

CESVOT
CENTRO SERVIZI VOLONTARIATO TOSCANA



CENTRO INTERUNIVERSITARIO DI SOCIOLOGIA POLITICA

Qua
deni

Cittadinanze sospese

**Per una sociologia del
welfare multiculturale in Toscana**

40

Carlo Colloca

I Quaderni

Trimestrale
n. 40, Luglio 2008
reg. Tribunale di Firenze
n. 4885 del 28/01/1999

Direttore Responsabile
Cristiana Guccinelli

Redazione
Cristina Galasso

spedizione in abbonamento postale
art. 2 comma 20/c legge 662/96 FI

ISSN 1828-3926

Prodotto realizzato nell'ambito di un
sistema di gestione certificato alle
norme Iso 9001:2000 da Ciscqert con
certificato n. 04.1035

Pubblicazione Periodica del
Centro Servizi Volontariato Toscana

Introduzione*

1. Immigrati, pluralismo culturale e poteri locali

La società contemporanea è attraversata da processi migratori che si caratterizzano per una marcata eterogeneità se confrontati con quelli registrati nel recente passato. Le migrazioni, complice il processo di globalizzazione, favoriscono, infatti, la mobilità di una pluralità di categorie di migranti particolarmente differenziate per paese di provenienza, tradizione culturale, appartenenza di genere, età, *status* socio-economico. Un processo che alimenta esperienze *transnazionali* caratterizzate dal frequente pendolarismo tra il paese di provenienza e quello di arrivo, il che significa tessere un ampio arco di relazioni sociali attraverso i confini e mantenere appartenenze multiple anziché sentirsi parte soltanto di un unico contesto territoriale. Si registra, pertanto, una pluralizzazione dei riferimenti culturali e dei modelli di vita che sembra segnare la crisi di quel modello di assimilazione nella società ospitante che ha per lungo tempo ispirato le politiche in tema di immigrazione di molti Paesi occidentali. L'idea della comune appartenenza al contesto culturalmente omogeneo della nazione si rivela in tutta la sua problematicità come dimostrano anche le riflessioni in ambito socio-politologico in tema di "de-nazionalizzazione della cittadinanza" (Benhabib 2006; Zanfrini 2007). Gli immigrati si presentano come cittadini divisi fra il paese d'origine, quale fonte di identità, e il paese di destinazione, quale fonte di diritti, con la conseguenza di vivere *sospesi* tra diritti e identità, cultura e politica. Uno stato di *sospensione* e di precarietà alimentato anche dalle istituzioni della società di arrivo che riconoscono agli immigrati i diritti sociali, ma non supportati da una base di diritti politici, per cui sembra che gli autoctoni conferiscano una cittadinanza con *riserva di revoca*, "una sorta di concessione che la comunità dei cittadini a pieno titolo fa a chi arriva dall'esterno e non gode del beneficio dell'appartenenza" (Ambrosini 2006a, p. 62).

Le democrazie contemporanee sono chiamate, dunque, a ripensare i contenuti e le forme stesse della cittadinanza avendo presente che occorre confrontarsi con la difficile transizione dalle dinamiche della *prima modernità*, di dimensioni nazionali e tendenzialmente omogenee dal punto di vista socio-culturale, a

* Questo rapporto presenta i risultati della ricerca "Le associazioni di immigrati e le politiche per l'integrazione in Toscana", promossa dal Centro Servizi Volontariato Toscana (Cesvot) e realizzata, fra il gennaio del 2007 ed il marzo del 2008, dal Centro Interuniversitario di Sociologia Politica (Ciuspo), diretto da Gianfranco Bettin Lattes. Il gruppo di ricerca, coordinato da Ettore Recchi, comprendeva Gianfranco Bettin Lattes, Carlo Colloca e Stella Milani (che ha curato il IV capitolo e l'appendice di questo volume). Un particolare ringraziamento va agli Assessori con delega all'immigrazione dei Comuni di Firenze (Lucia De Siervo), di Empoli (Francesca Fondelli) e della Provincia di Pisa (Manola Guazzini), al personale amministrativo dei suddetti enti, ai rappresentanti degli stranieri nelle Consulte e nei Consigli e ai numerosi responsabili delle associazioni impegnate in materia di immigrazione che si sono resi disponibili, con partecipazione ed interesse, per dare preziose informazioni sulla loro attività e per essere intervistati.

formazioni sociali della *seconda modernità*, i cui tratti caratteristici sono il pluralismo culturale e la transnazionalità. Il tema dell'integrazione sociale non può essere declinato, pertanto, in una chiave esclusivamente distributiva, prevedendo forme di sostegno per il reddito e per le possibilità di consumo degli immigrati, ma diventa un problema essenzialmente normativo che riconosca il "diritto alla differenza" (Bettin Lattes 2002, pp. 351-353). È proprio su queste tematiche che viene a costituirsi il dibattito sul multiculturalismo, come "risposta al problema della convivenza civile fra culture differenti" (Donati 2008, p. 3). La questione delle diversità etnico-culturali e delle rivendicazioni ad esse collegate hanno assunto, pertanto, una progressiva centralità tanto che, sia nel dibattito scientifico che in quello politico, si avverte l'esigenza di elaborare modelli di riconoscimento delle specificità culturali che siano, allo stesso tempo, in grado di tutelare la dimensione della coesione sociale, evitando di ridurre i problemi connessi con i processi migratori esclusivamente alla questione della sicurezza. Sembra necessario mediare tra un "riconoscimento omogeneizzante" che accoglie le diversità culturali attraverso gli individui, con l'intenzione di una fusione in una "nuova cultura trasversale" ed un "riconoscimento isolante" che si apre alla diversità delle comunità, accettandone i progetti di vita, ma scoraggiandone le forme di interazione e di scambio (De Vita 2003, pp. 129-130).

Si tratta di favorire, tramite la mediazione interculturale, rapporti orizzontali fra culture differenti che riconoscendosi come tali si legittimano reciprocamente. Uno dei presupposti perché ciò avvenga è che le istituzioni politiche prospettino le modalità per rendere effettivo il processo del riconoscimento. Le politiche pubbliche in tema di immigrazione si configurano, pertanto, come un indicatore interessante sul quale riflettere per un'analisi delle forme di integrazione/inclusione degli stranieri nei paesi di accoglienza. L'impostazione assunta dalle politiche contribuisce in maniera significativa a determinare l'*offerta di integrazione* promossa nell'ambito di un determinato territorio nazionale. A tale proposito non si può prescindere dal rilevare la complessità delle dinamiche che vengono a svilupparsi tra i diversi livelli territoriali di governo (sovrannazionale, nazionale e locale) e la molteplicità degli attori coinvolti dalla questione immigrazione. Tuttavia, nonostante la gestione delle politiche in questione sia una competenza prioritaria dei governi centrali, va rilevato che il fenomeno migratorio tende a svilupparsi largamente tra il livello globale e quello locale, principalmente urbano. La città rappresenta l'ambito dove concretamente si articolano le relazioni interetniche e, più in generale, dove si possono avviare forme di riconoscimento delle differenze culturali in un quadro di parità dei diritti.

L'Italia non sfugge a queste dinamiche e, come ogni Stato-nazione, vive, oggi, la complessità di gestire problematiche connesse a fenomeni di scala globale come le migrazioni transnazionali. Sono le città a rappresentare il luogo d'incontro con l'*altro* straniero, lo spazio dove si sperimentano forme di

convivenza, ma si consumano anche pratiche conflittuali. I contesti urbani assumono, pertanto, un ruolo sempre più decisivo nell'avviare politiche di partecipazione e di rappresentanza in modo da consentire lo sviluppo di forme concrete di *cittadinanza interculturale*: vale a dire l'individuazione di spazi di confronto e di condivisione fra autoctoni e migranti e, più in generale, interventi in grado di rispondere in modo inclusivo agli effetti di una differenziazione etnico-culturale che è ormai divenuta il tratto caratterizzante di gran parte delle città italiane ed europee. Non a caso il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno dichiarato il 2008 *Anno Europeo del Dialogo Interculturale* per accrescere "le interazioni tra cittadini europei e quanti vivono nell'Ue e le diverse culture, lingue, etnie e religioni" e per rendere tale *dialogo* "una priorità orizzontale e trasversale delle politiche" a livello di Unione europea ma anche di azioni nazionali, regionali e locali¹.

Il presente lavoro si sofferma su queste problematiche e, più specificatamente, sulle nuove sfide ed i nuovi interrogativi in tema di cittadinanza e di integrazione sociale che i processi migratori pongono ai governi locali in Toscana². In particolare sono presentati i risultati della ricerca sul tema: *Le associazioni di immigrati e le politiche per l'integrazione in Toscana*, promossa dal Centro Servizi Volontariato Toscana (Cesvot) e realizzata, fra il gennaio del 2007 ed il marzo del 2008, dal Centro Interuniversitario di Sociologia Politica (Ciuspo), diretto da Gianfranco Bettin Lattes, e con sede presso il Polo delle Scienze Sociali dell'Ateneo fiorentino. Il *focus* dell'indagine è rappresentato dall'analisi delle politiche per gli immigrati promosse da alcune istituzioni locali della Toscana – il Comune di Firenze, il Comune di Empoli e la Provincia di Pisa – e, sempre con riferimento a questi tre ambiti, del rapporto fra attori politici (assessori) e attori della società civile (operatori dei servizi sociali, soggetti del Terzo Settore e rappresentanti degli stranieri) in tema di offerta di interventi a favore degli immigrati e, più in generale, in materia di riconoscimento della diversità culturale. La ricerca – coordinata da Ettore Recchi, responsabile scientifico della sezione del Ciuspo per lo studio dei processi migratori – si inserisce nell'ambito di una collaborazione fra i due Centri che, già nel 2006, ha fatto registrare la pubblicazione di un'indagine sul tema: *L'associazionismo "per" e "degli" immigrati in Toscana* dalla quale sono emerse diverse sollecitazioni ad analizzare più approfonditamente il ruolo del *welfare* locale toscano in tema di immigrazione³.

¹ Cfr. la Decisione n. 1983/2006/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie L. 412/44 del 30 dicembre 2006).

² La Toscana si attesta fra le regioni italiane "a maggiore capacità attrattiva", accogliendo l'8% del totale di stranieri residenti nel Paese, dopo la Lombardia (24,8%), il Veneto (11,9%), l'Emilia Romagna (10,8%) ed il Piemonte (8,6%) (Irpets 2008, p. 38).

³ L'analisi condotta nel 2006 ha messo in evidenza – attraverso un censimento delle associazioni attive nel settore dell'immigrazione nella regione ed una ricostruzione della loro struttura e delle loro attività – il significativo impegno profuso dal *Terzo Settore* toscano nel mobilitare azioni solidaristiche per la produzione di servizi e di beni utili all'affermazione di una cittadinanza interculturale. Un dato particolarmente interessante è rappresentato dalla volontà delle associazioni di "fare rete" con gli enti

L'analisi dei tre *case studies* è preceduta da una riflessione sulle ricadute in ambito locale dei processi migratori transnazionali e su alcuni modelli, europei ed extraeuropei, di integrazione degli immigrati. Successivamente, con riferimento al caso italiano, è stata evidenziata la differenziazione territoriale delle politiche per gli immigrati, alimentata da una regolamentazione tardiva del fenomeno migratorio e dalla conseguente spontaneità delle risposte promosse dalle amministrazioni locali, oltre che dalla società civile, in merito all'accoglienza e all'integrazione degli stranieri. La scelta dei casi è stata effettuata tenendo conto di alcune peculiarità delle tre realtà toscane in questione rispetto al tema dell'immigrazione. Per Firenze ha inciso la significativa presenza straniera sulla popolazione residente che fa del capoluogo toscano la sede di maggiore concentrazione nella regione; tuttavia, negli ultimi anni, pur mantenendo questo primato, si configura per molti migranti come uno *spazio da attraversare* prima di trasferirsi nei comuni limitrofi. La capacità di attrazione di flussi migratori nella provincia fiorentina ha sollecitato, pertanto, un'analisi di quest'area, in particolare del ruolo svolto dal Comune di Empoli che, in collaborazione con gli altri Comuni dell'Empolese Valdelsa, ha avviato nel 1995 alcune politiche per l'assistenza e l'integrazione dei migranti. Infine il caso di Pisa la cui specificità è riconducibile al ruolo svolto dall'amministrazione provinciale nelle politiche per gli immigrati, laddove, nel contesto italiano, solitamente, tale settore di *policies* registra, prevalentemente, il protagonismo delle amministrazioni comunali (Pastore 2007, pp. 66-69). Al di là delle peculiarità appena descritte i tre contesti presi in esame condividono anche altri aspetti significativi. In primo luogo si tratta di amministrazioni locali che hanno scelto di istituire apposite deleghe in materia di immigrazione e, pertanto, prevedono l'attribuzione delle relative competenze ad un assessore specificamente preposto⁴. Secondariamente i tre casi registrano l'istituzione di organi di rappresentanza degli stranieri in seguito a delibere delle amministrazioni medesime.

La ricerca ha evidenziato come, nell'ambito delle politiche per gli immigrati avviate nelle tre realtà toscane analizzate, si venga a costituire una *governance pluridimensionale* fondata su una rete di relazioni, di tipo verticale, tra governo centrale ed istituzioni locali, nonché di tipo orizzontale, tra amministratori locali, operatori dei servizi per gli stranieri, soggetti del Terzo Settore e componenti degli organismi di rappresentanza degli stranieri (Caponio 2004; Campomori

pubblici. La possibilità di attivare relazioni con tali enti risponde, infatti, non soltanto alla necessità di accedere a forme di finanziamento, ma soprattutto all'aspirazione ad essere coinvolti nella realizzazione di iniziative di integrazione sociale. Ciò significa, altresì, dare compimento ad un'aspettativa molto avvertita nell'associazionismo che si occupa di immigrazione, vale a dire ottenere un riconoscimento della propria identità e dei problemi che vengono sollevati. Per un'analisi dei risultati della ricerca, cfr. *L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana*, a cura di Ettore Recchi, I Quaderni, Cesvot, n. 31, 2006.

⁴ Sembra interessante evidenziare che nei tre ambiti oggetto di studio il ruolo dell'assessore delegato all'immigrazione è rivestito da una donna; un aspetto sul quale si tornerà più avanti, in particolare nelle Conclusioni.

2005a). Si delineano esperienze differenziate di *welfare locale multiculturale* che evidenziano come le politiche locali in tema di immigrazione, pur non potendo incidere su questioni giuridiche cruciali quali l'accesso alla cittadinanza o il diritto di voto, possono rendere effettivo il riconoscimento delle differenze culturali in un dato territorio. I casi analizzati sottolineano come le amministrazioni locali sono chiamate a svolgere un ruolo significativo nel configurare forme di inclusione dei migranti e nel promuovere rapporti costruttivi tra i cittadini stranieri ed autoctoni. Il tema stesso delle differenze culturali, che trova difficoltà ad essere recepito a livello di normative nazionali, può trovare maggiori possibilità di declinazione da parte delle amministrazioni locali poiché è proprio a questo livello che si prendono decisioni rilevanti, come quelle relative al rilascio delle concessioni edilizie per l'edificazione di luoghi di culto o le autorizzazioni necessarie per aprire scuole o centri sociali (Ambrosini 2006b). Occorre non trascurare, però, il rischio di diffondere un "localismo dei diritti" in seguito ad un differenziato protagonismo delle istituzioni locali italiane nell'implementare *immigrant policies* (Zincone 1994), il che chiama in causa il ruolo del governo centrale nel sostenere politiche di uguale riconoscimento delle differenze culturali evitando che si formino aree territoriali di *prima, seconda o terza classe* nelle politiche di inclusione e di lotta alla discriminazione.

2. L'immigrazione come processo globale dai riflessi locali

I processi migratori rappresentano un fenomeno di carattere globale la cui configurazione assunta negli ultimi decenni ha contribuito a determinare effetti a livello locale che danno particolare centralità alle questioni della cittadinanza e dell'appartenenza culturale. Sembra opportuno, pertanto, soffermarsi sulle dinamiche di mutamento che interessano i movimenti migratori nella società contemporanea prima di riflettere sui processi che ne sono derivati a livello locale.

Va sottolineato che per circa quattro secoli i flussi migratori si sono diretti in prevalenza dall'Europa verso gli altri continenti e soltanto a partire dalla fine del XX secolo si assiste ad un rovesciamento di tale tendenza (Melotti 2004). Nell'ambito degli studi sociologici sulle migrazioni internazionali sono rintracciabili spiegazioni teoriche divergenti in relazione ai fattori che determinerebbero le scelte migratorie. Si riscontra, tuttavia, un consenso di fondo sul fatto che, a partire dagli ultimi decenni del XX secolo, flussi migratori più estesi e diversificati, tendono ad orientarsi, per impulso dell'economia globalizzata, dai paesi in via di sviluppo verso i paesi maggiormente industrializzati (Massey 2002). Nella società contemporanea si registra un'intensificazione quantitativa della mobilità internazionale e, allo stesso tempo, si delineano mutamenti qualitativi e geografici tali da caratterizzare l'immigrazione come un fenomeno di portata globale del quale sembra possibile identificare quattro tendenze fondamentali (King 2002). In primo luogo la moltiplicazione dei paesi coinvolti nei processi migratori e l'aumento della

complessità del ruolo di ciascun paese renderebbe scarsamente applicabile la netta distinzione tra contesti di origine e di destinazione. Inoltre le riduzioni nei costi per le comunicazioni, in particolare quelle telefoniche anche per via di Internet, nonché quelle per la mobilità favorirebbero l'adesione a stili di vita e modelli migratori di carattere propriamente transnazionale, prospettando, pertanto, la possibilità di inedite sintesi culturali, economiche e politiche tra realtà di provenienza e di destinazione. Una terza tendenza fa riferimento alle diverse forme di appartenenza al territorio da parte dei migranti, pertanto, tale legame risulta un elemento fondamentale per comprendere i flussi migratori contemporanei. Infine una quarta tendenza riscontrata è quella relativa alla *demassificazione* dei flussi migratori. Il profilo socio-anagrafico degli immigrati risulterebbe maggiormente variegato e caratterizzato, inoltre, da un incremento della presenza femminile.

È a partire dal Secondo Dopoguerra che le nazioni del continente europeo sono state progressivamente interessate da consistenti flussi migratori con un sensibile incremento della presenza straniera nel corso dagli anni Novanta. Secondo le stime del Centre d'études et des recherches internationales di Parigi, all'inizio del XXI secolo la popolazione europea, circa trecentosettanta milioni di persone, risulta composta da una percentuale significativa di stranieri residenti, provenienti da paesi terzi (all'incirca quindici milioni di persone) (De Wenden 2002). Con riferimento al contesto europeo le discipline sociopolitologiche ed economiche tendono ad identificare due principali fasi del fenomeno migratorio in relazione al modello di produzione diffuso. La prima è connessa allo *sviluppo industriale "classico"* ed interessa all'incirca il periodo compreso tra il 1945 e il 1973, la seconda è legata all'*economia post-fordista* che si inaugura con la crisi petrolifera degli anni Settanta e che caratterizza la società contemporanea.

La prima fase coincide con il cosiddetto "trentennio glorioso" in cui la forte espansione economica favorisce l'ingresso massiccio di lavoratori immigrati che trovano, in larga parte, occupazione nella grande industria. In particolare la domanda di lavoro significativamente sostenuta nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta contribuisce ad alimentare i processi migratori anche mediante l'intervento statale. In questo periodo sono sottoscritti numerosi accordi bilaterali tra paesi di arrivo e paesi di partenza ed istituite agenzie di reclutamento di lavoratori stranieri (Caponio 2006, pp. 24-28). Sono gli anni in cui le migrazioni intercontinentali si intrecciano con quelle continentali che, pur interessando quasi tutti i Paesi europei, introducono una significativa distinzione tra Stati dell'area Centro-Settentrionale e Stati dell'area Meridionale, rispettivamente aree di approdo e di esodo dei flussi. L'idea di un'immigrazione funzionale ai fabbisogni professionali specifici e contingenti è tipica soprattutto dell'esperienza europea. Le migrazioni internazionali sono considerate come un fenomeno rispondente alle esigenze dei paesi industrialmente avanzati che si riservano il diritto di rimpatrio dei migranti qualora la domanda di manodopera

subisca un'inflazione. La recessione economica, prodotta dalla crisi petrolifera del 1973, avvia un processo di ristrutturazione dei modelli di produzione degli stati nazionali che nel decennio successivo assumono progressivamente la fisionomia di economie post-fordiste e parallelamente sono attuate politiche restrittive in materia di ingressi da parte dei principali paesi di immigrazione. Si avvia la seconda fase della storia delle migrazioni verso il Vecchio Continente che si distingue dalla precedente per l'assenza di una domanda esplicita di lavoratori immigrati e il conseguente tentativo dei governi nazionali di limitare il più possibile gli ingressi di stranieri sul territorio. Ciononostante, non si riscontra un arresto dei flussi di migranti verso l'Europa, si assiste piuttosto, per quanto riguarda i paesi di vecchia immigrazione, alla trasformazione dei canali di ingresso utilizzati, con un sostanziale aumento dei ricongiungimenti familiari e delle domande di asilo politico e, in generale, al progressivo ampliamento delle aree geografiche interessate dal fenomeno. È proprio in questi anni che l'Italia diviene meta di flussi migratori. L'immigrazione si trasforma da questione prettamente economica in problema politico, ed è proprio in questi anni che, in concomitanza con la drastica limitazione degli ingressi, prende avvio la riflessione sulle modalità di integrazione dei migranti presenti sul territorio. Il paradosso di "un'immigrazione senza migrazione", vale a dire una crescita della presenza di stranieri nonostante la svolta restrittiva delle politiche migratorie, contribuisce a definire l'immigrazione come un 'pericolo', sia politicamente che socialmente. Lo scenario internazionale è progressivamente caratterizzato da una tendenza alla *securitization* della questione migratoria da governare e contenere, anche drasticamente, soprattutto per bloccarne la componente irregolare. Si tratta di una tendenza che, tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta, fa parlare della cosiddetta "Fortezza Europa" (Zanfrini 2004, pp. 112-114).

È opportuno evidenziare, altresì, che, nella seconda fase di sviluppo del fenomeno migratorio, la dimensione della territorialità tende ad assumere una rilevanza peculiare. In particolare occorre sottolineare la correlazione esistente tra le trasformazioni del sistema produttivo post-fordista e la configurazione assunta, negli ultimi lustri, dai flussi migratori nell'ambito europeo.

Si formano reti di imprese grandi e medie, ma anche agglomerazioni di piccole aziende che per aumentare la competitività si localizzano in determinate aree dando "un nuovo rilievo al rapporto tra economia e territorio" (Triglia 2005, p. 12). Si assiste ad un processo di "glocalizzazione" vale a dire una crescente interdipendenza tra i mercati – per effetto dello sviluppo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di comunicazione – affiancata da un "processo parallelo di localizzazione della crescita produttiva in un numero ristretto di aree territoriali e settori economici" (Caponio 2006, p. 25). In concomitanza con i suddetti processi si assiste ad una sostanziale riconfigurazione della morfologia contemporanea dei flussi migratori che tendono ad orientarsi sempre più verso distretti industriali a forte specializzazione produttiva e verso le cosiddette "città

globali” che ospitano centri finanziari e del terziario avanzato (Sassen 1997). In tale contesto, i nuovi immigrati risultano funzionali alla crescita economica in quanto bacino di reclutamento di manodopera flessibile da impiegare nei settori meno qualificati. I *newcomers* implicano, allo stesso tempo, nuove responsabilità per i governi locali nella gestione di un mutato contesto sociale, culturale ed economico, con nuovi oneri finanziari per il sistema di *welfare* locale⁵. Ne deriva

una nuova centralità delle politiche locali, da ancelle della politica nazionale, come nella fase dell'espansione industriale classica, ad aspiranti protagoniste delle strategie di sviluppo economico e di integrazione sociale del territorio (Caponio 2006, p. 27).

Si delinea, pertanto, il sostanziale paradosso della politica migratoria contemporanea che, in quanto declinata su base nazionale, appare sempre meno appropriata a governare un fenomeno che, come ricordato in precedenza, si sviluppa sostanzialmente tra il livello globale e quello locale.

3. I modelli nazionali di integrazione e le politiche migratorie

I mutamenti sociali appena descritti, a proposito delle dinamiche migratorie e dell'impatto che queste hanno sul fronte delle *policies*, sollecitano anche una riflessione sul termine “integrazione” nel quale è stato frequente imbattersi nel corso della ricerca⁶. Con riferimento alle dinamiche poste in essere dai processi migratori, il termine trova origine nella tradizione europea, segnatamente in quella francese, e per lungo tempo è stato interpretato come una versione più ‘mite’ del concetto di “assimilazione” elaborato nell’ambito degli studi socio-antropologici della Scuola di Chicago negli anni Venti del Novecento⁷. Nella

⁵ Il rapporto tra immigrati e *welfare* rappresenta “uno dei temi cruciali per la convivenza, al punto che i conflitti interetnici, così come lo stesso fenomeno del razzismo contemporaneo, sono spesso alimentati proprio dal risentimento che la cittadinanza nutre verso coloro che usufruiscono ‘illegittimamente’ della protezione offerta dagli apparati pubblici, rappresentati come usurpatori che sottraggono risorse ai legittimi ‘proprietari’ dello Stato” (Zanfrini 2007, pp. 24-25, corsivo dell'autore).

⁶ L'uso di questa parola rimanda ad una vasta gamma di accezioni sia nell'ambito del dibattito scientifico sia in quello promosso dagli attori istituzionali e dai mass media. In merito è opportuno evidenziare che nel Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 19 novembre del 2004 si è manifestata la necessità da parte degli Stati membri di elaborare dei principi fondamentali comuni che costituiscano la base di un quadro europeo coerente in materia di “integrazione” dei cittadini di paesi terzi. A tale proposito è stato redatto un documento in cui sono stati evidenziati alcuni aspetti che si ritiene incidano in maniera significativa sui processi di inclusione dei migranti e che, pertanto, richiedono una particolare attenzione da parte dei responsabili degli Stati membri nella formulazione delle relative politiche. Fra questi: l'occupazione, l'istruzione, l'accesso ai servizi, l'interazione con la società ospitante e la partecipazione al processo democratico. Cfr. *Conclusioni della Presidenza. Consiglio Europeo di Bruxelles del 19 novembre 2004*, Boll. Ue 12-2004, allegato 1, *Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea*. Per maggiori approfondimenti, cfr. § 2.3. nell'Appendice.

⁷ Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di R.E. Park e E.W. Burgess che consideravano l'assimilazione: “un processo di interpenetrazione e fusione in cui persone e gruppi acquisiscono le

società contemporanea la crescente consapevolezza del pluralismo culturale quale aspetto caratterizzante e l'affermazione degli studi sulle culture 'altre' hanno progressivamente sviluppato, nel dibattito scientifico, una progressiva critica verso il contenuto normativo implicito nel processo di assimilazione dove la perdita dei tratti culturali distintivi di cui l'immigrato è portatore sarebbe il presupposto inevitabile per una reale integrazione. Nel tentativo di liberare il termine integrazione dalle ipoteche assimilazioniste alcuni autori hanno privilegiato l'uso di termini quali "inclusione" o "incorporazione" con l'obiettivo di porre in evidenza la necessità di un'apertura da parte della società ricevente (Zanfrini 2004). Anche nell'ambito delle politiche per l'immigrazione l'impostazione integrazionista-assimilativa è stata affiancata da una nuova visione pluralista e multiculturalista; tuttavia le ricadute di tale nuovo orientamento hanno spesso interessato aspetti marginali della vita sociale. Da più parti è stato evidenziato come nelle visioni di tipo multiculturalista sia insito il rischio di incorrere in una ipostatizzazione delle differenze mediante una naturalizzazione delle appartenenze culturali, con un'inevitabile riduzione della ricchezza delle esperienze individuali a beneficio di "contenitori collettivi codificati" (Lanzillo 2006; Semprini 2000). Per quanto inclini al riconoscimento delle specificità i nuovi orientamenti rischiano, inoltre, di ricondurre i problemi strutturali di discriminazione degli immigrati a problemi culturali di comunicazione, laddove la combinazione tra marginalità ed enfasi sulle diversità culturali svolge un ruolo di non poco conto nella formazione del "multicomunitarismo" per cui ogni cultura percepisce l'altra come una minaccia dalla quale difendersi (Bauman 2001).

Nella letteratura socio-politologica più recente, relativa alla questione dell'integrazione degli immigrati nei paesi di accoglienza, si riconosce tale fenomeno come pluridimensionale e dinamico. I processi migratori chiamano in causa una molteplicità di aspetti di tipo sociale, culturale e, non da ultimo, politico e sono, come evidenziato in precedenza, suscettibili di variazioni nel tempo e nello spazio a seconda del paese considerato e delle circostanze storiche, politiche ed economiche (Golini 2006). In particolare l'integrazione, considerata nella sua dimensione processuale, coinvolge, da un lato, la società ospitante, con le sue istituzioni e con il trattamento che riserva ai cittadini stranieri, dall'altro il soggetto immigrato e la sua autonomia nel decidere i modi e le forme con cui inserirsi nella società di arrivo.

Relativamente all'uso del termine "integrazione" è possibile identificare, quindi, tre distinte accezioni che riassumono le basi ideologiche dei cosiddetti modelli nazionali di integrazione (Zincone 2000b). Una prima accezione fa riferimento all'"integrazione come uguaglianza". Secondo l'impostazione che ne deriva si ritiene che il processo di integrazione debba essere finalizzato al conseguimento, da parte dei migranti, di condizioni paritarie rispetto agli

autoctoni. In tal senso particolare attenzione è rivolta alla disamina delle variabili relative alle condizioni giuridiche, all'accesso alle risorse e allo *status* sociale. Tale interpretazione tende, in particolare, ad analizzare il grado di apertura e la capacità di adattamento degli ordinamenti giuridici nei confronti degli immigrati mediante la comparazione dei diritti loro concessi con quelli dei cittadini autoctoni. Un secondo tipo di interpretazione è quella dell'"integrazione come utilità". Si tratta di una prospettiva di tipo funzionalista-utilitarista che valuta l'integrazione in base all'utilità che può produrre per la comunità ospitante. Ne consegue una lettura del fenomeno immigrazione in termini di costi e benefici che, vista la semplificazione del messaggio, risulta avere un forte impatto sull'opinione pubblica. Da ultimo, è possibile individuare una modalità di interpretazione che intende l'"integrazione come somiglianza". Secondo la prospettiva che ne deriva si ritiene che il processo di integrazione debba condurre l'immigrato alla condivisione di valori, usi e costumi della società d'arrivo.

Sulla base delle impostazioni suddette la letteratura sociologica è solita definire i modelli di integrazione nazionali. Alla prima accezione ("integrazione come uguaglianza") si associa il modello pluralista nelle varianti liberale e multiculturale. La prima sarebbe tipica degli Stati Uniti degli ultimi decenni, in cui le differenze culturali sono tollerate, ma non favorite da un impegno diretto dello Stato. Alla seconda variante, quella multiculturale, dove il concetto di uguaglianza si fonde con quello di pluralismo culturale, vengono associate le esperienze del Canada e dell'Australia e, per quanto riguarda il continente europeo, quelle della Svezia e dell'Olanda. Queste ultime si caratterizzano per l'introduzione di politiche multiculturali esplicite; tuttavia è frequente che queste trovino applicazione esclusivamente in alcune aree delle politiche pubbliche come, ad esempio, quella dell'istruzione. Inoltre, è stato osservato che, non di rado, le politiche messe in atto possono produrre effetti contraddittori favorendo forme di isolamento e ghettizzazione. Alla seconda accezione ("integrazione come utilità") corrisponderebbe il modello tedesco del lavoratore ospite (*Gastarbeiter*)⁸, in cui l'integrazione del soggetto migrante è limitata ad alcuni aspetti strettamente funzionali e ispirata dalla concezione della transitorietà della presenza. L'integrazione nell'ambito del lavoro e la tutela ad essa collegata in termini di diritti si accompagna ad investimenti molto contenuti dal punto di vista sociale ed in particolare educativo ed a provvedimenti per l'accoglienza all'insegna della provvisorietà. Infine, la terza accezione ("integrazione come somiglianza") è riscontrabile nei modelli di integrazione di tipo assimilativo in cui la diversità delle minoranze viene 'metabolizzata' dal sistema culturale della maggioranza mediante strategie di omologazione culturale. I modelli sopra esposti consentono un inquadramento delle politiche nazionali relative al

⁸ Sebbene in Germania si registrino dei mutamenti a seguito alla riforma del 1999, tuttavia, il modello sopra esposto continuerebbe a costituire la cornice entro la quale si muovono le politiche per l'integrazione dei migranti nelle aree del Golfo Persico e dell'Estremo Oriente, cfr. Ambrosini (2005a).

trattamento dei soggetti migranti, tuttavia, tale classificazione mantiene oggi un valore sostanzialmente euristico mentre lo scenario internazionale registra la presenza di modelli ibridi, generati dallo sforzo di controllare una fenomenologia migratoria divenuta molto più complessa di un tempo e costellata di tentativi di evadere le restrizioni legali (Zanfrini 2004). Allo stesso tempo, la riflessione sociologica ha rilevato, in tempi recenti, la crescente rilevanza della dimensione locale nella configurazione delle politiche di inclusione e, parimenti, l'influenza esercitata dalle dinamiche che si svolgono al livello sovranazionale. Si creerebbe una sorta di aporia delle politiche migratorie che, definite prevalentemente nel quadro delle politiche nazionali, sarebbero chiamate a governare un fenomeno che si consuma, come ricordato in precedenza, soprattutto tra il livello globale e quello locale.

A livello analitico, comunque, risulta possibile distinguere tre settori delle politiche migratorie, in relazione alle diverse problematiche che sono chiamate a gestire (Caponio 2006, pp. 28-35). In tal senso si può parlare di: "politiche di immigrazione", in riferimento alle normative che stabiliscono le condizioni di ingresso sul territorio nazionale; "politiche per gli immigrati", relative all'insieme di diritti civili, politici e sociali e quindi allo *status* dell'immigrato ammesso sul territorio; "politiche per i migranti", in relazione alle misure di "prima accoglienza" di soggetti il cui *status* giuridico non è ancora stato verificato.

Il valore euristico dei modelli di integrazione sembra tuttavia fortemente limitato da una prospettiva che prende in considerazione soltanto variabili macro-istituzionali, privilegiando il livello dello Stato-nazione e trascurando le divergenze che possono intercorrere tra le configurazioni effettivamente assunte dalle politiche a livello territoriale, pur nel medesimo contesto nazionale⁹. L'analisi delle politiche migratorie locali può contribuire, invece, ad evidenziare, da un lato, il carattere processuale delle politiche di immigrazione – che sono spesso il risultato di catene decisionali che coinvolgono una pluralità di attori a diversi livelli – e, dall'altro, i limiti di una prospettiva di ricerca basata sul primato indiscusso del livello nazionale, di frequente assunta dalla letteratura socio-politologica relativa ai modelli di cittadinanza e alle politiche di regolazione dei flussi migratori.

4. Il disegno della ricerca

Come si avuto modo di osservare le migrazioni internazionali rappresentano un fenomeno di carattere globale con consistenti ricadute negli ambiti locali. In particolare alla luce della progressiva centralità assunta dalla dimensione locale della cittadinanza nel dibattito socio-politologico, le politiche per gli immigrati

⁹ Ricerche comparate sulle politiche locali per l'immigrazione in Europa evidenziano, ad esempio, il discostarsi ricorrente delle *immigrant policies*, promosse a livello periferico, rispetto alle impostazioni della politica nazionale dovendo fronteggiare le ricadute negative di molte misure implementate dai governi centrali ed avendo svariate situazioni particolari con le quali misurarsi – dovute ad esempio alla multietnicità dei flussi migratori – non di rado contando su poteri di intervento molto limitati (Alexander 2003).

implementate dai livelli territoriali di governo rappresentano un campo di analisi privilegiato per la disamina dell'offerta di integrazione promossa nell'ambito di un determinato territorio. Si andrebbe affermando una forma di *governance* che coinvolge una molteplicità di attori su livelli territoriali di governo differenti. La ricerca – che si è sviluppata, fra il gennaio del 2007 ed il marzo del 2008, nell'ambito delle attività del Centro Interuniversitario di Sociologia Politica – si è concentrata su queste tematiche e, in particolare, l'attenzione è stata rivolta al tema delle politiche per gli immigrati e al ruolo dei vari attori pubblici e privati che partecipano alla definizione ed alla implementazione di tali politiche (capitolo 1). L'indagine sulla declinazione territoriale delle politiche migratorie è avvenuta attraverso lo studio di tre casi: il Comune di Firenze (capitolo 2), il Comune di Empoli (capitolo 3) e la Provincia di Pisa (capitolo 4). In ciascuna sede è stata ricostruita una mappa dei servizi per gli immigrati e, più in generale, l'impostazione data dalla politica locale alla *issue* in questione. In particolare l'attenzione è stata rivolta a quattro ambiti tematici: *a*) il significato attribuito al termine "integrazione" dagli attori pubblici e privati (in particolare stranieri) impegnati sul tema dell'immigrazione e del pluralismo culturale; *b*) la strutturazione delle *policies* per gli immigrati; *c*) i rapporti fra istituzioni pubbliche locali e soggetti dell'associazionismo rispetto alla *issue* immigrazione¹⁰; *d*) i rapporti fra istituzioni pubbliche locali e stranieri in tema di inclusione e forme di partecipazione. Per affrontare un'analisi sistematica ed approfondita dei quattro punti in questione si è scelto di procedere con una metodologia mista che ha incrociato la lettura dei documenti con una serie di interviste in profondità (venti in totale) ad attori politici (assessori)¹¹ e della società civile (operatori dei servizi sociali, soggetti del Terzo Settore e rappresentanti degli stranieri). Questa procedura ha permesso di riflettere sulle dinamiche di partecipazione, sui soggetti coinvolti, sul ruolo dell'attore pubblico-amministrativo e del Terzo Settore e, più in generale, sulle dinamiche gestionali. I capitoli consentono un confronto fra i tre *case studies* e ciascuno si apre con un approfondimento quantitativo relativo ai caratteri socio-demografici della presenza migratoria sul territorio¹².

Nel complesso è sembrato che una riflessione sociologicamente orientata sul tema delle politiche per gli immigrati, sulle dinamiche che riguardano la loro realizzazione, nonché sul ruolo dei vari attori coinvolti (autoctoni e stranieri) potesse rappresentare un campo di analisi particolarmente fecondo per

¹⁰ Nell'indagine sono state distinte le associazioni *per* stranieri, costituite prevalentemente da volontari italiani – sebbene, in alcuni casi, si avvalgano del contributo di cittadini stranieri (associazioni *per* stranieri a *composizione mista*) – dalle associazioni *di* stranieri, composte soltanto da immigrati aventi la medesima nazionalità (associazioni *mononazionali*) oppure appartenenti a diverse nazionalità (associazioni *plurinazionali*), cfr. Recchi (2006, p. 33).

¹¹ Come si noterà nei capitoli seguenti si è scelto, con riferimento agli assessori (in particolare laddove sono stati citati brani delle interviste), di non riportare per esteso il titolo della delega che ciascuno ha in tema di immigrazione, ma si è preferito ricorrere all'espressione "Assessore all'Immigrazione".

¹² Le fonti principali dei dati sono l'Istat per quanto riguarda le informazioni sugli stranieri residenti e il *Dossier Caritas-Migrantes* (2007) per le stime sugli stranieri soggiornanti.

osservare le modalità in cui tendono ad inverarsi le dinamiche di inclusione dei migranti nel contesto locale. È compito della ricerca empirica verificare il ruolo che può avere l'azione degli enti locali in qualità di programmatori, attuatori e regolatori di politiche di *welfare* locale in un settore di *policy* ancora relativamente nuovo come quello dell'immigrazione e, più in generale, riflettere sui *networks* che si sviluppano fra gli attori pubblici e la società civile (Campomori 2005a, p. 422). L'intento è stato anche quello di proporre una ricerca dalla quale possano derivare dati, idee e diagnosi operative capaci di alimentare un dibattito in sedi diverse ed interessate alla tematica in questione, i cui effetti possano essere fecondi per lo sviluppo delle politiche locali per l'integrazione. Una ricerca così condotta potrebbe anche rappresentare un 'modello esportabile' in altri contesti locali italiani stimolando un'attività comparativa che viene anche suggerita dalla Commissione Europea¹³.

¹³ Cfr. sul tema il *Programma comune per l'integrazione. Quadro riguardante l'integrazione dei migranti da paesi terzi nell'Unione Europea*, Com 389 del 2005.

CESVT T



Capitolo 1

Le politiche locali per gli immigrati

1. Un percorso di ricerca da definire

La dimensione locale delle politiche migratorie è rimasta a lungo in ombra ed è soltanto a partire dalla fine degli anni Ottanta che viene annoverata all'interno di alcuni studi quale fattore rilevante per l'analisi delle politiche per gli immigrati. È soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta che si assiste al tentativo di sistematizzare le informazioni relative alle politiche migratorie locali. Allo stato attuale, le ricerche sulle politiche locali in materia di integrazione degli immigrati risultano ancora poche¹⁴. Quelle disponibili relativamente al contesto europeo ed italiano tendono a privilegiare il versante dell'offerta dei servizi ossia gli aspetti relativi alla progettazione, alla strutturazione e alla realizzazione degli interventi da parte delle amministrazioni locali rispetto alla dimensione di reciprocità (autoctoni/stranieri) costitutiva del processo stesso di integrazione. Come si è detto precedentemente, nella fase post-fordista le questioni legate al fenomeno migratorio investono con sempre maggiore frequenza la dimensione locale; ciononostante nella maggior parte dei Paesi europei i margini di azione delle amministrazioni territoriali sono fortemente condizionati da leggi e programmi stabiliti a livello nazionale o regionale. È opportuno, tuttavia, effettuare una distinzione, a livello analitico, fra competenze formalmente attribuite ai livelli territoriali e il ruolo sostanziale effettivamente esercitato. Secondo una recente ricerca, il confronto fra le esperienze territoriali afferenti quattro diverse nazioni europee (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna) evidenzerebbe due tendenze generali: la centralizzazione delle competenze relative alle "politiche di immigrazione" e la rilevanza delle amministrazioni locali in materia di "politiche per gli immigrati" che, pur nelle diverse articolazioni con il livello nazionale, assumono un ruolo sostanziale (Caponio 2006, p. 36). Nell'ambito della medesima indagine si riscontra, inoltre, un comune dinamismo dei soggetti afferenti al Terzo Settore nel colmare le carenze istituzionali e nel promuovere iniziative in merito alle pratiche di integrazione. Tra politiche nazionali e politiche locali si evidenziano, altresì, divergenze di orientamento in virtù della relativa autonomia delle seconde. Decentramento e autonomie dei poteri locali tenderebbero, inoltre, ad istituire sensibili differenze nei dispositivi di accoglienza all'interno dello stesso paese, cosicché regioni e città si verrebbero a configurare come distinte unità di analisi nel campo delle politiche per gli immigrati.

In Italia l'attenzione per gli approcci ed i modelli delle politiche locali per gli immigrati, maturata in anni recenti, non sembra ancora accompagnata da un

¹⁴ Si ricordano, con riferimento all'ambito europeo ed in particolare italiano, Zincone (1994), Alexander (2003), Campomori (2005a; 2005b), Caponio (2006); Luatti (2006), Grandi e Tanzi (2007), Ambrosini (2008, in part. cap. V).

sistematico piano di ricerche. In alcuni casi le amministrazioni locali italiane si sono dotate di osservatori che provvedono al monitoraggio del fenomeno migratorio sul territorio, ma spesso si tratta di indagini che non superano il carattere descrittivo in cui la questione dell'integrazione non viene problematizzata¹⁵.

2. Il caso italiano: tra differenziazione territoriale e *localismo dei diritti*

Lo studio delle *immigrant policies* e della dimensione territoriale dell'integrazione acquista particolare rilevanza nel contesto italiano dove i provvedimenti in materia di immigrazione e, in particolare, le disposizioni relative all'accoglienza e all'inclusione dei migranti, si sono sviluppati in sostanziale ritardo rispetto alla diffusione del fenomeno migratorio sul territorio nazionale. Un processo che ha alimentato, pertanto, risposte spontanee sulla *issue* in questione da parte dei livelli locali di governo e della società civile, dando origine ad una marcata differenziazione territoriale degli interventi che allo stato attuale sembrerebbe perdurare (Caponio 2006).

Nell'ambito della comunità scientifica vi è un consenso diffuso nel riconoscere i caratteri strutturali della presenza straniera in Italia tanto che numerose dimensioni della vita sociale ed economica del Paese possono essere comprese soltanto tenendo presente l'esistenza degli immigrati (Colombo e Sciortino 2002). Già a partire dalla metà degli anni Settanta il saldo migratorio subisce un'inversione di tendenza che persiste tuttora. Secondo la stima del *Dossier Caritas-Migrantes*, al 31 dicembre del 2006, in Italia sono presenti oltre tre milioni e mezzo di stranieri, con un aumento del 21,6% rispetto all'anno precedente (Caritas-Migrantes 2007). La distribuzione delle presenze sul territorio rivela profonde divergenze: il Nord rappresenta l'area di maggiore attrattiva, in virtù delle forti potenzialità di inserimento occupazionale; in esso converge una quota pari a circa il 60% della presenza totale degli immigrati. Al Centro si registra una quota di poco inferiore al 30%, mentre l'area meridionale del Paese si configura sostanzialmente come area di frontiera, polo di attrazione per i nuovi arrivi successivamente smistati nelle regioni Centro-Settentrionali. Relativamente al contesto del mercato del lavoro l'occupazione degli immigrati appare non soltanto complementare alla domanda economica presente nel Paese, quanto svela alcuni tratti peculiari della società italiana. In particolare gli immigrati, rispetto agli italiani, trovano lavoro in imprese mediamente più piccole e svolgono nell'85% dei casi mansioni operaie o assimilabili (Ambrosini 2004). Nel sistema economico-produttivo italiano – caratterizzato dalla presenza di distretti industriali specializzati e da un'elevata presenza di piccole e medie imprese

¹⁵ Per la sistematicità e la varietà delle ricerche condotte è da segnalare l'esperienza dell'*Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità*, istituito nel 2000 dalla Giunta della Regione Lombardia e nell'ambito del quale lo studio degli aspetti quantitativi del fenomeno migratorio si è accompagnato all'approfondimento di tematiche riguardanti le strutture di accoglienza, l'inclusione nel sistema produttivo, i processi di insediamento abitativo, le problematiche sanitarie, la partecipazione al sistema scolastico, la partecipazione sociale e politica ed il ruolo del Terzo Settore.

impegnate nell'industria leggera, nel commercio, nell'edilizia, nell'agricoltura e nei servizi turistici – gli immigrati hanno un ruolo di primo piano. Il tipo di occupazione riconducibile a tali ambiti è connotato dal carattere della stagionalità e della provvisorietà e, non di rado, da condizioni disagiati di lavoro. Una struttura economica di questo tipo si presta, inoltre, a forme di economia sommersa e lavoro irregolare. Tuttavia la domanda di lavoro immigrato non deriva unicamente dalle caratteristiche del sistema economico del Paese, dato che le stesse caratteristiche del *welfare* italiano contribuiscono, in maniera rilevante, ad alimentare tale domanda. In tal senso

non si tratta [...] semplicemente di constatare che l'economia italiana esprime oggi un fabbisogno di manodopera straniera. La domanda di lavoro [...] è uno specchio della geografia economica e sociale del Paese, della sua differenziazione territoriale e del suo assetto istituzionale (*ibi*, p. 195).

È opportuno rilevare, inoltre, che le reti etniche hanno mostrato un particolare dinamismo nel mediare tra domanda e offerta di lavoro in un contesto caratterizzato dalla sostanziale carenza di iniziative istituzionali. Una dinamica, quelle delle reti, estremamente significativa per avviare dei percorsi di accoglienza e di inserimento dei nuovi arrivati e che ha comportato la convergenza di alcune nazionalità verso determinate nicchie occupazionali e alimentato l'associazione pregiudiziale tra paese di provenienza e propensione per certe tipologie di mansioni. Le reti etniche hanno agito laddove ancora gli interventi istituzionali sembravano deficitari. In Italia, infatti, il passaggio alla condizione di paese di immigrazione è caratterizzato da un sostanziale ritardo nella presa di coscienza del fenomeno e si è verificato in una cornice istituzionale piuttosto fragile e nel contesto di una impreparazione organizzativa diffusa. Negli spazi lasciati scoperti dalle istituzioni pubbliche e dalle reti etniche si sono inserite le iniziative solidaristiche promosse dagli attori sociali locali, con la conseguenza che il baricentro dell'elaborazione di interventi per gli immigrati si è venuto a collocare

nella periferia del paese più che nel centro, nell'autonoma iniziativa della società civile più che nelle istituzioni pubbliche, nella mobilitazione solidaristica più che nell'applicazione di norme uniformi, nella discrezionalità locale più che nella logica dei diritti sociali garantiti dallo Stato (Ambrosini 2005b, p. 164).

Nella maggior parte dei casi le politiche per gli immigrati hanno, pertanto, preso forma a livello regionale e locale. Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo si cominciano a delineare le prime esperienze di politiche per gli immigrati a livello locale, con un processo che dà luogo ad una situazione estremamente diversificata tra l'area Centro-Nord e quella Sud del Paese, tanto da realizzare una sorta di "localismo dei diritti" (Zincone 1994). Secondo

un'indagine svolta nel 2002 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani il contesto italiano si caratterizzerebbe, infatti, per una forte differenziazione territoriale degli interventi in favore degli immigrati (Caponio 2006). Lo squilibrio tra Centro-Nord e Sud del Paese risulterebbe particolarmente evidente nell'ambito dell'offerta di servizi socio-sanitari e così pure negli interventi diretti a favorire la partecipazione sociale e politica degli immigrati. Analogamente si rileva una differenza sostanziale nella messa in atto da parte dei Comuni di progetti finalizzati ad approfondire le conoscenze del fenomeno immigrazione. Il divario tra le due macro-aree del Paese viene, pertanto, ad assumere una connotazione qualitativa oltre che quantitativa. La collaborazione dei Comuni con associazioni del Terzo Settore assume, invece, forte rilevanza in tutto il Paese e per quanto il loro ruolo, in particolare nel Nord, sia risultato determinante nel promuovere numerose iniziative è, tuttavia, indispensabile considerare la pluralità di attori coinvolti e la complessa rete di rapporti che viene a stabilirsi tra questi. Coticché,

se in termini generali, emerge sulla scena politica un tendenziale passaggio dai modelli di governo imperniati sul protagonismo dell'amministrazione pubblica a stili di *governance* [...] la questione dell'immigrazione ha rappresentato nel contempo un campo di tensioni e un banco di prova per la sperimentazione di nuovi rapporti tra amministrazioni locali ed espressioni della solidarietà organizzata (Ambrosini 2006b, p. 41, corsivo dell'autore).

La normativa vigente in materia di immigrazione tende a privilegiare le Regioni come principali interlocutori per la definizione dei documenti programmatici e per la determinazione delle quote di ingresso annuali. Si istituzionalizza, invece, il ruolo dei Comuni nell'accoglienza dei cosiddetti "flussi non programmati", vale a dire nell'ambito delle "politiche per i migranti". Emerge, inoltre, il ruolo di primo piano della Regione relativamente alle "politiche di immigrazione", mediante la collaborazione attiva con il governo centrale nella determinazione dei flussi in ingresso e nelle "politiche per gli immigrati", attraverso la predisposizione di piani di integrazione sociale. Si delega alle Regioni, dunque, la possibilità di individuare interventi particolari in funzione delle specifiche caratteristiche economiche, sociali e culturali del territorio. Gli enti regionali assumono, pertanto, un ruolo di imprenditori di *policy*, attraverso la stipula di accordi di programma con il livello ministeriale, con le singole Province e con i Comuni (Campomori 2005a). Per comprendere la centralità del ruolo assunto dalle Regioni in materia di politiche per gli immigrati è necessario tener conto dei processi di riforma delle politiche sociali attuati in Italia a partire dal 2000. In particolare la legge n. 328/2000 ha attribuito agli enti regionali un potere legislativo-organizzativo, cosicché alle Regioni spetta l'individuazione degli ambiti territoriali di intervento e l'elaborazione del Piano regionale relativo ad interventi e servizi sociali. Nel 2001 il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie,

istituito dalla legge n. 40/1998, è stato accorpato al Fondo Sociale per le Politiche Sociali e, l'anno successivo, è stato, inoltre, abolito il vincolo di destinazione dei diversi fondi. Con ciò si è determinata una maggiore autonomia e al contempo un'accresciuta discrezionalità delle Regioni nella destinazione dei finanziamenti. Ne è derivato, pertanto,

il rischio di dirottare risorse non necessariamente dove è più urgente intervenire, ma dove esiste una maggiore sensibilità e consapevolezza da parte dei poteri e del tessuto sociale; e di orientare l'azione degli attori locali verso le azioni meno a rischio di opposizione locale, più facili da realizzare nei tempi previsti dai bandi, che costano meno (Diap 2004, p. 12).

3. La gestione della *diversità* fra ambiti di azione e identificazione dell'utenza

L'esigua presenza di ricerche volte a indagare le politiche locali per gli immigrati si traduce in una carenza di strumenti interpretativi condivisi. Non mancano, tuttavia, i tentativi di elaborazione di tipologie e classificazioni necessari per un confronto tra le realtà locali, talvolta profondamente eterogenee come nel caso italiano (Colasanto e Ambrosini 1993; Alexander 2003; Campomori 2006; Caponio 2006).

Il fenomeno dell'integrazione degli immigrati, come si è detto, presenta una natura pluridimensionale. A tale proposito è possibile identificare almeno quattro ambiti di azione delle politiche che promuovono l'inserimento degli stranieri nella comunità locale di residenza: a) l'ambito socio-economico, con riferimento alle misure relative all'inclusione nel mercato del lavoro, nei servizi scolastici e formativi e nei servizi sociali; b) l'ambito politico, con particolare attenzione agli interventi volti a favorire la rappresentanza degli interessi degli stranieri; c) l'ambito culturale-religioso, relativo alle politiche per il sostegno delle diversità culturali e religiose e agli interventi in favore della consapevolezza pubblica di tale diversità; d) l'ambito spaziale, con riferimento all'uso simbolico che se ne fa in relazione alle politiche abitative e alla concessione di territori urbani per attività di carattere religioso e culturale. Per comprendere la rilevanza assunta dalla *governance* nelle politiche locali per gli immigrati occorre tenere conto delle nuove sfide che questi ambiti pongono ai sistemi di *welfare* locale. L'incremento progressivo della presenza straniera pone le amministrazioni comunali a confronto con una nuova utenza e una nuova domanda di servizi. A tale proposito è possibile identificare almeno due aspetti che costituiscono una 'complicazione' per i sistemi locali di protezione sociale.

