



LA LIBRERIA ON LINE DEL PROFESSIONISTA

L'estratto che stai visualizzando  
è tratto da un volume pubblicato su  
ShopWKI - La libreria del professionista

[VAI ALLA SCHEDA PRODOTTO](#)

### **IMMIGRAZIONE: L'ACCESSO AI SERVIZI SOCIALI**

di Daniela Pompei e Rita Cutini

---

**SOMMARIO:** 1. I cittadini immigrati: alcuni dati. – 2. Il primo passo per accedere ai servizi: la residenza. – 3. I diritti fondamentali e la protezione diplomatica. – 4. Assistenza Sociale per stranieri. – 5. Attività degli Enti Locali, Regioni e Province Autonome. – 6. Centri di accoglienza/ alloggi/ alloggi di edilizia residenziale pubblica. – 7. Sull'assistenza agli stranieri privi di autorizzazione al soggiorno. – 8. Mediatore interculturale.

---

L'accesso ai servizi sociali e sanitari non è una questione che riguarda solo l'organizzazione assistenziale in senso stretto, ma è materia sulla quale si decide l'effettiva realizzazione di una integrazione tra cittadini italiani e stranieri sul nostro territorio<sup>1</sup>. Altri aspetti, quello del lavoro e della sicurezza, hanno preso il sopravvento nel dibattito politico e nelle preoccupazioni dell'opinione pubblica, lasciando così indietro uno degli aspetti, forse più decisivi, per la concretizzazione di una effettiva e positiva integrazione. Distrarci nella discussione attuale è complesso, anche perché il sovrapporsi di pronunciamenti, di prese di posizione, di leggi e di proposte sembrano inseguire l'emotività del momento più che essere impegnate a disegnare strategie di largo respiro e di lungo periodo.

In premessa è necessario, allora, cercare di chiarire alcuni termini della questione, cercando di liberarli dalle semplificazioni e dalle imprecisioni che contraddistinguono il dibattito attuale.

Quando si parla di accesso ai servizi sociali e sanitari da parte dei cittadini stranieri presenti in Italia si trascura spesso un aspetto essenziale: il contributo rimarchevole, in termini di risorse umane ed economiche, che la loro presenza apporta al nostro sistema di Welfare. Oltre che in termini di contributi e prelievo fiscale, infatti, la manodopera straniera rafforza non poco il capitale umano che è la spina dorsale del nostro sistema di sicurezza sociale. Il Centro Studi di politica Internazionale chiarisce questo aspetto, con dati e cifre aggiornati, a riprova di una sostanziale dipendenza del nostro Welfare dalla manodopera importata dall'estero<sup>2</sup>. Quando parliamo di accesso ai servizi sociali e sanitari parliamo, quindi, della possibilità di accedere ad un sistema di servizi e interventi

---

<sup>1</sup> La l. n. 286/1998 t.u. delle Disposizioni concernenti la disciplina delle immigrazioni e norme sulla condizione dello straniero Art. 1, 1° co., "Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10 della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri".

<sup>2</sup> CESPI, *Migrazioni di cura: l'impatto sul welfare e le risposte delle politiche*, Working Paper, 40/2008.

che i cittadini stranieri, con il loro lavoro e con i loro contributi contribuiscono non poco a realizzare.

Un altro aspetto da chiarire in premessa è quello relativo alla “residenza” e alle procedure necessarie per il suo ottenimento. Senza la residenza non si può usufruire della gran parte degli interventi sociali e sanitari che il nostro sistema di welfare garantisce ai suoi cittadini. Per poter accedere ai diritti sociali connessi alla sua regolare presenza, lo straniero, deve essere obbligatoriamente residente in un comune. La residenza è anche lo snodo attorno al quale si confrontano da sempre **due esigenze solo in parte divergenti: il controllo e l'aiuto**. L'esatta identificazione e la precisa localizzazione delle presenze sul territorio è, infatti, un requisito che, per definizione, è collegabile al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico. Questo è vero per gli italiani come per gli stranieri per i quali il permesso di soggiorno determina la regolarità giuridica della presenza nel paese ospitante. Anche gli altri paesi europei attorno a queste tematiche hanno stabilito prassi e procedure.

