

Politiche per gli immigrati nei Comuni dell'Emilia-Romagna: uno studio di casi

Sommario

1. Introduzione. – 2. Presenze immigrate e dispositivi organizzativi per governare l'integrazione. – 2.1. Unione dei Comuni dell'area Nord modenese. – 2.2. Imola – 2.3. Reggio-Emilia. – 3. Le politiche per gli immigrati a Reggio-Emilia, Imola e nell'Unione dei Comuni modenese area Nord. – 3.1. Il settore dell'assistenza. – 3.2. Il settore della promozione e scambio interculturale. – 3.3. Il settore della partecipazione politica. – 3.4. Il settore de lavoro. – 4. Quali network per quali politiche. – 5. L'organizzazione della integrazione scolastica: problemi e percorsi. – 5.1. E le scuole dell'infanzia? – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il livello di governo locale è ormai considerato l'ambito privilegiato entro cui osservare le caratteristiche delle politiche di integrazione degli immigrati, a differenza delle politiche per l'immigrazione (requisiti di accesso, durata e tipologia dei permessi di soggiorno, ecc.), che sono invece regolate prevalentemente a livello centrale. A fronte di una legislazione nazionale che fissa alcuni elementi generali sull'integrazione sociale degli stranieri (l. 40/1998 e l.189/2002), ogni contesto regionale, ma anche comunale o distrettuale, ha elaborato proprie forme ed interventi di *governance* della questione migratoria.

Le differenze tra i contesti si possono ricondurre ad una molteplicità di fattori: la specificità e l'intensità con cui si presenta l'immigrazione nei diversi territori; la diversa colorazione politica delle giunte; le tradizioni politiche di governo, in particolare legate alle relazioni tra pubblico e privato sociale; la di-

mensione stessa dei territori, e persino l'efficienza delle singole amministrazioni nel presentare progetti ed utilizzare i fondi nazionali per le politiche migratorie erogati dalle Regioni (¹). Agli occhi di un osservatore si presenta pertanto una notevole varietà di progetti e interventi. C'è comunque da rilevare che, all'interno di una stessa Regione, quando si considerano territori omogenei dal punto di vista delle maggioranze politiche nelle giunte, rimane possibile distinguere alcune linee comuni di tendenza sui servizi attivati e sulla modalità di *networking* degli enti locali rispetto agli altri soggetti istituzionali e del privato sociale.

La ricerca che qui presentiamo sulle politiche per gli immigrati nei Comuni dell'Emilia-Romagna, da una parte conferma una certa varietà territoriale nell'offerta di servizi; dall'altra parte, mostra che, annullando le variabili riconducibili al colore politico delle giunte e alle tradizioni politiche, diventano rilevanti soprattutto la dimensione territoriale dei Comuni analizzati e l'effettiva pressione della questione migratoria. Ciò risulta evidente soprattutto in riferimento agli interventi nel campo socio-educativo e scolastico, che lo studio punta ad approfondire. Si è riscontrato per esempio che, laddove la presenza di alunni stranieri è ancora contenuta in percentuali relativamente basse (4-5%), è possibile e praticabile immaginare una distribuzione omogenea degli immigrati, indicando un tetto massimo di 3-4 studenti stranieri per classe. Allo stesso modo, la mediazione culturale nelle scuole può trovare una declinazione più articolata rispetto alla semplice "facilitazione linguistica", con cui si intende la formazione di gruppi trasversali per classi, e divisi per livelli di conoscenza, che escono dalle aule durante le ore di lezione per imparare l'italiano. Nelle città in cui invece le percentuali di alunni stranieri superano abbondantemente il 10% e

(1) Tra le ricerche empiriche sulle politiche per gli immigrati, che mettono a confronto alcuni contesti locali, si vedano: T. CAPONIO, *Policy Network e immigrazione: le politiche sociali a Milano e Napoli*, in A. COLOMBO, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 253-282; F. CAMPOMORI, *Frames cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2005, pp. 33-63.

toccano picchi di oltre il 20%, diventa prioritaria l'emergenza puramente linguistica e solo risorse residuali possono essere impiegate per una mediazione culturale ad ampio raggio, che coinvolga l'intero gruppo classe.

