un lavoro. Il secondo motivo, che ha spinto buona parte degli utenti interpellati a lasciare il proprio paese d'origine, è rappresentato dalla volontà di ricongiungersi con i propri familiari (figli, genitori, partner) che già vivevano in un altro paese. Questa è stata infatti la motivazione dichiarata da 10 degli intervistati. Infine, inferiori sono le quote di coloro che hanno dichiarato di aver lasciato il proprio paese per ragioni di studio (2), per motivi religiosi (1).

Tab. 3 Motivo della migrazione

Lavoro	33
Studio	2
Famiglia	10
Religione/politica	1
Altro	4
Totale	50

Fonte: Indagine Ires

Per quanto riguarda il rapporto che gli utenti intervistati hanno con l'Italia, si può osservare che, tra le donne, la metà vivono in questo paese da più di 10 anni, mentre la metà degli uomini ha dichiarato di essere in Italia tra i 5 e 10 anni di tempo. Comunque, dai risultati dell'indagine emerge che la maggior parte degli utenti intervistati sono presenti in questo paese da più di 5 anni. Inoltre, per quasi tutti, l'anno in cui hanno lasciato il loro paese

d'origine (figura 1), corrisponde anche all'anno in cui sono arrivati in Italia. Infatti, per ben 44 degli immigrati intervistati, questo è l'unico paese in cui hanno vissuto, oltre al proprio, mentre i 6 rimanenti hanno dichiarato di aver vissuto in altri Stati oltre a questo. La maggior parte dei cittadini stranieri intervistati (27) ha scelto l'Italia come destinazione perché ci vivono già parenti o amici. Questo dato rimanda all'importante ruolo che svolge la rete di familiari ed amici nelle scelte del percorso migratorio. Altri utenti, in ogni caso, hanno scelto questo paese perché ritengono che sia facile trovare un lavoro (8) o perché l'Italia semplicemente gli "piaceva" più di altri paesi (8). Inoltre l'Italia viene scelta da 34 degli immigrati intervistati, anche come il paese dove intraprendere un progetto migratorio di lunga durata. Il motivo prevalente di questa scelta è che in Italia "si trovano bene" (12), altri invece hanno deciso di rimanere perché la loro vita e la loro famiglia oramai sono qui (10) e altri ancora per motivi legati al lavoro (6). Mentre coloro che non vogliono restare a vivere in Italia (16 utenti del campione) è in gran misura (12), perché desiderano ritornare nel proprio paese d'origine.

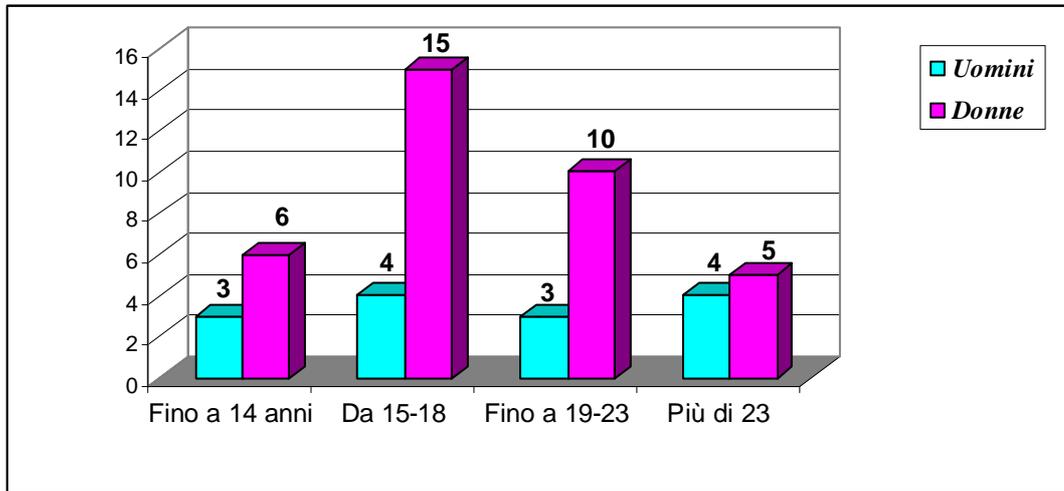
Per concludere le osservazioni relative alle caratteristiche degli utenti stranieri intervistati presso la sede INCA di Roma centro, sono state considerate le loro competenze linguistiche e la durata dei loro studi.

Sono state individuate innanzitutto quali fossero le lingue da loro principalmente parlate ed è emerso che ben 10 parlano il tagalog⁹⁸, mentre gli altri idiomi più presenti sono lo spagnolo ed il bengali, entrambi diffusi tra 7 utenti, poi l'arabo (tra 6), l'albanese tra 4 ed a seguire altre lingue meno diffuse tra le persone intervistate. Per quanto riguarda invece il livello di apprendimento dell'italiano, analizzando i risultati della ricerca si può osservare che la maggior parte dei cittadini stranieri interpellati afferma di avere un buon livello di conoscenza di questa lingua, nel grado di comprensione, a livello parlato e di lettura, mentre in molti dichiarano di possedere delle scarse competenze di scrittura.

Infine, riguardo agli studi svolti, il questionario chiedeva agli utenti fino a che età avessero studiato. Considerando i risultati emersi dall'indagine si è potuto osservare che 15 delle donne intervistate hanno lasciato gli studi in una fascia d'età compresa tra i 15 ed i 18 anni, mentre l'utenza maschile sembra essere distribuita più uniformemente nelle quattro fasce d'età considerate, come indica il grafico sottostante.

⁹⁸ Lingua che si parla nelle Filippine.

Fig. 2. Et  in cui gli utenti non comunitari hanno lasciato gli studi (uomini e donne)

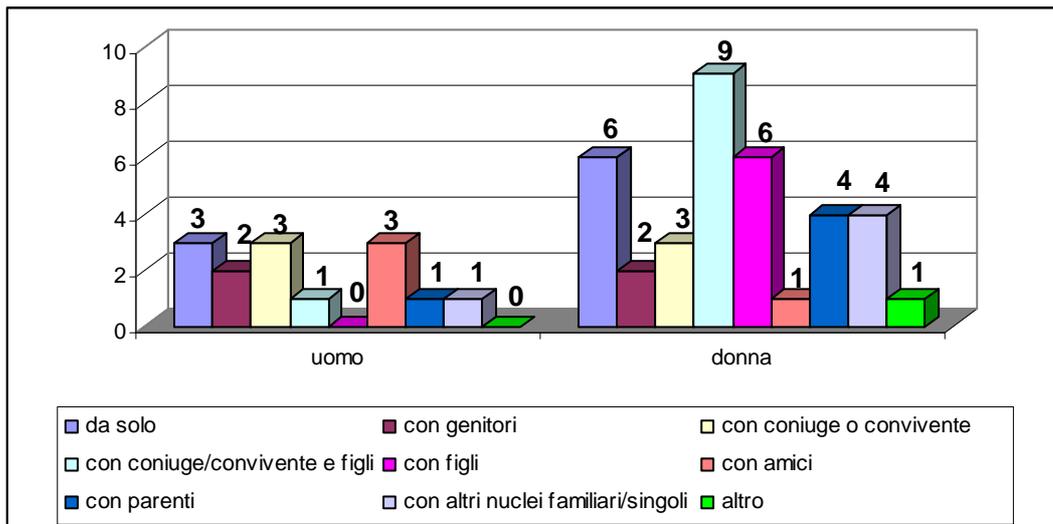


Fonte: Indagine Ires

– 3.2.2. Le loro condizioni sociali e lavorative

Per quanto riguarda l'alloggio, si pu  notare che tra gli uomini e le donne intervistati si riscontrano due trend differenti. Tra i primi, infatti, la maggior parte dichiara di vivere da solo, con il coniuge o con degli amici, mentre le donne sembrano abitare principalmente con il proprio coniuge e/o con i figli.

Fig. 3. Condizione abitativa degli utenti immigrati per sesso



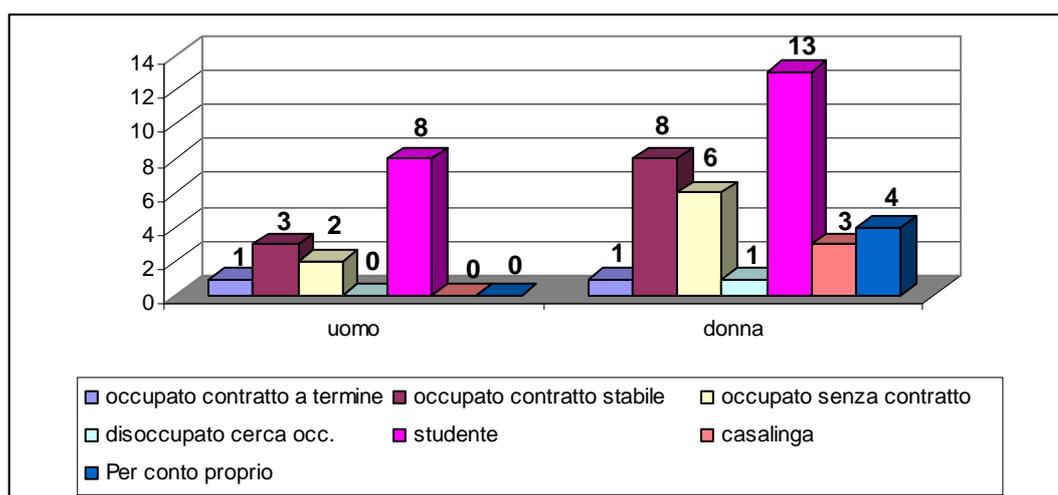
Fonte: Indagine Ires

Sempre in merito alla condizione abitativa degli intervistati, dall'elaborazione dei dati emerge che ben 35 tra gli immigrati intervistati vivono in una casa in affitto e che solamente 7 possiedono una casa di proprietà; mentre i restanti cittadini stranieri sono divisi tra coloro che si trovano in una stanza in subaffitto (4), coloro che vivono presso amici o parenti (2) ed infine coloro che vivono presso il datore di lavoro (2).

Considerando ancora la dimensione familiare, si può osservare che ben 36 dei 50 utenti intervistati hanno dichiarato che i propri figli vivono in Italia, o hanno comunque lasciato il paese d'origine. Invece, tra i 14 intervistati che hanno ancora i figli nel paese d'origine, solamente in 6 hanno chiesto il ricongiungimento familiare. A tal proposito, le principali difficoltà che hanno riscontrato riguardano i tempi d'attesa troppo lunghi per le pratiche, o il fatto di avere contratti di lavoro troppo brevi per permettere effettivamente il ricongiungimento. Mentre, generalmente, coloro che non hanno effettuato tale richiesta è perché desiderano ritornare nel proprio paese d'origine, dove si trovano i loro figli o perché questi sono ormai indipendenti.

Un altro elemento indagato durante la ricerca riguarda la condizione lavorativa degli intervistati, considerando sia il tipo di attività che svolgevano nel paese d'origine sia quella che svolgono in Italia. Dalla analisi delle risposte risulta che prima di emigrare la maggior parte di loro erano studenti, 8 tra gli uomini e 13 tra le donne intervistate. Altri ancora, 3 uomini ed 8 donne del nostro campione, nel loro paese avevano un'occupazione con un contratto stabile. Inoltre, 6 donne e 2 uomini tra gli intervistati lavoravano nel paese d'origine senza nessun tipo di contratto scritto.

Fig. 4. Posizione lavorativa degli utenti stranieri nel loro paese d'origine per sesso

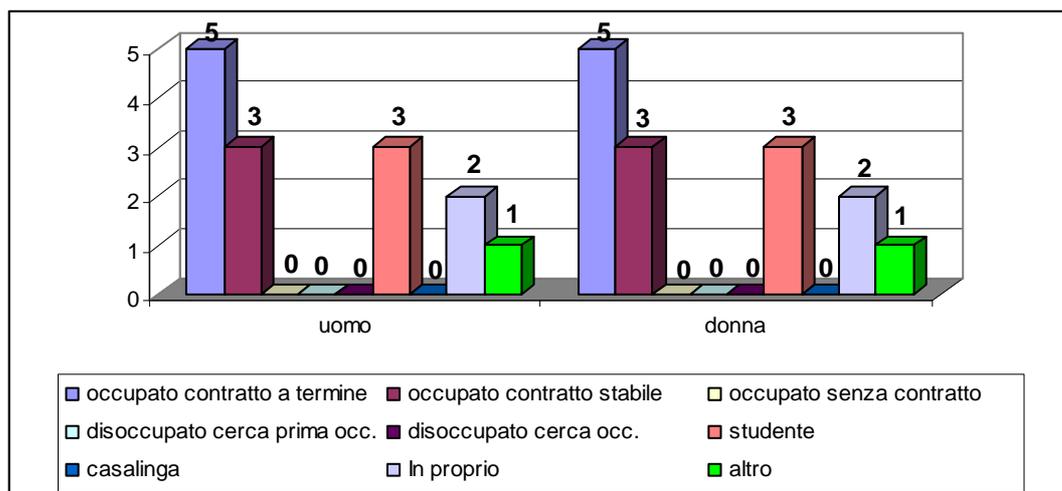


Fonte: Indagine Ires

Riguardo invece all'attuale posizione lavorativa, la maggior parte degli intervistati ha dichiarato di avere un'occupazione. Tra gli uomini prevalgono coloro che hanno un contratto a termine, 5 tra gli intervistati, mentre tra le donne a prevalere è il contratto a

tempo indeterminato (17). Proseguendo nell'analisi, come mostra la figura 5, si osserva che tra i restanti utenti uomini intervistati prevalgono coloro che hanno un contratto stabile e gli studenti, entrambe le categorie con 3 utenti, invece tra le donne, sono 5 coloro che lavorano senza contratto.

Fig. 5. Attuale posizione lavorativa degli utenti stranieri per sesso



Fonte: Indagine Ires

Analizzando invece nello specifico le diverse attività lavorative svolte dagli utenti intervistati, si può osservare che tra le donne prevalgono le attività relative ai servizi alla persona e alla famiglia, nello specifico 11 sono impiegate nel lavoro domestico e 7 nel lavoro di cura. Gli uomini invece si dividono tra diverse occupazioni quali l'operaio, il fattorino o il lavoro in ambito domestico. È interessante sottolineare che 4 degli utenti hanno dichiarato di possedere un'attività commerciale in proprio, tra cui, nello specifico, un phone center, una ditta edile, un negozio di alimentari ed uno di artigianato. Infine va evidenziato il fatto che ben 13 tra gli intervistati (9 uomini e 4 donne) non risulta essere occupato in alcuna attività e tra loro sono presenti sia persone in pensione che impossibilitate a lavorare a causa di una invalidità.

Tab. 4 Intervistati per posizione lavorativa attuale e sesso

	uomo	donna	Totale
occupato contratto a termine	5	3	8
occupato contratto stabile	3	17	20
occupato senza contratto	0	5	5
disoccupato cerca prima occ.	0	2	2
disoccupato cerca occ.	0	2	2
studente	3	2	5
casalinga	0	1	1
In proprio	2	1	3
altro	1	3	4
Totale	14	36	50

Fonte: Indagine Ires

– *3.2.3. Le loro relazioni con il territorio*

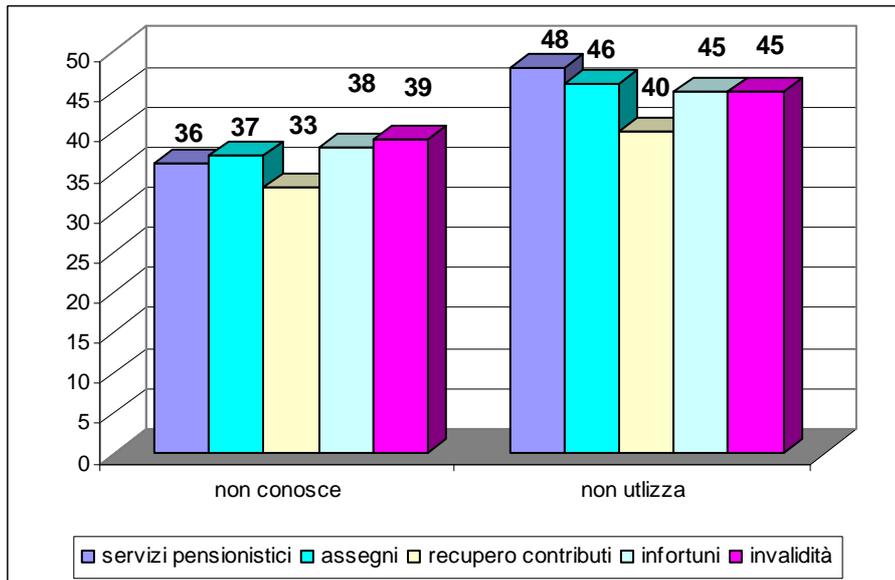
Un ulteriore aspetto affrontato nella nostra indagine ha riguardato il rapporto che gli utenti non comunitari hanno con le strutture dell'INCA: come ne sono venuti a conoscenza, se conoscono i servizi che il Patronato offre, quali hanno utilizzato, ecc.

La maggior parte degli utenti (32 sul totale) dichiara di essere venuto a conoscenza dei servizi che offrono le strutture territoriali dell'INCA attraverso il consiglio di amici, conoscenti e parenti stranieri. Le altre risposte si dividono fra chi lo ha fatto dietro suggerimento da qualche amico, conoscente o parente italiano (5), chi è stato indirizzato da altre strutture della CGIL (5), o ancora chi ha ricevuto indicazioni dal datore di lavoro (3).

La maggior parte degli immigrati intervistati ha dato una risposta analoga anche quando gli è stato domandato perché avessero scelto proprio la struttura dell'INCA di Roma centro e non altre strutture che sul territorio offrono servizi analoghi. Le persone intervistate hanno in prevalenza (17) scelto l'INCA ancora una volta guidati da consigli provenienti della loro rete parentale o amicale. Altre motivazione addotte sono state la vicinanza di questa sede alla loro casa o al luogo di lavoro (13), o perché considerano questa struttura un punto di eccellenza per quanto riguarda le pratiche per il Permesso di soggiorno (5), o perché gli è stata indicata dal datore di lavoro (1) o dalla questura (1).