La Spagna, ad esempio, coerentemente alla logica di un regime totalitario come per lunghi anni della sua storia è stato quello franchista, ha esercitato il controllo del territorio e delle persone presenti, concedendo la **possibilità di iscrizione nei comuni anche agli stranieri non regolari**. Questo principio previsto nella normativa iberica dal 1924 e confermata dai dispositivi legislativi successivi, sembra essere quella più funzionale al mantenimento dell'ordine pubblico: avere una fotografia il più precisa possibile della situazione dei presenti sul territorio, anche di coloro che sono “gli irregolari” e che proprio per questo tendono a sfuggire alle maglie della sicurezza<sup>3</sup>.

In Francia, per citare un secondo esempio, i cittadini stranieri in possesso del regolare permesso di soggiorno acquisiscono automaticamente l'iscrizione anagrafica, in Italia invece è necessario un passaggio ulteriore e non è sufficiente essere “regolari” per ottenere la residenza.

Nel nostro paese la procedura per ottenere lo “stato di residenza” prende forma durante il periodo fascista. L'obiettivo, anche nel caso italiano, è quello di controllare il territorio in modo capillare registrando le presenze dei cittadini che in esso vivono; è significativo che proprio nel periodo fascista tra i dati della carta d'identità viene introdotta l'indicazione dell'indirizzo di residenza, informazione che non troviamo sul passaporto che è un altro importante documento identificativo.

Nel tempo le modalità per l'ottenimento della residenza si sono andate modificando e questo per tutti i cittadini, ma per gli stranieri è stata introdotta la regola, quasi fosse un requisito indispensabile, di richiedere loro la regolarità del soggiorno per essere iscritti negli elenchi dei residenti. A differenza del modello francese o spagnolo, nel caso italiano si ottiene così un effetto paradossale: nel volere mantenere il potere di concedere la residenza solo ai cosiddetti “regolari”, si va a perdere una effettiva rispondenza tra gli

---

<sup>3</sup> “Nell'anagrafe del municipio debbono essere iscritte tutte le persone che abitano nel municipio, siano nazionali o straniere, e, in questo ultimo caso, che abbiano o no regolarizzato la loro situazione nel Registro del Ministero dell'Interno“. Art. 18.2 della l. n. 7/1985.

Una volta iscritti all'anagrafe si può ottenere: – Assistenza pubblica sanitaria. Possibilità di avere la tessera sanitaria. – Scolarizzazione di base per i bambini – Accesso ai servizi di Assistenza sociale – Aiuti sociali pubblici.

elenchi anagrafici e la situazione reale delle presenze. In altre parole la mancanza di un automatismo nell'ottenimento della residenza e la sua subordinazione ad un riconoscimento legale, in realtà favorisce una zona grigia di presenze "invisibili" e difficilmente quantificabili: se per gli stranieri questa zona grigia è rappresentata dagli "irregolari", per gli italiani sono il gruppo dei cosiddetti "senza dimora".

Non stiamo ancora parlando dei diritti sociali che deriverebbero da una iscrizione ai registri anagrafici ma si può, tuttavia, osservare che facilitare l'accesso alla residenza, anziché ostacolarla con passaggi e lungaggini burocratiche, potrebbe meglio assicurare quell'esigenza di sicurezza tanto richiamata nei dibattiti politici su queste tematiche.

### 1. I cittadini immigrati: alcuni dati

Le statistiche relative alla presenza degli immigrati in Italia possono fornire una prima indicazione di massima sul numero dei potenziali *destinatari* dei servizi e degli interventi.

Dopo oltre 35 anni dai primi arrivi, i numeri descrivono una certa stabilizzazione della presenza straniera. I dati forniti dal Ministero dell'Interno relativi al 2007 contano 2.414.972 stranieri con permesso di soggiorno, pari al 5% della popolazione italiana<sup>4</sup>.

Il dato che definisce con più esattezza la potenziale domanda di servizi è quello relativo agli stranieri residenti in Italia e che viene elaborato dall'Istat sui numeri raccolti dalle anagrafi comunali. Al 1° gennaio 2007 risultano essere residenti in tutti i comuni 2.938.922 cittadini non italiani, questo numero comprende i cittadini comunitari e quelli extracomunitari. La differenza di più di 500 mila unità, tra i permessi di soggiorno e i residenti è dovuta soprattutto alla presenza dei minori stranieri che fino ai 14 anni non hanno un permesso di soggiorno individuale ma risultano residenti con le loro famiglie. Non sono conteggiati nei totali del Ministero dell'Interno ma possono esserlo in quelli degli elenchi anagrafici.