Lo scopo del presente lavoro è duplice: da una parte, descrivere le politiche locali per gli immigrati dei Comuni dell'Emilia-Romagna; dall'altra, cercare di portare alla luce i fattori "macro" e "micro" che in questo specifico contesto possono generare approcci differenziati. Utilizziamo l'espressione fattori macro e micro riferendoci, con i primi, alle dimensioni già citate (ampiezza dei Comuni, pressione migratoria, ecc.) e, con i secondi, a fenomeni quali la presenza di funzionari particolarmente attenti, appassionati e attivi sul tema, che danno una loro impronta precisa e decisiva agli interventi per gli immigrati.

La ricerca si basa su uno studio in profondità di tre casi, corrispondenti ai Comuni di Imola e di Reggio-Emilia e all'Unione dei Comuni modenese area Nord. La scelta dei casi di studio nasce da un disegno di ricerca che punta ad analizzare tre esperienze diverse dal punto di vista della dimensione del Comune, della modalità di gestione delle politiche sociali e del numero di immigrati residenti. Si è dunque scelto un Comune capoluogo (Reggio-Emilia), con uno dei tassi migratori più alti di tutta la Regione; un'esperienza di gestione sovracomunale delle politiche sociali (Unione dei Comuni modenese area Nord) e una città di dimensioni medio-piccole, come Imola, con una percentuale di immigrati in crescita ma ancora contenuta (un dato che accomuna tutta la Romagna), e prevalentemente concentrata nelle aree montane del circondario. Il denominatore comune di questi casi è la presenza di giunte di Centro-Sinistra e la condivisione della subcultura politica tipica delle zone "rosse". La ricerca si fonda su metodologie qualitative e induttive, basate su una descrizione densa delle *policies* per l'integrazione degli immigrati nei tre casi. L'ottica in cui ci poniamo è dichiaratamente comparativa: la descrizione di ognuno dei casi si avvale proprio del confronto tra loro per riconoscere e far emergere le caratteristiche e le peculiarità delle politiche. Nello specifico, lo

studio ha utilizzato come fonti principali: dodici interviste in profondità a testimoni privilegiati (assessori ai servizi sociali e funzionari dell'Assessorato, insegnanti, coordinatori pedagogici); l'analisi dei piani sociali di zona 2005-2007 e di altri documenti contenenti progetti o convenzioni specifiche che i Comuni o le scuole ci hanno consegnato.

Il lavoro svolto si articola in due parti principali. Di seguito (par. 2), presentiamo i singoli casi nelle loro caratteristiche legate alla presenza dell'immigrazione (quanta e quale) e alle scelte politico-organizzative di fondo per governare l'integrazione degli immigrati. Successivamente (par. 3), verranno illustrati gli interventi e i progetti più specifici, l'organizzazione effettiva dei servizi e le risorse messe in campo nei tre casi di studio, cercando di far emergere la dimensione di rete delle politiche, quindi le collaborazioni e il coordinamento con altri soggetti pubblici e privati del territorio. La seconda sezione dello studio (par. 4) si concentra sulle politiche di integrazione socio-educativa e scolastica degli alunni stranieri, che rappresentano la modalità di azione più diffusa tra i Comuni dell'Emilia-Romagna nell'ambito degli interventi a favore degli immigrati⁽²⁾. I nostri casi confermano questo dato, mostrando un notevole investimento organizzativo ed economico da parte dei Comuni, soprattutto nei servizi rivolti agli alunni stranieri delle scuole elementari e medie. Le osservazioni conclusive cercheranno di focalizzarsi sugli elementi che maggiormente giocano un ruolo nel favorire o inibire alcuni corsi di *policy*.

(2) L'analisi dei dati dei questionari somministrati a 183 Comuni della Regione ha infatti evidenziato che l'83% di essi interviene nel campo dell'integrazione scolastica degli immigrati.

