



LUIGI PEDRAZZINI
Dipartimento delle istituzioni

Migrazione: una sfida per la città
Integrazione, sicurezza e qualità della vita nell'area mediterranea

Lugano, 1. ottobre 2005

La vera meta dell'emigrante non è il nostro paese, ma il suo !

Gentili Signore, Egregi Signori,

permettetemi in primo luogo di esprimere un plauso agli organizzatori di questo convegno. E' molto importante discutere, in modo razionale e scientifico, sul tema delle migrazioni, ben sapendo che con questo tema, con i suoi rischi e, spero anche, con le sue opportunità, saremo confrontati a lungo.

Il Ticino ha conosciuto il fenomeno della migrazione, soprattutto nella seconda parte del 19° secolo e nei primi decenni del 20°. Non si è trattato soltanto di migrazione stagionale verso la Lombardia o la Francia, ma anche di partenza definitiva.

Le condizioni di miseria spingevano allora intere famiglie a cercare la fortuna in altri Paesi, principalmente in California e in Australia.

Il prof. Giorgio Cheda, con le sue ricerche, ci ha dato un resoconto storico straordinario delle circostanze sociali e delle vicende umane che hanno caratterizzato l'emigrazione ticinese. Rileggendo recentemente alcune pagine del suo studio sull'emigrazione ticinese in Australia, ho ritrovato, specchiata, parte dell'attualità di questi anni.

Si potrebbe pensare che un popolo che ha vissuto sulle sue spalle il dramma (perché di questo quasi sempre si tratta) dell'emigrazione, dovrebbe avere comprensione per gli emigranti, anche se il suo paese diventa meta e non più punto di partenza del fenomeno migratorio.

Così non sembra essere, per molte ragioni sulle quali non intendo oggi indagare (anche perché non ne avrei la competenza storica e sociologica).

Osservo soltanto che anche la nostra piccola società ticinese reagisce spesso in modo emozionale di fronte all'afflusso di persone alla ricerca di migliori condizioni economiche, lasciandosi facilmente guidare, nelle sue reazioni sul piano politico, da coloro che fanno leva sulle ansie e sulle preoccupazioni (atteggiamento emozionale che, stando alle recenti decisioni del Consiglio Nazionale sulla recentissima riforma della legge sull'asilo, pare ormai guidare anche le scelte al massimo livello politico svizzero. Fra le decisioni recentemente adottate, che attestano di una visione sempre più restrittiva in materia di asilo, meritano di essere ricordate il rifiuto della proposta tendente ad introdurre l'ammissione per motivi umanitari, l'esclusione dalla procedura di asilo per richiedenti privi

di documenti di identità e l'estromissione dalle prestazioni assistenziali per coloro la cui domanda sia stata definitivamente rigettata).

Sia perciò benvenuta, anche per questo, una riflessione seria e impegnata, che ci permetta di considerare il fenomeno delle migrazioni sotto differenti prospettive, di scambiare esperienze, di migliorare le nostre strategie.

Il mio compito è oggi quello di offrirvi un contributo sul tema "migrazioni e sicurezza" dal punto di vista regionale – cantonale.

Parlare senza pudori del problema sicurezza

E' inutile fingere di non vedere come stanno le cose: il fenomeno delle migrazioni può costituire una minaccia per la nostra sicurezza.

E' giusto parlarne in modo razionale, prendendo conoscenza delle cifre.

E' sbagliato nascondere la realtà, come qualche volta si è fatto nel passato, perché così facendo l'autorità perde la credibilità necessaria agli occhi dell'opinione pubblica, e diviene poi di fatto incapace di proporre un approccio costruttivo e disponibile sui problemi della migrazione.

Le statistiche di Polizia ci dicono che gli stranieri, pur essendo una minoranza, sono proporzionalmente responsabili di un numero di reati superiore a quello degli indigeni.

Nel 2004 la popolazione carceraria era costituita nella misura del 68,1% da popolazione straniera (con un aumento spettacolare in pochi anni, se si pensa che la percentuale era "solo" del 47,6% nel 2001).

La frequenza dei reati appare statisticamente più elevata presso gli stranieri venuti nel nostro Paese con l'intenzione di richiedere l'asilo. Uno studio di qualche anno fa stimava che una percentuale fra il 10 e il 15% dei cosiddetti asilanti tendeva a comportarsi illegalmente.

Va però immediatamente aggiunto e precisato che gli stranieri che commettono reati rimangono una forte minoranza sull'insieme degli stranieri, e questo vale anche per i richiedenti l'asilo.