In primo luogo si pone il problema dell'identificazione della nuova utenza per cui le politiche per gli immigrati contribuiscano a strutturare la concezione stessa dello "straniero" introducendo, in particolare, una distinzione significativa tra coloro che sono ritenuti meritevoli delle misure poste in essere e coloro che non lo sono. L'inquadramento cognitivo del fenomeno migratorio da parte dei

decisori locali risulta, pertanto, di fondamentale rilevanza. Una possibile tipologia dei *frame* cognitivi adottati identifica tre diverse visioni dello straniero a cui corrisponderebbero tre diverse impostazioni delle politiche locali per l'immigrazione. La visione dell'immigrato come "potenzialmente deviante", alla quale si associa una politica "custodialistica" orientata alla tutela della società e connotata da un protagonismo dei tutori dell'ordine; la visione dell'immigrato come "povero" da cui discende una politica di tipo assistenziale, non esente dal rischio di segregazione degli stranieri nei luoghi deputati ad assisterli e, infine, la visione dell'immigrato come "produttore", alla quale corrisponde la tendenza a sviluppare politiche di carattere promozionale, orientate all'emancipazione dei destinatari e che si associa ad un'accezione dell'integrazione intesa come accesso universalistico ai servizi rivolti alla collettività (Colasanto e Ambrosini 1993).

In secondo luogo si pone il problema dei modelli di gestione della diversità etnica e culturale da parte dell'amministrazione territoriale. Il sistema locale di protezione sociale può orientare i propri interventi seguendo una modalità basata sulla somiglianza, fornendo, quindi, prestazioni standardizzate per tutti gli utenti; viceversa, se il modello adottato è di tipo multiculturale, il sistema di *welfare* locale tenderà a differenziarsi fornendo prestazioni in diverse lingue, attivando la mediazione culturale nei servizi socio-sanitari e scolastici, costruendo percorsi di integrazione differenziati a seconda dell'etnia. Un altro aspetto riguarda la complessità e la trasversalità della *issue* che chiama in causa competenze afferenti a diverse istituzioni. La questione dell'immigrazione implica l'esigenza di operare in una prospettiva di rete tra servizi e istituzioni, così come tra pubblico, privato sociale e reti informali di immigrati. La globalità con cui si presenta il fenomeno richiede, pertanto, politiche integrate piuttosto che settoriali e frammentarie. Un fattore rilevante sarebbe, inoltre, costituito dalla percezione del carattere emergenziale o meno del fenomeno immigrazione. L'emergenza dovrebbe costituire l'*input* iniziale di numerosi interventi, tuttavia, vi è il rischio che le amministrazioni restino confinate ad un'attività puramente assistenziale anche in fasi successive a quella emergenziale.

4. Gli attori del welfare locale multiculturale

A livello locale si rileva, come anticipato, un tentativo di promozione di un *welfare* per il governo delle differenze etnico-culturali che sembra legato al progressivo affermarsi di una *governance* orizzontale. A livello territoriale il principio di sussidiarietà si traduce sostanzialmente nel riconoscimento del ruolo cruciale assunto dagli attori più vicini ai problemi sollevati quotidianamente dalla questione immigrazione (Caponio 2004). La *governance* locale dell'immigrazione chiama in causa una pluralità di attori pubblici e privati. La normativa vigente prevede due strumenti principali di coordinamento tra questi diversi attori, gli Sportelli Unici e i Consigli territoriali per l'immigrazione. Nel primo caso enti diversi sono chiamati a collaborare per accelerare le pratiche di

rilascio dei contratti di soggiorno; nel secondo caso, invece, i Consigli territoriali dovrebbero costituire organismi di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale. Tuttavia l'assenza di un *budget* apposito a cui il Consiglio territoriale possa attingere per la realizzazione di specifiche iniziative sembra aver reso questi organismi poco influenti sul piano delle concrete decisioni di *policy*. Ne consegue

la necessità di riconoscere in modo più diretto l'effettiva rilevanza delle amministrazioni locali nelle politiche sull'immigrazione, non un attore tra gli altri, ma anello centrale di un sistema di *governance* integrata, che può aggregare altri attori pubblici e privati su progetti concreti, e non solo in funzione consultiva, quale sembra essere sostanzialmente il caso dei Consigli territoriali (*ibi*, p. 9, corsivo dell'autore).

La configurazione assunta dalla *governance* a livello locale muta sensibilmente a seconda dei contesti territoriali esaminati, anche se è possibile identificare un insieme di attori che risultano coinvolti seppur con intensità e modalità diverse a seconda dei casi. Tra questi gli assessori, gli operatori dei servizi per gli stranieri, i soggetti del Terzo Settore e i membri appartenenti agli organismi di rappresentanza degli stranieri.

Gli assessori. In Italia, come anticipato, la responsabilità degli attori politici locali tende ad accentuarsi anche per effetto delle scelte politiche nazionali. Tra il 2002 e il 2004, la diminuzione delle risorse finanziarie erogate dal governo centrale per l'integrazione ed il sensibile aumento degli investimenti in misure di contrasto all'immigrazione illegale hanno contribuito ad accrescere tale responsabilità (Ambrosini 2006b). Nell'ambito della Prima Conferenza nazionale sull'immigrazione – dal titolo: “Verso una società multiculturale”, svoltasi a Firenze nel settembre del 2007 – gli attori politici locali, in particolare gli assessori, hanno espressamente richiesto un maggiore impegno da parte del governo centrale nella gestione del fenomeno migratorio, sul presupposto che il fenomeno migratorio è globale, ma gli effetti sociali che ne derivano si riversano rapidamente sul piano locale

perché è qui che i segni della trasformazione non sempre gradita si manifestano rapidamente; perché è qui che, nonostante tutto, regge ancora il nesso tra cittadinanza e rappresentanza politica (Guolo 2007, p. 25).

Si è già parlato della percezione del fenomeno migratorio da parte dei decisori politici e della rilevanza dell'inquadramento cognitivo che la tematica assume in ambito politico. In particolare al di là delle caratteristiche effettivamente assunte dalla presenza straniera sul territorio, risulta di particolare interesse indagare i processi di *naming* e *framing* che consistono nella definizione, da parte dei decisori politici, delle questioni derivanti dai processi migratori al fine di

identificare gli interventi da porre in essere (Campomori 2005a). Gli schemi interpretativi che si rilevano nel discorso politico, sebbene contribuiscano a strutturare la percezione pubblica del fenomeno migratorio, non hanno una necessaria incidenza sulle azioni politiche; intervengono numerosi elementi di contesto, non da ultime la disponibilità delle risorse e le scelte politiche realizzate in precedenza. Appare, pertanto, opportuno valutare la divergenza tra politiche dichiarate e politiche in uso:

può accadere che a determinati pronunciamenti politici non seguano scelte congruenti, oppure che a cambiamenti di maggioranza al governo delle città, malgrado le dichiarazioni, non corrispondano cambiamenti profondi nelle politiche destinate agli immigrati, giacché la dimensione organizzativa e la dipendenza dai modelli di intervento ormai consolidati vincolano le politiche in uso (Ambrosini 2006b, p. 41).

La questione immigrazione si pone, pertanto, come trasversale rispetto a numerosi settori di intervento e la riduzione all'ambito delle politiche sociali non rende conto della complessità degli interventi. In tal senso acquista particolare rilevanza la capacità dei diversi assessorati di integrare le reciproche competenze per dar luogo ad una impostazione delle politiche caratterizzata da un comune orientamento. È opportuno evidenziare come la consapevolezza della trasversalità della *issue* in questione da parte di alcune amministrazioni locali abbia dato luogo all'istituzione di "tavoli tematici" per l'immigrazione volti a realizzare un coordinamento sia interno ai diversi settori dell'amministrazione che fra questi e i soggetti attivi sul territorio (Fieri 2005).

Gli operatori dei servizi per gli stranieri. Soltanto recentemente la letteratura socio-politologica ha posto in rilievo il ruolo svolto dagli operatori impiegati nei servizi dedicati alla popolazione immigrata. Tale aspetto ha costituito, in particolare, l'oggetto di una ricerca condotta, nel 2005, dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità della Regione Lombardia (Ambrosini 2006b), secondo la quale gli operatori contribuirebbero sensibilmente alla configurazione dei processi di integrazione che vengono a realizzarsi a livello locale. Fra gli aspetti degni di nota è da segnalare che di frequente questi operatori si trovano a dover mediare tra quelle che sono le disposizioni istituzionali e i bisogni della popolazione immigrata. In molti casi la necessità di dare risposta a situazioni concrete dà luogo ad una funzione interpretativa delle regole alla ricerca di 'spazi di deroga' per poter offrire agli utenti il servizio richiesto.

La discrezionalità interpretativa delle *street level bureaucracies*, che in altri frangenti ha un impatto restrittivo e peggiorativo delle disposizioni legislative attraverso l'uso di un potere discrezionale di classificazione, inquadramento dei casi, scelte applicative di norme generali e astratte rispetto alle situazioni concrete e indivi-

duali, qui tende invece ad assumere il significato di uno sforzo di apertura e di allargamento delle opportunità di inclusione (*ibi*, p. 46, corsivo dell'autore).

È prevalentemente un'attività di sportello (informativa, di orientamento o consulenza) dove la "discrezionalità interpretativa" può rivelarsi vantaggiosa per l'utenza, generando anche pratiche innovative. L'operatore di servizi, quindi, come *policy-maker* (Campomori 2006). È da sottolineare, inoltre, che la prossimità tra settore pubblico e Terzo Settore acquista particolare rilevanza nell'ambito dei servizi per gli immigrati. Non di rado i servizi che si rivolgono alla popolazione straniera vengono esternalizzati dalle amministrazioni locali con un ampio ricorso ad operatori che provengono dal privato sociale; soltanto raramente si tratta di dipendenti dell'amministrazione stessa. La continuità tra volontariato, Terzo Settore e operatori pubblici che si occupano di immigrati è, inoltre, confermata dall'alto numero di operatori che svolgono anche un'attività di carattere volontario nel campo dell'immigrazione o che l'hanno svolta in passato. In contesti di forte politicizzazione della questione immigrazione gli operatori dei servizi per gli immigrati possono costituire, inoltre, il personale adatto a veicolare una visione del fenomeno quanto più possibile aderente alla realtà, rappresentando una fonte informativa di indubbia utilità per gli stessi decisori politici.

Il Terzo Settore. In termini generali non si può prescindere dal rilevare il contributo significativo svolto in Italia dalle associazioni del Terzo Settore, e in particolare dai soggetti del volontariato cattolico e laico, nel colmare un intervento istituzionale, in materia di accoglienza e integrazione degli stranieri, di frequente tardivo e lacunoso. È in particolare in quelle aree di intervento lasciate scoperte sia dalle istituzioni pubbliche che dalle reti etniche che si sono andate sviluppando iniziative a carattere volontario promosse dagli attori sociali locali. In una fase iniziale l'elaborazione di interventi per gli immigrati ha avuto luogo in virtù del contributo della società civile ed, in particolare, tramite una forte mobilitazione solidaristica. Questo aspetto contraddistingue l'esperienza italiana e, allo stato attuale della ricerca in materia, non sono documentati altri casi in cui tale intervento abbia acquisito un carattere così diffuso (Ambrosini 2002).

Il tendenziale passaggio da modelli di governo imperniati sul protagonismo dell'amministrazione pubblica a stili di *governance* ha fatto sì che la questione dell'immigrazione costituisse nel contempo un campo di tensioni e un banco di prova per la sperimentazione di nuovi rapporti tra amministrazioni locali ed espressioni della solidarietà organizzata. I soggetti del Terzo Settore, analogamente a quanto evidenziato in merito agli operatori dei servizi per gli stranieri, in virtù dell'esperienza accumulata in materia di interventi a favore della popolazione immigrata, costituiscono utili interlocutori dei decisori politici locali. I rapporti tra soggetti del privato sociale e amministrazione locale sono variabili e presentano diversi gradi di formalizzazione. Non di rado i confini tra settore pubblico e settore del privato sociale hanno caratteri tutt'altro che netti. In una

ricerca condotta su tre realtà locali, Prato, Vicenza e Caserta, sono state evidenziate alcune diverse modalità di impostazione dei rapporti che si vengono ad instaurare tra governi locali e attori del Terzo Settore (Campomori 2005a e 2005b). Tali rapporti vengono esaminati sulla base della capacità di *networking* dei soggetti pubblici e del privato sociale in relazione agli interventi posti in essere. Dai casi studiati, emerge la tendenza secondo la quale gli approcci e la diversa intensità dell'intervento pubblico produrrebbero effetti differenti per quanto riguarda le caratteristiche e le linee di sviluppo del mondo associativo. In particolare si rileva che

laddove l'istituzione politica è più defilata negli interventi a favore degli immigrati (Caserta), o dove limita l'intervento al solo settore assistenziale (Vicenza), le associazioni reagiscono alla situazione e si attivano maggiormente rispetto a un contesto in cui il governo politico locale (come a Prato) si fa carico direttamente della *issue*, mettendo in campo sia un'alta densità organizzativa interna che un'alta densità di regolazione politica verso gli altri attori (Campomori 2005a, p. 444, corsivo dell'autore).

Si deduce, pertanto, come nell'ambito degli interventi a favore degli stranieri non si venga necessariamente a costituire una rete che coordina attori pubblici e del privato sociale e come, in assenza di una reale concertazione tra i diversi attori, tendono a verificarsi casi di sovrapposizione e duplicazione degli interventi. Altri autori hanno evidenziato la tendenza diffusa dei soggetti pubblici locali a delegare al privato sociale le questioni più gravose dell'immigrazione come l'accoglienza degli irregolari, la questione abitativa, il lavoro o la salute (Turati, 2002). La gestione diretta sarebbe tendenzialmente mantenuta in relazione a temi meno conflittuali e problematici come, ad esempio, l'inserimento scolastico dei minori. È da evidenziare, tuttavia, che l'affidamento a soggetti dell'associazionismo della gestione di settori di intervento in cui lo *status* del migrante risulta ancora incerto, o che si rivolgono in prevalenza a stranieri irregolari, permette di usufruire di margini di azione superiori a quelli che sarebbero consentiti nell'ambito di una gestione curata soltanto dalle amministrazioni locali.

In relazione alla "solidarietà organizzata" è opportuno rilevare, altresì, che la componente delle associazioni di immigrati risulta ancora piuttosto debole e poco inserita nei processi di *networking*. Secondo alcune ricerche di carattere internazionale, allo stato attuale, l'associazionismo straniero presenta, infatti, una certa volatilità nel tempo oltre che una scarsa visibilità (Pirni 2006, p. 19). Questo fattore limita in maniera sostanziale il riconoscimento di un ruolo di *partnership* a tali associazioni da parte delle istituzioni locali che tenderebbero a privilegiare i contatti con le associazioni per gli immigrati, "più solide in termini di istituzionalizzazione della loro presenza sul territorio" (Recchi 2006, p. 75).

Gli organismi di rappresentanza degli stranieri. La questione relativa alla necessità di realizzare forme di rappresentanza politica degli stranieri a lungo

residenti è al centro di un ampio dibattito nella politica e nella società italiana. Tra le motivazioni contrarie all'offerta di tale opportunità si ritrovano "argomentazioni di carattere etnico" così come "argomentazioni democratiche di stampo repubblicano" (Zincone 2005, pp. 4-7). Le prime sarebbero associabili al modello del "lavoratore ospite", con un impegno a favore del mantenimento della lingua e delle pratiche culturali del paese d'origine in vista di un successivo rimpatrio. In tal senso la componente straniera non viene riconosciuta come parte integrante della popolazione e, pertanto, si rifiuta l'ipotesi della concessione del voto anche a livello locale. Nel secondo caso, le argomentazioni di stampo repubblicano fanno riferimento alla necessità di adeguamento degli stranieri alle regole del paese di accoglienza e, in particolare, subordinano l'acquisizione del diritto di voto a quella della cittadinanza intesa come atto di lealtà alla nazione. A favore dell'offerta del diritto di voto vi sono, invece, motivazioni di carattere liberale e democratico, prima fra tutte quella che sostiene la necessità di adeguare il sistema politico alla società e alle sue trasformazioni. È opportuno evidenziare che, come osservato in termini generali per le forme di inclusione sociale, anche le forme di integrazione politica degli stranieri trovano spesso la loro declinazione più incisiva a livello locale e, segnatamente, nei contesti municipali.

In ambito europeo il Trattato di Maastricht, ratificato nel febbraio del 1992, istituisce la partecipazione politica locale dei cittadini appartenenti agli Stati membri. Diverse nazioni europee, prime fra tutte quelle che hanno orientato le loro politiche di integrazione secondo il paradigma del multiculturalismo, hanno disciplinato l'accesso dei cittadini non comunitari ai diritti elettorali. Nel contesto italiano la questione della concessione del diritto di voto ai cittadini immigrati ha acquisito particolare centralità nel dibattito politico a partire dalla fine degli anni Novanta ed in particolare con il confronto parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 40/1998, nota anche come Turco-Napolitano. Per rendere conto della portata di tale dibattito è sufficiente evidenziare che nel corso della XIV legislatura sono stati presentati ben otto progetti di legge costituzionale volti ad introdurre il diritto di voto per gli stranieri. Nella quasi totalità dei casi è stata richiesta la concessione del diritto di voto nelle elezioni amministrative. Allo stato attuale, però, non esiste ancora una legge che disciplini la partecipazione politica degli stranieri. Numerose amministrazioni locali hanno provveduto alla predisposizione di forme inedite di integrazione politica scontrandosi, nel caso delle iniziative più ambiziose, con la normativa costituzionale che considera la concessione del diritto di voto da parte dei poteri locali come una decisione illegittima¹⁶. Si assiste alla diffusione di organismi di rappresentanza degli immigrati da parte delle amministrazioni locali, annoverando tra queste esperienze quelle delle Consulte e dei Consigli istituiti a livello regionale, provinciale e comunale. Vi sono, inoltre, casi in cui le amministrazioni locali si sono dotate della figura del Consigliere straniero

¹⁶ Per approfondimenti sulla questione della partecipazione politica degli stranieri, cfr. Asgi-Fieri (2005).

aggiunto. Sebbene tali strumenti manifestino la volontà politica degli enti locali di agevolare la partecipazione politica degli stranieri e le forme della rappresentanza degli interessi, non si può prescindere dall'evidenziare i limiti della portata di tali nuovi organismi. In particolare i poteri previsti nell'ambito di tali istituzioni sono di carattere esclusivamente consultivo e non sono accompagnati da un supporto economico adeguato, il che ha inevitabili ripercussioni sui margini di azione dei suddetti organismi e sulla qualità dell'impegno richiesto a coloro che vi partecipano.

Le amministrazioni locali possono predisporre diversi criteri per la composizione degli organismi di rappresentanza degli stranieri in relazione ai meccanismi che regolano le consultazioni elettorali, prevedendo, ad esempio, vincoli etnico-nazionali per la candidatura e l'espressione del voto o introducendo correttivi per la rappresentanza di genere. Nella maggior parte dei contesti locali, tuttavia, vista la molteplicità delle provenienze della popolazione immigrata, la questione della rappresentatività di tali organismi appare spesso assai controversa. Differenze culturali, etniche e linguistiche tendono a sovrapporsi a quelle relative alla nazionalità di provenienza rendendo difficile l'identificazione di soggetti rappresentativi rispetto alla pluralità degli interessi della popolazione immigrata presente sul territorio. Consulte e Consigli sicuramente hanno un forte valore simbolico perché sanciscono il riconoscimento della legittimità delle comunità di stranieri presenti sul territorio, come interlocutori che si ritiene debbano partecipare in maniera attiva alla vita pubblica. In assenza di strumenti politici incisivi, però, vi è il rischio dell'adozione di un approccio paternalistico nei confronti dei soggetti immigrati a partire dalla considerazione della posizione di debolezza e marginalità che essi rivestono nel contesto socio-politico locale. Nell'ambito della letteratura socio-politologica si evidenzia, inoltre, che

in una situazione in cui le possibilità di incidere realmente sulle decisioni delle istituzioni locali sono pressoché nulle è molto probabile che si ridefiniscano le strategie d'azione nel tentativo di utilizzare la consulta come uno strumento personalistico anziché come uno spazio istituzionale di rappresentanza (Borghini 2007, p. 99).

Il coinvolgimento di tali organismi da parte delle amministrazioni locali e la funzione effettiva che questi svolgono necessiterebbero, probabilmente, di verifiche empiriche.

5. La Toscana fra accoglienza ed integrazione

A questo punto per avvicinarsi al tema oggetto dell'indagine sembra opportuna una riflessione sul caso toscano in relazione ai processi migratori ed alle sfide che pone agli enti locali. Nell'ultimo decennio la presenza straniera in Toscana ha subito un notevole incremento; in particolare, tra il 1994 e il 2004, il peso percentuale degli stranieri sul totale dei residenti nella regione è passato

dall'1,3% al 5,4% (Irpel 2006). Al 31 dicembre del 2006, secondo la stima del *Dossier Caritas-Migrantes* (2007), gli stranieri residenti sul territorio regionale risultano essere 234.398 su una popolazione complessiva di 3.638.211 cittadini. Rispetto al 2005 si registra un ulteriore incremento dell'incidenza percentuale della componente immigrata sulla popolazione complessiva (dal 5,9% si passa al 6,4%). L'immigrazione e la sua localizzazione sul territorio confermano una stretta connessione con i mercati locali del lavoro. Nel caso toscano si possono riscontare almeno tre ambiti di inserimento del lavoro immigrato (Ambrosini 2003): a) l'industria diffusa, che richiede immigrati come manodopera relativamente stabile, in primo luogo per attività manifatturiere ed edili, rintracciabile nei distretti industriali e nelle aree di piccola impresa; b) le economie metropolitane, in cui sono essenziali il basso terziario, l'assistenza degli anziani e le collaboratrici familiari; c) le attività stagionali relativamente strutturate, ad esempio nelle aree turistiche e agricole che conoscono periodi con un accentuato fabbisogno di manodopera. La composizione della presenza immigrata varia, pertanto, in maniera consistente tra le diverse aree della regione. Relativamente alla provenienza degli stranieri, secondo i dati Istat, le quattro nazionalità più rappresentate sul territorio toscano, al 31 dicembre 2006, sono l'albanese (51.479 unità), la rumena (27.604), la cinese (24.934) e la marocchina (19.838)¹⁷.

A fronte di una presenza straniera consistente e in continua crescita, nell'ambito regionale toscano si è andata sviluppando una riflessione sulle possibilità di istituire una normativa riferita all'accoglienza, all'integrazione e alla tutela dei cittadini non comunitari. In proposito, nell'aprile del 2006, la Regione Toscana ha prodotto un documento di lavoro in cui si esplicitano gli intenti di tale legge (Regione Toscana 2006). Si richiama, inoltre, la necessità di costruire un "percorso normativo partecipato" mediante "il coinvolgimento di quei soggetti che da molti anni, o più di recente, a diverso titolo e spesso a più livelli, lavorano ed operano per assolvere tale compito" (*ibi*, p. 3). Con riferimento alle finalità della normativa si indicano quali principi ispiratori: a) l'affermazione del primato della persona, indipendentemente dallo *status* di cittadinanza; b) la realizzazione di una società plurale ma coesa, nella quale vi sia il riconoscimento delle specificità culturali nel rispetto delle regole della comune convivenza; c) la creazione di un sistema di *governance* attraverso il quale sia possibile realizzare l'uguaglianza sostanziale. Sembra opportuno evidenziare che la definizione dei principi sopra esposti viene motivata sulla base del rifiuto dei modelli "assimilazionista", "multiculturale", del "pluralismo ineguale" o del "lavoratore ospite" (*ibi*, pp. 7-9)¹⁸. A tale proposito si ricorda tra gli intenti che

¹⁷ I dati cui si fa riferimento sono stati estratti dal database Istat, *Cittadini stranieri - bilancio demografico*, consultabile alla pagina web: <<http://demo.istat.it/str2006/index.html>>.

¹⁸ Tale rifiuto è motivato dalla constatazione dell'incapacità di tali modelli di coniugare il riconoscimento delle diversità culturali con la dimensione della coesione sociale. In particolare relativamente al modello multiculturale, sebbene ritenuto fra gli altri quello più perseguibile, si riconosce il rischio della giustapposizione di identità chiuse.

l'obiettivo di fondo delle azioni in materia sarà quindi quello di considerare l'immigrazione *un fenomeno plurale e trasversale a tutte le politiche di settore*, che debba interessare e coinvolgere molteplici livelli di intervento, soggetti responsabili, aree territoriali, risorse disponibili. Prioritaria in questa prospettiva, una *integrazione delle politiche regionali sull'immigrazione* individuando gli strumenti più idonei per la sua realizzazione (*ibi*, p. 10, corsivo dell'autore).

Si auspica, in tal senso, una cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e i soggetti pubblici e privati, inclusi quelli del Terzo Settore e delle comunità immigrate, "nella logica della realizzazione concreta del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale" (*ibidem*).

CESVT T



Capitolo 2

Firenze: le politiche di “prima accoglienza” e la sfida dell’inclusione sociale

1. La presenza straniera

1.1. L’immigrazione nel contesto provinciale: uno sguardo di insieme

Per consentire una più attenta riflessione sulle caratteristiche assunte dalle politiche per gli immigrati nel contesto locale fiorentino è opportuno soffermarsi sulla distribuzione quantitativa del fenomeno migratorio con riferimento al territorio provinciale mediante un inquadramento della consistenza, della composizione e della presenza delle comunità immigrate.

Secondo i dati elaborati dall’Istat, aggiornati al 1° gennaio 2007, gli stranieri residenti nella provincia di Firenze ammontano a 75.621 unità, pari al 7,8% circa della popolazione totale (970.414) attestandosi al di sopra della media nazionale (5%) e regionale (6,5%). Effettuando un confronto in termini diacronici delle rilevazioni degli ultimi cinque anni (tab. 2.1) si evidenzia un aumento progressivo dell’incidenza percentuale della presenza straniera sulla popolazione totale, sebbene i dati relativi alla variazione annuale suggeriscano un’attenuazione dell’incremento.

Tab. 2.1 – Residenti stranieri nella provincia di Firenze dal 2003 al 2007

Data rilevazione	Totale popolazione residente	Stranieri residenti	Incidenza della presenza straniera sul totale della popolazione residente (%)	Variazione annua (%)
1.01.2003	935.883	43.222	4,6	-
1.01.2004	957.949	56.446	5,9	+1,3
1.01.2005	965.388	64.421	6,7	+0,8
1.01.2006	967.464	70.149	7,3	+0,6
1.01.2007	970.414	75.621	7,8	+0,5

Fonte: elaborazione su dati estratti da *Demografia in cifre*, Istat, 2007, <<http://demo.istat.it/>>

Come è noto la presenza regolare straniera comprende sia i residenti che i soggiornanti, ma la seconda categoria include i soggetti il cui ingresso nel territorio nazionale è relativamente recente e, pertanto, possono non risultare ancora iscritti presso le anagrafi comunali. Secondo la stima del *XVII Dossier Caritas-Migrantes* (2007) la Provincia di Firenze, con 95.560 stranieri regolari, si conferma quale principale polo di attrazione dei flussi migratori nel contesto regionale¹⁹. Tuttavia l’incremento percentuale dei soggiornanti realizzato nel periodo 2005/2006 si attesta al 15,4%, laddove le province costiere della regione mostrano aumenti decisamente più significativi²⁰. Da una disamina dei

¹⁹ Si tratta di circa un terzo del totale degli stranieri complessivamente soggiornanti nella Toscana (289.775).

²⁰ Tra le province interessate dagli aumenti percentuali più rilevanti: Grosseto (33,4%), Massa-Carrara

motivi riportati nei visti di ingresso dei nuovi arrivati (lavoro, famiglia, studio, religione e residenza elettiva) si evince l'incidenza determinante dei permessi per lavoro, con un valore assoluto di circa 9.300 unità e un'incidenza di circa l'83% sul totale dei visti rilasciati nell'area provinciale fiorentina tra il 2005 e il 2006 (11.209), a conferma della rilevanza delle opportunità occupazionali quale fattore attrattivo della popolazione straniera. Se si prende in esame il totale della popolazione straniera soggiornante nel territorio provinciale (tab. 2.2) il lavoro si conferma quale principale motivo dell'insediamento (51,6%), seguito dai motivi familiari (37%). È, inoltre, da segnalare la forte attrattiva esercitata dall'area fiorentina nei confronti degli studenti stranieri che realizzano un'incidenza pari al 7% dei soggiornanti, dato che supera la media nazionale (2,9%).

Tab. 2.2 – Motivi della presenza dei soggiornanti nella provincia di Firenze

Motivi	Valore assoluto presenze	Incidenza sul totale dei soggiornanti (%)
Lavoro	49.337	51,6
Famiglia	35.399	37,0
Studio	6.675	7,0
Religione	1.151	1,2
Residenza	1.516	1,6
Altri	1.482	1,6
Totale	95.560	100,0

Fonte: *Immigrazione. Dossier Statistico 2007* (Caritas-Migrantes). Dati al 31.12.2006

Il contesto provinciale fiorentino, in conformità con la rilevanza assunta dal lavoro tra i motivi delle presenze, assorbe quasi un terzo (30,9%) del totale degli stranieri occupati nell'ambito regionale (160.957). Inoltre l'incidenza degli occupati stranieri sul totale dei lavoratori della provincia si attesta al 14,6%, dato superiore alla media regionale (13,2%)²¹.

La provenienza degli stranieri nell'area fiorentina risulta estremamente ampia, tuttavia, il profilo etnico dell'immigrazione, individuato ordinando le nazionalità secondo il criterio della numerosità dei gruppi (tab. 2.3), evidenzia che quasi il 70% degli immigrati appartiene a dieci nazionalità, tre delle quali – albanese (19,2%), cinese (14,9%) e rumena (9,3%) – rappresentano oltre il 40% dell'intera immigrazione nella provincia.

Dalla disamina delle aree continentali di provenienza si evince che la componente più significativa di stranieri proviene dall'Europa (44,8%)²², seguita

(28,6%) e Livorno (27%). Come evidenziato dagli autori del *Dossier Caritas-Migrantes*, per quanto sia prematuro parlare di un'inversione di tendenza dei flussi migratori in Toscana, il dato sopra citato suggerisce l'ipotesi di un processo di radicamento sul territorio tipico delle regioni in cui la componente immigrata ha acquisito caratteri strutturali. Cfr. Caritas-Migrantes (2007, p. 374). In merito cfr. anche Giovani e Valzania (2003, pp. 54-55).

²¹ Si fa riferimento alle elaborazioni dai dati Inail realizzate nell'ambito del *XVII Dossier Caritas-Migrantes* (2007, p. 378).

²² Tra gli stranieri provenienti dal continente europeo l'incidenza degli appartenenti agli stati dell'Unione europea sul totale delle presenze si attesta attorno al 8,5%, laddove coloro che non vi appartengono costituiscono il 36% circa. Sembra opportuno evidenziare che i dati Istat cui si fa riferimento risultano antecedenti all'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione europea, avvenuto nel gennaio del 2007.

dall'Asia (28,7%) e dall'Africa (16%).

Con un tasso di femminilizzazione dell'immigrazione pari al 50,5%, il capoluogo toscano risulta sostanzialmente in linea con la media nazionale (49,9%), tuttavia la distribuzione della componente femminile nei diversi gruppi nazionali mostra una marcata eterogeneità. Con riferimento alle dieci nazionalità più rappresentate sul territorio provinciale fiorentino, nella fascia a minore femminilizzazione si situano il Marocco (37,9%) e, in maniera decisamente più marcata, il Senegal (13%). Un rapporto equilibrato tra uomini e donne, sebbene lievemente al di sotto del *trend* complessivo, si verifica nel caso delle comunità cinese (46,4%), srilankese (46,1%), serba (45,1%) e albanese (42,3%). Al di sopra della media provinciale del tasso di femminilizzazione si situano invece la comunità rumena (52,5%), la filippina (55,9%), la peruviana (60,7%) e la polacca (76%).

Tab. 2.3 – *Principali nazionalità degli stranieri residenti nella provincia di Firenze*

Paese	Maschi		Femmine		Totale	Incidenza sulla popolazione straniera residente (%)
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	
Albania	8.392	57,7	6.158	42,3	14.550	19,2
Cina	6.041	53,6	5.233	46,4	11.274	14,9
Romania	3.328	47,5	3.673	52,5	7.001	9,3
Marocco	3.070	62,1	1.876	37,9	4.946	6,5
Filippine	2.081	44,1	2.639	55,9	4.720	6,2
Perù	1.382	39,3	2.132	60,7	3.514	4,7
Sri Lanka	1.124	53,9	962	46,1	2.086	2,8
Serbia	886	54,9	727	45,1	1.613	2,1
Senegal	1.150	87,0	172	13,0	1.322	1,8
Polonia	313	24,0	993	76,0	1.306	1,7
Altri Paesi	9.688	41,6	13.601	58,4	23.289	30,8
Totale	37.455	49,5	38.166	50,5	75.621	100,0

Fonte: elaborazioni su dati estratti da *Cittadini Stranieri. Bilancio demografico anno 2006 e popolazione residente al 31 Dicembre*, Istat, <<http://demo.istat.it/str2006/index.html>>

Secondo i dati Istat, aggiornati al 31 dicembre 2006, tra gli stranieri residenti nella provincia di Firenze si conterebbero 16.586 minori con un'incidenza sul totale della popolazione immigrata pari al 21,9%; in particolare dal confronto in termini diacronici delle rilevazioni relative agli ultimi anni si nota il progressivo incremento dell'incidenza percentuale della componente minorile, principalmente in seguito alle nascite sul territorio. A conferma dei caratteri strutturali assunti dal fenomeno migratorio nell'area fiorentina si evidenzia, inoltre, la rilevanza delle seconde generazioni. L'incidenza di tale componente sul complesso della popolazione straniera residente nella provincia (14,1%) supera quella relativa alla media regionale (12,8%) e nazionale (13,5%).

Per concludere sembra opportuno richiamare alcuni dati relativi alla distribuzione territoriale della popolazione straniera con riferimento ai contesti comunali. In base ai dati Istat, al gennaio 2007, nel comune del capoluogo

risiede il 46% circa della popolazione straniera della provincia, tuttavia, sono i comuni di Campi Bisenzio e Fucecchio che registrano l'incidenza percentuale più elevata dei cittadini immigrati sul totale della popolazione residente, rispettivamente il 12% e il 10,8%. In altri sei contesti comunali l'incidenza percentuale degli stranieri residenti supera sensibilmente la media provinciale. Si tratta in particolare di Castelfiorentino (9,7%), Firenze (9,5%), Greve in Chianti (9,2%), Signa (8,8%), Cerreto Guidi (8,3%) ed Empoli (8,3%).

Complessivamente, in trentuno dei quarantaquattro comuni della provincia (oltre i 2/3) l'incidenza percentuale degli stranieri sulla popolazione residente si attesta al di sopra della media nazionale (5%). Tra il 2005 e il 2006 si registra un incremento della popolazione straniera in tutti i comuni della provincia fiorentina ad esclusione di due (Barberino Val d'Elsa e Marradi), con le variazioni percentuali più significative nei comuni di Dicomano (+22,1%), Pontassieve (+16,8%), Castelfiorentino (+15,1%) e Impruneta (+14,6%). Gli elementi relativi alla distribuzione territoriale delle comunità immigrate consentono di ipotizzare che sia in atto, a livello provinciale, una tendenza analoga a quella già osservata con riferimento al contesto regionale (Giovani e Valzania 2003; Caritas-Migrantes 2007). A conferma di un progressivo processo di radicamento sul territorio, i flussi migratori tenderebbero a orientarsi anche verso i centri minori o verso quei centri che non costituiscono mete tradizionali delle comunità straniere.

1.2. Le caratteristiche del fenomeno migratorio nel comune di Firenze

Secondo l'ultimo rapporto elaborato dal Comune di Firenze in merito alla presenza immigrata sul territorio (Bonanni *et al.*, 2007), al dicembre 2006 risultano iscritti presso l'anagrafe comunale 34.939 cittadini stranieri con un'incidenza sulla popolazione complessiva del 9,5%. La variazione percentuale degli immigrati residenti tra il 2005 e il 2006, pari al +7,4%, risulta lievemente in calo rispetto agli anni precedenti e di poco inferiore a quella relativa al territorio provinciale²³.

Esaminando il profilo etnico dell'immigrazione nel territorio comunale fiorentino (tab. 2.4), così come osservato in relazione al contesto provinciale, le comunità albanese e cinese risultano quelle più rappresentate seppur con un'incidenza sul totale della popolazione straniera inferiore rispetto a quella riscontrata in provincia. Relativamente alla comunità cinese è da segnalare che rispetto al 2005 si registra una tendenza alla "crescita zero" se non addirittura una diminuzione delle presenze anagrafiche (Bonanni *et al.* 2007). Di contro, si evidenzia la forte crescita delle comunità albanese, rumena, srilankese e peruviana.

²³ Se letto in chiave comparativa rispetto ai valori assunti negli altri comuni della provincia, tale dato mostra la sua relativa significatività; in particolare, in diciotto dei quarantaquattro comuni la variazione percentuale risulta superiore a quella rilevata nel comune di Firenze, con valori che vanno dal +7,9% al +22,1%.

Tab. 2.4 - *Principali nazionalità dei cittadini stranieri residenti nel comune di Firenze*

Paese	Femmine		Maschi		Totale	Incidenza sulla popolazione straniera residente (%)
	v.a.	%	v.a.	%		
Albania	1.663	40,7	2.423	59,3	4.086	11,7
Cina	1.844	46,2	2.146	53,8	3.990	11,4
Filippine	1.826	56,0	1.436	44,0	3.262	9,3
Romania	1.539	52,6	1.389	47,4	2.928	8,4
Perù	1.574	59,6	1.068	40,4	2.642	7,6
Marocco	580	34,7	1.090	65,3	1.670	4,8
Sri Lanka	648	45,4	778	54,6	1.426	4,1
Serbia	561	45,1	683	54,9	1.244	3,6
Egitto	274	31,0	611	69,0	885	2,5
Somalia	267	36,0	475	64,0	742	2,1
Altri Paesi	7.135	59,1	4.929	40,9	12.064	34,5
Totale	17.911	51,3	17.028	48,7	34.939	100,0

Fonte: *Migranti. Le cifre* (Bonanni et al. 2007, p. 23). Dati al 31.12.2006

Il tasso di femminilizzazione risulta in linea con la media nazionale, tuttavia, come evidenziato relativamente al territorio provinciale, si rilevano variazioni significative in relazione ai paesi di provenienza. In particolare tra le dieci nazionalità più rappresentate, le comunità straniere che presentano il tasso di femminilizzazione più basso sono la somala (36%), la marocchina (34,7%) e l'egiziana (31%). Uno sbilanciamento a favore della componente femminile si riscontra, invece, nella comunità peruviana (59,6%), nella filippina (56%) e, in maniera più moderata, nella rumena (52,6%).

Quasi la metà della popolazione straniera residente si colloca nella fascia di età che va dai venti ai quarant'anni. Inoltre, a partire dal confronto tra i dati relativi al 2005 con quelli del 2006, a fronte di una netta inflessione dei nuclei familiari costituiti da un solo componente, si rileva l'incremento del numero di famiglie presenti sul territorio costituite da due o più componenti (*ibi*, p. 33). A conferma del radicamento degli stranieri nell'area comunale fiorentina può essere utile fornire un dato relativo all'ambito lavorativo. In particolare il 49,3% dell'imprenditoria straniera presente nella provincia tende a concentrarsi nel territorio del comune di Firenze²⁴ (*ibi*, p. 68).

I minori stranieri residenti nel comune di Firenze, al 31 dicembre 2006, sono 6.447 e l'incidenza di tale componente sul complesso della popolazione non italiana risulta del 19%. Per quanto tale dato non si discosti particolarmente dalla media nazionale (22,6%), se letto in chiave comparativa rispetto ai valori riscontrati negli altri comuni della provincia, dimostra che l'area fiorentina si colloca tra quei contesti locali in cui l'incidenza dei minori sulla popolazione straniera complessiva presenta la più bassa significatività²⁵.

²⁴ Nel corso del 2006 tale argomento ha costituito l'oggetto di un'indagine promossa dall'Assessorato all'Accoglienza e all'Integrazione e realizzata dal Dipartimento di Studi Storici e Geografici dell'Università di Firenze che ha dato luogo alla pubblicazione dell'*Atlante del commercio etnico a Firenze*, a cura di Azzari (2006).

²⁵ A fronte della percentuale riscontrata nel comune di Firenze (19%), in taluni contesti locali si

La presenza straniera si distribuisce in maniera diversificata sul territorio comunale; un'incidenza particolarmente significativa rispetto alla popolazione autoctona si rileva nel quartiere del centro storico e in quello di Rifredi (si tratta, rispettivamente, del 15,1% e del 10,7%). Nei due quartieri suddetti converge il 60% circa della popolazione straniera residente nell'intero comune. Ponendo in relazione la distribuzione territoriale con le nazionalità di provenienza si rileva, inoltre che, escludendo il caso del Quartiere 5 dove i cittadini cinesi rappresentano il 26,6% della popolazione straniera complessivamente residente, non si riscontrano concentrazioni particolarmente significative²⁶.

2. La politica locale e l'immigrazione

2.1. Le priorità del Comune sulla questione immigrazione

Nell'ambito dell'Amministrazione comunale fiorentina è presente un Assessorato con delega alle Politiche e agli Interventi per l'Accoglienza e l'Integrazione con competenze specifiche in materia di immigrazione²⁷. L'Assessore attualmente in carica ha, inoltre, competenze nelle seguenti aree: marginalità, nuove povertà, carcere, reti di solidarietà, albergo popolare, Terzo Settore e *no-profit*. Nel capitolo introduttivo si è fatto riferimento al carattere controverso assunto dal concetto di "integrazione". In tal senso, può essere interessante evidenziare la connotazione che il termine assume per l'Assessore. In particolare tra gli aspetti che acquistano centralità si notano sia la tutela delle peculiarità derivanti dalla cultura di origine sia la necessità che un tale riconoscimento avvenga nel rispetto dei principi costituzionali.

Integrazione secondo me è rendere le persone realmente cittadine a trecentosessanta gradi al di là della loro cultura di appartenenza e della cultura che vorranno mantenere dopo. L'integrazione è far capire la bellezza dell'accettazione delle regole italiane e della Costituzione. [Intervista all'Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

A conferma di tale impostazione, l'Amministrazione comunale, in occasione del Sessantesimo Anniversario dell'elezione dell'Assemblea Costituente, ha provveduto alla traduzione della Costituzione italiana in otto lingue (inglese, francese, spagnolo, albanese, filippino, russo, cinese ed arabo), nel segno di esperienze analoghe già realizzate da altri enti locali²⁸.

registrano valori che sfiorano il 30%. Si avrà modo di approfondire tale aspetto con riferimento all'area dell'Empolese Valdelsa dove l'incidenza dei minori stranieri raggiunge i valori più rilevanti riscontrabili nell'ambito del territorio provinciale. Cfr. § 1. nel Capitolo 3.

²⁶ Per un approfondimento degli aspetti relativi alla distribuzione territoriale delle comunità straniere nel territorio comunale, cfr. Bonanni *et al.* (2007, pp. 25-28).

²⁷ In seguito si userà il titolo Assessorato e/o Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze.

²⁸ Si tratta, in particolare, del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione della Provincia e della Prefettura di Alessandria e della Provincia di Ascoli.

La dimensione di reciprocità viene considerata un presupposto necessario al fine dell'inclusione dei soggetti immigrati nella comunità di accoglienza; in particolare, si riconosce il carattere processuale del percorso integrativo che, nelle fasi iniziali dell'insediamento, può richiedere al migrante stesso una maggiore disponibilità ad 'adattarsi'.

Stante, è chiaro, un'analisi di bisogno oggettivo, secondo me, se c'è volontà integrativa, e quindi volontà di imparare la lingua, volontà di iniziare magari con mestieri diversi da quelli che uno ambirebbe fare, il lavoro si trova, non è che non riesci a integrarti. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Nel contempo, l'Assessore evidenzia come, nell'ambito della normativa nazionale, l'assenza di procedure adeguate per il riconoscimento dei titoli di studio già in possesso dei cittadini immigrati contribuisca ad alimentare i processi di dequalificazione professionale degli stessi²⁹.

Sicuramente bisognerebbe – e io mi auguro che questo accada, perché è un problema nazionale – effettuare un lavoro di riconoscimento dei titoli di studio, perché ci sono tanti cittadini immigrati che ovviamente si sentono 'rinchiusi' all'interno di lavori dequalificanti e questo non può essere. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Tra gli elementi che contribuiscono a complicare i processi di integrazione si identifica il carattere conflittuale che, non di rado, tende ad assumere il dibattito pubblico su questo tema.

Bisogna, secondo me, riuscire a integrare abbassando i toni, se i toni si inaspriscono e si alzano come fai a realizzare l'integrazione? Allora qualsiasi persona con la pelle diversa ti fa davvero paura. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

In merito è opportuno segnalare che, nell'agosto del 2007, il Sindaco di Firenze ha emanato un'ordinanza che ha suscitato pesanti reazioni dell'opinione pubblica nazionale oltre che locale. Si è trattato, in particolare, del *Divieto di esercizio del mestiere girovago di 'lavavetri'* (ord. 774 del 25 agosto 2007) che presentava profonde atinenze con la tematica dell'immigrazione dato che, nella maggior parte dei casi, i soggetti che svolgono tale attività sono di origine straniera. In tale ordinanza si prevedeva la carcerazione fino a tre mesi per coloro che non avessero osservato il divieto; ed è proprio questo aspetto che ha

²⁹ Sembra opportuno evidenziare che, a fronte delle difficoltà incontrate nell'ambito occupazionale, si afferma una crescente diffusione delle iniziative imprenditoriali realizzate da cittadini immigrati. Con riferimento al caso fiorentino, nelle pagine che seguono, si avrà modo di approfondire l'esperienza del *Vivaio di Imprese*, iniziativa promossa dagli enti locali del territorio con la finalità di sostenere azioni imprenditoriali di soggetti 'non tradizionali' dell'economia, tra cui gli stranieri.

contribuito a suscitare la reazione di alcuni soggetti politici e della società civile tanto da dar luogo a diverse manifestazioni di protesta, sia individuali che collettive³⁰. È stato evidenziato, inoltre, come tale provvedimento risultasse inadeguato a risolvere i disagi legati alla presenza dei 'lavavetri', ponendosi nei termini di un intervento emergenziale più che nell'ottica di un'azione organica e pianificata per la risoluzione del problema.

Relativamente agli interventi posti in essere da parte dell'Amministrazione comunale è evidente l'orientamento a procedere secondo un'impostazione del *welfare* di tipo universalistico, vale a dire promuovendo le pari opportunità nell'accesso ai servizi piuttosto che la predisposizione di servizi specificamente rivolti ai cittadini immigrati.

Se adotti una soluzione 'particolare', una misura di cui gli altri non possono usufruire, generi disuguaglianza. [...] Bisogna davvero riuscire a dare risposte che creino un tessuto, perché se si creano 'isole felici', [...] per cui l'italiano e lo straniero vivono due realtà separate, non è una società coesa. Dobbiamo tentare di 'fare la società' insieme, è la scelta più faticosa però è quella vincente. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Nell'ambito dell'Amministrazione comunale fiorentina sembrano poco strutturate, però, le forme di coordinamento in materia di politiche per gli immigrati. Sembra esserci una netta compartimentazione delle competenze tra settori come ad esempio nel caso dei programmi per l'alfabetizzazione, di pertinenza della Direzione Istruzione afferente all'Assessorato per la Pubblica Istruzione³¹. Si evidenzia, inoltre, la carenza di dispositivi di coordinamento tra il capoluogo e i comuni limitrofi che potrebbero contribuire alla strutturazione di interventi su larga scala. La carenza di meccanismi di raccordo tra le diverse amministrazioni comunali del territorio provinciale e l'esigua disponibilità ad una reale collaborazione da parte dei decisori politici dei comuni limitrofi si evidenziano, ad esempio, nel caso della questione abitativa.

Un Comune come il nostro è già molto abitato e ha fatto scelte politiche importanti di non aumentare l'edificazione; forse, allora, stimolare anche i comuni limitrofi ad investire nell'edilizia residenziale pubblica, magari chiedendo alla Regione o allo Stato risorse maggiori, può permettere la condivisione dell'accoglienza [...].

³⁰ Nonostante le proteste di cui sopra, l'11 settembre dello stesso anno è stata emessa una seconda ordinanza che sostituiva la precedente correggendone la formulazione. La ragione del divieto all'attività di lavavetri veniva ricondotta ad esigenze di "tutela dell'incolumità pubblica" dopo che la Procura di Firenze aveva contestato l'attribuzione di illecito penale, anziché amministrativo come previsto dalla legge, al "mestiere girovago di lavavetri" menzionato nella prima ordinanza. Tuttavia anche il secondo provvedimento è decaduto il 30 ottobre del 2007.

³¹ È da evidenziare che l'Assessore alla Pubblica Istruzione detiene, inoltre, competenze in materia di formazione professionale, servizi socio-educativi per l'infanzia, educazione permanente degli adulti, giovani, minori, tempi e spazi della città, pari opportunità e cultura delle differenze.

Abbiamo provato con progetti speciali ad inserire i comuni limitrofi ed è stato sempre molto faticoso [...]. Fa un po' effetto vedere le reazioni che a volte ci sono state nei vari comuni, come se il problema del bisogno sociale fosse solo di Firenze. Come dire: "è un tuo problema, sul mio territorio non c'è". [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Se l'emergenza in diversi casi rappresenta lo stimolo per avviare gli interventi predisposti dagli enti locali vi è il rischio, tuttavia, che una tale impostazione continui a caratterizzarne l'azione anche in una fase successiva dell'immigrazione in cui i flussi di nuovi arrivati tendono ad intersecarsi con processi di insediamento più o meno strutturati (Campomori 2006). Sebbene la presenza straniera sul territorio comunale abbia da tempo acquisito un carattere strutturale, gli interventi a favore degli immigrati posti in essere dall'Amministrazione sembrerebbero prevalentemente riconducibili all'ambito delle politiche per l'accoglienza a fronte di una scarsa strutturazione di politiche per il riconoscimento delle diversità culturali. L'Assessorato all'Immigrazione, consapevole di tale sbilanciamento, riconosce la necessità di stimolare la diffusione di interventi che consentano ai soggetti stranieri l'esercizio di una cittadinanza reale.

Noi abbiamo fatto scelte politiche importanti nella "prima accoglienza" [...] però il problema grosso è la "seconda accoglienza", la fase successiva. [...] La scelta fondamentale è passare dall'assistenzialismo all'autonomia. In Europa si parla di attivare di attivare le *proactive capabilities*, le capacità proattive, noi a quello dobbiamo puntare, ad ampliare le forme di cittadinanza, non vogliamo assistiti, vogliamo cittadini. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Sembra opportuno evidenziare come, attraverso l'esercizio dei diritti di cittadinanza, si renda possibile il superamento di una condizione assistenziale che rischia, altrimenti, di assumere caratteri permanenti.

2.2. Il Consiglio degli Stranieri del Comune di Firenze

Nel Comune di Firenze sono state realizzate esperienze significative di partecipazione politica degli stranieri a partire dai primi anni del Nuovo Millennio. In particolare il Consiglio delle cittadine e dei cittadini stranieri ed apolidi è stato istituito nel luglio del 2003 con una delibera del Consiglio comunale³². Il Consiglio, organo di rappresentanza e di partecipazione alla vita pubblica, è composto da ventitre membri e con un Presidente che ha funzioni di

³² Deliberazione del Consiglio comunale n. 143 del 21 luglio 2003. Nel corso degli anni il testo iniziale del *Regolamento del Consiglio delle cittadine e dei cittadini stranieri ed apolidi del Comune di Firenze* è stato integrato con successive delibere: n. 64 del 26 aprile 2004, n. 125 del 22 novembre 2004 e n. 87 del 19 settembre 2005.

Consigliere straniero aggiunto presso il Consiglio comunale. Nell'ambito dei membri appartenenti al Consiglio sono eletti, inoltre, i consiglieri aggiunti presso i Consigli di Quartiere del Comune.

Sono elettori i cittadini stranieri non comunitari e apolidi residenti nel territorio del comune di Firenze che abbiano raggiunto la maggiore età alla data di svolgimento delle consultazioni elettorali. Per l'elezione dei componenti è prevista l'elaborazione di liste elettorali distinte in base ad aree geografiche e tenendo conto di dover dare rappresentanza anche agli apolidi³³. Per presentare la propria candidatura occorrono un minimo di cinquanta e un massimo di cento firme di aventi diritto al voto. Tuttavia si prevede che

qualora a seguito del computo dei voti e della conseguente assegnazione dei seggi un'area geografica non venga affatto rappresentata in Consiglio, pur avendo presentato una lista, è comunque attribuito ad essa un seggio dei 23 disponibili, attribuendolo alla lista di quell'area geografica che abbia riportato la più alta cifra elettorale (art. 21, comma 1, del *Regolamento*).

Nonostante i meccanismi volti a bilanciare la rappresentanza in relazione alle aree di provenienza, alcuni fra gli intervistati individuano negli organi politici degli stranieri dei problemi relativi alla reale rappresentatività dei componenti rispetto alla presenza immigrata sul territorio.

