

## **FIERI**

### **Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione**

#### **Considerazioni di sintesi**

*A cura di Pietro Cingolani,  
Ferruccio Pastore,  
Irene Ponzo  
e Roberta Ricucci*

I dati e analisi fornite quest'anno dall'Osservatorio ci restituiscono un quadro complesso dell'attuale situazione migratoria nel nostro territorio, con difficoltà ormai risolte, ma anche con nodi aperti e soprattutto sfide nuove legate a fenomeni emergenti. Il 2017, nel ventennale dalla nascita dell'Osservatorio, rappresenta un anno di bilanci. Per questa ragione molti contributi si sono focalizzati non solo sull'attuale situazione, ma anche sull'analisi nel lungo periodo del fenomeno migratorio e delle risposte messe in campo negli anni.

La migrazione in Piemonte e nella provincia di Torino, come tutti i dati confermano, rappresenta ormai un fenomeno strutturale. Nei vent'anni passati l'incidenza della popolazione straniera residente è aumentata di quasi il 600%, dagli appena 60.952 residenti del 1997 agli attuali 418.874. Un fenomeno che non si è concentrato solamente nel capoluogo e nella provincia di Torino, ma si è distribuito in tutte le province, con territori che hanno conosciuto una variazione della presenza straniera ancora più alta, come quelle di Asti, di Alessandria, di Novara e di Cuneo.

Se si guarda alla Città metropolitana, analizzando il bilancio demografico della popolazione straniera del 2016, il saldo rimane positivo, con 1.500 unità. Un dato interessante che rispecchia il livello di radicamento sul territorio della popolazione di origine straniera è quello relativo all'acquisizione di cittadinanza, che supera le 2.500 unità, in crescita rispetto alle precedenti annualità. La Prefettura inoltre fornisce quest'anno un'analisi dettagliata delle richieste di cittadinanza presentate nell'ultimo quinquennio. Il 2016, con 4.542 istanze, rappresenta l'anno con i valori più alti dall'inizio della rilevazione, in aumento del 22,8% rispetto al 2015. Sempre rispetto al 2015 sono in forte aumento le istanze per naturalizzazione, che nel 2016 costituiscono il 76% delle domande e, se si guarda alla provenienza dei richiedenti, il Marocco è al primo posto, seguito dalla Romania, dall'Albania, dal Perù e dalla Moldavia. L'area dell'Europa dell'Est è dunque quella da cui proviene la maggior parte delle domande. Chi chiede la cittadinanza possiede un buon capitale sociale e culturale; la maggioranza ha un'occupazione al momento della richiesta e sono in costante aumento i laureati.

La distribuzione degli stranieri è ormai capillare e riguarda non solo i comuni più grandi ma anche realtà più piccole, come le aree montane e rurali, dove la mancanza di manodopera locale ha favorito la loro stabilizzazione. Vi sono solo cinque comuni, all'interno del territorio provinciale, che non registrano presenze straniere.

Negli ultimi anni si sono tuttavia consolidati anche altri fenomeni, che avvicinano la popolazione straniera a quella autoctona, come la diminuzione delle nascite e l'invecchiamento della popolazione residente. Questo processo è particolarmente evidente per la città di Torino, nella quale continua inoltre la diminuzione dei cittadini stranieri, che solo tra il 2015 e il 2016 è di poco più di 3.500 unità. Il fenomeno ha riguardato in particolare cittadini est-europei (romeni, moldavi e albanesi), peruviani e marocchini, e può essere spiegato con il manifestarsi di una nuova mobilità o verso i paesi di partenza o verso altri paesi europei, come risposta alle crescenti incertezze. Come già sottolineato

sono aumentati gli anziani e sono diminuiti anche i minori stranieri residenti con una natalità da parte degli stranieri che continua a decrescere dal 2012. Allo stesso tempo vi sono segni di una forte stabilizzazione, come l'aumento delle famiglie: le coppie straniere con figli sono infatti passate, nel comune di Torino, da 1.316 del 1996 a 11.621 del 2016; interessante è come sia cambiata la composizione e la tipologia dei nuclei familiari, con l'affermarsi negli ultimi anni della famiglie mono-genitoriali.

