

La Comunità di lavoro per i problemi degli stranieri nel Canton Ticino

1) Quadro istituzionale e attività

Sulla base di indicazioni precedentemente formulate dalla Commissione federale consultiva per il problema degli stranieri, in data 6 luglio 1976 il Consiglio di Stato procedeva alla creazione della «Comunità di lavoro per i problemi degli stranieri nel Canton Ticino».

Intesa soprattutto come organismo centrale che fosse in grado di sostenere e coordinare l'attività degli innumerevoli enti che, a diverso titolo, si occupano dell'aiuto sociale agli stranieri nonché del promovimento di contatti tra gli immigrati ed i cittadini svizzeri, le veniva conferito, di conseguenza, lo statuto giuridico di «Associazione di utilità pubblica» ai sensi dell'articolo 37 LAC CCS. L'ampiezza della cerchia di membri che la compongono (vi sono infatti rappresentati: organi statali, autorità ecclesiastiche, ambienti padronali e sindacali, enti assistenziali, comunità di emigrati, agenzie consolari) evidenzia chiaramente la consapevolezza che i problemi legati al fenomeno migratorio necessitano anzitutto di una comprensione nella loro globalità e di un impegno quindi a rispondervi in modo adeguato e capillare.

I dispositivi statutari prevedono come scopi fondamentali della Comunità:

- contatto permanente con la Commissione federale consultiva;
- informazione adeguata degli svizzeri e degli stranieri per una migliore comprensione reciproca (segnatamente con il concorso degli organi d'informazione);
- collaborazione fra le istituzioni assistenziali esistenti e le autorità;
- studio di misure atte a facilitare l'inserimento degli immigrati nella nostra società;
- tutela dei valori socio-culturali delle varie componenti dell'immigrazione.

Durante questi anni di vita, la nostra Comunità ha svolto soprattutto un'attività di indagine e di ricerca sui vari aspetti della problematica inerente al fenomeno migratorio; a questo scopo sono stati costituiti diversi gruppi di lavoro, chiamando a farvi parte persone sia svizzere sia straniere. I giudizi, i suggerimenti e le proposte operative che ne sono nate hanno in seguito permesso alla Comunità di prendere conoscenza dei reali bisogni del mondo dell'emigrazione e di delineare le più opportune e adeguate modalità d'intervento.

Le lacune riscontrate nell'ambito dell'informazione ci hanno spinti a intraprendere la pubblicazione di un prontuario di norme federali e cantonali che fosse di utile e agevole consultazione per quanti sono tenuti ad impegnarsi nel mondo dell'emigrazione. L'organizzazione di giornate di studio e di infor-

mazione, il promovimento ed il sostegno di iniziative culturali di diverso genere, la partecipazione ai corsi di formazione per emigrati adulti, l'incontro con le varie comunità di emigrati, hanno costituito un ulteriore ampliamento del nostro campo d'attività. Al momento attuale si stanno inoltre vagliando le possibilità di compiere uno studio sulle condizioni di vita, di lavoro e di inserimento sociale delle minoranze etniche presenti nel nostro Cantone (soprattutto turche e jugoslave); oltre a ciò, la nostra Comunità si sta occupando del fenomeno dell'analfabetismo (in massima parte di ritorno) che sembra aver assunto in questi anni proporzioni preoccupanti.

Accanto a queste linee operative, il nostro Ente è divenuto gradualmente anche un centro di interesse; ad esso ci si rivolge per le più disparate informazioni, per assistenza in pratiche multiformi, per la ricerca di un posto di tirocinio e di lavoro ecc. I contatti instaurati con le autorità, con rappresentanti consolari, enti assistenziali, associazioni padronali e sindacali, gruppi di emigrati, hanno pertanto permesso alla Comunità di svolgere una importante opera di mediazione tra interessi talvolta discordanti e un reale servizio per la popolazione straniera tutta.

2) Presenza degli stranieri nel nostro Cantone e riflessi nella scuola

Già a partire dalla seconda metà del XIX secolo, il nostro Cantone si distingueva per il flusso emigratorio da parte di indigeni e l'immigrazione. Fino allo scoppio della seconda guerra mondiale, il fenomeno migratorio si configurava come passeggero e provvisorio. Dopo l'evento bellico, invece, grazie alla ripresa economica e alla forte domanda di manodopera verificatasi sul mercato del lavoro ticinese, l'afflusso di lavoratori stranieri andò vieppiù assumendo le connotazioni di stabilità e strutturalità che ancor oggi conosciamo. Dai 20 471 stranieri presenti nel nostro cantone alla fine del 1880, si è passati, nel 1970, alle 67 504 unità. Secondo il censimento dell'Ufficio federale degli stranieri, alla fine di dicembre 1979 l'effettivo totale della popolazione straniera residente in Ticino ammontava a 65 326 persone (diminuzione di 1 650 unità rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), di cui 57 033 esercitanti un'attività lucrativa. Suddividendo questo totale per categorie di soggiorno, si costata che sul nostro territorio sono presenti:

annuali: 7 373 (a fine aprile 1979: 8 072)
domiciliati: 23 853 (a fine aprile 1979: 23 137)
stagionali: 33 (a fine aprile 1979: 4 761)
confinanti: 25 774 (a fine aprile 1979: 28 202)