2. Presenze immigrate e dispositivi organizzativi per governare l'integrazione

2.1. Unione dei Comuni dell'area Nord modenese

Con questa etichetta si fa riferimento ad un soggetto politico nato nel 2003 dall'unione di nove piccoli Comuni della provincia di Modena ⁽³⁾, che già dalla fine degli anni novanta vivevano un'esperienza di gestione associata di un certo numero di servizi. Il Comune di Mirandola, in virtù delle maggiori dimensioni (22.847 abitanti), aveva assunto la funzione di capofila di questa forma di coordinamento. Rispetto all'associazione, l'Unione gode di una maggiore autonomia e snellezza decisionale, visto che le decisioni prese sulle materie di propria competenza non devono essere riapprovate dai singoli Comuni, come avveniva nell'associazione. La giunta dell'Unione è composta dai nove sindaci dell'area nord, ai quali sono stati attribuite le varie materie, tra cui anche i servizi sociali e l'istruzione. La *issue* immigrazione è sempre stata affrontata in forma associata, prima attraverso l'associazione tra i nove Comuni e, dal 2004, attraverso l'Unione.

La popolazione complessiva dell'Unione è di 82.295 abitanti, di cui il 7,98% cittadini stranieri (una media leggermente superiore a quella della Provincia di Modena che si aggira sul 7%). A partire soprattutto dal 2001 gli stranieri residenti sono in netto aumento in quasi tutti i Comuni dell'Unione. Se prendiamo in considerazione il solo Comune di Mirandola, che raccoglie il numero maggiore di immigrati dell'Unione, la percentuale degli stranieri nel 2004 sale all'8,72%. Per quanto riguarda le provenienze, il Marocco e l'Albania sono le nazionalità più rappresentate, in linea dunque con la media nazionale. Negli ultimi due anni c'è stata una modifica anche nella morfologia dell'immigrazione: in primo luogo si è verificato un aumento della popolazione femminile straniera dedita al badantato e

(3) I Comuni sono: Camposanto, Cavezzo, Concordia, Finale Emilia, Medolla, Mirandola, San Felice sul Panaro, San Possidonio e San Prospero.

proveniente dall'Est europeo e, inoltre, si è assistito ad un forte aumento della popolazione cinese, che ormai rappresenta il 25% degli stranieri.

I dati sulla popolazione scolastica relativi all'anno scolastico 2004/2005 mostrano un'alta percentuale di stranieri sul territorio dell'Unione (14%) ⁽⁴⁾. L'analisi dei dati disaggregati per Comuni evidenzia una forte concentrazione delle presenze straniere in alcune scuole. Il picco massimo è toccato dalla scuola d'infanzia statale di San Prospero, in cui la percentuale dei bambini stranieri è del 44,4%. Anche a Mirandola gli alunni stranieri sono una presenza rilevante, soprattutto nella scuola media dove raggiungono il 25,84% della popolazione scolastica complessiva.

È chiaro quindi che ci troviamo di fronte ad un territorio con un'incidenza migratoria superiore sia rispetto alla media dell'Emilia-Romagna, sia rispetto alla media dell'Italia. Si tratta anche di un'immigrazione che ha avuto un'evoluzione molto veloce a partire dal 1998-1999, attirata in buona parte dai comparti industriali dell'area (biomedicale, tecnico e meccanico). Non si è comunque verificata una vera e propria emergenza abitativa di prima accoglienza, tanto che sul territorio non esiste una struttura di accoglienza.

I singoli Comuni che compongono l'Unione hanno cominciato ad affrontare le questioni poste dall'immigrazione quando già era stata costituita l'associazione tra Comuni. Il Comune di Mirandola, in quanto capofila, ha avuto anche il compito di elaborare progetti finalizzati ad ottenere finanziamenti.