La lettura dei dati aiuta, inoltre, a rilevare negli ultimi due decenni una sostanziale stabilizzazione del fenomeno migratorio. Mentre nei primi anni '80 era maggioritaria la presenza maschile, oggi è pressoché equivalente il numero di uomini e donne straniere. Da sottolineare è anche il dato relativo ai minori stranieri che nel 2007 rappresentano il 22% di tutti gli immigrati. I minori registrati al 1° gennaio 2007 sono stati 666.000, e di questi circa 400.000 sono nati in Italia. Oltre il 10% dei bambini nati in Italia nel 2007 sono figli di immigrati.

Altro indicatore di stabilità rilevato dall'Istat è il tempo di permanenza degli immigrati nel nostro paese: il 50,2% delle prime 15 comunità di immigrati vivono in Italia da oltre 5 anni e di questi il 26% da oltre 10 anni. Una presenza stabile e duratura da parte di un numero sempre più consistente di persone e soprattutto di famiglie immigrate, ha bisogno di risposte non estemporanee o emergenziali e richiede una definizione dei diritti/doveri sociali equa e certa.

<sup>4</sup> Ministero dell'Interno, *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, aprile 2008, 58 ss. Dati relativi al 1°1.2007.

## 2. Il primo passo per accedere ai servizi: la residenza

I potenziali destinatari dei servizi sociali e sanitari, va precisato, sono gli stranieri residenti e gli stranieri regolari con il permesso di soggiorno.

La residenza anagrafica per i cittadini stranieri è importante perché incide sulla esistenza giuridica del cittadino e sul suo percorso d'integrazione. **La residenza o iscrizione anagrafica è il requisito fondamentale per accedere agli uffici di servizio sociale** e questo vale anche per il cittadino italiano. Specie nel caso degli italiani il *problema* si evidenzia maggiormente per le persone dette “senza dimora” anche per loro la possibilità di iscrizione all'anagrafe negli ultimi anni ha trovato sulla sua strada numerosi ostacoli applicativi nei differenti comuni italiani.

Gli stranieri regolarmente presenti a qualsiasi titolo sul territorio italiano hanno il diritto di eleggere la propria residenza nel Comune di dimora abituale. Quanto ai comunitari, l'entrata in vigore della nuova normativa nell'aprile 2007, ha abolito il permesso di soggiorno e lo ha sostituito di fatto con l'iscrizione anagrafica, per coloro che rimangono oltre tre mesi in Italia<sup>5</sup>. La concessione della residenza viene subordinata all'accertamento da parte degli ufficiali di anagrafi di alcuni requisiti: documento di identità (passaporto o carta d'identità), dimostrazione del reddito (con quantificazione in base al nucleo familiare), lavoro regolare, oppure lo studio, mezzi di sussistenza propri, indirizzo di abitazione (si vedano, per la precisa disciplina anagrafica, i contributi di Minardi in questo volume). Va osservato, però, come **gli ufficiali di anagrafe** nell'applicazione amministrativa della norma **siano divenuti di fatto “dei poliziotti”** pur non avendone le competenze né il mandato.

Negli ultimi anni l'iscrizione anagrafica è stata oggetto di interpretazioni diverse dalle differenti amministrazioni territoriali. Spesso vengono richiesti dai diversi comuni italiani, oltre 8000, requisiti aggiuntivi e abusivi rispetto a quelli previsti dal regolamento anagrafico e questo ingenera confusione e rende in alcune zone dell'Italia l'iscrizione anagrafica un traguardo inarrivabile<sup>6</sup>.

La residenza è necessaria per:

- accesso ai servizi sociali;
- accesso alle prestazioni economiche;
- iscrizione negli asili nido dei minori;
- patente di guida;
- procedura per la presentazione della domanda di cittadinanza italiana. (per la domanda di cittadinanza per naturalizzazione il cittadino straniero deve essere residente legalmente da dieci anni);
- partecipazione ai bandi delle case per l'edilizia popolare.

---

<sup>5</sup> Cfr. d.lg. n. 30 del 6.2.2007.

<sup>6</sup> Alcuni comuni, ad esempio, chiedono indistintamente ai cittadini italiani e agli stranieri il contratto d'affitto, l'esibizione del pagamento della tassa della nettezza urbana, altri comuni chiedono la dichiarazione consolare con i dati anagrafici della persona, l'assenso del padrone dell'immobile ad eleggere la residenza e quant'altro, non da ultimo alcuni comuni chiedono il reddito anche per i cittadini extracomunitari.