Da queste cifre si può facilmente dedurre che la presenza di stranieri nel Canton Ticino non è affatto un fenomeno marginale, considerato che la popolazione estera costituisce pur sempre il 25% circa del totale della popolazione cantonale. Rispetto agli altri cantoni svizzeri, il Ticino si situa inoltre ai primi posti per quanto riguarda l'impiego di manodopera stagionale (occupata soprattutto nel settore edile e alberghiero) e frontaliera (inserita essenzialmente in rami economici del secondario e, in parte, del terziario).

Ma vediamo ora quali sono le ripercussioni del fenomeno migratorio all'interno della scuola. I diretti interessati sono naturalmente i figli degli emigrati che adempiono l'obbligo scolastico e completano la loro formazione nella scuola ticinese; questi giovani emigrati compongono la cosiddetta «seconda generazione» di cui molto si discute in questi ultimi tempi. Dal censimento allievi 1978/79 pubblicato dal DPE si rileva che, su una popolazione scolastica globale (scuola pubblica e privata) di 56 282 allievi, 16 505 risultavano essere stranieri, così ripartiti per nazionalità:

italiani:	14 646
tedeschi:	457
francesi:	75
altre:	1 327

(soprattutto spagnoli, turchi e jugoslavi).

La più alta percentuale di figli di stranieri si riscontra negli anni di scolarità obbligatoria.

In effetti:

	Totale	CH	I	D	F	Altra
Scuola elementare	19533	12903	5981	151	27	471
Scuola media	1530	1078	418	11	—	23
Scuola maggiore	6127	4201	1776	43	6	101
Ginnasio letterario	2187	1705	394	41	5	42
Ginnasio scientifico	4569	3516	885	61	11	96

Naturalmente, la componente estera nella scuola ticinese varia da sede a sede e da comune a comune; a titolo d'esempio, per l'anno scolastico 1978/79 nelle scuole comunali di Giubiasco la popolazione scolastica si componeva di:

ticinesi: 316 (47,73%)
 confederati: 64 (9,67%)
 italiani: 259 (39,12%)
 altre naz.: 23 (3,48% tra jugoslavi, spagnoli e turchi).

Sulla base di queste statistiche si può immediatamente stabilire che la popolazione scolastica straniera è costituita in gran parte da figli di emigrati italiani. Questo fatto ha portato spesso a considerare la situazione di questi ragazzi come privilegiata rispetto ad altre realtà cantonali (soprattutto svizzero-tedesche e, in parte, anche romande) di diversa matrice linguistica e culturale. Evidentemente, tale considerazione merita d'essere condivisa nella misura in cui non tende a identificare (e quindi a considerare risolta) tutta la problematica inerente alla scolarizzazione dei figli degli emigrati con il mero fattore linguistico.

Tuttavia, se per i figli degli italiani che frequentano le nostre scuole non si pone in termini acuti il problema linguistico, per i bambini turchi e jugoslavi esso è causa di notevoli difficoltà sia sul piano relazionale (gli stessi coetanei tendono spesso ad emarginarli o comunque a considerarli diversi) sia in riferimento al rendimento scolastico.

In ogni modo, il problema comune a tutta la seconda generazione resta quello di un bipolarismo culturale (famiglia e ambiente esterno) che non permette, normalmente, lo sviluppo equilibrato di una personalità costantemente arricchita da valori umani, sociali e anche religiosi propri di identità culturali diverse (vero biculturalismo). I genitori (il più delle volte provenienti da aree non industrializzate in cui la società è ancora articolata su strutture sociali di tipo rurale) costretti ad affrontare le stesse difficoltà ambientali dei figli, tendono spesso a delegare parte del loro compito formativo ed educativo (e quindi di trasmissione dei valori propri della loro identità culturale) alla società d'accoglienza (scuola, ambiente sociale, ecc.) tipicamente urbana ed industrializzata.