L'elemento più caratteristico delle politiche per l'integrazione di questa area riguarda la scelta precisa di non attivare uno sportello specifico per gli immigrati (un ufficio immigrati, come comunemente viene chiamato), quanto piuttosto di creare un Centro servizi "itinerante", secondo la definizione utilizzata nei progetti per l'integrazione presentati a partire dal 2001. Una scelta argomentata in questi termini dal dirigente dei Servizi

(4) Questi dati si riferiscono alle scuole materne statali e paritarie e alle scuole dell'obbligo (fonte: piano di zona 2005-2007, Zona sociale di Mirandola).

sociali del Comune di Mirandola, responsabile fin dall'inizio della progettazione per gli immigrati:

“Io non ho voluto un ufficio stranieri: ho proprio mirato scientemente ad altre cose. Non volevo creare un ufficio che creasse una sorta di apartheid. Ho lavorato soprattutto sui servizi, per tentare di aprirli più e meglio sulla relazione. Non servizi ad hoc ma servizi di mediazione in grado di facilitarli nei loro bisogni all'interno dei servizi di riferimento”.

La strategia organizzativa dei Comuni di questa area ha dunque puntato a portare i mediatori culturali in tutti gli uffici in cui normalmente gli immigrati si recano e ha utilizzato gli URP (sempre arricchiti con personale specializzato) come ufficio informativo a livello più generale, in cui si attiva il primo contatto degli stranieri con le istituzioni del territorio e che smista le diverse richieste negli uffici e servizi competenti. L'innovazione e l'originalità di questa strategia sta soprattutto nell'ampio spettro di uffici e servizi in cui è stata prevista la presenza di mediatori ⁽⁵⁾: non solo nelle scuole o negli ospedali, come è ormai prassi diffusa in molti Comuni, ma anche nelle Questure (per il disbrigo delle pratiche legate ai permessi di soggiorno), nella Polizia di Stato (come sostegno linguistico e psicologico degli immigrati che vengono a contatto con le forze dell'ordine), nella Guardia di finanza, nei Vigili urbani. È stato fatto un esperimento di mediazione culturale anche in una banca, che poi è fallito per questioni di sicurezza legate alle pratiche bancarie. Non tutti i mediatori sono fissi, in alcuni casi si attivano su richiesta dei vari soggetti (per esempio, nel caso della guardia di finanza e della polizia).

Il centro servizi “itinerante” coordina e monitora la fitta rete di relazioni con le istituzioni coinvolte nel progetto, nonché con le cooperative da cui provengono i mediatori. Nel piano sociale di zona 2005/2007 si è tuttavia ceduto alla necessità di proget-

(5) Nel 2004 i mediatori erano complessivamente 23, a copertura dell'area dell'Unione, per un totale di 2.238 ore annue di mediazione culturale (in questa cifra non sono comprese le ore di facilitazione linguistica nelle scuole).

tare un centro servizi con proprie sedi, dislocate in più punti del territorio ⁽⁶⁾, che svolga un lavoro di *front-office* con operatori specializzati sulla normativa vigente, assicuri un coordinamento tra i Comuni dell'Unione e fornisca il servizio di mediazione linguistica e culturale. In uno dei progetti è anche prevista la figura di un responsabile distrettuale del coordinamento delle politiche migratorie del territorio dell'Unione, intesa come soggetto referente per tutte le istituzioni toccate dai processi migratori (scuole, ASL, ecc.).

2.2. Imola

Nel Comune di Imola, che conta una popolazione complessiva di circa 65.000 abitanti, la presenza di immigrati stranieri è ancora contenuta (3,3% nel 2003), anche se in aumento. Come dicevamo nell'introduzione, tutta la Romagna è stata investita da un flusso migratorio inferiore rispetto all'Emilia, fatta eccezione per i lavoratori stagionali nelle aree turistiche della riviera, che tuttavia in gran parte non sono residenti di quei Comuni. Per quanto riguarda le nazionalità più rappresentate ai primi posti troviamo il Marocco e l'Albania, seguite dalla Romania e dalla Tunisia. Sono comunque presenti 30 diverse nazionalità, anche se agli ultimi posti troviamo poco più di una decina di rappresentanti.

Gli alunni stranieri si collocano in prevalenza nelle scuole dell'infanzia (6,5%) e nelle scuole elementari (6,2%), mentre la presenza è inferiore nelle scuole medie (5,4%) e superiori (3,4%) ⁽⁷⁾.