La rappresentanza soprattutto per quanto riguarda il gruppo africano è faticosa; basti pensare alle diverse etnie nell'ambito di una stessa nazionalità [...]. A volte uno si chiede: "chi rappresenta cosa?". [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Le persone che sono in Consiglio alla fine siamo così sicuri che pensano per tutti gli stranieri che sono presenti a Firenze? [Intervista al Rappresentante dell'associazione per stranieri Anelli Mancanti – Firenze]

Le questioni richiamate rimandano alla riflessione sul multiculturalismo e si pone, in particolare, il problema di individuare una strategia efficace di riconoscimento della diversità culturale e dell'appartenenza (Baumann 2003; Semprini 2000). Le consultazioni elettorali per l'elezione del Consiglio, svoltesi nel novembre del 2003, non hanno registrato un'affluenza molto significativa degli stranieri³⁴. Trattandosi, tuttavia, del primo appuntamento elettorale per la popolazione straniera residente sul territorio è facile presumere che, nonostante la vitalità

³³ "Ciascuna lista deve fare riferimento ad una delle seguenti aree geografiche: Africa; Asia; America e Oceania; Europa non U.E. – Apolidi" (art. 16, comma 2, del *Regolamento*).

³⁴ Complessivamente si è registrata un'affluenza del 20% circa con un totale di 3.111 partecipanti. Tuttavia si rileva una partecipazione decisamente più rilevante di alcune comunità, in particolare quella filippina e quella cinese (Ardevino 2005).

dimostrata dal tessuto associativo nella mobilitazione per la presentazione delle liste (Ardevino 2005), i meccanismi poco strutturati di coinvolgimento dell'elettorato hanno contribuito a determinare una scarsa affluenza.

Tra le funzioni del Consiglio si evidenziano quelle di: a) favorire l'incontro e il dialogo tra culture differenti; b) provvedere all'informazione e al confronto tra soggetti interessati alla realtà dell'immigrazione; c) collaborare attivamente con le Amministrazioni pubbliche al fine di realizzare una piena integrazione dei cittadini stranieri e apolidi, in particolare mediante la raccolta di informazioni e attraverso lo svolgimento diretto, o in collaborazione con l'Amministrazione stessa, di ricerche; d) promuovere iniziative al fine di contrastare i fenomeni di discriminazione, xenofobia e isolamento etnico; e) agevolare l'accesso alle informazioni utili ai cittadini stranieri e apolidi e consentire l'esercizio di tutte le forme di partecipazione previste dalla normativa vigente; f) presentare proposte al Consiglio Comunale e alla Giunta (art. 2, comma 1, del *Regolamento*).

Il nostro ruolo è quello di portavoce di tutte le comunità, possiamo raccogliere tutti i problemi, soprattutto su diritti e doveri, portare questa voce, portare questo parere, dare queste proposte, interrogazioni e interpellanze al Consiglio Comunale e alla Giunta [Intervista al Presidente del Consiglio degli Stranieri – Comune di Firenze]

Si è parlato in precedenza degli aspetti che condizionano l'efficacia dell'azione degli organismi rappresentativi degli stranieri attualmente diffusi a livello locale (cfr. § 4. nel Capitolo 1) e, sebbene l'incarico conferito è vissuto con particolare dedizione, vi è consapevolezza di tali limitazioni.

I limiti degli interventi sono soprattutto nel fatto che noi nel ruolo di Consiglio di Stranieri non abbiamo potere, il nostro ruolo è soltanto come diritto di parola, ma non abbiamo diritto di voto. Il nostro ruolo è soltanto di organo consultivo. [Presidente del Consiglio degli Stranieri – Comune di Firenze]

Relativamente alle difficoltà derivanti dall'assenza di adeguati supporti economici per l'attività del Consiglio e dalla mancata remunerazione dei componenti si evidenzia che un'evoluzione è avvenuta nel novembre del 2003 con l'approvazione di una delibera comunale che conferisce il rimborso spese ai consiglieri che partecipano alle sedute del Consiglio (art. 6, comma 6, del *Regolamento*). Nel Comune di Firenze le aperture verso la rappresentanza politica degli stranieri si sono tradotte in un acceso dibattito in materia di estensione del diritto di voto agli stranieri. Già nel novembre del 2003 una delibera del Consiglio comunale³⁵ prevedeva la modifica delle disposizioni relative alle elezioni dei Consigli di Quartiere, introducendo il diritto di elettorato attivo e passivo per gli stranieri maggiorenni in possesso di regolare permesso

³⁵ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 22 novembre 2003.

di soggiorno o di carta di soggiorno. Tale provvedimento è stato, tuttavia, sospeso a seguito di una circolare del Ministero dell'Interno nella quale si ribadisce che le consultazioni relative all'elezione dei Consigli di Quartiere o circoscrizionali devono seguire le norme previste per le elezioni dei Consigli comunali e provinciali³⁶. Allo stato attuale, l'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti è caldeggiata da più parti come aspetto determinante nel processo di integrazione.

Sulla rappresentanza politica degli immigrati, io sono per il diritto di voto alle amministrative, dopo un minimo di residenza stabile sul territorio. Bisogna dare sostanza e dare consapevolezza ai diritti. I Consigli degli stranieri sono stati un momento importante, un momento consultivo, però ora si può fare un salto di qualità [...]. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Per noi cittadini stranieri, soprattutto per quelli che da tanto tempo sono qui in Italia, per dare importanza alla cittadinanza servirebbe il diritto di voto che significa piena integrazione. [Presidente del Consiglio degli Stranieri – Comune di Firenze]

Una persona è qui da quindici anni e non può andare a votare e se vuole andare a votare deve essere per forza cittadino italiano, perché lo può fare solo se è cittadino italiano, è avvilente e limitante. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Anelli Mancanti – Firenze]

Alcuni degli intervistati, inoltre, sollevano dubbi sulla funzione di rappresentanza delle fasce più marginali dell'immigrazione da parte del Consiglio. A fronte della vicinanza di tale organo alle realtà istituzionali sembrerebbe evidenziarsi una scarsa considerazione degli aspetti più visibili e discussi del fenomeno migratorio se non una presa di distanza forte nei confronti dei connazionali che commettono azioni illegali o, come le definisce l'Assessore, "piccole illiciteità".

Il Consiglio degli Stranieri ha avuto rapporti con la Prefettura, la Questura, ma non fa attività di sensibilizzazione, non fa un 'discorso di strada' [...]. Mai visto qualcuno che sia venuto a parlare con quelli meno integrati, magari sono clandestini, dormono fuori e sono quelli di cui hanno più paura gli italiani. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Anelli Mancanti – Comune di Firenze]

Una cosa bizzarra, però interessante, che andrebbe analizzata, è che i rappresentanti delle comunità e del Consiglio degli Stranieri

³⁶ Si tratta, in particolare, della circolare n. 4, emanata il 22 gennaio 2004 dalla Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno. Per una trattazione più ampia ed approfondita dell'argomento si rimanda a Zincone (2005).

spesso ci dicono, sia per il lavoro ambulante che per casi di piccole illecità: “dovete essere più duri”; uno mi disse addirittura: “strappate i permessi di soggiorno”, allora gli devi spiegare il valore delle norme e che non si fa in quel modo. [Assessore all’Immigrazione del Comune di Firenze]

Secondo alcuni interlocutori, sebbene l’istituzione del Consiglio degli Stranieri possa essere considerata un’esperienza positiva, si sono, altresì, prodotti effetti contraddittori da non sottovalutare.

Il Consiglio degli Stranieri, per quanto sia un’esperienza positiva che ha fatto funzionare meglio i rapporti tra l’ente pubblico e gli stranieri, perché pur sempre un assessore si è dovuto mettere in collaborazione con un gruppo di stranieri [...], io penso che sia stato negativo per due motivi. Primo: così si sono rimandate le grandi discussioni cittadine del diritto di voto, non se ne sta parlando più, perché tanto abbiamo il Consiglio, e il Consiglio può dare un parere e quindi qui non si parla più di queste cose. Secondo: ora se qualcuno vuole fare qualcosa per gli stranieri, deve essere vincolato al Consiglio degli Stranieri. Se faccio una iniziativa io come associazione, devo andare a chiedere – non sono obbligata, ma è preferibile che ci sia – il patrocinio del Consiglio degli Stranieri. [Rappresentante dell’associazione per stranieri Anelli Mancanti – Comune di Firenze]

Si evidenzia, pertanto, che individuare nel Consiglio l’unica sede legittimata a rappresentare gli stranieri può produrre effetti limitanti e controversi per ciò che concerne la partecipazione. Come si rileva nell’ambito della letteratura sociopolitologica, l’inefficacia degli organismi di rappresentanza degli stranieri e il rischio di un utilizzo personalistico degli stessi sembra ampliare

la spaccatura fra soggetti che sviluppano attività volte a rispondere ai bisogni della propria comunità di riferimento [...] e le associazioni o i singoli impegnati nel legittimarsi come interlocutori privilegiati delle istituzioni (Borghi 2007, p. 99).

3. Le politiche locali per gli immigrati

3.1. Il Servizio Immigrazione del Comune

Prima di passare ad analizzare nello specifico gli interventi posti in essere dall’Amministrazione può essere utile soffermarsi brevemente sugli strumenti conoscitivi di cui il Comune di Firenze si avvale per la strutturazione delle politiche per gli immigrati. In assenza di uno specifico osservatorio provinciale, il Comune di Firenze, a partire dal 2001, ha provveduto autonomamente all’elaborazione dei dati sulla presenza straniera.

Le indagini realizzate nell’ambito delle attività del *Servizio Immigrazione* del Comune, oltre a fornire una visione di insieme del fenomeno migratorio sul

territorio sia comunale che provinciale, prevedono l'approfondimento di specifiche aree tematiche fra le quali: minori, salute, lavoro, scuola ed università³⁷. È, inoltre, da evidenziare che, nel corso del 2007, per iniziativa dell'Assessorato all'Accoglienza e all'Integrazione, è stata redatta l'ottava edizione del *vademecum* sull'immigrazione. Si tratta di una sorta di manuale informativo che, aggiornato annualmente, sintetizza le principali informazioni sulle procedure di carattere burocratico; in esso è possibile trovare inoltre indicazioni relative alle associazioni *di* stranieri presenti sul territorio e i riferimenti delle associazioni *per* stranieri che promuovono attività in favore dei migranti³⁸.

Fra le iniziative del *Servizio Immigrazione* si registra lo sportello *InfoPoint Migranti*, istituito nel 1996, che si occupa di svolgere un servizio informativo sull'immigrazione. In particolare le funzioni dello sportello sono quelle di fornire elementi informativi sulla normativa italiana relativa all'ingresso e al soggiorno dei cittadini stranieri, di orientamento ai servizi presenti sul territorio e di assistenza per la compilazione delle pratiche relative alla richiesta di ricongiungimento familiare e alla domanda per il rinnovo e il rilascio dei permessi di soggiorno. Quest'ultimo servizio è stato predisposto recentemente per ovviare alle difficoltà emerse dal nuovo sistema di consegna delle domande per il permesso di soggiorno istituito nel novembre del 2006. Il Comune di Firenze ha aderito, a partire dall'aprile del 2007, al programma triennale di sperimentazione per l'individuazione di modelli e processi alternativi all'attuale sistema di gestione delle procedure di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno³⁹.

Il nuovo sistema, gestito da Poste Italiane dal novembre del 2006, è totalmente ingolfato e quindi noi forniamo un servizio di precompilazione elettronica. Quindi chi sceglie di venire da noi prende un appuntamento, [...] gli si riempie tutto il *kit*, si stampa e poi deve andare alle Poste e inviarlo. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

³⁷ Le rilevazioni sono confluite nelle pubblicazioni dal titolo *Migranti. Le cifre*, consultabili all'indirizzo web: <http://www.comune.firenze.it/servizi_publici/stranieri/immigra.htm>.

³⁸ L'ultima edizione del *vademecum*, pubblicata nel marzo del 2007, è consultabile all'indirizzo web: <http://www.comune.firenze.it/servizi_publici/stranieri/vademecum2007.htm>.

³⁹ A partire da un'esperienza pilota per il miglioramento dei servizi di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno – che ha visto la collaborazione del Ministero dell'Interno con l'Anci, con le Poste Italiane e con gli Istituti di patronato ed ha interessato cinque province italiane (Ancona, Brindisi, Frosinone, Prato, Verbano-Cusio-Ossola) – è stata avviata una sperimentazione di durata triennale. Il programma si pone come obiettivo l'identificazione e lo sviluppo di nuovi modelli e processi necessari alla realizzazione di un sistema di gestione ottimale delle procedure amministrative da parte dei Comuni e si concluderà con una nuova proposta normativa che vede il sistema dei Comuni al centro della *governance* in materia di immigrazione. Tra le amministrazioni locali che partecipano alla sperimentazione triennale: Ancona, Brescia, Firenze, Lecce, Padova, Prato, Ravenna, il Consorzio dei Comuni di Portogruaro e la Provincia Autonoma di Trento. In merito cfr. <<http://www.permessidisoggiorno.anci.it/EntiSperimentatori.aspx>>.

Lo scorso anno l'Amministrazione comunale ha realizzato il monitoraggio delle attività svolte dallo sportello *Infopoint* Migranti nel mese di giugno (Bonanni *et al.* 2007). I dati che ne derivano, per quanto parziali, forniscono alcuni elementi indicativi non privi di significatività. In merito al servizio di consulenza si evidenzia, in particolare, che la maggior parte delle richieste ha riguardato gli aspetti relativi al ricongiungimento familiare;

il fatto che l'*Infopoint* Migranti sia inserito nella rete dei punti informativi dei comuni della provincia che hanno siglato accordi di collaborazione con la Prefettura di Firenze, ne fa un rilevante punto di riferimento per la risoluzione delle problematiche dell'utenza migrante in questo ambito (*ibi*, p. 89).

Altro aspetto degno di nota è quello relativo alla provenienza degli utenti immigrati che più frequentemente si rivolgono allo sportello: tra questi i cittadini del Marocco, dell'Egitto, dell'Albania, del Perù, dello Sri Lanka, delle Filippine, dell'Ucraina e della Moldavia. In particolare si rileva una sostanziale assenza di utenti di nazionalità cinese (*ibidem*). Da evidenziare, inoltre, che lo sportello è ampiamente frequentato da persone di nazionalità italiana, familiari, amici o datori di lavoro di cittadini immigrati.

L'Ufficio Immigrazione del Comune si occupa, inoltre, di servizi di interpretariato sociale, traduzione e mediazione linguistico-culturale. All'ufficio dell'Anagrafe centrale e ai punti decentrati è prevista la presenza costante di interpreti; inoltre, in casi di necessità, l'utente può prenotare telefonicamente, con un preavviso di 24 ore, il servizio di mediazione linguistico-culturale. La gestione di quest'ultimo servizio così come la gestione delle attività dello sportello *InfoPoint* Migranti, è affidata ad una cooperativa sociale (Cooperativa Centro Animazione Triccheballacche).

Sempre tramite l'ufficio comunale del Servizio Immigrazione i lavoratori immigrati possono accedere, anche per un breve periodo, ad un alloggio sociale a pagamento. In particolare l'accesso è riservato a cittadini stranieri non comunitari, maggiorenni, di sesso maschile, con lavoro subordinato o autonomo e in regola con le norme di soggiorno. L'accesso a tale alloggio è subordinato al pagamento di una quota mensile pari a 130 euro.

Tra le strutture di accoglienza del Comune è, inoltre, da segnalare quella situata presso Villa Pieragnoli dove l'Amministrazione, in collaborazione con la Caritas e l'Arci regionale, ha promosso un progetto che si iscrive nel Programma Nazionale Asilo (Pna) avviato nel 2001 dal Ministero dell'Interno⁴⁰. È una struttura con una ricettività di cinquanta posti e, oltre all'accoglienza, garantisce servizi di

⁴⁰ Attualmente il progetto afferisce al Programma nazionale di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (Sprar) e, in quanto tale, è parzialmente finanziato dal Ministero dell'Interno. Da evidenziare che, nel tentativo di fornire uno strumento informativo sulla normativa in materia di rifugiati e richiedenti asilo, il Comune di Firenze, in collaborazione con l'Assessorato all'Accoglienza e all'Integrazione, la Direzione Sicurezza Sociale e il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione di Firenze ha promosso la pubblicazione, nel 2006, dell'opuscolo *Rifugiati e richiedenti asilo. La normativa*.

orientamento, mediazione linguistico-culturale, assistenza legale, accesso ai servizi sanitari, corsi di alfabetizzazione per adulti, percorsi di inserimento lavorativo, supporto nella ricerca di soluzioni alloggiative, contributi per l'alloggio e l'inserimento scolastico dei minori. Sul totale delle persone ospitate nella struttura di Villa Pieragnoli nel corso del 2006 (86 unità), si rileva una presenza significativa di cittadini provenienti dalla Somalia e dall'Eritrea (rispettivamente 29 e 21). Si tratta delle nazionalità che fin dall'inizio del progetto hanno maggiormente beneficiato di tale struttura⁴¹.

3.2. Il Polo per le marginalità sociali

Il *Polo per le marginalità* nasce dalla volontà dell'Amministrazione comunale di promuovere una gestione integrata degli interventi che si rivolgono ai cittadini italiani e stranieri presenti sul territorio e che presentano disagi sociali di diverso genere. Mediante il *Polo* sono realizzati servizi di accoglienza nelle strutture abitative di proprietà del Comune o che sono in gestione diretta dell'Amministrazione. I progetti di accoglienza degli ospiti inseriti nelle strutture convenzionate sono, inoltre, monitorati in collaborazione con la Direzione Sicurezza Sociale, di pertinenza dell'omonimo Assessorato, e il Servizio Sociale Territoriale. Sebbene i servizi non siano specificamente rivolti alla popolazione straniera, a partire dall'analisi dei dati statistici relativi alle attività realizzate dal Polo per le marginalità nell'anno 2006, si registra un'incidenza significativa (oltre il 50%) degli stranieri sul complesso degli utenti⁴². Nel caso degli ospiti stranieri le categorie verso le quali si rivolge la maggior parte degli interventi risultano essere quella dei disoccupati, degli occupati con bisogno di sostegno e dei minori accompagnati che, complessivamente, rappresentano oltre il 96% dell'utenza straniera⁴³. Il coordinamento della attività svolte presso le nove strutture afferenti al *Polo*⁴⁴ prevede la collaborazione dell'Amministrazione comunale con organizzazioni del privato sociale e associazioni del volontariato.

Presso l'Albergo Popolare abbiamo costituito un Tavolo per l'inclusione sociale, aperto a tutti, nel quale si condividano le strategie. È un luogo di incontro dell'associazionismo con l'istituzione. [...] Insieme abbiamo trasformato un'esperienza che era il centro diurno, in un centro polivalente per l'inclusione sociale, [...] è una

⁴¹ Sul totale delle persone ospitate nella struttura tra il 2001 e il 2006 (274), si rileva altresì una presenza significativa di cittadini provenienti dal Kosovo e dall'Albania. Cfr. Bonanni *et al.* (2007).

⁴² Si fa riferimento ai *report* statistici del *Polo per le marginalità* relativi al periodo che va dal gennaio al dicembre del 2006.

⁴³ Fra gli utenti italiani tali categorie rappresentano sempre una quota significativa (74%); anche le categorie con disagi di carattere socio-sanitario raggiungono una percentuale rilevante (14%) a fronte di una scarsa incidenza sul complesso degli utenti stranieri (1,5%).

⁴⁴ Sono: l'Albergo Popolare; il Sistema Foresterie Fuligno; la Casa accoglienza femminile San Michele Rovezzano; la Casa Solidarietà Cpa maschile San Paolino; la Casa Solidarietà - pensionato per lavoratori uomini; Oasi - comunità di accoglienza uomini; Progetto Arcobaleno - struttura di accoglienza per uomini e donne; Santa Caterina - casa di accoglienza per donne con figli; Santa Lucia - servizio di accoglienza per donne.

cabina di regia, un luogo di idee, un luogo di costruzione.
[Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Avendo come obiettivo la definizione di una modalità sistematica di lavoro comune mediante la progettazione e la realizzazione di interventi per l'inclusione sociale, il Tavolo di coordinamento per l'inclusione sociale si configura come un gruppo di lavoro aperto che prevede la sottoscrizione di un patto di intesa tra i soggetti aderenti. Le attività di tale organismo procedono attraverso l'attuazione di gruppi di lavoro tematici.

Nel novembre 2007, presso l'ala nuova dell'Albergo Popolare, è stato, inoltre, inaugurato un poliambulatorio (di medicina generale ed odontoiatria) che si rivolge ad immigrati ed italiani senza fissa dimora. Il servizio è stato reso possibile grazie al coinvolgimento dell'associazione Nicolò Stenone, già da tempo attiva nell'ambito dell'assistenza sanitaria ai migranti clandestini. L'associazione metterà a disposizione degli utenti, all'incirca, cento medici e venti odontoiatri volontari e si prevede la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra l'associazione Nicolò Stenone e l'Azienda Sanitaria di Firenze.

3.3. La Rete dei centri di alfabetizzazione

Innanzitutto è opportuno ricordare, come già anticipato, che, nel Comune di Firenze, l'area relativa agli interventi di alfabetizzazione dei bambini stranieri è di pertinenza dell'Assessorato per la Pubblica Istruzione che opera sostanzialmente in autonomia rispetto al settore specificamente orientato all'accoglienza e all'integrazione. Per fornire tali servizi il Comune si avvale di una rete di centri di alfabetizzazione (*Rete dei centri di alfabetizzazione in L2*), realizzata nel 2000 su iniziativa dell'Assessorato alla Pubblica Istruzione mediante la collaborazione con l'Ufficio Scolastico Provinciale (Usp) di Firenze, i Dirigenti Scolastici, i Quartieri, le Associazioni e le Cooperative con specifiche professionalità interculturali⁴⁵. Con l'obiettivo di favorire concretamente il diritto allo studio e alla formazione dei cittadini non italiani, tale progetto prevede la predisposizione di azioni programmate da realizzare nelle scuole primarie e secondarie di primo grado. In particolare si tratta di interventi che, oltre ad avviare percorsi per la facilitazione linguistica degli studenti stranieri, mirano a sviluppare azioni di dialogo con le famiglie.

A tale proposito, per agevolare l'accesso delle famiglie straniere alle informazioni relative alla scuola primaria e secondaria di primo grado, sono state realizzate delle guide tradotte in sette lingue diverse (albanese, arabo, cinese, inglese, francese, rumeno, spagnolo)⁴⁶. La *Rete dei centri di alfabetizzazione* è attualmente articolata in tre sedi operative (Centro Giufà, Centro Ulisse e Centro Gandhi) collocate presso alcune scuole dei Quartieri 1, 2, 4 e 5. La gestione dei

⁴⁵ Il progetto dei Centri di alfabetizzazione è sostenuto da protocolli di intesa tra il Comune di Firenze, l'Ufficio Scolastico Provinciale e i Dirigenti Scolastici.

⁴⁶ Il testo delle guide, intitolate *Benvenuti a Firenze!*, può essere consultato all'indirizzo web: <http://www.comune.firenze.it/centrialfa/strumenti_prodotti.php#titolo3>.

Centri è affidata, mediante bando pubblico, a cooperative e associazioni che hanno maturato esperienze nell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua⁴⁷. Le attività promosse dai diversi *Centri* mantengono, tuttavia, un carattere sperimentale e di laboratorio poiché si ritiene che tale impostazione possa garantire un adattamento degli interventi ai mutamenti continui che investono i diversi contesti scolastici. La scelta di strutturare dei laboratori è collegata alla volontà di preservare la frequenza scolastica degli studenti stranieri. Sono predisposti, pertanto, due o tre incontri settimanali per dare ai ragazzi maggiori competenze per partecipare attivamente al lavoro della classe. Gli incontri di prima alfabetizzazione, che si rivolgono agli alunni non ancora in grado di comunicare in italiano, si svolgono presso le sedi dei *Centri*, mentre la seconda alfabetizzazione, rivolta agli studenti che hanno raggiunto un sufficiente livello di comunicazione, ma non padroneggiano ancora la lingua dello studio, si svolgono presso le sedi scolastiche. Fra i punti di forza della *Rete di centri di alfabetizzazione in L2* vi è la collaborazione continuativa degli operatori dei *Centri* con gli insegnanti delle scuole al fine di promuovere un metodo comune nella didattica. Oltre ai laboratori di italiano come seconda lingua, effettuati in piccoli gruppi di studenti stranieri della scuola primaria e secondaria di primo grado, vengono realizzati dei percorsi interculturali che coinvolgono le classi in cui sono inseriti gli studenti stranieri. La presenza di docenti-operatori bilingue, mediatori e docenti madrelingua permette, inoltre, la realizzazione di iniziative e corsi di aggiornamento sulle lingue d'origine. Per il carattere innovativo è da segnalare l'iniziativa *Fiori di pesco*, un progetto sperimentale avviato nell'anno scolastico 2006/2007, mediante il quale è stato attivato l'insegnamento facoltativo della lingua cinese per alunni italiani e stranieri⁴⁸. Tale progetto è stato realizzato dall'Assessorato alla Pubblica Istruzione in collaborazione con la Provincia di Firenze e l'Istituto Professionale di Stato per i Servizi Commerciali e Turistici "Sassetti-Peruzzi". L'insegnamento della lingua cinese si svolge in collaborazione con il *Centro di alfabetizzazione Gandhi* che mette a disposizione insegnanti madrelingua, mediatori e coordinatori. Le scuole coinvolte dal progetto (Istituto Comprensivo "Manzoni-Baracca", l'Istituto Comprensivo "Gandhi", Istituto Professionale "Sassetti-Peruzzi") sono situate nel Quartiere 5 dove si registra, come ricordato in precedenza, una presenza elevata di cittadini di origine cinese. È da evidenziare che in ciascuno degli Istituti è stato attivato un corso di lingua cinese nelle classi

⁴⁷ Attualmente la realizzazione delle attività previste presso i Centri di alfabetizzazione è affidata a otto soggetti del Terzo Settore vale a dire: il Consorzio Metropoli Onlus, l'associazione Il Muretto, il Progetto Arcobaleno Onlus, i Volontari del Centro Internazionale Studenti Giorgio La Pira Onlus, il Centro Sociale Gaetano Barbieri Onlus, l'associazione Il Pozzo, l'associazione Cospe Onlus e l'associazione Viva Onlus.

⁴⁸ Il progetto, attualmente al secondo anno di sperimentazione, nell'anno scolastico 2006/2007 ha coinvolto ottantasei alunni di cui il 56% di origine italiana. Per informazioni relative al primo anno di sperimentazione, cfr. <<http://www.comune.firenze.it/centralia/docs/dati/2007/Gandhi%20aggiornamento%2004-07.pdf>>

dell'ultimo anno della secondaria di primo grado, mentre presso l'Istituto "Sassetti-Peruzzi" sono previste parziali modifiche dei *curricula*, cosicché la scelta del percorso sperimentale si configura come una specializzazione capace di fornire un valore aggiunto in relazione all'inserimento lavorativo, oltre che un'occasione per aprirsi ad una realtà economica e culturale in espansione⁴⁹.

È opportuno evidenziare che l'Assessorato alla Pubblica Istruzione ha promosso nello scorso anno un seminario di studio ed approfondimento delle tematiche connesse con l'integrazione degli alunni stranieri. In tale occasione sono stati presentati i risultati di una ricerca-azione svolta nel corso dell'anno scolastico 2006/2007. Nell'ambito di tale progetto di ricerca si è prevista la sperimentazione del *Quaderno dell'integrazione*, uno strumento già utilizzato in altre scuole e città italiane⁵⁰, da parte di gruppi di docenti afferenti alle scuole primarie, secondarie di primo grado e docenti-operatori dei *Centri di alfabetizzazione*⁵¹. Si tratta di una delle iniziative promosse dall'Assessorato alla Pubblica Istruzione del Comune di Firenze che si rivolgono ai docenti e agli operatori che svolgono attività di alfabetizzazione. Fra i progetti che, oltre agli insegnanti, hanno coinvolto anche le classi di alcune scuole fiorentine si rilevano, inoltre, iniziative di carattere interreligioso e interculturale⁵².

L'Assessorato alla Pubblica Istruzione ha promosso, altresì, la realizzazione di alcune pubblicazioni che hanno per oggetto l'accoglienza degli alunni stranieri nelle scuole fiorentine. Oltre alle guide tradotte in più lingue e rivolte alle famiglie straniere, è da segnalare una pubblicazione redatta nel 2006 e dedicata nello specifico a insegnanti, dirigenti scolastici e a tutti coloro che si occupano dell'inserimento scolastico dei minori stranieri (*Firenze accoglie. Costruire l'integrazione nelle scuole e nella città*).

⁴⁹ Gli obiettivi del progetto, rivolto ad alunni sia stranieri che italiani, sono: a) favorire il mantenimento dei riferimenti linguistico-culturali per gli studenti stranieri rispetto alla realtà di origine; b) offrire un valore aggiunto alle competenze di tutti gli alunni, italiani e stranieri, in una scuola professionale che prepara ad operare nel settore commerciale e turistico; c) creare occasioni di dialogo con le istituzioni cinesi a Firenze, per ricevere suggerimenti e poter cogliere le necessità e le opportunità relative al mondo del lavoro; d) fornire agli studenti elementi utili per orientarsi in un contesto sempre più globalizzato. In merito al progetto *Fiori di pesco*, cfr. <<http://www.comune.firenze.it/centralfa/docs/fioridipesco.pdf>>.

⁵⁰ Si tratta, in particolare, delle città di Milano, Arezzo, Padova, Pesaro e Fermo.

⁵¹ Si ricordano, nell'ambito dei progetti attivati nell'anno scolastico 2006/2007, le iniziative volte a fornire agli insegnanti elementi di lingua e cultura araba e cinese: *Le lingue dell'incontro: l'arabo*; *Le lingue dell'incontro: il cinese*; *Le chiavi del dialogo: ricchezza e varietà della cultura arabo-islamica*.

⁵² Il progetto *Il mondo ebraico – il mondo musulmano. Una sinagoga, una moschea* ha visto la collaborazione delle comunità ebraica e musulmana di Firenze nella predisposizione di un programma che prevedeva visite guidate alla sinagoga e alla moschea della città. Per quanto riguarda i progetti interculturali è, invece, da segnalare l'iniziativa realizzata con una collaborazione fra l'Assessorato alla Pubblica Istruzione e l'associazione Cospe Onlus (*A scuola in Cina per tre giorni: percorso interculturale*) nella quale, in virtù di un gemellaggio tra scuole fiorentine e scuole cinesi del Zhejiang, due insegnanti della città di Rui'An hanno presentato la realtà scolastica cinese presso alcuni istituti fiorentini.

L'obiettivo di tale pubblicazione è stato quello di

promuovere [...] delle 'Linee guida fiorentine', dove grazie alle competenze professionali, all'esperienza e alla riflessione di tutte le figure in gioco, vengono individuati i nodi dell'accoglienza, vengono riportate le buone pratiche con esempi concreti di azioni positive e con riferimenti territoriali. (Favaro 2006, p. 5).

Va, inoltre, evidenziato che i progetti e i percorsi formativi e, nell'ambito di questi, le azioni dirette all'inserimento scolastico dei minori stranieri, sono raccolti in una pubblicazione redatta annualmente dall'Assessorato intitolata *Le chiavi della città*⁵³.

3.4. Il Vivaio di Imprese

Fra gli interventi promossi dall'Amministrazione comunale fiorentina per favorire l'integrazione della popolazione straniera, è opportuno segnalare l'esperienza del *Vivaio di Imprese*. La realizzazione di tale iniziativa ha visto la collaborazione del Comune di Firenze con la Provincia, la Regione Toscana e la Camera di commercio di Firenze⁵⁴. Si tratta di un caso di convergenza degli enti locali del territorio che rappresenta, tuttavia, un'eccezione nel panorama delle politiche per gli immigrati del Comune di Firenze. Si tratta di una struttura che fornisce prestazioni gratuite per il sostegno all'imprenditoria con l'obiettivo di facilitare la partecipazione di "soggetti non tradizionali dell'economia"⁵⁵: in particolare, donne e stranieri. Tra le finalità vi è quella di promuovere la crescita professionale e l'integrazione sociale attraverso l'accompagnamento alla creazione di attività imprenditoriali e di lavoro autonomo. Presso il *Vivaio di Imprese* vengono svolte azioni di informazione, orientamento, consulenza, formazione ed accompagnamento di soggetti che sono interessati all'avvio di imprese o che necessitano di sostegno per il consolidamento delle proprie attività imprenditoriali.

Tale struttura ha carattere permanente e può rappresentare un valore aggiunto per l'*offerta di integrazione* promossa nel territorio dall'Amministrazione locale in virtù della presenza significativa di imprenditoria straniera. In particolare l'attività imprenditoriale sembra configurarsi come una delle strategie che consente ai cittadini stranieri di superare le discriminazioni subite nell'ambito lavorativo⁵⁶.

⁵³ Il volume è altresì consultabile alla pagina *web*: <<http://www.comune.firenze.it/chiavi/>>.

⁵⁴ Come si è avuto modo di osservare, nel caso delle politiche per gli immigrati attive nel territorio comunale fiorentino, la relazione che si instaura tra i diversi livelli territoriali di governo (Regione, Provincia e Comune) più che strutturarsi mediante collaborazioni continuative si caratterizza per una convergenza su singole iniziative.

⁵⁵ È quanto si afferma nel sito *web* del *Vivaio di imprese*, cfr. <<http://www.vivaioimprese.it/>>.

⁵⁶ In merito alla suddetta problematica si segnala una recente pubblicazione frutto di un'indagine svolta nell'ambito del progetto *Accompanying Handycraft Entrepreneurs Against Discrimination* (Ahead), afferente all'iniziativa comunitaria Equal, dal titolo *Guida contro la discriminazione etnica nel mondo del lavoro* (2007), consultabile alla pagina *web*: <<http://www.ahead-equal.com/doc.aspx?cmd=art&artid=1047560&artType=Articolo&DocType=Libero>>.

Il lavoro autonomo è molto aumentato [...] la volontà imprenditoriale degli immigrati aumenta molto di più del *trend* di aumento della residenza. È una via comprensibile di ricerca di lavoro più attinente alle proprie aspirazioni e ambizioni. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Anche in questo caso si evidenzia il ricorso, da parte delle amministrazioni locali, all'esperienza maturata dai soggetti del Terzo Settore (Ambrosini 2006b). L'iniziativa che ha dato luogo alla realizzazione del *Vivaio di Imprese* è stata promossa da un gruppo di associazioni di volontariato che sono attualmente coinvolte nella gestione della struttura⁵⁷. Il progetto originario, finanziato mediante il Fondo Sociale Europeo (Fse), prevedeva misure di sostegno al lavoro autonomo e all'imprenditoria femminile. In una fase successiva gli interventi si sono rivolti alla popolazione immigrata, con particolare riguardo alla componente femminile, per poi trovare una strutturazione definitiva con la collaborazione degli enti locali.

4. Per un'analisi dell'offerta di integrazione

È opportuno evidenziare che le politiche per gli immigrati si presentano come un settore *in fieri* e la predisposizione di uno specifico *Osservatorio* consentirebbe un monitoraggio periodico degli interventi, ma anche l'acquisizione di dati sul fenomeno dell'immigrazione nel territorio comunale e, quindi, una programmazione delle politiche migratorie. In base a quanto emerso dalle interviste si possono proporre alcune riflessioni sull'*offerta di integrazione* nel territorio fiorentino. In primo luogo può essere interessante evidenziare alcune caratteristiche degli interventi posti in essere dall'Amministrazione comunale di Firenze. A fronte di una forte strutturazione di politiche riconducibili all'area della "prima accoglienza" si rileva una scarsa diffusione di interventi ascrivibili alla cosiddetta "seconda accoglienza" nonostante l'incremento di nuclei familiari con figli ed la tendenza a risiedere maggiormente nel territorio della provincia piuttosto che nel capoluogo. La percezione delle problematiche migratorie al di fuori della logica dell'emergenza sembra caratterizzare anche la posizione di alcuni rappresentanti del Terzo Settore.

Non c'è un'emergenza [...] ma ci sono alcune priorità. È un'urgenza, secondo me, fare politiche per gli immigrati integrati, quindi una priorità possono essere le seconde generazioni perché c'è il problema di questi ragazzi che non sanno che cosa sono. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Anelli Mancanti – Firenze]

Come si è avuto modo di evidenziare, il settore degli interventi educativi si presenta come il più strutturato, in particolare per ciò che concerne

⁵⁷ In particolare il gruppo promotore era composto da: associazione Progetto Arcobaleno Onlus, Euroteam Progetti Studio Associato, Eurobic Toscana Sud S.p.A., Cooperativa Le Reti di Kilim.

l'insegnamento della lingua italiana (L2). In tale ambito non mancano, infatti, iniziative di carattere innovativo, oltre che attività sperimentali, volte a strutturare gli interventi facendo ricorso alle esperienze diversificate delle molteplici figure coinvolte e nell'ottica della concertazione fra queste (dirigenti scolastici, insegnanti, operatori delle associazioni).

Se, tuttavia, si procede ad un'analisi relativa alla strutturazione delle politiche per gli immigrati sul territorio, emerge che il coinvolgimento degli immigrati nella fase di implementazione degli interventi risulta ancora piuttosto marginale e scarsamente formalizzato.

Si ci sono persone [persone straniere con cui l'Amministrazione intrattiene contatti per la strutturazione delle politiche per gli immigrati, *ndr*]. Si incontrano nell'attività sull'immigrazione, perché quando promuovo delle attività sull'immigrazione ovviamente coinvolgo il Consiglio degli Stranieri e le associazioni di volontariato degli immigrati e quindi si diffonde l'informazione. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Come si è avuto modo di evidenziare, il Consiglio degli Stranieri sembrerebbe avere un ruolo più simbolico che effettivo in termini di rappresentanza degli immigrati presenti sul territorio. Tralasciando le questioni della rappresentatività permangono, tuttavia, le difficoltà per tale organo di produrre un effetto incisivo sulle politiche, poiché il potere ad esso attribuito è di carattere esclusivamente consultivo. L'informalità con cui si diffonde l'informazione rischia di penalizzare quei soggetti che risultano meno inseriti nei processi di *networking*, soprattutto le stesse associazioni *di* stranieri presenti sul territorio. Questo aspetto sembrerebbe trovare una parziale conferma nelle parole di uno degli intervistati.

Chi fa volontariato nel mio settore è sempre il solito. Dal 1997 al 2007 siamo sempre gli stessi, ai soliti tavoli, ai soliti coordinamenti, siamo sempre gli stessi [...]. Nascono delle associazioni, non ti posso dire che da dieci anni ad oggi non ci siano nuove associazioni che si occupano di immigrati, ti direi una bugia, però ti posso anche dire che alla fine nelle scelte cittadine tra quelle associazioni che magari hanno un pochino più di contatti, siamo sempre i soliti. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Anelli Mancanti – Comune di Firenze]

Si è più volte richiamato il ruolo svolto dalle realtà del privato sociale nell'ambito delle politiche locali per gli immigrati. Per il comune di Firenze tale ruolo è confermato dalla stessa Amministrazione comunale.

Il Terzo Settore è davvero un pronto intervento le realtà associative del nostro territorio conoscono il territorio, insieme agli assistenti sociali, e ci aiutano a decodificarlo [...]. Un esempio sull'indulto: l'anno scorso [...] per fortuna avevamo l'Archi e la rete di associa-

zioni sul volontariato penitenziario perché in breve abbiamo potuto mettere in campo delle risposte. Se io fossi stata da sola con i miei Servizi, sarei comunque intervenuta, però, come dire, l'avere così tante possibilità [...] ti permette di sapere e poter rispondere meglio ai bisogni. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Nel contesto comunale fiorentino si conferma, inoltre, quella tendenza che vede l'istituzione locale ricorrere ampiamente alla collaborazione con associazioni di volontariato e cooperative sociali nell'erogazione dei servizi previsti. Tale caratteristica interessa trasversalmente tutti i settori di intervento, dallo sportello informativo alla gestione dei corsi di alfabetizzazione. Tuttavia se si introduce una distinzione tra associazioni *per* stranieri e associazioni *di* stranieri si evidenzia la quasi totale assenza delle seconde nell'ambito delle collaborazioni attivate dall'Amministrazione comunale. Trattandosi di affidamenti in gestione, attribuiti essenzialmente mediante bandi pubblici, è possibile ipotizzare che le stesse modalità di partecipazione alla selezione costituiscano un ostacolo in particolare per le associazioni *di* stranieri, solitamente di più recente costituzione, con un basso livello di istituzionalizzazione e con un raggio di azione piuttosto circoscritto (Recchi 2006, p. 36).

Alcune associazioni hanno un buon rapporto con l'Amministrazione, altre no perché non hanno trovato il linguaggio per chiedere alle amministrazioni locali e perché il loro interesse è limitato ad una comunità [...]. Sono associazioni piccole, limitate nel loro interesse e quindi non possono dare neanche tanti servizi [...]. Se l'Amministrazione vuole realizzare alcune cose vede che le organizzazioni *per* stranieri hanno un'organizzazione più forte, permettono le cose più in grande, su più larga scala e in un territorio più vasto. C'è un problema di partecipazione, una parola importante quasi quanto l'integrazione per gli stranieri, ci sono anche problemi di comunicazione. [Rappresentante dell'associazione di stranieri El Mastaba – Firenze]

Ne deriva che, prendendo in esame il versante dell'*offerta di integrazione*, la componente straniera risulta scarsamente coinvolta nella realizzazione degli interventi. Anche nei casi di mediazione linguistica e culturale sono sempre le associazioni *per* stranieri a composizione mista⁵⁸ a rappresentare i principali collaboratori dell'istituzione locale.

Secondo la percezione degli intervistati, lo stato delle politiche per gli immigrati nel contesto comunale di Firenze presenta alcune carenze di fondo. Sebbene si rilevi la volontà politica di attivare interventi in favore della popolazione straniera, sarebbe l'impostazione stessa delle politiche, scarsamente sensibile alle

⁵⁸ Si tratta, in particolare, di associazioni che operano in favore degli immigrati composte da italiani e stranieri. In merito, cfr. Recchi (2006, p. 33).

differenze culturali, a costituire il principale limite delle iniziative poste in essere.

L'Amministrazione locale si concentra sul fatto sociale. L'Amministrazione vede che questo dell'immigrazione è un problema, quindi, per intervenire su questo problema pensa al lato solo sociale, che è importante per carità, ma io credo che prima di questo è importante anche vedere il lato culturale. L'Amministrazione in tanti campi fa tanto, soltanto che non avendo questa base culturale non è incanalata giustamente per arrivare al beneficiario finale con una modalità diretta. L'Amministrazione fa tanti progetti, finanzia tanti progetti, ma alla fine vediamo che i beneficiari sono meno di quelli per cui è stato fatto il progetto. [Rappresentante dell'associazione di stranieri El Mastaba – Firenze]

La tendenza ad assimilare le politiche per gli immigrati ad interventi di carattere sociale si accompagnerebbe, inoltre, ad uno scarso investimento sulla promozione dell'interculturalità e ad un coinvolgimento marginale delle comunità residenti.

Una cosa lavorando con gli stranieri che si nota è quanto ci siano dei limiti nel popolo italiano [...]. Siamo un popolo che non parla bene le lingue, siamo legati molto alla nostra lingua madre e percepiamo tutto ciò che è diverso, l'inglese, il francese, come qualcosa di troppo strano, ma lo strano siamo noi che non riusciamo ancora a capire che un giornale in otto lingue è la normalità. [...] Se te lavori con gli immigrati non devi fare un intervento pensando solo all'immigrato ma lo devi fare a trecentosessanta gradi, quindi, un politico quando interviene non si deve dimenticare della cittadinanza. Invece molto spesso anche chi lavora nel sociale ha una visione troppo limitata di quello che sta facendo. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Anelli Mancanti – Firenze]

In tale contesto il processo di integrazione rischia, pertanto, di assumere un carattere unidirezionale. In merito, non mancano autocritiche da parte dei soggetti dell'associazionismo nei confronti della categoria. In particolare la stretta dipendenza delle associazioni dai finanziamenti pubblici presenterebbe implicazioni di non poco conto nel determinare la natura delle iniziative promosse oltre a limitare l'attività di sensibilizzazione del territorio che potrebbe derivare dal riuscire a procacciarsi fondi privati.

Non sono sani i rapporti tra pubblico e privato, se si continua a far sì che le associazioni di volontariato o le associazioni del *no-profit* vivano sui soldi pubblici. [...] E quindi siamo tutti a presentarci per un bando aperto al Comune, cinquemila progetti per prendersi un po' di soldi, se il sistema dei finanziamenti continuerà a essere questo e quindi un finanziamento molto legato al pubblico, le associazioni sono pedine in un sistema. [...] Le associazioni

dovrebbero rafforzare il discorso che loro hanno con i privati, intesi come aziende e cittadini, cioè il *fund raising* che non è niente di nuovo. Questa raccolta fondi, purtroppo, su un'associazione inciderà per il 2% delle entrate, perché è più facile scrivere un progetto che ti dà cento che non pensare cinque cose per arrivare a quello stesso cento [...]. Però in prospettiva, secondo me, ha più senso perché, comunque, diffondi a livello più capillare una sensibilità nel momento in cui sei a chiedere dei soldi a un cittadino lo rendi partecipe. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Anelli Mancanti – Firenze]

Come evidenziato dalla letteratura sociologica non è raro che nell'ambito degli interventi per gli stranieri i confini tra l'ambito istituzionale e quello del Terzo Settore assumano caratteri sfumati. I finanziamenti di cui le associazioni si avvalgono rappresentano un aspetto di non poca rilevanza in tale scenario.

Se da un lato la necessità avvertita da coloro che operano in favore degli stranieri è quella di offrire un servizio più professionale, dall'altro lato sviluppare i servizi affidandosi ai fondi messi a bando dall'Amministrazione locale può implicare, oltre alla discontinuità degli interventi, qualora non vi fossero i fondi per rifinanziarli, la riduzione degli spazi di autonomia degli attori del privato sociale.

La gestione degli spazi urbani si presenta come uno degli ambiti di azione delle politiche che promuovono l'inserimento degli stranieri nella comunità locale di residenza. In merito è da segnalare la presenza limitata di luoghi per l'aggregazione delle comunità straniere nel comune di Firenze; questo aspetto non è privo di conseguenze per ciò che concerne i rapporti tra residenti immigrati ed autoctoni. A tale proposito può essere utile confrontare le diverse connotazioni che il fenomeno assume fra gli intervistati.

Le comunità devono capire che gli usi e i costumi sono una cosa che non deve andare contro le norme. Le città sono di tutti, le piazze sono di tutti, possono e debbono essere usate nel rispetto di tutti. [...] Ci sono piazze che ciclicamente hanno problemi di vivibilità in seguito a grosse aggregazioni di cittadini. Le Cascine, ad esempio, sono molto frequentate e si capisce benissimo, l'immigrato difficilmente ha la casa con il giardino, ma bisogna aver cura di rispettare un parco monumentale. Quello che non può fare il cittadino italiano non lo può fare nemmeno il cittadino straniero. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Firenze]

Vediamo gli amici filippini: sono liberi la maggior parte di loro solo un giorno alla settimana che è il giovedì [...], ma il giovedì li troviamo nelle piazze pubbliche e vengono, comunque, visti come fosse un problema, tanto che a volte intervengono anche i vigili urbani. [...] Hanno necessità sociale di stare insieme tra di loro una volta alla settimana allora se io non offro a loro uno spazio di aggrega-

zione [...] loro devono trovare un posto dove esercitare il loro diritto sociale di trovarsi insieme, allora la parola integrazione dove sta in questo rapporto? [Rappresentante dell'associazione di stranieri El Mastaba – Firenze]

L'utilizzo degli spazi urbani è profondamente connesso con aspetti culturali oltre che sociali, in tal senso la fruizione degli spazi pubblici è suscettibile di assumere una diversa declinazione in relazione alle appartenenze culturali. Va inoltre evidenziato che la dimensione spaziale è essa stessa investita da connotazioni di carattere culturale e simbolico. I luoghi della città, in particolare quelli del centro storico, assumono una sorta di 'sacralità' nell'immaginario dei cittadini autoctoni. Tale valore simbolico può contribuire ad alimentare le chiusure nei confronti del cittadino immigrato "capace di alterare la purezza dell'identità culturale" dei membri della società di accoglienza⁵⁹ (Cotesta 2003, p. 77). Per i motivi suddetti, le iniziative volte a promuovere una gestione degli spazi urbani secondo un'ottica multiculturale costituiscono un ambito particolarmente delicato delle *policies* locali in virtù delle eventuali reazioni conflittuali che possono determinarsi nella popolazione autoctona.

Per concludere, facendo riferimento a quelli che possono essere identificati quali ambiti di intervento prioritari delle politiche per l'inclusione degli stranieri nella comunità locale, il Comune di Firenze, a fronte di politiche più strutturate per ciò che concerne gli aspetti socio-economici e politici, sembra evidenziare delle fragilità nelle *policies* per il riconoscimento delle differenze culturali. L'orientamento verso *risposte* istituzionali collocabili essenzialmente nell'ambito della "prima accoglienza" sembra suggerire un'impostazione delle politiche ancora fortemente improntata all'emergenza. Nel territorio fiorentino si evidenzia una marcata tendenza delle famiglie straniere ad un insediamento stabile e in tal senso, per come sottolineato da alcuni degli intervistati, vi è la necessità di politiche sociali che vadano oltre la "prima accoglienza". Tale questione acquista particolare significatività con riferimento alle seconde generazioni; la riflessione di uno degli intervistati a tale proposito sembra emblematica.

Tra un po' avremo anche le seconde generazioni e dobbiamo prepararci [...]. Ci sono già, ma come problematica ancora non è stata affrontata, ma dobbiamo essere preparati a raccogliere le loro necessità, le loro esigenze. Tra qualche anno, quando loro arrivano tra l'infanzia e l'adolescenza, sarà un problema se da oggi non cominciamo a vederlo, perché se oggi lo trattiamo non sarà un problema, non vorrei aspettare per trattarlo come un problema. [Rappresentante dell'associazione di stranieri El Mastaba – Firenze]

⁵⁹ Come si rileva nella seconda indagine su Firenze promossa dalla Fondazione Circolo Fratelli Rosselli, "il centro, in particolare per una città come Firenze, racchiude in sé i caratteri identitari degli autoctoni e, pertanto, coloro che possono *turbarne* l'armonia dello spazio sono percepiti come fonte di negatività" (Colloca 2004, p. 25, corsivo dell'autore).

Come si evidenzia nella letteratura socio-politologica, “gli esiti sociali della migrazione – sia per i migranti sia per gli autoctoni – si misurano sempre di più, anche nella realtà italiana, sulle seconde e sulle terze generazioni” (Colombo 2007, p. 21). In tal senso, è necessario che i contesti locali siano in grado di accogliere le richieste di riconoscimento avanzate da questi nuovi cittadini mediante la promozione del dialogo interculturale; si tratta di un presupposto indispensabile per ovviare ai processi di segregazione e marginalità sociale che altrimenti ne potrebbero derivare.

CESVS TROT

Capitolo 3

Empoli: l'esperienza della programmazione condivisa

1. La presenza straniera

1.1. L'immigrazione nel Circondario Empolese Valdelsa

Nelle pagine che seguono viene presentata un'analisi dei caratteri assunti dal fenomeno migratorio nei comuni del Circondario Empolese Valdelsa. L'adozione di tale prospettiva di insieme è sembrata utile ai fini della presente ricerca, poiché, come si avrà modo di approfondire, i suddetti comuni risultano attualmente firmatari di una *Convenzione per la gestione associata di servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi e nomad*⁶⁰.

Secondo i dati Istat, al 31 dicembre 2006 gli stranieri residenti nell'area del Circondario sono complessivamente 13.162, con un'incidenza sul totale della popolazione del 7,8%.

Tab. 3.1 – Residenti stranieri nei comuni del Circondario Empolese Valdelsa

Comune	Totale popolazione residente al 31.12.2006	Popolazione straniera residente al 31.12.2006	Incidenza della presenza straniera sul totale della popolazione residente (%)	Popolazione straniera residente al 31.12.2005	Variazione annua stranieri residenti 2005/2006 (%)
Capraia e Limite	6.705	298	4,4	253	+13,3
Castelfiorentino	17.809	1.732	9,7	1.505	+15,1
Cerreto Guidi	10.261	849	8,3	805	+5,5
Certaldo	16.053	1.152	7,2	1.069	+7,8
Empoli	46.444	3.840	8,3	3.500	+9,7
Fucecchio	22.297	2.418	10,8	2.272	+6,4
Gambassi Terme	4.834	240	4,5	229	+4,8
Montaione	3.667	225	6,1	225	0
Montelupo F.no	12.606	424	3,4	378	+12,2
Montespertoli	12.723	873	6,9	799	+9,3
Vinci	14.321	1.111	7,8	1.086	+2,3
Totale	167.720	13.162	7,8	12.121	+8,6

Fonte: elaborazione su dati estratti da: *Demografia in cifre*, Istat, 2007, <<http://demo.istat.it/>>.

Tuttavia prendendo in esame i singoli contesti comunali si evidenzia una distribuzione alquanto diversificata della presenza straniera (tab. 3.1). In particolare fra i comuni in cui l'incidenza della componente straniera sulla popolazione complessivamente residente evidenzia valori significativamente superiori alla media rilevata con riferimento al contesto complessivo del

⁶⁰ Per maggiori informazioni sulla *Convenzione*, cfr. § 2.2. nel presente Capitolo.

Circondario, vi sono Fucecchio (10,8%) e Castelfiorentino (9,7%) e, in percentuale più contenuta, Cerreto Guidi (8,3%) ed Empoli (8,3%). Di contro, in alcune realtà comunali, tale dato si attesta su valori decisamente inferiori; si tratta, in particolare, di Montelupo Fiorentino (3,4%), Capraia e Limite (4,4%) e Gambassi Terme (4,5%).

Un ulteriore elemento di diversificazione territoriale si evidenzia prendendo in considerazione la variazione percentuale annua della presenza straniera tra il 31 dicembre 2005 e il 31 dicembre 2006. Tale dato, se letto in riferimento all'area complessiva del Circondario, si attesta al +8,6%, superando l'incremento che si registra nella provincia (+7,8%). Tuttavia, esaminando le singole realtà comunali, si notano alcuni contesti in cui l'incremento della presenza straniera nel corso del 2006 registra valori decisamente più consistenti, come ad esempio per Castelfiorentino (+15,1%), Capraia e Limite (+13,3%) e Montelupo Fiorentino (+12,2%). Al contempo in alcuni contesti comunali la popolazione straniera residente presenta una crescita significativamente meno rilevante o nulla, come per Cerreto Guidi (+5,5%), Gambassi Terme (+4,8%), Vinci (+2,3%) e Montaione (+0%).