### 3. I diritti fondamentali e la protezione diplomatica

Nel testo unico delle leggi sull'immigrazione vengono enunciati tutti i diritti di cui lo straniero in linea generale è titolare<sup>7</sup>. Tra quelli previsti c'è il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana per gli stranieri presenti in frontiera.

Viene riconosciuta la parità di trattamento e piena uguaglianza con i lavoratori italiani in attuazione della convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143 del 24 giugno del 1975.

Viene in parte mitigata la clausola di reciprocità (del tutto esclusa, ora, per gli stranieri regolarmente soggiornati) Viene soprattutto riconosciuta la parità di trattamento con gli italiani per quanto riguarda la tutela giurisdizionale, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai servizi pubblici.

Viene previsto ovviamente che lo straniero possa avvalersi della protezione diplomatica. È obbligatorio per l'autorità giudiziaria e per la polizia informare l'autorità diplomatica quando nei confronti dello straniero sono stati presi provvedimenti in materia di restrizione della libertà personale, allontanamento dal territorio dello Stato, tutela dei minori, in caso di decesso dello straniero o di ricovero urgente in ospedale. Il regolamento di attuazione del testo unico ha invece reso meno cogente l'obbligo di comunicazione all'autorità diplomatica per quanto riguarda il ricovero urgente in ospedale e ha previsto il consenso dello straniero per la suddetta comunicazione<sup>8</sup>. Infine, non viene informata l'autorità diplomatica quando lo straniero è un richiedente asilo o riconosciuto rifugiato.

### 4. Assistenza Sociale per stranieri

Per l'art. 41, d.lg. 25 luglio 1998, n. 286, gli stranieri possessori di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno sarebbero tutti equiparati ai cittadini italiani per quanto riguarda le provvidenze, le prestazioni anche economiche di assistenza sociale incluse quelle che riguardano alcuni tipi di malattie, l'invalidità civile e l'assistenza agli indigenti<sup>9</sup>.

Tuttavia la legge finanziaria del 2001 ha fortemente limitato la portata di questa disposizione, specificatamente riguardo alla possibilità di usufruire delle **provvidenze economiche** e dell'**assegno sociale**<sup>10</sup>. A partire dal dicembre 2000 possono aver diritto alla pensione di invalidità e ad altre provvidenze di natura assistenziale solo gli stranieri

<sup>7</sup> Art. 2 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. d.lg. 25.7.1998, n. 286.

<sup>8</sup> Art. 4 del regolamento di attuazione del testo unico, n. 394 del 31.8.1999: "l'obbligo di informazione all'autorità diplomatica o consolare non sussiste quando lo straniero, cui la specifica richiesta deve essere rivolta dai soggetti di cui all'art. 2, comma 7, del testo unico, dichiara espressamente di non volersi avvalere degli interventi di tale autorità. Per lo straniero di età inferiore ai quattordici anni, la rinuncia è manifestata da chi esercita la potestà sul minore".

<sup>9</sup> Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, art. 41, d.lg. 25.7.1998, n. 286.

<sup>10</sup> Legge finanziaria del 23.12.2000 n. 388, art. 80, 19° co.

che hanno la carta di soggiorno o più correttamente *permesso di soggiorno CE per lungoresidenti*. Non sono stati intaccati, invece, i diritti in senso stretto di previdenza, che sono a base contributiva. Un ulteriore restringimento alla norma è stato introdotto nel giugno 2008 con l'approvazione del documento di programmazione economica nel quale si specifica che “potranno usufruire dell'assegno sociale (dal 1 gennaio 2009) solo coloro che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, (per almeno 10 anni) nel territorio nazionale.”<sup>11</sup> Attualmente per poter ottenere la carta di soggiorno è sufficiente essere regolarmente presenti da 5 anni sul territorio italiano.

La citata legge finanziaria del 2001 – decisamente censurabile nel merito come nella tecnica legislativa – non pare per sé in contrasto con il diritto comunitario (né con le direttive antidiscriminatorie, né con regolamenti comunitari in materia), ma viola, a parere di chi scrive, diversi precetti costituzionali; ed in particolare gli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, poiché le provvidenze di assistenza sociale costituiscono diritti soggettivi a loro volta attinenti a diritti fondamentali della persona i quali, anche oltre la soglia minima di tutela, devono ricevere adeguata protezione, differenziabile solo in presenza di adeguate ragioni. Risulta del resto violato dalla “legge finanziaria per il 2001 anche l'art. 10, 2° co., Costituzione, in relazione alle convenzioni OIL sui diritti dei migranti che l'Italia ha ratificato e che tali provvidenze almeno in parte garantiscono ai lavoratori stranieri ed ai loro familiari<sup>12</sup>.