Vedendo il figlio crescere in una mentalità diversa che lo costringe spesso anche ad assumere tutta una serie di atteggiamenti comportamentali estranei al loro mondo (ma che d'altronde il ragazzo è costretto ad adottare per sentirsi accettato dai coetanei e dall'ambiente sociale) i genitori (in gran parte sprovvisti dei necessari strumenti dialettici e pedagogici) cercano di ancorare nei figli i valori della loro cultura originaria tramite una serie di norme ed imposizioni le

quali non fanno altro che accentuare il divario tra le due realtà all'interno della stessa famiglia.

Io credo che la scuola possa (e debba) svolgere un ruolo determinante in questo campo soprattutto aiutando e dando gli strumenti necessari al ragazzo affinché possa attuare una sintesi costruttiva delle due realtà, in funzione di una personalità e identità pienamente realizzate.

Sul problema della scolarizzazione dei figli degli emigrati non mancano gli studi e le ricerche di soluzioni adeguate. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica ha elaborato, a partire dal 1972, una serie di principi e di raccomandazioni in funzione di una migliore integrazione scolastica dei figli degli emigrati.

Le misure proposte ai cantoni consistono soprattutto nel permettere:

— la creazione e lo sviluppo di servizi d'informazione all'intenzione di consolati, genitori e allievi;

— l'introduzione nel programma scolastico ordinario di almeno 2 ore d'insegnamento della lingua, storia e civica del paese d'origine;

— l'iscrizione a scuole private straniere a coloro che hanno l'intenzione di rientrare, a breve termine, nel paese d'origine (alcuni cantoni hanno imposto come condizione per il riconoscimento di tali scuole che i ragazzi le potevano frequentare per un massimo di 2 anni; cfr. il recente caso della scuola della Missione cattolica italiana di Berna). Sulla base di tali indicazioni, l'Erziehungsrat del Canton San Gallo ha proceduto al riconoscimento ufficiale della scuola della Missione cattolica italiana di San Gallo (delibera del 7 gennaio 1974). L'autorità scolastica sangallese ha voluto così riconoscere alla scuola privata italiana il preciso compito di una scuola di ritorno dando ai genitori l'effettiva possibilità di scelta tra: scuola d'inserimento (scuola pubblica svizzera) o scuola di ritorno. Un recente convegno svoltosi ad Assisi proprio sul problema del reinserimento degli scolari figli di lavoratori italiani rientrati dall'estero ha sottolineato il fatto che questi ragazzi accusano spesso una mancanza di partecipazione vivendo al margine della scuola e non riuscendo pertanto a reinserirsi pienamente nella vita socio-culturale del loro paese di origine.

Per ritornare brevemente sull'esperienza sangallese, si deve inoltre rilevare che la scuola suddetta ha spontaneamente adottato il metodo della «scuola a due uscite» che, grazie all'insegnamento bilingue, permette all'allievo di uscire dall'istituto ad ogni livello: cioè verso la scuola pubblica del Canton San Gallo o verso la scuola italiana in caso di ritorno in patria. Un analogo esperimento è in atto a Stommeln in Germania. Sempre in questo paese è stato elab-

borato il cosiddetto «concetto o modello bavarese» per la scolarizzazione dei figli di operai stranieri con il quale si intendono mettere a disposizione dei genitori stranieri i seguenti tipi di scuola:

- a) scuola pubblica bavarese, con otto lezioni di lingua materna alla settimana;
- b) «scuole-ponte» pubbliche bavaresi, per permettere al bambino, digiuno di lingua tedesca, di operare senza eccessive difficoltà il passaggio dalla lingua materna a quella locale;
- c) corsi sussidiari di tedesco, là dove nelle scuole pubbliche non è possibile né la creazione di «scuole-ponte» né di classi lingua materna (soprattutto nei casi in cui il numero degli allievi fosse estremamente esiguo);
- d) classi pubbliche di lingua materna, con otto lezioni settimanali di tedesco come lingua straniera;
- e) scuole private di lingua materna.

In occasione di due recenti seminari organizzati a Donaueschingen (Repubblica federale tedesca) e a Strasburgo sotto il patronato del Consiglio d'Europa, si è considerata la questione dell'inserimento educativo e socioculturale quale uno dei problemi essenziali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. In questa prospettiva è stato sottolineato che l'interculturalismo costituisce l'opzione educativa e culturale più feconda in quanto la scelta interculturale implica, simultaneamente, il mantenimento e lo sviluppo della lingua e della cultura di origine e l'apertura concreta verso la lingua e la cultura dei paesi ospiti.

Tale concezione determina indubbiamente conseguenze pedagogiche rilevanti e complesse.

Sebbene la nostra realtà ticinese presenti caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto ad altri cantoni o stati europei, non si può tuttavia misconoscere l'esistenza del problema citato.