Relativamente agli aspetti socio-anagrafici (tab. 3.2) si evidenzia un generale bilanciamento delle presenze straniere in relazione al genere, con un tasso di femminilizzazione che si attesta al 47,8%, valore inferiore di circa tre punti percentuali rispetto alla media della provincia fiorentina (50,5%).

Tab. 3.2 – *Caratteristiche socio-anagrafiche della popolazione straniera residente nei comuni del Circondario Empolese Valdelsa al 31.12.2006*

Comune	Maschi		Femmine		Minori v.a.	Incidenza dei minori sulla popolazione straniera residente (%)
	v.a.	%	v.a.	%		
Capraia e Limite	154	51,7	144	48,3	66	22,1
Castelfiorentino	951	55,0	781	45,0	470	27,1
Cerreto Guidi	445	52,4	404	47,6	244	29,7
Certaldo	616	53,5	536	46,5	277	24,0
Empoli	1.929	50,2	1.911	49,7	950	24,7
Fucecchio	1.349	55,8	1.069	44,2	652	27
Gambassi Terme	121	50,4	119	49,6	66	27,5
Montaione	108	48,0	117	52,0	48	21,3
Montelupo F.no	199	47,0	225	53,0	72	17,0
Montespertoli	437	50,0	436	50,0	209	23,9
Vinci	565	50,9	546	49,1	303	27,3
Totale	6.874	52,2	6.288	47,8	3.357	25,5

Fonte: elaborazioni su dati estratti da: *Cittadini Stranieri. Bilancio demografico anno 2006 e popolazione residente al 31 Dicembre*, Istat, <<http://demo.istat.it/str2006/index.html>>.

Anche in questo caso si riscontrano, tuttavia, delle differenze territoriali; in particolare è da evidenziare che nei comuni di Montaione e Montelupo Fiorentino si rileva un lieve sbilanciamento in favore della componente femminile, che costituisce, rispettivamente, il 52% e il 53% del totale della popolazione straniera

residente. Viceversa, nei comuni di Castelfiorentino (55%) e Fucecchio (55,8%) e, in modo più circoscritto in quelli di Certaldo (53,5%) e Cerreto Guidi (52,4%), si rileva una maggiore incidenza della componente maschile.

L'Empolese Valdelsa si presenta, nel contesto provinciale, come l'area in cui l'incidenza dei minori sulla popolazione straniera raggiunge i valori più significativi (25,5%). In tutti i comuni del Circondario, ad esclusione di Montelupo Fiorentino (17%) e Montaione (21,3%), si registrano valori superiori al dato provinciale (21,9%), in particolare nei comuni di Cerreto Guidi (29,7%), Gambassi Terme (27,5%), Vinci (27,3%), Castelfiorentino (27,1%) e Fucecchio (27%). Per concludere sembra opportuno mettere ancora in evidenza la profonda differenziazione territoriale assunta dalla presenza straniera nei comuni del Circondario Empolese Valdelsa.

Alcune aree territoriali, come ad esempio il Comune di Castelfiorentino, mostrano un'incidenza significativa della componente immigrata e continuano a confermare la loro capacità attrattiva dei flussi. Al contempo, il fatto che due dei comuni che registrano la minore incidenza percentuale della popolazione straniera sulla popolazione complessivamente residente (Capraia e Limite e Montelupo Fiorentino)⁶¹ presentino i valori tra i più significativi in merito agli incrementi della presenza straniera, lascia ipotizzare che i flussi migratori tendano progressivamente ad interessare nuove aree del Circondario. È, infine, da segnalare che la presenza significativa di minori stranieri induce a supporre che sia in atto, attraverso processi di ricongiungimento familiare, un altrettanto rilevante processo di radicamento della presenza straniera sul territorio del Circondario.

1.2. Gli immigrati nel comune di Empoli

Secondo i dati Istat, al 31 dicembre del 2006, i residenti stranieri nel comune di Empoli sono 3.840, con un'incidenza percentuale sulla popolazione complessiva dell'8,3%.

A partire dall'osservazione della serie storica dei dati sulla residenza (tab. 3.3), si evidenzia che l'incremento di tale incidenza si mantiene sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente e in linea con quanto rilevato in relazione al contesto provinciale⁶².

⁶¹ Il Comune di Montelupo Fiorentino presenta una bassa incidenza degli stranieri residenti sulla popolazione complessiva; al contempo, nel corso del 2006, ha registrato uno degli incrementi più rilevanti della popolazione immigrata nell'ambito del Circondario. È, inoltre, da rilevare la presenza significativa della componente femminile sul complesso degli stranieri residenti. L'insieme di tali elementi contribuisce a determinare un caso singolare se posto in relazione con quanto evidenziato con riferimento agli altri Comuni del Circondario Empolese Valdelsa.

⁶² In merito cfr. § 1.1., tab. 2.1. nel Capitolo 2.

Tab. 3.3 – Residenti stranieri nel comune di Empoli dal 2002 al 2006

Data rilevazione	Totale popolazione residente	Stranieri residenti	Incidenza della presenza straniera sul totale della popolazione residente (%)	Variazione annua (%)
31.12.2002	44.443	1.928	4,3	-
31.12.2003	45.556	2.694	5,9	+1,6
31.12.2004	46.017	3.242	7,0	+1,1
31.12.2005	46.188	3.500	7,6	+0,6
31.12.2006	46.444	3.840	8,3	+0,7

Fonte: elaborazione su dati estratti da: *Demografia in cifre*, Istat, 2007, <<http://demo.istat.it/>>.

Ordinando le nazionalità di provenienza secondo il criterio della numerosità dei gruppi (tab. 3.4), si evidenzia che circa l'80% degli stranieri residenti nel comune di Empoli appartiene a sei nazionalità, delle quali tre – cinese (32,5%), albanese (18,5%) e filippina (13,2%) – rappresentano oltre il 60% dell'intera immigrazione nell'area comunale.

Il tasso di femminilizzazione della popolazione straniera risulta sostanzialmente in linea con la media provinciale, attestandosi al 49,7%. Tuttavia, anche in questo caso, si rilevano variazioni significative in relazione alle aree di provenienza⁶³. Con riferimento alle sei nazionalità più rappresentate sul territorio comunale empolese, nella fascia a minore femminilizzazione si collocano la marocchina (39,6%) e la senegalese (18,3%)⁶⁴.

Tab. 3.4 – Principali nazionalità degli stranieri residenti nel comune di Empoli

Paese	Maschi		Femmine		Totale	Incidenza sulla popolazione straniera residente(%)
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	
Cina	677	54,3	569	45,7	1.246	32,5
Albania	393	55,1	319	44,8	712	18,5
Filippine	242	47,6	266	52,4	508	13,2
Marocco	148	60,4	97	39,6	245	6,4
Romania	101	43,1	133	56,9	234	6,1
Senegal	71	81,6	16	18,3	87	2,3
Altri Paesi	297	36,8	511	63,2	808	21,0
Totale	1.929	50,2	1.911	49,7	3.840	100,0

Fonte: elaborazioni su dati estratti da: *Cittadini Stranieri. Bilancio demografico anno 2006 e popolazione residente al 31 Dicembre*, Istat, <<http://demo.istat.it/str2006/index.html>>.

Un rapporto più bilanciato fra i generi si verifica nel caso delle comunità filippina e cinese. È opportuno evidenziare che in comunità meno numerose come la nigeriana, la polacca e l'ucraina si registra un forte sbilanciamento in favore

⁶³ Si tratta di un aspetto già rilevato con riferimento alla Provincia e al Comune di Firenze. Cfr. § 1.1. e § 1.2. nel Capitolo 2.

⁶⁴ In conformità con quanto rilevato in relazione all'area provinciale, le comunità senegalese e marocchina confermano un tasso di femminilizzazione relativamente basso. È, tuttavia, da evidenziare come, nel caso del comune di Empoli, tale aspetto risulti attenuato rispetto alla provincia di Firenze dove si registra una componente femminile del 13% nell'ambito della comunità senegalese e del 37,9% nel caso della comunità marocchina.

della componente femminile, con valori rispettivamente pari all'87%, al 79% e al 62,3%.

Tab. 3.5 – *Minori stranieri residenti nel comune di Empoli dal 2002 al 2006*

Data rilevazione	Popolazione straniera residente	Minori stranieri residenti v.a.	Incidenza dei minori sulla popolazione straniera residente (%)
31.12.2002	1.928	553	28,7
31.12.2003	2.694	668	24,8
31.12.2004	3.242	756	23,3
31.12.2005	3.500	823	23,5
31.12.2006	3.840	950	24,7

Fonte: elaborazione su dati estratti da: *Demografia in cifre*, Istat, 2007, <<http://demo.istat.it/>>.

Come si è avuto modo di osservare nel paragrafo precedente, l'incidenza dei minori sul totale dei residenti stranieri acquista particolare significatività nell'area dell'Empolese Valdelsa. A tale proposito, osservando la serie storica dei dati sulla presenza dei minori (tab. 3.5), si evidenzia che rappresentano una componente significativa della popolazione straniera residente già dal 2002. Prendendo in esame le aree di provenienza dei minori stranieri residenti nel comune di Empoli al dicembre 2005⁶⁵, si rileva che sul totale di 823 presenze, l'80% circa dei minori risulta di nazionalità albanese, cinese, filippina e marocchina. In particolare i minori cinesi rappresentano quasi il 40% del totale dei minori stranieri presenti nel territorio del comune. È, inoltre, da evidenziare che circa il 50% dei minori si colloca nella fascia tra zero e sei anni. Complessivamente, l'incidenza dei minori sul totale degli stranieri residenti, al 31 dicembre del 2006, si attesta al 24,7%, un valore superiore a quello riscontrato sul territorio provinciale, ma in linea con quello dei comuni del Circondario.

Per concludere, si ritiene opportuno sottolineare che la presenza straniera nel comune di Empoli presenta caratteri strutturali. Al contempo, si rileva un incremento percentuale degli stranieri residenti superiore sia a quello rilevato in provincia che a quello relativo al comune di Firenze. Si tratterebbe, pertanto, di una popolazione in crescita che, tuttavia, mostra segnali di un progressivo processo di radicamento sul territorio, soprattutto fra le comunità più numerose dove si registra un'incidenza significativa della componente minorile.

2. La politica locale e l'immigrazione

Il comune di Empoli, insieme ai Comuni del Circondario, rappresenta un caso particolare per lo studio delle politiche locali dell'immigrazione poiché, fin dalla

⁶⁵ Si fa riferimento ai dati relativi all'inserimento scolastico dei minori stranieri nell'anno 2005/2006 elaborati dal Centro Interculturale Empolese Valdelsa. Tali dati mostrano una sostanziale omogeneità con quanto rilevato dall'Istat. Cfr. *Cittadini Stranieri. Bilancio demografico anno 2005 e popolazione residente al 31 Dicembre*, Istat, <<http://demo.istat.it/str2005/index.html>>; *Dati statistici e grafici sulla presenza dei migranti dai paesi poveri nel Circondario Empolese-Valdelsa, Empoli – Cittadini stranieri residenti al 1° gennaio 2006*, Centro Interculturale Empolese-Valdelsa, <http://www.centrointerculturale.it/dati_2005/B/B.1.4.Empoli%202006.pdf>.

metà degli anni Novanta, ha partecipato alla programmazione di tale settore con altri Comuni dell'Empolese-Valdelsa. In particolare la condivisione di un medesimo distretto socio-sanitario (Usl 11) e di aspetti relativi alla vita economica, sociale e culturale sono stati elementi che hanno inciso sulla decisione di adottare una comune politica locale in materia di immigrazione. Nel 1995 è stata attuata una prima Convenzione per la gestione di un servizio di mediazione linguistico-culturale che ha portato, dopo tre anni, al primo *Accordo di programma per la pianificazione e la gestione degli interventi per i migranti*, vale a dire ad una impostazione complessiva delle politiche migratorie dei Comuni in un'ottica di pari opportunità e pari diritti di cittadinanza. Il Comune di Empoli è riconosciuto in tale *Accordo* quale Comune capofila.

Nei paragrafi che seguono si avrà modo di approfondire le evoluzioni che nel corso di circa un decennio ha subito l'*Accordo* e le ricadute in termini di interventi posti in essere dall'Amministrazione comunale di Empoli. Tenuto conto della volontà politica che sottende la stipulazione di tale provvedimento, in via preliminare, si ritiene opportuno prendere in esame le priorità delle politiche locali per gli immigrati rintracciabili nell'intervista rilasciata dall'Assessore con delega all'immigrazione del Comune di Empoli.

2.1. Le priorità del Comune sulla questione immigrazione

Il Comune di Empoli registra la presenza di un assessorato con competenze specifiche in materia di immigrazione: l'Assessore in carica ha deleghe in materia di politiche sociali, diritti di cittadinanza, pari opportunità, cultura della differenza e "municipio partecipato". È opportuno evidenziare che nelle deleghe menzionate, la cui dicitura è riportata letteralmente, non si fa specifico riferimento all'immigrazione, ai processi di accoglienza o di integrazione quanto, piuttosto, a diritti di cittadinanza, pari opportunità e cultura della differenza. La scelta nella definizione delle competenze, come si avrà modo di verificare nel prosieguo, non è priva di correlazioni con l'approccio della politica migratoria locale⁶⁶.

Al fine di osservare l'approccio della politica locale all'immigrazione, può essere interessante prendere in esame la riflessione sulla questione dell'integrazione che è emersa dall'intervista all'Assessore.

Rispetto all'integrazione, ho in mente diversi punti di vista. Da una parte c'è il ruolo dell'ente locale, dall'altra quello del governo nazionale e in questo senso credo che c'è un legame forte tra le politiche a livello locale e a livello nazionale. Quando penso al livello nazionale, penso al *gap* rispetto alla condizione giuridica dei cittadini stranieri che a livello locale si può cercare in qualche modo

⁶⁶ È opportuno evidenziare che nell'ambito dei tre contesti locali presi in esame dalla presente ricerca, soltanto nel caso della Provincia di Pisa l'Assessorato è definito letteralmente "alle politiche dell'immigrazione", mentre, nel Comune di Firenze le competenze dell'Assessore in materia di immigrazione, rientrano nella delega "alle politiche e agli interventi per l'accoglienza e all'integrazione".

di facilitare, ma l'azione rimane comunque molto influenzata da una posizione giuridica di inferiorità. [...] A livello locale, quando si parla di integrazione, non si può non pensare che si devono attivare alcuni percorsi che riducano in qualche modo questo *gap* rispetto ai diritti. Sono sempre percorsi che hanno chiaramente una funzione palliativa essendo di fronte a una situazione che comunque non puoi mutare dal livello locale, ma che nell'ottica di una integrazione – che per me presuppone un'uguaglianza rispetto ai diritti – non può che essere un intervento di “discriminazione positiva” [...]. Da una parte c'è un discorso legato a degli strumenti che rimuovono degli ostacoli che la condizione di straniero pone, e quindi strumenti per la rimozione di ostacoli che permettono l'accesso a certi diritti. Dall'altra, poi, c'è tutta una serie di tentativi di attivare percorsi che in qualche modo mettano ‘toppe’ a quel *gap* di diritti che la legislazione a livello nazionale pone rispetto a tanti temi, rispetto a una condizione, a una normativa che vuole uno straniero in stato di continua precarietà, legato a tutta una serie di lacci che lo rendono un soggetto in una posizione di debolezza e di vulnerabilità. [Intervista all'Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Nel discorso dell'Assessore si ritrovano alcuni elementi che emergono anche nel dibattito scientifico sulle politiche locali per l'immigrazione. L'impossibilità di incidere su nodi giuridici fondamentali che sono stabiliti a livello di governo centrale e che si ritiene presuppongano una condizione di ‘fragilità’ dello *status* giuridico degli stranieri, determina la volontà politica del governo locale di promuovere interventi volti a colmare tale *gap* di diritti. Si evidenzia, pertanto, come la compartimentazione delle competenze – in cui le “politiche di immigrazione” risultano formalmente di pertinenza del Governo centrale e, in maniera parziale, delle Regioni (Caponio 2006) – imponga dei limiti significativi ai Comuni nel promuovere l'implementazione delle politiche di inclusione degli stranieri. Si pone così la necessità di mettere in atto delle strategie di “discriminazione positiva”⁶⁷ alle quali, tuttavia, si riconosce una funzione marginale rispetto alla questione dell'integrazione intesa come uguaglianza sostanziale nell'esercizio dei diritti di cittadinanza.

La connotazione che il termine “integrazione” assume nel discorso dell'Assessore rivela un'indiscussa centralità della dimensione di reciprocità che dovrebbe caratterizzare il rapporto fra le istituzioni e gli immigrati. Tale aspetto è connesso con il riconoscimento di una necessaria trasformazione dell'amministrazione locale che si apra “ad esigenze diverse”, mediante la formazione del personale impiegato e l'inserimento di soggetti stranieri nell'organico.

⁶⁷ In merito all'introduzione di discriminazioni positive nelle amministrazioni comunali e alla riprogettazione dei servizi alla luce delle differenze tra cittadini stranieri ed autoctoni, cfr. Longo e Tanzi (2007).

Noi abbiamo sempre pensato che l'investimento forte da fare e che rappresenta un obiettivo ambizioso, sia quello non di creare *dei servizi* ad hoc per i cittadini immigrati, ma di lavorare con percorsi che permettano l'acquisizione di competenze all'interno dell'ente con l'idea che i cittadini immigrati e le cittadine immigrate hanno pari diritti dei cittadini italiani. Questo significa che l'ente, in questo caso l'ente Comune, deve trasformarsi per dare risposte ad una parte dei cittadini e lo deve fare trasformando la 'macchina' per esigenze diverse. Questo significa che se c'è bisogno di un primo accompagnamento del servizio ad adeguarsi ad esigenze diverse, questo si fa, ma non si fa con l'obiettivo di creare l'ufficio immigrati stabile all'interno dell'ente, si fa con l'obiettivo di fare una formazione, fare acquisire competenze a chi ci lavora. Questo può significare anche che alcune professionalità straniere vengono inserite all'interno dell'ente stesso. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Si avrà modo di evidenziare, in seguito, come una tale impostazione abbia dato luogo all'avvio di progetti orientati ad adeguare l'organico comunale alle nuove esigenze presenti nel contesto della comunità locale⁶⁸.

In merito alle politiche poste in essere dall'Amministrazione comunale si rileva la volontà di strutturare interventi che favoriscano un accesso di carattere universalistico ai servizi. Sebbene, in una fase iniziale, possano essere previste misure straordinarie per favorire l'accesso ai servizi da parte dei cittadini stranieri, l'obiettivo principale dell'Assessorato risulta quello di procedere ad una nuova strutturazione dei servizi stessi e impostare le politiche non con specifico riferimento alla categoria 'immigrati', ma piuttosto in maniera trasversale, superando una visione emergenziale del fenomeno migratorio.

Non ti permette l'uguale accesso ai servizi un buon interpretariato, una buona mediazione. Si tratta di un primo contatto, le procedure continuano, vanno avanti e quindi c'è anche bisogno che chi è dentro l'ufficio sappia gestire delle richieste che sono diverse da quelle dei cittadini italiani. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Tale aspetto investe anche il settore degli interventi volti a favorire l'inserimento scolastico degli alunni stranieri. In particolare l'Assessore evidenzia come il superamento di una prospettiva emergenziale in materia di apprendimento linguistico debba comportare la presa in carico degli studenti da parte dei docenti e, in tal senso, sottolinea la tipologia degli interventi posti in essere dal Comune di Empoli.

I laboratori linguistici e il supporto emergenziale erano finalizzati principalmente a un intervento appunto emergenziale, però l'obiet-

⁶⁸ La formazione del personale impiegato presso le amministrazioni comunali si configura come uno degli obiettivi primari dell'Accordo di programma per i migranti.

tivo era quello che fossero i docenti a prendere in carico i ragazzi stranieri all'interno della classe, perché è il docente che deve acquisire degli strumenti, una professionalità per gestire queste diversità, che sono poi diversità come quelle dei ragazzini che hanno un diverso stile di apprendimento. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]⁶⁹

La presenza straniera pone nuove sfide ai sistemi locali di protezione sociale (Campomori 2006); al contempo essa può rappresentare un'occasione per ripensare i servizi non soltanto nell'ottica della diversità etnica ma, in maniera più trasversale, contemperando la diversità culturale nelle sue molteplici declinazioni.

Un altro aspetto degno di nota è quello relativo alla trasversalità della *issue* immigrazione che chiama in causa diversi ambiti dell'Amministrazione comunale. Un'impostazione di politiche di lungo periodo e il superamento di un'ottica strettamente emergenziale del fenomeno migratorio implicherebbe, secondo l'Assessore, un coordinamento tra i vari settori dell'Amministrazione.

Questa cosa che sull'immigrazione ci si debba occupare solo di sociale è un limite, insomma non è più così e questo è un buon segnale. Questo problema di passaggio di informazioni e di riflessioni attraverso i vari settori dell'ente c'è ed è grosso. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

La volontà di promuovere un coordinamento interno ai settori dell'Amministrazione, oltre che una collaborazione tra enti locali, ha stimolato un percorso di sperimentazione che investe le figure dei referenti comunali dell'*Accordo di programma per i migranti* incaricati di svolgere tali funzioni.

Per ciò che riguarda i rapporti che nell'ambito delle politiche per gli immigrati si instaurano tra i diversi livelli di governo territoriale, si rileva – a detta dell'Assessore – una percezione del fenomeno migratorio improntata secondo la logica dell'emergenza.

Con la Regione il confronto c'è stato [...] su questa nuova legge regionale, che attualmente è bloccata, oltre ad incontri politici che ho avuto con gli Assessori. La mia sensazione è che a livello regionale su questi temi si vedano delle priorità, come Firenze e Prato e quindi si lavora molto sull'intervento che viene percepito come emergenza. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Questo aspetto non è privo di ricadute in termini di destinazione dei fondi regionali. Il Comune di Empoli provvede al finanziamento delle attività mediante l'autotassazione prevista dall'*Accordo di programma*, facendo ricorso ai fondi

⁶⁹ Si ricorda che nel contesto fiorentino la gestione degli interventi di alfabetizzazione degli alunni stranieri è prevalentemente affidata a soggetti del Terzo Settore, sebbene si prevedano dei meccanismi di collaborazione tra questi e gli insegnanti degli istituti scolastici. Cfr. § 3.3. nel Capitolo 2.

europei e, soltanto per i servizi linguistici e di formazione nelle scuole, ai fondi del Piano Integrato di Salute (Pis)⁷⁰. A tale proposito è opportuno evidenziare la richiesta di una progettualità politica integrata e condivisa che coinvolga maggiormente la Regione Toscana.

La collaborazione è veramente molto limitata, cioè non ci sono delle linee di indirizzo di azione, non c'è una condivisione di progettualità politica. È chiaro che quando a livello comunale ti trovi a dover progettare sempre con fondi limitati, anche facendo uno sforzo, hai un'esigenza che è quella di pensare di andare in una direzione che sia appoggiata dalla Regione Toscana [...], questo ti dovrebbe garantire un minimo la continuità di un intervento. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Le difficoltà dei Comuni di reperire finanziamenti in grado di promuovere progetti di portata innovativa inducono a ricorrere ai fondi europei che, tuttavia, non sono privi di effetti controversi per ciò che concerne la reale destinazione degli stanziamenti. Secondo l'Assessore, infatti, questi rischiano di essere assorbiti essenzialmente dalla gestione amministrativa dei progetti stessi.

Molto spesso i Comuni non hanno fondi, non si riesce a reperire fondi. Gli unici fondi che si riescono a reperire sono i fondi europei. Questo significa che per fare una cosa che a livello locale ti costerebbe 30.000 euro devi prevedere una struttura con molti *partners*, con un sacco di fondi che vanno nella gestione amministrativa che diventa un po' pesante. Poi in alcuni casi i progetti europei vanno bene perché i *partners* che si incontrano lavorano sullo stesso piano, in altri è totale spreco. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

2.2. Dall'Accordo di programma per i migranti alla gestione associata

Come già anticipato, nel 1998 è stato stipulato il primo *Accordo di programma per la pianificazione e la gestione degli interventi per i migranti* nel quale i Comuni dell'Empolese Valdelsa ed alcuni Comuni del Valdarno si impegnavano a condividere delle linee programmatiche in materia di politiche per l'immigrazione⁷¹. Tra i quindici Comuni firmatari: Capraia e Limite, Castelfiorentino, Castelfranco, Certaldo, Cerreto Guidi, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Montaione, Montelupo Fiorentino, Montespertoli, Montopoli, S. Croce, S. Miniato e Vinci. Al Comune di Empoli era attribuito il ruolo di capofila e, in tal senso, era previsto che garantisse lo svolgimento delle attività gestionali

⁷⁰ Si fa riferimento al programma operativo annuale approvato con delibera della Società della Salute di Empoli nel dicembre del 2006. Come tale, il Piano Integrato di Salute, si iscrive nel Piano Integrato Sociale Regionale (Pisr) e prevede finanziamenti erogati dalla Regione Toscana.

⁷¹ Tale *Accordo* prevedeva una durata di due anni, pertanto, un primo rinnovo è avvenuto nel 2000. In tale occasione si è stabilito una durata quadriennale del provvedimento cosicché il successivo rinnovo è avvenuto nel 2005. Si avrà modo di evidenziare come, nel corso di tali passaggi, l'*Accordo* abbia subito progressive modifiche che hanno riguardato principalmente la composizione della *partnership*.

necessarie per l'attuazione dell'*Accordo di programma*. È opportuno evidenziare che, già dal 1995, era stata sottoscritta una convenzione tra i Comuni della Usl 11 al fine di promuovere un servizio integrato di mediazione linguistica e culturale oltre che la formazione degli operatori impiegati presso le amministrazioni comunali. Il Comune di Empoli ha promosso, in seguito, un documento per stimolare un accordo tra i Comuni che avevano sottoscritto la convenzione. In tale documento si rilevano le linee politiche poi confluite nel primo *Accordo di programma per i migranti*. In particolare si evidenzia che

il permanere di una normativa sorpassata e inadeguata e le trasformazioni in atto nel fenomeno migratorio costringono le Amministrazioni a una rincorsa a volte generosa ma sempre tardiva e scorretta, perché subalterna a una logica dell'emergenza, per dare risposta ai bisogni della popolazione dei migranti e delle loro famiglie, col risultato evidente di un arretramento rispetto ad alcuni anni fa, per la maggior parte dei migranti, per quanto riguarda le condizioni di vita, e per le amministrazioni, per quanto riguarda la conoscenza del fenomeno e i provvedimenti di propria competenza. Sulla base di tali presupposti si riscontrava la necessità per le amministrazioni comunali di dotarsi di un progetto complessivo sulla problematica dell'immigrazione⁷².

Nell'ambito del primo *Accordo*, siglato nel 1998, si prevedeva che i sindaci firmatari stabilissero le priorità politiche sulle quali intervenire con azioni specifiche e provvedessero alla nomina di almeno un *referente tecnico* come tramite fra il proprio territorio e l'area dei comuni. Il compito di tale figura era principalmente quello di individuare le necessità specifiche del territorio, condividerle con gli altri Comuni e partecipare alla programmazione complessiva. L'obiettivo di fondo era quello di pervenire ad una conoscenza reale delle necessità dell'intero territorio e, sulla base di essa, formulare una programmazione complessiva delle attività. Ciò ha fatto sì che anche le realtà più piccole potessero usufruire di alcuni servizi messi a disposizione dall'*Accordo* per tutti i Comuni aderenti. Un punto importante era quello dell'autofinanziamento. Ogni comune aderente si impegnava a stanziare annualmente una quota pari 0,516 Euro per abitante, in modo tale da garantire l'attuazione del piano di lavoro annuale. Nel corso del tempo, poi, si sono aggiunti altri finanziamenti nazionali e regionali che hanno dato più ampio respiro alle possibilità di intervento.

Tra i firmatari, oltre ai Comuni dell'Empolese Valdelsa, erano presenti il Circondario Empolese Valdelsa e la Provincia di Firenze. È opportuno evidenziare che, oltre alla forma di autofinanziamento sostenuta dai Comuni, la Provincia si impegnava a stanziare, nell'ambito del proprio bilancio di previsione, le risorse da destinare all'attuazione dell'*Accordo*. Nel 2005 si è registrato il ritiro

⁷² Il testo del documento è consultabile presso il sito Internet dell'*Accordo di programma per i migranti*, alla pagina web: <http://www.accordomigranti.it/doc/testoconvenzione95_DEFINITIVO.doc>.

dei Comuni dell'area del Valdarno⁷³ che ha determinato il passaggio, avvenuto nel 2007, dall'*Accordo*, rinnovato ogni quattro anni, alla gestione associata. In particolare è stata stipulata una *Convenzione per la gestione associata, con delega al circondario Empolese Valdelsa dei servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri apolidi e nomadi (livello minimo di integrazione)*. Tale convenzione ha durata fino al 31 dicembre del 2010. È opportuno sottolineare che questa nuova modalità di gestione è stata sottoscritta dai Comuni dell'Empolese Valdelsa e dal Circondario Empolese Valdelsa mentre non si prevede più, come nell'*Accordo* del 2005, il coinvolgimento dell'Amministrazione provinciale.

Sono finalità della *Convenzione*: a) favorire la permanenza regolare e la stabilizzazione sul territorio dei cittadini non comunitari; b) promuovere il riconoscimento dei pieni diritti di cittadinanza dei migranti presenti sul territorio; c) promuovere l'integrazione orizzontale delle politiche di cittadinanza, nell'ottica della parità di trattamento e del superamento degli ostacoli che limitano o impediscono l'accesso ai servizi e il godimento dei diritti; d) sviluppare adeguate politiche di contrasto alle discriminazioni; e) dotare gli Enti locali di strumenti conoscitivi necessari alla realizzazione di politiche omogenee in materia di immigrazione; f) costruire un coordinamento permanente tra le diverse istituzioni sul territorio, finalizzato al confronto e alla realizzazione di politiche e pratiche uniformi; g) promuovere azioni di tutela dei lavoratori; h) garantire l'accoglienza scolastica dei bambini, mirando ad evitare la segregazione culturale, l'abbandono e l'insuccesso scolastico. La *Convenzione* prevede, inoltre, il subentro del Circondario Empolese Valdelsa al Comune di Empoli, in qualità di Ente capofila. Il passaggio alla gestione associata presenta ricadute di non poco conto relativamente alla continuità dei servizi. Un elemento determinante nel decretare tale passaggio sembrerebbe riconducibile alle resistenze politiche incontrate da alcuni interventi previsti nell'*Accordo* del 2005⁷⁴.

Con la nuova modalità di gestione si prevedono, pertanto, maggiori vincoli nei confronti delle linee di programmazione da attuare. Un punto importante dell'*Accordo*, mantenuto poi nella gestione associata, è quello dell'autofinanziamento dal momento che la nuova modalità di gestione comporta la possibilità di usufruire di incentivi da parte della Provincia di Firenze, in base alla Legge Regionale n. 41 del 2005⁷⁵.

⁷³ Si tratta, in particolare, dei Comuni di Castelfranco, Montopoli, S. Miniato e S. Croce.

⁷⁴ In particolare si fa riferimento alla realizzazione del Centro Antidiscriminazione, previsto nell'ambito della programmazione dell'*Accordo* che, in effetti, non ha poi trovato attuazione nei Comuni del Circondario.

⁷⁵ Tale legge, approvata nel febbraio del 2005, istituisce il *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale* e costituisce uno dei fondi di finanziamento degli interventi per gli immigrati attuati dai governi locali toscani.

2.3. La Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli

Nel febbraio del 2004, il Comune di Empoli ha istituito, con deliberazione del Consiglio Comunale, un organo di rappresentanza politica, la Consulta degli Stranieri, allo scopo di favorire la partecipazione delle cittadine e dei cittadini stranieri e apolidi alla vita pubblica⁷⁶. Si tratta di un organo consultivo, composto da quindici membri, al quale è affidata la funzione di informare la Giunta e il Consiglio Comunale sulle condizioni e le problematiche delle comunità straniere, oltre che sulle opinioni espresse dai cittadini stranieri in merito all'amministrazione del territorio comunale. Al Presidente della Consulta è riconosciuto il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio Comunale con facoltà di parola; in tali occasione si prevede che sia corrisposto il gettone di presenza. Le donne elette nella Consulta fanno parte di diritto della Commissione per le Pari Opportunità del Comune (art. 7, comma 4 del *Regolamento*).

A differenza di quanto rilevato nel caso del Consiglio degli Stranieri del Comune di Firenze⁷⁷, non sono previsti meccanismi volti a bilanciare la rappresentanza in relazione alle aree di provenienza. Il Regolamento della Consulta prevede, invece, la presentazione di liste elettorali composte da candidati provenienti da più nazionalità e al cui interno ciascun genere sia rappresentato per almeno un terzo (art. 17, comma 3).

In occasione delle elezioni, svoltesi nel giugno del 2005, l'affluenza al voto è stata piuttosto circoscritta (inferiore al 9%). Come nel caso di Firenze, si evidenziano delle difficoltà in merito all'effettiva rappresentanza delle comunità straniere presenti sul territorio nell'ambito della Consulta.

La Consulta è uno strumento, dovrebbe essere uno strumento, che dà qualche punto di vista in più, rispetto alla progettazione, sui bisogni del territorio. È importante che non diventi l'unico perché sulla rappresentatività degli organismi penso che bisogna avere particolare attenzione, perché poi si rischia di dare autorevolezza e autorità a chi in effetti non l'ha. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Ciononostante è opportuno evidenziare che i membri della Consulta, nel tentativo di fornire una rappresentanza a tutte le comunità presenti sul territorio, hanno previsto all'interno dell'organo stesso l'istituzione di una figura che svolge funzioni di riferimento e di raccordo fra le associazioni *di* stranieri.

Noi siamo in realtà rappresentanti degli stranieri presso la Giunta comunale, vuol dire che noi dobbiamo riuscire effettivamente ad avere contatti con questi, altrimenti sarebbe come se noi si andasse a fare gli interessi nostri e non avrebbe senso [...]. Lei [la

⁷⁶ *Regolamento della Consulta degli Stranieri*, approvato dal Consiglio Comunale di Empoli nella seduta del 23 febbraio 2004, n. 8.

⁷⁷ In merito cfr. § 2.2. nel Capitolo 2.

responsabile del coordinamento delle associazioni straniere presso la Consulta, ndr] ha preso l'impegno, essendo lei presidente di un'associazione delle donne, hanno visto in lei veramente questa capacità di mandare questa struttura avanti, in modo che parla a nome di questi gruppi di immigrati, ma tutti. [Presidente della Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli]

La persona incaricata di svolgere questa funzione di raccordo, appartenente alla comunità peruviana, ha manifestato la difficoltà a censire e contattare le associazioni di stranieri che frequentemente non risultano iscritte nell'albo comunale. Per favorire una più ampia partecipazione degli immigrati presenti sul territorio la Consulta degli Stranieri ha previsto delle riunioni serali con i rappresentanti delle diverse comunità. L'appartenenza etnica sembrerebbe, pertanto, trovare un riconoscimento all'interno della Consulta che, tuttavia, si propone di promuovere un confronto interno ed elaborare delle strategie di intervento che siano trasversali rispetto alle diverse comunità.

Noi abbiamo delle provenienze diverse, [...] quando il governo locale ha davanti i cinesi, gli africani, i peruviani, queste sono realtà diverse che uno deve riuscire a contenere dentro [...] avere un "contenitore" per tutti. Fare un 'misto' ed avere un 'colore unico', sarà difficile [...]. Ci deve essere il coordinamento delle associazioni, io non posso da solo andare a parlare del problema degli albanesi, se non ho il rapporto con l'albanese che viene qui si siede e mi parla. [Presidente della Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli]

La volontà di raccogliere le istanze degli immigrati presenti sul territorio ha dato luogo alla realizzazione da parte della Consulta di un documento di lavoro in cui sono state registrate le diverse esigenze manifestate dai rappresentanti delle comunità. In tale ambito la questione relativa alle pratiche di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è emersa come problema che investe trasversalmente le diverse nazionalità.

Abbiamo fatto una specie di sondaggio in cui si chiedeva di dire che cosa è più urgente, hanno detto all'unanimità: "la situazione del rinnovo del permesso di soggiorno". [Responsabile del coordinamento delle associazioni straniere presso la Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli]

Come evidenziato dal Quaderno Cesvot, *L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana*, la selezione dei *leaders* "non sempre risponde a criteri di assoluta democraticità", in particolare "accanto alle doti personali, specie nelle associazioni di stranieri, entrano in gioco fattori meramente simbolici se non proprio di 'vetrina'" (Recchi 2006, pp. 42-43). La questione della *leadership* risulta un elemento critico anche nell'ambito degli

organismi di rappresentanza degli stranieri. Con riferimento al caso di Empoli, è opportuno evidenziare che se da parte della Consulta si parla di contatti con referenti delle comunità realmente rappresentativi delle diverse nazionalità, al contrario, nel discorso dell'Assessore emerge la difficoltà di affidarsi ad alcuni soggetti che detengano in maniera effettiva tale rappresentanza per instaurare dei contatti. In particolare, secondo l'Assessore, non di rado, sarebbero gli stessi enti locali ad assegnare la *leadership* di intere comunità straniere a singole personalità.

Lui [il Presidente della Consulta degli Stranieri di Empoli, *ndr*] ha cinque sei pagine con i nominativi di referenti dell'associazionismo, proprio autentici, almeno noi li riconosciamo autentici perché, ad esempio, sappiamo che fanno capo a tante persone dell'etnia cinese, che il tal filippino fa capo a un considerevole numero di filippini, e così via. [Responsabile del coordinamento delle associazioni straniere presso la Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli]

Si percepisce, ad esempio, la frustrazione della popolazione di origine cinese, soprattutto rispetto ai bisogni culturali e su questo tanti strumenti di progettazione non ci sono. Si tratta di costruire percorsi per cui uno dice: "da qui a dieci anni io faccio in modo di creare un percorso di contatto, di informazione, di ascolto, delle iniziative". La partenza però è complicata, soprattutto perché succede che devi per forza affidarti a chi ti fa da mediatore e che non è corretto considerare come rappresentante della comunità. Spesso sono i Comuni che danno questo ruolo ai mediatori, ma questo secondo me non è corretto, d'altra parte un'alternativa va ancora pensata. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Come si evidenzia nell'ambito della letteratura socio-politologica, l'istituzione di figure che svolgono la funzione di mediazione culturale tra gruppi minoritari e maggioritari è orientata a "costruire un 'linguaggio condivisibile' per avviare il dialogo, favorendo la comprensione reciproca e il superamento di pregiudizi e diffidenze" (Baraldi 2003, p. 198). Tuttavia la designazione del ruolo di mediatore non è priva di difficoltà di ordine pratico. Dal discorso dell'Assessore sembrerebbe emergere, nello specifico, la problematica di identificare delle figure capaci di promuovere il dialogo e l'apprendimento interculturale evitando di attribuirgli funzioni che non gli competono.

È opportuno segnalare che, insieme con la Consulta degli Stranieri, il Comune di Empoli e l'Anci Toscana hanno promosso un'iniziativa volta a realizzare una struttura di coordinamento fra i tredici Consigli di Stranieri presenti in Toscana. In particolare, nel dicembre 2007, ad Empoli, si è tenuta la prima assemblea nella quale è stato previsto un momento di confronto fra i consiglieri stranieri, gli

amministratori comunali, provinciali, regionali ed i rappresentanti dell'associazionismo di stranieri. Sono stati istituiti, inoltre, dei gruppi di lavoro composti dai consiglieri stranieri al fine di elaborare dei documenti da sottoporre ai diversi interlocutori e di predisporre un coordinamento stabile tra i vari organi di rappresentanza.

3. Le politiche locali per gli immigrati

Nella presente sezione si cercherà di fornire una rassegna degli interventi in favore dei cittadini stranieri posti in essere dal Comune di Empoli, precisando che la maggior parte delle iniziative cui si farà riferimento sono iscritte nell'ambito dei progetti previsti dall'*Accordo di programma per la pianificazione e la gestione degli interventi per i migranti*. E in tal senso, la realizzazione dei relativi interventi non ha interessato soltanto l'area territoriale del comune di Empoli, confermando la volontà politica di condivisione delle esperienze e di elaborazione di linee programmatiche condivise sancita dall'*Accordo medesimo*.

3.1. Dal privato sociale all'ente locale

Con riferimento ai servizi di carattere permanente istituiti mediante l'*Accordo di programma* sono individuabili due ambiti principali: quello dell'assistenza e quello del sostegno linguistico. Relativamente al settore dell'assistenza, nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal-Rail⁷⁸, è stato realizzato un servizio di informazione e consulenza per i migranti a cura di Centro Life, nato dalla collaborazione tra Cgil Empolese-Valdelsa e Arci Empolese-Valdelsa con il sostegno dell'*Accordo di programma per i migranti*. Tale servizio fornisce informazioni in merito al rilascio ed al rinnovo della carta e del permesso di soggiorno, ai servizi sociali e sanitari, ai servizi pubblici locali, alla scuola e alla formazione. Sono, inoltre, previste consulenze gratuite su aspetti che riguardano più direttamente l'ambito lavorativo e, in particolare, i diritti sul lavoro. Le attività si svolgono presso le sedi Cgil dei Comuni di Empoli, Castelfiorentino, Certaldo e Fucecchio. Dal maggio 2005 è stato, inoltre, istituito un servizio di assistenza per la compilazione della documentazione per la richiesta del ricongiungimento familiare che viene effettuata dall'Ufficio Relazioni col Pubblico del Comune di Empoli che svolge tale servizio anche per i Comuni di Capraia e Limite, Montelupo Fiorentino, Montespertoli e Vinci⁷⁹.

⁷⁸ Il progetto *Rete di Appoggio all'Inserimento Lavorativo (Rail)*, coinvolge in Toscana ventinove *partners*, fra cui amministrazioni territoriali, Enti locali e soggetti del Terzo Settore. Tra le amministrazioni locali vi sono le Province di Prato, Pisa e Pistoia e i Comuni del Circondario Empolese Valdelsa. Per ulteriori informazioni in merito alle iniziative promosse, cfr. <<http://www.rail-toscana.net/partner2.php>>. Si tratta di un esempio di condivisione, oltre che di promozione delle politiche per gli immigrati, favorito dall'adesione ad un'iniziativa comunitaria. Per maggiori approfondimenti sulla partecipazione degli enti locali alle iniziative promosse dall'Unione europea in materia di integrazione degli stranieri non comunitari, cfr. § 3. nell'Appendice.

⁷⁹ Il Protocollo d'intesa è stato firmato dalla Prefettura di Firenze - Consiglio territoriale per l'immigrazione, dalla Provincia di Firenze, dai Comuni di Firenze, Calenzano, Campi Bisenzio,

Quanto al sostegno linguistico, il Comune di Empoli si avvale, così come gli altri Comuni del Circondario, del Centro Interculturale Empolese Valdelsa⁸⁰ per promuovere l'insegnamento dell'italiano agli stranieri adulti⁸¹. I corsi sono orientati a rafforzare la conoscenza della lingua italiana dei cittadini stranieri in modo tale da favorire l'inserimento socio-lavorativo. A tale proposito le sedi dei corsi hanno costituito anche dei punti di riferimento per gli immigrati che necessitano di informazioni in merito ai servizi territoriali e alle procedure burocratiche per il rinnovo e il rilascio del permesso di soggiorno. Da evidenziare la particolare attenzione che, nell'ambito di tale iniziativa, è stata riservata alle donne straniere. Si prevedono, infatti, particolari interventi volti ad incentivare il coinvolgimento della componente femminile: corsi pomeridiani *ad hoc*, moduli serali separati tenuti da docenti donne (nel caso vi siano specifiche richieste), collegamento con i servizi comunali con la predisposizione di servizi navetta ad opera degli obiettori di coscienza e servizio di *baby-sitting*. Questo tipo di attività, finanziata fino al 2006 tramite il Fondo Sociale Europeo (Fse), dal 2007 è sovvenzionata mediante l'*Accordo di programma*. Secondo le operatrici del Centro questo avrebbe consentito di adattare maggiormente il servizio alle esigenze dei partecipanti⁸².

Sembra opportuno soffermarsi brevemente sulle origini del Centro Interculturale Empolese Valdelsa, attualmente Ente strumentale dell'*Accordo di programma per i migranti*, ma che si origina da un'esperienza del volontariato locale alla quale ha partecipato anche l'attuale Assessore con delega all'immigrazione del Comune di Empoli.

Il Centro Interculturale è nato da un'esperienza di volontariato alla fine degli anni Ottanta - c'ero anche io in quella esperienza sicché poi l'ho seguita e so com'è andata - e poi questa esperienza di volontariato, più che essersi strutturata in un soggetto di Terzo Settore è diventata uno strumento dell'Ente locale [...]; ha un comitato d'indirizzo composto da rappresentanti dell'ente locale e quindi è proprio uno strumento. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Castelfiorentino, Empoli, Fucecchio, Scandicci, Sesto Fiorentino, dalla Conferenza socio-sanitaria dei sindaci zona fiorentina Sud Est e dalla Conferenza socio-sanitaria dei sindaci zona Mugello. I Comuni di Castelfiorentino e Fucecchio, al pari del Comune di Empoli, svolgono il servizio di compilazione, rispettivamente, per i Comuni di Certaldo, Montaione e Gambassi Terme e per il Comune di Cerreto Guidi, confermando la condivisione degli interventi e dei servizi prevista dall'*Accordo di programma per i migranti*.

⁸⁰ Il Centro Interculturale è stato istituito all'interno dell'Agenzia per lo Sviluppo Empolese Valdelsa con l'obiettivo di costruire un percorso condiviso con i Comuni del Circondario e realizzare spazi di dialogo e occasioni di incontro tra migranti e nativi, per sviluppare all'interno del sistema scolastico politiche di accoglienza e di inserimento di studenti di madrelingua non italiana e di ascolto delle loro famiglie. Cfr. <<http://www.centrointerculturale.it/presentazione.php>>.

⁸¹ Oltre che nel Comune di Empoli, i corsi hanno luogo nei Comuni di Capraia e Limite, Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Fucecchio, Montelupo Fiorentino, Montespertoli e Vinci.

⁸² Il servizio di *baby-sitting*, di cui si è già riferito, è stato istituito nel corso del 2007 proprio a seguito del mutamento del tipo di sovvenzione. Secondo quanto emerso dal colloquio con le operatrici del

Le attività del Centro Interculturale, a partire dal 1997, sono state orientate alla facilitazione dell'inserimento scolastico degli alunni stranieri mediante il sostegno linguistico. In particolare nell'ambito del progetto *Accoglienza, educazione linguistica e interculturale nella scuola dell'Area Empolese e dell'Area Valdelsa*, frutto di un'esperienza decennale, si prevede: a) la realizzazione di laboratori di italiano come L2 (seconda lingua) per alunni non italofoni, b) interventi di mediazione linguistico-culturale, c) percorsi formativi per gli insegnanti e laboratori di intercultura rivolti a tutta la classe. Il progetto è rivolto alle scuole elementari e medie inferiori dei comuni di Empoli, Capraia e Limite, Cerreto Guidi, Montelupo Fiorentino e Vinci. Più recentemente gli interventi sono stati orientati verso l'insegnamento della lingua madre (L1). In particolare, nel 2007, è stato realizzato un corso di cinese, svolto in orario scolastico, che ha coinvolto alunni italiani e stranieri di dieci classi del plesso di Ponzano nel Comune di Empoli⁸³. Sempre nel 2007 è stato attivato un corso pomeridiano gratuito di lingua araba – ospitato in spazi messi a disposizione dal Comune di Empoli – che ha visto il coinvolgimento anche dei genitori nella progettazione delle attività.

Loro chiedevano che si insegnasse il Corano, in realtà chiedevano che a questi bambini venissero dati alcuni elementi che loro chiamavano religiosi, ma che in realtà sono culturali, legati per esempio alle feste [...]. Ribadendo il fatto che l'ente Comune non può fare un percorso che vada nella direzione di prendersi compiti di educazione religiosa, perché questo lo devono fare i genitori e perché poi il personale che era lì non aveva queste competenze, non era la nostra finalità. Però c'è stata la contrattazione per un programma di lavoro fra docenti e genitori che ha dato a tutti molta soddisfazione. [Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Anche nel caso del corso di arabo si ritrovano delle sinergie tra la pubblica amministrazione e l'attività del privato sociale. Infatti l'esperienza pilota del corso nasce su iniziativa dell'associazione Acroterio Multietnico:

La lingua araba è stata anche un'iniziativa mia con l'Acroterio che poi è passata al Comune. [Rappresentante dell'associazione per stranieri⁸⁴ Acroterio Multietnico – Empoli]

Centro Interculturale, il finanziamento mediante i fondi europei avrebbe comportato una maggiore rigidità dell'intervento, oltre che prevedere numerose procedure burocratiche per la registrazione degli iscritti, limitando, così, le possibilità di adattare l'intervento *in itinere*.

⁸³ Il corso ha coinvolto studenti di diverse provenienze, a tale proposito, secondo quanto emerso dall'incontro con l'Assessore, si sono verificati casi in cui, alunni di origine araba hanno partecipato all'insegnamento della lingua cinese. In merito è da segnalare come una tale iniziativa tenda a promuovere non soltanto la legittimazione delle lingue di origine nell'ambito dell'istituzione scolastica, nel caso specifico, della lingua cinese accanto a quella italiana, ma anche un incontro tra lingue e provenienze diverse.

⁸⁴ L'associazione mostra una composizione mista dei soci, di provenienza sia italiana che straniera. In particolare, l'intervistato, segretario dell'associazione, è di origine marocchina.

L'esperienza del Centro Interculturale, così come quella relativa al corso di lingua araba, sembrerebbe testimoniare una tendenza all'istituzionalizzazione', da parte dell'Ente locale, di iniziative che in un primo momento si sono sviluppate nell'ambito del volontariato.

Sempre tramite il Centro Interculturale, nel corso del 2007, è stato attivato il progetto *Immigr-Azione* che prevedeva un percorso formativo per operatori e responsabili dei servizi rivolti ai cittadini immigrati nel Circondario Empolese Valdelsa. Gli obiettivi erano quelli di fornire strumenti conoscitivi e di aggiornamento per supportare lo svolgimento dell'attività lavorativa degli operatori e attivare percorsi di raccordo e di circolarità delle informazioni fra gli attori locali sull'offerta dei servizi ai migranti e sugli strumenti adottati da ciascun ente. Il progetto era stato pensato come articolazione di tre percorsi complementari: a) di aggiornamento, con informazioni sulla presenza straniera sul territorio, sulla normativa e sulle tecniche di comunicazione; b) di confronto, per cui si prevedeva un 'cantiere' di raccordo tra i responsabili dei servizi dei diversi enti locali e territoriali coinvolti nell'offerta di servizi ai cittadini migranti; c) di mappatura, con cui si mirava ad agevolare la conoscenza e la condivisione da parte dei soggetti delle modalità di organizzazione e intervento già attivate all'interno dei servizi nell'obiettivo di agevolare la strutturazione di percorsi di raccordo e la costruzione condivisa di strumenti. L'iniziativa non ha tuttavia riscontrato il successo sperato, soprattutto nel richiamare quella pluralità dei soggetti del territorio che sono coinvolti dalla *issue* 'immigrazione'.

Questo cantiere era stato fatto perché ci fossero a confronto referenti degli Enti locali ma anche di tutti gli altri soggetti del territorio quindi la Asl, la Questura, il Commissariato, le cooperative, il Terzo Settore, i sindacati, le associazioni di categoria. Chiaramente era molto ambizioso questo progetto e questo gruppo è stato composto poi principalmente da rappresentanti degli enti locali.
[Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

In ogni caso, in tale ambito operatori e responsabili dei Comuni coinvolti hanno elaborato una riflessione sulla figura del *referente comunale* che si era rivelato uno dei punti deboli dell'*Accordo*. Come già evidenziato tale figura avrebbe dovuto svolgere una funzione strategica nell'ambito dell'*Accordo*, sia come referente del proprio territorio nel confronto con le altre realtà comunali, sia come promotore di un approccio intersettoriale all'interno dell'amministrazione comunale di appartenenza.

Questo è stato un problema nella gestione dell'*Accordo* perché in effetti, molto spesso, chi era il referente? Era la persona che per sensibilità, per esperienza si era sempre occupata di questi temi e che, forse proprio per questo, nella maggior parte dei casi, era isolato all'interno dell'ente; non riusciva a fare in modo che tutta una serie di riflessioni avessero una ricaduta nel resto dei settori.
[Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Si individua nel carattere trasversale della *issue* immigrazione, rispetto ai settori dell'Amministrazione, una delle "complicazioni" che la presenza straniera può porre ai governi locali (Campomori 2006). La figura del *referente* previsto dall'*Accordo* avrebbe dovuto realizzare una sorta di integrazione tra i diversi settori dell'Amministrazione consentendo un maggiore dialogo tra i diversi enti locali. A fronte delle difficoltà incontrate da tali figure, nel settembre del 2007 è stata avviata una nuova fase di sperimentazione.

La mia proposta, che va tutta sperimentata all'interno dell'Ente, è che il referente sia un punto di riferimento e di connessione tra l'ente e l'Accordo di programma o la convenzione, che però sia anche il punto di riferimento di un gruppo di lavoro in cui stanno tutti i dirigenti di tutti i servizi dell'Ente, dall'Urp all'economato.
[Assessore all'Immigrazione del Comune di Empoli]

Tornando alle iniziative promosse nell'ambito dell'*Accordo*, nel 2006 l'Agenzia per lo sviluppo dell'Empolese Valdelsa ha realizzato un corso di formazione per mediatori linguistici e culturali, nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal Rail, che ha coinvolto dieci donne straniere. Una volta terminato il corso le partecipanti sono state inserite nei Centri per l'Impiego per una fase di sperimentazione del servizio di mediazione in tale ambito.

Da una mappatura effettuata nel territorio comunale di Empoli, i servizi specificamente rivolti all'utenza immigrata sembrano conciliare gli interventi di carattere assistenziale con i servizi di informazione e consulenza e i corsi di sostegno linguistico. Si evidenzia l'impegno dei *policy makers* locali nel favorire interventi che oltre a promuovere l'inserimento nell'organico dell'Amministrazione di dipendenti di origine straniera, sono orientati alla formazione interculturale del personale già impiegato nella struttura. In tal senso, il processo di riforma dell'Amministrazione comunale che si trova a confronto con una 'nuova' utenza, non avviene in maniera spontaneistica e in seguito alla 'buona volontà' di operatori e impiegati, ma trova spazi di istituzionalizzazione e coordinamento per mezzo dell'*Accordo*.