Per quanto concerne i motivi di soggiorno, la mancanza di decreti flussi per lavoro subordinato, per il sesto anno consecutivo, ha portato, rispetto al 2015, ad un incremento degli ingressi per ricongiungimento familiare (+ 8%) e delle istanze per l'ingresso di lavoratori stagionali (+25%).

Un fenomeno importante è rappresentato dall'aumento dei cittadini stranieri titolari di autorizzazione al soggiorno per motivi di studio, quasi 7.000 unità del 2015.

Una delle novità, emersa con forza negli ultimi anni, è costituita dal flusso di richiedenti asilo, che continuano a rappresentare una porzione importante dei nuovi arrivi: nel corso dell'ultimo anno si è registrato un aumento di richieste e a fine 2016 in provincia di Torino si trovavano 5.153 profughi, più del doppio rispetto al 2015. Secondo un modello di accoglienza diffusa, che allinea i servizi offerti a quelli del sistema SPRAR, i nuovi arrivati sono stati ospitati in 96 comuni della provincia e il 72% delle strutture accoglie un massimo di 10 persone. L'aumento considerevole del flusso ha comportato uno sforzo straordinario dal punto di vista dell'organizzazione e della collaborazione interistituzionale; gli enti gestori hanno dovuto implementare le loro attività per garantire non solo vitto e alloggio, ma anche assistenza sanitaria e informazione legale, accompagnamento ai servizi e, aspetto sempre più importante, accompagnamento al lavoro e formazione professionale. Proprio su questo punto, ancora problematico, si continueranno a concentrare gli sforzi e la collaborazione dei diversi enti nel futuro. All'interno del canale della richiesta di asilo si inseriscono, in misura sempre maggiore, migranti che hanno vissuto durante il viaggio e anche al loro arrivo esperienze di grave sfruttamento e violenza. Ne sono un esempio le donne, quasi esclusivamente di cittadinanza nigeriana, prese in carico dallo Sportello dell'Ufficio Stranieri del Comune di Torino che, solo nell'anno passato, ha registrato quasi 200 accessi. La sovrapposizione tra tratta e asilo ha comportato un importante lavoro di rete dello Sportello con altri progetti di accoglienza e con il sistema SPRAR. Di eguale importanza è l'attività sul territorio a favore delle donne beneficiarie del progetto ex art. 18 che vivono autonomamente ma continuano ad avere molti problemi nel raggiungere l'autonomia abitativa e lavorativa, soprattutto in presenza di figli minori. Proprio all'evoluzione ventennale degli interventi a favore delle vittime di tratta è dedicato un focus speciale.

Anche nell'Osservatorio di quest'anno si ritrovano molti approfondimenti e riflessioni dedicate ai minori stranieri, confermando l'intensa attività a loro rivolta da parte di molte istituzioni del nostro territorio. Una delle novità che oggi sta ponendo le maggiori sfide al sistema dell'accoglienza è rappresentato dalla presenza sempre crescente di minori non accompagnati, in particolare di origine egiziana e albanese, questi ultimi cresciuti nel solo 2016 del 30% rispetto al 2015, dopo anni di assenza dalla scena italiana. Nel corso del 2016 l'Ufficio Minori Stranieri del Comune di Torino ha avuto in carico 541 minori, dei quali 110 richiedenti protezione internazionale.

Il mondo della scuola è da sempre uno degli osservatori privilegiati per leggere le dinamiche di sviluppo in termini di numeri e di caratteristiche dei minori di origine straniera, una componente della popolazione studentesca che nell'a.s. 2016/17 ha rappresentato il 12,2% del totale degli allievi della provincia, raggiungendo il 18% nella sola città capoluogo. Elemento di novità degli ultimi anni è il costante aumento della presenza di seconde generazioni nate in Italia (58,3% a Torino nel 2016/17 rispetto al 35,9% dell'a.s. 2011/12). Si sta inoltre osservando una tendenziale diversificazione delle