I gravi dubbi sulla illegittimità costituzionale dell'art. 80, 19° co., della l. n. 388/2000 non hanno ancora ricevuto adeguato scrutinio dal Giudice delle leggi, il quale si è limitato a dichiarare l'inammissibilità di due consimili questioni sollevate dal tribunale ambrosiano e da quello di Monza, perché entrambi riguardanti posizioni già consolidate all'entrata in vigore della l. n. 388/2000 (finanziaria per il 2001)<sup>13</sup>.

Si sono in effetti verificati, in passato, diversi casi di persone straniere, già riconosciute invalide civili o che già usufruivano dell'assegno sociale, che si sono viste sospendere l'erogazione della pensione perché avevano il permesso di soggiorno e non la carta di soggiorno.

Al riguardo, è stato però decisivo l'orientamento sia della Corte costituzionale, che della Cassazione, secondo cui l'art. 80, 19° co., della legge finanziaria per il 2001, nel modificare la portata applicativa dell'art. 41 del testo unico, non contiene alcuna previsione in ordine alla sorte delle provvidenze già concesse sotto il vigore della normativa previgente, inducendo “a ritenere che il legislatore abbia voluto limitare l'efficacia della nuova norma solo alle nuove prestazioni, senza incidere su quelle riconosciute nella vigenza della precedente normativa, con la conseguenza che l'entrata in vigore della nuova disposizione non autorizza di per sé la revoca del beneficio già concesso”<sup>14</sup>.

A disciplina vigente, gli stranieri con regolare permesso di soggiorno possono usufruire

---

<sup>11</sup> Art. 20, 10° co., del d.l. 25.6.2008, n. 112, pubblicato *G.U.* n. 195 del 21.8.2008.

<sup>12</sup> In argomento: M. PAGGI, *Prestazioni di assistenza sociale e parità di trattamento*, in *Dir. imm. citt.*, 2004, 4, 77 ss.

<sup>13</sup> C. Cost., 6.10.2006, n. 324, in *Dir. imm. citt.*, 2006, 4, 81 ss., con nota di M. PAGGI, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari. Nota a sentenza n. 324/2006*; nonché in *CorG*, 2006, 11, 1575.

<sup>14</sup> Oltre a C. Cost., 6.10.2006, n. 324, cit., si vedano Cass. lav., 29.5.2007, n. 12605, riguardante il caso

di alcune altre prestazioni di assistenza sociale, possono rivolgersi agli uffici di servizio sociale dei comuni e potrebbero usufruire dell'assistenza economica in caso di necessità come i cittadini italiani. Tuttavia le prestazioni o le provvidenze economiche fornite dall'Inps (**invalidità e assegno di maternità**) possono essere concesse agli stranieri solo se possessori della carta di soggiorno (oggi *permesso di soggiorno CE per lungo-residenti*), che si può ottenere dopo cinque anni di presenza regolare in Italia. Per l'assegno sociale, come si è detto, sarà richiesta dal 1 gennaio 2009 una presenza regolare di dieci anni.

Vanno tuttavia segnalati alcuni casi di disapplicazione della norma restrittiva introdotta dalla l. n. 388/2000 da parte dei giudici del merito, perché giudicata in contrasto con l'art. 14 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, con conseguente affermazione del diritto alle prestazioni assistenziali illegittimamente negate ai ricorrenti pur privi della carta di soggiorno<sup>15</sup>. Intanto la questione di costituzionalità della norma è stata di nuovo posta al Giudice delle leggi dal Tribunale di Brescia, che ha altresì ordinato all'INPS, in via cautelare, l'anticipazione alla ricorrente dei ratei dell'indennità di accompagnamento sino alla pronuncia definitiva, se di accoglimento, ovvero sino alla corrispondente pronuncia della Corte costituzionale<sup>16</sup>.

L'accesso ai servizi sociali è subordinato, come già sottolineato, in ogni caso al requisito della residenza anagrafica. L'attuale sistema dei servizi sociali italiani poco si è adattato all'afflusso degli immigrati e delle loro famiglie. È raro, ad esempio, trovare nei servizi sociali degli enti locali il **mediatore interculturale**, figura che potrebbe semplificare il rapporto degli stranieri con la pubblica amministrazione, con gli assistenti sociali ed operatori del settore.