4. Per un'analisi dell'offerta di integrazione

Il caso del Comune di Empoli presenta anch'esso delle specificità in relazione alla questione delle politiche per gli immigrati. In primo luogo l'adozione dell'*Accordo di programma per i migranti*, a partire dal 1998, manifesta la volontà politica di affrontare le nuove esigenze, poste dai flussi migratori in arrivo sul territorio, in maniera organica e mediante il coordinamento con le altre realtà comunali del Circondario Empolese Valdelsa. Come si è avuto modo di evidenziare la presenza straniera mostra una forte diversificazione territoriale nell'area del Circondario e l'adozione di uno strumento condiviso per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri da parte di più enti locali rappresenta un caso piuttosto singolare che meriterebbe una ricerca più

approfondita. Tuttavia, in questa sede, per quanto si propone una riflessione sull'*offerta di integrazione* promossa nell'ambito del territorio comunale di Empoli.

Si ritiene opportuno, in primo luogo, richiamare alcune riflessioni emerse dall'analisi degli interventi per gli stranieri descritti in precedenza. In più casi si è evidenziato come nella realtà comunale empolesse il 'motore' che ha avviato gli interventi a favore dei migranti sia stato, in un primo momento, il volontariato. Tuttavia iniziative come quelle del Centro Interculturale, che hanno trovato una loro 'istituzionalizzazione' nel quadro dell'*Accordo di programma per i migranti*, lasciano ipotizzare un trasferimento degli interventi dal privato sociale all'ente locale.

In secondo luogo la scelta politica di aderire all'*Accordo* ed il ruolo svolto dagli assessori comunali che si sono succeduti nella gestione del settore immigrazione sembrano essere stati fattori che hanno contribuito a configurare delle politiche migratorie locali ampiamente legittimate. È quanto emerso nel corso delle interviste rivolte ai rappresentanti dell'associazionismo immigrato presente nel territorio.

Qui a Empoli abbiamo avuto, per fortuna, negli ultimi anni, degli assessori che sono veramente in gamba [...]. La politica o le politiche verso l'immigrazione sono state sempre in miglioramento. [...] Noi abbiamo veramente dei responsabili comunali che fanno quello che possono. Però il problema non è questo, il problema è in 'alto', è il governo centrale, non è un problema locale [...]. Però a livello locale, con i "ragazzi" – io dico i ragazzi perché si può prendere anche un caffè con l'Assessore – non abbiamo mai avuto problemi. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Acroterio Multietnico – Empoli]

Dall'intervista emerge, oltre la soddisfazione per le politiche poste in essere dal Comune, la constatazione dei limiti che il governo centrale pone agli interventi dei *policy makers* locali. In merito va rilevato che il caso di Empoli testimonia la realizzazione di una *governance* delle politiche migratorie di tipo orizzontale (fra i Comuni) laddove, la *governance* verticale, che dovrebbe coinvolgere la Provincia, la Regione e il Governo centrale sembra poco strutturata.

È, inoltre, opportuno evidenziare come gli attori politici siano considerati degli interlocutori con cui si può instaurare un rapporto diretto. In tal senso è possibile ipotizzare che elementi quali le dimensioni del contesto comunale e la *leadership* dell'Assessore possono svolgere un ruolo non secondario nella configurazione di tali rapporti.

Le principali critiche in materia di politiche per l'immigrazione sono attribuite non tanto agli interventi posti in essere dall'Amministrazione comunale, quanto alle difficoltà che la normativa nazionale pone in termini di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno. I disagi espressi dagli intervistati sono di varia natura. La responsabile del coordinamento delle associazioni straniere presso la

Consulta di Empoli ha riferito delle difficoltà che sono state manifestate da alcune donne africane in possesso di contratti di lavoro temporaneo, in occasione di un confronto con il Presidente della Regione⁸⁵. Il Presidente della Consulta evidenzia, invece, come i costi per il rinnovo del permesso non siano irrilevanti soprattutto per le famiglie più numerose.

Il Presidente della Regione ha visto la rabbia, ha visto l'impotenza, ha visto le donne africane che hanno il permesso di soggiorno e lo perderanno perché adesso ci sono le nuove agenzie temporanee che gestiscono i permessi. Queste donne che sono qui già da quattro anni, hanno figli, sono già integrate nel sistema del lavoro, ma adesso saranno marginali. [Responsabile del coordinamento delle associazioni straniere presso la Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli]

Il nuovo modo di rinnovare il permesso di soggiorno [...] è il modo di mandare gli immigrati alla ventura. Per rinnovare questo permesso chi lavora o non lavora ed ha una famiglia di cinque, sette persone va a pagare un'ottantina di euro a testa. [Presidente della Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli]

Come si è avuto modo di osservare un associazionismo *per* gli stranieri sufficientemente strutturato sul territorio ha fornito l'*input* iniziale di numerosi interventi in seguito recepiti e formalizzati dall'Amministrazione comunale. Tuttavia, allo stato attuale, tali soggetti manifestano delle difficoltà soprattutto di carattere finanziario nel realizzare le proprie iniziative.

Le associazioni che ci sono qua, le associazioni *per* immigrati, [...] non sono al livello di Firenze, anche con la nostra associazione ci siamo trovati molto in difficoltà, e forse piano piano si va a chiudere perché, ti dico la verità, non abbiamo neanche un posto dove metterci a sedere alla fine [...]. Le porte ce l'abbiamo sì aperte per dialogare ma se c'è da fare qualche cosa nessuno ti può aiutare: è un discorso di fondi. Noi, io l'ho sempre detto anche a loro, all'Arci, al Comune, noi non vogliamo soldi, ma un servizio, se noi vogliamo fare qualche cosa che piace a una comunità noi proponiamo il progetto poi fatelo voi. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Acroterio Multietnico – Empoli]

Come già evidenziato nell'ambito della ricerca Cesvot-Ciuspo, *L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana*, la richiesta di spazi ed attrezzature si conferma tra le esigenze primarie delle associazioni plurinazionali miste (Colloca 2006, p. 60).

⁸⁵ Si fa riferimento all'incontro del Presidente della Regione Toscana con gli stranieri avvenuto nell'ambito del Meeting antirazzista promosso dall'Arci nel luglio del 2007.

Dalle interviste che sono state effettuate sul territorio emerge, comunque, un generale riconoscimento positivo delle azioni promosse dal Comune e, nel contempo si evidenzia l'assenza di progetti per sensibilizzare all'interculturalità che agiscano in maniera integrata anche sulla comunità di accoglienza, sugli autoctoni.

Firenze è una città grande circa trecentocinquantamila abitanti, Empoli circa cinquantamila. Empoli è tra due realtà, non sa ancora se gestire le cose come Castelfiorentino o come Firenze. Vedi, la popolazione è come quella di Castelfiorentino, ma la città sta diventando grande, la gente è abituata a una mentalità di provincia, gli interessa il posto macchina, ma per la seconda macchina, non per la prima, perché la prima è in garage, e la gente è molto chiusa perché non è preparata per questo discorso degli immigrati [...]. La società non è preparata, quindi la maggior parte degli sforzi che fa il Governo, la Provincia, la Regione e gli enti locali sono tutti sforzi verso l'immigrato per aiutarlo in quello che possono però dimenticano che loro devono lavorare anche con l'italiano, non soltanto con l'immigrato. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Acroterio Multietnico – Empoli]

Come già rilevato nel caso del Comune di Firenze, gli interventi che prevedono il coinvolgimento degli autoctoni risultano ancora parziali. Da parte degli immigrati intervistati si manifesta la difficoltà di vivere in un contesto sociale che presenta ancora numerosi pregiudizi nei confronti dello straniero. In tal senso sembra esserci un problema più generale di disponibilità alla convivenza interculturale che di frequente si scontra con la tendenza, a volte più marcata nei centri medio-piccoli, a 'preservare' la comunità locale da qualunque tentativo di inserimento degli immigrati.

CESVT T



Capitolo 4

Pisa: il protagonismo della Provincia nelle iniziative per l'integrazione

1. La presenza straniera

1.1. L'immigrazione nel contesto provinciale: uno sguardo di insieme

In analogia con quanto effettuato con riferimento al territorio provinciale fiorentino, si propone ora un'analisi dei caratteri assunti dal fenomeno migratorio nell'area della provincia di Pisa, al fine di effettuare una più attenta riflessione sulla particolare configurazione assunta dalle politiche migratorie nel territorio. Secondo i dati Istat, gli stranieri residenti nella provincia di Pisa, al 1° gennaio 2007, sono 22.015 e rappresentano il 5,5% del totale della popolazione residente. Dall'osservazione delle rilevazioni condotte tra il 2003 e il 2007 (tab. 4.1), emerge un aumento progressivo dell'incidenza percentuale della presenza straniera sulla popolazione totale, sebbene i dati relativi alla variazione annuale suggeriscano un'attenuazione dell'incremento.

Tab. 4.1 – Residenti stranieri nella provincia di Pisa dal 2003 al 2007

Data rilevazione	Totale popolazione residente	Stranieri residenti	Incidenza della presenza straniera sul totale della popolazione residente (%)	Variazione annua (%)
1.01.2003	386.466	12.356	3,2	-
1.01.2004	391.145	15.681	4,0	+0,8
1.01.2005	394.101	18.029	4,6	+0,6
1.01.2006	396.792	20.117	5,1	+0,5
1.01.2007	399.881	22.015	5,5	+0,4

Fonte: elaborazione su dati estratti da: *Demografia in cifre*, Istat, 2007, <<http://demo.istat.it/>>.

Secondo la stima del *XVII Dossier Caritas-Migrantes* (2007), al dicembre del 2006, i soggiornanti stranieri nella provincia di Pisa sono 26.775. L'incremento percentuale dei soggiornanti realizzato nel periodo 2005/2006 si attesta al 21,2%, con un valore che supera di ben cinque punti percentuali quello rilevato con riferimento alla provincia di Firenze⁸⁶.

Prendendo in esame la popolazione straniera soggiornante nel territorio provinciale (tab. 4.2) il lavoro si conferma quale principale motivo dell'insediamento (51,5%), seguito dai motivi familiari (37,7%). È comunque da segnalare la forte attrattiva esercitata dall'area pisana nei confronti degli studenti

⁸⁶ Si è già avuto modo di evidenziare come l'incremento della popolazione straniera soggiornante acquisisca particolare significatività nelle province costiere della Toscana dove si registrano valori compresi tra il 27% e il 33,4%, cfr. § 1.1. nel Capitolo 2.

stranieri che realizzano un'incidenza pari al 5,7% dei soggiornanti, dato che, sebbene inferiore a quello rilevato con riferimento alla provincia fiorentina, acquista un peso significativo nel confronto con la media nazionale (2,9%).

Tab. 4.2 – *Motivi della presenza dei soggiornanti nella provincia di Pisa al 31.12.2006*

Motivi	Valore assoluto presenze	Incidenza sul totale dei soggiornanti (%)
Lavoro	13.784	51,5
Famiglia	10.090	37,7
Studio	1.538	5,7
Religione	240	0,9
Residenza	479	1,8
Altri	644	2,4
Totale	26.775	100,0

Fonte: *Immigrazione. Dossier Statistico 2007* (Caritas-Migrantes).

La provenienza degli stranieri nell'area provinciale pisana risulta estremamente diversificata, tuttavia, il profilo etnico dell'immigrazione, individuato ordinando le nazionalità secondo il criterio della numerosità dei gruppi (tab. 4.3), evidenzia che quasi la metà degli stranieri residenti nella provincia (47,9%) appartiene a tre nazionalità: albanese (27,3%), marocchina (11,4%) e senegalese (9,2%). In particolare si rileva una significativa incidenza della comunità albanese, la più rappresentata sulla popolazione straniera complessiva; tale componente acquista nel territorio provinciale pisano un peso percentuale di circa cinque punti superiore a quello registrato con riferimento al contesto regionale (22%). Con un tasso di femminilizzazione della presenza immigrata pari al 47,7%, la provincia di Pisa si pone lievemente al di sotto della media nazionale (49,9%). È opportuno evidenziare che fra le comunità straniere più rappresentate sul territorio provinciale (albanese, marocchina e senegalese) si registrano percentuali non elevate di presenza femminile se confrontate con quelle delle altre nazionalità.

In particolare la componente femminile costituisce il 43,5% degli stranieri provenienti dall'Albania, il 35,2% di quelli provenienti dal Marocco e soltanto il 12,5% degli immigrati di origine senegalese. Nel contempo, fra le dieci nazionalità più rappresentate nel territorio provinciale, emerge il forte tasso di femminilizzazione delle comunità ucraina (86,3%) e polacca (79,1%) e, in maniera più contenuta quello delle comunità tedesca (60%), rumena (59,5%) e filippina (54,7%).

Tab. 4.3 – *Principali nazionalità degli stranieri residenti nella provincia di Pisa*

Paese	Maschi		Femmine		Totale v.a.	Incidenza sulla popolazione straniera residente (%)
	v.a.	%	v.a.	%		
Albania	3.401	56,5	2.690	43,5	6.021	27,3
Marocco	1.633	64,8	886	35,2	2.519	11,4
Senegal	1.773	87,5	254	12,5	2.027	9,2
Romania	544	40,5	799	59,5	1.343	6,1
Filippine	423	45,3	511	54,7	934	4,2
Polonia	150	20,9	568	79,1	718	3,3
Macedonia	377	54,2	319	45,8	696	3,2
Ucraina	90	13,7	566	86,3	656	3,0
Cina	355	54,6	295	45,4	650	3,0
Germania	203	40,0	304	60,0	507	2,3
Altri Paesi	2.527	42,5	3.302	57,5	5.944	27,0
Totale	11.521	52,3	10.494	47,7	22.015	100,0

Fonte: elaborazioni su dati estratti da: *Cittadini Stranieri. Bilancio demografico anno 2006 e popolazione residente al 31 Dicembre*, Istat, <<http://demo.istat.it/str2006/index.html>>.

Secondo i dati Istat, aggiornati al 31 dicembre 2006, tra gli stranieri residenti nella provincia di Pisa si conterebbero 4.529 minori con un'incidenza sul totale della popolazione immigrata pari al 20,6%; un valore leggermente al di sotto della media regionale (21,7%).

Ad integrazione di quanto appena considerato, può essere interessante fare riferimento ai risultati di una recente indagine promossa dalla Provincia di Pisa⁸⁷ in tema di immigrazione. In relazione agli aspetti lavorativi, è da segnalare che la maggioranza degli immigrati ha un lavoro stabile (62,5%), dato che acquista maggiore significatività nell'area del Valdarno Inferiore (77,9%). Al contrario, nella Zona Pisana⁸⁸ si rileva la percentuale più elevata di lavoro precario (16,1%), superiore di cinque punti alla media provinciale (10,1%). Inoltre, il dato medio provinciale evidenzia che oltre il 40% dei lavoratori stranieri è impiegato come operaio generico o specializzato (rispettivamente 30,8% e 11,1%). Anche relativamente all'ambito lavorativo si denota una profonda divergenza tra il Valdarno, in cui la percentuale complessiva di operai raggiunge il 72% circa, e la Zona Pisana dove tale settore registra le percentuali più basse (27,6%). Da evidenziare che, nel territorio provinciale, imprenditori e lavoratori autonomi

⁸⁷ Si fa riferimento alla ricerca condotta dall'Istituzione Centro Nord-Sud in collaborazione con l'Osservatorio per le Politiche Sociali, i cui risultati sono raccolti nel volume, a cura di M. Casarosa, *Gli immigrati in provincia di Pisa. Lavoro, qualità della vita, cittadinanza*, Pisa, 2005. Tale indagine ha coinvolto un campione di immigrati extracomunitari costituito da 455 persone e approfondito alcune questioni che mostrano una certa rilevanza in relazione ai processi di integrazione, in particolare: i bisogni manifestati dagli stranieri, il rapporto con le istituzioni, le caratteristiche lavorative e professionali, i rapporti con i paesi di origine, la storia migratoria, il tempo libero, la socialità e le visioni culturali.

⁸⁸ Per Zona Pisana s'intende la Zona socio-sanitaria Pisana che comprende i Comuni di Calci, Cascina, Fauglia, Lorenzana, Orciano Pisano, Pisa, S. Giuliano Terme, Vecchiano e Vicopisano. Tali Comuni fanno parte dell'omonima Società della Salute (Zona Pisana) nell'ambito della quale, come si avrà modo di vedere in seguito, sono predisposti servizi e interventi per gli stranieri.

raccontano il 15% degli occupati stranieri.

In merito alla condizione abitativa, si rileva che il 77% degli immigrati intervistati vive in appartamenti dotati di servizi essenziali; la percentuale più bassa interessa la Zona Pisana (64%) dove si evidenzia una componente significativa di stranieri che non sono né in affitto né hanno una casa di proprietà, ma risultano ospitati presso un'abitazione. Tale aspetto sembrerebbe accreditare l'ipotesi di una maggiore precarietà abitativa nella Zona Pisana.

Un altro aspetto indagato nell'ambito della ricerca è stato quello relativo alla formazione professionale e, più in generale, ai bisogni formativi manifestati dagli interlocutori stranieri. Sul punto è emerso che i corsi più richiesti da parte degli immigrati sono quelli di alfabetizzazione informatica e di lingua italiana. Si registra, inoltre, un significativo orientamento verso i corsi che sono rivolti al sostegno nella promozione dell'attività imprenditoriale, al commercio e all'avvio di attività nel paese di origine. Un dato significativo emerge, infine, dal giudizio sui servizi espresso dagli stranieri. In particolare sono ritenuti di livello "più che sufficiente" (Casarosa 2005, p. 48) il Servizio Anagrafe, le strutture ospedaliere e i medici di famiglia. Il giudizio in assoluto più negativo è quello relativo ai servizi prestati dalla Questura, per come evidenziato dagli autori del rapporto di ricerca:

si tratta di una situazione piuttosto normale ed in parte dovuta alla strategicità e alla complessità del tipo di servizio che la Questura è chiamata ad offrire agli immigrati (*ibidem*).

Le difficoltà incontrate nel relazionarsi con la Questura sono confermate dalle risposte alla domanda su quali dovrebbero essere le funzioni degli sportelli informativi attivi presso i Comuni. La maggioranza degli intervistati afferma che tali sportelli dovrebbero incrementare i rapporti con gli altri enti, iniziando proprio dalla Questura, quale

segnale [...] di una domanda di mediazione e di supporto nel disbrigo delle pratiche che precede anche il soddisfacimento dei bisogni essenziali quali la ricerca della casa o del lavoro (*ibi*, p. 49).

1.2. L'immigrazione nella Zona Pisana e nel capoluogo

Sembra opportuno soffermarsi sui caratteri assunti dalla presenza straniera nella Zona Pisana, poiché questa risulta tra le aree territoriali della provincia maggiormente interessate dal fenomeno migratorio. Infatti, come emerge dai dati Istat, aggiornati al dicembre 2006, nella Zona Pisana converge oltre il 46% della presenza straniera residente nella provincia di Pisa, con una significativa concentrazione nel comune di Pisa che, da solo, assorbe il 30% circa dell'immigrazione provinciale.

Tab. 4.4 – Residenti stranieri nei comuni della Zona socio-sanitaria Pisana

Comune	Totale popolazione residente al 31.12.2006	Popolazione straniera residente al 31.12.2006	Incidenza della presenza straniera sul totale della popolazione residente (%)	Popolazione straniera residente al 31.12.2005
Calci	6.207	236	3,8	221
Cascina	41.406	1.687	4,0	1.583
Fauglia	3.320	117	3,5	104
Lorenzana	1.189	34	2,9	29
Orciano Pisano	602	12	2,0	7
Pisa	87.166	6.420	7,4	5.900
S.Giuliano Terme	31.010	1.040	3,3	998
Vecchiano	12.054	386	3,2	369
Vicopisano	8.174	316	3,9	248
Totale	191.128	10.248	5,4	9.459

Fonte: elaborazione su dati estratti da: *Demografia in cifre*, Istat, 2007, <<http://demo.istat.it/>>.

Nei comuni della Zona Pisana si rileva un'incidenza media degli stranieri residenti sulla popolazione totale del 5,4% (tab. 4.4), un valore sostanzialmente in linea con la media provinciale (5,5%). Tuttavia la distribuzione della presenza straniera mostra una significativa differenza tra il comune di Pisa e gli altri comuni della Zona. L'incidenza percentuale della popolazione straniera sulla popolazione residente nel comune di Pisa raggiunge un valore pari al 7,4%, laddove negli altri comuni tale valore oscilla tra il 2% e il 4%.

Così come nel caso del territorio provinciale fiorentino, anche in quello pisano, il comune capoluogo si conferma quale principale polo di attrazione della presenza straniera. Confrontando le rilevazioni relative al 2005 e al 2006, si evidenzia che il comune di Pisa registra un incremento annuo degli stranieri residenti pari all'8,8%, laddove nel capoluogo fiorentino tale valore si attesta al 7,4%.

Esaminando il profilo etnico dell'immigrazione nel comune di Pisa, si rileva che le due comunità più numerose, l'albanese e la filippina, da sole rappresentano il 27% circa dell'immigrazione nel territorio comunale (tab. 4.5). È da evidenziare, inoltre, che la comunità marocchina, la seconda per numerosità a livello provinciale, risulta quantitativamente poco rappresentata nel contesto comunale di Pisa.

Tab. 4.5 – *Principali nazionalità degli stranieri residenti nel comune di Pisa*

Paese	Maschi		Femmine		Totale	Incidenza sulla popolazione straniera residente (%)
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	
Albania	606	55,9	479	44,1	1.085	16,9
Filippine	297	46,5	342	53,5	639	9,9
Macedonia	162	48,8	170	51,2	332	5,1
Polonia	67	20,9	254	79,1	321	5,0
Senegal	268	89,6	31	10,4	299	4,7
Romania	107	36,9	183	63,1	290	4,5
Ucraina	27	10,1	241	89,9	268	4,2
Bangladesh	194	74,3	67	25,7	261	4,1
Marocco	153	64,0	86	36,0	239	3,7
Cina	124	52,8	111	47,2	235	3,7
Altri Paesi	1.052	43,0	1.399	57,0	2.451	38,2
Totale	3.057	47,6	3.363	52,4	6.420	100,0

Fonte: elaborazioni su dati estratti da: *Cittadini Stranieri. Bilancio demografico anno 2006 e popolazione residente al 31 Dicembre*, Istat, <<http://demo.istat.it/str2006/index.html>>.

In merito alla caratteristiche socio-demografiche, sembra opportuno evidenziare che la componente femminile rappresenta il 52,4% degli stranieri residenti nel comune di Pisa, laddove, con riferimento al contesto provinciale tale percentuale si attesta al 47,7%. Fra le nazionalità che presentano l'incidenza più significativa della componente femminile vi sono l'ucraina (89,9%), la polacca (79,1%) e la rumena (63,1%). Al contrario si evidenzia una predominanza della componente maschile, in particolare, nelle comunità senegalese (89,6%), bangladesese (74,3%) e marocchina (64%).

Con riferimento alla distribuzione della popolazione straniera nel territorio comunale, sembra opportuno sottolineare la significativa concentrazione nel quartiere della Stazione centrale⁸⁹.

2. La politica locale e l'immigrazione

In via preliminare, vista la specificità del contesto pisano rispetto agli altri contesti locali finora esaminati, sembra opportuno effettuare alcune precisazioni. L'assenza di un assessorato con competenze specifiche in materia di immigrazione a livello comunale e, di contro, la presenza di tale attore di governo presso la Provincia è fra le ragioni che ha suggerito un'analisi delle politiche per gli stranieri poste in essere dall'Amministrazione provinciale. Si ritiene, infatti, che il contesto pisano costituisca un caso significativo proprio in virtù del protagonismo della Provincia in tale settore di *polices*. Nei Comuni della Zona Pisana le competenze in materia di immigrazione tendono a frammentarsi nella molteplicità dei settori interni all'Amministrazione. Di contro nell'ambito della Provincia l'esistenza di un apposito assessorato e di un ente strumentale di cui tale ufficio si avvale per la gestione delle politiche per gli immigrati sono

⁸⁹ Tale dato emerge, altresì, nella *Relazione programmatica e gestionale-2008*, dell'Istituzione Centro Nord-Sud, in part. il § 3.5, p. 32. Il documento è consultabile alla pagina *web*: <<http://www.centronordsud.it>>

elementi che contribuiscono a determinarne il protagonismo nel governo locale dell'immigrazione. Sembra opportuno segnalare che una tale organizzazione dell'ente provinciale rappresenta, altresì, un caso piuttosto particolare nel contesto regionale toscano: fra le Province della regione, soltanto quelle di Pisa e Pistoia registrano la presenza di un assessorato con delega all'immigrazione, mentre nel caso di Arezzo è presente un assessorato con delega in materia di multiculturalità. Tuttavia, come si avrà modo di evidenziare nelle pagine che seguono, l'Amministrazione provinciale non è coinvolta nella gestione e nell'erogazione dei servizi alla persona che sono invece di competenza comunale. Come già rilevato nell'ambito della letteratura socio-politologica, il settore dei servizi registra un incremento dell'utenza straniera e pone nuove sfide al *welfare* locale (Campomori 2006). Come si vedrà oltre si è ritenuto opportuno approfondire, pertanto, le dinamiche di tali 'sfide' con riferimento alla Zona Pisana, l'area nella quale converge la maggior parte dell'immigrazione presente sul territorio provinciale. Nella presente sezione, invece, si fa essenzialmente riferimento all'approccio dell'Amministrazione provinciale alla questione immigrazione.

2.1. Le priorità della Provincia sulla questione immigrazione

Nell'ambito dell'Amministrazione provinciale pisana è istituito un apposito Assessorato con delega all'immigrazione. L'Assessore attualmente in carica, responsabile del settore immigrazione dal 1999, ha, inoltre, competenze in materia di politiche sociali e giovanili, associazionismo, volontariato, Terzo Settore, pari opportunità, sviluppo di forme di partecipazione e cittadinanza attiva.

Sembra interessante soffermarsi sulla particolare connotazione attribuita dall'Assessore al termine "integrazione". In particolare privilegiando l'uso del termine "interazione" in luogo di "integrazione", l'Assessore nota la centralità di aspetti, quali la reciprocità del processo e la necessità del confronto tra soggetti, stranieri ed italiani, in un quadro di pari opportunità.

Più che di 'integrazione' mi piace parlare di 'interazione', perché la parola integrare mi dà l'idea che qualcuno debba perdere un po' della sua identità e delle sue caratteristiche [...]. Preferisco utilizzare la parola interazione che mi dà più un'idea dei migranti come risorsa non solo economica, che è di solito l'aspetto che si tende a privilegiare e a valorizzare della popolazione migrante, ma soprattutto come risorsa anche culturale, umana e sociale; [...] come una sorta di confronto alla pari tra vari soggetti per garantire quei diritti e quei principi di pari opportunità per tutte le persone. [Intervista all'Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Si nota, pertanto, la volontà di valorizzare il contributo che i *nuovi cittadini* possono apportare alla comunità residente e agevolare il confronto tra i soggetti

italiani e stranieri presenti sul territorio. Una tale impostazione trova conferma nella constatazione di un necessario ripensamento dei servizi in una logica multiculturale.

Intanto bisogna partire da un dato oggettivo: in Italia, in Toscana e anche nella Provincia di Pisa, il fenomeno migratorio è un fenomeno che ha assunto le caratteristiche della strutturalità e della stabilità [...], non è più un fenomeno emergenziale o un fenomeno straordinario. C'è una presenza costante di cittadine e cittadini immigrati che convivono già con noi [...] di fatto siamo in una società, in una comunità che è multiculturale. Questo impone un ripensamento dei servizi in una logica che sia multiculturale e interculturale. Ciò non vuol dire che non ci devono essere servizi specifici, penso a tutta la rete degli sportelli che sono nati nel nostro territorio, che sono una quarantina, e che sono rivolti nello specifico ai cittadini migranti. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Il riconoscimento dei caratteri strutturali acquisiti dalla presenza immigrata sul territorio si ritiene che debba favorire una trasformazione dei servizi erogati dalle amministrazioni locali, tuttavia, è necessario predisporre servizi specificamente rivolti all'utenza straniera come, ad esempio, quelli di carattere informativo. Il superamento di una visione emergenziale del fenomeno migratorio favorisce la differenziazione dei servizi erogati dagli enti locali secondo un'ottica multiculturale. Al contempo, si riconosce la complementarietà dei servizi di "primo accompagnamento", come ad esempio gli sportelli informativi, poiché

attraverso queste azioni l'utente straniero viene accompagnato a una maggiore consapevolezza dei propri diritti, a una migliore conoscenza delle regole di funzionamento dei servizi pubblici e – conseguentemente – acquisisce tutti quegli strumenti conoscitivi necessari per muoversi autonomamente tra i servizi del territorio (Longo e Tanzi 2007, p. 78).

Sebbene il fenomeno migratorio nella provincia di Pisa abbia acquisito caratteri strutturali, va, inoltre, evidenziato che il tasso di incremento della popolazione straniera mostra un'incidenza significativa di nuovi arrivi. Nel contesto pisano, così come nella maggior parte dei contesti locali (Caponio 2006), si vengono ad intrecciare percorsi di insediamento diversificati che richiedono una complementarietà di strategie di "prima" e "seconda accoglienza".

Nel capitolo introduttivo, si è avuto modo di evidenziare come, nel contesto italiano, la definizione e l'erogazione dei 'servizi alla persona' sia essenzialmente di competenza delle amministrazioni comunali, cosicché sono essenzialmente tali livelli territoriali di governo a doversi confrontare con una nuova utenza e una nuova domanda di servizi in virtù del progressivo incremento della presenza straniera. Ciononostante, come emerge dall'intervista all'Assessore,

l'Amministrazione provinciale, in forza della collaborazione con gli altri enti del territorio, può svolgere un ruolo di promozione e agevolazione delle strategie di differenziazione dei servizi operate dalle amministrazioni comunali.

Noi non abbiamo, come Provincia, competenza di gestione diretta dei servizi, però abbiamo stimolato e sostenuto finanziariamente la sperimentazione [...], per esempio, della presenza dei mediatori linguistico-culturali nei servizi sociali e sanitari [...]. Tutte le volte che noi diamo un'informazione su qualche attività o su qualche servizio cominciamo a pensare che l'informazione va fatta in più lingue [...]; i nostri volantini e i nostri manifesti li facciamo in minimo sette/otto lingue che sono le lingue più diffuse nel nostro territorio. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

È possibile ipotizzare che l'impegno dell'Amministrazione nel promuovere un'informazione nelle lingue maggiormente diffuse sul territorio, oltre ad avere un'utilità pratica per i soggetti stranieri, possa contribuire a legittimare la presenza dei *nuovi cittadini* nell'immaginario collettivo della comunità residente. Si è più volte richiamata la trasversalità della *issue* immigrazione fra assessorati diversi: la volontà di affrontare tale problematica sembra trovare spazio nell'ambito dell'Amministrazione provinciale pisana. L'impegno dell'Assessorato nel promuovere un approccio intersettoriale si collega alla decisione politica di superare una visione assistenzialistica e di porre le basi per una programmazione di lungo periodo.

Io ritengo [...] che ci sia bisogno di affrontare il fenomeno migratorio, in maniera di programmazione e in maniera lungimirante e che ci sia soprattutto la necessità di un approccio che sia intersettoriale. Gli immigrati non devono essere pensati come una questione meramente sociale, bisogna uscire da una logica assistenzialistica e puntare [...] sul concetto della garanzia dei diritti [...]. La sfida, che ancora non è vinta – lo dico come autocritica anche nei confronti della mia Istituzione – è ragionare in maniera più trasversale [...] per tutti i cittadini ma in maniera particolare per la questione dell'immigrazione. È una sfida che ancora ha dei forti elementi di criticità, ma bisogna assolutamente far interagire le politiche sociali, con le politiche del lavoro e della formazione professionale, con le politiche della casa, dell'istruzione, della cultura e anche con le politiche dell'assetto del territorio. Vanno ripensati, da un punto di vista urbanistico e territoriale, le città e i quartieri. Sul territorio della provincia di Pisa risiedono oltre 23.000 stranieri, questo impone, soprattutto ai comuni, di ripensare anche l'assetto urbanistico delle città. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Si è già avuto modo di constatare come la gestione degli spazi urbani acquisisca particolare rilevanza nei contesti locali caratterizzati da un'alta

incidenza della presenza straniera. Nel caso del comune di Firenze le politiche di assetto del territorio sono chiamate in causa per una sostanziale carenza di luoghi di aggregazione per le comunità straniere. Come si avrà modo di vedere, nell'area pisana, e soprattutto nel comune di Pisa, la concentrazione delle fasce più disagiate della presenza straniera in alcuni quartieri evidenzia una tendenza alla segregazione che contribuisce ad alimentare una percezione di insicurezza diffusa negli autoctoni residenti.

Si è già fatto riferimento al ruolo svolto dall'Amministrazione provinciale nell'ambito delle politiche locali per gli immigrati, che pur non avendo competenze dirette sulla gestione dei servizi, tende a promuovere e sostenere le azioni dei comuni, al fine di realizzare un'offerta che valorizzi una logica multiculturale e interculturale. A tale proposito assume particolare centralità il rapporto che la Provincia instaura con le amministrazioni comunali. Come rivela l'Assessore, l'Ente provinciale si configura come un punto di riferimento per i Comuni del territorio che ne riconoscono il ruolo di coordinamento.

Con i Comuni sulle tematiche dell'immigrazione c'è un forte lavoro di coordinamento; i Comuni quando c'è una questione sull'immigrazione ci chiamano, riconoscono alla Provincia un ruolo di coordinamento su queste politiche. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Con riferimento alla Provincia di Pisa va, inoltre, evidenziato che nell'ambito dell'Amministrazione è previsto un meccanismo di coordinamento permanente con gli enti locali del territorio⁹⁰, a conferma della volontà politica di promuovere le politiche per gli immigrati in un'ottica di collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo.

Per ciò che concerne i rapporti della Provincia con i soggetti del Terzo Settore, si evidenzia il ruolo di questi ultimi nella raccolta di un patrimonio informativo utile nell'impostazione delle *policies*. Permane, tuttavia, un ruolo di centralità dell'Amministrazione pubblica nella programmazione degli interventi.

Io sono convinta che la titolarità della programmazione spetta agli enti pubblici che sono responsabili, però è vero che è indispensabile il lavoro con il Terzo Settore. Non ne potrei fare a meno come valore aggiunto e come valore integrativo; sono le 'antenne' del territorio e quindi intuiscono maggiormente quelli che sono i bisogni e le esigenze [...] anticipano anche quelli che possono essere i bisogni e quindi rappresentano un valore aggiunto indispensabile e importantissimo. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Nelle pagine che seguono si avrà modo di constatare che la volontà di un'azione concertata con i soggetti del Terzo Settore ha dato vita a numerose esperienze

⁹⁰ Si tratta del Tavolo di coordinamento provinciale per l'immigrazione al quale partecipano, oltre agli enti locali, la Questura, la Prefettura, la Direzione del lavoro e i sindacati.

di collaborazione tra questi e l'Amministrazione provinciale, oltre che ad azioni di sostegno specificamente rivolte all'associazionismo *di immigrati*. La volontà politica dell'Amministrazione provinciale di istituire dei meccanismi di partecipazione dei migranti alla vita pubblica locale ha dato luogo, inoltre, a diverse esperienze di partecipazione politica, seppure nel quadro di una normativa nazionale che, come si è visto, impone dei limiti effettivi agli organi di rappresentanza degli stranieri.

Una delle cose che mi sono posta quando la presenza degli immigrati è diventata veramente strutturata è stata: qual è la maggiore forma di interazione e di integrazione? È quella di farli partecipare alla vita politica, intesa come *polis*, come appartenenza alla comunità [...]. Quindi bisognava trovare delle forme di rappresentanza con cui l'Amministrazione comunica e cerca di sapere quali sono le questioni. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Per concludere, è opportuno soffermarsi brevemente sulla tipologia di finanziamenti di cui si avvale l'Amministrazione al fine di strutturare gli interventi a favore degli immigrati. L'assenza di finanziamenti derivanti dalla gestione diretta dei servizi impone all'Amministrazione una strategia di ricerca dei fondi ad ampio raggio.

I fondi provinciali non sono moltissimi perché non abbiamo competenze di assistenza o di gestione diretta. La Regione ci riconosce un ruolo in questo senso, e poi stiamo dietro a tutti i bandi ministeriali e dell'Unione europea. Ce lo vengono a chiedere le associazioni di volontariato [di sostenerle nella presentazione dei progetti, *ndr*]. Scegliamo uno o due progetti che riguardano l'immigrazione e li sosteniamo. Li gestiscono le associazioni e noi diamo un contributo. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

L'Amministrazione svolge, in particolare, una funzione di sostegno alle associazioni *di stranieri* nella presentazione di progetti che concorrono a bandi pubblici, mediante la Consulta dell'Immigrazione, come si avrà modo di vedere di seguito.

2.2. La Consulta dell'Immigrazione e il Consiglio degli Stranieri

Nel 1999 la Provincia di Pisa ha costituito un organismo strumentale per la gestione delle politiche di immigrazione, l'Istituzione Centro Nord-Sud⁹¹. La costituzione del primo organo di rappresentanza degli stranieri, la Consulta provinciale dell'Immigrazione, è nata nel corso del 2001, per l'esigenza di avviare un percorso di coinvolgimento delle comunità straniere nelle attività dell'*Istituzione* (Casarosa 2005, p. 113). In tal senso la Provincia di Pisa ha

⁹¹ Sull'Istituzione Centro Nord-Sud, cfr. § 3.1.1. nel presente Capitolo.

promosso esperienze di partecipazione politica degli stranieri a partire dal 2002. La costituzione della Consulta è stata preceduta da un'attività di ricerca sui regolamenti e sul funzionamento delle Consulte di stranieri già operanti in altri contesti italiani. Sulla base di tale approfondimento sono state effettuate delle scelte di carattere operativo e, in particolare, si è optato per una composizione 'mista' della Consulta, costituita da rappresentanti stranieri e soggetti istituzionali. Per quanto riguarda i rappresentanti degli stranieri, è stato previsto che fossero nominati in forma autogestita dalle stesse comunità ufficialmente costituite. A tale proposito è opportuno sottolineare come l'istituzione della Consulta abbia promosso la costituzione di comunità anche fra quei gruppi di stranieri non ancora organizzati, e

mentre i Presidenti delle comunità formalmente costituite collaboravano già in qualche modo con l'*Istituzione*, per i gruppi di stranieri ancora non organizzati l'individuazione dei *leaders* o delle persone impegnate per le loro comunità è stata più difficile. Attraverso le associazioni e gli enti operanti sul territorio, i mediatori culturali e altri contatti è stato possibile tuttavia arrivare a definire lo *status* di organizzazione delle più grandi comunità straniere e a trovare persone disposte a lavorare per la costituzione delle loro comunità (*ibi*, p. 114, corsivo mio).

Nell'ottobre del 2003 è stata, pertanto, insediata la Consulta. Oltre a prevedere il coinvolgimento dei rappresentanti degli immigrati tale organo è composto da rappresentanti dell'Amministrazione provinciale, della Questura, della Prefettura, delle Asl 5, 6 e 11, delle organizzazioni sindacali, della Direzione provinciale del Lavoro, del Servizio Politiche del Lavoro della Provincia di Pisa e delle Conferenze dei Sindaci della provincia di Pisa. Le comunità straniere attualmente rappresentate nell'ambito di tale organo sono diciassette⁹².

Lo scopo della Consulta è quello di "favorire l'incontro e il dialogo sia fra i soggetti stranieri provenienti da diversi contesti culturali sia fra gli immigrati e la società di accoglienza" (Regolamento della Consulta dell'Immigrazione, art. 9). In tale prospettiva la Consulta realizza le seguenti attività: a) promuove la formazione delle comunità straniere ed il dialogo fra queste; b) svolge attività orientate alla diffusione dell'informazione e alla creazione di una rete fra gli stranieri, gli enti e le associazioni attivi nell'ambito dell'immigrazione; c) opera in favore dell'integrazione degli stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria; d) raccoglie informazioni e svolge ricerche su tematiche di volta in volta individuate; e) fornisce alle associazioni di stranieri la consulenza necessaria per redigere e sviluppare progetti per i quali siano richiesti contributi pubblici e, infine, f) promuove dibattiti e seminari informativi sulle tematiche

⁹² Si tratta della comunità albanese, argentina, bangladesi, brasiliana, cinese, cubana, eritrea, filippina della Guinea equatoriale, indiana, marocchina, palestinese, rom, russa, senegalese, somala e tunisina, cfr. <<http://www.centronordsud.it/consulta.htm#composizione>>.

dell'intercultura e dell'immigrazione. È opportuno sottolineare che la Consulta si adopera in maniera costante per sostenere l'associazionismo straniero, promuovendo la creazione di comunità ed associazioni e fornendo consulenze in materia di redazione di progetti.

L'esperienza della Consulta, tuttora attiva, è stata successivamente affiancata dal Consiglio degli Stranieri della Provincia di Pisa. Tale organo nasce, come riferisce l'Assessore, da una proposta espressa nell'ambito della Consulta, oltre che dalla volontà politica dell'Amministrazione provinciale.

Nell'ambito della Consulta mi dissero: "Assessore perché non si fa il Consiglio degli Stranieri come a Firenze?". [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Nel marzo del 2004, con delibera del Consiglio provinciale⁹³, è stato approvato il Regolamento del Consiglio degli Stranieri. Alle prime elezioni, tenutesi nel marzo del 2006, si è registrata un'affluenza alle urne del 23,5%.

Sul tema è opportuno sottolineare che, nel febbraio del 2006, il Consiglio provinciale di Pisa ha approvato una modifica dello Statuto provinciale al fine di riconoscere il diritto di elettorato attivo e passivo agli apolidi, ai cittadini di ciascun Paese membro dell'Unione europea e a quelli con cittadinanza di Stati extracomunitari che possiedano regolare residenza in un comune della provincia di Pisa, o che siano in possesso della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno da almeno cinque anni. Tale delibera è stata annullata con un Decreto del Presidente della Repubblica, approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2006, perché in violazione dell'unità dell'ordinamento.

Come già rilevato con riferimento agli organi di rappresentanza degli stranieri dei Comuni di Firenze ed Empoli, il Consiglio degli Stranieri della Provincia di Pisa ha funzioni esclusivamente consultive. Al Presidente è riconosciuto il ruolo di consigliere aggiunto presso il Consiglio provinciale e le Commissioni consiliari; in tali occasioni si prevede che sia corrisposto il gettone di presenza o il rimborso spese.

Abbiamo cercato di riconoscere il più possibile al consigliere aggiunto gli stessi diritti degli altri consiglieri, eccetto quello di voto perché è impossibile. Anche le partecipazioni alle Commissioni consiliari sono retribuite. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

Ancora una volta emergono i limiti imposti dalle disposizioni nazionali nei confronti delle politiche locali in tema di integrazione politica degli stranieri. Gli organi di rappresentanza degli stranieri, come nelle altre realtà locali prese in esame dalla presente ricerca, si rendono necessari per colmare un *deficit* di partecipazione politica e, tuttavia, devono limitarsi ad una funzione consultiva.

⁹³ Deliberazione del Consiglio provinciale n. 27, del 1° marzo 2004.

Il Presidente del Consiglio degli Stranieri ha riferito, inoltre, dei disagi incontrati nel gestire un organo che presuppone una partecipazione non retribuita dei membri. In particolare, la rappresentanza degli stranieri assume un carattere volontario e risente delle medesime problematiche incontrate dall'associazionismo straniero⁹⁴. Come rivela il Presidente, il tempo dedicato al Consiglio è, non di rado, tempo sottratto al lavoro o alla famiglia.

Il Consiglio deve essere un 'ago che cuce', ma sarà molto difficile. Non si può fare un vero Consiglio se i consiglieri non hanno il tempo. Molti stranieri fanno lavori che durano dodici, tredici ore al giorno, questi hanno altri pensieri che il Consiglio. Tra i consiglieri che abbiamo, quattro o cinque, lavorano nelle концерie o alle Piagge e sono liberi solo il sabato, in più hanno anche la famiglia, quindi il sabato e la domenica lo dedicano alla famiglia, non hanno tempo di fare il Consiglio [...]. Quando si parla del Consiglio, delle associazioni, della partecipazione se non c'è anche il denaro l'immigrato non ti può seguire, perché ha lasciato una famiglia alle spalle, ha voluto migliorare la sua vita, dunque non può fare volontariato come si deve [...]. I consiglieri comunali, provinciali, regionali italiani guadagnano sul lavoro [di consigliere, *ndr*], noi immigrati se lo dobbiamo fare dobbiamo avere gli stessi diritti. [Intervista al Presidente del Consiglio degli Stranieri della Provincia di Pisa]

Nonostante l'impegno nelle attività del Consiglio sia vissuto con forte dedizione e si riconosca il ruolo che tale organo potrebbe svolgere nel promuovere l'integrazione dei cittadini immigrati, i limiti operativi sono evidenti. La mancanza di risorse adeguate a remunerare i rappresentanti eletti costituisce un indiscutibile fattore di debolezza degli organi di rappresentanza degli stranieri (Borghi 2007).

C'è il gettone per il presidente ma se devo prendere il gettone del rimborso mentre ho un contratto di lavoro, una volta, due volte il mio datore di lavoro mi lascia uscire ma la terza volta si annoia perché il gettone non va in tasca sua. [Presidente del Consiglio degli Stranieri della Provincia di Pisa]

Lo stesso gettone di presenza riconosciuto al Presidente non sembra sufficiente a colmare i disagi che, a lungo termine, possono insorgere dalle continue richieste di permessi al datore di lavoro al fine di partecipare alle riunioni previste.

⁹⁴ Come già evidenziato da un rappresentante straniero dell'associazionismo operante nel comune di Empoli, "l'immigrato non ha la cultura dell'associazionismo che avete voi [italiani, *ndr*]. Quindi una persona che va ad una associazione, che perde il suo tempo, anche mezza giornata al mese e poi magari ha anche da sborsare qualche cosa e alla fine non ha niente, non ottiene nulla [...]. L'immigrato arriva qui con la cultura che deve guadagnare qualche cosa anche il minimo indispensabile" [Intervista al Rappresentante dell'associazione per stranieri Acroterio Multietnico – Empoli].

È opportuno sottolineare, quindi, l'impegno politico dell'Amministrazione provinciale nel dotarsi di interlocutori stranieri, prima mediante la Consulta e successivamente con l'istituzione del Consiglio, ed il ruolo avuto nell'avviare un dibattito sul riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo a livello amministrativo per gli immigrati residenti⁹⁵.

3. Le politiche locali per gli immigrati

Di seguito si presenta un'analisi degli interventi per gli stranieri posti in essere dall'Amministrazione provinciale di Pisa. Come già anticipato, per fornire un quadro sufficientemente esaustivo dell'*offerta di integrazione* nell'ambito del territorio pisano non si può prescindere dall'esaminare le iniziative poste in essere dalle amministrazioni comunali. A tale proposito, nella presente sezione sarà effettuata anche un'analisi dei principali interventi che si rivolgono alla popolazione straniera nell'ambito della Zona Pisana.

3.1. Il ruolo della Provincia

Come si è già avuto modo di constatare l'impegno dell'Amministrazione provinciale nel promuovere le forme di coordinamento dei soggetti coinvolti dalla *issue* immigrazione ha rappresentato uno degli stimoli che hanno portato alla costituzione della Consulta dell'Immigrazione. È opportuno evidenziare che, sempre nell'ambito della Provincia, è stato istituito, come ricordato in precedenza, anche un Tavolo di coordinamento dell'immigrazione.

Un *Tavolo* che nacque nel 2002-2003, in virtù del fatto che in Questura c'erano delle grossissime file di immigrati per avere il rilascio del permesso di soggiorno. I Comuni chiamavano la Provincia, gli immigrati erano inquieti, giustamente. Abbiamo organizzato un Tavolo che ha messo insieme le varie competenze [...], un Tavolo che non è teorico, che affronta le questioni migratorie rispetto sia all'aggiornamento normativo ma rispetto anche a problematiche concrete [...]. Abbiamo creato un sistema territoriale che affronta il fenomeno migratorio [...]: la Questura viene, si confronta con gli immigrati, con le associazioni, con i sindacati e i Comuni e sono questi enti che di fronte ad una qualsiasi novità normativa, organizzano, su sollecitazione della Provincia, percorsi formativi per tutti gli operatori degli sportelli che devono poi dare l'informazione agli immigrati [...]. Il Tavolo ancora esiste ed è partecipatissimo, è il sintomo che funziona. [Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa]

⁹⁵ In merito sembra opportuno evidenziare che anche il Comune di Pisa ha introdotto norme relative al riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo per cittadini extracomunitari con una delibera del giugno 2006 che è stata annullata perché in violazione dell'unità dell'ordinamento – come nel caso della deliberazione del Consiglio provinciale – con un Decreto del Presidente della Repubblica del 16 gennaio 2008.

Nell'ambito del *Tavolo*, sono previsti quattro gruppi tematici fra cui: il Gruppo Casa, il Gruppo Lavoro e formazione professionale, il Gruppo Sanità, donne e minori e il Gruppo Partecipazione, Associazionismo e Rete Welcome. Sempre con riferimento al ruolo di coordinamento svolto dalla Provincia nell'ambito delle politiche per gli immigrati, è opportuno segnalare che l'Amministrazione è attiva fin dai primi anni del Duemila nel coordinamento della *Rete di sportelli di assistenza gratuita* che si rivolgono agli stranieri. Si tratta di un'esperienza avviata nel 2001 con il progetto formativo *Welcome*, rivolto agli operatori degli sportelli per stranieri e cofinanziato dalla Regione Toscana⁹⁶. Il progetto ha visto la collaborazione della Provincia di Pisa con la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa e con il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Pisa. Lo scopo del percorso di formazione è stato innanzitutto quello della realizzazione di un *network* tra sportelli e servizi rivolti ai cittadini immigrati. Nell'ambito del corso formativo è stata promossa, inoltre, l'implementazione di sistemi di monitoraggio in virtù di una 'scheda utente' già elaborata nell'ambito del Tavolo di coordinamento dell'immigrazione.

La scheda, validata in occasione del corso di formazione, è tesa a rilevare oltre ai bisogni di informazione e di servizi che portano il cittadino immigrato a rivolgersi agli sportelli, i dati socio-demografici, il progetto migratorio e le risorse del cittadino stesso (titolo di studio, formazione professionale, esperienze lavorative etc.) (Guazzini 2005, p. 5).

Mediante un impegno permanente della Provincia, la *Rete degli sportelli* è giunta, nel corso degli anni, ad una sua strutturazione, oltre che ad una diffusione sul territorio con circa cinquanta punti informativi. Questo ha contribuito a configurare la *Rete Welcome dei Centri di assistenza gratuita per immigrati* come un interlocutore accreditato per soggetti quali la Prefettura, la Questura e la Direzione provinciale del Lavoro con i quali, nel corso del 2005, la Provincia ha sottoscritto un protocollo d'intesa. Gli sportelli attualmente attivi sul territorio sono gestiti da enti locali, patronati, associazioni *per* e *di* immigrati e soggetti del privato sociale.

In merito alla strutturazione delle politiche per gli immigrati, l'Amministrazione provinciale si avvale, come detto in precedenza, di un ente strumentale, l'Istituzione Centro Nord-Sud, designato nel 1999 mediante delibera del Consiglio provinciale⁹⁷. Le iniziative realizzate, a partire dal 1999, sono state numerose e in questa sede non risulta possibile effettuarne una ricostruzione completa⁹⁸. Tuttavia nelle pagine che seguono si cercherà di rendere conto delle

⁹⁶ I risultati della prima fase di tale iniziativa sono stati raccolti in una pubblicazione realizzata dall'Istituzione Centro Nord-Sud, a cura di E. Rossi, *Welcome: idee e proposte per l'integrazione degli stranieri nel territorio pisano*, Provincia di Pisa, Pisa, 2005.

⁹⁷ Delibera del Consiglio provinciale n. 68 del 26 aprile 1999.

⁹⁸ Per un approfondimento delle iniziative realizzate fino al 2004 si rimanda alla pubblicazione a cura di

principali linee di intervento dell'*Istituzione*, facendo riferimento ad alcune delle attività finora realizzate ed a quelle previste per l'anno 2008.

3.1.1. L'Istituzione Centro Nord-Sud: sinergie tra l'Amministrazione e il Terzo Settore

In via preliminare va evidenziato che

la Provincia di Pisa è impegnata in modo diretto, fin dal 1989 e, a partire dal 1994 attraverso l'associazione 'Centro Nord-Sud' nata dalla volontà congiunta della Provincia di Pisa e dell'associazione 'Africa Insieme', in attività di cooperazione e di solidarietà internazionale (Marianetti 2004, p. 5).

Nel corso del 1999 "a fronte della sempre maggiore complessità delle azioni messe in atto, lo strumento dell'associazione si mostrò inadeguato" (*ibidem*). A tale proposito, come si è già detto, la Provincia ha provveduto ad una 'istituzionalizzazione' dell'esperienza associativa con la costituzione dell'Istituzione Centro Nord-Sud.

All'*Istituzione*, presieduta dall'Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa, aderiscono ventiquattro dei trentanove Comuni della provincia e oltre cinquanta soggetti del Terzo Settore. Le finalità dell'Ente sono quelle di "contribuire al progresso e alla crescita sociale delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo ed all'integrazione tra i popoli" (*ibi*, p. 7). A tale scopo l'*Istituzione* realizza attività di: a) promozione di iniziative volte a far crescere nella società civile la conoscenza di culture, tradizioni, storia e costumi di altri paesi e popoli; b) didattica interculturale ed educazione alla pace, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche; c) informazione e documentazione nei settori dell'immigrazione, dell'intercultura e della cooperazione; d) sostegno alla popolazione straniera con l'attivazione di percorsi volti all'acquisizione dei diritti di cittadinanza; e) progettazione nell'ambito della cooperazione decentrata.