presenze nelle varie filiere della scuola secondaria di secondo grado anche se la scelta del percorso oltre l'obbligo di istruzione continua a rappresentare un punto critico e un tema di discussione fra insegnanti, orientatori, operatori di servizi e uffici. L'istituzione scolastica sin dagli anni Novanta si è attrezzata nei confronti dell'allievo con cittadinanza non italiana, grazie a insegnanti che si sono spesi per approntare strumenti, innovare metodi, sviluppare relazioni con il mondo dell'associazionismo. Tali iniziative sono state monitorate e affiancate dal CIDISS (Centro Informazione Documentazione Inserimento Scolastico Stranieri), poi divenuto UTS (Unità Territoriale di Servizi) e ora CTI (Centri Territoriali per l'Inclusione). Queste risorse, di fatto, si aggiungono a quanto le scuole, di ogni ordine e grado, singolarmente progettano, organizzano, sviluppano sui temi dell'accoglienza, inclusione e successo scolastico.

La riflessione sulla formazione non si ferma alle scuole secondarie ma si estende anche ai percorsi universitari. Oltre ai già citati dati riguardanti i permessi di soggiorno per motivi di studio, vi sono quelli sulle immatricolazioni agli Atenei torinesi: gli immatricolati con cittadinanza non italiana dall'a.a. 1998/99 ad oggi sono cresciuti presso sia il Politecnico sia l'Università, raggiungendo nell'a.a. 2016/17 rispettivamente il 13,3% e il 6,5%. A queste cifre si sommano, da un lato, gli studenti in ingresso dall'estero, inseriti nell'ambito di programmi di mobilità (si pensi alle iniziative Erasmus Plus e Erasmus Mundus) e, dall'altro, coloro che, pur possedendo un passaporto straniero hanno conseguito un diploma di scuola secondaria di secondo grado in Italia. Negli anni è cresciuto il peso della comunità studentesca asiatica, e cinese in particolare, che dall'essere residuale nel 2001/02 rappresenta nel 2016/17 un quinto degli idonei a ricevere di borse di studio. La valorizzazione di queste nuove presenze si è tradotta in importanti iniziative di internazionalizzazione, come quella del Campus Italo Cinese del Politecnico.

Sul fronte dell'offerta educativa sul territorio continua a essere fondamentale il lavoro dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti, i quali raccolgono l'eredità storica e l'importante ruolo educativo per la popolazione adulta (e al di fuori dell'obbligo scolastico) dei Centri Territoriali per l'Educazione Permanente. Si tratta di soggetti che nella provincia torinese e nel capoluogo in particolare hanno maturato competenze (ad esempio con i minori non accompagnati), conoscenze e collaborazioni con istituti scolastici, agenzie formative e soggetti del privato sociale, con l'obiettivo di arricchire, irrobustire e integrare l'offerta di insegnamento di lingua italiana istituzionale. Tra le fondamentali attività svolte dai CPIA va ricordata l'offerta integrata di formazione linguistica e civica per i richiedenti asilo inseriti nelle strutture di prima accoglienza e la somministrazione dei test di conoscenza della lingua italiana ai cittadini stranieri richiedenti permesso di lungo soggiorno. Queste attività sono il frutto di un accordo stipulato con Prefettura e Ufficio Scolastico Regionale, e hanno visto un netto miglioramento organizzativo grazie anche al sistema di prenotazione on line.

La Città Metropolitana ha investito molto anche sul fronte della formazione professionale. Un particolare dinamismo si è registrato, a partire dagli anni '90, sul fronte dell'offerta rivolta ai mediatori interculturali, per la quale la provincia torinese può essere considerata pioniera in Italia. Di recente tale offerta è stata aggiornata al fine di coinvolgere richiedenti asilo e rifugiati delle nazionalità prevalenti in Piemonte, rispetto a cui si registra una carenza di mediatori culturali, riservando ad essi una quota almeno pari al 25% dei posti disponibili. Il lavoro di rete ha da sempre caratterizzato la formazione professionale; ne è un esempio il "gruppo per la formazione professionale dei migranti", creato nel 2005 e tuttora attivo, che riunisce i formatori che operano in questo ambito. Va infine segnalato che, soprattutto a causa della diminuzione dell'offerta legata alla riduzione del Fondo Sociale Europeo, gli iscritti stranieri alla formazione professionale sono calati negli ultimi anni, a partire dal 2010 quando i frequentanti furono più di 8.000.