## 5. Attività degli Enti Locali, Regioni e Province autonome

I Comuni, le Province, le Regioni e anche le Amministrazioni Statali, ai sensi del testo unico delle leggi sull'immigrazione, hanno il compito di:

- favorire attività per effettuare corsi di lingua e cultura di origine degli stranieri;
- diffondere informazioni utili per facilitare l'inserimento positivo nella società italiana;
- favorire la conoscenza e valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali degli immigrati presenti in Italia;
- fare convenzioni con associazioni per utilizzare all'interno dei propri uffici i mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi nazionali.
- organizzare dei corsi di formazione, destinati agli operatori di uffici pubblici e privati, che hanno rapporti abituali con gli stranieri, per prevenire comportamenti discriminatori

dell'indennità di frequenza per i minori invalidi prevista dalla l. n. 289/1990, nonché Cass. lav., 4.8.2005, n. 16415, in materia di assegno sociale.

<sup>15</sup> In tal senso, T. Ravenna, 16.1.2008, inedita ma massimata nella banca dati Platinum, Torino.

<sup>16</sup> T. Brescia, ord. 15.1.2007, n. 615, in *Dir. imm. citt.*, 2007, 4, 106 ss.



e fornire elementi di conoscenza sul fenomeno migratorio. Si pensi agli operatori di sportello dei Comuni delle ASL, o agli uffici di Polizia ecc.

Per attuare questi scopi la legge ha istituito un **fondo nazionale per le politiche migratorie** che annualmente trasferisce dallo Stato alle Regioni i fondi per il sostegno dell'integrazione dei cittadini stranieri. Nel regolamento applicativo del testo unico delle leggi sull'immigrazione viene previsto che le regioni devono comunicare annualmente, al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che cosa intendono realizzare nell'ambito delle politiche di immigrazione attraverso dei programmi annuali o pluriennali<sup>17</sup>.

Se le Regioni non comunicano i programmi non possono ricevere i fondi loro destinati. I programmi regionali prevedono i criteri di attuazione delle politiche di integrazione degli stranieri e i compiti attribuiti ai Comuni che sono gli erogatori dei servizi sociali.

## 6. Centri di accoglienza/alloggi/alloggi di edilizia residenziale pubblica

I centri di accoglienza, sono stati previsti nella normativa, per dare ospitalità agli **“stranieri regolarmente soggiornanti** per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza”<sup>18</sup>. I centri devono essere organizzati dalle Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni e con gli organismi di volontariato.

I “Centri di Accoglienza” sono: “le strutture alloggiative che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonché, ove possibile, all’offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all’assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell’autonomia personale per le esigenze di vitto e alloggio nel territorio in cui vive lo straniero”<sup>19</sup>.

Lo straniero regolare può inoltre accedere agli **alloggi sociali**, predisposti sotto forma di pensionato, con un pagamento secondo quote calmierate. Questa ulteriore tipologia di strutture allo stato attuale sono quasi inesistenti nelle grandi aree metropolitane italiane, o sono totalmente insufficienti.

Gli stranieri in possesso della carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno biennale per motivi di lavoro possono accedere in condizione di “parità con i cittadini italiani” agli **alloggi di edilizia residenziale pubblica** e ai **servizi di intermediazione per agevolare l’accesso alle locazioni abitative, acquisto e locazione della prima casa di abitazione**. La portata legislativa dell’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è stata limitata fortemente dal documento di programmazione economica del giugno 2008, dove si prevede che la possibilità di accesso al piano casa programmato dal

---

<sup>17</sup> Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, n. 394 del 31.8.1999, art. 59.

<sup>18</sup> Art. 40, 1° co., del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero d.lg. 25.7.1998, n. 286.

<sup>19</sup> Vedi nota 3, art. 40, 3° co.

governo è possibile solo “agli immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da almeno 5 anni nella stessa regione”.<sup>20</sup> Fino ad oggi come per la residenza, in Italia, si assiste ad una diversificazione di modalità di accesso agli alloggi di residenza pubblica. I requisiti richiesti per la partecipazione ai bandi per le “case popolari” rischiano di essere diversi per quanti sono i comuni nel nostro paese. Per citare solo alcuni esempi: a Milano per partecipare ai bandi per l’edilizia residenziale pubblica è necessario essere residenti nel comune da almeno 5 anni. A Torino è necessario essere residenti da tre anni e al momento della presentazione della domanda si deve avere un lavoro regolare. Nel comune di Roma per accedere ai bandi edilizia pubblica è richiesta la “residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune di Roma”. A Napoli si chiede la residenza al momento della presentazione della domanda<sup>21</sup>. Come si può notare c’è una diversità tra diversi comuni. In quasi tutti, tranne Roma, è richiesta la residenza per accedere ai bandi di edilizia residenziale pubblica<sup>22</sup>.