In merito ai servizi offerti dall'INCA agli utenti immigrati, il questionario ha posto una distinzione tra servizi che sono soltanto conosciuti e quelli che invece sono anche stati utilizzati. In generale è emerso che la gran parte degli utenti intervistati conosce ed utilizza poco i servizi tradizionali dell'INCA quali quelli pensionistici ed assistenziali, l'assegno familiare, di disoccupazione e di malattia, il servizio per il recupero dei contributi e per la posizione assicurativa, quello in caso d'infortunio sul lavoro o per malattia professionale ed il servizio in caso di invalidità civile (figura 6). Mentre le prestazioni meno conosciute sono quelle relative alle richieste di infortuni ed in caso di invalidità; i servizi pensionistici e le domande di assegni familiari, disoccupazione, malattia, ecc., sono invece quelli meno utilizzati tra gli utenti non comunitari che sono stati intervistati.

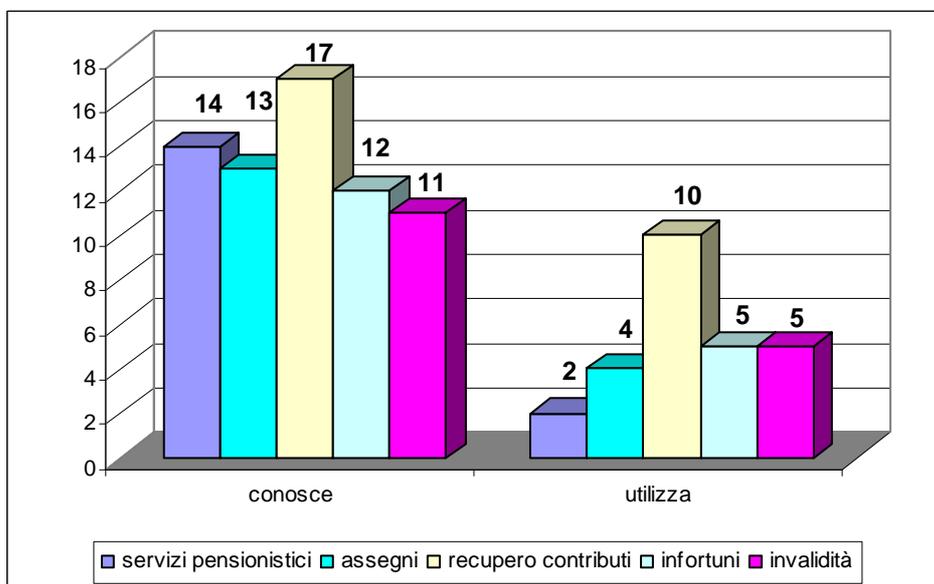
Fig. 6. Utenti stranieri che non conoscono e non utilizzano i servizi dell'INCA



Fonte: Indagine Ires

In ogni caso, osservando le risposte date, risulta che il servizio più conosciuto (17 utenti del campione) ed anche più utilizzato (10 utenti del campione) tra gli utenti non comunitari è quello che riguarda il controllo della posizione contributiva.

Fig. 7. Utenti stranieri che conoscono ed utilizzano i servizi dell'INCA



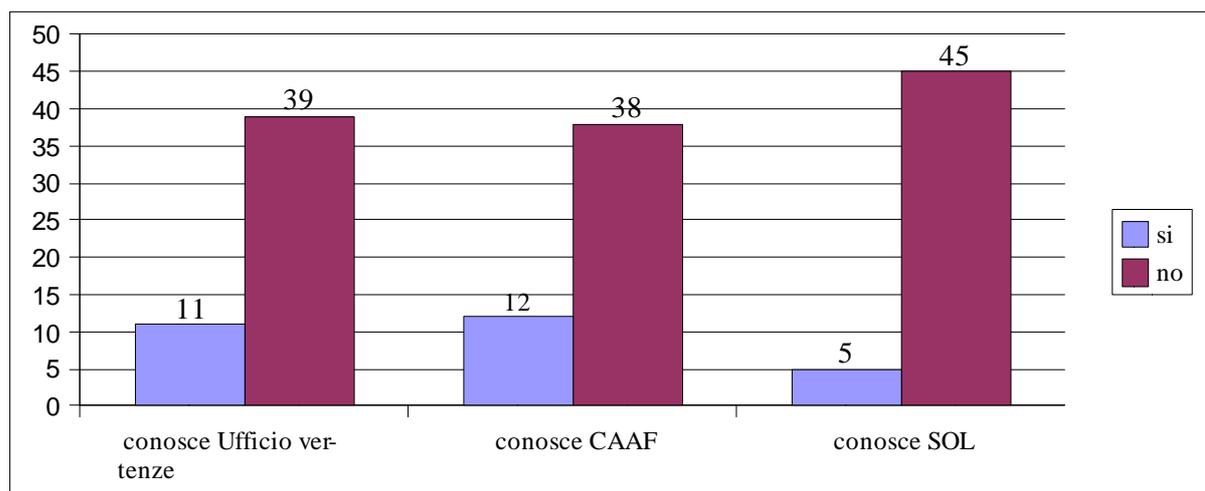
Fonte: Indagine Ires

Per quanto riguarda le pratiche relative ai Permessi di soggiorno, è risultato che 31 degli utenti stranieri intervistati si è rivolto alla struttura dell'INCA di Roma centro proprio per richiedere questo tipo di servizio. Inoltre, nel corso delle interviste, è emerso che molti di

coloro che si rivolgono a questa sede per questo servizio conoscono solamente questa prestazione e non il complesso degli altri servizi offerti dall'INCA.

Agli intervistati è stata poi rivolta una domanda specifica relativa alla loro conoscenza degli altri servizi offerti dalla CGIL. Nello specifico è emerso che il CAAF (Centro Autorizzato Assistenza Fiscale) è il servizio della CGIL più conosciuto (12 intervistati), mentre il SOL (Sportelli Orientamento al Lavoro) è la struttura meno nota (5 intervistati).

Fig. 8 Conoscenza fra gli utenti stranieri di altri servizi CGIL



Fonte: Indagine Ires

Un aspetto da sottolineare in relazione alla scarsa conoscenza da parte dell'utenza straniera che si rivolge all'INCA di Roma centro per le pratiche di rilascio e rinnovo dei propri titoli di soggiorno riguarda le risposte ricevute alla domanda: "Oltre a quelli già esistenti, secondo lei, qual è un nuovo servizio che potrebbe offrire l'INCA agli utenti stranieri?". Come si osserva nelle figure n. 7 e n. 8, la maggioranza delle persone intervistate ha una conoscenza scarsa o nulla dei servizi offerti dall'INCA o dalla CGIL. Questo ha inevitabilmente condizionato le risposte alla domanda precedente prevalentemente in due direzioni: la assenza di risposta o l'indicazione di servizi già esistenti.

Un ulteriore dato particolarmente rilevante è l'elevato grado di soddisfazione rispetto ai servizi ricevuti espresso dalla maggior parte delle persone intervistate, siano esse venute per il rinnovo dei titolo di soggiorno o per altri dei servizi tradizionali dell'INCA.

Tab. 5 Quanto è soddisfatto del servizio ricevuto?

	molto	abbastanza	poco	per niente
È venuto per pds	23	8	0	0
È venuto per altri servizi	5	10	1	3
Totale	28	18	1	3

Fonte: Indagine Ires

Non sono emersi particolari aspetti negativi, eccezion fatta, in alcuni casi, per i tempi d'attesa troppo lunghi o per pratiche ed informazioni risultate sbagliate.

Tab. 6 Aspetti negativi riscontrati

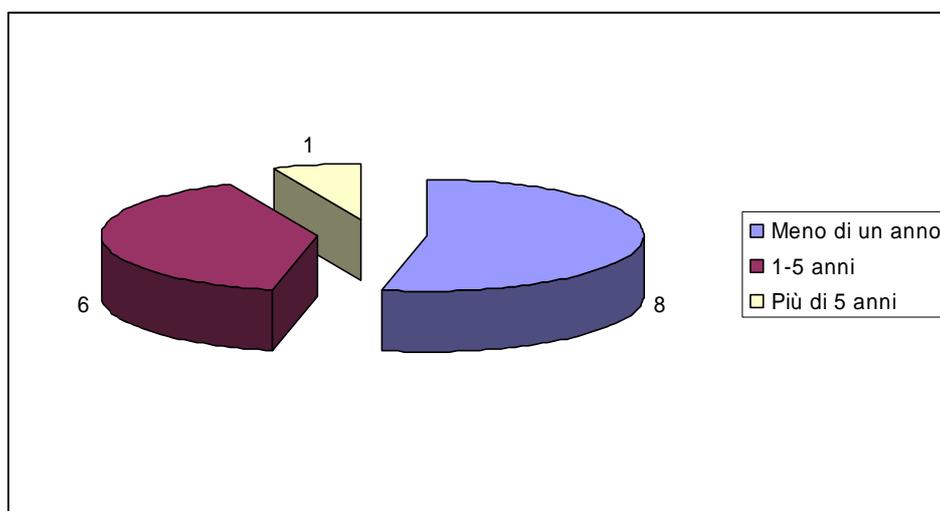
	nessuno	problemi lingua	tempi attesa lunghi	operatori poco disponibili	altro
venuto per PdS	21	1	4	2	3
Venuto per altro	11	0	5	0	3
Totale	32	1	9	2	6

Fonte: Indagine Ires

Concludendo l'analisi relativa ai servizi offerti dall'INCA, si osserva 28 tra gli utenti del campione hanno dichiarato che, a prescindere dal tipo di servizio richiesto, quella era la prima volta che si rivolgevano al Patronato.

Infine la ricerca ha indagato quali fossero i rapporti tra gli immigrati intervistati e le altre realtà territoriali, nonché le loro relazioni con i sindacati e le associazioni in generale. Per quanto riguarda il rapporto con le associazioni, risulta che solo 7, tra i 50 utenti del campione, sono iscritti ad un'associazione. Nello specifico, 4 persone frequentano associazioni di immigrati del loro paese, 2 persone la Caritas ed uno un'associazione religiosa. Proseguendo, si osserva che solo 15 tra gli immigrati intervistati sono iscritti al sindacato e nello specifico 13 presso la CGIL e 2 presso due differenti sindacati autonomi. Inoltre tra questi 15 cittadini stranieri, 8 sono iscritti al sindacato da meno di un anno, 6 da uno o cinque anni e soltanto uno è iscritto da più di cinque anni.

Fig. 9. Da quanto tempo gli utenti non comunitari sono iscritti al sindacato.



Fonte: Indagine Ires

I motivi che sono alla base della decisione di iscriversi ad un sindacato sono vari tra gli utenti intervistati. Alcuni dichiarano di essersi iscritti perché gli è stato consigliato dall'INCA stesso, altri hanno aderito perché vedono nel sindacato una struttura in grado di aiutarli e sostenerli in quanto lavoratori, infine altri ancora perché pensano che per poter usufruire dei servizi relativi ai permessi di soggiorno è necessario essere iscritti al sindacato. Tra coloro invece che non si sono iscritti, 12 non ci hanno mai pensato, 6 non conoscono

il sindacato e altri 7 per altri motivi quali “costa troppo”, “non sono interessato”, “non ho avuto bisogno”, “non so cosa sia”, “non sono ben informato”, “pensavo era automatico con la pratica del PdS”, “per ora non voglio”.

Infine l'ultimo aspetto analizzato indaga sul fatto se gli utenti intervistati erano iscritti al sindacato nei loro paesi d'origine, il dato emerso rivela che solamente 4 di loro lo erano, mentre gli altri 46 non sono mai stati iscritti ad un sindacato.

Capitolo 7 - QUANDO L'INTEGRAZIONE PASSA DAI SERVIZI: IL CASO DEL PATRONATO INCA DI TREVISO⁹⁹

Abstract	189
1. Introduzione e metodologia.....	192
1.1. <i>La presenza straniera nel Veneto e a Treviso</i>	192
1.2. <i>Le istituzioni pubbliche e private al servizio dei cittadini stranieri a Treviso</i>	197
1.3. <i>La scelta del caso studio</i>	200
2. I servizi forniti dalla sede INCA di Treviso ai cittadini immigrati	204
2.1. Nuove strategie per nuovi servizi	204
2.1.1. <i>La rete territoriale</i>	206
2.1.2. <i>Il funzionamento e l'organizzazione delle strutture territoriali</i>	206
2.2. I servizi offerti dall'INCA ai nuovi cittadini	207
2.2.1. <i>Il rinnovo del permesso di soggiorno</i>	208
2.2.2. <i>La richiesta di ricongiungimento familiare</i>	211
2.3. <i>L'importanza del lavoro in rete</i>	212
3. I profili degli utenti immigrati.....	214
3.1. <i>La banca dati dell'INCA di Treviso</i>	214
3.2. <i>Le caratteristiche degli utenti immigrati emerse dalla rilevazione</i>	216
3.2.1. <i>Percorsi di vita</i>	216
3.2.2. <i>Le condizioni materiali</i>	221
3.2.3. <i>Immigrati e territorio: un legame ancora da consolidare</i>	224

⁹⁹ Lo studio di caso è stato curato da Ilaria Bettella

Abstract

Nel contesto veneto, la scelta del Patronato INCA di Treviso quale studio di caso per l'analisi del servizio di tutela individuale ai cittadini stranieri è giustificata da un insieme di caratteristiche che contraddistinguono il territorio provinciale. All'interno di una regione che conta una presenza straniera inferiore solo alla Lombardia, la provincia di Treviso conta al 31.12.2006 77.947 stranieri residenti (dati Istat) e un'incidenza sulla popolazione complessiva del 9,1%. Per quanto riguarda le caratteristiche strutturali della presenza immigrata, va evidenziata una composizione femminile piuttosto consistente (45,7%) e una particolare presenza di stranieri in età lavorativa, in particolare con età compresa tra i 20 e i 50 anni. In riferimento alla nazionalità, al 31.12.2006 sono i cittadini marocchini a costituire la quota più elevata di residenti stranieri nella provincia, incidendo per quasi il 26% sul totale della popolazione straniera seguiti dai provenienti dall'Europa dell'Est, in particolare albanesi e macedoni e, infine, dai cittadini cinesi. Una ulteriore informazione è data dalle motivazioni per le quali i cittadini stranieri hanno richiesto il permesso di soggiorno: nella provincia di Treviso, infatti, il 47,4% dei permessi è stato richiesto per ricongiungimento familiare. Questi dati sono un forte indicatore, oltre che della crescente presenza di nuclei familiari, di una progettualità migratoria sempre più mirata alla stabilizzazione e, quindi, di una crescente necessità da parte degli attori sociali erogazione di servizi per la tutela individuale. Anche all'interno del mercato del lavoro è possibile trovare valide motivazioni per la scelta del territorio trevigiano. Il contributo dei cittadini alla forza lavoro ha registrato nella provincia un incremento costante negli ultimi anni coinvolgendo dai 30.733 lavoratori del 2003, agli oltre 32.000 del 2005, prevalentemente nel settore meccanico-metallurgico, nel commercio, nell'edilizia e nel legno-mobilia.

Le caratteristiche strutturali del territorio hanno richiesto nel tempo una sempre maggiore attenzione da parte di tutti gli attori sociali deputati alla tutela individuale e collettiva delle persone immigrate. In provincia di Treviso le principali istituzioni, pubbliche e non, con servizi mirati ai cittadini stranieri sono i comuni, la Questura, la Prefettura, la Ulss, numerose associazioni italiane e straniere, le cooperative sociali, la Caritas e i sindacati. Ciascun attore specializzandosi in determinate attività e in servizi specifici, dalla tutela nei luoghi di lavoro, all'accompagnamento all'abitare, alla gestione delle pratiche. Ma ancora più importanti, per la scelta del caso studio, sono i dati relativi al rilascio del permesso di soggiorno che hanno raggiunto nella provincia di Treviso dimensioni notevoli: secondo l'Istat al 1° gennaio 2007 sono stati rilasciati 57.226 permessi. Tale attività, da dicembre 2006, coinvolge il Patronato in prima persona in quanto è diventato uno degli enti deputati al rinnovo dei documenti. Attualmente, l'INCA di Treviso espleta quasi il 40% del totale dei permessi di soggiorno presentati dalla CGIL Veneto. Da dicembre 2006, ha presentato il 50% dei permessi dell'intera provincia di Treviso.

In linea con la politica generale della Camera del Lavoro di Treviso, per rispondere al crescente bisogno dei cittadini stranieri, il Patronato INCA ha deciso di strutturare il suo servizio in modo da garantire oltre all'efficienza, la diffusione di una cultura dell'inclusione. Per questo motivo non è un ufficio o uno sportello apposito ad occuparsi della tutela dei cittadini stranieri. La struttura può comunque contare sull'appoggio e la consulenza di una figura, interna alla Camera del lavoro, specializzata sui temi dell'immigrazione. Da quando il Patronato ha cominciato ad occuparsi di parte della procedura per il rinnovo dei permessi di soggiorno (dicembre 2006), l'incremento della domanda di servizi ha richiesto, però, l'inserimento di una figura specificamente rivolta a questo servizio.

Le decisioni adottate per la strutturazione dei servizi rivolti agli immigrati devono considerare, oltre alla numerosità dell'utenza, alcune problematiche di natura culturale. Il principale problema nell'approccio agli utenti immigrati è dato dalla difficoltà di comunicazione legato alla scarsa conoscenza dell'italiano da parte di molti cittadini stranieri. In seconda battuta esistono dei problemi di natura culturale e relazionale che si manifestano negli scambi con gli operatori e con gli utenti italiani.

I soggetti principali che collaborano con il Patronato nell'erogazione del servizio sono da un lato istituzioni pubbliche, Questura, Prefettura e Comuni, dall'altro associazioni no profit e cooperative che supportano l'INCA nell'inserimento delle pratiche per il rinnovo dei permessi di soggiorno nel portale immigrazione. La rete territoriale dell'INCA, nazionale, regionale e provinciale, svolge invece il suo ruolo di coordinamento mediante l'erogazione di formazione per gli operatori, l'organizzazione di incontri di condivisione e confronto e mediante la delibera di linee guida per l'organizzazione dell'erogazione dei servizi.

Il Patronato di Treviso ha organizzato l'erogazione del servizio prevedendo un momento di front-office e un momento di back-office. Il lavoro di front-office consiste prevalentemente nell'accoglienza degli utenti ed è gestito quotidianamente da due operatori che si occupano di fornire una prima informazione a tutti gli utenti. Il lavoro di back-office, invece, consiste nell'apertura, nella gestione e nell'archiviazione delle pratiche raccolte.