Nell'ambito dell'*Istituzione*, una particolare attenzione è rivolta alla comunicazione con la società civile. In tal senso l'Ente promuove la pubblicazione di un periodico in cui sono pubblicate le attività realizzate e gli appuntamenti previsti⁹⁹ nonché una collana editoriale, *Quaderni di intercultura*, redatta a cura dell'*Istituzione*, che prevede l'approfondimento delle tematiche di intervento¹⁰⁰. A partire dal 2005 sono, inoltre, organizzati annualmente dei *Forum provinciali sull'immigrazione*¹⁰¹. Tali iniziative si pongono in continuità con la

M. Marianetti, *Immigrazione, Intercultura, Cooperazione. Gli interventi dell'Istituzione Centro Nord-Sud (1999-2004)*, Istituzione Centro Nord-Sud, Provincia di Pisa, Pisa, 2004.

⁹⁹ Si tratta del periodico *Notizie* nell'ambito del quale un'apposita sezione, *la Voce dei migranti*, è riservata alla pubblicazione di articoli redatti dalla Consulta dell'Immigrazione e dal Consiglio degli Stranieri della Provincia di Pisa.

¹⁰⁰ In particolare, tra il 2002 e il 2004, sono state realizzate otto pubblicazioni aventi come oggetto le attività promosse dall'*Istituzione* nell'ambito della cooperazione, dell'intercultura e dell'immigrazione.

¹⁰¹ Si tratta di iniziative promosse dalla Provincia di Pisa attraverso l'Istituzione Centro Nord-Sud, con il

Conferenza provinciale dell'Immigrazione realizzata nel gennaio del 2004. L'appuntamento rinnovato annualmente rappresenta un momento di confronto tra i diversi soggetti del territorio attivi negli ambiti dell'immigrazione e dell'intercultura. È opportuno evidenziare che il *Forum* è inserito nella serie di iniziative promosse nel *Mese dell'immigrazione*. Tra novembre e dicembre di ogni anno sono previsti, infatti, degli appuntamenti pubblici che hanno per oggetto l'approfondimento delle tematiche connesse al fenomeno migratorio mediante seminari, incontri, dibattiti e proiezioni¹⁰².

L'impegno nella promozione dei diritti di cittadinanza dei migranti, nel corso degli anni, si è concretizzato, oltre che nell'istituzione degli organismi di rappresentanza degli stranieri già descritti (Consulta dell'Immigrazione e Consiglio degli Stranieri), nella promozione di politiche di interazione paritaria tra immigrati ed autoctoni. A tale proposito, mediante l'*Istituzione*, sono stati realizzati una serie di guide e manuali informativi rivolti agli stranieri, fra cui: il *Vademecum immigrazione*, la *Guida ai servizi sanitari*, un *Opuscolo sui servizi di assistenza gratuita per gli immigrati*, la *Guida per la ricerca del lavoro*, la *Guida per le donne straniere che svolgono assistenza domiciliare* e la *Carta dei servizi dell'Ufficio immigrazione della Questura di Pisa*. Tutte le suddette pubblicazioni sono state tradotte in almeno cinque lingue tra le più diffuse nel territorio provinciale¹⁰³.

La Provincia, in virtù della sottoscrizione di un protocollo d'intesa con l'Azienda Ospedaliero-Universitaria Pisana, l'Azienda Sanitaria Locale di Pisa e le Società della Salute della Zona Pisana, della Zona della Valdera e della Zona Val di Cecina, promuove, inoltre, servizi di mediazione linguistica nelle strutture sociosanitarie.

Tra gli interventi di carattere permanente, nell'ambito del settore dell'intercultura, l'*Istituzione* attiva annualmente dei percorsi di sensibilizzazione che vengono svolti negli istituti scolastici e gestiti in affidamento, mediante bando pubblico, da alcune associazioni del territorio.

È opportuno evidenziare che l'*Istituzione* collabora attivamente con l'Osservatorio per le politiche sociali della Provincia di Pisa al fine di programmare gli interventi in sinergia con l'analisi dei bisogni della popolazione immigrata; vengono, pertanto, redatte annualmente delle "Relazioni programmatiche e gestionali" in cui sono descritte le azioni da intraprendere. Le

patrocino del Cesvot, della Consulta provinciale dell'Immigrazione, del centro di Documentazione per l'Africa, della Regione Toscana, dell'Unione Province Italiane e dell'Anci.

¹⁰² Nell'ambito degli appuntamenti realizzati tra ottobre e dicembre del 2007, particolare attenzione è stata riservata ai temi dell'accoglienza, dell'immigrazione femminile e ai percorsi di pace e cooperazione. Il ciclo di iniziative, denominato in tale occasione, *Migranti. Accoglienza ma non solo*, può essere consultato alla pagina web: <http://www.centronordsud.it/materiale/MAN_MIGRANTI.PDF>.

¹⁰³ Nel caso della *Guida per le donne straniere che svolgono assistenza domiciliare* la pubblicazione è stata realizzata nelle lingue delle comunità straniere che sono maggiormente coinvolte in tale settore lavorativo. La maggior parte delle pubblicazioni è disponibile in albanese, arabo, francese, inglese, rumeno, russo e spagnolo. Una parte dei documenti sopra citati può essere consultata sul sito Internet dell'Istituzione Centro Nord-Sud, alla pagina web: <<http://www.centronordsud.it/>>.

iniziative finora esposte assumono carattere permanente, tuttavia, l'*Istituzione* promuove la partecipazione di soggetti del Terzo Settore nella progettazione di interventi che prevedono l'assegnazione di finanziamenti mediante bandi pubblici.

La "Relazione programmatica e gestionale" dell'Istituzione Centro Nord-Sud¹⁰⁴, per l'anno 2008, ha previsto progetti e azioni che si inscrivono in sette ambiti di intervento: a) partecipazione, associazionismo e comunicazione interculturale; b) lavoro e formazione professionale; c) attività di rete con le istituzioni e gli sportelli del territorio; d) donne immigrate; e) reinserimento dei detenuti stranieri; f) intercultura; g) educazione alla pace e al dialogo interreligioso.

Con riferimento al primo ambito di intervento (partecipazione, associazionismo e comunicazione interculturale) sono previste quattro principali azioni. In primo luogo è prevista la realizzazione del progetto *Associazionismo, informazione e imprenditoria: nuovi modelli per l'integrazione dei migranti nel territorio della Provincia di Pisa* che si iscrive nel Piano sociale regionale. Tale progetto si compone di tre moduli che riguarderanno, nello specifico, percorsi di sostegno all'imprenditoria straniera, attività di potenziamento della rete informativa per migranti e azioni di sostegno all'associazionismo migrante.

L'*Istituzione*, in quanto *partner* del progetto finanziato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Inti¹⁰⁵, *Buenas practicas en ciudadanía y convivencia en los barrios europeos*, si propone di approfondire lo studio delle politiche sociali, abitative e urbanistiche messe in atto per favorire la convivenza nei quartieri delle città europee a forte pressione migratoria. Il contributo dell'*Istituzione* sarà orientato all'individuazione di metodologie adeguate per la convivenza con particolare riferimento al caso del quartiere della Stazione centrale del comune di Pisa.

Nel corso del 2008 proseguiranno le attività volte a promuovere una comunicazione responsabile in materia di immigrazione. A tale proposito, sembra opportuno evidenziare che nel 2007, nell'ambito di un progetto finanziato dal Cevot e promosso dall'associazione Chiodofisso (Spazio Migrante), con il sostegno dell'*Istituzione*, dell'emittente locale Granducato di Toscana e di altre associazioni del territorio¹⁰⁶, è stato realizzato il programma televisivo *Miscela Pregiata*, la cui redazione è stata costituita da cittadini stranieri. Per il 2008 è prevista una seconda edizione del programma, resa possibile da un contributo della Regione Toscana.

In continuità con le attività del 2007, sarà promossa la seconda edizione del *Festival dei Popoli e delle culture*. Tale evento organizzato dall'Istituzione Centro Nord-Sud in collaborazione con la Consulta dell'Immigrazione, il Consiglio degli Stranieri e il Comune di Pisa è volto a promuovere una festa multiculturale che

¹⁰⁴ La *Relazione programmatica gestionale* del 2008 è consultabile presso il sito Internet dell'Istituzione Centro Nord-Sud, cfr. <<http://www.centronordsud.it/>>.

¹⁰⁵ In merito all'iniziativa comunitaria Inti, cfr. § 3. in Appendice.

¹⁰⁶ Si ricordano, in particolare, l'Associazione Mediatori Interculturali (Amic), l'associazione Africa Insieme, l'Archi di Pisa, l'Archi Solidarietà Zona del cuoio, l'associazione Arturo, l'associazione albanese Asdreni, l'associazione albanese Dea, l'associazione Donne in movimento e l'associazione Vitality

coinvolga l'intera cittadinanza.

Con riferimento al settore del lavoro e della formazione professionale (punto b), sono previste oltre ad attività di coordinamento con i Centri per l'Impiego della provincia pisana, attività di sensibilizzazione in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro. A tale proposito sembra opportuno segnalare che, nel corso del 2006, su iniziativa della Provincia di Pisa, è stato realizzato un progetto che ha portato alla realizzazione di cinque filmati volti a promuovere un'attività di sensibilizzazione sul tema della prevenzione degli infortuni nell'ambito lavorativo¹⁰⁷.

Saranno, inoltre, realizzati interventi finalizzati alla diffusione della conoscenza della lingua italiana e dell'educazione civica destinati a lavoratori immigrati. In tale ambito l'*Istituzione* prenderà parte ad un progetto sperimentale per la realizzazione di un gruppo di lavoro/studio, coordinato dalla Regione Toscana in sinergia con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il gruppo sarà composto oltre che dall'*Istituzione*, dall'Università di Siena e da altre Province toscane e sarà finalizzato alla realizzazione di corsi per immigrati¹⁰⁸.

Nel 2008 proseguiranno, inoltre, le attività già intraprese nell'ambito del progetto Equal-Rail, che nel 2007 hanno consentito la selezione e l'inserimento di tre mediatori linguistico-culturali presso le strutture sociosanitarie e presso i Centri per l'Impiego.

In merito alle attività promosse con le istituzioni e i soggetti del territorio (punto c), si prevede il rafforzamento della *Rete dei Centri di assistenza gratuita per immigrati* realizzata nell'ambito del progetto *Welcome*. In particolare sarà fornito un supporto agli enti e alle associazioni del territorio per l'apertura di nuovi sportelli informativi, in consonanza con il progetto promosso dall'Anci Toscana finalizzato alla costituzione di una *Rete toscana di sportelli informativi per immigrati di primo e secondo livello*.

Mediante il progetto *Accoglienza e integrazione – Interventi finalizzati al miglior inserimento degli immigrati nel contesto sociale della Provincia di Pisa*, per il quale la Provincia ha ottenuto un finanziamento dal Ministero dell'Interno, in continuità con l'esperienza della *Rete Welcome dei Centri di assistenza gratuita per immigrati*, saranno realizzate azioni volte allo sviluppo di un sistema informativo diffuso. In particolare si provvederà all'attivazione di sinergie tra i servizi erogati sul territorio mediante la creazione di un portale *web* provinciale. L'*Istituzione* Centro Nord-Sud riveste il ruolo di soggetto promotore e coordinatore del progetto. Nell'ambito di tale iniziativa è prevista la *partnership*

¹⁰⁷ Si tratta, in particolare, del progetto *Lavoro al sicuro*, promosso dalla Provincia attraverso l'*Istituzione* Centro Nord-Sud, in collaborazione con l'emittente locale Granducato di Toscana e il Tavolo di coordinamento sull'immigrazione e con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Volterra, del Ministero del Lavoro e della Regione Toscana. I video sono stati articolati in scene aventi ciascuna per oggetto una tipologia di lavoro e realizzati in cinque lingue: italiano, francese, wolof, arabo e filippino.

¹⁰⁸ Fra le particolarità del progetto si evidenzia l'impegno nel delineare il profilo curriculare degli insegnanti che oltre ad avere competenze di tipo linguistico, dovranno avere competenze legate al settore dell'immigrazione e alla mediazione culturale. In merito cfr. *Relazione programmatica e gestionale – 2008*, *Istituzione* Centro Nord-Sud, pp. 44-45.

con altri enti locali del territorio¹⁰⁹.

Nell'ambito delle iniziative specificamente rivolte alle donne straniere (punto *d*), l'*Istituzione* ha elaborato un progetto in collaborazione con la Consulta provinciale Anziani che prevede *azioni di supporto al lavoro dell'assistente familiare e alla tutela dei diritti delle badanti straniere*. Come emerso nell'ambito dell'intervista con l'Assessore all'Immigrazione della Provincia di Pisa, il meccanismo delle Consulte tematiche a cui l'Amministrazione provinciale fa ampio ricorso ha permesso di mettere in contatto la Consulta Anziani con la Consulta Immigrazione per identificare le azioni da promuovere al fine di una maggiore tutela dei diritti delle assistenti domiciliari straniere.

L'impegno dell'*Istituzione* Centro Nord-Sud a sostegno dell'immigrazione femminile prevede, inoltre, la promozione di attività di sensibilizzazione sulla tematica delle mutilazioni genitali femminili. Nell'ambito di queste iniziative sarà realizzato un seminario orientato, in particolare, alle insegnanti delle scuole in modo tale da fornire una conoscenza del fenomeno per poter intercettare le eventuali situazioni a rischio.

L'*Istituzione*, in continuità con le attività già realizzate in favore dei detenuti immigrati¹¹⁰ (punto *e*), e sulla base dell'*Accordo di programma* sottoscritto con le Direzioni della Casa Circondariale di Pisa e del Carcere di Volterra per il periodo 2007-2010, si propone di realizzare, nel corso del 2008, attività di sostegno psicologico ai detenuti immigrati, azioni finalizzate al miglioramento della vita e delle relazioni all'interno della struttura carceraria, azioni volte a favorire l'inserimento lavorativo dei detenuti in stato di semi-libertà e il dialogo tra le strutture carcerarie e il territorio. È, inoltre, prevista la realizzazione di un video all'interno delle carceri da parte degli stessi detenuti (progetto *Galeotto fu il video*) per testimoniare le attività svolte nelle strutture di reclusione, oltre che migliorare la percezione da parte della comunità residente nei confronti dei detenuti immigrati.

Con riferimento ai detenuti che hanno beneficiato dell'indulto nel corso del 2006, l'*Istituzione* Centro Nord-Sud, partecipa alle attività del protocollo sottoscritto nel gennaio del 2007 dalla Società della salute della Zona Pisana, l'Azienda Usl 5 e la Provincia di Pisa. Gli interventi sono rivolti a favorire l'inserimento sociale degli ex-detenuti immigrati, in particolare, mediante la valorizzazione e il riconoscimento delle competenze lavorative.

In merito all'ambito dell'intercultura (punto *f*), in occasione del 2008, l'*Istituzione* prevede un rafforzamento delle proprie competenze di Centro Interculturale. A tale proposito, oltre alle attività di mediazione linguistico-culturale nelle scuole, sono previsti interventi di alfabetizzazione per la lingua italiana e per le lingue di origine degli alunni stranieri. Si prevede, inoltre, la promozione di azioni

¹⁰⁹ Tra questi: la Società della salute (Sds) della Zona Pisana, la Sds Zona della Valdera, l'Ufficio servizi sociali associati – Zona Valdarno Inferiore, la Sds Zona Alta Val di Cecina, il Comune di Castelnuovo Alta Val di Cecina.

¹¹⁰ In merito, è opportuno segnalare che la Provincia ha sottoscritto un protocollo d'intesa con la Casa Circondariale di Pisa e il Carcere di Volterra già nel 2004.

finalizzate ad un maggiore coinvolgimento delle famiglie e degli alunni stranieri nelle attività scolastiche ed extra-scolastiche anche attraverso il supporto delle associazioni *di* migranti. Saranno attivati percorsi di animazione interculturale e, in stretta collaborazione con le associazioni *di* stranieri rappresentate nella Consulta provinciale dell'Immigrazione, percorsi di sensibilizzazione sui paesi di provenienza dei migranti.

Nel corso del 2008 sarà, inoltre, rinnovato l'appuntamento previsto annualmente della *Giornata dell'intercultura*, nell'ambito della quale saranno presentati i risultati delle attività svolte nelle scuole in attuazione dei progetti attivati dall'Istituzione Centro Nord-Sud.

Infine, tra le iniziative che si inscrivono nell'ambito dell'educazione alla pace e al dialogo interreligioso (punto *g*), è opportuno evidenziare che l'*Istituzione* partecipa alla Consulta regionale per il Dialogo Interreligioso e per la pace tra le Culture¹¹¹. A tale proposito, in continuità con un'iniziativa analoga promossa nel 2007 dal Consiglio degli Stranieri, si prevede l'organizzazione di incontri sul dialogo interreligioso che vedranno coinvolti i rappresentanti della varie fedi presenti sul territorio.

L'offerta di servizi promossa dalla Provincia di Pisa in favore dei cittadini stranieri appare piuttosto articolata con una molteplicità di interventi realizzati mediante l'affidamento in gestione a soggetti del Terzo Settore attraverso bandi pubblici. Va, inoltre, evidenziato l'ampio coinvolgimento delle associazioni *di* migranti nell'ambito delle azioni poste in essere. Tuttavia, come già anticipato, la strutturazione delle politiche locali nel contesto pisano non può prescindere dal prendere in considerazione gli interventi promossi dai Comuni.

3.2. Il ruolo dei Comuni della Zona Pisana

Nelle pagine che seguono sono analizzati i servizi e gli interventi promossi dai Comuni della Zona Pisana, l'area in cui, come già anticipato, converge la maggior parte della presenza straniera residente nella provincia. In via preliminare sembra opportuno evidenziare che, dal 15 settembre 2004, i nove Comuni della Zona Pisana¹¹² insieme alla Asl 5 hanno avviato la sperimentazione della Società della Salute (Sds) della Zona socio-sanitaria Pisana¹¹³. Va, inoltre, segnalato che in nessuno dei Comuni aderenti è presente un assessorato con delega all'immigrazione mentre, nell'ambito del Piano Integrato di Salute, il documento programmatico del quale si avvale la Sds, è previsto uno specifico settore per i servizi e gli interventi che si rivolgono agli stranieri (Settore Immigrazione). Per quanto le politiche per gli stranieri promosse dai Comuni non si esauriscano negli interventi realizzati nell'ambito della Sds, si ritiene che una

¹¹¹ Tale obiettivo si pone in continuità con le direttive dell'Unione europea relative al 2008 che è stato dichiarato *Anno del dialogo interculturale* dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

¹¹² Cfr. § 1.1. nel presente Capitolo.

¹¹³ Le "Società della Salute" vengono costituite, "per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni" (Testo Unico delle leggi sugli Enti Locali, D. Lgs. 267 del 18 agosto 2000, art. 31), come consorzi ai quali si applicano le norme previste per le cosiddette "aziende

disamina delle azioni realizzate mediante tale Consorzio possa fornire una visione d'insieme del ruolo svolto dalle amministrazioni comunali. Ciò vale, in particolare, per il caso del comune capoluogo che, dal dicembre 2002, ha trasferito tutte le competenze in materia di sociale alla Asl 5. In merito, è opportuno precisare che la Giunta della Sds è presieduta dall'Assessore agli affari sociali del Comune di Pisa.

3.2.1. Gli interventi per gli stranieri nell'ambito della Società della Salute

Come già anticipato, nell'ambito della Sds è previsto un settore specificamente dedicato ai servizi che si rivolgono ai cittadini stranieri (Settore Immigrazione). In conformità con quanto previsto per i diversi settori di intervento, la Sds ha istituito un Tavolo di coordinamento dei diversi soggetti coinvolti nella gestione dei servizi per gli immigrati (Tavolo Immigrazione). Si tratta, in particolare, di un gruppo costituito da soggetti pubblici e del Terzo Settore con la funzione di promuovere la conoscenza del territorio oltre che contribuire ad attuare le strategie di intervento. Il raccordo con le realtà del Terzo Settore è promosso, altresì, mediante il coinvolgimento di un rappresentante dei soggetti dell'associazionismo e della cooperazione sociale nell'ambito dell'Ufficio di Piano che si occupa di programmare annualmente le azioni intraprese nell'ambito della Sds.

I servizi specificamente rivolti all'utenza straniera sono riconducibili a tre ambiti di intervento: quello dell'accoglienza, quello della mediazione e quello dell'informazione. In merito, come segnalato dalla responsabile del Settore Immigrazione, è opportuno evidenziare che altri settori dei servizi, per quanto non specificamente orientati all'utenza straniera, registrano un'elevata affluenza degli immigrati¹¹⁴. Con riferimento all'ambito dell'accoglienza, la Sds dispone di tre strutture che ospitano cittadini stranieri in stato di disagio. Fra queste, la struttura di accoglienza ubicata nel comune di Pisa, in Via Garibaldi, si rivolge a un'utenza straniera di sesso maschile per un totale di ventiquattro persone. L'accesso alla struttura è gratuito¹¹⁵, e prevede una permanenza di massimo sei

speciali". L'azienda speciale è a sua volta definita come l'ente strumentale di un soggetto pubblico istituzionale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto. È tenuto ad uniformare la propria attività ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Ha, inoltre, l'obbligo del pareggio di bilancio. Il Consorzio della Società della Salute della Zona Pisana è stato costituito in conformità con quanto previsto dal Piano Sociale Regionale 2002-2004, nell'ambito del quale si prevede la promozione di una "sperimentazione di nuove forme di gestione dei servizi sociali e sanitari territoriali, che dovranno coinvolgere sia le aziende unità sanitarie locali che i comuni ed allargarsi, nelle forme appropriate, al volontariato ed al contributo degli operatori sociali e sanitari (le Società della Salute)" (Piano Sanitario Regionale Toscana 2002-2004, *Un sistema sanitario sostenibile, un sistema sanitario per la salute, un sistema sanitario di comunità*, p. 7).

¹¹⁴ Ad esempio il Settore Alta marginalità o il Settore Materno-Infantile.

¹¹⁵ Come evidenziato dalla responsabile del Settore Immigrazione, nel contesto italiano, le strutture di accoglienza che offrono un servizio completamente gratuito sono piuttosto rare. Come osservato nel caso del Comune di Firenze, si prevede, in genere, che sia corrisposto un contributo minimo. Cfr. § 3.1. nel Capitolo 2.

mesi dal primo ingresso. Nell'ambito di tale complesso, gestito in convenzione da due cooperative sociali della zona, è attiva un'*equipe* di operatori che elabora con la persona ospitata un percorso finalizzato ad agevolare il superamento della condizione di disagio.

Non è intesa da noi come struttura di accoglienza pura e semplice [...]. In questa struttura vogliamo che ci siano occasioni che diano alla persona la possibilità di avere rapporti con il territorio quindi è una struttura che in alcune ore del giorno è aperta. Attualmente c'è un corso di italiano, gestito dall'Arci, per il momento riservato ai nostri ospiti. [Intervista alla Responsabile del Settore Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Per ogni ospite viene preparato un percorso di inserimento [...]. Questo ci ha permesso delle uscite dal Centro maggiori, il *turnover* è aumentato moltissimo rispetto ai primi anni. Se nei primi anni dovevamo talvolta ricorrere alla collaborazione della Polizia Municipale per far uscire le persone [dopo che avevano superato il periodo di sei mesi di permanenza nella struttura, *ndr*] negli ultimi tre anni ciò non è accaduto quasi mai. [Intervista alla Coordinatrice del Tavolo Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

In conformità con l'obiettivo di creare una struttura aperta e che sia di stimolo anche per l'esercizio dei diritti di cittadinanza, lo spazio di Via Garibaldi è messo a disposizione delle comunità straniere per l'organizzazione di manifestazioni di carattere ricreativo e culturale¹¹⁶. Nel 2007, presso la medesima struttura, è stata, inoltre, avviata una prima sperimentazione della *Scuola serale migranti*. Si è trattato di un progetto sviluppato dall'Università di Pisa, in particolare dalla Facoltà di Scienze Politiche, in collaborazione con la Cooperativa Il Cerchio, una delle due cooperative sociali che gestisce la struttura. Nell'ambito di tale progetto è stata promossa una serie di incontri gestiti da esperti che hanno affrontato varie tematiche (lavoro, salute, normativa attuale). L'iniziativa ha, inoltre, prodotto delle ricadute pratiche per i soggetti immigrati coinvolti.

Tutti questi aspetti sono stati affrontati non soltanto in termini teorici ma sono stati anche calati nel pratico [...]. Ad esempio una delle lezioni è stata proprio su come leggere la busta paga. [Responsabile del Settore Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Nel primo anno di sperimentazione l'iniziativa è stata gestita da parte dei soggetti coinvolti e la responsabile del Settore Immigrazione ritiene che il successo ottenuto in termini di partecipazione alla didattica giustifichi l'adozione

¹¹⁶ Ad esempio, nel novembre del 2007, presso tale struttura è stata celebrata la Festa nazionale albanese.

di tale intervento anche per il 2008, anche se permangono delle incertezze per il reperimento dei fondi che dovrebbero sovvenzionare il progetto.

Il Comune di Pisa, così come rilevato per il Comune di Firenze, aderisce al *Programma nazionale di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati* (Sprar). Quattro posti della struttura di Via Garibaldi sono riservati ai beneficiari del progetto che si iscrive nella suddetta iniziativa del Ministero dell'Interno. È, inoltre, prevista un'altra struttura di accoglienza per famiglie che ospita tre nuclei familiari.

Sempre in riferimento all'ambito dell'accoglienza è da segnalare la struttura che si rivolge a donne straniere sole, in stato di disagio e/o vittime di violenza. Il servizio è a carattere gratuito ed è affidato in gestione all'associazione Donne in Movimento che, mediante le proprie operatrici, predispone dei percorsi di inserimento sociale. La struttura, secondo la Responsabile del Settore Immigrazione, costituisce un punto di riferimento importante nel territorio, in virtù della rete che la stessa associazione che gestisce il servizio è riuscita a creare nel corso degli anni.

È una struttura che nel tempo è diventata un riferimento importante non solo per la Zona, perché ci giungono richieste anche da altre province e da altre regioni. È inserita in una rete piuttosto ampia perché l'associazione che la gestisce è inserita anche nel progetto della Provincia che si occupa del recupero delle prostitute¹¹⁷. [Le operatrici dell'associazione, ndr] sono piuttosto conosciute ed hanno anche una rete nazionale. [Responsabile del Settore Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Con riferimento agli interventi nell'ambito dell'accesso ai servizi, sebbene siano già presenti dei servizi di mediazione presso i consultori per immigrati¹¹⁸, la Sds della Zona Pisana, in collaborazione con le Sds dell'Alta Val di Cecina e della Valdera, promuoverà nel corso del 2008, un bando pubblico per l'assegnazione dei servizi di mediazione ad un soggetto del Terzo Settore. Come emerso dal colloquio con le responsabili del Settore Immigrazione, si ritiene che sia necessario gestire in maniera flessibile il servizio di mediazione. In particolare se in alcuni casi può essere sufficiente un intervento puramente linguistico, in altri, come ad esempio nel caso dei "percorsi nascita", si rende necessario un rapporto continuativo tra il mediatore e l'utente straniero.

Ci siamo accorti che fare una mediazione mirata ha senso nei percorsi ma ha meno senso nell'accesso. [...] Spesso si tratta di pro-

¹¹⁷ Si tratta del progetto *Sally*, promosso dalla Provincia di Pisa di cui l'associazione Donne in Movimento è il soggetto attuatore da circa sette anni. Il progetto, inizialmente rivolto alle sole donne immigrate costrette alla prostituzione, si rivolge attualmente a tutti gli immigrati vittime del traffico di esseri umani.

¹¹⁸ Si fa riferimento al protocollo di intesa sottoscritto, tra gli altri, dalla Provincia di Pisa e dalla Sds della Zona Pisana che determina un ruolo di coordinamento dei servizi di mediazione dell'Istituzione Centro Nord-Sud di cui si è già parlato nel paragrafo precedente.

blematiche più spicciole dovute a un intervento linguistico. [...] Ci garantisce più flessibilità affidare il servizio ad una cooperativa piuttosto che avere una persona fissa. [Coordinatrice del Tavolo Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

La Sds della Zona Pisana si avvale, inoltre, di quattro sportelli informativi che forniscono un'attività di consulenza ai cittadini stranieri. Ad esclusione di uno sportello, situato presso la sede della Sds, che si avvale di personale dipendente dell'Azienda, il servizio è affidato in gestione a tre soggetti del Terzo Settore¹¹⁹. Ciascuno sportello svolge funzioni specifiche; in particolare, uno sportello è principalmente rivolto all'utenza straniera femminile, uno si occupa di fornire un servizio nei comuni limitrofi, il terzo si occupa di consulenze nei settori della casa e del lavoro.

Nel corso del colloquio con le responsabili della Sds è emerso che, nell'ambito della Zona Pisana, il problema della casa costituisce uno dei principali ostacoli per i cittadini stranieri. Sebbene lo sportello si incarichi di svolgere una funzione di intermediazione tra agenzie immobiliari e immigrati in cerca di un alloggio, i risultati di tale servizio sono piuttosto limitati. Non di rado, le difficoltà di reperire un alloggio sarebbero imputabili ad un atteggiamento discriminatorio da parte dei proprietari degli immobili.

Questa cosa funziona perché ci sono dei rapporti privilegiati con delle agenzie immobiliari [...], anche se tante volte sono i proprietari che non vogliono affittare, in altri casi vogliono proprio lo straniero perché in un appartamento ne mettono 'trecento'. [Coordinatrice del Tavolo Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Noi ci siamo scontrati con il problema di alcuni nostri utenti dello Sprar, quattro persone di colore che lavoravano [che avevano buone credenziali per un contratto di affitto, ndr], ma quando si veniva a sapere che erano 'neri' non li volevano. [Responsabile del Settore Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Gli sportelli informativi aderiscono, inoltre, da pochi mesi, alla sperimentazione promossa dall'Anci in merito alle procedure di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno¹²⁰.

Nel 2006 la Sds ha promosso un programma di coinvolgimento delle comunità straniere che, tuttavia, non ha avuto i risultati sperati. Le difficoltà, secondo la Coordinatrice del Tavolo Immigrazione, sarebbero da imputare principalmente alla scarsa disponibilità di tempo dei rappresentanti delle comunità straniere.

¹¹⁹ Si tratta, in particolare, dell'associazione Donne in Movimento, dell'associazione interculturale Batik e della Cooperativa sociale Il Gabbiano.

¹²⁰ Come si è avuto modo di evidenziare anche il Comune di Firenze partecipa a tale sperimentazione. In merito cfr. § 3.1. nel Capitolo 2.

Comunque si tratta di persone che di mestiere fanno un'altra cosa, per cui le riunioni dovevano sempre svolgersi in orario serale, per noi poteva anche non essere un problema però era un problema per loro dopo una giornata di lavoro. C'erano molti turnisti per cui era molto difficile riuscire a coinvolgerli tutti. [Coordinatrice del Tavolo Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Come già evidenziato, la partecipazione degli stranieri ai processi decisionali, sebbene incentivata dalle istituzioni e dagli enti locali, risente di alcuni ostacoli strutturali che ne determinano la scarsa incisività.

Per concludere, è opportuno soffermarsi sulle difficoltà riferite dalle responsabili della Sds per quanto riguarda la strutturazione di servizi per gli stranieri. In primo luogo, si ritiene che lo stato di emergenza continua a cui sono sottoposti i servizi ponga dei vincoli di non poco conto nella promozione di attività di formazione del personale, soprattutto per ciò che concerne la destinazione delle risorse.

Nei nostri programmi inseriamo sempre il discorso della formazione [...], poi purtroppo quando ci sono le emergenze tutte le risorse vengono utilizzate per l'accoglienza. Tutti questi interventi che sono un po' più preventivi vengono lasciati da parte. La lungimiranza ci direbbe che se impegniamo le risorse in certe cose poi domani forse le cose [...] però poi c'è chi bussa e chiede da mangiare ed è difficile far passare questa linea. [Responsabile del Settore Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

La formazione rappresenterebbe, tuttavia, un momento essenziale per gli operatori perché, come evidenziato dalla Coordinatrice del Tavolo Immigrazione della Sds, i servizi sociali per gli immigrati determinano

l'incrocio di due dei settori: l'immigrazione e il sociale.
[Coordinatrice del Tavolo Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Una delle intervistate sottolinea, inoltre, come le difficoltà incontrate nella strutturazione dei servizi sociali che si rivolgono agli stranieri non siano prive di correlazione con le inadeguatezze di una normativa nazionale che contribuirebbero ad alimentare la presenza clandestina degli immigrati nel territorio.

Il fatto che ci siano così tanti clandestini è sintomatico, i problemi vengono fuori anche perché sono persone sfruttabili sotto tutti i punti di vista e anche arruolabili da chi gestisce traffici vari.
[Responsabile del Settore Immigrazione della Sds della Zona Pisana]

Ancora una volta si rileva come la normativa nazionale determini inevitabili ricadute per gli enti locali condizionando le modalità operative di intervento nei

confronti della popolazione straniera. Gli orientamenti della politica locale a strutturare i sevizi nell'ottica di una "maggiore lungimiranza", così come evidenziato sopra dalla Responsabile del Settore Immigrazione sono, pertanto, sacrificati in nome della necessità di dare risposta ad una condizione emergenziale di una parte dell'utenza straniera che necessita di interventi immediati.

4. Il *Progetto Rebeldia*: uno spazio per i migranti nel quartiere della Stazione

Il *Progetto Rebeldia* si origina dall'esperienza di un gruppo dei Disobbedienti¹²¹ che attraverso l'occupazione di un fondo dell'Università (lo stabile dell'Ex-Etruria a Pisa) ha promosso la creazione di un centro sociale. In seguito l'iniziativa si è spostata nella nuova sede, quella attuale di Via Battisti. Come evidenziato da uno degli interlocutori, il progetto iniziale si è progressivamente aperto alle realtà dell'associazionismo pisano, in particolare, mediante una condivisione degli spazi.

È nato questo luogo in cui ci sono associazioni che sono fuoriuscite dal Rebeldia storico, altre come noi - noi esistiamo dall'87, non ci siamo mai entrati niente né con i Disobbedienti né con i centri sociali - che hanno aderito a questa nuova configurazione [...]. Stare lì dentro, per l'accordo che abbiamo fatto tra le associazioni, significa unicamente condividere uno spazio, non c'è nessun obbligo fra noi di collaborare, solo che stando lì dentro ci siamo accorti che collaborare veniva spontaneo. [Intervista al Rappresentante dell'associazione per stranieri Africa insieme - Pisa]

Attualmente il *Progetto Rebeldia* è costituito da un cartello di associazioni che si occupano di tematiche diverse e che contribuiscono a strutturare una vasta gamma di attività nello spazio condiviso nei pressi della Stazione centrale di Pisa¹²². L'obiettivo comune dei soggetti che aderiscono al *Progetto* è quello di promuovere la partecipazione e il coinvolgimento attivo quali presupposti per "un'idea di cittadinanza che renda visibile l'invisibile"; in particolare si tratta di

rendere visibili i corpi che vivono nella città [...] un insieme di popolazioni differenti, un mosaico frammentato e scomposto a cui elementi hanno bisogni e desideri diversi in rapporto all'età, al

¹²¹ Si fa riferimento al gruppo di protesta che si è costituito in occasione del G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001. Afferente al movimento *no-global*, ne ha spesso rappresentato una delle frange più radicali, in particolare, per i metodi di contestazione adottati.

¹²² Le associazioni che aderiscono al *Progetto Rebeldia* sono: Acklab, Africa Insieme, Babilon Mediateca, Caffetteria Critica Machu Picchu, Chicco di senape, CiboLiberKC, Ciclofficina Pisa, Cinematic, Collettivo Maybe it's possible, El Comedor Estudiantil Giordano Liva, Emergency Pisa, Equilibri precari, Gruppo d'Acquisto Solidale Pisano, Gruppo TNT-Lavoro non lavoro, Ingegneria Senza Frontiere Pisa, Laboratorio delle Disobbedienze Rebeldia, Mezclar-Ambulatorio per migranti, ¡Mosquito!, Osservatorio Antiproibizionista, Rebeldia Media Crew, Rebeltheater, Scacchi Insorgenti, Trinacria Gio Family, Underground Pisa.

genere, alla provenienza culturale, ai modelli di vita, agli stili di lavoro e di consumo (Progetto Rebellia 3.1, p. 2)¹²³.

L'ubicazione all'interno del quartiere della Stazione ha rappresentato l'occasione per promuovere una progettualità specificamente rivolta ai cittadini che vi abitano. Il *Progetto* è autogestito dalle associazioni che vi partecipano e le numerose attività previste sono sostenute con forme di autofinanziamento¹²⁴. Nell'ambito del *Progetto Rebellia*, in maniera del tutto spontanea, si è andato sviluppando un *Polo migranti*. Si tratta, in particolare, della compresenza all'interno della struttura di alcune associazioni che si rivolgono alla popolazione immigrata strutturando una serie di interventi¹²⁵. Fra le iniziative di carattere permanente vi sono lo sportello di assistenza gratuita, la scuola di italiano e il corso di informatica per migranti, oltre a un ciclo di proiezioni cinematografiche dedicato alle culture presenti nel quartiere della Stazione centrale e nel comune di Pisa. Sono state realizzate, inoltre, nel corso dei quattro anni dalla costituzione del *Progetto*, laboratori teatrali per migranti e feste di alcune comunità straniere in collaborazione con le associazioni di immigrati.

L'esperienza del *Progetto Rebellia* acquista particolare significatività per la sua collocazione nel quartiere del comune di Pisa che registra la maggiore concentrazione di cittadini stranieri. Come testimoniato dai sostenitori del *Progetto*, si tratta di una popolazione immigrata in cui la componente dei clandestini è piuttosto elevata e sono in particolare questi ultimi a beneficiare in maniera significativa delle iniziative e dei servizi proposti nello spazio di Via Battisti. Oltre ad incentivare forme di coinvolgimento e di promozione dei diritti di cittadinanza dei soggetti immigrati più marginali, le associazioni sostengono delle attività di sensibilizzazione e di confronto con la popolazione autoctona residente nel quartiere.

In base a quanto emerso dall'incontro con i promotori del *Progetto*, la percezione di insicurezza che si è andata diffondendo nel quartiere, non di rado sostenuta da un'informazione mediatica dai caratteri allarmisti, contribuisce ad alimentare le forme di pregiudizio e discriminazione nei confronti dei soggetti migranti e ne acuisce lo stato di marginalizzazione. Di contro, la compresenza di molteplici iniziative nello spazio di Via Battisti, ha determinato, non di rado, un coinvolgimento nelle attività dei soggetti migranti che vi si recano per beneficiare dei servizi a loro rivolti. Tale spazio, si configura, pertanto, come un'occasione di aggregazione e confronto per quei soggetti immigrati più svantaggiati per i quali è più forte il rischio di isolamento rispetto alla comunità residente.

La compresenza di associazioni orientate verso una molteplicità di tematiche

¹²³ Cfr. i contenuti del *Progetto* all'indirizzo web: <<http://www.inventati.org/rebellia/>>.

¹²⁴ Oltre alle attività che nello specifico sono rivolte ai migranti, presso la sede di Via Battisti sono realizzati anche corsi fotografici, laboratori teatrali, laboratori per il restauro delle biciclette, proiezioni di film ed altre iniziative ricreative di vario genere.

¹²⁵ Si tratta, in particolare, delle associazioni: Africa Insieme, El Comedor Estudiantil Giordano Liva, Mezclar-Ambulatorio per migranti.

rappresenta, inoltre, un valore aggiunto in termini di interventi promossi. A tale proposito, in occasione del Decreto flussi 2007, sulla base di un accordo informale, lo Sportello di assistenza per migranti si è avvalso della collaborazione di un'associazione di informatici (Acklab) per essere supportato nella fase di compilazione delle domande.

In conclusione è opportuno evidenziare che i programmi di riqualificazione urbana del Comune di Pisa prevedono di realizzare una stazione degli autobus nell'area dove è attualmente ubicato il *Progetto Rebeldia* e, per quanto è emerso nell'ambito dell'incontro con le associazioni che aderiscono al *Progetto*, sono in atto delle trattative con il Comune. Tra le richieste delle associazioni vi sarebbe, in particolare, quella di poter dare seguito ad un'attività sinergica che sembra aver incentivato positivamente l'inclusione sociale degli immigrati, eventualmente trovando una sede all'interno del quartiere della Stazione dove il *Progetto* è ormai radicato.

5. Per un'analisi dell'offerta di integrazione

Dall'analisi delle politiche per gli stranieri attive nel territorio pisano emergono alcuni elementi relativi ai ruoli rivestiti dalle amministrazioni territoriali, nella fattispecie la Provincia e i Comuni della Zona Pisana, sui quali sembra possibile effettuare alcune considerazioni di sintesi. I Comuni, come si è avuto modo di osservare, tendono a strutturare nell'ambito della Sds dei servizi che sono essenzialmente riconducibili all'ambito della "prima accoglienza". Come è emerso dal confronto con le operatrici della Sds, la volontà di promuovere interventi di più ampio respiro ed, in particolare, un piano di formazione degli impiegati per una strutturazione dei servizi in una logica multiculturale, incontra dei limiti essenzialmente imputabili alla carenza di risorse. Lo stato di disagio di una parte della popolazione straniera sarebbe tale da assorbire la maggior parte delle risorse finanziarie determinando un'impostazione delle *policies* connotata dall'emergenza. Di contro, la Provincia, riveste un ruolo determinante nella implementazione di politiche di "seconda accoglienza" impostate nell'ottica di promozione dei diritti degli stranieri oltre che nel coordinamento dei soggetti del territorio. In merito è opportuno ricordare le iniziative della Provincia volte a promuovere e a sostenere la creazione di associazioni *di* immigrati, oltre che la rappresentanza degli stranieri mediante gli strumenti consentiti dalla normativa nazionale. Con riferimento all'attività di coordinamento, si è evidenziato come la Provincia disponga di diversi meccanismi volti a promuovere una gestione condivisa delle politiche per l'immigrazione. L'attività di coordinamento emerge, altresì, nella consistente sperimentazione avviata nel 2001 e tuttora attiva, volta a sostenere la creazione di una *Rete di sportelli per l'assistenza gratuita per i migranti*.

In analogia con quanto emerso con riferimento al contesto empoiese, si è avuto modo di evidenziare come l'esperienza dell'Istituzione Centro Nord-Sud trovi origine nella realtà dell'associazionismo. L'analisi si è concentrata sulle politiche

relative all'immigrazione e all'intercultura, ma non si può prescindere dal porre in evidenza che gli interventi nell'ambito della cooperazione rappresentano un valore aggiunto delle politiche locali per l'immigrazione promosse dall'*Istituzione*. Come si è avuto modo di evidenziare nell'Introduzione, la dimensione della transnazionalità caratterizza i flussi migratori contemporanei. In tal senso è possibile ipotizzare che politiche locali per l'immigrazione strutturate in sinergia con politiche di cooperazione internazionale possano contribuire a determinare maggiori ricadute in entrambi i settori, oltre che sostenere un ruolo attivo dei soggetti migranti presenti in Italia nelle azioni che sono orientate allo sviluppo dei loro paesi di origine. Quanto detto trova conferma nell'intervista rilasciata da uno dei rappresentanti dell'associazionismo *di* stranieri, che ha partecipato ad un progetto realizzato nella propria città di origine, in virtù di un gemellaggio con la città di Pontedera dove vive attualmente.

Abbiamo promosso un gemellaggio tra Pontedera e un città in Senegal, la mia città di nascita. Questo gemellaggio ha partorito un progetto per l'irrigazione di terreni agricoli [...] che sta generando oltre duecento posti di lavoro per giovani e donne. Questa è una risposta concreta e un segnale di collaborazione molto proficuo che può servire da esempio. Penso che la Provincia di Pisa è messa bene perché ci sono tanti gemellaggi e tantissimi rapporti politici sono stati aperti nel quadro della cooperazione decentrata. [Intervista al Rappresentante dell'associazione di stranieri – associazione senegalese della Valdera – Pontedera]

In merito ai rapporti che le amministrazioni territoriali instaurano con l'associazionismo *per* e *di* stranieri sembra opportuno effettuare una distinzione tra il livello provinciale e quello comunale. Come si è visto, un numero cospicuo di associazioni aderisce dall'Istituzione Centro Nord-Sud della Provincia; tuttavia, è l'Amministrazione provinciale che, in virtù della molteplicità di organi consultivi di cui si avvale, determina le linee della programmazione ed esercita una funzione centrale nel controllo dei progetti assegnati mediante bando pubblico a soggetti del Terzo Settore. Nell'ambito della Sds della Zona Pisana i servizi per gli immigrati sono essenzialmente affidati in gestione a soggetti del Terzo Settore. In questo caso, secondo alcuni interlocutori, per quanto l'esperienza di tali soggetti rappresenti un valore aggiunto nei servizi erogati, si verrebbero a determinare alcune 'ambiguità' imputabili ai diversi ruoli che i soggetti del Terzo Settore sono chiamati a svolgere all'interno della Sds.

Spesso nei Tavoli [...] si fa un discorso troppo intrecciato per cui magari finisce che la cooperativa che gestisce il servizio fa la riunione per dire come deve essere gestito il servizio [...]. Oppure l'associazione che gestisce il servizio fa la relazione di controllo su se stessa. Non si è riflettuto abbastanza sul fatto che si dovrebbe formalizzare l'esistenza di qualcuno che da fuori controlli.

[Intervista al Rappresentante dell'associazione per stranieri Africa insieme – Pisa]

Da parte di alcuni soggetti dell'associazionismo si rivendica, inoltre, come già osservato con riferimento al contesto fiorentino, la funzione dialettica che dovrebbe svolgere il Terzo Settore nei confronti delle amministrazioni locali. Tali attori sono spesso coinvolti nella funzione di esecutori dai soggetti pubblici e questo rischia di ridurre gli spazi di autonomia che, secondo alcuni interlocutori, hanno rappresentato il 'motore' di tante iniziative in favore della popolazione straniera.

Credo che debba esistere anche un Terzo Settore che è libero dal condizionamento politico, cioè l'idea con cui ho sempre lavorato nell'associazione nostra è stata: "il mio ruolo è quello di controllare cosa fanno le amministrazioni pubbliche". È chiaro che se gestisco non posso controllare. A volte ci sono state delle ambiguità perché si confonde il Terzo Settore, inteso come gruppo che opera a contatto con le persone e quindi prende in gestione dei servizi, con il gruppo che invece deve controllare il rispetto dei diritti, il rispetto della normativa, anche, se vuoi, l'efficienza della Pubblica Amministrazione. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Africa insieme – Pisa]

Diverse associazioni adesso sono molto politicizzate [...]. Prima un'associazione con un progetto o senza progetto, con i soci o senza i soci doveva andare avanti lo stesso [...]. Se non ci fosse questa sudditanza politica forse le associazioni riuscirebbero a fare qualcosa di più concreto. [Presidente del Consiglio degli Stranieri della Provincia di Pisa]

La necessità delle associazioni di offrire servizi qualificati agli stranieri si scontra con la difficoltà di reperire dei fondi e, a tale proposito, l'esperienza del *Progetto Rebellia* mostra una sua peculiarità che consiste nella scelta delle associazioni aderenti di promuovere le attività mediante l'autofinanziamento, in modo tale da tutelare una certa autonomia dalle amministrazioni pubbliche.

Nel corso delle interviste è stata manifestata una generale soddisfazione nei confronti delle politiche per l'immigrazione poste in essere dalle amministrazioni locali. È stato evidenziato, in particolare, il dialogo costruttivo emerso, negli ultimi anni, con alcune istituzioni quali, ad esempio, la Questura. In tal senso, in virtù degli accordi promossi dalla Provincia, i meccanismi di coordinamento che sono stati istituiti hanno permesso di affrontare le questioni più spinose degli immigrati, prima fra tutte quella relativa ai permessi di soggiorno, attraverso il confronto continuo tra le Forze dell'ordine e i soggetti della società civile attivi nella promozione dei diritti dei migranti.

Si denuncia, tuttavia, la carenza di politiche che intervengano sul settore della

casa, settore che, come già rilevato, appare particolarmente problematico nel contesto della città di Pisa.

C'è una carenza sulle politiche della casa [...]. Si risponde ancora, quando si risponde, non intervenendo mai sul mercato della casa che è "il problema", si risponde non intervenendo sulle case popolari e sostanzialmente si risponde con l'accoglienza. Però l'accoglienza è un concetto vecchio. A Pisa c'è un centro di accoglienza che si progettò noi, ma si progettò quando a Pisa c'erano cento senegalesi tutti maschi, tutti sui ventitré anni che venivano per stare qui due mesi, lavorare e andarsene via. Ora è diverso, ci sono le famiglie, ci sono le badanti che stanno dai datori di lavoro, ma si vogliono rendere autonome, cominciano ad esserci, anche fra gli immigrati delle persone anziane. Allora è chiaro che devi intervenire sul mercato degli alloggi. [Rappresentante dell'associazione per stranieri Africa insieme – Pisa]

Per concludere sembra opportuno richiamare l'attenzione sul ruolo svolto dalla Provincia nel coordinare politiche locali per gli immigrati orientate alla diffusione dei diritti di cittadinanza. L'azione delle amministrazioni provinciali se rivolta alla promozione di una collaborazione tra attori diversi, istituzionali e non, può contribuire a determinare l'offerta di una vasta gamma di servizi rivolti ai cittadini immigrati dando luogo ad iniziative all'insegna del dialogo interculturale.

CESVT T



Conclusioni

La ricerca evidenzia la centralità che le amministrazioni locali toscane rivestono nel dibattito sulle forme di integrazione dei migranti e rileva la presenza di una pluralità di attori, non soltanto istituzionali, coinvolti nel tematizzare e nel tradurre in azioni politiche ed in pratiche sociali le domande di riconoscimento dei diritti di cittadinanza e di partecipazione allo spazio pubblico che provengono dalla componente immigrata residente sul territorio di tre *case studies* (Firenze, Empoli e Pisa). Nelle realtà prese in esame le amministrazioni, oltre a dover fronteggiare problematiche relative alla “prima accoglienza”, sono chiamate a confrontarsi con immigrati che domandano lavoro, cercano casa, iscrivono i figli a scuola, si rivolgono alle strutture sanitarie, pongono, in generale, una domanda di servizi le cui risposte possono provenire principalmente dal *welfare* locale. La normativa nazionale valorizza soltanto in parte il ruolo degli enti locali nel promuovere misure in tema di accesso ai servizi di inserimento nella società di arrivo, il che aiuta a comprendere la necessità di avvalersi di organizzazioni del *Terzo Settore* e del sindacato, per poter declinare interventi di assistenza o di integrazione socio-culturale. Sinergie sollecitate anche dal Piano Sanitario Regionale Toscana 2002-2004 che prevede la realizzazione di consorzi fra Asl, Comuni, operatori del volontariato per costruire un “sistema socio-sanitario sostenibile” e dal Piano Integrato Sociale Regionale Toscana 2007-2010. La Provincia di Pisa ha puntato, ad esempio, sull’istituzionalizzazione di alcune esperienze associative che, affiancate dall’Amministrazione provinciale e da diversi Comuni del territorio, hanno costituito l’*Istituzione Centro Nord-Sud* per affrontare questioni di accoglienza e di interculturalità. Nel territorio provinciale si è anche registrata la sperimentazione della *Società della Salute della Zona socio-sanitaria Pisana* ancora una volta per una gestione condivisa delle problematiche in tema di immigrazione. Il Comune di Empoli ha conciliato la strada della condivisione delle politiche migratorie con gli altri Comuni dell’Empolese Valdelsa, attraverso un *Accordo di programma* ed una *Convenzione per la gestione associata*, con servizi per gli immigrati che fornisce mediante la collaborazione dell’Arci e della Cgil. Il Comune di Firenze – che vive maggiormente i problemi della “prima accoglienza”, essendo il polo di maggiore attrazione di flussi migranti a livello regionale, oltre ad avere la più consistente concentrazione di stranieri residenti – sceglie anch’esso la strada dell’interazione con altri attori pubblici e privati, quali il Ministero dell’Interno, l’Arci regionale e la Caritas. In alcune *immigrant policies* coinvolge le cooperative con specifiche professionalità nell’interpretariato sociale e nella mediazione linguistico-culturale per affiancare, ad esempio, lo sportello *Infopoint Migranti*, promosso dal Servizio Immigrazione del Comune.

Quelli citati sono soltanto alcuni esempi di un modo di ‘fare rete’ tra amministrazioni locali ed attori del privato sociale riguardo alla *issue* immigrazione che, per qualità ed intensità delle relazioni e per lo stile di *policy*,

si configura come un sistema di *governance pluridimensionale*. Un modello inteso come negoziazione e cooperazione tra sistema pubblico e società civile per la promozione di nuove forme di sussidiarietà verticale (imperniata sul rapporto governo centrale/istituzioni locali) ed orizzontale (fondata sulla capacità di risposta delle istituzioni locali alla domanda di organizzazione, coordinamento ed inclusione posta dagli attori sociali disponibili a partecipare alla programmazione di un *welfare multiculturale*). L'indagine mette in luce la presenza di forme organizzate di partecipazione sociale tra amministrazioni locali ed espressioni della solidarietà organizzata per affrontare la "questione immigrazione", ma riscontra, altresì, la necessità di dare stabilità e continuità nel tempo ad alcuni programmi tentando anche di istituzionalizzare i rapporti fra gli enti locali ed i soggetti del Terzo Settore. Deleghe non sempre ampie e sufficientemente esplicitate sono date dall'arena politica alle organizzazioni del *no-profit* per gestire problematiche connesse, ad esempio, all'immigrazione irregolare, con il rischio di generare la sovrapposizione di diverse iniziative e senza avere un'adeguata capacità di valutazione dei risultati ottenuti. I casi toscani analizzati testimoniano, quindi, seppure con le dovute differenziazioni, che l'azione di *governance* in materia di immigrazione, sebbene favorisca nuovi canali di democrazia partecipativa, è necessario che sia accompagnata anche da un'efficace azione di *government*, di regolazione sociale da parte delle autorità pubbliche, pur nella consapevolezza delle difficoltà che hanno le istituzioni politiche moderne nel "proporsi come produttori di regolazione" (Fantozzi 2006, pp. 391-392). Nell'ambito del *welfare* locale in materia di politiche di integrazione e di riconoscimento dei diritti di cittadinanza il ricorso a strategie istituzionali per consolidare reti decisionali miste pubblico-private sembra auspicabile per realizzare il passaggio da un tipo di *welfare* assistenziale – e spesso affidato, quasi esclusivamente, alla sperimentazione ed allo spontaneismo del Terzo Settore – ad un sistema di protezione sociale che sollecita il coinvolgimento e la responsabilità civica del cittadino (autoctono e straniero), ma anche per dare un disegno procedurale formale alle iniziative promosse, quale garanzia di effettiva democrazia partecipativa (Paci 2008). Incentivare forme di progettazione condivisa consentirebbe una definizione comune delle problematiche da affrontare, individuando gli elementi caratteristici del fenomeno da gestire, gli interventi prioritari ed il metodo con cui condurli. I casi di Firenze, Empoli e Pisa, rispetto al tema delle politiche per l'accoglienza e l'interculturalità, richiamano l'attenzione sulla necessità di una sussidiarietà verticale che intervenga per riequilibrare il ruolo del 'mercato' nella gestione della 'solidarietà', riconoscendo formalmente il ruolo delle istituzioni locali come sede per la costruzione di uno spazio pubblico interculturale, dotandole, quindi, di maggiori poteri e risorse. Nel contempo sembra che la sussidiarietà orizzontale chieda di essere incoraggiata attraverso scelte "integrate". Il Piano Integrato Sociale Regionale Toscana (2007-2010) dovrebbe andare in questa direzione avendo messo in agenda, fra gli *obiettivi di*

benessere sociale, il problema di realizzare una “società plurale e coesa per l’inclusione delle persone immigrate e i diritti di cittadinanza” (cfr. § 2.2.3 del *Piano*). Si delinea in tal modo un processo che può dare vita a sistemi di cittadinanza sociale ed interculturale capaci di ridurre quel livello di differenziazione nell’erogazione delle prestazioni che rischia di prefigurare cittadini di *prima* o di *seconda classe* non garantendo interventi egualitari.