Il tema del lavoro è centrale per capire la condizione generale di inserimento della popolazione straniera. Nel 2016 il numero complessivo di assunzioni nella Città metropolitana di Torino – come misurato in base alle comunicazioni obbligatorie sui rapporti di lavoro - è stato di 352.808, delle quali il 17,1% rappresentato da stranieri. Nonostante il miglioramento complessivo della situazione occupazionale a livello nazionale, la Città metropolitana l'anno trascorso ha visto un calo del 5,6% delle assunzioni di cittadini stranieri, dopo la crescita del 2015 dovuta in larga parte agli incentivi contributivi di cui hanno goduto, per quell'anno, i datori di lavoro. Gli avviamenti al lavoro, dopo un decennio di crescita impetuosa che ha portato al picco di 45.503 assunzioni nel 2006, hanno cominciato a scendere dall'anno successivo. Sul lungo periodo si evidenzia l'affermarsi della componente femminile, che nel 2016 arriva a rappresentare il 50,5% del totale, con contratti più stabili rispetto agli uomini (il 70% delle assunzioni a tempo indeterminato), indice di un mercato del lavoro in profondo cambiamento soprattutto nell'ambito delle professioni dell'assistenza e della cura in cui le donne straniere sono prevalentemente impiegate.

Se guardiamo ai dati sulla disoccupazione, gli stranieri costituiscono il 25,1% del totale del flusso di nuove iscrizioni nel 2016 presso la Banca dati SILP (Sistema Informativo Lavoro Piemonte) dei Cpi (Centri per l'impiego), con un aumento generalizzato di cittadini extra-UE e in particolare di nigeriani. Il mercato del lavoro è coinvolto da importanti cambiamenti istituzionali. Dal 2016 i Centri per l'Impiego sono transitati da una gestione provinciale ad una regionale e sono attualmente coordinati dall'Agenzia Piemonte Lavoro. L'area piemontese, e torinese in particolare, conferma un notevole dinamismo progettuale, che si è tradotto, nel corso di due decenni, in un ricco percorso di sperimentazione e innovazione amministrativa e operativa (attivazione di servizi di mediazione interculturale in tutti i Cpi provinciali, realizzazione di iniziative dedicate alla popolazione non italiana, tra cui i P.O.R. per immigrati e rifugiati, i progetti "AFRI To" e "AFRI Pro" nel settore dell'assistenza familiare).

Al netto degli effetti della crisi, continua a essere rilevante il contributo dato dagli stranieri nel settore imprenditoriale. Dal 1998, anno a partire dal quale sono disponibili statistiche complete, le imprese straniere sono quintuplicate, fino ad arrivare alle attuali 24.358, in larghissima misura individuali. Questi valori fanno di Torino il terzo polo italiano per densità di imprese straniere, dopo Roma e Milano. Nel 2016, il numero complessivo delle imprese straniere nell'area torinese è aumentato del 2,5%, concentrandosi nell'ambito dei servizi alla persona, del manifatturiero e del turismo, con una ripresa persino nel campo delle costruzioni. A uno sguardo d'insieme, pur continuando a crescere, l'imprenditoria straniera rimane prevalentemente di dimensioni esigue e concentrata in settori tradizionali e a basso valore aggiunto anche se vi è qualche segnale di cambiamento, come la forte crescita delle società di capitali.

Un'altra prospettiva dalla quale guardare il mondo del lavoro e l'integrazione tra stranieri e autoctoni è quella degli infortuni. Negli anni l'INAIL ha registrato una diminuzione di denunce da parte dei cittadini stranieri, passando dalle oltre quattromila del 2006 alle 3.169 del 2016. Si osserva un'assimilazione delle vittime straniere ai loro colleghi italiani sotto diversi punti di vista: la crescita della componente femminile, soprattutto nel settore dei servizi, l'aumento dell'età media degli infortunati, la tipologia degli infortuni e gli esiti dei procedimenti, nel senso che la distribuzione di casi accolti e di casi respinti è simile a quella degli italiani.