Le attività rivolte agli immigrati incidono sull'operato del Patronato INCA di Treviso per oltre il 50%, soprattutto per quanto riguarda le prestazioni assistenziali (infortuni, maternità, disoccupazione, assegni familiari) e le pratiche per il rinnovo del permesso di soggiorno. Le attività specifiche rivolte agli immigrati sono rinnovo e conversione del permesso di soggiorno, rilascio della carta di soggiorno, richiesta della cittadinanza, richiesta ricongiungimento familiare, richiesta di regolazione attraverso flussi d'ingresso, e richiesta di assistenza sanitaria.

Secondo la percezione degli operatori le persone immigrate che si rivolgono al Patronato sono prevalentemente comprese nella fascia di età dai 30 ai 50 anni, con una percentuale leggermente superiore di uomini rispetto alle donne. Secondo la banca dati del Patronato di Treviso, dal 2001 a settembre 2007 sono state aperte quasi 60 mila pratiche da utenti immigrati. Si tratta prevalentemente di pratiche inerenti i servizi rilasciati dall'Inps e da altri enti. L'attività legate all'Inail, invece, sono residuali sia in riferimento al numero di pratiche, sia in riferimento alla crescita registrata negli anni. I due gruppi principali di utenti provengono dai paesi dell'Africa e dall'Europa, in particolare dall'Europa dell'Est, ma se per i primi la crescita è stata costante nel tempo, per i secondi l'andamento è stato piuttosto altalenante nel tempo ed ha registrato un calo di presenze negli ultimi due anni. Nonostante l'inferiorità numerica, anche la componente asiatica dell'utenza ha registrato negli anni un incremento. Rimane invece poco significativa la presenza di utenti provenienti dall'America e dall'Australia.

A conclusione di quest'analisi qualitativa dell'attività del Patronato INCA di Treviso, sono stati somministrati 50 questionari alle persone immigrate (36 uomini e 14 donne) che si sono rivolte allo sportello dell'INCA nel periodo di durata del progetto di ricerca.

I Paesi di provenienza sono in linea con la composizione della popolazione straniera residente nella provincia di Treviso: la maggior parte proviene da Paesi africani (20), in particolare dal Burkina Faso e dal Marocco e dall'Est Europa (17), in particolare dall'Albania. 11 sono di provenienza Asiatica, ma solo 5 sono cinesi. La permanenza in Italia è un fattore consolidato per molti degli intervistati: 27 uomini e 11 donne, infatti sono

arrivati in Italia da almeno 6 anni e per la maggior parte è stato il primo Paese in cui sono emigrati. Le principali motivazioni che stanno alla base della decisione di emigrare sono la ricerca di lavoro e il ricongiungimento familiare. La scelta della destinazione è legata alla possibilità di trovare lavoro facilmente e alla presenza di familiari o amici già residenti nel territorio. La maggior parte degli intervistati è coniugato e vive con la famiglia in abitazioni di proprietà o in affitto.

Nonostante i percorsi lavorativi degli intervistati siano abbastanza differenziati, la maggior parte degli intervistati ha trovato concretamente stabilità lavorativa in Italia. I lavori svolti sono prevalentemente come operai nelle fabbriche per quanto riguarda gli uomini, all'interno dei servizi o come colf per quanto riguarda le donne.

Il legame con il territorio, visto attraverso i rapporti con il sindacato, restituisce un'immagine di una non completa integrazione. La maggior parte delle persone si è rivolta al Patronato INCA su indicazione di familiari o amici e conoscenti stranieri. Solo 4 persone hanno avuto l'indicazione da cittadini italiani, e solo 14 sono stati intercettati dal sindacato. I servizi più conosciuti sono quelli legati agli ammortizzatori sociali (assegni familiari, disoccupazione, malattia), ma permane una diffusa scarsa conoscenza dell'INCA ma anche degli altri servizi del sindacato (Caaf, Ufficio Vertenze, SOL). La soddisfazione manifestata per il servizio ottenuto è, comunque, molto buona, anche se molti immigrati segnalano tempi di attesa e appuntamenti troppo lunghi.

1. Introduzione e metodologia

1.1. La presenza straniera nel Veneto e a Treviso

Il principale fattore che ha contribuito a posizionare il Veneto tra le regioni italiane maggiormente caratterizzate dalla presenza di cittadini immigrati è rappresentato dall'attrattività esercitata dalla domanda di lavoro espressa dal tessuto produttivo locale, fortemente contraddistinto da piccole e medie industrie manifatturiere. Secondo solo alla Lombardia, il Veneto conta 350.215 stranieri residenti nelle sette province (in base a dati Istat al 31.12.2006) che incidono sul totale della popolazione per il 7,3% (Tabella 1). La distribuzione per genere è piuttosto equilibrata, con la componente femminile che raggiunge il 47,4%, mentre i minori costituiscono quasi il 25% del totale. Questi ultimi dati fotografano una realtà che, dopo ormai una ventina d'anni dall'affermazione del fenomeno migratorio (peraltro in un contesto che, è bene ricordarlo, in un passato non remoto era stato terra d'emigrazione), vede strutturarsi la presenza straniera ed emergere indicatori della sua progressiva stabilizzazione.

Le aree maggiormente attrattive sono quelle della pianura centrale e della fascia pedemontana veneta, tipiche zone di insediamento e sviluppo del sistema produttivo regionale. È ciò che contribuisce a spiegare il carattere prevalentemente diffuso sul territorio assunto anche dalla presenza della popolazione straniera, che in qualche modo mostra un isomorfismo con i processi insediativi e di sviluppo che contraddistinguono la regione nel suo insieme. Non a caso, al di là di casi eccentrici (come ad esempio via Anelli a Padova), risultano meno cogenti fenomeni di concentrazione e segregazione spaziale che in genere caratterizzano le realtà urbane maggiori o quelle metropolitane.

È in questo contesto che si colloca la provincia di Treviso che, con ben 77.947 stranieri residenti, vede la loro incidenza sulla popolazione complessiva arrivare al 9,1%. Sotto questo profilo Treviso occupa il primo posto nella classifica regionale, seguita da Vicenza e da Verona; seguono Padova e Venezia, con quest'ultima che si distingue per una crescita della presenza straniera rispetto al precedente anno più elevata rispetto alle altre province (13,8% a fronte del 7,6% di Treviso e del 5,7% di Vicenza). In coda Rovigo e Belluno che accolgono complessivamente appena il 5,9% del totale dei residenti stranieri della regione. L'incidenza della componente femminile risulta inversamente proporzionale alla numerosità dei residenti stranieri: se a Treviso le donne costituiscono il 45,7% dei residenti stranieri, a Belluno, provincia con il minor insediamento immigrato regionale, esse superano la quota della componente maschile (52,9%). La presenza di minori risulta abbastanza omogenea, con punte superiori al 26% solo a Treviso e Vicenza.

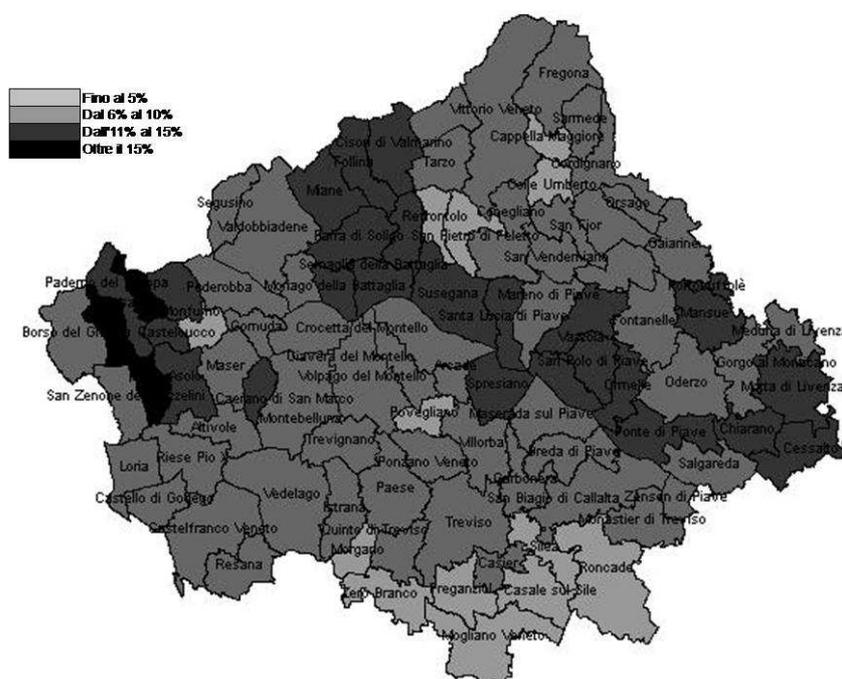
Tabella 1 Popolazione straniera residente nelle province venete al 31.12.2006: % della composizione femminile e minorile, incidenza sul totale della popolazione e variazione % 2005-2006

	Pop. straniera residente al 31.12.2006				Pop. straniera residente al 31.12.2005	
	v.a.	Donne %	Minori %	Inc. %	v.a.	Var. % 2005-2006
Verona	72.459	47,5%	23,9%	8,2%	65.579	10,5
Vicenza	75.630	46,0%	26,5%	9,0%	71.533	5,7
Belluno	9.939	52,9%	23,3%	4,7%	9.212	7,9
Treviso	77.947	45,7%	26,7%	9,1%	72.475	7,6
Venezia	44.996	49,9%	22,0%	5,4%	39.553	13,8
Padova	58.498	48,3%	23,3%	6,5%	52.755	10,9
Rovigo	10.746	49,7%	25,4%	4,4%	9.686	10,9
Veneto	350.215	47,4%	24,8%	7,3%	320.793	9,2

Fonte: ns. elaborazione su dati Demo Istat 2007 e 2006

All'interno della provincia di Treviso la distribuzione della presenza di cittadini stranieri risulta diffusa in tutto il territorio (Figura 1). L'incidenza della componente immigrata sulla popolazione residente si attesta nella maggior parte dei comuni (compreso il capoluogo) tra il 6 e il 10%; arriva al 15% in 24 comuni e lo supera a Possagno (18%), Crespano del Grappa (17%) e Fonte (17%).

Figura 1 Incidenza della popolazione straniera per comune in provincia di Treviso al 31.12.2006



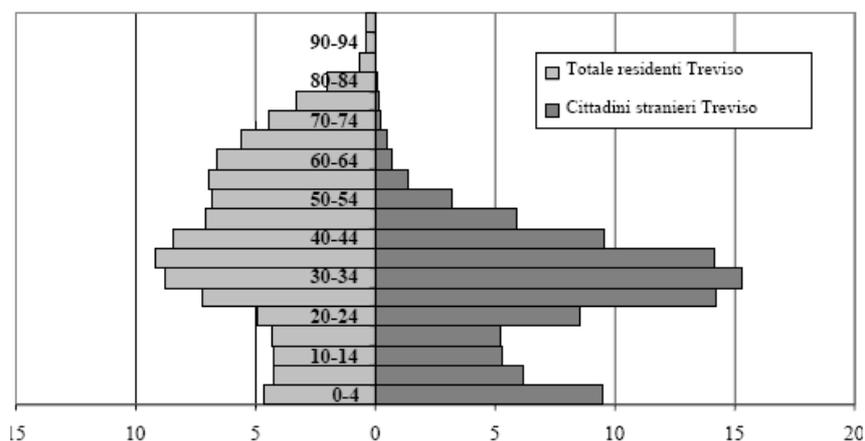
Fonte: ns. elaborazione su dati Demo Istat 2007

Per quanto riguarda le caratteristiche strutturali della presenza immigrata, larga parte degli studi disponibili mettono in evidenza la funzione rilevante che essa svolge, in primo luogo sotto il profilo demografico, nel compensare le tendenze alla denatalità e all'invecchiamento

della popolazione. Con riferimento alla provincia di Treviso possiamo notare innanzi tutto un profilo d'età degli stranieri fortemente caratterizzato dalle fasce di popolazione in età lavorativa, in particolare di quelle comprese tra i 20 e i 50 anni. Piuttosto consistente, soprattutto se rapportata alla popolazione di origine nazionale, anche la presenza di stranieri under 10 anni. Ricongiungimenti familiari, aumento del numero di nuclei familiari e tassi di natalità sensibilmente superiori a quelli della popolazione autoctona concorrono a spiegare questa forte incidenza di bambini, indicatore esplicito del consolidarsi di progetti migratori non contingenti ma orientati alla stabilizzazione.

La composizione per genere sembra essere particolarmente soggetta a variazioni in rapporto alle diverse nazionalità¹⁰⁰ e, di conseguenza, ai progetti migratori che caratterizzano le popolazioni. La componente femminile è maggiore, infatti, per paesi come l'Ucraina, il Brasile e la Moldavia (in riferimento sia alle donne che migrano per trovare lavoro, sia a quelle che arrivano per ricongiungersi al marito) e minore per paesi quali il Senegal, la Nigeria, il Ghana e il Bangladesh.

Grafico 1 Cittadini residenti nella provincia di Treviso per fasce quinquennali di età al 1 gennaio 2005. Totale residenti e cittadini stranieri. Valori percentuali

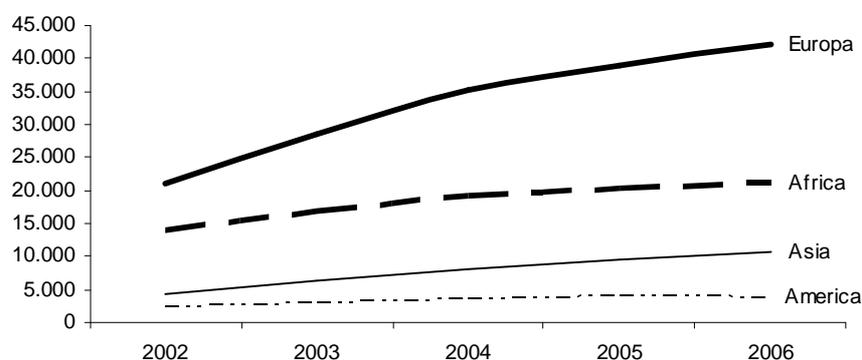


Fonte: Osservatorio Regionale Immigrazione 2007 su dati Istat 2006

La distribuzione per provenienza per macro aree geografiche è rimasta pressoché invariata negli anni, il che non significa che non si siano registrate modifiche di una qualche entità in riferimento alle singole nazionalità. Dall'osservazione del trend 2002-2006 dell'arrivo di cittadini stranieri in provincia di Treviso, emerge una prevalenza e un aumento costante negli anni di cittadini provenienti dall'Europa, in particolare dai paesi dell'Est, seguiti dagli africani e dagli asiatici. La presenza di persone provenienti dalle Americhe, invece, è la più residuale, sia in termini di valori assoluti, sia in termini di crescita negli anni.

¹⁰⁰ Osservatorio Regionale sull'Immigrazione, 2007, *Immigrazione straniera in Veneto. Dati demografici, dinamiche del lavoro, inserimento sociale. Rapporto 2006*, Franco Angeli, Milano.

Grafico 2 Cittadini stranieri residenti in provincia di Treviso per continente di origine. Trend 2002-2006



Fonte: ns. elaborazione su dati Demo Istat

In riferimento alla nazionalità, al 31.12.2006 sono i cittadini marocchini a costituire la quota più elevata di residenti stranieri nella provincia, incidendo per quasi il 26% sul totale della popolazione straniera residente (e per l'1,3% sul totale della popolazione) (Tabella 2). La consistente quota di stranieri provenienti dall'Europa è invece determinata prevalentemente dai cittadini dell'Est, in particolare rumeni (24,8% del totale degli stranieri residenti), albanesi e macedoni. Non marginale, inoltre, la presenza di persone provenienti dalla Repubblica Popolare Cinese, Serbia e Montenegro, Senegal e Ucraina (più di 2.000 persone per ciascuna di queste nazionalità). Un'osservazione attenta di questi dati mette ancor più in evidenza la diversa caratterizzazione per genere dei movimenti migratori dai vari paesi, precedentemente introdotta. I paesi maggiormente rappresentativi dei due profili sono l'Ucraina e il Senegal: nel primo caso la componente femminile arriva addirittura all'83,5% mentre, nel secondo, si attesta appena al 21%.

Al quadro strutturale sulla presenza di cittadini immigrati in provincia di Treviso è possibile aggiungere una riflessione sulla composizione dei nuclei familiari residenti a partire dai dati sui permessi di soggiorno. In Tabella 5 sono riportati i dati sulla numerosità e le motivazioni dei permessi di soggiorno rilasciati nel 2006 e ancora validi nel corso del 2007. Il dato maggiormente significativo in questo contesto è che in provincia di Treviso ben il 47,4% dei permessi è stato concesso per permettere ricongiungimenti familiari. Negli ultimi anni i permessi per famiglia sono notevolmente aumentati in tutte le province venete (nel 2006, a Vicenza costituivano addirittura oltre il 60% del totale), mentre è stata registrata una leggera flessione dei permessi per lavoro¹⁰¹. Questi dati sono un forte indicatore, oltre che della crescente presenza di nuclei familiari, di una progettualità migratoria sempre più mirata alla stabilizzazione.

¹⁰¹ Cfr. nota 1.