I **centri di accoglienza**, di norma, sono finanziati dai Comuni e gestiti da cooperative sociali o da associazioni del privato sociale. Nelle grandi città, dove è più alta la concentrazione di immigrati i centri sono insufficienti e quello *alloggiativo* resta uno tra i problemi più urgenti e gravi.

## 7. Sull’assistenza agli stranieri privi di autorizzazione al soggiorno

Su alcune realtà particolarmente delicate è necessario un supplemento di attenzione. È il caso dei **minori figli di immigrati regolari o irregolari e i minori non accompagnati**. Sono queste situazioni che per le loro caratteristiche possono interessare i servizi sociali, anche quando siamo in presenza di stranieri cosiddetti “irregolari”. Con alcuni accorgimenti e conoscendo la complessa articolazione della normativa queste situazioni a grave rischio sociale potrebbero uscire dalla zona grigia dell’irregolarità e, di conseguenza, accedere ai servizi. La legislazione ha previsto il divieto di espulsione per alcune categorie di stranieri: i minori di 18 anni, le donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi il parto, i parenti conviventi entro il quarto grado o con il coniuge di nazionalità italiana e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno. Questi gruppi di **persone giuridicamente inespellibili** la cui posizione irregolare potrebbe essere sanata, almeno per il periodo di tempo necessario per strutturare un percorso di sostegno adeguato, si trovano a scontrarsi con la rigidità delle procedure di accesso ai servizi sociali: non vi possono accedere se non solo *dopo* l’ottenimento della residenza, cui dunque tanto l’operatore sociale quanto quello giuridico dovrebbero dedicarsi senza indugio perché avvenga per tempo. Un passaggio critico che richiede una riflessione riguarda proprio la totale **assenza dei servizi sociali dal percorso prima della regolarizzazione**. I colloqui, l’informazione corretta relativa alle procedure di regola-

<sup>20</sup> Art. 11, 2° co., lettera G del d.l. 25.6.2008, n. 112.

<sup>21</sup> Notizie reperite nei siti dei comuni citati nel giugno 2008.

<sup>22</sup> Art. 40, 6° co., del d.lg. n. 286/1998.

rizzazione e delle normative esistenti, l'accoglienza, etc. tutto questo lavoro prezioso resta normalmente al di fuori del processo di aiuto dei servizi sociali territoriali.

Vero è che la differenza di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri irregolarmente presenti non può ragionevolmente essere annullata sul piano delle discipline e delle prassi assistenziali, data anche la sua forte sottolineatura da parte delle norme a rilievo amministrativo e penale.

Occorre tuttavia farsi carico, anche in una prospettiva di intervento socio-assistenziale di quelle situazioni di emergenza che hanno invece trovato più adeguata risposta nella disciplina del diritto alla salute.

L'istituzione di un **S.T.P. (tessera di accesso ai servizi per stranieri temporaneamente presenti) a valenza sociale** accanto e come complemento del già previsto S.T.P. sanitario permetterebbe in particolare di superare un limite tragico mostrato da quest'ultimo e pur valido strumento, dato che non di rado una prestazione unicamente sanitaria ha poi bisogno di un complemento socio-sanitario senza il quale essa è del tutto inutile.

In questo senso andava una delle proposte formulate dalla Comunità di Sant'Egidio durante le consultazioni per il progetto di legge-delega di riforma del testo unico, inutilmente presentato dal Governo durante la passata legislatura. L'S.T.P. sociale, peraltro, non produrrebbe incentivi all'immigrazione irregolare, perché limitato ad alcune prestazioni essenziali (emergenza freddo, accoglienza alloggiativa post-traumatica dopo la degenza ospedaliera, asili per donne con bambini in tenera età, ecc.) e permetterebbe prevenire assai meglio le morti da povertà in condizioni di irregolarità.