Uno sguardo alla situazione abitativa e alle politiche a essa destinate è utile per studiare l'evoluzione della presenza straniera sul territorio e le sue maggiori fragilità. Nel corso degli anni vi sono stati mutamenti normativi che hanno inciso in maniera rilevante sul numero e il profilo dei beneficiari stranieri, come per esempio la Legge Regionale 3/2010, in vigore dal 2012, che ha equiparato i requisiti di cittadini italiani e stranieri per l'accesso

alla casa popolare, o i cambiamenti di criteri per l'assegnazione dei fondi di sostegno alla locazione, la successiva soppressione del fondo nel 2016, o l'introduzione nel 2014 del fondo di morosità inconsapevole. Tra il 2007 e il 2016 sono state complessivamente assegnate nella provincia di Torino quasi 5.000 case popolari, di cui il 30% destinate a famiglie straniere, passando dal 22% del 2007 al 42% del 2016. La presenza così massiccia di popolazione straniera è da ricondurre prevalentemente alla numerosità dei nuclei e alle situazioni di crescente sofferenza economica, oltre che alla maggiore incidenza nel settore della locazione rispetto agli italiani, più di frequente proprietari di case e dunque esclusi di queste misure. Il dato preoccupante, che accomuna italiani e stranieri, è il numero di domande per la casa popolare ancora insoddisfatte, quasi 18.000 nel 2016. Inoltre, va sottolineata la forte contrazione delle risorse destinate ad aiutare le famiglie, italiane e straniere, in difficoltà nel pagare l'affitto: dai 30 milioni di euro del 2006 del fondo di sostegno alla locazione ai 5,4 milioni per il fondo morosità incolpevole del 2016. Questi dati sottolineano come l'accesso alla casa rappresenti sul nostro territorio un nodo politico aperto e una questione sempre più pressante per la popolazione in generale e per quella straniera in particolare.

Sul fronte della salute abbiamo elementi generalmente più confortanti. Le schede di dimissione ospedaliera ci parlano infatti di un miglioramento sensibile della situazione con, per esempio, la diminuzione del numero di degenze di cittadini stranieri soprattutto nelle fasce giovanili. Due sono gli elementi nuovi sui quali i servizi sanitari si stanno interrogando: la presenza crescente di minori stranieri non accompagnati e di richiedenti asilo in attesa di riconoscimento, bloccati in un limbo normativo che può avere pesanti effetti anche sul loro stato di salute. Il bilancio ventennale degli interventi è positivo: negli anni si sono prodotte una serie risposte e strumenti che hanno impattato in maniera positiva sulla salute degli stranieri a livello regionale, provinciale e cittadino. Primi fra tutti i centri ISI (Centri Informazione Salute Immigrati) presenti in ogni ASL della regione e aperti ai migranti non regolarmente presenti, i numerosi centri di volontariato e del privato sociale che hanno lavorato in rete con il pubblico, le iniziative di prevenzione nell'ambito della salute materno infantile e delle malattie infettive, la valorizzazione sempre maggiore del ruolo dei mediatori culturali all'interno delle strutture sanitarie.