Tabella 2 *Principali nazionalità dei cittadini stranieri residenti in provincia di Treviso al 31.12.2006: % composizione femminile e incidenza di ogni nazionalità sulla popolazione residente*

	Uomini	Donne	Totale	Donne %	Inc. % su tot. stranieri
Marocco	6.398	4.419	10.817	40,9%	25,7%
Romania	5.410	5.030	10.440	48,2%	24,8%
Albania	5.092	4.245	9.337	45,5%	22,1%
Macedonia	4.045	3.047	7.092	43,0%	16,8%
Cina Rep. Popolare	3.172	2.717	5.889	46,1%	14,0%
Serbia e Montenegro	2.872	1.754	4.626	37,9%	11,0%
Senegal	2.227	589	2.816	20,9%	6,7%
Ucraina	344	1.741	2.085	83,5%	4,9%
Ghana	1.107	751	1.858	40,4%	4,4%
Croazia	1.029	770	1.799	42,8%	4,3%
Bangladesh	1.133	666	1.799	37,0%	4,3%
Bosnia-Erzegovina	1.028	704	1.732	40,6%	4,1%
Moldova	535	1.034	1.569	65,9%	3,7%
Nigeria	759	697	1.456	47,9%	3,5%
India	856	592	1.448	40,9%	3,4%
Brasile	515	811	1.326	61,2%	3,1%
Burkina Faso	548	230	778	29,6%	1,8%
Polonia	327	449	776	57,9%	1,8%
Tunisia	470	282	752	37,5%	1,8%
Algeria	526	214	740	28,9%	1,8%
Costa d'Avorio	415	318	733	43,4%	1,7%
Sri Lanka	331	246	577	42,6%	1,4%
Rep. Dominicana	186	375	561	66,8%	1,3%
Colombia	171	316	487	64,9%	1,2%
Filippine	198	275	473	58,1%	1,1%

Fonte: ns. elaborazione su dati Demo Istat

La partecipazione al mercato del lavoro regionale dei cittadini stranieri è favorita, nella provincia quanto nell'intero territorio regionale, da un sempre più accentuato scempenso demografico che coinvolge le fasce d'età più giovani della popolazione autoctona. A beneficiare dell'apporto dato dalla manodopera straniera è soprattutto il sistema manifatturiero regionale (compresi i settori che afferiscono al sistema moda, da circa un ventennio interessati da un significativo ridimensionamento occupazionale), dove nel complesso la componente di offerta italiana risulta in contrazione; mentre nel comparto dei servizi l'incremento dei lavoratori immigrati si associa all'espansione della base occupazionale domestica¹⁰². Nel contesto trevigiano il contributo dei cittadini alla forza lavoro ha registrato un incremento costante negli ultimi anni coinvolgendo dai 30.733 lavoratori del 2003, agli oltre 32.000 del 2005. I settori maggiormente interessati sono il meccanico-metallurgico, il commercio, l'edilizia e il legno-mobilia¹⁰³.

¹⁰² Cfr. Gambuzza M., Maurizio D., 2007, "Tracce di cambiamenti. Le modificazioni dell'occupazione dipendente e i percorsi di reinserimento dei lavoratori interessati dalle ristrutturazioni produttive", in Veneto Lavoro (a cura di), *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2007*, Franco Angeli, Milano.

¹⁰³ Cfr. nota 1.

Tabella 3 *Occupati dipendenti stranieri (stock al 31 dicembre) (2003-2005¹⁰⁴)*

	2003			2004			2005		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Verona	15.939	6.788	22.727	19.380	9.411	28.791	19.101	9.091	28.192
Vicenza	20.979	6.920	27.899	21.572	7.471	29.043	21.512	7.881	29.393
Belluno	1.918	1.646	3.564	2.113	1.857	3.970	2.199	2.103	4.302
Treviso	22.254	8.479	30.733	22.729	9.138	31.867	22.596	9.477	32.073
Venezia	8.329	3.414	11.743	8.843	3.764	12.607	9.676	4.428	14.104
Padova	14.793	7.963	22.756	15.703	8.260	23.963	15.762	8.663	24.425
Rovigo	1.381	633	2.014	1.637	813	2.450	1.879	1.056	2.935
Veneto	85.593	35.843	121.436	91.977	40.714	132.691	92.725	42.699	135.424

Fonte: Osservatorio Regionale Immigrazione 2007, su dati *Silv-Giove* 2006

1.2. Le istituzioni pubbliche e private al servizio dei cittadini stranieri a Treviso

Secondo una recente ricerca condotta dall'Osservatorio Regionale Immigrazione del Veneto, le province che si distinguono maggiormente per qualità e numerosità di servizi rivolti agli immigrati sono Treviso e Verona¹⁰⁵. La "specializzazione" di queste due realtà è, naturalmente, riconducibile all'incidenza di tale fascia sul totale della popolazione.

In provincia di Treviso le principali istituzioni, pubbliche e non, con servizi mirati ai cittadini stranieri sono:

- Comuni;
- Questura;
- Prefettura;
- Ulss (piani di zona);
- Associazioni italiane e straniere;
- Cooperative sociali;
- Caritas;
- Sindacati.

COMUNI

L'attività dei comuni al servizio dei cittadini stranieri riguarda da un lato, il rilascio di documentazione e l'espletamento di pratiche per la regolarizzazione, dall'altro veri e propri tentativi di intervento per l'inclusione sociale. Per quanto riguarda il versante più amministrativo, il servizio principale consiste nel rilascio del certificato di idoneità all'alloggio, necessario per ottenere dalla Questura il ricongiungimento familiare o la carta di soggiorno, mediante il quale viene certificata l'idoneità dell'alloggio (in termini di regolarità dei contratti e di dimensioni), in affitto o di proprietà, in vista dell'allargamento della famiglia. Per quanto riguarda gli interventi a favore dell'inserimento dei cittadini stranieri, il Comune di Treviso, all'interno delle attività di Segretariato Sociale dell'Ufficio Nuove Emergenze Sociali, promuove attività di informazione sulla disponibilità delle strutture di accoglienza, sui percorsi che possono facilitare l'accesso alla risorsa lavorativa

¹⁰⁴ I dati relativi al 2005 non sono aggiornati.

¹⁰⁵ Osservatorio Regionale sull'Immigrazione, 2007, *Terzo settore e immigrazione: i servizi rivolti all'immigrazione. Dossier*, www.venetolavoro.it.

ed abitativa, sulle risorse del privato sociale presenti nella città, sui servizi del territorio; valutazione domande per accesso alla struttura comunale per "Madri in Difficoltà"; accesso alla struttura di accoglienza dormitorio per stranieri; consulenza riferita alla legislazione vigente in materia di immigrazione ed alle pratiche amministrative conseguenti; valutazione e presa in carico di minori stranieri non accompagnati. Offre inoltre servizio di mediazione culturale, in collaborazione con la Cooperativa Hilal di Treviso, nelle lingue serbo-croata, inglese, araba, francese, ungherese e albanese, svolgendo attività di interpretariato, mediazione linguistico-culturale durante i colloqui operatori-utenti in servizio e in visite domiciliari, segretariato e consulenza allo sportello, traduzioni di modulistica e materiale informativo. In ultima battuta, il Comune, ha aperto una struttura di accoglienza per madri in difficoltà. Si tratta di un alloggio destinato all'accoglienza di madri italiane e straniere regolari, con figli minori o in gravidanza in condizioni di grave difficoltà che si inseriscono in un progetto di recupero e autonomia della durata massima di dodici mesi.

QUESTURA

Il ruolo della Questura consiste prevalentemente in attività di tipo burocratico amministrativo. In particolare la Questura provvede al rinnovo permesso di soggiorno (con il supporto anche di altre strutture quali sindacati e cooperative sociali), al rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo e provvede al controllo dell'identità e dei precedenti penali.

PREFETTURA

La Prefettura provvede al rilascio del primo permesso di soggiorno in relazione alle modalità previste dal decreto flussi. In materia di immigrazione, la Prefettura si occupa inoltre dell'emersione del lavoro irregolare dei lavoratori extracomunitari, attraverso l'operato di uno sportello polifunzionale che permette ai cittadini interessati di svolgere in un'unica sede, tutte le pratiche necessarie: attribuzione del codice fiscale, sistemazione della posizione contributiva, firma del contratto di lavoro e rilascio del permesso di soggiorno al lavoratore straniero.

ULSS - Azienda Unitaria Locale Socio Sanitaria

Il contributo dell'Ulss in questo contesto è molto rilevante ed è inserito all'interno dei Piani di Zona (programmazione dell'offerta sanitario-assistenziale rivolta all'intera popolazione, redatta dalle Conferenze dei sindaci afferenti alle varie Ulss regionali). Nello specifico, nel contesto trevigiano, l'attività in favore dei cittadini stranieri è considerata una delle priorità del territorio, e si traduce in una serie di servizi programmati grazie ad un'azione di costante monitoraggio del fenomeno migratorio e dalla collaborazione e concertazione con gli altri attori sociali. L'Azienda (Ulss 9) ha attivato una fitta rete di collaborazione con associazioni di volontariato, parrocchie rionali, centri di accoglienza, enti del terzo settore, scuole, comuni e istituti di formazione, allo scopo di rendere sempre più efficace l'intervento per l'inserimento dei cittadini stranieri. Tali azioni si concretizzano in mediazione culturale e sanitaria, monitoraggio della spesa sociale, interventi di housing sociale mediante la gestione di un centro di accoglienza alloggiativa, organizzazione o promozione di corsi di lingua italiana e di attività di doposcuola per i bambini, consulenza e sostegno legale per la procedura di rilascio del permesso di soggiorno¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Cfr. nota 1

ASSOCIAZIONI

La provincia di Treviso conta il maggior numero di associazioni rivolte agli immigrati del Veneto. Secondo i dati della Rete Informativa Immigrazione regionale (progetto della Giunta regionale del Veneto), nel territorio provinciale sono presenti 59 associazioni di immigrati e 37 associazioni di italiani per immigrati che svolgono attività in moltissimi ambiti: dal lavoro, all'accoglienza, all'assistenza (Tabella 4).

Tabella 4 *Ambiti di attività svolte dalle associazioni trevigiane*

	v.a.	%
Lavoro	2	1,4%
Scuola	16	11,3%
Formazione	9	6,3%
Alloggio	3	2,1%
Saluti	9	6,3%
Religione	38	26,8%
Accoglienza	28	19,7%
Assistenza	12	8,5%
Info/orientamento	19	13,4%
Altro	6	4,2%
Totale	142	100,0%

Fonte: *elab. Osservatorio Regionale Immigrazione 2007 su dati Rete Informativa Immigrazione regionale (a luglio 2006)*

COOPERATIVE SOCIALI

Oltre alla realtà dell'associazionismo, la provincia di Treviso conta anche numerose cooperative che, tra i loro ambiti d'azione, si rivolgono agli immigrati su più fronti. Le principali attività consistono nella mediazione culturale, nel sostegno al reperimento di alloggio, nella divulgazione di informazioni e nel supporto per gli adempimenti burocratici e amministrativi, nella prevenzione dell'esclusione sociale e nella diffusione dell'interculturalità. Alcune cooperative hanno inoltre delle collaborazioni strutturate con Comune, Questura e sindacati e svolgono parte del servizio per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno.

CARITAS

Con più di 15 Centri di Ascolto nella provincia, la Caritas Tarvisina è uno dei principali riferimenti per italiani e stranieri in situazione di disagio. Attraverso i Centri di Ascolto vengono raccolti i bisogni dei cittadini e fornite indicazioni e orientamenti per superare il disagio. La Caritas, inoltre, è titolare di numerosi progetti realizzati in collaborazione con diverse realtà cooperativistiche del territorio, Acli, associazioni di volontariato ed enti pubblici (comuni e Ulss), tra i quali: Libere dalla Tratta (percorsi di recupero e reinserimento di donne vittime di tratta), Punto Donna (accoglienza e ascolto per donne in difficoltà, supporto relazionale, psicologico e alla genitorialità, accompagnamento di situazioni specifiche con il supporto di avvocati, psicologi, medici), Oltre il muro (opportunità di lavoro per detenuti in carcere, possibilità di accoglienza e di reinserimento lavorativo al termine della pena), Orientalavoro (ascolto personalizzato, consulenza, formazione e indirizzamento al mercato del lavoro, alle risorse e ai servizi per persone senza occupazione, a rischio di esclusione sociale), Casa di accoglienza per donne.

SINDACATI

I sindacati contribuiscono al panorama dei servizi rivolti agli immigrati secondo due linee d'azione: da un lato attraverso le categorie, dall'altro attraverso i servizi. Nel primo caso l'attenzione verte sui lavoratori (immigrati e italiani) e il livello di tutela è collettivo. Nel secondo caso, invece, l'obiettivo è la tutela individuale ed è perseguito sia attraverso la sensibilizzazione al tema dell'immigrazione all'interno di ciascun servizio rivolto a italiani e a stranieri (servizi fiscali, legali, patronati, ...), sia attraverso associazioni o uffici dedicati (come l'Anolf Cisl e la neo costituita Associazione Cittadini del Mondo Auser Cgil e la Consulta Immigrati). I protocolli siglati in sede nazionale tra il Ministero dell' Interno e il Patronato INCA nel febbraio del 2006, nei quali è stata stabilita la partecipazione del Patronato all'attività di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, e a novembre 2007 per il coinvolgimento nelle procedure del decreto flussi, hanno contribuito in maniera determinante ad un ripensamento delle modalità di tutela individuale dei cittadini stranieri.

1.3. La scelta del caso studio

La significatività della provincia di Treviso per l'elaborazione dello studio di caso della Regione Veneto è senza dubbio giustificabile mediante i dati riportati nel primo paragrafo del capitolo. Le dimensioni del fenomeno immigratorio, che coinvolge la provincia già da diversi anni, impongono a tutti i soggetti pubblici e privati un'attenta riflessione sulle modalità operative del loro inserimento nel territorio provinciale e sui problemi connessi alla necessità di assicurare loro la tutela dei diritti di cittadinanza.

L'attività per il rilascio del permesso di soggiorno da parte di tutti i soggetti deputati ha raggiunto nella provincia di Treviso dimensioni notevoli: secondo i dati Istat al 1° gennaio 2007 sono stati rilasciati 57.226 permessi, il 5% dei quali è stato rilasciato nel corso del 2006. La principale motivazione del permesso è il ricongiungimento con la famiglia (47,4%), seguita dai motivi di lavoro e di studio.

Tabella 5 Veneto. Permessi di soggiorno per provincia al 1° gennaio 2007 (totale, di cui concessi nel 2006 per motivo)

PROVINCE	TOTALE PERMESSI al 1/1/2007	di cui: CONCESSI NEL CORSO DEL 2006 E ANCORA IN VIGORE AL 1/1/2007 (a)									
		Numero	Incidenza % sul totale permessi	Motivo del permesso (dati percentuali)							
				Lavoro	Famiglia	Studio	Residenza elettiva	Religione	Umanitari e asilo pol.	Salute	Altri
Verona	53.785	4.064	7,56	38,26	48,45	5,14	0,47	1,08	0,69	1,92	3,99
Vicenza	59.250	3.243	5,47	29,11	60,10	2,22	0,52	0,12	1,26	1,23	5,43
Belluno	8.849	962	10,87	51,46	34,41	3,01	0,52	0,31	0,10	0,73	9,46
Treviso	57.226	2.698	4,71	27,65	47,37	1,96	0,15	0,15	0,85	0,74	21,13
Venezia	38.363	3.643	9,50	48,23	38,95	5,16	0,66	0,27	2,96	0,88	2,88
Padova	52.886	4.329	8,19	42,83	38,90	9,77	0,25	0,42	1,59	1,50	4,74
Rovigo	9.235	982	10,63	48,98	32,48	1,32	0,92	1,02	0,10	1,53	13,65
Veneto	279.594	19.921	7,12	39,32	44,92	4,95	0,45	0,47	1,36	1,29	7,24

Fonte: Demo Istat 2007, elab. su dati del Ministero dell'Interno

Da quando il Patronato INCA ha cominciato ad occuparsi dei rinnovi dei permessi di soggiorno è stato necessario uno sforzo notevole per far fronte all'ingente aumento di utenti al servizio, sia nella sede principale del comune di Treviso, sia nelle 14 sedi provinciali. L'INCA di Treviso espleta quasi il 40% del totale dei permessi di soggiorno

presentati dalla CGIL Veneto. Da dicembre 2006, ha presentato il 50% dei permessi dell'intera provincia di Treviso.

Tabella 6 Veneto. Permessi di soggiorno presentati tramite portale Poste Italiane dall'INCA CGIL e dagli altri patronati dall'avvio della convenzione (dicembre 2006)

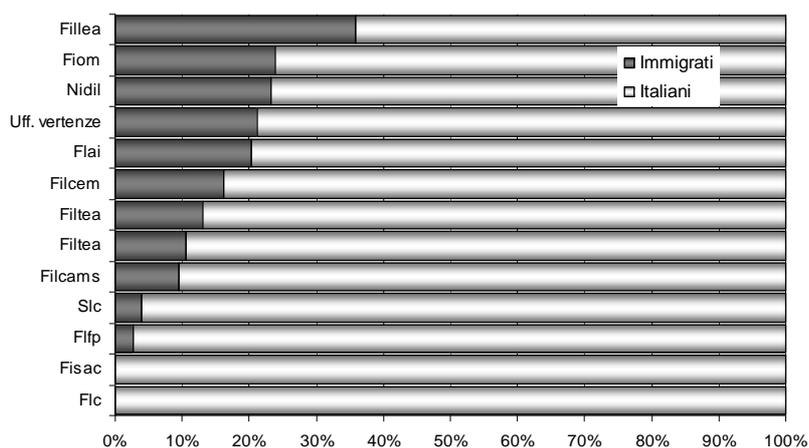
	INCA	INAS	ITAL	ACLI	Totale	% INCA su tot. Ceba
Belluno	1.030	812	322	142	2.306	44,7
Padova	1.162	2.586	619	1.413	5.780	20,1
Rovigo	951	383	292	27	1.653	57,5
Treviso	5.709	2.749	722	2.247	11.427	50,0
Venezia	1.652	2.189	640	431	4.912	33,6
Verona	2.330	3.934	1.158	984	8.406	27,7
Vicenza	1.590	1.922	1.415	703	5.630	28,2
Totale Veneto	14.424	14.575	5.168	5.947	40.114	36,0

Fonte: Dati INCA Nazionale

La scelta della Camera del Lavoro di Treviso (d'ora in poi CdL) quale studio di caso regionale è giustificata non solo dalla realtà territoriale in cui è inserita, ma anche dalle dinamiche interne ad essa. Con 4.156 iscritti immigrati (il 17% del totale delle categorie), la CdL di Treviso rappresenta un caso di sicuro interesse nell'osservazione delle politiche attivate in tema di immigrazione. Le categorie sindacali che contano il maggior numero di immigrati tra i propri iscritti sono la Fillea (Federazione Italiana lavoratori costruzioni e legno) e la Fiom (Federazione Impiegati Operai Metallurgici) (Tabella 7).