Peraltro già oggi – a legislazione invariata e nonostante la maggiore severità delle norme introdotte con il cosiddetto pacchetto sicurezza dell'estate 2008 – l'approntamento di politiche di protezione sociale degli stranieri irregolarmente presenti (limitatamente ad alcune prestazioni essenziali) è già possibile, come dimostrano le politiche sociali attuate dalle amministrazioni locali più sensibili. Al riguardo, anzi, i nuovi e maggiori poteri attribuiti ai sindaci permettono senza dubbio una maggiore intraprendenza in tal senso, sebbene sia stata complessivamente resa più ardua agli stranieri sprovvisti dell'autorizzazione al soggiorno la gestione dei beni e dei servizi necessari alla propria sussistenza ed a quella dei familiari (cfr. le nuove norme in materia di locazione e cessione di alloggi, nonché quelle in materia di trasferimento di denaro)<sup>23</sup>.

## 8. Mediatore interculturale

La figura del mediatore interculturale è prevista nella normativa dell'immigrazione a proposito delle “modalità di comunicazione con le famiglie degli alunni stranieri, anche

---

<sup>23</sup> Vero è, come osservato in passato anche da A. CAPUTO, *Immigrazione, diritto penale e sicurezza*, in *QG*, 2-3/2004, 359 ss., che l'uso eccessivo della fattispecie penale ed in generale della sanzione giuridica tende a fare terra bruciata attorno allo straniero irregolare, rendendogli impossibile l'inserimento, con grave danno collettivo, dato che la maggior parte degli irregolari diverranno regolari senza avere avviato processi fattuali di integrazione prima di ricevere il permesso di soggiorno.

con l'ausilio dei mediatori culturali qualificati"<sup>24</sup>. È inoltre previsto che il mediatore interculturale sia inserito nelle Pubbliche Amministrazioni, attraverso convenzioni, "al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi"<sup>25</sup>.

La previsione di questa professionalità è una novità assoluta nel panorama precedente l'attuale legge.

Si comincia a pensare l'immigrazione non più solo come un fattore emergenziale e temporaneo ma come qualcosa di stabile che chiede quindi un supporto e politiche di integrazione. Il mediatore dovrebbe essere colui che conosce abbastanza bene la realtà del paese ospitante, non solo la lingua, ma la cultura, la storia, i modi di comportamento e contemporaneamente opera una mediazione tra i cittadini stranieri e gli italiani. La mediazione non è solo linguistica, ma è anche nel favorire la conoscenza delle diverse realtà sociali e culturali, per evitare l'emarginazione dei cittadini stranieri<sup>26</sup>.

La difficoltà del riconoscimento di questa figura professionale è data dal fatto che la legge ha previsto la figura ma niente è stato previsto sulla formazione a livello nazionale, quale preparazione, quali *curricula* formativi devono seguire i mediatori. In alcune realtà locali sono nati dei singoli corsi di formazione mentre in varie Regioni è stata prevista la figura e sono stati predisposti specifici corsi di formazione professionale.

Si sottolinea che la legge prevede che il mediatore interculturale sia un cittadino straniero, proprio per la sua funzione di mediazione tra cittadini italiani e comunità di immigrati. Negli ultimi anni si è discusso se la figura del mediatore interculturale non dovesse avere una preparazione universitaria, alcune Università hanno aperto dei corsi di mediazione interculturale che coinvolgono prevalentemente cittadini italiani, questo può distorcere la funzione primaria del mediatore interculturale.

Nel vuoto legislativo nazionale sulla formazione del mediatore si assiste ad una miriade di corsi differenti, o di persone che di fatto sono mediatori, da più parti si sollecita la formazione di albi di mediatori interculturali, dove per essere iscritti si richiedano dei criteri precisi.

<sup>24</sup> Art. 38, 7° co., lettera b del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. D.lg. 25.7.1998, n. 286.

<sup>25</sup> Art. 42, 1° co., lett. d, del d.lg. 25.7.1998, n. 286.

<sup>26</sup> Si veda *Mediazione linguistico-culturale*, in Dizionario delle diversità – parole e concetti per capire l'immigrazione a cura di Guido Bolaffi, Raffaele Braccalenti, Peter Braham, Sandro Gindro, Edup, 2004.



LA LIBRERIA ON LINE DEL PROFESSIONISTA

L'estratto che stai visualizzando  
è tratto da un volume pubblicato su  
ShopWKI - La libreria del professionista

[VAI ALLA SCHEDA PRODOTTO](#)