Non credo esistano soluzioni universalmente applicabili, ritengo piuttosto che la riflessione sulle esperienze in atto possa fornire indicazioni metodologiche importanti, tali da consentire alle varie realtà socio-culturali di trarre vantaggio dalle loro differenze.

3) La legislazione in materia di stranieri

Con l'avvento della prima guerra mondiale e la rinascita del nazionalismo in tutta l'Europa, si verificò un radicale cambiamento della concezione globale della politica nei confronti degli stranieri.

Alcuni Stati (tra cui la Svizzera) cominciarono a frapporre ostacoli alla libera circolazione di manodopera e alla libertà di domicilio. Venne così introdotto nel 1925 l'art. 69 ter nella Costituzione federale che permise poi nel 1931 l'emanazione della «Legge federale sul domicilio e la dimora degli stranieri» ancor oggi in vigore.

L'attuale apparato normativo in materia di stranieri è costituito dalla legge del 1931, da un regolamento d'esecuzione e da un numero consistente di ordinanze, decreti, circolari e direttive che il Consiglio federale (tramite il DFGP e il DFEP) ha emanato dal 1931 in poi per regolare questioni particolari o per adeguare l'applicazione della legge alle cambiate condizioni economiche.

Sul finire degli anni '60, mentre l'industria svizzera procedeva ad una vasta ristrutturazione tecnologica sostituendo sempre più il fattore «manodopera» (in gran parte estera) con ampi investimenti in capitale, una serie di iniziative cosiddette «xenofobe» riaccesero il dibattito sul problema della presenza in Svizzera di un rilevante numero di stranieri chiedendo così la protezione della patria contro l'inforestieramento. Di fronte alle pressioni di vaste cerchie della popolazione svizzera e all'ormai insoddisfacente situazione sul piano normativo, le autorità federali, scartata la possibilità di una revisione costituzionale (proposta dal consigliere nazionale Grolimund il 28 gennaio 1974) intrapresero la strada della revisione della legge del 1931. Il nuovo progetto di legge, così come è stato proposto dal Consiglio federale, pur restando sostanzialmente un diritto di polizia presenta alcuni miglioramenti degni di nota; in particolare il trasferimento, a livello di legge formale, di tutta una serie di istituzioni, definizioni e direttive che attualmente si trovano inserite solo in semplici ordinanze d'esecuzione (l'autorità designata gode infatti di un considerevole potere di apprezzamento che ha condotto, nel passato, anche a innumerevoli abusi). Altre innovazioni consistono: nella diminuzione del periodo d'attesa per poter portare in Svizzera la famiglia (12 mesi); nel diritto alla trasformazione del permesso di lavoro stagionale in annuale dopo 35 mesi di lavoro durante quattro anni consecutivi; nel diritto al rinnovo del permesso di dimora dopo 5 anni di residenza regolare e ininterrotta; nella possibilità di cambiare posto di lavoro durante il primo anno di residenza in Svizzera (soggetto a condizioni limitative); nell'assunzione da parte della Confederazione dell'onere di coordinare, sostenere e promuovere la protezione e l'integrazione sociale degli stranieri; nella garanzia del diritto di consultare il dossier e di essere ascoltati in caso di ricorso contro una decisione dell'autorità.

Contro la politica perseguita dalle autorità elvetiche in materia di immigrazione venne lanciata, nel 1974, l'iniziativa costituzionale «Essere solidali» sulla quale saremo prossimamente chiamati ad esprimerci (ammesso che non venga ritirata). Scopo fondamentale dell'iniziativa è l'attuazione di una effettiva uguaglianza tra svizzeri e stranieri nel pieno rispetto dei diritti umani fondamentali quali ad es.: il ricongiungimento familiare, la libertà di domicilio e di scelta del posto di lavoro, la parità di salario, la garanzia di non poter essere espulsi dalla Svizzera se non per motivi penali, la tutela degli interessi sia degli svizzeri che degli stranieri per promuovere uno sviluppo sociale, culturale ed economico appropriato.

All'interno del dibattito in corso e in attesa di quello che si svilupperà in futuro (soprattutto al momento in cui il Consiglio Nazionale presenterà le sue proposte circa il progetto di legge sottopostogli dal Consiglio Federale) sulla delicata problematica che ci interessa, v'è da augurarsi che le nostre autorità e il popolo svizzero sappiano operare delle scelte che, al di là di semplici valutazioni di interessi economici, permettano di attuare una reale integrazione degli stranieri nel nostro contesto socio-culturale tutelando la loro dignità umana e la loro identità sociale e culturale.

Antonio Perugini