Tabella 7 Immigrati iscritti alla CdL di Treviso per categoria. Dati settembre 2007

	v.a.	% su tot. iscritti per cat.
Fillea	1.554	35,8%
Fiom	1.335	23,9%
Flai	267	20,4%
Filcams	218	9,5%
Filcem	195	16,2%
Filtea	150	13,0%
Filtea	148	10,6%
Uff. vertenze	139	21,2%
Flfp	89	2,7%
Slc	31	3,9%
Nidil	30	23,3%
Fic	0	0,0%
Fisac	0	0,0%
Totale	4.156	17,0%



Fonte: ns. elaborazioni su dati CGIL Treviso

In particolare, è la sede principale del Patronato INCA del comune di Treviso che coordina e stabilisce le modalità di azione di tutte le sedi provinciali. La struttura del Patronato è rappresentata nel dettaglio in Tabella 8.

Tabella 8 Sedi CGIL nelle quali gli operatori del Patronato INCA di Treviso svolgono le attività

Sede
Treviso
Mogliano veneto
Paese
Roncade
Villorba
Castelfranco Veneto
Oné di Fonte
Conegliano
Pieve di Soligo
Montebelluna
Valdobbiadene
Oderzo
Motta di Livenza
Vittorio veneto
Godega Sant'Urbano

Fonte: ns. elaborazioni su dati CGIL Treviso

Per costruire lo studio di caso sono state realizzate alcune interviste agli operatori del Patronato e sono stati somministrati 50 questionari agli utenti stranieri.

Per quanto riguarda le interviste ne sono state realizzate complessivamente 6 ed hanno coinvolto il direttore del Patronato INCA e 5 operatori distinti in base al ruolo ricoperto:

- 1 operatore e 2 operatrici di front/back office;
- 2 operatrici di front/back office dedicate alle pratiche del rinnovo del permesso di soggiorno.

Dopo una prima intervista al direttore, che ha chiarito le linee d'azione, le scelte organizzative e le politiche che stanno alla base della modalità di erogazione del servizio, sono state intervistate le due operatrici che si occupano esclusivamente del rinnovo del permesso di soggiorno. Concretamente, la struttura conta un'unica persona dedicata esclusivamente ai permessi di soggiorno, che attualmente è una ragazza che lavora in sostituzione di una maternità. È stato possibile intercettare anche l'operatrice in maternità, voce importante in quanto memoria storica del Patronato prima e dopo la firma dei protocolli d'intesa con il Ministero. Successivamente sono stati intervistati gli operatori che si occupano delle attività di front office e di back office (due donne e un uomo che svolge la sua attività tra Treviso e Mogliano Veneto). Gli operatori intercettano quotidianamente l'utenza straniera in quanto lo sportello dedicato è riservato esclusivamente alle pratiche per il permesso di soggiorno. Per tutti gli altri servizi INCA, dalle pratiche per la pensione agli assegni familiari, italiani e stranieri si rivolgono agli stessi sportelli. Le interviste sono state condotte durante i turni di back office degli operatori nel mese di ottobre 2007.

I questionari sono stati somministrati agli utenti immigrati dalla ricercatrice che si è occupata del caso e da una delle operatrici del Patronato, nel periodo compreso tra il 6 ottobre e il 7 novembre 2007. La raccolta dei questionari ha richiesto più tempo del previsto in quanto non sempre gli utenti stranieri hanno accettato di rispondere alle domande perché una volta parlato con l'operatore, avevano fretta di andarsene. In altri casi, poi, non sono mancati i noti problemi di comunicazione legati alla conoscenza della lingua;

ciò è stato particolarmente rilevante nel caso degli utenti cinesi che, nonostante la presenza in Italia da diversi anni, spesso non conoscono ancora adeguatamente l'italiano.

Tabella 9 Il profilo degli operatori intervistati

Ruolo	Profilo
Direttore Patronato INCA Treviso	Lavora presso l'INCA di Treviso da quasi venti anni. Inizialmente ha lavorato come operatore INCA occupandosi sia del front office, sia del back office. Attualmente è responsabile provinciale INCA, con contratto a tempo indeterminato e si occupa della gestione e del coordinamento del Patronato.
Operatrice front/back office per i pds	Lavora presso l'INCA di Treviso da maggio 2004 a tempo parziale con contratto a tempo indeterminato e si occupa esclusivamente di immigrazione. Gli studi superiori all'istituto turistico le hanno dato competenze linguistiche che le permettono di comunicare con gli utenti immigrati anche in inglese, francese e tedesco. Attualmente è in maternità.
Operatrice front/back office per i pds	Lavora presso l'INCA di Treviso da luglio 2007 a tempo pieno con contratto a tempo determinato (scadenza dicembre 2008) e si occupa esclusivamente di immigrazione. Gestisce il front office e il back office per le pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno, per i ricongiungimenti familiari e per le richieste di cittadinanza. È stata assunta in sostituzione di una maternità.
Operatrice front/back office	Lavora presso l'INCA di Treviso a tempo pieno da novembre 1999 con contratto a tempo indeterminato dove è operatrice front-back office. Prima di entrare nella CdL di Treviso (giugno 2007) lavorava presso la sede di Montebelluna. Possiede il diploma di ragioneria.
Operatrice front/back office	Lavora presso l'INCA di Treviso a tempo pieno da giugno 2006 con contratto a tempo indeterminato dove è operatrice front-back office. Già in possesso di licenza classica, sta per laurearsi in giurisprudenza. Prima di entrare a far parte dell'organico del Patronato ha lavorato al CAAF e seguito un corso FSE di marketing internazionale. Corso che le ha permesso di studiare in maniera approfondita, e con periodi di permanenza all'estero, l'inglese e il francese.
Operatore front/back office	Lavora presso l'INCA di Treviso a tempo pieno da marzo 2003 con contratto a tempo indeterminato dove è operatore front-back office. Prima dell'assunzione all'INCA ha lavorato in un'azienda come operaio metalmeccanico (delegato rsu) e come operatore del Caaf.

2. I servizi forniti dalla sede INCA di Treviso ai cittadini immigrati

2.1. Nuove strategie per nuovi servizi

La sede INCA di Treviso si trova nella prima periferia della città, all'interno della CdL provinciale. La struttura è costituita da:

- due sportelli nei quali vengono accolti gli utenti, italiani e stranieri, e vengono fornite le prime informazioni;
- quattro uffici: due per il lavoro di back office, uno per il servizio di rinnovo dei permessi di soggiorno e l'ufficio del direttore del Patronato.

La CdL e, nello specifico, il Patronato INCA di Treviso hanno ormai da diversi anni una consistente quota di cittadini immigrati tra la propria utenza. È tuttavia a partire dal 2003 che questa rappresenta una fascia di utenza ritenuta specifica, importante, che richiede particolare attenzione e una strutturazione dei servizi ad hoc. La tutela individuale dei cittadini stranieri passa attraverso meccanismi più complessi in quanto mette in gioco una pluralità di problematiche tra loro interconnesse (lavoro, abitazione conoscenze della lingua e delle regole socio-culturali, ...). Le linee guida adottate puntano a garantire l'inclusione totale, per cui non è un ufficio apposito ad occuparsi della tutela dei cittadini stranieri, ma piuttosto si mira a far in modo che ciascun servizio e ciascuna categoria sia in grado di accogliere e rispondere al meglio ai bisogni manifestati dagli utenti immigrati. A tal fine tutte le strutture possono contare sull'appoggio e sulla consulenza di una figura, interna alla CdL, specializzata sui temi dell'immigrazione. In passato era presente inoltre un volontario che forniva supporto agli immigrati per la compilazione dei documenti necessari, non solo per il rinnovo del permesso di soggiorno ma anche per la richiesta degli assegni familiari, oltre che per tutti i servizi richiesti tanto dagli immigrati, quanto dagli italiani.

Da quando il Patronato INCA ha cominciato ad occuparsi di parte della procedura per il rinnovo dei permessi di soggiorno (dicembre 2006), l'incremento della domanda di servizi ha richiesto la previsione di una figura specificamente rivolta allo scopo. La tendenza all'incremento dell'utenza straniera non coinvolge, comunque, solo il Patronato INCA, ma è ormai una realtà anche per gli altri servizi (ufficio vertenze e Caaf) e per la maggior parte delle categorie: "La vera sfida della CGIL è riuscire a soddisfare sempre di più i bisogni degli immigrati e di chiunque non sia in grado di tutelarsi con le proprie forze. Fasce di popolazione che aumentano sempre di più negli anni".

Il principale problema nell'approccio a questo target di utenza è dato dalla difficoltà di comunicazione legato alla scarsa conoscenza dell'italiano da parte di molti cittadini stranieri. Tale problematica incide in maniera non indifferente sull'erogazione dei servizi, in quanto genera difficoltà sia per gli operatori, che devono spiegare procedure complicate, sia per gli immigrati, che devono compilare e assemblare documentazioni importanti per l'ottenimento del servizio richiesto.

"Molte volte l'operatore non riesce a rendersi conto se la persona ha capito o meno quello che gli viene richiesto". Queste difficoltà fanno sì che i tempi per la risposta al bisogno si allungano notevolmente, sia nel momento dell'accoglienza, sia perché la persona si presenta più volte con i documenti sbagliati o incompleti: "Per rendere il servizio più efficiente sarebbe necessario avere molto più tempo da dedicare agli utenti stranieri. Anche nel caso delle normali pratiche INCA, come gli assegni familiari, l'utente immigrato

richiederebbe molto più tempo rispetto un italiano”. Se ci sono difficoltà linguistiche i tempi si dilatano notevolmente e, spesso, prima di riuscire ad ottenere tutti i documenti necessari per l'avvio della pratica è necessario che la persona venga presso lo sportello anche varie volte, comportando una perdita di tempo enorme per entrambe le parti. Le difficoltà comunicative hanno un'influenza diretta sul servizio erogato, per il singolo così come per l'insieme dell'utenza del Patronato: “La mancanza di comunicazione genera problemi anche in riferimento alla convivenza all'interno del Patronato tra utenti italiani e utenti immigrati. Riuscire a conciliare due realtà non è facile. Non è facile per gli stranieri, non è facile nemmeno per gli italiani. Spesso capita di sentire allo sportello italiani che si lamentano perché gli stranieri ci impiegano molto più tempo”. Le maggiori difficoltà a livello comunicativo vengono riscontrate nell'approccio con i cittadini cinesi: “I cinesi dicono sempre che hanno capito, ma in realtà non è così. Per cui quando tornano allo sportello per l'avvio della pratica non portano la documentazione corretta. Spesso accade che vengano allo sportello con i figli, anche piccoli, che parlano italiano. Per cui l'operatore deve spiegare la procedura ad un bambino di sette anni. In alternativa scriviamo la documentazione necessaria e spieghiamo alla persona che è necessario che si faccia aiutare da un connazionale che conosce l'italiano”.

Per quanto riguarda i tempi di erogazione del servizio, al problema comunicativo va associata anche una difficoltà legata all'approccio che l'utente straniero ha nei confronti del servizio medesimo: “Mentre un italiano sa che allo sportello può ottenere una prima informazione e verrà poi indirizzato o guidato nel completamento della pratica, lo straniero crede che sia possibile rispondere immediatamente alle sue richieste. Se ciò non avviene, spesso, si pone in maniera aggressiva”. L'aggressività che talvolta viene manifestata da parte dell'utenza immigrati deriva dalla situazione di forte disagio da essa vissuta. La soluzione a questo problema non è semplice: se da un lato potrebbe essere utile dividere l'utenza immigrata dall'utenza italiana, dall'altro il messaggio che potrebbe passare sarebbe quello della non volontà di integrazione.

Un secondo aspetto problematico riguarda la sfera culturale e si manifesta prevalentemente nello scambio tra l'operatore del Patronato e l'utente straniero: “Atteggiamenti e gestualità possono essere molto diversi e creare fraintendimenti tra gli operatori italiani e gli utenti stranieri. Questo fattore richiede all'operatore un'apertura mentale molto forte”. E sembra coinvolgere maggiormente gli utenti maschi: “Un'utenza di persone con una cultura completamente diversa dalla nostra non è sempre semplice da gestire”. Altre difficoltà dipendono da un meccanismo di delega totale che spesso scatta nell'utente immigrato e che implica una scarsa attenzione e impegno nell'espletamento delle procedure burocratiche.

Nonostante queste problematiche, l'attività del Patronato INCA di Treviso in riferimento agli utenti immigrati è sempre stata positiva. Per ciascun servizio è stata studiata la soluzione operativa più efficace. In particolare, con l'introduzione del servizio di rinnovo del permesso di soggiorno è stato necessario adottare delle strategie differenti in quanto tali pratiche generavano tempi di attesa molto lunghi, tanto al momento dell'accoglienza quanto al momento della compilazione dei documenti. Per risolvere questa problematica l'INCA di Treviso ha riorganizzato gli spazi a disposizione, separando il momento della raccolta dal momento in cui vengono ritirati i documenti per le pratiche: “Questo metodo di lavoro ha funzionato da subito ed ha permesso di rispondere in maniera ottimale ai bisogni espressi dagli immigrati”.

I protocolli siglati in sede nazionale tra il Ministero dell'Interno e l'INCA hanno avuto un impatto molto forte sulle strutture territoriali, soprattutto a causa di una generale

disinformazione. Da un lato, gli immigrati non erano a conoscenza della modifica delle procedure e spesso la maggior parte di loro non conosceva né la Cgil né il servizio offerto dall'INCA. Dall'altro lato non c'è stato un preavviso sufficiente per organizzare e strutturare il servizio in maniera adeguata ad un tale aumento dell'utenza immigrata. L'aver dovuto affrontare questo importante compito ha però contribuito ad accrescere notevolmente la qualità dei servizi offerti. Il Patronato ha cominciato a studiare le modalità operative più efficaci per svolgere il servizio, ripensando tutto il processo di erogazione, compreso il lay-out degli uffici: "Da quando sono stati siglati i protocolli l'utenza è aumentata moltissimo. Questo ha comportato anche delle problematiche con gli utenti italiani, sia per l'aumento di dei tempi di attesa, sia, a volte, per difficoltà di convivenza all'interno della sala d'attesa. Per far fronte a questo problema la CdL di Treviso ha dovuto apportare dei cambiamenti non solo organizzativi ma anche strutturali. La sala d'attesa era troppo piccola per contenere l'utenza per cui è stata allargata utilizzando un ufficio adiacente".

2.1.1. La rete territoriale

I principali soggetti pubblici con i quali il Patronato INCA di Treviso è in collaborazione sono la Questura, la Prefettura e i Comuni (nello specifico gli assistenti sociali e, nei comuni più piccoli, i sindaci). L'interazione più intensa avviene con la Questura, con la quale vengono gestite le pratiche per i rinnovi dei permessi di soggiorno. Prima della presa in carico dell'attività da parte del Patronato, la Questura di Treviso delegava una parte del processo a delle cooperative sociali le quali si occupavano del primo contatto con gli immigrati e fissavano gli appuntamenti per la consegna della documentazione necessaria. A scadenza bisettimanale venivano organizzati degli incontri di verifica sull'andamento della collaborazione. Incontri ai quali anche il Patronato INCA partecipava. Dopo la firma del Protocollo con il Ministero dell'Interno, la Questura ha allacciato un rapporto più strutturato con il Patronato. Tale collaborazione, nonostante abbia richiesto inizialmente molti sforzi da entrambe le parti, è abbastanza positiva. Nel tempo, lo scambio di informazioni e la comunicazione sono diventati più agevoli, nonostante vi sia tutt'ora difficoltà a far fronte all'ingente carico di lavoro mediante gli attuali organici.

Per quanto riguarda le realtà non pubbliche che interagiscono con il Patronato INCA, i soggetti più importanti sono le associazioni non profit e le cooperative con le quali c'è un'intenso scambio di informazioni e supporto reciproco nella gestione dei casi particolari. Questi soggetti hanno un'importanza fondamentale in quanto sono profondamente radicati nel territorio ed hanno consolidato i loro rapporti con i soggetti pubblici e con la cittadinanza.

In questo quadro, il contributo più importante che viene dall'INCA nazionale consiste nell'organizzazione di corsi di formazione specifici per la strutturazione dei servizi agli immigrati (in tutta Italia), rivolti agli operatori e ai responsabili dei patronati territoriali. L'INCA nazionale veicola una consistente quantità di informazioni e di aggiornamenti legislativi che vengono filtrati e trasmessi agli operatori dal responsabile provinciale; offre inoltre supporto e consulenza agli operatori su problematiche di volta in volta emergenti.

2.1.2. Il funzionamento e l'organizzazione delle strutture territoriali

Il Patronato INCA di Treviso offre i suoi servizi dal lunedì al venerdì, dalle 8:30 alle 12:00 e dalle 14:30 alle 18:00. È stato necessario ridurre il numero di ore dedicate allo sportello in favore del back-office a causa del forte afflusso di persone che si presentavano per il rinnovo del permesso di soggiorno. Grazie alla gestione dell'attività per turni, comunque, il Patronato riesce ad assolvere agevolmente all'insieme delle attività necessarie per portare a termine le richieste dell'utenza al servizio.

Il lavoro di front-office consiste prevalentemente nell'accoglienza degli utenti ed è gestito quotidianamente da due operatori che si occupano di fornire una prima informazione a tutti gli utenti. A seconda della problematica e del servizio richiesto la pratica viene archiviata subito, rinviata ad un appuntamento o aperta durante il back-office. Ad esempio, nel caso in cui l'utente non abbia a disposizione tutta la documentazione necessaria, l'operatore fornisce le informazioni del caso e chiede alla persona di tornare con la documentazione completa. L'operatore durante il front-office ha, dunque, tre ruoli principali: accogliere la persona, fornire tutte le informazioni necessarie per la predisposizione dei documenti necessari per l'avvio della pratica, ritirare e controllare la documentazione predisposta dall'utente.

Il Patronato INCA di Treviso ha strutturato inoltre un sistema di back-office molto efficiente. Ricevuta la documentazione per una pratica dal front-office, l'operatore crea una cartellina cartacea e vi abbina un'etichetta. Contemporaneamente tutti i dati e la documentazione dell'utente vengono inseriti anche in un database informatico. Il codice a barre applicato nella cartellina permette all'operatore, mediante un lettore ottico, di recuperare istantaneamente a video tutte le informazioni sull'utente e sulla pratica aperta. Per limiti di spazio l'archivio cartaceo è fisicamente locato in una sede distaccata del Patronato. Per quanto riguarda i permessi di soggiorno, il back-office consiste nell'inserire tutti i dati nel portale immigrazione e nella predisposizione della busta da consegnare all'immigrato. "Durante il back-office ciascun operatore riordina la documentazione che ha ritirato nel front-office e avvia la pratica mediante l'inserimento dell'anagrafica utente e della richiesta presentata".