Vi sono popolazioni e gruppi stranieri che più di altri, nel nostro territorio, continuano a vivere in condizioni di particolare marginalità e per quali non si sono ancora trovate risposte efficaci in termini di interventi pubblici. Fra queste vi sono i gruppi Rom e Sinti. Sebbene i dati non tengano conto di un'ampia presenza informale, si è registrato un aumento negli anni, con le 932 presenze del 1999 all'interno dei quattro campi attrezzati di allora, alle quasi 1.500 presenze in campi sosta attrezzati e aree spontanee del 2015. Nel tempo è cambiata la composizione dei vari gruppi, con l'affermarsi della presenza romena a scapito della presenza di rom slavi, che ora sono giunti ad una terza generazione. Il bilancio delle iniziative promosse negli anni per promuovere l'inserimento lavorativo di questi gruppi è molto incerto. Come lo stesso Ufficio Nomadi sottolinea, spesso si è trattato di tirocini basati su un approccio assistenzialistico e senza progettualità nel lungo periodo che hanno prodotto in tutti gli anni considerati solamente 27 assunzioni. Città di Torino e Regione Piemonte si sono date come obiettivo il miglioramento delle condizioni abitative, con una progressiva chiusura dei campi. Anche tale obiettivo è ancora lontano. Il progetto La Città Possibile, volto al superamento dell'insediamento di Lungo Stura Lazio, ha visto 81 famiglie inserite in abitazioni, ma non per tutte tale soluzione è continuata dopo la fine del progetto. Le istituzioni sono dunque consapevoli della necessità di nuovi strumenti d'ascolto e intervento che tengano in maggior conto le prospettive di questa popolazione ma non hanno ancora trovato risposte efficaci.

Come ogni anno l'Osservatorio fornisce dati riguardo ai fenomeni di criminalità. Sebbene in tempi di incertezza sociale ed economica il discorso pubblico sulla presenza straniera si

sia spesso focalizzato su tali aspetti, associandoli alla presenza di immigrati e di richiedenti asilo, i dati forniti dai carabinieri di Torino ci mostrano come la situazione dell'ordine e sicurezza pubblica della provincia non presenti particolari criticità. Il numero di arrestati tra il 2006 e il 2016 è diminuito del 45% (tra gli extracomunitari da 2.352 a 768) e i reati che coinvolgono cittadini di origine straniera rientrano prevalentemente nella piccola criminalità, poiché gli stranieri costituiscono soprattutto un bacino da cui poter attingere manodopera. Migliora la situazione anche per gli adolescenti stranieri nei percorsi penali che sono diminuiti di numero (dal 2002 al 2016 si è passati nell'I.P.M. da 127 a 87 ragazzi; fra le prese in carico dell'U.S.S.M. da 377 a 310). Questo cambiamento è legato sia dalla progressiva riduzione della presenza di minori non accompagnati in tali strutture, sia al fatto che sono aumentati gli adolescenti nati in Italia o qui residenti con la famiglia che, allo stesso modo dei coetanei italiani, beneficiano di provvedimenti giudiziari alternativi all'arresto. Anche per i minori appare decisamente stabile nel tempo il corpus dei reati, che vede una prevalenza di azioni contro il patrimonio e di violazione della legge sugli stupefacenti.

Come si è visto negli anni la Provincia e la Città si sono trovate a fronteggiare un fenomeno, quello dell'immigrazione straniera, che ha cambiato caratteristiche e che allo stesso tempo ha modificato profondamente il tessuto sociale, economico e culturale. Molti sono stati gli strumenti messi in campo e uno degli ambiti più importanti da citare, in chiusura, è quello rappresentato dalle politiche sociali. Le prime azioni sono state avviate nella seconda metà degli anni '90, con l'istituzione del portale Atlante Immigrazione nel 1997 e la gestione da parte della Provincia del Fondo per le politiche di integrazione degli immigrati, istituito dalla Legge Turco-Napolitano del 1998, tramite bandi rivolti agli attori locali, pubblici e no-profit, che dal 2000 al 2011 hanno permesso di erogare sul territorio più di dieci milioni di euro. Dal 2006 al 2012 si è affermato un modello fondato sulla rete pubblico-privato, sullo studio del fenomeno migratorio e sul consolidamento di una funzione di governance da parte della Provincia, anche grazie alla stipula di un Protocollo di Intesa tra la Regione e le Province mirante a promuovere un approccio integrato all'inclusione degli immigrati.

Luci e ombre emerse in vent'anni di sfide, sperimentazioni ed esperienze nel campo dell'immigrazione possono insegnare molto per chi oggi si trova a operare in un panorama socio economico profondamente cambiato sia a livello locale, sia a livello nazionale e internazionale.