Occorre sottolineare, altresì, che il *welfare* locale si incrocia con le culture politiche territoriali che tendono ad interpretarlo in base alle rispettive tradizioni politiche ed alle esperienze amministrative maturate (Fedele 2006, p. 360). L’impressione complessiva è che nei tre casi di studio, e più in generale nella realtà toscana, le pratiche di *welfare* locale in materia di immigrazione, e quindi le relazioni pubblico-privato, siano in parte riconducibili ad alcune modalità di azione tipiche della subcultura territoriale rossa che – nonostante le trasformazioni legate ai mutamenti politici, sociali ed economici degli ultimi anni – fa registrare il mantenimento di uno “stile *proattivo*” delle politiche pubbliche che, combinato con la presenza di

una *legittimazione diffusa* nei confronti delle istituzioni [...], ha favorito l’implementazione di politiche di più ampio respiro, basate sull’offerta di beni collettivi anziché su interventi meramente distributivi (Ramella 2005, pp. 140-143, corsivo dell’autore; si veda anche Trigilia 1986).

Va puntualizzato, però, che l’azione di *welfare* in tema di immigrazione non può essere analizzata nella sua complessità riconducendola esclusivamente alle componenti subculturali. Si tratta di una problematica che ha una sua specificità per le modalità con cui si presenta nei vari territori della Toscana e per gli schemi cognitivi con cui è interpretata dagli autoctoni; ciò aiuta a comprendere alcune ‘risposte’ delle società locali che possono sembrare inedite e contraddittorie rispetto alle tradizioni subculturali (Campomori 2005a, p. 423).

Per riassumere alcune specificità dei tre *case studies* sembra interessante soffermarsi su alcuni punti intorno ai quali ha ruotato la ricerca: *a*) il significato attribuito al termine “integrazione” dagli attori pubblici e privati (in particolare stranieri) impegnati sul tema dell’immigrazione e del pluralismo culturale; *b*) la strutturazione delle *policies* per gli immigrati; *c*) i rapporti fra istituzioni pubbliche locali e soggetti dell’associazionismo rispetto alla *issue* immigrazione; *d*) i rapporti fra istituzioni pubbliche locali e stranieri in tema di inclusione e forme di partecipazione.

Rispetto al punto *a*) va detto, preliminarmente, che il termine “integrazione”, sia nell’ambito del dibattito scientifico che in quello pubblico presenta molteplici accezioni. È sembrato interessante, pertanto, riflettere su come è declinato innanzitutto dagli assessori con delega all’immigrazione dei tre contesti locali presi in esame. Dalle interviste è emerso che sono concordi nel ritenere prioritaria la salvaguardia delle condizioni di pari opportunità con gli autoctoni e

delle appartenenze etnico-culturali originarie quale presupposto di un processo di integrazione. Gli assessori evidenziano, altresì, le accresciute responsabilità alle quali sono chiamati gli enti locali nel dare concretezza all'esercizio dei diritti di cittadinanza dei *newcomers*, al di là delle retoriche sulla necessità di avviare politiche di integrazione. Avvertono la responsabilità di rendere effettiva l'appartenenza alla comunità residente sul territorio nonostante le disposizioni normative vigenti consentano margini di azione piuttosto limitati. Nel caso di Firenze, l'assessore – parlando di "integrazione" – ha fatto riferimento alle garanzie che le disposizioni costituzionali danno alla figura dello straniero ed ha indicato nel rispetto della legalità il presupposto dal quale avviare il processo di integrazione degli immigrati. Gli assessori di Empoli e Pisa hanno, invece, insistito soprattutto sulla necessità di incentivare le forme di reciprocità e di interazione quotidiana tra cittadini stranieri e autoctoni perché, attraverso il confronto, si possano avviare pratiche di integrazione. Sembrano confidare sulla possibilità di costruire dal 'basso' un *welfare multiculturale*. Come segnalato in precedenza la riflessione sul termine "integrazione" ha coinvolto anche cittadini immigrati, in particolare rappresentanti dell'associazionismo straniero e degli organi di rappresentanza politica degli stranieri, nella maggior parte dei casi, da lungo tempo residenti in Italia. Nel complesso costoro hanno attribuito una connotazione negativa al termine "integrazione" o, più esattamente, rintracciano una carenza di significato che questa parola avrebbe con specifico riferimento alla questione immigrazione. Dalle loro affermazioni sembra abbastanza evidente che risiedere in un dato territorio fa sentire integrati, ma soltanto parzialmente, perché la residenza esprime un 'sentirsi parte' che andrebbe completato con il riconoscimento formale di tale appartenenza alla comunità, vale a dire la possibilità di 'prendere parte' soprattutto attraverso la fruizione dei diritti politici. Si tratta di un'*integrazione dimezzata* quale effetto di una "cittadinanza dimezzata" derivante da un riconoscimento parziale dei diritti che "spacca esattamente in due parti l'universo sociale: da una parte gli *stranieri*, dall'altra i *cittadini*" (Bettin Lattes 2002, p. 329). Una condizione di non completa inclusion che genera un stato di attesa e di precarietà e fa sentire gli immigrati soggetti dalla *cittadinanza sospesa*.

L'analisi delle politiche per gli immigrati (punto *b*) fa emergere una differenziazione delle *policies* sia in relazione alla modalità con cui queste si strutturano sia in riferimento agli ambiti di intervento che investono. Va detto, con riferimento al caso del comune di Firenze ed a molti comuni della Zona Pisana, che lo stato di disagio socio-economico in cui riversa una componente consistente della popolazione immigrata indirizza le *policies* ai problemi della "prima accoglienza", ai servizi di carattere assistenziale e socio-sanitario limitando l'utilizzo di risorse da poter destinare all'interculturalità. Il problema della casa, ad esempio, è avvertito come uno dei problemi più stringenti che investe, al contempo, cittadini stranieri ed autoctoni. È opportuno, però, fare delle distinzioni fra i casi analizzati perché è possibile cogliere un diverso modo di

rispondere alle domande poste dalla popolazione immigrata anche in presenza di *deficit* di risorse. Con riferimento al Comune di Firenze occorre ricordare lo spazio di rappresentanza e di partecipazione dato agli immigrati attraverso l'istituzione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini stranieri ed apoliti (Consiglio degli Stranieri), le misure per l'accoglienza e l'integrazione promosse dall'Ufficio Immigrazione del Comune e dalla *Rete dei Centri di alfabetizzazione*, nonché il sostegno all'imprenditoria immigrata. L'indagine ha evidenziato come, nonostante la trasversalità della *issue* immigrazione rispetto a molteplici settori di intervento, le iniziative che si rivolgono alla popolazione straniera sono realizzate in sostanziale autonomia dai diversi assessorati dell'amministrazione municipale. Sembrano poco strutturati i meccanismi di coordinamento interno all'ente locale sulla tematica in questione e, al contempo, non si registrano accordi significativi tali da consentire una condivisione delle politiche migratorie con gli altri livelli territoriali di governo. La Provincia di Pisa sceglie, invece, il *networking* fra diversi attori del potere territoriale. Una strategia che può essere in parte ricondotta alla scelta di puntare su un'attività di coordinamento e di promozione di dinamiche relazionali, trattandosi di un ente privo di competenze di gestione diretta di *immigrant policies* e, pertanto, esente da oneri amministrativi, oltre che finanziari, diversamente dai Comuni. Un'azione integrata che sembra generare effetti di ampliamento delle opportunità per gli immigrati di partecipare allo spazio pubblico, stimolandone il protagonismo mediante il sostegno alla fondazione di associazioni monoetniche e plurietiche ed il coinvolgimento nella Consulta per l'Immigrazione. Ma anche attraverso la *Rete Welcome* che promuove il coordinamento di servizi assistenziali per gli stranieri sul territorio della provincia. Alla logica della co-progettazione si richiama, invece, l'assetto degli interventi e dei servizi che si rivolgono alla popolazione immigrata nell'Empolese Valdelsa. Si tenta di uniformare i servizi di carattere assistenziale offerti sul territorio combinandoli con iniziative rivolte alla promozione dei diritti di cittadinanza dei migranti, proprio in virtù della rete istituita tra le amministrazioni locali. Un'azione che è resa possibile da un sistema di autofinanziamento dei Comuni, previsto dall'*Accordo di programma per i migranti*, che testimonia una disponibilità ad investire risorse pur di sostenere politiche inclusive, anche rischiando qualcosa in termini di consensi elettorali. Un'impostazione promossa dal Comune di Empoli che, tramite accordi e convenzioni, ha favorito la dimensione orizzontale della *governance* delle politiche migratorie, ma ha coinvolto marginalmente gli altri livelli di governo locale.

Per un'analisi più articolata delle politiche per gli immigrati è opportuno soffermarsi anche sull'azione svolta dagli assessori con delega all'immigrazione. Si tratta di attori politici che sembrano godere di una sfera di azione abbastanza ampia e di una larga legittimazione derivante, probabilmente, non soltanto dallo stile con cui interpretano il mandato, ma anche dall'essere nominati direttamente dal sindaco. Le interviste hanno fatto emergere il profilo di un assessore-

mediatore che laddove ha maturato esperienze nel *no-profit* queste hanno inciso positivamente nel gestire il rapporto con il Terzo Settore, in un clima di collaborazione fattiva e di conoscenza del campo di intervento. Da non trascurare l'appartenenza di genere: nei tre casi studiati l'assessore in questione è una donna. Un aspetto che ha una certa incidenza nella gestione dell'*immigrant policies*. In primo luogo per ragioni socio-culturali in quanto la donna come attore politico tende a realizzare una "*rappresentazione politica della differenza*" ponendosi come "soggetto differente" in un mondo sociale e politico dominato dagli uomini (Boccia 2002, p. 238, corsivo dell'autore). Questo tratto, quando occorre confrontarsi con le differenze etnico-culturali, diventa significativo perché, probabilmente, trova le donne più sensibili al tema della richiesta di riconoscimento di un'identità portatrice di diversità come nel caso dei migranti. Un aspetto che sembra incidere nello stile di *leadership* e può servire a tematizzare il problema delle differenze etnico-culturali fuori da logiche discriminatorie e da retoriche che indicano lo straniero come una potenziale minaccia per la società di arrivo, provocando negli autoctoni inquietudine per le differenze (Wieviorka 2008). In secondo luogo, per tratti psicologici tipici della cultura femminile, le donne sembrano interpretare il ruolo politico con un atteggiamento più universalistico, di apertura all'*altro*, di maggiore attenzione al dialogo, il che aiuta a spiegare la ragione per cui solitamente sono coinvolte nelle *compassion issues*, quali l'immigrazione, la salute, l'infanzia, in generale la protezione dei deboli (Bettin e Magnier 1991, p. 86; Magnier 1994, p. 105). Infine appaiono motivate da un 'bisogno di realizzare' che evidenzia un approccio sostanzialmente pragmatico nella gestione dei progetti in tema di immigrazione e sembrano agevolate nella relazione con il mondo del *no-profit* anche perché, tradizionalmente, popolato da donne, il che favorisce rapporti orizzontali e poco formalizzati.

Un altro aspetto esaminato nel corso dell'indagine è relativo al sistema di rapporti fra istituzioni pubbliche locali e soggetti dell'associazionismo rispetto alla *issue* immigrazione (punto c). Nelle tre realtà considerate, in continuità con quanto osservato con riferimento al contesto italiano, ha avuto luogo una forte mobilitazione solidaristica nell'ambito degli interventi a favore degli immigrati. I contesti locali presi in esame mostrano, tuttavia, diverse evoluzioni dell'esperienza volontaristica. In particolare si è rilevato come, sia nel caso di Empoli che in quello della provincia pisana, alcune realtà dell'associazionismo abbiano poi mutato la propria natura in enti strumentali per la strutturazione e l'erogazione dei servizi rivolti agli stranieri, coinvolgendo formalmente anche le amministrazioni locali. In entrambi i casi tale passaggio è avvenuto come conseguenza della volontà politica delle amministrazioni di strutturare in maniera continuativa le attività rivolte ai migranti. Si è scelto di avvalersi di soggetti che, in virtù dell'esperienza volontaristica originaria, presentavano al loro interno delle figure professionali già altamente qualificate. La Provincia di Pisa ed il Comune di Empoli riconoscono formalmente le *expertise* maturate dal Terzo Settore in

materia di immigrazione, istituzionalizzandone il ruolo. Un'azione di governo di tipo partecipativo che risponde ad una strategia di regolazione sociale da parte delle autorità pubbliche nel tentativo di potersi avvalere di strumenti di intervento consolidati e legittimati. Nel comune di Firenze e in gran parte dei comuni della Zona pisana, le modalità di relazione tra le amministrazioni locali e i soggetti del Terzo Settore tendono ad assumere una diversa configurazione rispetto a quella appena descritta. In tali contesti si registra un ampio ricorso al ruolo delle associazioni e delle cooperative sociali per la gestione dei servizi istituiti dall'ente locale, ma senza approdare a processi di istituzionalizzazione e cooperazione analoghi a quelli evidenziati nei casi precedenti. Come si è avuto modo di constatare nell'ambito della Società della Salute della Zona Pisana, a fronte della difficoltà, principalmente finanziaria, di procedere alla formazione in materia di immigrazione dei dipendenti pubblici, i Comuni hanno fatto ricorso ai soggetti del Terzo Settore, garantendo interventi più qualificati. Una tale impostazione non è, tuttavia, priva di aspetti controversi. In primo luogo, l'affidamento della gestione dei servizi a soggetti esterni all'amministrazione locale rischia di inibire l'acquisizione di competenze su questa *issue* da parte dell'ente locale e di rinviare la maturazione di una logica multiculturale nello stile di *policy*. Gli interventi per i migranti rischiano di rimanere confinati in un ambito specifico gestito da organizzazioni *no-profit*, laddove la presenza straniera, ormai stabile sul territorio, dà luogo ad un'utenza che richiede servizi promossi dall'amministrazione locale. Si rischia di trasmettere un messaggio discriminante secondo il quale gli autoctoni possono rivolgersi alla burocrazia comunale per vedere riconosciuti alcuni servizi, mentre gli stranieri avrebbero come interlocutore privilegiato il Terzo Settore. Una dinamica che acuisce negli immigrati la diffusione di quella sensazione di precarietà, di sospensione appunto, nella titolarità dei diritti di cittadinanza che può condurre a percepirsi come cittadini di *seconda classe*. L'ampio ricorso all'affidamento in gestione dei servizi per i migranti ad associazioni di volontariato e cooperative sociali rischia altresì, secondo gli stessi rappresentanti delle organizzazioni in questione, di indebolire la dialettica tra istituzioni locali e Terzo Settore, riducendo il contributo di quest'ultimo ad una mera esecuzione di interventi, fuori da una logica di condivisione di strategie. Nel contesto pisano ci sono, però, anche esperienze come il *Progetto Rebellia* dove un cartello di associazioni rivendica l'importanza di un'azione del Terzo Settore condotta in piena autonomia rispetto alle istituzioni locali. Per queste associazioni la scelta di ricorrere a modalità di autofinanziamento e *fund raising* presso soggetti privati è ritenuta la sola in grado di tutelare l'indipendenza dell'associazionismo nei confronti dei soggetti istituzionali e di garantire un reale coinvolgimento degli stranieri alle dinamiche della società locale. Va sottolineato, però, il rischio di discontinuità nella prestazione dei servizi, stante la difficoltà di reperire risorse al di fuori dell'ente comunale, e di isolarsi laddove, invece, la *issue* immigrazione richiede percorsi condivisi e partecipati.

Il caso dell'associazionismo straniero merita, invece, una riflessione a parte. Sembra interessante soffermarsi, in particolare, sul caso di Firenze dove, come già detto, nonostante l'affidamento in gestione dei servizi a soggetti del Terzo Settore risulti una pratica largamente diffusa, si rileva, tuttavia, uno scarso coinvolgimento dell'associazionismo straniero. Secondo alcuni rappresentanti di queste organizzazioni tale marginalità sarebbe determinata dalla fragile strutturazione di questo tipo di associazionismo rispetto a quello composto prevalentemente, o esclusivamente, da autoctoni, maggiormente integrato nel tessuto sociale e politico, quindi, più pronto ad intercettare interlocutori nelle istituzioni pubbliche.

Per concludere la rassegna delle principali area tematiche affrontate dalla ricerca sembra opportuno soffermarsi sulle relazioni fra enti locali ed immigrati con riferimento a pratiche di inclusione e forme di partecipazione (punto *d*). Nell'ambito dei tre contesti locali presi in esame sono stati istituiti degli organi di rappresentanza degli stranieri. La realtà empolese e quella fiorentina fanno registrare, fra gli immigrati intervistati, delle perplessità sull'effettiva rappresentatività dei Consigli degli Stranieri. Un atteggiamento di sfiducia che sembra meno ricorrente nel contesto pisano. La spiegazione, con riferimento a quest'ultimo caso, è che, probabilmente, l'istituzione di due arene partecipative quali la Consulta per l'Immigrazione ed il Consiglio degli Stranieri ha ampliato gli spazi di rappresentanza consentendo un maggiore coinvolgimento delle comunità immigrate presenti sul territorio. Una strategia che ha favorito un esercizio di "democrazia dialogica" per cui ciò che conta, non è tanto il raggiungimento dell'accordo o della decisione, quanto la discussione in se stessa (Bettin Lattes 2001, p. 54). Incentivare le opportunità di dibattito significa, nel contempo, limitare i processi di autoreferenzialità e personalizzazione del potere che possono coinvolgere anche i rappresentanti degli stranieri. Al di là delle occasioni di partecipazione offerte dalle amministrazioni locali ai soggetti stranieri è emersa, trasversalmente alle tre realtà studiate, la difficoltà degli immigrati a partecipare attivamente per ragioni riconducibili ad impegni lavorativi. In particolare hanno evidenziato come il progetto migratorio sia finalizzato, nella maggior parte dei casi, ad un investimento di carattere economico. La centralità della dimensione lavorativa nel vissuto quotidiano del migrante rende assolutamente scarse alcune risorse come il tempo e l'impegno da poter dedicare a qualunque forma di partecipazione sociale. Una partecipazione volontaria e non retribuita sembra determinare un impegno troppo oneroso per i cittadini immigrati, tenuto conto dei costi che richiederebbe, dovendo rinunciare ad ore di lavoro. È legittimo supporre che un cambiamento qualitativo delle condizioni di vita, anche sotto il profilo degli orientamenti identitari e delle forme di appartenenza alla comunità locale – che, probabilmente, può essere maggiormente percepito dalle seconde generazioni di immigrati – potrebbe incrementare le forme della partecipazione. Occorre evidenziare, però, che gli immigrati, anche in presenza di uno *status* socio-

economico molto fragile e con un percorso identitario frammentato, se potessero contare sul diritto ad una partecipazione 'piena', e quindi essere titolari di diritti politici, affronterebbero diversamente il costo del non lavoro e, probabilmente parteciperebbero attivamente, perché avrebbero la consapevolezza di poter incidere sulla vita pubblica e di poter esprimere un parere vincolante sulla validità o meno dei provvedimenti che li riguardano. Attraverso il meccanismo delle consulte hanno, invece, soltanto l'offerta di partecipare ad arene democratiche depotenziate che esprimono pareri e non modificano il loro stato di destinatari di politiche. Inoltre tramite le consulte ed i consigli si assiste al paradosso che per realizzare spazi di inclusione, attraverso la partecipazione politica, si istituiscono ambiti separati dove si rischia di isolare coloro che domandano integrazione (Borghini 2007, p. 97); né la figura del "Consigliere straniero aggiunto" riesce a colmare questo vuoto di rappresentanza. In assenza di strumenti che sanciscano una partecipazione attiva alla vita pubblica della comunità locale, gli immigrati permangono, dunque, come ricordato in precedenza, in uno stato di sospensione e si percepiscono come cittadini a metà. Una condizione che limita concretamente i progetti di integrazione dei soggetti migranti e rappresenta un ostacolo verso l'acquisizione di un protagonismo politico che potrebbe agevolare, soprattutto a livello locale, l'impegno delle istituzioni nella realizzazione di un programma partecipato di *welfare multiculturale*. Un problema del quale sono consapevoli gli attori politici delle tre amministrazioni locali oggetto dell'indagine che auspicano almeno l'estensione del diritto di voto a livello amministrativo ai cittadini stranieri residenti sul territorio, nella consapevolezza che resta un provvedimento che potranno assumere soltanto le istituzioni politiche nazionali.

L'indagine ha cercato, quindi, di evidenziare come nel contesto toscano ci siano tentativi di rifondazione del *welfare* dal 'basso' per affrontare una *issue* quale l'immigrazione, nonostante i sistemi di *welfare* stiano vivendo, non soltanto in Italia, una crisi accentuata, soprattutto in coincidenza con la fase di maggiore espansione del fenomeno migratorio (Guidicini 2007, pp. 24-25). Le società locali analizzate si trovano impegnate nella realizzazione di una sfera pubblica che non implica più soltanto il rapporto fra simili, ma soprattutto con coloro che sono 'diversi' da noi, in particolare, i migranti. Sono impegnate nel far fronte ad un processo di "policulturalismo mal negoziato" (Amendola 1997, p. 186) che, in realtà, interessa diffusamente il Paese; non intervenire rischia di alimentare una problematizzazione del tema immigrazione in un'ottica quasi esclusivamente di sicurezza e di difesa del territorio. Una strada che può condurre al "multicomunitarismo", vale a dire utilizzare le differenze culturali come *mattoni* per costruire *mura* per un'autodifesa comunitaria (Bauman 2001, p. 137) quando invece occorrerebbe costruire dei *ponti* fra culture diverse.

CESVT T



Appendice*

1. Le politiche migratorie nella legislazione italiana: le competenze dei governi locali

La regolamentazione dell'ingresso e della permanenza di cittadini stranieri è stata trattata per la prima volta in Italia nell'ambito della legge n. 943 del 1986, alla quale corrisponde anche la prima sanatoria. Tale normativa disciplina, in particolare, il collocamento e il trattamento dei lavoratori stranieri, affermandone la parità rispetto ai lavoratori autoctoni. Si riconosce, inoltre, al cittadino immigrato la possibilità di accedere al sistema sanitario, ai servizi sociali, alla scuola e alla casa nonché il diritto alla tutela della propria cultura di origine. Ai governi locali viene attribuito un duplice ruolo: l'attuazione di politiche di integrazione sociale territoriale e la partecipazione alla Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie. Relativamente al primo aspetto, si richiede agli enti locali di individuare interventi atti a garantire i diritti previsti dalla normativa e darvi concreta attuazione¹²⁶. Le Regioni avrebbero dovuto istituire consulte analoghe a quella prevista a livello nazionale e programmare, in tale sede, gli interventi successivamente attuati a livello locale. Con la legge 943/1986 si stabilisce, inoltre, l'istituzione della Consulta nazionale, sopra menzionata, a cui avrebbero dovuto prendere parte, tra gli altri, i rappresentanti delle diverse amministrazioni locali ed i rappresentanti delle associazioni di immigrati con l'obiettivo di individuare piani di azione e politiche di accesso ai diritti civili e sociali¹²⁷. L'esperienza di tale organismo è risultata, tuttavia, fallimentare a causa dei ritardi nella costituzione della Consulta e per l'assenza di specifiche linee di finanziamento che hanno limitato la possibilità di attuazione dei programmi elaborati.

La legge n. 39 del 1990, nota anche come legge Martelli, nel recepire le difficoltà incontrate dalla normativa precedente tende a promuovere un approccio più centralizzato nella gestione delle competenze relative alle politiche migratorie. Sia la gestione dei flussi di ingresso che la programmazione di misure volte a promuovere l'integrazione vengono difatti assegnate ai ministeri che si considerano principalmente coinvolti dalla questione immigrazione¹²⁸, riservando alle Regioni la possibilità di esprimere pareri nella Conferenza Stato-Regioni. La legge Martelli prevede, inoltre, l'istituzione di centri di "prima accoglienza", la cui realizzazione è affidata alle amministrazioni regionali.

* I riferimenti alle politiche ed alle misure legislative in materia di immigrazione presenti nei paragrafi seguenti sono aggiornati al settembre 2007.

¹²⁶ Si prevede, in particolare, la promozione di corsi di lingua e cultura italiana e corsi di formazione e inserimento al lavoro. Cfr. Campomori (2005a, p. 424).

¹²⁷ La legge prevede che partecipino alla Consulta anche rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni di imprenditori.

¹²⁸ Si tratta, in particolare, dei seguenti dicasteri: Affari esteri, Interni, Bilancio, Lavoro e previdenza sociale.

La filosofia di questa legge prevede in sostanza una divisione piuttosto netta tra ruolo del governo centrale, che riguarda prioritariamente le politiche dei flussi, e ruolo degli enti locali, chiamati a gestire le emergenze sociali sollevate dall'arrivo di stranieri negli specifici contesti territoriali (Campomori 2005a, p. 425).

La legge n. 40 del 1998 ha tentato “una presa in carico complessiva della *issue* attraverso i tre pilastri della programmazione dei flussi, della prevenzione dell'immigrazione clandestina e dell'integrazione sociale” (*ibidem*)¹²⁹. Si riconosce, altresì, il ruolo cruciale svolto dalle amministrazioni territoriali nelle politiche di accoglienza e di integrazione degli stranieri e in tal senso viene istituito il *Fondo nazionale per le politiche migratorie* con l'obiettivo di sovvenzionare programmi realizzabili da attori istituzionali dei diversi livelli. L'art. 58 del Regolamento di attuazione, specificando le modalità di assegnazione dei fondi sembra favorire le amministrazioni regionali¹³⁰, per cui, ai Comuni non resta che la funzione loro attribuita nell'ambito dei programmi proposti dalle Regioni. Le amministrazioni comunali si trovano sostanzialmente confinate nella gestione delle *politiche per i migranti*¹³¹. La legge n. 40 istituisce, inoltre, i *Consigli territoriali per l'immigrazione* in cui si prevede la rappresentanza di tutte le istituzioni coinvolte dalla questione immigrazione. L'obiettivo di tali organismi è quello di analizzare le esigenze emergenti e promuovere interventi sul territorio. Anche questa iniziativa, potenzialmente innovativa, incontra dei limiti sostanziali poiché la legge in esame non specifica se le decisioni elaborate dai *Consigli territoriali* abbiano o meno carattere vincolante per le parti coinvolte, né prevede lo stanziamento di fondi per la realizzazione delle iniziative approvate. La legge n. 40/1998 include anche novità importanti in materia di *politiche di immigrazione* per ciò che riguarda le Regioni e gli enti locali, i quali possono assumere il ruolo di *sponsor*, facendosi garanti per l'ingresso di immigrati da inserire nel mercato del lavoro. Le Regioni possono, inoltre, stipulare apposite convenzioni per il reclutamento di lavoratori stranieri da inserire in lavori di tipo stagionale.

¹²⁹ Nelle fasi di elaborazione di tale normativa è stata richiesta, per la prima volta, la collaborazione di ricercatori universitari e di esperti del settore immigrazione al fine di attuare la riforma della legge Martelli. Si ricorda, inoltre, che la decisione di istituire una nuova legge in materia, obiettivo promosso dal governo Prodi, rispondeva all'esigenza di entrare a pieno titolo nell'accordo di Schengen.

¹³⁰ Il Regolamento di attuazione prevede la presentazione di programmi che devono indicare obiettivi, interventi, modalità di attuazione, tempi, costi e risorse impiegate. Da un confronto tra i programmi regionali approvati tra il 2000 e il 2001 emerge la sostanziale autonomia delle Regioni che, oltretutto, godono del vantaggio di poter indicare anche il ruolo delle amministrazioni territoriali nei processi di *decision-making*, cfr. Caponio (2006, p. 69).

¹³¹ A tale proposito può essere opportuno richiamare la distinzione analitica tra politiche *per i migranti* e politiche *per gli immigrati*. Le prime sono riconducibili, essenzialmente, ad interventi che prevedono misure di “prima accoglienza”. Le politiche *per gli immigrati* rimandano, invece, all'insieme di diritti civili, politici e sociali e quindi allo *status* dell'immigrato ammesso sul territorio. In merito cfr. § 3. nell'Introduzione.

Entrambe le opportunità non sono, tuttavia, mai state sfruttate¹³² e l'istituto dello *sponsor* verrà poi abolito, nel 2002, dalla Bossi-Fini. Secondo Zincone (2000a, p. 82), la legge n. 40/1998 avrebbe prefigurato un modello di "integrazione ragionevole" composto da quattro tasselli (*ibi*, pp. 82-8): a) un'interazione basata sulla sicurezza, b) un livello minimo di integrazione garantita anche agli irregolari attraverso il rispetto dei diritti della persona¹³³, c) una piena integrazione garantita ai regolari, d) un'interazione basata sul pluralismo e la comunicazione. Inoltre, tale legge, prevedendo di attuare le politiche anche mediante l'intermediazione del privato sociale, avrebbe adottato una sorta di strategia di "integrazione indiretta" (*ibi*, p. 84).

La legge n. 189 del 2002, nota anche come legge Bossi-Fini, sembra confermare le competenze già previste dalla legge n. 40/1998, per cui in materia di *politiche per l'immigrazione* Stato e Regioni si configurano come gli attori più rilevanti mentre l'amministrazione locale è più direttamente coinvolta per ciò che concerne le *politiche per i migranti*. Con la Bossi-Fini si delineano importanti novità nell'ambito dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo. Il *Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con permesso umanitario* tende a favorire la costituzione di reti di *governance* tra attori pubblici e Terzo Settore. Ai Comuni, e in particolare all'Anci, viene affidata la gestione di un servizio centrale di informazione. Le amministrazioni regionali continuano a svolgere un ruolo chiave nell'attuazione dei programmi promossi dal livello centrale, come già previsto dal Regolamento di attuazione della legge n. 40/1998. In particolare, dal 2001, le iniziative tendono a concentrarsi su tre aree di intervento: le politiche abitative, l'insegnamento della lingua italiana e la formazione professionale. Per quanto riguarda le politiche di promozione dell'integrazione i margini di azione dei governi locali risultano fortemente vincolati dagli indirizzi assunti dai singoli governi regionali¹³⁴.

¹³² Le convenzioni previste dall'art. 24, relative al lavoro stagionale, non risulta che siano mai state attivate. L'istituto dello *sponsor* è stato utilizzato o da lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti o da datori di lavoro italiani. Nel dibattito degli esperti in materia di regolazione dei flussi è in atto una riflessione sulle possibilità di *auto-sponsorizzazione*: nello specifico gli immigrati in cerca di lavoro potrebbero entrare regolarmente sul territorio nazionale erogando una cifra, da stabilire, come forma di garanzia per le eventuali spese di rimpatrio qualora non fossero in grado di trovare un'occupazione entro un tempo prestabilito. Per quanto la suddetta possibilità sia ancora in fase di ideazione, sembra tenere maggiormente in conto la specificità del contesto italiano ancora fortemente vincolato ad un incontro tra domanda e offerta di lavoro che si realizza sul territorio, oltretutto tale provvedimento permetterebbe l'investimento delle somme solitamente destinate alle organizzazioni coinvolte nei fenomeni di *smuggling*, vale a dire, quella pratica che favorisce l'ingresso illegale assistito di esseri umani a fini di lucro all'interno di un paese.

¹³³ In particolare la possibilità di usufruire delle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali. Cfr. Zincone (2000a, p. 83).

¹³⁴ Sul ruolo assunto dalle regioni in materia di *politiche di immigrazione* e di *politiche per gli immigrati*, cfr. § 2. nell'Introduzione.

2. La normativa europea in materia di immigrazione

2.1. Dalla cooperazione alla società dell'accoglienza

Si propone di seguito, in ordine cronologico, una rassegna dei principali atti ufficiali dell'Unione europea in materia di immigrazione nell'intento di esaminare i riferimenti alla dimensione dell'integrazione dei cittadini non comunitari¹³⁵.

Nel Trattato di Roma, atto costitutivo della Comunità Economica Europea, non si fa riferimento ad alcuna norma che attribuisca competenze specifiche in materia di immigrazione alla Comunità stessa (Manca 2003, p. 51). Le prime disposizioni europee in merito si possono rintracciare a partire dagli anni Settanta, periodo in cui si assiste ad una progressiva diffusione di dibattiti orientati verso specifiche competenze tematiche¹³⁶ nell'obiettivo di realizzare delle forme di cooperazione intergovernativa. Come evidenziato da alcuni autori, fino agli inizi degli anni Settanta, più che di cooperazione fra gli Stati europei in tema di immigrazione si può parlare di un'aperta competizione, "era essenzialmente una competizione *in positivo*, volta a procacciarsi gli immigrati 'migliori'" (Pastore 2005, p. 125, corsivo dell'autore). Da questo approccio si è passati bruscamente ad uno di "competizione *in negativo*", di tipo difensivo, in cui il tentativo degli Stati di scaricare la pressione migratoria aveva chiare ripercussioni sugli Stati vicini (*ibidem*).

L'accordo di Schengen firmato nel giugno del 1985 può essere in tal senso considerato come il risultato di una sorta di "laboratorio" (Manca 2003, p. 51), promosso da un gruppo di Stati¹³⁷ e orientato ad agevolare la libera circolazione delle persone mediante la graduale abolizione dei controlli sulle frontiere comuni. Tale accordo, istituzionalizzato mediante lo strumento giuridicamente vincolante del trattato, rappresenta il momento di avvio di una vera e propria politica comunitaria in materia di immigrazione. Esso sancisce l'avvio di un approccio cooperativo tra gli Stati europei che evidenzia un carattere sostanzialmente difensivo nei confronti del fenomeno migratorio. La Convenzione di applicazione dell'accordo istituisce una serie di norme relative alle condizioni di ingresso nell'Area, un visto uniforme per soggiorni di breve durata e l'obbligo di abbandonare il territorio di uno dei Paesi dell'Area qualora non sussistano più le condizioni di ingresso previste (Titolo II). La stessa Convenzione stabilisce (Titolo IV), inoltre, il *Sistema d'Informazione Schengen* (Sis) ossia, un archivio condiviso contenente informazioni rilevanti per il controllo delle frontiere e per la cooperazione delle forze di polizia nel settore della criminalità. All'origine del processo di comunitarizzazione

¹³⁵ Per una trattazione approfondita sulla normativa europea in materia di immigrazione si rimanda ai testi di Manca (2003), Condinanzi, Lang e Nascimbene (2006).

¹³⁶ In particolare si ricordano il Gruppo Trevi, istituito nel 1975 e il Comitato *ad hoc* per l'immigrazione del 1986; il primo nato nello scopo di migliorare la cooperazione in vista di un'efficace strategia di repressione del terrorismo, il secondo maggiormente concentrato sulle tematiche dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini di paesi terzi. Cfr. Manca (2003, pp. 40-43).

¹³⁷ Nello specifico Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi.

è facile vedere l'auspicio degli Stati membri di *raggiungere, grazie alla collaborazione di vari paesi, ciò che essi singolarmente non erano riusciti a realizzare, cioè il controllo dell'immigrazione* (Zanfrini 2004, p. 114, corsivo dell'autore).

Nel Trattato dell'Unione europea, firmato a Maastricht il 29 luglio del 1992, le disposizioni in materia di immigrazione sono contenute nel cosiddetto "terzo pilastro" relativo alla "cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni", in particolare al Titolo VI vengono identificati dei settori di interesse comune¹³⁸ nell'ambito dei quali realizzare una cooperazione tra Stati membri. Tra i settori di rilievo per una politica di immigrazione europea, si indicano: a) la politica dell'immigrazione e la politica nei confronti di cittadini dei paesi terzi; b) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; c) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento familiare e l'accesso all'occupazione; d) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini di paesi terzi negli Stati membri. Con il Trattato di Maastricht viene a delinearsi inoltre una forma di coinvolgimento delle istituzioni comunitarie, in particolare del Consiglio¹³⁹, non prevista nell'accordo di Schengen.

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre del 1997 ed entrato in vigore nel maggio del 1999, segna un considerevole passo verso la comunitarizzazione della normativa in materia di immigrazione prevedendo il passaggio a norme e procedure non più solo intergovernative¹⁴⁰. Entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato gli Stati membri si impegnano a trasferire dal terzo al primo pilastro le seguenti materie: a) il controllo delle frontiere (art. 62); b) il rilascio dei visti (art 62, n. 2b); c) la circolazione dei cittadini dei paesi terzi all'interno del territorio comunitario (art. 62, n.3); d) le misure in materia di asilo (art. 63, n. 1); e) le misure applicabili a rifugiati e sfollati (art 63, n. 2); f) le misure in materia di politiche di immigrazione (art 63, n 3a); g) l'immigrazione irregolare e rimpatrio degli irregolari (art. 63, n. 3b); h) le misure relative al soggiorno di cittadini dei paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui risiedono normalmente (art. 63, n. 4). Trascorso il suddetto periodo transitorio, nel quale il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro, si prevede che la Commissione possa ottenere potere esclusivo di iniziativa pur esaminando le richieste degli Stati membri e che il Consiglio possa assoggettare le materie contenute nel Titolo IV alla procedura di co-decisione prevista dall'art. 251. È opportuno evidenziare, tuttavia, che nell'ultimo comma dell'art. 63 si

¹³⁸ Cfr. *Trattato sull'Unione europea*, Titolo V, norma K. 1, Gu C 191 del 29 luglio 1992.

¹³⁹ In merito al ruolo del Consiglio cfr. *ibi* (norma K. 3, punto 2).

¹⁴⁰ In esso si prevede, inoltre, l'integrazione delle norme previste dal Trattato di Schengen nel quadro istituzionale dell'Unione. Cfr. *Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea*, in *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi*, Gu C 340 del 10 novembre 1997.

individuano tre settori per i quali non si applica il suddetto periodo transitorio, tra questi si ricorda: a) la promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; b) le condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; c) le misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

Le suddette disposizioni si inscrivono nell'obiettivo generale di "conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (Gu C 340, art. 2) e in tal senso, il Consiglio europeo straordinario tenutosi a Tampere nell'ottobre del 1999 è stato realizzato nell'intento di stilare un primo bilancio in materia.

Nel vertice di Tampere si conferma, infatti, la necessità di articolare una politica comune in materia di immigrazione e di asilo indicando tra gli obiettivi fondamentali della cooperazione il partenariato con i paesi di origine, una politica europea comune in materia di asilo, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi¹⁴¹ e la gestione dei flussi migratori. Inoltre

il Consiglio europeo di Tampere ha esplicitamente richiesto "una politica di integrazione più incisiva" che miri a "garantire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Ue" (Com, 2003, 336, § 1.1).

L'iniziativa comunitaria prevede inoltre l'opportunità di una nuova apertura delle frontiere alle migrazioni per motivi di lavoro, in tal senso essa si pone in controtendenza rispetto all'ortodossia restrittiva caratteristica dell'ultimo trentennio (Zanfrini 2004, p. 117). Successivamente, nel Consiglio di Nizza del dicembre 2000, è stata proclamata la *Carta dei diritti fondamentali* dell'Unione europea che, per quanto priva di valore giuridico, costituisce un punto di riferimento essenziale per la definizione dei principi sostanziali della cittadinanza europea.

Per ciò che concerne gli aspetti più direttamente connessi allo *status* dei cittadini dei paesi terzi si confermano le priorità già richiamate nell'ambito del vertice di Tampere, sottolineando nuovamente la centralità dei processi di integrazione, si auspica, inoltre, lo scambio di esperienze sulle politiche relative

¹⁴¹ In merito si afferma che "alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Ue, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno". Cfr. *Consiglio europeo di Tampere*, Conclusioni della Presidenza, Titolo A, parte III, punto 21 in Boll. Ue 10-1999.

attuata a livello nazionale¹⁴².

Da quanto detto si evidenzia come la riflessione sull'integrazione dei cittadini non comunitari¹⁴³ assuma progressiva centralità negli atti ufficiali dell'Unione europea pubblicati tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del Nuovo Millennio (Golini 2006, pp. 42-51). In tal senso la comunicazione della Commissione europea su una politica comune di immigrazione, del novembre 2000, riveste particolare rilevanza in virtù del significato in essa attribuito al concetto di integrazione¹⁴⁴. Nello specifico si considera

essenziale creare una società dell'accoglienza e riconoscere che l'integrazione è un *processo a doppio senso*, che richiede un adattamento sia da parte degli immigrati che della società ospitante. L'Unione europea è di per sé una società pluralistica, arricchita da una varietà di tradizioni culturali e sociali, la cui diversità in futuro è destinata ad accrescersi. Ci vuole quindi rispetto per le differenze culturali e sociali, ma anche per i nostri principi e valori fondamentali condivisi: rispetto per i diritti e la dignità dell'uomo, valutazione positiva del pluralismo e riconoscimento che l'appartenenza alla società si basa su una serie di diritti, ma comporta una serie di responsabilità per tutti gli appartenenti, nazionali o immigrati. La garanzia dell'uguaglianza in materia di condizioni di lavoro e di accesso ai servizi, nonché il riconoscimento dei diritti civili e politici agli immigrati che soggiornano da lungo tempo, concorrono ad affermare le responsabilità e a promuovere l'integrazione (Com 2000, 757, § 3.5, corsivo mio)¹⁴⁵.

Nella Comunicazione si sostiene, inoltre, che la *Carta dei diritti fondamentali* potrebbe costituire il punto di riferimento per definire il concetto di *cittadinanza civile*¹⁴⁶, una forma di cittadinanza slegata dall'appartenenza nazionale, da intendere come nucleo di diritti e doveri per i cittadini di paesi terzi residenti in uno Stato membro.

¹⁴² *Carta dei diritti fondamentali*, Allegato I, Agenda sociale europea, punto III *Lotta contro tutte le forme di esclusione e di discriminazione per favorire l'integrazione sociale*, capo g.

¹⁴³ Le disposizioni europee in materia di integrazione dei cittadini non comunitari presuppongono sempre la condizione di legalità della presenza dei suddetti nel territorio di uno Stato membro e nella maggior parte dei casi si fa riferimento ai residenti di lungo periodo. Dato il carattere permanente di tali precondizioni, esse saranno date per sottintese nel corso della presente trattazione.

¹⁴⁴ Tale Comunicazione prevede l'elaborazione periodica di relazioni da parte degli Stati membri redatte a partire dalla consultazione e dalla collaborazione con le parti sociali, le amministrazioni regionali e locali e tutti gli altri attori coinvolti nell'integrazione degli immigrati. Cfr. *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione* del 22 novembre 2000, Com (2000, 757, § 3.4).

¹⁴⁵ La definizione è stata in seguito ripresa dalla proposta di direttiva del Consiglio relativa allo *status* dei cittadini dei paesi terzi che siano residenti di lungo periodo. Cfr. Com (2001, 127, § 5. 1).

¹⁴⁶ Nel concetto è ricompreso il diritto di voto a livello locale ed europeo per i migranti residenti in uno Stato membro da oltre cinque anni. Per ulteriori approfondimenti in relazione all'argomento, cfr. il contributo dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi) e del Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (Fieri) (Asgi-Fieri 2005, parte 1, § 1. 3).

2.2. L'integrazione come “sviluppo equilibrato” di diritti e doveri

Nell'ottobre del 2002 il Consiglio Giustizia e Affari interni, riunitosi a Lussemburgo, ha adottato conclusioni che confermano l'importanza primaria del processo di integrazione ai fini di una efficace politica europea in materia di immigrazione e asilo e richiamano l'esigenza di uno scambio di informazioni e buone pratiche in merito. A seguito di tali conclusioni la Commissione ha istituito una *Rete dei punti di contatto nazionali* sull'integrazione¹⁴⁷.

Nel giugno del 2003 la Commissione ha poi emanato una Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione nella quale si interpreta il processo di integrazione come “sviluppo equilibrato” di diritti e doveri nel corso del tempo secondo un approccio di tipo incrementale in base al quale i cittadini di paesi terzi possano accedere a misure di integrazione “il prima possibile dopo il loro arrivo e, in ogni caso, non appena il loro soggiorno acquista natura permanente o stabile” (Com 2003, 336, § 3.1, p. 19)¹⁴⁸. Nella medesima Comunicazione si rileva la necessità di un *approccio multisettoriale* quale orientamento fondamentale delle politiche di integrazione

che tenga conto non solo degli aspetti economici e sociali dell'integrazione ma anche delle questioni legate alla diversità culturale e religiosa, alla cittadinanza, alla partecipazione e ai diritti politici (*ibidem*).

Da evidenziare l'esplicito riferimento alla partecipazione delle comunità di migranti nell'elaborazione, lo sviluppo, l'organizzazione e la valutazione delle politiche e dei programmi che li riguardano (*ibi*, § 3.2, p. 20). Si tratta di un *approccio* che rimanda a una serie di elementi considerati di fondamentale importanza, tanto che la Comunicazione della Commissione vi dedica un'apposita *Sezione* intitolata: *Elementi fondamentali delle politiche multisettoriali di integrazione* (*ibi*, § 3.3, pp. 21-26). Si ritiene interessante presentare, di seguito, le tematiche trattate nella *Sezione* sopra menzionata. In particolare si parla di:

a) *Integrazione nel mercato del lavoro*

Dal confronto tra i tassi di occupazione dei cittadini dell'Unione e quelli relativi ai cittadini non comunitari, si evince lo stato di svantaggio dei secondi; si rileva inoltre la concentrazione dei migranti nei settori professionalmente più rischiosi e nel lavoro sommerso e la diffusa svalutazione dei titoli e delle qualifiche in possesso¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Cfr. Com (2003, 179).

¹⁴⁸ La Comunicazione evidenzia inoltre la necessità di predisporre misure di integrazione specifiche per i migranti di seconda e terza generazione nati nell'Unione europea o che abbiano acquisito in seguito la cittadinanza e per i migranti delle ex colonie in possesso della cittadinanza del paese ospitante.

¹⁴⁹ “Per massimizzare il contributo potenziale dei migranti, è dunque importante tenere conto dell'esperienza da essi già acquisita e delle qualifiche ottenute al di fuori dell'Ue, la qual cosa richiede il riconoscimento e un'adeguata valutazione delle qualifiche formali e informali (ivi inclusi i diplomi)”. Cfr. Com (2003, 336, § 3.3.1, p. 21).

b) *Istruzione e competenze linguistiche*

In ordine alla formazione, finalizzata all'acquisizione di abilità linguistiche e rivolta ai cittadini di paesi terzi, la Commissione sottolinea l'importanza di corsi che si rivolgano alle donne poiché si ritiene che in tal modo sia possibile intervenire, indirettamente, sulle competenze dei figli. Il sistema educativo si configura come un "ponte culturale" e come strumento fondamentale per la promozione del pluralismo e della diversità. Si auspica, in tal senso, una stretta collaborazione tra genitori, comunità di migranti e scuole per la risoluzione di problemi specifici.

c) *Alloggi e questioni urbane*

A partire dalla constatazione di una concentrazione relativamente elevata dell'immigrazione nelle aree urbane e in quelle industrializzate, si evidenzia la difficoltà dei migranti nell'accesso ad alloggi di qualità a prezzi accessibili. Fattori "di scelta e di necessità"¹⁵⁰, secondo la Commissione, sarebbero alla base dei processi di segregazione sociale ed etnica. Si identifica nelle strategie complessive di pianificazione urbana e regionale un utile strumento per superare gli ostacoli all'integrazione generati da tali processi.

d) *Servizi sanitari e sociali*

La Commissione indica la possibilità che i migranti sviluppino problemi sanitari in conseguenza della loro condizione¹⁵¹ e incontrino, altresì, difficoltà nell'aver accesso ai servizi sanitari e sociali di qualità. In tal senso si manifesta la necessità di affrontare questioni quali la diffusione di informazioni adeguate a beneficio delle comunità migranti e una formazione supplementare degli operatori che si occupano di fornire tali servizi¹⁵².

e) *Ambiente sociale e culturale*

Si evidenzia, in merito, l'importanza del coinvolgimento e della partecipazione attiva dei migranti alla vita civile, sottolineando la centralità dei momenti di incontro e di confronto tra culture e religioni. Si ritiene, inoltre,

indispensabile [...] diffondere informazioni corrette sui migranti e sul contributo positivo che essi forniscono, in termini culturali ed economici, ai nostri sistemi sociali, poiché perdere questa sfida comporterebbe l'acutizzarsi del rancore e dell'esclusione sociale, oltre che una maggiore diffusione del razzismo e della xenofobia (*ibi*, §3.3.5, p.24)¹⁵³.

¹⁵⁰ Questi fattori vengono identificati con "la possibilità di trovare alloggio e lavoro, il desiderio di vivere vicino ai parenti e di conservare le reti di rapporti familiari e la discriminazione", (*ibi*, § 3.3.2, p. 23).

¹⁵¹ In tal senso, oltre alle situazioni caratterizzate da insicurezza materiale e da condizioni miserabili di vita e di lavoro, si fa riferimento a condizioni quali la separazione dai familiari e le incertezze derivanti dallo *status*, specialmente da temporaneo. Cfr. *ibi* (§ 3.3.4).

¹⁵² In particolare si ritiene che la presenza di persone di diversa origine etnica nella pianificazione e nella fornitura dei suddetti servizi possa risultare una misura utile al fine di prevenire le discriminazioni e garantire servizi che tengano conto delle barriere culturali. Cfr. *ibidem*.

¹⁵³ Nella Comunicazione dalla Commissione si rileva, infatti, "la tendenza sempre più diffusa di imputare all'immigrazione la mancanza di sicurezza sociale e una generica ostilità verso i musulmani, emersa dopo i fatti dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti". Si riconosce inoltre la "responsabilità primaria" della classe politica e dei mezzi di informazione nella promozione di un atteggiamento genericamente positivo dell'opinione pubblica nei confronti dei migranti. Cfr. *ibi* (§ 3.3.5, p. 24).

f) Nazionalità, cittadinanza civile e rispetto delle diversità

In continuità con quanto enunciato nel Consiglio di Tampere, si ritiene opportuno agevolare l'acquisizione della cittadinanza, associandone l'accesso alla lunghezza del periodo di soggiorno dei migranti nel paese ospitante. Tale opportunità viene considerata di fondamentale importanza poiché "stimola il senso di appartenenza alla vita nazionale e, inoltre, conferisce la piena fruizione dei diritti civili" (*ibi*, § 3.3.6, p. 25). La Commissione ritiene, inoltre, di fondamentale importanza la concessione dei diritti politici ai migranti residenti di lungo periodo.

Nella Comunicazione, la Commissione indica, inoltre, la necessità di rafforzare il coordinamento delle politiche in materia di integrazione e propone di sviluppare la cooperazione e lo scambio di informazioni nell'ambito della *Rete dei punti di contatto nazionali* recentemente istituiti.

2.3. Undici principi per definire lo status di cittadinanza civile

La Commissione, in collaborazione con la Rete dei punti di contatto nazionali, ha redatto un *Rapporto Annuale su Migrazione e Integrazione*¹⁵⁴ in seguito all'invito del Consiglio europeo tenutosi a Salonicco nel giugno del 2003. Nel novembre del 2004 si è avvalsa della collaborazione di un organismo di consulenza esterno¹⁵⁵ per la elaborazione di un *Manuale per l'integrazione* (Niessen e Schibel 2004), destinato ai responsabili delle politiche e agli operatori del settore¹⁵⁶. La risoluzione del Parlamento europeo su immigrazione, integrazione e occupazione del gennaio 2004 accoglie i contenuti della Comunicazione prodotta l'anno precedente dalla Commissione e conferma nuovamente l'importanza dello status di cittadinanza civile in relazione ad un'efficace strategia di integrazione degli immigrati.

Nel 2003 il Consiglio ha adottato alcuni atti normativi rilevanti, in attuazione dell'articolo 63 del Trattato di Amsterdam. Il primo consiste nella direttiva 2003/86/Ce relativa al diritto di ricongiungimento familiare. A tale proposito è opportuno precisare che la proposta originaria, presentata quattro anni prima è stata più volte modificata prima di registrare l'approvazione definitiva, inoltre essa

appartiene alla categoria delle disposizioni volte ad introdurre norme minime e non di armonizzazione. Tali norme però risultano così minime da introdurre vincoli troppo limitati per il legislatore nazionale (Favilli 2006, p. 88).

¹⁵⁴ Cfr. *Primo rapporto annuale su Migrazione e integrazione*, Com (2004, 508). Nel giugno del 2006 è stato poi presentato il *Secondo Rapporto annuale su Migrazione e integrazione*, cfr. Sec (2006, 892).

¹⁵⁵ Si tratta del Migration Policy Group, vale a dire un'organizzazione diretta da un *team* internazionale di operatori altamente qualificati, con sede a Bruxelles. Per ulteriori informazioni cfr. <<http://www.migpolgroup.com/>>.

¹⁵⁶ Nel maggio del 2007 è stata pubblicata una seconda edizione.