L'INCA regionale e l'INCA nazionale offrono periodicamente corsi di formazione. La struttura regionale organizza incontri a cadenza mensile o bimestrale. I docenti sono in parte esperti dei vari temi affrontati selezionati all'esterno del sindacato, in parte sono operatori o responsabili del sindacato con specifiche competenze. Ad esempio la persona che all'interno dell'INCA di Treviso si occupa di immigrazione spesso è docente nei corsi di formazione rivolti agli operatori delle altre strutture territoriali. "Sono state inoltre organizzate diverse iniziative a livello provinciale che hanno riunito gli operatori delle sedi zonali per degli aggiornamenti amministrativi.

Nonostante non esista la figura del mediatore culturale, attualmente nella struttura è presente una persona che lavora con contratto a tempo indeterminato part-time e che si occupa esclusivamente dei rinnovi dei permessi di soggiorno. Questa è in grado, da un lato, di rispondere alle richieste degli stranieri in maniera più competente, dall'altro di fungere da consulente anche per gli altri operatori. Ogni operatore in front-office, però, è in grado di fornire le prime informazioni sulla documentazione necessaria per la pratica. La politica della CdL di Treviso è quella di non relegare gli immigrati ad uno sportello apposito allo scopo di favorire una cultura d'integrazione.

2.2. I servizi offerti dall'INCA ai nuovi cittadini

Secondo la percezione degli operatori, le attività rivolte agli immigrati incidono sull'operato del Patronato INCA di Treviso per oltre il 50%, soprattutto per quanto riguarda le prestazioni assistenziali (infortuni, maternità, disoccupazione, assegni familiari) e le pratiche per il rinnovo del permesso di soggiorno: "Oltre ai permessi di soggiorno il Patronato si occupa del rilascio della carta di soggiorno, della domanda di cittadinanza e dei ricongiungimenti familiari (questi ultimi solo per gli iscritti). Gli immigrati, inoltre, richiedono molto spesso assistenza per gestire pratiche di infortuni sul lavoro e per la richiesta del sussidio di disoccupazione". Molto meno richiesta, invece, l'assistenza per le pratiche pensionistiche, a dimostrazione che non ci sono ancora nel territorio immigrati che abbiano età pensionabile. La forte incidenza delle pratiche per il rinnovo dei permessi di soggiorno non dipende solo dalla numerosità degli utenti ma anche dal tempo necessario agli operatori per la gestione della procedura: "Si tratta di documentazione molto tecnica, difficile da spiegare alle persone e che richiede un'attenzione particolare da parte dell'operatore".

All'interno del Patronato INCA di Treviso, in relazione a tutti i servizi offerti le modalità di accoglienza non mutano in funzione della nazionalità. Esiste un atrio che funge da sala d'attesa per tutti gli utenti. Accade che vi siano lamentele da parte degli utenti italiani per motivi di convivenza con gli immigrati nella sala d'attesa. Ciò avviene prevalentemente da parte degli utenti più anziani ed è, purtroppo, un chiaro segnale della persistente difficoltà da parte della nostra società a ragionare secondo un'ottica multiculturale.

Le principali attività specifiche rivolte agli immigrati sono:

- rinnovo del permesso di soggiorno;
- rilascio della carta di soggiorno;
- richiesta della cittadinanza (per gli iscritti al sindacato);
- richiesta ricongiungimento familiare (per gli iscritti al sindacato);
- richiesta di regolazione attraverso flussi d'ingresso;

2.2.1. Il rinnovo del permesso di soggiorno

Come anticipato, la procedura per il rinnovo del permesso di soggiorno è molto articolata e richiede la collaborazione e la competenza di tutti gli operatori del Patronato. Ciascuno di essi possiede un elenco completo dei documenti necessari per l'avvio della pratica. L'operatore che accoglie un cittadino straniero che si presenta per questo servizio, dopo aver preso visione del documento di identità in possesso dall'utente, indica nel dettaglio la documentazione necessaria per l'avvio della pratica¹⁰⁷:

- copia del passaporto (generalmente, il permesso non può essere rinnovato in mancanza del passaporto in corso di validità);
- copia del permesso di soggiorno;
- certificato di residenza (nel caso in cui sia cambiata la residenza rispetto a quanto indicato nel permesso di soggiorno);
- codice fiscale;
- copia dell'ultima busta paga o del CUD;
- contratto di soggiorno firmato dal datore di lavoro;

¹⁰⁷ Le informazioni specifiche su documentazione e procedure per i rinnovi dei permessi di soggiorno sono tratte da documenti interni elaborati dalla CdL di Treviso

- se disoccupato, copia dell’iscrizione al Centro Per liImpiego e ultima busta paga o CUD posseduto;
- certificato di idoneità alloggiativa (nel caso in cui i coniugi richiedano nello stesso momento il rilascio del permesso);
- nel caso di richiesta di rinnovo per famiglia o studio, autocertificazione del familiare che si occupa del mantenimento del richiedente e/o certificato d’iscrizione al corso di studi;
- documentazione degli eventuali figli:
 - codice fiscale, se nati in Italia e presenti nel permesso di soggiorno del genitore
 - copia dell’estratto di nascita con indicazione della paternità e maternità, se nati in Italia nell’anno in corso per cui non sono presenti nel permesso di soggiorno
 - copia della pagina del permesso di soggiorno se nati all’estero e attualmente in Italia.

A seconda della tipologia di rinnovo richiesto, inoltre, il cittadino straniero deve allegare dei documenti specifici attestanti la regolarità della propria posizione. Ad esempio, nel caso di rinnovo per lavoro subordinato viene richiesta una dichiarazione recente del datore di lavoro che indica tipologia e durata del contratto, copia del documento di identità del datore di lavoro, della comunicazione di assunzione ai servizi per l’impiego e dell’ultima busta paga. Nel caso in cui il rinnovo venga chiesto per motivi familiari, il richiedente deve fornire al Patronato una copia del certificato di stato di famiglia, una dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà del coniuge, del genitore o del figlio maggiorenne che attesta il mantenimento familiare (con allegata fotocopia del relativo documento di identità e del permesso di soggiorno) e una copia della dichiarazione dei redditi e dell’ultima busta paga del dichiarante. Il rinnovo del permesso di soggiorno può essere inoltre richiesto, previa fornitura di documentazione specifica, per affidamento o adozione (nel caso in cui il richiedente non abbia raggiunto la maggiore età), per motivi di studio, in attesa di ottenimento della cittadinanza o di asilo, per motivi di culto, in caso di inserimento in progetti di protezione sociale (mediante dichiarazione del responsabile della struttura presso cui si realizza il programma di recupero che attesti il positivo andamento dello stesso), per motivi legati alla giustizia (mediante dichiarazione dell’avvocato che attesti lo stato del procedimento) o per attività sportiva.

Concretamente, la procedura attivata dagli operatori si articola in diversi momenti. Ogni giorno il Patronato INCA di Treviso raccoglie mediamente 10 pratiche per il rinnovo dei permessi di soggiorno. La forte richiesta ha imposto la scelta organizzativa di limitare il numero di pratiche raccolte quotidianamente allo scopo di garantire una più efficiente erogazione del servizio. In funzione della numerosità dell’utenza e della correttezza della documentazione presentata, una pratica può essere inserita direttamente nel portale immigrazione oppure rinviata al back-office. Una volta inserita la documentazione nel portale, la pratica viene inviata telematicamente al Centro Servizi Amministrativi di Roma (CSA) che controlla il processo. Una copia della documentazione viene invece archiviata nell’ufficio provinciale del Patronato. A ciascuna pratica viene assegnata un’etichetta con codice a barre che permette la lettura istantanea al computer dei dati inseriti nel portale e dell’anagrafica dell’utente. La seconda copia viene inserita in una busta prestampata dal Ministero. Una volta pronta tutta la documentazione, il patronato, attraverso un sms, avvisa la persona e la invita a presentarsi per ritirare il kit di documentazione da inviare tramite

raccomandata al CSA. La ricevuta rilasciata dalle Poste Italiane deve essere tenuta allegata all'originale del permesso di soggiorno in quanto è un documento attestante la validità del documento fino al termine della procedura per il rinnovo. All'arrivo del kit, il CSA effettua un controllo incrociato tra la documentazione arrivata tramite posta e i dati inseriti nel portale immigrazione. A controllo eseguito, re-invia il kit alla Questura competente la quale, nel caso in cui la pratica sia regolare, invia una raccomandata all'immigrato con la convocazione per il fotosegnalamento. Una volta effettuato il fotosegnalamento la Questura richiede alla Tipografia di Stato la stampa del permesso di soggiorno elettronico e, una volta ricevuto, procede con la consegna. Nel caso in cui la pratica non sia regolare a causa di dati mancanti o documentazione insufficiente, la Questura cerca di risolvere il problema autonomamente, oppure richiede l'intervento del Patronato INCA. Alla fine del processo, la Questura invia una mail al Patronato con la lista dei permessi di soggiorno pronti, il quale, sempre via sms, avvisa l'immigrato.

I tempi per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno sono ancora molto lunghi. La procedura richiede anche un anno, nel caso in cui non vi siano anomalie. In caso contrario, invece, il processo si blocca in attesa di correzione dell'anomalia. Con il passare del tempo la Questura ha registrato una diminuzione delle pratiche non corrette. Inizialmente la presenza di pratiche anomale era più frequente a causa, soprattutto, della macchinosità del portale immigrazione.

La conversione del permesso di soggiorno, il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e la richiesta di cittadinanza

Le procedure per la conversione del permesso di soggiorno, per il rilascio della carta di soggiorno e la richiesta di cittadinanza sono simili a quella per il rinnovo. La conversione può essere richiesta, mediante documentazione specifica, per i seguenti passaggi: da studio a lavoro subordinato; da lavoro subordinato o autonomo a famiglia (in caso di mantenimento da parte del coniuge o figlio maggiorenne convivente); da affidamento a lavoro subordinato o studio (al compimento del diciottesimo anno di età); da lavoro stagionale (per il secondo anno consecutivo) a lavoro subordinato; da protezione sociale a lavoro subordinato o studio (dopo un anno dal primo rilascio); da turismo o affari (o altro permesso che non permetta attività lavorativa) a lavoro autonomo oppure da studio a lavoro autonomo.

Un cittadino straniero può ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo se è regolarmente in Italia da almeno 5 anni e se ha un reddito personale non inferiore un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale; deve presentare inoltre un certificato di idoneità dell'alloggio in cui vive. Tale alloggio deve rientrare nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero deve essere fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dalla Asl competente. Infine, è necessaria una dichiarazione del datore di lavoro se è un lavoratore subordinato o una visura della Camera di Commercio se è un lavoratore autonomo. Nel caso in cui il richiedente non sia residente in Italia da 6 anni, può richiedere la carta di soggiorno alla scadenza del permesso di soggiorno, salvo accertamento della mancanza di procedimenti penali precedenti o condanne a carico, nel caso sia coniuge o figlio minore regolarmente soggiornante di un cittadino straniero titolare di carta di soggiorno o di un cittadino italiano.

Possono invece richiedere la cittadinanza italiana gli stranieri residenti in Italia da almeno 10 anni o che abbiano contratto un matrimonio con un/una cittadino/a italiano/a dopo almeno 6 mesi di residenza congiunta.

2.2.2. *La richiesta di ricongiungimento familiare*

Oltre alle pratiche per il rilascio del permesso di soggiorno, il secondo importante servizio offerto dall'INCA rivolto unicamente alle persone immigrate è la raccolta della documentazione per la richiesta del ricongiungimento familiare. I cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia hanno diritto alla richiesta di ricongiungimento familiare per il coniuge, per i figli minori, per i figli maggiorenni se invalidi totali, per i genitori qualora non abbiano figli nel Paese di origine e per i genitori con più di 65 anni nel caso in cui in patria altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per gravi motivi di salute. I documenti necessari per la richiesta, da inviare alla Prefettura di residenza, sono:

- idoneità dell'alloggio certificata dal comune di residenza o dall'Ulss;
- reddito annuo minimo non inferiore all'assegno sociale che per il 2007 è di:
 - 5.061,68 euro per un familiare;
 - 10.123,36 euro per due o tre familiari;
 - 15.185,04 euro per quattro o cinque familiari;
- ai fini della determinazione del reddito viene tenuto conto di eventuali familiari a carico (precedenti ricongiungimenti o figli nati in Italia)
- domanda di nulla osta al ricongiungimento;
- documentazione attestante il rapporto di parentela o la minore età autenticata dall'autorità consolare italiana;
- metratura abitativa: da un minimo di 46 mq. per una persona ad un massimo di 110 mq. per sei persone.

Tra i servizi uguali per italiani e stranieri, quelli maggiormente richiesti riguardano la richiesta di assegni per il nucleo familiare e la richiesta del sussidio di disoccupazione. La modalità di gestione di queste pratiche è la medesima per italiani e per stranieri.

La percezione degli operatori in merito alla capacità del Patronato di rispondere ai bisogni manifestati dalla popolazione straniera residente a Treviso è molto positiva ed è confermata dall'ingente quantità di lavoro gestito in maniera efficiente (come dimostrano i dati in Tabella 6). La conferma arriva anche da parte degli utenti i quali non hanno mai rivolto agli operatori delle specifiche richieste per il miglioramento dei servizi. L'unica richiesta riguarda l'accorciamento dei tempi per la procedura per il rinnovo dei permessi di soggiorno e dei tempi di attesa allo sportello. Richiesta non facile da soddisfare in quanto non dipende unicamente dal lavoro del Patronato ma anche dall'operatività della Questura: "Gli immigrati si lamentano spesso per i tempi in cui vengono gestite le pratiche dei rinnovi dei permessi di soggiorno. Purtroppo, però, è difficile velocizzare questa procedura. Ci vorrebbe un organico più numeroso, non solo all'interno del Patronato ma anche in Questura". Occasionalmente accade, inoltre, che gli immigrati richiedano servizi che non sono di competenza del Patronato, come il supporto legale nei litigi condominiali o la ricerca del lavoro. Queste richieste vengono poste all'INCA unicamente perché vi è una scarsa conoscenza del sindacato e dei suoi servizi. In questi casi l'operatore INCA reindirizza l'immigrato ad un altro servizio della Cgil oppure a strutture esterne.

Oltre a questi servizi, grazie alla volontà del sindacato e alle richieste pervenute dalle associazioni di immigrati del territorio, il Patronato INCA di Treviso, da alcuni anni ha un ruolo di facilitatore di incontro e di relazione tra le varie associazioni di immigrati. Problematiche ed esigenze di queste associazioni sono molto simili, ma non vi era la capacità di dialogo e di confronto.

2.3. L'importanza del lavoro in rete.

Nel contesto regionale veneto, ciascuna struttura provinciale INCA ha un elevato grado di autonomia ed ha adottato diversi approcci organizzativi per l'erogazione dei servizi, coerentemente con le politiche di gestione in uso nelle diverse Camere del Lavoro. L'avvio delle attività per il rinnovo dei permessi di soggiorno è stato un importante momento di interazione tra le strutture provinciali per la pianificazione del servizio. Nonostante l'autonomia con la quale ciascun Patronato continua a gestire il servizio, sono stati organizzati, dall'INCA regionale, numerosi incontri per la condivisione delle linee guida, per l'utilizzo del portale e per la pianificazione delle attività: "Ciascuna sede INCA è autonoma ma sono stati organizzati degli incontri per organizzare le pratiche dei permessi di soggiorno e, in generale, i servizi agli immigrati. Sono state inoltre pianificate delle linee guida di base alle quali tutti ci atteniamo. Con gli altri operatori delle altre sedi abbiamo rapporti di collaborazione e ci teniamo in contatto per confrontare le problematiche che affrontiamo".

All'interno della Camera del Lavoro di Treviso, è forte la volontà di mantenere un rapporto stretto tra le attività dell'INCA e la Cgil, in particolare con le categorie: entrambe le parti mettono a disposizione le competenze tecniche e specialistiche del proprio ambito allo scopo di ottimizzare i servizi erogati agli utenti. Recentemente, inoltre, è iniziata una collaborazione con le categorie in riferimento alle richieste dei ricongiungimenti familiari: ciascuna categoria ha cominciato a prendere in carico le pratiche di ricongiungimento familiare dei propri iscritti. La categoria con la quale avviene l'interazione più efficace è la Fillea (Federazione Italiana lavoratori costruzioni e legno).

Per quanto riguarda i servizi, è solo il Patronato INCA ad avere in carico attività rivolte unicamente alle persone immigrate. Nonostante ciò, ciascun altro attore ha una consistente fascia di utenza immigrata. In particolare, molte persone immigrate si rivolgono al Caaf e all'ufficio vertenze.

In riferimento alle relazioni tra il Patronato e gli altri enti territoriali, va evidenziata una certa difficoltà nel mantenere collaborazioni proficue: a Treviso, infatti, a differenza di altre province venete, non sono mai stati sottoscritti accordi per la gestione congiunta dei servizi. Ma se a livello organizzativo esistono ancora non poche difficoltà, a livello operativo la collaborazione è più efficace: "Gli enti territoriali con i quali noi operatori collaboriamo maggiormente sono i Comuni e l'Inps. L'interazione è decisamente positiva. Le collaborazioni più difficili sono invece quelle con le associazioni di categoria le quali, spesso, rifiutano di prendersi carico delle problematiche dei lavoratori immigrati". Situazioni problematiche si verificano, inoltre, nell'interazione con la Questura e la Prefettura: "In alcuni casi la collaborazione con Questura e Prefettura è abbastanza positiva e lo scambio di informazioni è agevole. In molti altri, però, è difficile. Capita vi sia bisogno di ottenere informazioni e non risponda nessuno". Tali problematiche sono legate al fatto che il personale deputato ai rinnovi dei permessi di soggiorno è inadeguato a far fronte alla domanda espressa dalla popolazione".