Va perciò con forza respinta l'equazione: straniero = potenziale delinquente.

Lascio a altri di indagare sulle ragioni di questa situazione, anche se penso che non siano necessarie delle conoscenze specialistiche per capire che due sembrano le cause principali degli atteggiamenti illegali: le condizioni di povertà e la provenienza da paesi dove la popolazione ha una percezione diversa, culturalmente e giuridicamente, della legalità e dell'illegalità.

A conferma di quest'ultima supposizione, il fatto che la predisposizione al comportamento illegale non è egualmente ripartita fra le popolazioni straniere che vivono in condizioni di povertà e che vengono da noi per migliorare le loro condizioni economiche.

Il Ticino ha conosciuto per tutta la seconda metà del secolo scorso una forte immigrazione europea (in particolare italiana, spagnola e portoghese) senza conoscere particolari problemi di sicurezza; negli anni scorsi abbiamo avuto un afflusso relativamente importante di poverissimi ecuadoriani che hanno dato pochissimi problemi dal profilo dell'ordine pubblico (e di questo parlerò ancora successivamente).

L'impressione è che la questione diventa invece più acuta per le persone provenienti da Paesi dove in tempi recenti si è combinato lo sfascio delle istituzioni con una forte trasformazione di valori e di tradizioni acquisite.

A conclusione di questa prima parte, sottolineo la necessità, per l'autorità politica, di guardare in faccia alla realtà e di adottare adeguate strategie per evitare che il fenomeno delle migrazioni diventi una costante minaccia alla nostra sicurezza.

Esperienze vissute durante i sei anni di appartenenza al Governo cantonale, mi hanno convinto che la nostra popolazione non è contraria per principio a accogliere gli stranieri in difficoltà, a offrire loro una seconda patria.

Questa accoglienza non deve però minacciare la sicurezza delle persone, delle città e dei Paesi.

E' verosimile ritenere che talune espressioni di chiusura si sono prodotte anche per una gestione del fenomeno migratorio che dava un'impressione di debolezza e di mancanza di chiarezza da parte dell'autorità competente.

Le limitate competenze cantonali

Cosa può fare un'autorità cantonale per migliorare le condizioni di sicurezza in relazione al fenomeno delle migrazioni?

Per rispondere è opportuno conoscere il quadro giuridico federale da cui derivano gli spazi di manovra cantonale. Ecco, in breve, la situazione

L'ordinamento giuridico svizzero in materia di stranieri e di asilo non riflette la struttura federalista con la quale lo Stato elvetico è costituzionalmente organizzato: la sovranità e l'azione dei Cantoni in questo campo è ammessa nella misura in cui esse non siano limitate da quelle della Confederazione. Nel contesto dell'asilo la Costituzione federale conferisce a quest'ultima esclusiva competenza a legiferare (art. 121 Cost. fed).

In questo ambito il legislatore federale ha voluto circoscrivere l'intervento dei cantoni nei settori concernenti l'approntamento delle condizioni di accoglienza dei richiedenti l'asilo (art. 80 LAsi), l'erogazione delle prestazioni assistenziali a favore di questi ultimi (art. 81 LAsi) nonché l'esecuzione delle decisioni di allontanamento di richiedenti la cui domanda è stata definitivamente respinta (art. 46 LAsi).

Ne discende che la trattazione degli aspetti essenziali afferenti alla politica delle migrazioni è curata dall'autorità federale, la quale è soprattutto competente per l'applicazione della procedura e per la pronuncia della decisione sulla concessione dell'asilo (art. 25 LAsi).

Nella politica migratoria le facoltà d'intervento lasciate a disposizione dei cantoni sono pertanto estremamente ristrette, per non dire praticamente inesistenti. Questi ultimi devono limitarsi al ruolo di esecutore di quanto stabilito dall'autorità federale.

Il discorso è differente per quanto concerne la gestione dei problemi di sicurezza, che sono di competenza cantonale, anche se il quadro giuridico delle norme applicabili è federale. Oltre alle norme del Codice Penale, per la problematica specifica degli stranieri dal comportamento socialmente deviante, sono previste le cosiddette misure coercitive che consentono di trarre in detenzione in un apposito stabilimento carcerario coloro la cui attività rappresenta un serio pericolo per la vita o la salute altrui.

Questo provvedimento investe concretamente soprattutto quei richiedenti l'asilo dediti allo smercio al dettaglio di sostanze stupefacenti (nei confronti dei quali il più delle volte la comminazione di precedenti condanne penali si è rivelata scarsamente dissuasiva).