In tempi relativamente brevi è stato adottato il *pacchetto per i ricercatori*, costituito da una direttiva che prevede una procedura accelerata, per la concessione del permesso di soggiorno e il rilascio dei visti a ricercatori provenienti da paesi terzi (*ibidem*)¹⁵⁷. Va inoltre richiamata la direttiva 2003/109/Ce relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo, che prevede il diritto di riconoscimento di tale *status* dopo cinque anni di soggiorno regolare in uno Stato membro. Tra i diritti sanciti da tale istituto vi è quello della libera circolazione negli stati dell'Unione per periodi superiori a tre mesi, con una sostanziale parificazione, in questo ambito, al diritto riconosciuto ai cittadini degli Stati membri. Tra i limiti più evidenti vi è la possibilità degli Stati di introdurre una clausola di preferenza dei cittadini comunitari nel riconoscimento dello *status* di residenti di lungo periodo (*ibi*, p. 92).

Tornando alle dichiarazioni di principi e di orientamenti in materia di integrazione contenute nelle Comunicazioni della Commissione sopra menzionate è opportuno evidenziare che queste non hanno trovato conferma nel *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa* sottoscritto dai governi degli Stati membri nell'ottobre del 2004. In particolare all'art. III-267 si dichiara che la legge quadro europea può stabilire misure volte a incentivare l'integrazione dei migranti regolarmente residenti "ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"¹⁵⁸.

Nell'ambito del programma dell'Aia, approvato nel Consiglio di Bruxelles del novembre 2004, la riflessione sembra aprirsi nuovamente e, in particolare, si manifesta la necessità di elaborare dei principi fondamentali comuni che costituiscano la base di un quadro europeo coerente in materia di integrazione dei cittadini di paesi terzi relativamente ai quali vengono indicate delle linee orientative¹⁵⁹. Il Consiglio europeo e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno pertanto definito, il 19 novembre 2004, undici *Principi* che si riportano di seguito¹⁶⁰.

1. *L'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e residenti degli Stati membri.*

L'integrazione è infatti un processo "a lungo termine" e, in relazione al suddetto carattere bilaterale, si esortano gli Stati membri a tener conto sia degli immigrati che dei propri cittadini nell'elaborazione delle politiche di integrazione.

2. *L'integrazione implica il rispetto per i valori fondamentali dell'Unione europea.*
Agli Stati membri è assegnata la responsabilità di vigilare affinché tutti i resi-

¹⁵⁷ La rapidità di attuazione di tale direttiva sembra coerente con la tendenza ad incentivare in maniera selettiva i flussi migratori, "attraverso il ricorso a dispositivi di reclutamento 'a tempo e scopo definiti'", Zanfrini (2004, p. 126, corsivo dell'autore).

¹⁵⁸ Cfr. *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa*, Roma, 29 ottobre 2004, in Gu C 310 del 16 dicembre 2004, parte III, titolo III, capo IV, sezione 2.

¹⁵⁹ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia dell'Unione europea*, in Gu C 53 del 3 marzo 2005, titolo III, § 1. 5.

¹⁶⁰ Cfr. in *Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles del 19 novembre 2004*, Boll. UE 12-2004, allegato 1, *Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea*.

denti, compresi i cittadini immigrati, “capiscano e rispettino l'intera gamma di valori, diritti, responsabilità e privilegi [...] ne beneficino e ne siano tutelati su un piano di parità” (Boll Ue 12-2004, allegato 1, p. 2). Si evidenzia, pertanto, che le prassi di integrazione risoltesi positivamente si configurano come un modo per rafforzare il rispetto dei valori comuni dell'Unione.

3. *L'occupazione è un punto chiave del processo di integrazione ed è fondamentale per la piena partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e perché tale contributo sia visibile.*

Il riconoscimento delle qualifiche, la possibilità di accesso alla formazione professionale e lo sviluppo di programmi pubblici finalizzati a ridurre al minimo i periodi di disoccupazione vengono indicati come elementi su cui puntare per realizzare al meglio le potenzialità personali degli immigrati. Si auspica, inoltre, che si realizzi un più ampio ricorso alle misure previste dalla strategia europea per l'occupazione e per l'inclusione sociale, finanziate dal Fondo Sociale Europeo (Fse)¹⁶¹.

4. *Conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite sono indispensabili per l'integrazione: mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è fondamentale per un'effettiva integrazione.*

Si mette in evidenza la progressiva diffusione a livello degli Stati membri di programmi introduttivi volti a fornire le conoscenze sopra menzionate. Si ritiene che tali misure possano consentire un accesso più rapido ai settori chiave dell'occupazione, dell'alloggio, dell'istruzione e della sanità e favorire, nel lungo periodo, la condivisione delle norme sociali e giuridiche che governano la società di accoglienza.

5. *Gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per la preparazione degli immigrati, soprattutto quelli di seconda generazione, in vista di una loro partecipazione positiva e più attiva alla società.*

All'istruzione è attribuita una funzione fondamentale nel processo di integrazione in special modo in relazione ai nuovi arrivati, in tal senso si individua nel trasferimento di conoscenze sul funzionamento delle istituzioni e delle norme societarie e nella trasmissione di valori, credenze e convinzioni obiettivi essenziali dei sistemi educativi. Si indicano, inoltre, il rendimento scolastico insufficiente e la dispersione scolastica quali settori di intervento prioritari delle politiche educative.

6. *L'accesso degli immigrati che soggiornano legalmente alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, in una condizione di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di un'integrazione migliore.*

Parlare di accesso implica non soltanto la lotta alle pratiche discriminatorie, ma l'attuazione di misure concrete per garantire l'apertura delle istituzioni, delle politiche, degli alloggi e dei servizi pubblici agli immigrati. Di conse-

¹⁶¹ Nello specifico si fa riferimento all'iniziativa Equal della quale si tratta più diffusamente nelle pagine seguenti (cfr. § 3).

guenza si ritiene importante vigilare sull'operato delle istituzioni pubbliche al servizio dei cittadini immigrati, valutarne l'efficacia, apportando progressivamente gli aggiustamenti necessari. Infine la prospettiva di acquisizione della cittadinanza è richiamata quale importante incentivo all'integrazione.

7. *L'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri è un meccanismo fondamentale per l'integrazione. Forum comuni, educazione sugli immigrati e la loro cultura, condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati membri.*

Si dichiara che "l'integrazione [...] si svolge in primo luogo a livello locale" (*ibi*, p. 5); dove si possono favorire forme di interazione frequenti fra residenti immigrati e autoctoni. Si ritiene, inoltre, che la concentrazione dei gruppi di immigrati in aree urbane povere, condizione rilevata in numerosi Stati membri, favorisca atteggiamenti stigmatizzanti e si configuri, pertanto, come un ostacolo all'interazione e più in generale al processo di integrazione.

8. *La pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali.*

Si ritiene che il dialogo fra culture e religioni possa facilitare una migliore comprensione tra civiltà diverse. Il dialogo con i Paesi di provenienza, il sostegno delle espressioni culturali e religiose, che rispettino i valori, i diritti e le norme degli Stati nazionali nonché dell'Unione, vengono identificati come strumenti privilegiati per circoscrivere eventuali fratture sociali e culturali fra gli immigrati e gli autoctoni.

9. *La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche che li riguardano coinvolge gli immigrati stessi come partner di una causa comune e sfocia in una politica che sostiene meglio l'integrazione.*

Il coinvolgimento degli immigrati nella formulazione di politiche che li riguardano, si ritiene possa contribuire a migliorare la qualità dei servizi offerti; ove sia possibile, si auspica la partecipazione dei cittadini di paesi terzi a tutti gli aspetti del processo democratico. Si dichiara, inoltre, che "quando forme di affiliazione e di coinvolgimento diseguali persistono al di là di quanto sia ragionevole o necessario, le divisioni possono radicarsi profondamente" (*ibi*, p. 7), nel caso, si ritiene che la questione meriti un'attenzione urgente da parte degli Stati membri.

10. *L'inclusione delle politiche e misure di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici e a tutti i livelli di governo è una considerazione importante nella formulazione, attuazione e valutazione della politica pubblica.*

Si evidenzia la profonda influenza sull'integrazione degli immigrati di un'ampia gamma di politiche afferenti a competenze istituzionali e a livelli di governo diversi. Si ricorda, inoltre, che il processo di integrazione coinvolge una pluralità di attori¹⁶² e che la cooperazione, il coordinamento e la comunica-

¹⁶² Tra i soggetti menzionati: le organizzazioni religiose, i sindacati, le imprese, le organizzazioni di datori di lavoro, le associazioni sportive, i partiti politici e i media. Si ritiene opportuno evidenziare l'assenza, nel suddetto elenco di attori, delle organizzazioni del Terzo Settore.

zione tra questi ne determina l'efficacia.

11. *Occorre sviluppare obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione chiari per adattare la politica, valutare i progressi verso l'integrazione e rendere più efficace lo scambio di informazioni.*

Si ritiene che l'integrazione, benché sia più un processo che un risultato, possa essere misurata e le relative politiche possono essere soggette a valutazione; in tal senso si auspica lo sviluppo di indicatori e parametri europei, in modo tale da realizzare un processo di condivisione delle conoscenze più efficace fra gli Stati membri e procedere nello sviluppo comune delle competenze in materia.

Con specifico riferimento ai suddetti principi fondamentali comuni, nel settembre del 2005 la Commissione ha emanato una Comunicazione nell'intento di definire un'agenda comune per l'integrazione in cui vengono indicate in maniera dettagliata le azioni da intraprendere a livello degli Stati membri e dell'Unione¹⁶³. La rassegna proposta sui principali atti dell'Unione europea, per quanto priva di pretese di esaustività, può essere utile per comprendere come la riflessione in materia di immigrazione e integrazione tenda a seguire due piani distinti. Come si è cercato di evidenziare, a partire dalla fine degli anni Novanta, la questione dell'integrazione dei cittadini dei paesi terzi si è progressivamente imposta nel dibattito relativo alle politiche comunitarie in materia. Tuttavia tale riflessione trova larga diffusione nell'ambito delle comunicazioni della Commissione, ma scarsa attuazione mediante direttive realmente vincolanti per gli Stati membri. La comunitarizzazione delle politiche migratorie europee, allo stato attuale, si sostanzia principalmente nelle misure relative al controllo delle frontiere¹⁶⁴, nell'ottica di *securization* che dagli anni Settanta si connota come uno degli approcci fondamentali alla questione dell'immigrazione da paesi terzi.

Le competenze comunitarie in materia di immigrazione risultano ancora circoscritte e di natura "concorrente" rispetto alle competenze degli Stati; la "vischiosità" del processo decisionale, che prevede l'unanimità per le questioni che più direttamente incidono sulle competenze degli Stati membri, assume un'importanza fondamentale e contribuisce ad alimentare una situazione di *impasse* della politica comunitaria in materia di integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi (Baratta 2005, pp. 132-133). Tuttavia, come anticipato, non è possibile comprendere la rilevanza del livello sovranazionale nella determinazione delle politiche migratorie limitandosi ad un'analisi dei caratteri formalmente assunti dalla normativa europea in merito. Si ritiene, pertanto, che una disamina delle iniziative comunitarie relative alla programmazione di interventi specificamente rivolti all'integrazione dei cittadini non comunitari possa fornire ulteriori elementi per una riflessione.

¹⁶³ Cfr. *Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Com (2005, 389).

¹⁶⁴ In merito, è opportuno segnalare la tendenza progressiva al controllo degli ingressi mediante la cosiddetta *esternalizzazione* delle frontiere, identificabile nella "propensione a trasferire funzioni di natura repressiva e preventiva a soggetti privati", Pastore (2006, p. 17).

3. Il ruolo degli enti locali italiani nelle iniziative europee per l'integrazione dei cittadini non comunitari

Come anticipato, l'influenza dell'Unione europea sui governi nazionali in materia di politiche di integrazione dei cittadini non comunitari si limita, in mancanza di disposizioni giuridicamente vincolanti, all'emanazione di *soft-law*. Tuttavia le numerose esortazioni alla collaborazione degli Stati membri¹⁶⁵, soprattutto mediante lo scambio di informazioni e buone pratiche, al fine di creare un quadro europeo comune in materia, sono state affiancate dall'attivazione di una serie di programmi con l'obiettivo di creare delle reti di *governance* verticali e/o orizzontali.

Già dalla seconda metà degli anni Novanta sono stati attivati programmi europei di riqualificazione urbana che, sebbene non si pongano come specifico obiettivo quello dell'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi, portano, in maniera trasversale, all'avvio di progetti in materia. Il programma Urban è stato attivato nel 1994, dopo una serie positiva di progetti pilota¹⁶⁶, nell'intento di dare risposta ai problemi incontrati dalle principali città europee. In particolare tale iniziativa si è concentrata sulle questioni della riqualificazione economica, sociale e ambientale delle zone urbane degradate¹⁶⁷. Fra i criteri di accettabilità dei progetti facenti capo all'iniziativa Urban I, si indicava il limite minimo di 100.000 abitanti per le città oggetto degli interventi¹⁶⁸. Nell'ambito del programma Urban I sono state finanziate iniziative volte a

sciogliere l'intreccio perverso tra stato di degrado dei quartieri e segregazione residenziale degli immigrati (Caponio 2006, p. 55).

In Italia sono stati realizzati progetti del genere dalle città di Catania, Lecce, Palermo, Roma e Trieste¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Fra le altre cfr. la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione* del 22 novembre 2000, Com (2000, 757, § 3. 5, p. 18) e *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione* del 3 giugno 2003, Com (2003, 336, § 3.4, p. 26).

¹⁶⁶ Nel periodo tra il 1989 e il 1993 sono stati approvati 33 progetti pilota ai quali l'Unione ha destinato un contributo di 101 milioni di euro attraverso il *Fondo europeo per lo sviluppo regionale* (Fesr). Per ulteriori informazioni in merito ai programmi Urban I e Urban II si rimanda alla Comunicazione della Commissione: *La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa Urban* del 14 giugno 2002, Com (2002, 308), e al sito web: <http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_it.htm>.

¹⁶⁷ La prima generazione del programma ha riguardato un totale di 118 interventi nei 15 Stati allora membri, con uno stanziamento di fondi comunitari di circa 900 milioni di euro, l'83% proveniente dal Fesr, il restante 17% dal *Fondo Sociale Europeo* (Fse). Cfr. *ibidem*, § 1. 2, p. 8.

¹⁶⁸ Cfr. *Linee guida per programmi operativi che gli Stati membri sono invitati a stabilire nell'ambito dell'iniziativa Comunitaria riguardante le aree urbane* del 15 giugno 1994, Com (94/C 180/02).

¹⁶⁹ Nello specifico le iniziative promosse si sono concentrate sull'attivazione di corsi di alfabetizzazione, sulla creazione di punti informativi e sull'elaborazione di percorsi di educazione interculturale. In merito ai progetti Urban I in Italia, cfr. <http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/urban/urban26_01_01/default.html>.

Nel 1999, a seguito delle pressioni del Parlamento, la Commissione ha introdotto il programma Urban II nell'ambito della programmazione europea relativa al periodo 2000-2006¹⁷⁰. Questa seconda iniziativa si è avvalsa di stanziamenti decisamente inferiori rispetto alla programmazione Urban I provenienti unicamente dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (Fesr); anche il numero di progetti attivati risulta nettamente ridotto: 70 contro i 118 del ciclo precedente. Tra le novità del programma Urban II si evidenzia l'abolizione del limite dei 100.000 abitanti quale requisito per essere una città destinataria dell'intervento e l'introduzione, tra i criteri oggettivi di ammissibilità, della "quota elevata di immigrati, profughi e minoranze etniche" (Com, 2002, 308)¹⁷¹. Tra le dieci città italiane che nell'ambito del programma Urban II hanno attivato misure finalizzate all'integrazione dei cittadini stranieri si ricordano: Caserta, Mola di Bari e Pescara¹⁷².

Nel corso dell'anno 1997, proclamato dal Consiglio d'Europa "Anno europeo contro il razzismo e la xenofobia", la Direzione Affari sociali della Commissione ha varato l'iniziativa *Local Integration Partnership Action* (Lia) richiedendo a tre *networks* di città (Elaine, Eurocities, Quartiers en crise) di collaborare per valutare e raccogliere informazioni relative a progetti pilota nelle politiche di integrazione dei migranti a livello locale. All'iniziativa, di durata biennale, hanno aderito quattro città italiane. Il progetto della città di Torino, incentrato sulla facilitazione dell'accesso ai servizi, ha promosso la ridefinizione delle strategie di intervento e l'adeguamento degli uffici e delle professionalità degli operatori pubblici e privati a contatto con utenza straniera¹⁷³. Nel caso di Napoli sono stati realizzati interventi di mediazione culturale per facilitare l'accesso ai servizi pubblici e i percorsi di inserimento lavorativo.

A Bologna sono state promosse iniziative in favore della rappresentanza degli stranieri mediante la costituzione di un forum metropolitano delle associazioni di cittadini non comunitari, mentre la città di Palermo ha predisposto azioni a

¹⁷⁰ Sulla dinamica relativa all'attivazione del programma Urban II, cfr. <<http://www.ideali.be/it/basic380.html>>.

¹⁷¹ Nella risoluzione su Urban II, il Parlamento europeo aveva difatti manifestato esplicitamente la preoccupazione per l'emarginazione sociale degli immigrati. Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile* del 29 novembre 2000, Gu C 339, pp. 44-47.

¹⁷² Le attività finanziate nella prima generazione di progetti Urban, come si è visto, tendevano a concentrarsi su interventi di "prima accoglienza"; con il secondo ciclo della programmazione tali iniziative permangono, tuttavia, ad esse si aggiungono misure volte all'inserimento lavorativo e alla formazione professionale dei cittadini stranieri.

¹⁷³ Tale iniziativa ha visto l'attivazione di percorsi formativi, articolati su più livelli, per operatori istituzionali e privati ed azioni finalizzate alla creazione di strumenti informativi e comunicativi. Nelle prime fasi del progetto, il comune di Torino ha affidato all'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali (Ires) il compito di svolgere una ricerca sulle modalità interattive tra pubblica amministrazione locale e migranti. Per ulteriori informazioni cfr. Allasino E. e Blusei G. L. (1998).

favore, in particolare, delle donne straniere¹⁷⁴.

Fra le iniziative comunitarie non specificamente orientate alla promozione dell'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi, ma che hanno avuto un'ampia ricaduta in tale ambito vi è il programma Equal, nato nel 2000 come parte della strategia dell'Unione nella lotta contro la discriminazione e l'esclusione sociale. Obiettivo prioritario di tale iniziativa è quello di promuovere la sperimentazione di strategie e di politiche innovative per l'accesso al mercato del lavoro dei soggetti deboli mediante una collaborazione transnazionale¹⁷⁵. La suddetta iniziativa, cofinanziata con stanziamenti del Fse, prevede l'individuazione di Autorità di gestione responsabili per l'iniziativa a livello degli Stati membri cui spetta il compito di definire delle strategie generali fondate sull'analisi del contesto nazionale¹⁷⁶. A differenza dei programmi sopra menzionati (Urban e Lia), specificamente rivolti alle città, si prevede la presenza di attori non soltanto istituzionali nelle *partnership* di sviluppo promotrici delle iniziative¹⁷⁷. Tra il 2000 e il 2006, sono stati finanziati 3.359 piani di sviluppo, tra questi 117 rivolti in prevalenza a cittadini immigrati o appartenenti a minoranze etniche di cui 50 attivati in Italia¹⁷⁸. L'iniziativa Equal, pur non essendo specificamente pensata in relazione alla questione dell'integrazione dei cittadini non comunitari, ha avuto, specialmente nell'ambito italiano, un'ampia ricaduta in materia attraverso l'attivazione di interventi finalizzati all'inserimento lavorativo, all'orientamento e alla formazione professionale.

Per quanto riguarda le misure rivolte esplicitamente alle Regioni va segnalato che nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg, orientata alla promozione della cooperazione interregionale e transfrontaliera tra regioni confinanti anche con Stati non appartenenti all'Unione europea, sono stati presentati numerosi progetti finalizzati ad una migliore gestione dei processi originati dai flussi migratori. Il progetto Italia-Albania, attivato nel secondo ciclo di programmazione dell'iniziativa suddetta (Interreg II) e gestito dalla Regione Puglia, ha promosso interventi orientati a favorire l'integrazione tra le due

¹⁷⁴ Per informazioni dettagliate sui progetti finanziati nell'ambito del programma cfr. Lia (2000).

¹⁷⁵ In particolare si prevede che ogni partenariato di sviluppo (Ps) sottoscriva un Accordo di cooperazione transnazionale (Act) con almeno un partenariato operante in un altro Stato membro. Cfr. *Comunicazione agli Stati membri che istituisce l'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro* del 14 aprile 2000, C (2000, 853).

¹⁷⁶ Gli Stati membri si impegnano nella redazione di un Documento Unico di Programmazione (Docup), comprensivo del Programma Operativo. I Docup presentati dal governo italiano, rispettivamente nel 2000 e nel 2003, sono consultabili al sito Internet: <<http://www.equalitalia.it/>>.

¹⁷⁷ Si identificano due tipologie di *partnership*, una di tipo *geografico*, tale da comprendere gli attori di un determinato territorio, l'altra di tipo *settoriale* con riferimento al coinvolgimento di soggetti operanti in specifici settori industriali ed economici. Relativamente alle suddette *partnership* di sviluppo si auspica inoltre la partecipazione di associazioni non governative, imprese e parti sociali. Cfr. C (2000, 853, p. 26).

¹⁷⁸ Si fa riferimento ad iniziative che hanno identificato nelle categorie suddette i beneficiari dell'intervento previsto per una percentuale compresa tra il 66,1 e il 100. Cfr. Database Equal all'indirizzo web: <<https://equal.cec.eu.int/equal/jsp/advancedSearch.jsp>>.

comunità. Le iniziative previste hanno incontrato numerose difficoltà con conseguenti ritardi nell'attuazione del programma stesso¹⁷⁹; tuttavia a questo parziale fallimento si è sopperito mediante l'attivazione del nuovo progetto Italia-Albania III, privilegiando interventi predisposti in favore della formazione, tra i quali la concessione di borse di studio per studenti albanesi finalizzate alla frequenza di corsi universitari e post-diploma.

Un'altra iniziativa finanziata nell'ambito del programma Interreg II è quella di Intemigra, progetto a cui hanno aderito tutte le Regioni italiane della costa adriatica con il coinvolgimento anche di Albania, Germania e Grecia. La definizione degli strumenti e della metodologia comune per la gestione territoriale, urbana e rurale, in relazione a flussi migratori intensi risulta tra le principali attività previste¹⁸⁰.

Tra le iniziative specificamente incentrate sulla questione immigrazione vi è il progetto *Integration Third Country Nationals* (Inti), attivato nel 2003, nell'intento di finanziare progetti pilota volti a promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Le iniziative proposte si rivolgono a reti di attori non soltanto istituzionali e prevedono il coinvolgimento di persone giuridiche di almeno cinque Stati membri in modo tale da garantire una chiara connotazione transnazionale; è, inoltre, ammessa la partecipazione di *partners* appartenenti a paesi terzi per quanto questi non possano beneficiare dei finanziamenti¹⁸¹. Il programma Inti si propone di mettere in pratica i principi fondamentali comuni definiti dal Consiglio europeo nel novembre 2004 mediante l'attivazione di misure concrete e con il sostegno dei finanziamenti europei. Gli obiettivi generali del programma sono: favorire l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi attraverso programmi concreti¹⁸², sviluppare il dialogo con la società civile, ricercare migliori pratiche di integrazione mediante la promozione di interventi innovativi, elaborare modelli di integrazione e creare *network* transnazionali per la diffusione di informazioni e buone pratiche in materia. Tra il 2003 e il 2006 la Commissione europea ha rinnovato annualmente l'invito alla presentazione di proposte nell'ambito dell'iniziativa, specificando gli obiettivi prioritari di intervento, le linee direttive per la loro attivazione ed il *budget* disponibile per l'annualità in questione. Tra le iniziative finanziate nell'ambito del programma Inti, si registra una presenza rilevante di amministrazioni locali nel ruolo di enti capofila (Caponio 2006, p. 56); in tutte le edizioni del programma uno o più enti

¹⁷⁹ Alla fine degli anni Novanta, gli alti tassi di inflazione e la crisi sociale, economica e finanziaria hanno alimentato la diffusione di situazioni di emergenza e ciò ha comportato una maggiore concentrazione degli interventi sul controllo dei flussi migratori e le politiche di sicurezza. Per ulteriori informazioni in merito cfr. *Interreg III Italia-Albania* del 23 maggio 2000, C (2000, 143).

¹⁸⁰ In merito al progetto Intemigra, cfr. Cauti, *Progetti oltre frontiera l'immigrazione straniera nelle regioni adriatiche*, <http://www.oasimmigrazione.net/documenti/ricerca_intemigra/index.html>.

¹⁸¹ Sul programma Inti, cfr. <http://ec.europa.eu/justice_home/funding/inti/funding_inti_en.htm>.

¹⁸² Si ritiene che tali programmi debbano essere incentrati, in particolare, sull'insegnamento della lingua del paese di accoglienza nonché sulle particolarità culturali, politiche e sociali e sulle questioni della cittadinanza e dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

locali italiani sono intervenuti nel ruolo di *project leader*¹⁸³.

Il 2006 è stato l'ultimo anno di attività del programma Inti, dato che dal 2007 è previsto che le iniziative finalizzate all'integrazione dei cittadini non comunitari siano finanziate attraverso un fondo appositamente istituito: il *Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi*¹⁸⁴. "Il Fondo si concentra essenzialmente su azioni miranti all'integrazione dei cittadini dei paesi terzi appena arrivati" (Gu L 168, 2007, p. 21). Si prevede che ogni Stato membro provveda all'elaborazione di piani pluriennali e all'attuazione di questi mediante l'istituzione di un partenariato che può comprendere

autorità regionali, locali, urbane e altre autorità pubbliche competenti, organizzazioni internazionali e organismi che rappresentano la società civile, quali le organizzazioni non governative comprese le organizzazioni di migranti e le parti sociali (*ibi*, p. 24).

Dalla rassegna relativa alla normativa sull'immigrazione si evince il sostanziale mantenimento della sovranità nazionale da parte degli stati membri in materia di "politiche per l'immigrazione" e "per gli immigrati". Tuttavia, al di là dell'attribuzione formale delle competenze, emerge il ruolo sostanziale svolto dagli enti locali relativamente al secondo ambito. Le iniziative comunitarie sembrano favorire il dinamismo di tali soggetti contribuendo a ridisegnare i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo in materia di politiche migratorie. L'assegnazione di contributi strettamente vincolati alla durata del programma implica, tuttavia, conseguenze in ordine alla continuità degli interventi posti in essere dagli attori locali coinvolti.

¹⁸³ Fra gli enti locali capofila nel 2003, l'Unione dei Comuni del Pian Bruscolo; nel 2004 la Provincia di Rieti e il Comune di Modena; nel 2005 la Regione Emilia-Romagna e nel 2006 Veneto Lavoro (ente strumentale della Regione Veneto).

¹⁸⁴ Cfr. *Decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"* del 25 giugno 2007, Gu L 168, pp. 18-36.

CESVT T



Riferimenti bibliografici*

AHEAD, (2007), *Guida contro la discriminazione etnica nel mondo del lavoro*, <<http://www.ahead-equal.com/doc.aspx?cmd=art&artid=1047560&artType=Articolo&DocType=Libero>> [18/01/2008].

ALEXANDER M., (2003), *Local Policies toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", vol. 29, n. 3, pp. 411-430.

ALLASINO E. e BLUSEI G. L., (a cura di), (1998), *Il filo di Arianna. La città, i servizi, gli immigrati a Torino. Rapporto finale della ricerca per l'iniziativa LIA*, <<http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/Arianna.pdf>> [22/2/2008] .

AMBROSINI M., (a cura di), (2002), *I volti della solidarietà. Immigrazione e Terzo Settore in Lombardia*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu, Milano.

AMBROSINI M., (2003), *Lavoro e inclusione sociale: il caso toscano*, in GIOVANI F. e VALZANIA A. (a cura di), *Società Toscana e immigrazione: un rapporto ineludibile*, Edizioni Plus, Firenze, pp. 11-22.

AMBROSINI M., (2004), *Percorsi di incontro. Domanda di manodopera e reti migratorie in un mercato segmentato*, in AMBROSINI M. e ABBATECOLA E. (a cura di), *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 191-267.

AMBROSINI M., (2005a), *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.

AMBROSINI M., (2005b), *Scelte solidali*, il Mulino, Bologna.

AMBROSINI M., (2006a), *Immigrazione e patronati: una nuova frontiera della cittadinanza sociale*, in "Tutela", n. 3, anno XXI, pp. 61-72.

AMBROSINI M., (2006b), *In prima linea: integrazione degli immigrati, politiche locali e ruolo degli operatori*, in AMBROSINI M. (a cura di), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu, Milano, pp. 17-50.

* I riferimenti alla normativa europea seguono dopo i *Riferimenti bibliografici*.

AMBROSINI M., (2008), *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, il Mulino, Bologna.

AMENDOLA G., (1997), *La città postmoderna. Magie e paure nella metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.

ARDOVINO S., (2005), *Firenze*, in ASGI-FIERI, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Torino, pp. 104-107.

ASGI-FIERI, (2005), *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Torino, <http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/Rapporto_ASGI-FIERI_2005.pdf> [3/3/2008].

AZZARI M., (2006), *Atlante del commercio etnico a Firenze*, Assessorato Accoglienza e Immigrazione, Comune di Firenze, Firenze.

BARALDI C., (2003), *Comunicazione interculturale e diversità*, Carocci, Roma.

BARATTA R., (2005), *La politica comunitaria in tema di immigrazione tra infant diseases e prospettive di 'cura'*, in NELKEN D. (a cura di), *L'integrazione subita. Immigrazioni, trasformazioni, mutamenti sociali*, Franco Angeli, Milano, pp. 131-134.

BAUMAN Z., (2001), *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari.

BAUMANN G., (2003), *L'enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*, il Mulino, Bologna.

BENHABIB S., (2006), *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

BETTIN G. e MAGNIER A., (1991), *Chi governa la città?*, Cedam, Padova.

BETTIN LATTES G., (2001), *L'immagine della democrazia nelle giovani generazioni*, in FERRARI OCCHIONERO M. (a cura di), *I giovani e la nuova cultura socio-politica in Europa. Tendenze e prospettive per il nuovo millennio*, Franco Angeli, Milano, pp. 49-69.

BETTIN LATTES G., (2002), *Le forme della cittadinanza*, in BETTIN LATTES G. (a cura di), *Mutamenti in Europa*, Monduzzi, Bologna, pp. 317-375.

BOCCIA M. L., (2002), *La differenza politica. Donne e cittadinanza*, il Saggiatore, Milano.

BONANNI G., BRACCI F., CORDONE A., GERBI A., (2007), *Migranti. Le cifre*, Servizio Immigrazione, Comune di Firenze, Firenze, <http://www.comune.fi.it/servizi_publici/stranieri/migranti_cifre_2007.pdf> [03/03/2008].

BORGHI P., (2007), *Immigrazione e partecipazione sociopolitica nei contesti locali. Dalla 'voice' alla rappresentanza*, in GRANDI F. e TANZI E. (a cura di), *La città meticciosa. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, pp. 83-101.

CAMPOMORI F., (2005a), *Le politiche locali dell'immigrazione*, in "Amministrare", n. 3, anno XXXV, pp. 421-451.

CAMPOMORI F., (2005b), *Come integrare l'immigrato? Modelli locali di intervento a Prato, Vicenza e Caserta*, in CAPONIO T. e COLOMBO A. (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, il Mulino, Bologna, pp. 235-265.

CAMPOMORI F., (2006), *Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policymaking locale?*, in AMBROSINI M. (a cura di), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu, Milano, pp. 153-175.

CAPONIO T., (2004), *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, Centro Studi di Politica Internazionale, Roma, <<http://www.cespi.it/anci/anci-flussi.pdf>> [30/01/2008].

CAPONIO T., (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, il Mulino, Bologna.

CARITAS-MIGRANTES, (2007), *Immigrazione. Dossier statistico 2007*, Caritas, Roma.

CASAROSA M., (a cura di), (2005), *Gli immigrati in Provincia di Pisa. Lavoro, qualità della vita, cittadinanza*, Pacini Editore, Pisa.

COLASANTO M. e AMBROSINI M., (a cura di), (1993), *L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*, Vita e Pensiero, Milano.

COLLOCA C., (2004), *Tra diversità e multiculturalismo: gli immigrati e lo spazio urbano*, in BAGLIONI L.G. e COLLOCA C. (a cura di), *Per Firenze. Seconda indagine sulla città*, in "Quaderni del Circolo Rosselli", n. 2, anno XXIV, fascicolo 85, pp. 21-27.

COLLOCA C., (2006), *Le attività e le risorse*, in RECCHI E. (a cura di), *L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana*, I Quaderni, Cesvot, n. 31, pp. 47-60.

COLOMBO A. e SCIORTINO G., (a cura di), (2002), *Assimilati ed esclusi*, il Mulino, Bologna.

COLOMBO E., (2007), *Le migrazioni contemporanee tra globalizzazione e localismo*, in GRANDI F. e TANZI E. (a cura di), *La città meticcias. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, pp. 13-24.

CONDINANZI M., LANG A., NASCIBENE B., (2006), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano.

COTESTA V., (2003), *Lo straniero. Pluralismo culturale e immagini dell'Altro nella società globale*, Laterza, Roma-Bari.

DE VITA R., (2003), *Identità e dialogo*, Franco Angeli, Milano.

DE WENDEN C., (2002), *L'Europa migratoria*, in "La critica sociologica", n. 143-144, anno XXXVI, pp. 63-87.

DIAP, (2004), *Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione nel quadro delle politiche regionali*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu, Milano.

DONATI P., (2008), *Oltre il multiculturalismo. La ragione relazionale per un mondo comune*, Laterza, Roma-Bari.

FANTOZZI P., (2006), *Politica e regolazione sociale*, in COSTABILE A., FANTOZZI P., TURI P. (a cura di), *Manuale di Sociologia politica*, Carocci, Roma, pp. 365-394.

FAVARO G., (a cura di), (2006), *Firenze accoglie. Costruire l'integrazione nelle scuole e nella città*, Edizioni Polistampa, Firenze.

FAVILLI C., (2006), *La politica dell'Unione Europea in materia di immigrazione*, in "Tutela", n. 3, anno XXI, pp. 85-100.

FEDELE M., (2006), *Politica e welfare (locale)*, in COSTABILE A. FANTOZZI P., TURI P. (a cura di), *Manuale di Sociologia politica*, Carocci, Roma, pp. 345-364.

FIERI, (2005), *Immigrazione, territorio, programmazione*, Torino, <http://www.fieri.it/ktml2/files/uploads/attivita/ricerche/rapp%20territorio%20provincia%20completo_2.pdf> [25/2/2008].

GIOVANI F. e VALZANIA A., (a cura di), (2003), *Società Toscana e immigrazione: un rapporto ineludibile*, Edizioni Plus, Firenze.

GOLINI A., (2006), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, il Mulino, Bologna.

GRANDI F. e TANZI E., (a cura di), (2007), *La città meticciosa. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.

GUAZZINI M., (2005), *Presentazione*, in ROSSI E. (a cura di), *Welcome. Idee e proposte per l'integrazione degli stranieri nel territorio pisano*, Istituzione Centro Nord-Sud, Provincia di Pisa, Pisa, pp. 5-6.

GUIDICINI P., (2007), *Cittadinanza, appartenenza e territorio*, in "Sociologia urbana e rurale", n. 83, anno XXVIII, pp. 23-39.

GUOLO R., (2007), *Quali sono i doveri della politica*, in "il lunedì de la Repubblica", n. 43, anno XIV, p. 1 e p. 25.

IRPET, (2006), *Bisogni sociali, welfare locali e prospettive per il Comune di Empoli*, Comune di Empoli, http://www.comune.empoli.fi.it/Pubblicazioni/Testo_irpet.pdf [30/01/2008].

IRPET, (2008), *Dal lavoro alla cittadinanza: l'immigrazione in Toscana*, BEUDÒ M., GIOVANI F., SAVINO T. (a cura di), Regione Toscana, Edifir, Firenze.

KING R., (2002), *Verso una nuova tipologia delle migrazioni europee*, in "La critica sociologica", n. 143-144, anno XXXVI, pp. 9-31.

LANZILLO M. L., (2006), *Noi o gli altri? Multiculturalismo, democrazia, riconoscimento*, in GALLI C. (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, il Mulino, Bologna, pp. 81-108.

LIA, (2000), *Paving the way for innovative actions on integration*, European Centre for Work and Society, Maastricht.

LONGO F. e TANZI E., (2007), *Progettare e gestire la rete locale dei servizi per gli immigrati a costo zero: un'opportunità per tutti i cittadini*, in GRANDI F. e TANZI E. (a cura di), *La città meticcias. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, pp. 73-82.

LUATTI L., (a cura di), (2006), *La città plurale. Trasformazioni urbane e servizi interculturali*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna.

MAGNIER A., (1994), *Genere e stili di leadership nella politica municipale italiana*, in COLOMBO G. (a cura di), *Donne nella politica*, Franco Angeli, Milano, pp. 103-119.

MANCA L., (2003), *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.

MARIANETTI M., (a cura di), (2004), *Immigrazione, Intercultura, Cooperazione. Gli interventi dell'Istituzione Centro Nord-Sud (1999-2004)*, Istituzione Centro Nord-Sud, Provincia di Pisa, Pisa.

MASSEY D.S., (2002), *La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo*, in COLOMBO A. e SCIORTINO G. (a cura di), *Assimilati ed esclusi*, il Mulino, Bologna, pp. 25-49.

MELOTTI U., (2004), *Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche*, Bruno Mondadori, Milano.

NIESSEN J. e SCHIBEL Y., (2004), *Manuale per l'integrazione. Per i responsabili delle politiche d'integrazione e gli operatori del settore*, Comunità Europea, Bruxelles, <<http://interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/200711095033.pdf>> [4/11/2007].

PACI M., (a cura di), (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna.

PARK R.E. e BURGESS E.W., (1924), *Introduction to the Science of Sociology*, The University of Chicago Press, Chicago.

PASTORE F., (2005), *Una governance globale delle migrazioni. Utopia o necessità?*, in NELKEN D. (a cura di), *L'integrazione subita. Immigrazioni, trasformazioni, mutamenti sociali*, Franco Angeli, Milano, pp. 118-130.

PASTORE F., (2006), *L'Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali*, in "Quaderni di sociologia", n. 40, vol. L, pp. 7-24.

PASTORE F., (2007), *Il ruolo delle città nella governance delle migrazioni internazionali e dei processi di integrazione. Il caso italiano nel contesto europeo*, in GRANDI F. e TANZI E. (a cura di), *La città meticcias. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, pp. 59-71.

PIRINI A., (2006), *Immigrati e associazionismo: lo stato della ricerca*, in RECCHI E. (a cura di), *L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana*, I Quaderni, Cesvot, n. 31, pp. 9-31.

RAMELLA F., (2005), *Cuore Rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli, Roma.

RECCHI E., (a cura di), (2006), *L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana*, I Quaderni, Cesvot, n. 31.

REGIONE TOSCANA, (2006), *Prime idee per un percorso normativo partecipato. Norme per l'accoglienza, l'integrazione e la tutela dei cittadini non comunitari nella Regione Toscana*, Firenze, <http://www.immigrazione.master.unipi.it/documenti/documents/TESTO_PUBBLICAZIONE_LRI.pdf> [12/01/2008].

ROSSI E. (a cura di), (2005), *Welcome. Idee e proposte per l'integrazione degli stranieri nel territorio pisano*, Istituzione Centro Nord-Sud, Provincia di Pisa, Pisa.

SASSEN S., (1997), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.

SEMPRINI A., (2000), *Il multiculturalismo. La sfida della diversità nelle società contemporanee*, Franco Angeli, Milano.

TRIGILIA C., (1986), *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, il Mulino, Bologna.

TRIGILIA C., (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

TURATI R. P., (2002), *Le risposte fragili della capitale economica: i servizi per gli immigrati a Milano*, in AMBROSINI M. (a cura di), *I volti della solidarietà. Immigrazione e Terzo Settore in Lombardia*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu, Milano, pp. 225-246.

TUSINI S., (2006), *La ricerca come relazione. L'intervista nelle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano.

WIEVIORKA M., (2002), *La differenza culturale: una prospettiva sociologica*, Laterza, Roma-Bari.

WIEVIORKA M., (2008), *L'inquietudine delle differenze*, Bruno Mondadori, Milano.

ZANFRINI L., (2004), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari.

ZANFRINI L., (2007), *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari.

ZINCONE G., (1994), *Uno schermo contro il razzismo: per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.

ZINCONE G., (2000a), *Immigrati: quali politiche per l'integrazione*, in "il Mulino", n. 387, anno XLX, pp. 80-91.

ZINCONE G., (a cura di), (2000b), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna.

ZINCONE G., (2005), *Un'offerta di integrazione*, in ASGI-FIERI, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Torino, pp. 4-10.

Atti ufficiali dell'Unione europea*

Conclusioni della Presidenza

Boll. Ue 10-1999, *Conclusioni della Presidenza. Consiglio europeo di Tampere*, 15-16 ottobre 1999.

Boll. Ue 12-2004, *Conclusioni della Presidenza. Consiglio europeo di Bruxelles*, 19 novembre 2004.

Documenti della Commissione

Com (94/c 180/02), *Linee guida per programmi operativi che gli Stati membri sono invitati a stabilire nell'ambito dell'iniziativa comunitaria riguardante le aree urbane*, 15 giugno 1994.

C (2000) 143, *Interreg III Italia-Albania*, 23 maggio 2000.

* Legenda delle sigle riportate. Boll.Ue: Bollettino Unione europea; Com: proposte e altre comunicazioni della Commissione al Consiglio e/o alle altre istituzioni e lavori preparatori; C: atti giuridici adottati dalla Commissione, in virtù dei poteri propri o delegati; Sec: documenti interni connessi al processo decisionale e al funzionamento generale dei servizi della Commissione; Gu C: comunicazioni e informazioni dalla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; Gu L: legislazione dalla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Com (2000) 757, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione*, 22 novembre 2000.

C (2000) 853, *Comunicazione agli Stati membri che istituisce l'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro*, 14 aprile 2000.

Com (2001) 127, *Proposta di Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo*, 13 marzo 2001.

Com (2002) 308, *La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa Urban*, 14 giugno 2002.

Com (2003) 179, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente un piano di azione per la raccolta e l'analisi di dati statistici comunitari nel campo dell'immigrazione*, 14 marzo 2003.

Com (2003) 336, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, 3 giugno 2003.

Com (2004) 508, *Primo rapporto annuale su Migrazione e Integrazione*, 16 luglio 2004.

Com (2005) 389, *Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, 1 settembre 2005.

Sec (2006) 892, *Secondo Rapporto annuale su Migrazione e Integrazione*, 30 giugno 2006.

Risoluzioni del Parlamento europeo

Gu C 339, *Risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile*, 15 febbraio 2000, 29 novembre 2000, pp. 44-47.

Decisioni del Consiglio europeo

Gu C 53, *Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia dell'Unione europea*, 4-5 novembre 2004, 3 marzo 2005.

Gu L 168, *Decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"*, 25 giugno 2007, 28 giugno 2007, pp. 18-36.

Trattati

Gu C 191, *Trattato sull'Unione europea*, 29 luglio 1992, Maastricht.

Gu C 340, *Acquis di Schengen*, 10 novembre 1997.

Gu C 340, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi*, 10 novembre 1997.

Gu C 310 *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa*, 16 dicembre 2004.

L'autore

Carlo Colloca ha conseguito il Dottorato in Sociologia e Sociologia Politica presso l'Università degli Studi di Firenze, dov'è assegnista di ricerca presso il Centro Interuniversitario di Sociologia Politica (Ciuspo). Insegna *Sociologia generale* e *Sociologia delle differenze culturali* presso la Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'ateneo fiorentino e *Sociologia corso avanzato* presso la Scuola Marescialli e Brigadieri dell'Arma dei Carabinieri (Sede di Firenze) nel Corso di Laurea in "Operatori della Sicurezza sociale" attivato dalla suddetta facoltà. I suoi interessi di studio, sia dal punto di vista della riflessione teorica che dell'indagine empirica, sono orientati prevalentemente verso l'analisi dei rapporti tra lo sviluppo del pluralismo culturale ed il mutamento sociale e politico. Fra le pubblicazioni più recenti si ricordano: *Subcultura*, in *Per leggere la società*, a cura di G. Bettin Lattes, Firenze University Press, Firenze, 2003; (con L.G. Baglioni) *Per Firenze. Seconda indagine sulla città*, in "Quaderni della Fondazione Rosselli", n. 2, 2004; *Lo sviluppo delle forme di mobilitazione sociale e politica nell'Italia meridionale*, in *European Union Social Changes: Migrations, Participation and Democracy*, ed. by O. Santacreu, First Meeting of Young Researchers, Obets, University of Alicante, 2005; *Forme e pratiche della partecipazione politica*, in *I figli del disincanto. Giovani e partecipazione politica in Europa*, a cura di M. Bontempi e R. Pocaterra, Bruno Mondadori, Milano, 2007; *Los jóvenes inmigrantes y la multiplicidad de pertenencias*, in "Sistema. Revista de Ciencias Sociales", Madrid, n. 197-198, 2007; (con E. Recchi), *Hussein e Wu, nuovi cittadini crescono grazie a scuola, lavoro ed etno-quartieri*, in "Doc Toscana", VIII, n. 23, 2008; *L'identità giovanile nell'Italia che cambia: dal Dopoguerra al Sessantotto*, in *Tra il Palazzo e la strada. Gioventù e democrazia nella società europea*, a cura di A. Pirni, S. Monti Bragadin, G. Bettin Lattes, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

E-mail: carlo.colloca@unifi.it

CESVT T



Indice

Introduzione

1. Immigrati, pluralismo culturale e poteri locali	p. 3
2. L'immigrazione come processo globale dai riflessi locali	» 7
3. I modelli nazionali di integrazione e le politiche migratorie	» 10
4. Il disegno della ricerca	» 13

Capitolo 1

Le politiche locali per gli immigrati

1. Un percorso di ricerca da definire	» 19
2. Il caso italiano: tra differenziazione territoriale e <i>localismo dei diritti</i>	» 20
3. La gestione della <i>diversità</i> fra ambiti di azione e identificazione dell'utenza	» 23
4. Gli attori del welfare locale multiculturale	» 24
5. La Toscana fra accoglienza ed integrazione	» 30

Capitolo 2

Firenze: le politiche di "prima accoglienza" e la sfida dell'inclusione sociale

1. La presenza straniera	» 35
1.1. L'immigrazione nel contesto provinciale: uno sguardo di insieme	» 35
1.2. Le caratteristiche del fenomeno migratorio nel comune di Firenze	» 38
2. La politica locale e l'immigrazione	» 40
2.1. Le priorità del Comune sulla questione immigrazione	» 40
2.2. Il Consiglio degli Stranieri del Comune di Firenze	» 43
3. Le politiche locali per gli immigrati	» 47
3.1. Il Servizio Immigrazione del Comune	» 47
3.2. Il Polo per le marginalità sociali	» 50
3.3. La Rete dei centri di alfabetizzazione	» 51
3.4. Il Vivaio di Imprese	» 54
4. Per un'analisi dell' <i>offerta di integrazione</i>	» 55

Capitolo 3

Empoli: l'esperienza della programmazione condivisa

1. La presenza straniera	» 65
1.1. L'immigrazione nel Circondario Empolese Valdelsa	» 65
1.2. Gli immigrati nel comune di Empoli	» 67
2. La politica locale e l'immigrazione	» 69
2.1. Le priorità del Comune sulla questione immigrazione	» 70
2.2. Dall'Accordo di programma per i migranti alla gestione associata	» 74
2.3. La Consulta degli Stranieri del Comune di Empoli	» 77
3. Le politiche locali per gli immigrati	» 80
3.1. Dal privato sociale all'ente locale	» 80
4. Per un'analisi dell' <i>offerta di integrazione</i>	» 84

Capitolo 4**Pisa: il protagonismo della Provincia nelle iniziative per l'integrazione**

1. La presenza straniera	» 91
1.1. L'immigrazione nel contesto provinciale: uno sguardo di insieme	» 91
1.2. L'immigrazione nella Zona Pisana e nel capoluogo	» 94
2. La politica locale e l'immigrazione	» 96
2.1. Le priorità della Provincia sulla questione immigrazione	» 97
2.2. La Consulta dell'Immigrazione e il Consiglio degli Stranieri	» 101
3. Le politiche locali per gli immigrati	» 105
3.1. Il ruolo della Provincia	» 105
3.1.1. L'Istituzione Centro Nord-Sud: sinergie tra l'Amministrazione e il Terzo Settore	» 107
3.2. Il ruolo dei Comuni della Zona Pisana	» 112
3.2.1. Gli interventi per gli stranieri nell'ambito della Società della Salute ..	» 113
4. Il <i>Progetto Rebeldia</i> : uno spazio per i migranti nel quartiere della Stazione ..	» 118
5. Per un'analisi dell' <i>offerta di integrazione</i>	» 120

Conclusioni	» 127
--------------------------	-------

Appendice

1. Le politiche migratorie nella legislazione italiana: le competenze dei governi locali	» 139
2. La normativa europea in materia di immigrazione	» 142
2.1. Dalla cooperazione alla società dell'accoglienza	» 142
2.2. L'integrazione come "sviluppo equilibrato" di diritti e doveri	» 146
2.3. Undici principi per definire lo <i>status</i> di cittadinanza civile	» 148
3. Il ruolo degli enti locali italiani nelle iniziative europee per l'integrazione dei cittadini non comunitari	» 153

Riferimenti bibliografici	» 161
--	-------

L'autore	» 171
-----------------------	-------

CESVT T



"I Quaderni" del Cesvot

- ❶ **Lo stato di attuazione del D.M. 21/11/91 e successive modifiche**
Relazione assemblea del seminario
 - ❷ **Volontari e politiche sociali: la Legge regionale 72/97**
Atti del Convegno
 - ❸ **Gli strumenti della programmazione nella raccolta del sangue e del plasma**
Cristiana Guccinelli, Regina Podestà
 - ❹ **Terzo settore, Europa e nuova legislazione italiana sulle Onlus**
Cristiana Guccinelli, Regina Podestà
 - ❺ **Privacy e volontariato**
Regina Podestà
 - ❻ **La comunicazione per il volontariato**
Andrea Volterrani
 - ❼ **Identità e bisogni del volontariato in Toscana**
Andrea Salvini
 - ❽ **Le domande e i dubbi delle organizzazioni di volontariato**
Gisella Seghettini
 - ❾ **La popolazione anziana: servizi e bisogni. La realtà aretina**
Roberto Barbieri, Marco La Mastra
 - ❿ **Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato**
Stefano Ragghianti
 - ⓫ **Oltre il disagio. Identità territoriale e condizione giovanile in Valdera**
Giovanni Bechelloni, Felicita Gabellieri
 - ⓬ **Dare credito all'economia sociale. Strumenti del credito per i soggetti non profit**
Atti del convegno
 - ⓭ **Volontariato e Beni Culturali**
Atti Conferenza Regionale
 - ⓮ **I centri di documentazione in area sociale, sanitaria e sociosanitaria: storia, identità, caratteristiche, prospettive di sviluppo**
Centro Nazionale del volontariato, Fondazione Istituto Andrea Devoto
-

-
- 15 **L'uso responsabile del denaro. Le organizzazioni pubbliche e private nella promozione dell'economia civile in toscana**
Atti del convegno
 - 16 **Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato**
Stefano Ragghianti
 - 17 **Le domande e i dubbi delle organizzazioni di volontariato**
Stefano Ragghianti, Gisella Seghettini
 - 18 **Accessibilità dell'informazione. Abbattere le barriere fisiche e virtuali nelle biblioteche e nei centri di documentazione**
Francesca Giovagnoli
 - 19 **Servizi alla persona e volontariato nell'Europa sociale in costruzione**
Mauro Pellegrino
 - 20 **Le dichiarazioni fiscali degli Enti non Profit**
Stefano Ragghianti
 - 21 **Le buone prassi di bilancio sociale nel volontariato**
Maurizio Catalano
 - 22 **Raccolta fondi per le Associazioni di Volontariato. Criteri ed opportunità**
Sabrina Lemmetti
 - 23 **Le opportunità "finanziarie e reali" per le associazioni di volontariato toscane**
Riccardo Bemi
 - 24 **Il cittadino e l'Amministrazione di sostegno. Un nuovo diritto per i malati di mente (e non solo)**
Gemma Brandi
 - 25 **Viaggio nella sostenibilità locale: concetti, metodi, progetti realizzati in Toscana**
Marina Marengo
 - 26 **Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato**
Stefano Ragghianti
 - 27 **Le trasformazioni del volontariato in Toscana. 2° rapporto di indagine**
Andrea Salvini, Dania Cordaz
 - 28 **La tutela dei minori: esperienza e ricerca**
Fondazione Il Forteto onlus - Nicola Casanova, Luigi Goffredi
 - 29 **Raccontare il volontariato**
Andrea Volterrani
-

-
- 30 **Cose da ragazzi. Percorso innovativo di Peer Education**
Luca Napoli, Evelina Marallo
 - 31 **L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana**
Ettore Recchi
 - 32 **Non ti scordar di te. Catalogo dei fondi documentari del volontariato toscano**
Barbara Anglani
 - 33 **Buone prassi di fund raising nel volontariato toscano**
Sabrina Lemmetti
 - 34 **Il bilancio sociale delle organizzazioni di volontariato**
Luca Bagnoli
 - 35 **Le responsabilità degli organi amministrativi delle associazioni di volontariato**
Stefano Ragghianti, Rachele Settesoldi
 - 36 **Storie minori - Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati**
Monia Giovannetti
 - 37 **Ultime notizie! La rappresentazione del volontariato nella stampa toscana**
Carlo Sorrentino
 - 38 **Contributi e finanziamenti per le associazioni di volontariato**
Guida pratica
Riccardo Bemi
 - 39 **Le domande e i dubbi delle associazioni di volontariato**
Riccardo Bemi, Stefano Ragghianti
-

Finito di stampare nel mese di Settembre 2008
La Grafica Pisana - Bientina (PI)