Il Patronato INCA di Treviso collabora ed è in costante contatto con le organizzazioni territoriali di immigrati e/o che si occupano di immigrati partecipando alle loro iniziative e invitando gli operatori a momenti di formazione organizzati sul tema dell'immigrazione. In parte per volontà del sindacato, in parte per richiesta da parte delle associazioni di immigrati, sono sempre maggiori gli sforzi per organizzare frequentemente degli incontri di confronto e interazione, in particolare su problematiche ed esigenze comuni, con l'obiettivo di creare sinergie sempre più forti per dare maggior forza agli attori che operano per la tutela individuale degli immigrati.

3. I profili degli utenti immigrati

3.1. La banca dati dell'INCA di Treviso

Secondo la percezione degli operatori le persone immigrate che si rivolgono al Patronato sono prevalentemente comprese nella fascia di età dai 30 ai 50 anni, con una percentuale leggermente superiore di uomini rispetto alle donne. La maggiore incidenza di uomini è determinata, probabilmente, dal fatto che si recano presso le strutture anche per richiedere servizi per le loro mogli. In riferimento alla nazionalità, gli utenti più numerosi sono i bengalesi, i rumeni e i marocchini. Dall'avvio del servizio di rinnovo dei permessi di soggiorno viene percepito un cambiamento delle caratteristiche degli utenti: anzitutto un abbassamento dell'età media e, in secondo luogo, una maggiore varietà nella tipologia di professioni svolte (va segnalato, però, che tipologia di occupazione e titolo di studio sono informazioni difficilmente documentabili in quanto non sempre vengono archiviate nella banca dati informatica). Si è abbassato, inoltre, il tempo di permanenza in Italia.

“Il profilo medio dell'utente straniero dipende dalla nazionalità. Tra gli utenti ci sono moltissime donne provenienti dai paesi dell'est (domestiche, colf e badanti). Per quanto riguarda gli utenti di nazionalità cinese, sono più frequentemente gli uomini a presentarsi allo sportello (le donne restano a lavorare e gli uomini gestiscono le pratiche). Il profilo dei marocchini è invece mutato nel tempo: inizialmente erano moltissimi gli uomini mentre ora è considerevolmente aumentata anche l'utenza femminile. I cittadini del Bangladesh, invece, vengono sempre in coppia ma la donna resta sempre in silenzio dietro al compagno. Le età sono comprese tra i 20 e i 60 anni. Le professioni svolte sono, prevalentemente, operaio non qualificato e muratore per quanto riguarda gli uomini. Colf o cameriera per quanto riguarda le donne”.

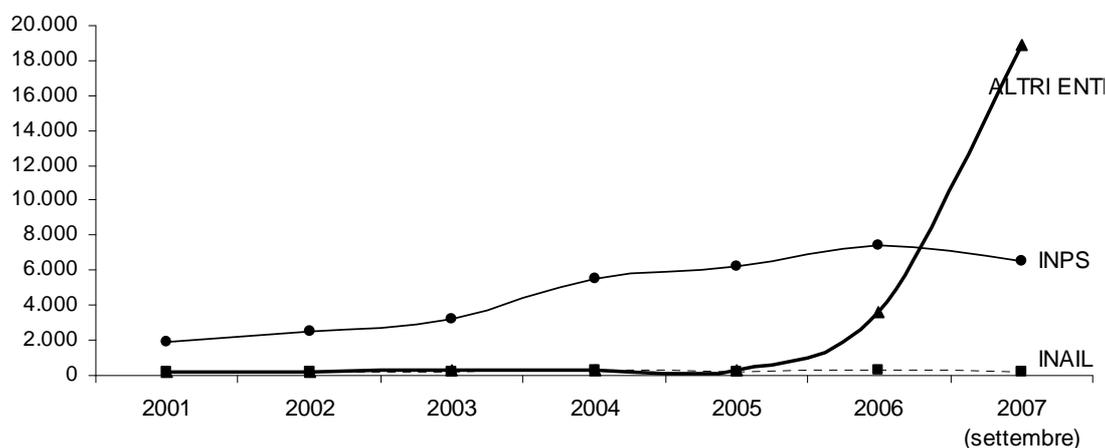
Quotidianamente si rivolgono all'INCA di Treviso circa dieci-quindici immigrati. La stima mensile è di circa 200 persone: “Gli utenti immigrati sono moltissimi anche perché non tutti vengono per richiedere un servizio ma anche, semplicemente, per verificare lo stato di avanzamento della loro pratica”. Nella maggior parte dei casi non sanno assolutamente cosa sia un sindacato (“in particolare le persone che vengono per gli assegni familiari e per la disoccupazione”). Sono generalmente persone disoccupate che non hanno bisogno di tutela individuale nell'ambito lavorativo e che utilizzano il sindacato esclusivamente per avere accesso agli ammortizzatori sociali: “Gli immigrati che lavorano nelle fabbriche sono più spesso sindacalizzati perché conoscono la CGIL tramite l'azienda. Gli interinali, naturalmente, non sono sindacalizzati”.

Sempre in base alla percezione degli operatori, la maggior parte degli immigrati presenti nel territorio si sono affidati subito alle strutture dell'INCA: “Tra gli immigrati c'è moltissimo passaparola. A nostro avviso è diffusa l'opinione che presso la nostra struttura possono ottenere un servizio molto efficiente e trovare un ambiente positivo”. Spesso accade anche che le persone si rivolgano ad un altro sindacato e poi pongono la medesima questione all'INCA per avere una conferma della bontà della soluzione proposta oppure per avere una risposta più vicina alle proprie necessità.

Secondo la banca dati del Patronato di Treviso, dal 2001 a settembre 2007 sono state aperte più di 30 mila pratiche da utenti immigrati. Si tratta prevalentemente di pratiche inerenti i servizi rilasciati dall'Inps e da altri enti. L'attività legate all'Inail, invece, sono residuali sia in riferimento al numero di pratiche, sia in riferimento alla crescita registrata negli anni.

Il dato più evidente nel Grafico 3, è il fortissimo aumento registrato nel 2006 dell'apertura di pratiche non riguardanti Inps e Inail. Tale aumento è da attribuire, naturalmente, all'inizio dell'attività di rinnovo dei permessi di soggiorno.

Grafico 3 Pratiche aperte da utenti immigrati dal Patronato INCA di Treviso per tipologia di ente (prodotti statisticabili¹⁰⁸). Trend 2001 - settembre 2007



Fonte: ns. elaborazioni su dati INCA Treviso

L'osservazione del trend dell'utenza immigrata al Patronato INCA di Treviso conferma due dati significativi emersi nel corso di questa ricerca. Anzitutto una presenza consistente di utenti stranieri consolidata già da diversi anni. Già nel 2001, infatti, il Patronato INCA di Treviso ha registrato l'apertura di più di 2 mila pratiche per conto di utenti immigrati e la crescita è poi stata costante negli anni. In secondo luogo vengono confermate le caratteristiche generali dell'utenza straniera.

La distribuzione per genere ha visto una stabile maggiore presenza di utenti stranieri maschi ma anche la componente femminile ha registrato negli anni una crescita molto importante. Per quanto riguarda l'anzianità, dal 2001 al 2004 sono le persone con un'età compresa tra i 31 e i 50 anni a richiedere la maggior parte dei servizi. Già dal 2005 è possibile invece osservare un significativo aumento della fascia di utenza più giovane (dai 21 ai 30 anni). Incremento che diventa ancora più evidente negli ultimi due anni, arrivando a superare la quota degli utenti con 41-50 anni.

In riferimento alla nazionalità, i due gruppi principali di utenti provengono dai paesi dell'Africa e dall'Europa, in particolare dall'Europa dell'Est, ma se per i primi la crescita è stata costante nel tempo, per i secondi l'andamento è stato piuttosto altalenante nel tempo ed ha registrato un calo di presenze negli ultimi due anni. Nonostante l'inferiorità numerica, anche la componente asiatica dell'utenza ha registrato negli anni un incremento. Rimane invece poco significativa la presenza di utenti provenienti dall'America e dall'Australia.

¹⁰⁸ Sono detti statisticabili tutti i prodotti che rientrano ufficialmente nel paniere dei servizi per i quali il Patronato INCA ottiene il finanziamento per l'erogazione

Tabella 10 Pratiche aperte da utenti immigrati dal Patronato INCA di Treviso per principali caratteristiche anagrafiche (prodotti statisticabili). Trend 2001 - settembre 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Totale</i>	2.324	2.900	3.790	6.080	6.799	11.279	25.636
Uomini	1.445	1.773	2.489	4.272	4.996	8.639	16.272
Donne	879	1.127	1.301	1.808	1.803	2.640	9.364
<i>Classi di età</i>							
Fino a 20 anni	4	0	9	6	3	69	1.736
Da 21 a 30 anni	57	141	332	646	883	1.629	7.295
Da 31 a 40 anni	568	905	1.367	2.178	2.579	4.550	9.462
Da 41 a 50 anni	793	953	1.080	2.075	2.161	3.567	4.878
Oltre 50 anni	380	467	628	737	718	1.109	1.624
	522	434	374	438	455	355	641
<i>Provenienza</i>							
Africa	29,4%	44,4%	38,5%	38,5%	40,7%	39,3%	37,3%
Europa	60,3%	37,0%	52,0%	47,2%	47,0%	47,8%	50,1%
Asia	1,5%	9,9%	4,5%	7,5%	6,0%	7,9%	9,2%
America	8,8%	8,6%	5,0%	5,0%	4,5%	4,7%	2,9%
Australia	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	1,8%	0,2%	0,5%

Fonte: ns. elaborazioni su dati INCA Treviso

3.2. Le caratteristiche degli utenti immigrati emerse dalla rilevazione

3.2.1. Percorsi di vita

Come anticipato, oltre alle interviste agli operatori del Patronato, sono stati compilati alcuni questionari attraverso l'ascolto delle persone immigrate che si sono rivolte allo sportello dell'INCA nel periodo di durata del progetto di ricerca.

Le domande sono state rivolte a 50 immigrati, 36 uomini e 14 donne, con un'età media compresa tra i venti e i quarant'anni (Tabella 11).

Tabella 11 Il profilo degli utenti immigrati

	Uomini	Donne	Totale
<i>Totale</i>	36	14	50
<i>Classi di età</i>			
Fino a 20 anni	1	2	3
Da 21 a 30 anni	13	4	17
Da 31 a 40 anni	14	6	20
Da 41 a 50 anni	8	2	10
Oltre 50 anni	0	0	0
<i>Provenienza</i>			
Africa	16	4	20
Est Europa	10	7	17
Asia	10	1	11
America Latina	0	2	2

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

I Paesi di provenienza sono in linea con la composizione della popolazione straniera residente nella provincia di Treviso: la maggior parte proviene da Paesi africani (20), in particolare dal Burkina Faso, dal Marocco e dall'Est Europa (17), in particolare dall'Albania. 11 sono di provenienza Asiatica, ma solo 5 sono cinesi (Tabella 12). Senza particolari distinzioni per nazionalità, la maggior parte delle persone intervistate sono coniugate e, generalmente, la moglie/ il marito vive in Italia con il compagno/a.

Tabella 12 Gli utenti immigrati per nazionalità (N.= 50)

	Uomini	Donne	Totale
<i>Africa</i>	16	4	20
Burkina Faso	4	1	5
Camerun	1	0	1
Ivorian	1	0	1
Gambiana	2	0	2
Guineiana	1	0	1
Marocchina	5	2	7
Senegalese	2	0	2
Zambiana	0	1	1
<i>Est Europa</i>	10	7	17
Albanese	5	4	9
Kosovara	1	0	1
Macedone	2	0	2
Moldava	1	2	3
Serba	1	0	1
Ucraina	0	1	1
<i>Asia</i>	10	1	11
Bangladese	4	0	4
Cingalese	1	0	1
Cinese	5	0	5
Filippina	0	1	1
<i>America Latina</i>	0	2	2
Colombiana	0	1	1
Peruviana	0	1	1

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

La permanenza in Italia è un fattore consolidato per molti degli intervistati: 27 uomini e 11 donne, infatti sono arrivati nel nostro Paese da almeno 6 anni. Mediamente il tempo di permanenza in Italia supera i sette anni (Tabella 13). Valore ancora più elevato in riferimento alle donne, alle persone con età compresa tra i 41 e i 50 anni. Nella maggior parte dei casi, inoltre, non è Treviso la prima città in cui hanno abitato sin dall'inizio del progetto migratorio ma vi sono arrivati in un secondo momento. Dalle testimonianze raccolte, il primo paese nel quale si decide di immigrare è quello dove sono presenti o hanno risieduto degli amici o dei conoscenti. Una volta preso confidenza con il territorio, le persone decidono di spostarsi in funzione della possibilità di lavorare o di portare a termine progetti personali (di studio, familiari, ...). La mobilità territoriale risulta comunque prevalentemente interna al territorio italiano, quasi tutti gli intervistati (41) non sono transitati per altri Paesi prima di venire in Italia.

Tabella 13 Permanenza in Italia e a Treviso (media anni) (N.= 50)

	In Italia	A Treviso
Totale	7,9	5,8
Uomini	7,4	5,4
Donne	9,1	6,9
<i>Classi di età</i>		
Fino a 20 anni	8,3	5,3
Da 21 a 30 anni	5,9	5,0
Da 31 a 40 anni	7,4	5,4
Da 41 a 50 anni	12,3	8,3
<i>Provenienza</i>		
Africa	9,1	7,1
America Latina	14,5	7,0
Asia	5,6	4,4
Est Europa	7,2	5,2

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il lavoro rimane il motivo principale della decisione di venire in Italia: 36 persone su 50 (di cui 29 uomini) hanno dichiarato di aver deciso di abbandonare il proprio paese per cercare un lavoro. La seconda motivazione in ordine di importanza è il ricongiungimento familiare: 11 persone, 5 uomini e 6 donne, sono arrivati per seguire la propria famiglia; solo 2 per studiare. Non è evidenziabile, nel piccolo insieme di riferimento, una significativa differenza di motivazioni in funzione della nazionalità.

Le motivazioni della scelta dell'Italia sono, ragionevolmente, legate alle opportunità di lavoro e alla dimensione familiare. Sembra molto diffusa l'opinione che nel territorio italiano sia più semplice trovare un impiego (opzione indicata da 21 persone). Molti invece, indicano come prima motivazione della scelta dell'Italia la presenza di familiari o amici già residenti nel territorio.

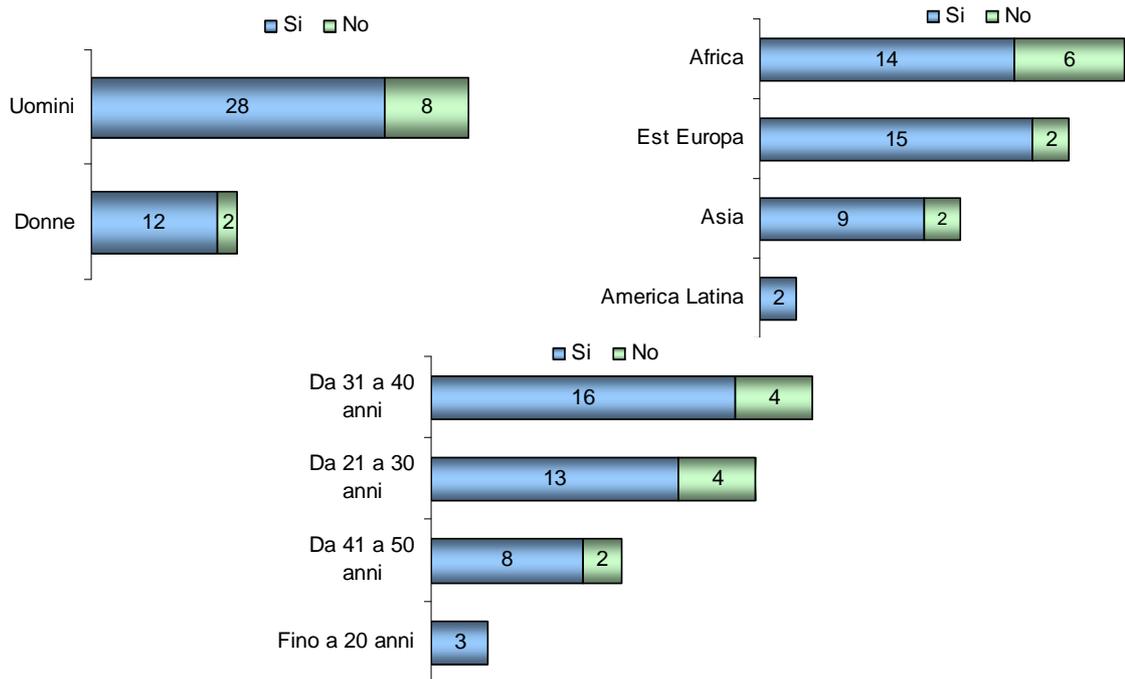
Tabella 14 Motivo della scelta dell'Italia (N.= 50)

	Facilità di ingresso	Facilità reperim. lavoro	Abitano parenti/amici	Altro	Totale
Totale	2	21	25	2	50
Uomini	2	17	15	2	36
Donne	0	4	10	0	14
<i>Classi di età</i>					
Fino a 20 anni	0	1	2	0	3
Da 21 a 30 anni	1	5	11	0	17
Da 31 a 40 anni	1	8	10	1	20
Da 41 a 50 anni	0	7	2	1	10
<i>Provenienza</i>					
Africa	1	8	9	2	20
America Latina	0	1	1	0	2
Asia	0	5	6	0	11
Est Europa	1	7	9	0	17

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

La volontà di rimanere in Italia è molto forte per la maggior parte delle persone (40). La motivazione è quasi sempre legata a motivi di lavoro o familiari, ma spesso, gli intervistati sostengono di stare bene in Italia, di sentirsi integrati e di non pensare assolutamente di tornare in patria. Chi sostiene invece di non voler rimanere in Italia (in prevalenza cittadini africani) adduce motivazioni strettamente legate alla mancanza di benessere, nonostante siano persone che lavorano. Generalmente chi ha famiglia in Italia dichiara di voler rimanere.