La limitazione della libertà di movimento, nella forma di perimetri territoriali di attribuzione o di esclusione, costituisce un'ulteriore misura coercitiva che può essere ordinata avverso stranieri recalcitranti che attentano alla pubblica sicurezza in modo meno grave a quello precedentemente descritto.

La “politica” cantonale

Come avrete dedotto dalle mie precedenti considerazioni, lo spazio di manovra cantonale per gestire il fenomeno delle migrazioni è assai limitato e lo diventerà ancora maggiormente se andrà in porto la nuova legge federale sull'asilo.

Se nel passato, infatti, vi è stato spazio per far emergere sensibilità differenti dei Cantoni di fronte alla presenza di stranieri richiedenti l'asilo (o di stranieri “clandestini”), la più recente politica della Confederazione tende a diventare sempre più restrittiva. Ciò vale in particolare per la trattazione di casi umanitari, che spesso si pongono all'attenzione delle autorità cantonali.

Per quanto concerne la sicurezza, anche l'autorità cantonale ticinese non è sfuggita alla critica, espressa soprattutto dagli schieramenti politici di destra, di essere eccessivamente morbida nei confronti degli stranieri che commettono reati.

Respingo questa critica, poiché ritengo che le condizioni di sicurezza offerte nel nostro Paese rimangono elevate e non sono al momento seriamente minacciate dal fenomeno migratorio. Ciò dicendo non voglio negare, né misconoscere che abbiamo avuto e avremo dei problemi sul fronte della sicurezza e che pertanto dovremo continuare a mantenere alta la guardia.

La Polizia ha comunque registrato in tempi recenti significativi successi, anche grazie a strategie mirate. Non si tratta, come potete facilmente immaginare, di un'azione semplice, anche perché gli attori di attività illegali operano sempre più frequentemente da una posizione di clandestinità (anche per effetto della nuova politica federale in materia di richiesta d'asilo) e tendono a sfruttare, se mi si passa il termine, i “vantaggi competitivi” della fascia di frontiera (soprattutto nell'ambito dei furti operano bande che di fatto risiedono nella vicina repubblica, dove rientrano dopo aver agito e spesso dopo essersi liberate della refurtiva).

E' sotto questo punto di vista necessario perseguire due obiettivi: organizzare le risposte di Polizia in modo rapido e flessibile e poter sviluppare una stretta collaborazione non soltanto a livello internazionale, ma anche, sul piano regionale, a livello transfrontaliero.

Per quanto concerne il Canton Ticino, ricordo che proprio uno degli obiettivi principali perseguiti dalla riforma della Polizia cantonale, e in particolare dalla recente creazione della Polizia mobile, è quello di aumentare la rapidità degli interventi e l'intensificazione dei controlli sul territorio, al fine di costituire un filtro credibile capace di compensare l'abbandono progressivo dei controlli alla frontiera (sempre meno efficaci per risolvere i problemi di sicurezza dati dalla mobilità delle persone).

Per quanto attiene alla collaborazione con le autorità della vicina repubblica italiana, ricordo che oltre all'entrata della Svizzera nello spazio di Schengen e la sottoscrizione degli accordi di Dublino, è operativo da alcuni anni il centro di cooperazione di Chiasso: uno strumento importante proprio nell'ottica di meglio gestire i problemi di sicurezza in un contesto di grande mobilità delle persone.

Ricordo ancora che la stragrande maggioranza dei reati imputabili a persone toccate dal fenomeno delle migrazioni rientrano nella cosiddetta criminalità minore (furti, spaccio di piccoli quantitativi di droga).

L'autorità amministrativa, dal canto suo, ha fatto a più riprese ricorso alle citate misure coercitive, in particolare al fermo amministrativo, per cercare di neutralizzare persone con tendenza a comportamenti problematici.

Per valutare correttamente la situazione occorre tenere conto che le misure di Polizia, così come le sanzioni penali non producono sempre l'effetto sperato, anche perché vengono percepite in misura diversa da persone che, in primo luogo, non hanno molto da perdere (si pensi all'aumentato numero di persone che sono da noi in attesa di un rimpatrio problematico per assenza di documenti, rispettivamente per il rifiuto del presunto paese di origine di accettare il rientro) e, in secondo, provengono da paesi che hanno da tempo perso, se mai lo hanno recentemente avuto, uno "Stato di diritto".