Grafico 4 *Quanti resteranno in Italia?* (N.= 50)



Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

La conoscenza dell'italiano è abbastanza buona per quanto riguarda comprensione, parlato, lettura e scrittura: su una scala da 1 a 4, dove 1 indica la non conoscenza e 4 la buona conoscenza, per le quattro categorie si supera il valore medio di 3. In particolare sono i più giovani e le donne ad avere meno difficoltà con la lingua. Molti degli intervistati conoscono più di una lingua, oltre la propria lingua madre. Nello specifico, il francese è parlato da 25 persone (da non dimenticare che per molti paesi dell'Africa il francese è la prima lingua), l'inglese da 18, lo spagnolo da 4 e il tedesco da 6. Il grado di scolarizzazione risulta essere più alto di quanto ci si aspettasse: in media i rispondenti hanno studiato fino al compimento del sedicesimo anno di età.

Tabella 15 La conoscenza dell'italiano. Valori medi (scala: 1= nessuno; 2= scarso; 3= abbastanza; 4= buono) (N.= 50)

	Comprension	Parlato	Lettura	Scrittura
Totale	3,6	3,4	3,3	3,2
Uomini	3,5	3,3	3,3	3,2
Donne	3,6	3,6	3,5	3,3
<i>Classi di età</i>				
Fino a 20 anni	4,0	4,0	4,0	4,0
Da 21 a 30 anni	3,4	3,3	3,5	3,3
Da 31 a 40 anni	3,6	3,4	3,1	3,0
Da 41 a 50 anni	3,7	3,6	3,3	3,3
<i>Provenienza</i>				
Africa	3,6	3,4	3,3	3,2
America Latina	4,0	4,0	4,0	4,0
Asia	3,2	3,1	3,0	3,0
Est Europa	3,8	3,6	3,5	3,3

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

3.2.2. Le condizioni materiali

Le condizioni sociali e lavorative possono essere un'espressione del progetto migratorio di ogni persona, sia in riferimento alla situazione familiare, sia in riferimento alla condizione abitativa. Dei 50 utenti intervistati, 23 dichiarano di avere una famiglia e di vivere con il proprio coniuge e i figli, 6 hanno coniuge ma non hanno figli, 7 vivono con i genitori e altrettanti da soli. Altri 6, infine, vivono con amici. Solo 8 persone su 50 hanno dichiarato di avere figli nel paese di origine e quasi tutti hanno richiesto o prevedono di richiedere il ricongiungimento familiare.

Tabella 16 La situazione abitativa (N.= 50)

	Uomini	Donne	Totale
Da solo	5	2	7
Con genitori	5	2	7
Con coniuge/ convivente	3	3	6
Con coniuge/ convivente e figli	16	7	23
Con amici	6	0	6
Con parenti	1	0	1
Totale	36	14	50

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

La condizione abitativa è una questione molto delicata e il forte disagio vissuto ancora da moltissimi immigrati, ma anche da cittadini italiani, è un problema sociale di entità rilevante. La domanda di alloggio da parte degli immigrati, si inserisce, infatti, in una situazione poco positiva dell'intero mercato immobiliare. I costi delle abitazioni sono diventati negli anni sempre più proibitivi e costringono nella maggior parte dei casi a dover pagare un affitto esoso. In riferimento all'acquisto emerge la difficoltà di accesso alle forme di finanziamento esistenti determinata dal fatto che gli istituti deputati (banche, agenzie credito, ecc.) richiedono spesso garanzie impossibili da sostenere per la maggior parte degli immigrati (in

primo luogo in termini di reddito). In riferimento all'affitto ci si scontra con proprietari di alloggi che non vogliono affittare i propri appartamenti a stranieri, contribuendo ad un processo di segregazione territoriale nelle zone più degradate della città, oppure con aguzzini che affittano alloggi a costi molto elevati che poi, inevitabilmente, vengono sostenuti da più persone insieme. In questo contesto si inseriscono, fortunatamente, numerosi interventi e progetti di housing sociale (a Treviso va evidenziata in particolare l'attività condotta dall'associazione "Una casa per l'uomo"), ancora però insufficienti a garantire il diritto all'alloggio per tutti.

Tra i nostri intervistati, 15 persone (9 uomini e 6 donne) dichiarano di vivere in una casa di proprietà, 32 sono in affitto e i restanti vivono in subaffitto o presso amici o parenti (Tabella 17).

Tabella 17 La condizione abitativa (N.= 50)

	Casa di proprietà	Casa in affitto	Casa/stanza subaffitto	Presso amici/parenti	Totale
<i>Totale</i>	15	32	2	1	50
Uomini	9	24	2	1	36
Donne	6	8	0	0	14
<i>Classi di età</i>					
Fino a 20 anni	2	1	0	0	3
Da 21 a 30 anni	3	13	1	0	17
Da 31 a 40 anni	5	13	1	1	20
Da 41 a 50 anni	5	5	0	0	10
<i>Provenienza</i>					
Africa	3	16	1	0	20
America Latina	2	0	0	0	2
Asia	4	5	1	1	11
Est Europa	6	11	0	0	17

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

I percorsi lavorativi degli intervistati sono molto differenziati. Data la numerosità delle interviste non è possibile fare una distinzione in funzione della nazionalità ma è possibile osservare alcune differenze in funzione delle posizioni lavorative. Dalla Tabella 18 emerge, infatti, che la maggior parte degli intervistati ha trovato concretamente stabilità lavorativa in Italia. Chi ha attualmente un lavoro stabile (30 persone), con contratto a tempo indeterminato, in patria lavorava in nero (8 casi), era studente (8 casi) o aveva un contratto a termine (5 casi). 6 persone hanno mantenuto una situazione di stabilità già presente in patria. Un percorso lavorativo negativo (da lavoro regolare, stabile o a termine, a disoccupazione o lavoro in nero) si ha, invece, in soli 3 casi.

Tabella 18 Il percorso lavorativo (N.= 50)

		Posizione lavorativa nel paese di origine							
		Contr. r.t.	Contr. t.s.	In nero	Inoccupati	Disoccup.	Studente	Altro	Totale
Posizione lav. in Italia	Contr. r.t.	1	1	1		1	6		10
	Contr. t.s.	5	6	8	1	1	8	1	30
	In nero	1		1					2
	Disoccup.		1	1			1		3
	Studente						3		3
	Casalinga			1					1
	Altro			1					1
	Totale	7	8	13	1	2	18	1	50

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Le occupazioni sono piuttosto diversificate e sono riportate nel dettaglio in Tabella 19. Va evidenziata una particolare presenza di stranieri uomini che lavorano come operai, in particolare provenienti dall'Africa e, come noto, la presenza di donne che lavorano come colf e nei servizi. Solo un intervistato ha dichiarato di svolgere un'attività in proprio: un cittadino macedone che dopo anni di lavoro come muratore presso un'impresa edile ha deciso di mettersi in proprio.

Tabella 19 Le occupazioni (N.= 50)

	Uomini	Donne	Totale
Autista di camion	1	0	1
Baby sitter	0	1	1
Cameriera	0	2	2
Colf	1	4	5
Commessa	0	1	1
Cuoco	2	0	2
Falegname	1	0	1
Impiegata	0	1	1
Imprenditore edile	1	0	1
Infermiera	0	1	1
Lavapiatti	1	0	1
Muratore	5	0	5
Operaio	20	3	23
Tecnico industriale	0	1	1
Studente	1	0	1
Non occupato	3	0	3
Totale	36	14	50

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Interessante anche il dato sulla condizione professionale dei partners degli intervistati, i quali, in 18 casi 28 contribuiscono al reddito familiare. In Tabella 20 appare evidente la condizione di maggiore stabilità degli uomini (8 su 9 hanno un contratto a tempo indeterminato) a fronte di una maggiore presenza di donne casalinghe (9 su 19).

Tabella 20 La posizione lavorativa dei partners (N.= 28)

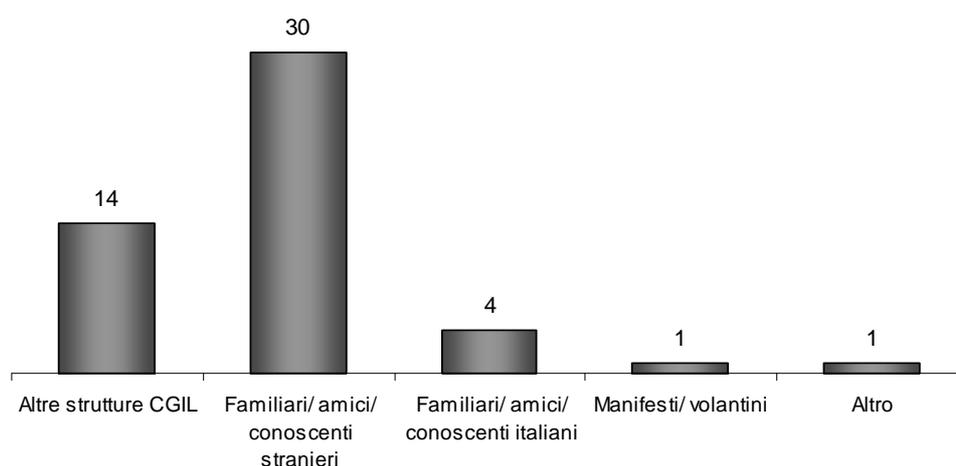
	Partners uomini		Partners donne		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Contratto reg. a termine	0	0,0%	1	5,3%	1	3,6%
Contratto reg. stabile	8	88,9%	6	31,6%	14	50,0%
Senza contratto scritto	1	11,1%	2	10,5%	3	10,7%
Disoccupato	0	0,0%	1	5,3%	1	3,6%
Casalinga	0	0,0%	9	47,4%	9	32,1%
Totale	9	100,0%	19	100,0%	28	100,0%

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

3.2.3. Immigrati e territorio: un legame ancora da consolidare

Dalla sezione del questionario dedicata alle relazioni con il territorio e con il sindacato emerge un dato poco positivo: nonostante l'inserimento lavorativo abbia un esito positivo per la maggior parte degli intervistati, non è ancora possibile parlare di una vera e propria integrazione all'interno della comunità. Come evidenziato nel Grafico 5 la maggior parte delle persone si è rivolta al Patronato INCA su indicazione di familiari o amici e conoscenti stranieri. Solo 4 persone hanno avuto l'indicazione da cittadini italiani, e solo 14 sono state intercettate dal sindacato. Sebbene il campione non sia significativo e non possa essere un valido indicatore della capacità o meno del sindacato di essere vicino agli immigrati, non va trascurata una riflessione sulla relazione che sembra essere ancora scarsa tra la presenza di iscritti stranieri alle categorie (ma ancora di più, la presenza di lavoratori stranieri nelle aziende venete), la presenza di funzionari e delegati immigrati all'interno del sindacato e il ruolo e riconoscimento dei servizi.

Grafico 5 Come ha conosciuto l'INCA (N.= 50)



Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Tra i servizi erogati dal Patronato INCA, com'era ragionevole attendersi, i più conosciuti sono quelli inerenti l'assolvimento delle pratiche per la richiesta di assegno familiare, per l'indennità di disoccupazione e la malattia. Molto poco conosciuti, invece, i servizi per le pratiche di invalidità. Tutti i servizi legati alla pensione, alla posizione contributiva e

assicurativa, nonostante siano conosciuti da un quinto dei rispondenti non sono mai stati utilizzati. I servizi pensionistici e assistenziali, infatti, sono ancora utilizzati pochissimo dagli immigrati, segno evidente che non siamo ancora di fronte ad una popolazione immigrata di lunga permanenza.

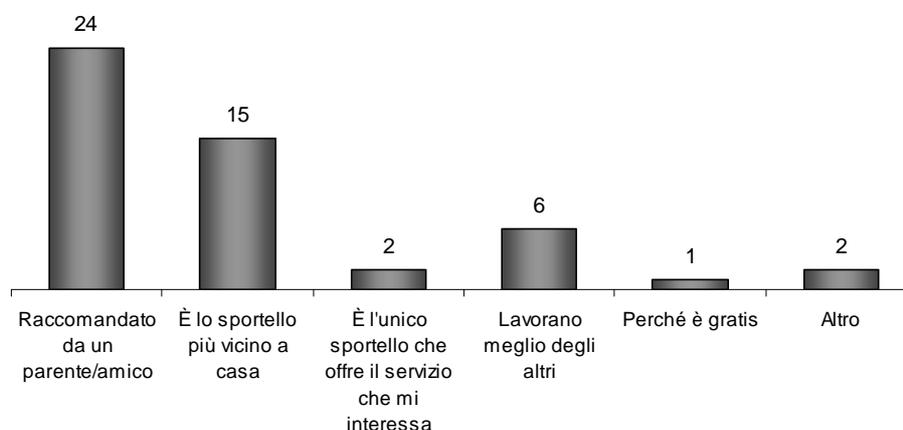
Tabella 21 Conoscenza e utilizzo dei servizi INCA (N.= 50)

	Conoscenza	Utilizzo
Pensionistici ed assistenziali	12	1
Assegno fam./disocc./malattia, ecc.	23	13
Recupero contrib./controllo pos. ass.	10	0
Infortunio sul lavoro/ malattie prof.	12	0
Invalità	8	0

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

Il Patronato INCA di Treviso vede frequentemente le persone ritornare a chiedere servizi. Tra gli intervistati, 20 persone, infatti, si erano rivolte all'INCA anche in altre occasioni. Tra le motivazioni che spingono le persone a presentarsi allo sportello e a ritornarvi per altri servizi, ha maggiore rilevanza l'indicazione da parte di amici o parenti e, in secondo luogo, la vicinanza della sede alla propria abitazione o la facilità di raggiungerla con i mezzi pubblici.

Grafico 6 Il motivo della scelta della sede di Treviso (N.= 50)



Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

La soddisfazione da parte degli utenti per la modalità di erogazione del servizio è molto buona. La quasi totalità degli intervistati ha dichiarato di essere molto o abbastanza soddisfatto del servizio erogato e di non avere nessuna osservazione da rivolgere agli operatori, considerati molto cordiali, pazienti ed attenti alle necessità delle persone.

Nonostante ciò rimane una realtà la difficoltà a rispondere a tutta l'utenza in tempi brevi. Per questo motivo, molti intervistati lamentano tempi di attesa troppo lunghi, orari poco agevoli e file interminabili allo sportello. Molti sostengono che sarebbero necessarie almeno il doppio delle persone deputate allo sportello. 5 persone, inoltre, sostengono che gli

appuntamenti hanno tempi troppo lunghi, problema che è però legato non solo all'organizzazione del Patronato ma anche al lavoro condotto dalla Questura.

Tabella 22 Gli aspetti negativi (N.= 50)

	v.a.
Nessuno	19
Gli appuntamenti hanno tempi troppo lunghi	5
Problemi relazionati alla lingua	2
Forniscono informazioni limitate	1
Tempi di attesa lunghi, orari poco agevoli, file	21
Sono poco attrezzati per rispondere ai bisogni	2
Gli operatori sono poco disponibili	0
Altro	0
Totale	50

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

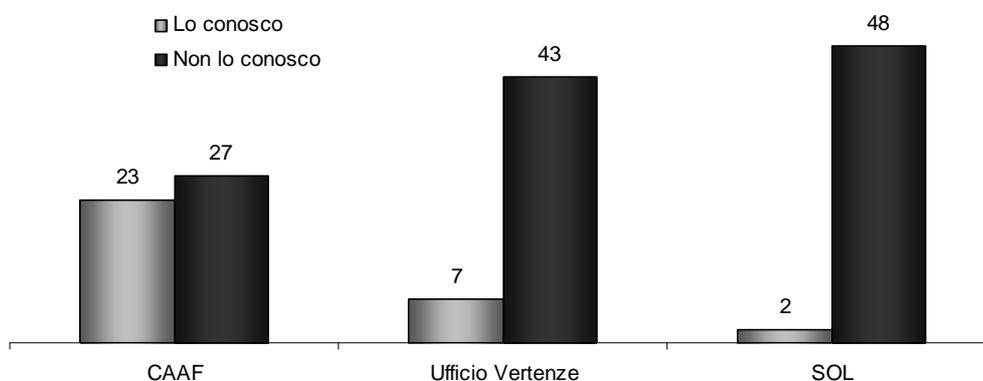
Tra i servizi richiesti, naturalmente, l'incidenza del rinnovo del permesso di soggiorno è molto alta anche tra le gli intervistati: 41 persone su 50, infatti, si erano recati al Patronato per ritirare il kit, per verificare se erano pronti i documenti o per portare tutta la documentazione.

La scarsa conoscenza del sindacato da parte degli immigrati si manifesta anche attraverso una sostanziale difficoltà a richiedere dei servizi specifici. Alla domanda “quali servizi aggiuntivi dovrebbe dare il Patronato INCA”, la maggior parte degli intervistati non sapeva cosa rispondere e non aveva idee. Tra i pochi servizi segnalati: aiuto per trovare casa, per trovare lavoro, per gestire tutta la documentazione con la quale ha a che fare uno straniero, e, infine, per facilitare il ricongiungimento familiare.

Anche la conoscenza degli altri servizi CGIL si è verificata piuttosto scarsa. Il Caaf è il servizio maggiormente conosciuto (23 su 50) mentre l'ufficio vertenze e lo sportello orientamento lavoro è conosciuto rispettivamente solo da 7 e 2 intervistati su 50.

Sembrano inoltre essere molto poche anche le relazioni con le altre associazioni presenti nel territorio: solo 9 persone le frequentano: 2 di immigrati, 5 sportive, 4 di tipo culturale.

Grafico 7 La conoscenza degli altri servizi CGIL (N.= 50)



Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA

A ulteriore conferma di quanto detto, va evidenziato che solo 7 persone su 50 sono iscritte al sindacato (tutti in CGIL). Si tratta di persone che hanno una buona fiducia del sindacato, dichiarano di sentirsi tutelati e di avere sempre ottenuto risposte ed aiuto concreti. Mediamente sono iscritti da poco più di un anno. L'iscrizione al sindacato non era presa in considerazione in maniera importante nemmeno nel paese di origine: erano iscritti solo 11 rispondenti.

Tra i non iscritti la motivazione più frequente è semplicemente il fatto di non averci mai pensato. Ma non mancano nemmeno le dichiarazioni di mancanza di fiducia in un attore che non li rappresenta e che non ha una vera e propria utilità.

Tabella 23 Motivazione della non iscrizione al sindacato (N.= 43)

	v.a.
Credo che non serva a niente	1
Non mi sento rappresentato	2
Non ci ho mai pensato	30
Ero iscritto in passato, ma ora non lo sono più	3
Altro	7
Totale	43

Fonte: ns. elaborazioni questionari indagine Ires-INCA