Proprio per queste ragioni è importante che il problema della sicurezza riferito alle migrazioni non venga affrontato con la sola arma della Polizia e della repressione penale. Risultati importanti, a medio e lungo termine, si possono ottenere attraverso un corretto processo di integrazione che permetta a tutte le comunità di stranieri di identificarsi e perciò di meglio rispettare i fondamenti insostituibili del nostro Stato di diritto, i diritti fondamentali costituzionali (io do per scontato, ma spero che così la pensino i più, che una politica d'integrazione, per quanto aperta e dinamica, non possa prescindere dal pretendere assoluto rispetto dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale: su questi principi e sui fondamenti dello stato di diritto, non può esservi, secondo me, spazio per compromessi d'ordine politico o religioso).

Forte di questa convinzione, e cioè che la risposta di Polizia non possa essere l'unica, e strategicamente la più importante, per salvaguardare un elevato livello di sicurezza in un contesto migratorio, anche il Canton Ticino, così come numerosi suoi Comuni (fra cui la città che ci ospita) stanno adoperandosi per concretizzare un'efficace politica d'integrazione (condivisa, per quanto concerne le responsabilità di realizzare numerose iniziative, dalle comunità straniere stesse).

Vorrei in questo ambito in particolare menzionare

- l'esistenza di una commissione cantonale consultiva per l'integrazione e la lotta al razzismo, presieduta dall'avv. Fulvio Pezzati;
- la creazione di un delegato all'integrazione e alla lotta al razzismo nella persona del signor Ermete Gauro;
- il sostegno, rispettivamente la promozione di alcuni progetti fra cui giornate di informazione, incontri fra la popolazione indigena e le comunità straniere, pubblicazioni, sostegno alla nascita del FIMM (forum dei migranti); abbiamo inoltre

in previsione, dall'ottobre prossimo, l'apertura di un sito dal nome "rivista interculturale".

Un ruolo importante, per quanto concerne l'integrazione, è svolto dalla scuola ticinese: per decisione del Consiglio di Stato le porte della nostra scuola sono sempre aperte ai bambini e ai giovani, indipendentemente dallo statuto della famiglia. Questa precisa volontà del Consiglio di Stato coincide peraltro con l'attuazione del diritto all'istruzione scolastica di base sancito dalla Costituzione federale, che garantisce a chiunque risieda sul territorio nazionale la facoltà di frequentare le scuole dell'obbligo (art. 19 Cost. fed.). L'esperienza ci ha indicato che la scuola è fattore fondamentale per l'integrazione degli stranieri.

In questo ambito giova pure ricordare l'importante funzione integrativa offerta dalla possibilità di svolgere un'attività di pubblica utilità da parte di coloro che sono in attesa di conoscere l'esito della loro domanda di asilo. La possibilità di svolgere tali attività oltre ad rafforzare il senso di autostima ed il rispetto della loro dignità personale contribuisce a prevenire la pratica e la diffusione di attività illecite. Penso che sotto questo specifico aspetto vi sia ancora lavoro da fare, e guardo personalmente con simpatia alla possibilità di offrire un lavoro ai richiedenti l'asilo che avranno ricevuto una decisione positiva di entrata in materia della loro richiesta.

Consentitemi ancora una breve considerazione per ricordare un progetto che mi sta molto a cuore. Vi ho parlato della presenza in Ticino di una comunità di ecuadoriani. Secondo le nostre leggi questi stranieri non potevano rimanere e esercitare attività economica, anche se appariva evidente che da noi cercavano soprattutto mezzi di sostentamento economico. Personalmente ho riscontrato in questo tipo di emigrazione alcune significative affinità con la nostra emigrazione. Anche per questo, ma anche perché gli ecuadoriani presenti da noi provenivano tutti dalla medesima regione, abbiamo valutato se non esistevano le condizioni per attuare un progetto di aiuto a questa popolazione nella sua patria. Abbiamo interpellato la ditta CONSONO di Lugano e ne è nato un progetto concreto e finora vincente. Premesso il loro ritorno in patria, abbiamo predisposto le condizioni per permettere loro di vivere dignitosamente in Ecuador. Non ho il tempo materiale per entrare nel dettaglio, ma credo di poter dire che questo progetto promosso dal mio dipartimento può diventare esemplare di una risposta concreta e corretta al fenomeno delle migrazioni.

Perché una cosa penso si possa dire in conclusione di questo mio intervento: non dimentichiamo che la vera meta nel cuore dell'emigrante non è il nostro Paese, ma il suo !

Vi ringrazio per l'attenzione.

Luigi Pedrazzini
Consigliere di Stato