Le cifre cambiano se si allarga lo spettro di osservazione ai piccoli Comuni limitrofi ⁽⁸⁾, che fanno parte della Comunità Montana Valle del Santerno: qui l'immigrazione raggiunge percentuali ragguardevoli (8,9% a Borgo Tossignano, 8,4% a

(6) Nel Comune di Finale Emilia questo servizio è già attivo. Nel progetto presentato nel piano di zona 2005/2007 si prevede di attivare un altro punto a Mirandola.

(7) Questi dati sono riferiti all'anno scolastico 2003-2004.

(8) Si fa riferimento ai Comuni di Casal Fiumanese, Fontanelice, Borgo Tossignano e Castel del Rio, ciascuno con una popolazione compresa tra i 1.000 e i 3.000 abitanti.

Castel del Rio), soprattutto nelle scuole, dove in alcune classi si riscontra oltre il 20% di alunni immigrati. L'area montana è stata la prima della zona ad attrarre gli stranieri, a causa della maggior disponibilità di alloggi (per quanto a volte precari) rimasti vuoti a seguito di un forte tasso di abbandono del territorio da parte della popolazione locale (attualmente, invece, si assiste ad un ripopolamento di questi Comuni, anche grazie alla presenza degli stranieri).

Abbiamo fatto riferimento anche a questi Comuni montani perché nel circondario imolese il governo dell'immigrazione, così come di quasi tutte le *issues* che riguardano il sociale, dal 1999 è di competenza del Consorzio Servizi Sociali di Imola. Attraverso questo strumento, dieci Comuni del circondario (per una popolazione complessiva di 121.883 abitanti) hanno optato per una gestione associata della materia sociale e socio-assistenziale ⁽⁹⁾. I Comuni consorziati hanno pertanto ritirato le deleghe in materia di minori, immigrati, disabili, adulti e anziani (ma non tutti i Comuni hanno delegato tutto) e hanno messo in rete strutture e servizi. Il Consorzio attualmente è un organo di programmazione e gestione del sociale e gode di una personalità giuridica autonoma; la recente istituzione del nuovo Circondario imolese prevede un trasferimento a quest'organo politico delle funzioni di programmazione, mentre al Consorzio rimarranno le sole funzioni gestionali.

Dal punto di vista degli organi di governo, il Consorzio è composto da un'assemblea consortile, formata dai rappresentanti degli enti consorziati; un consiglio di amministrazione; un presidente, che rappresenta istituzionalmente e legalmente l'ente e un direttore generale, nominato dal consiglio di amministrazione. Per quanto riguarda gli interventi per gli immigrati, il Consorzio si occupa della gestione delle strutture di prima e seconda accoglienza; accoglie al suo interno uno sportello casa, uno di informazioni, assistenza e consulenza legale e uno per l'accoglienza scolastica (con la presenza di mediatori culturali); gestisce i servizi di alfabetizzazione e organizza seminari di

(9) All'interno del Consorzio sono confluite anche le IPAB e l'ASL di Imola.

formazione per operatori. Agli assessorati ai servizi sociali dei Comuni associati rimane quasi esclusivamente una competenza in materia di “diritti politici” degli immigrati, che comprende l’elaborazione di eventuali consulte o altri strumenti di partecipazione politica degli stranieri.

Il Consorzio lavora a stretto contatto con le associazioni del territorio, a cui ha appaltato la gestione degli sportelli e che forniscono i mediatori culturali. In particolare, l’associazione “Trama di terra”, una delle più antiche di Imola (fondata da donne straniere e italiane), gestisce un centro interculturale che il Consorzio sovvenziona e, tramite convenzione, fornisce i mediatori per le scuole. Inoltre, sempre questa associazione svolge un’attività di accoglienza per donne immigrate sole con figli che è in parte convenzionata con il Consorzio (sono in convenzione 6 posti letto).

2.3. Reggio-Emilia

Nella Regione Emilia-Romagna, la Provincia di Reggio-Emilia è quella con il tasso maggiore di immigrazione (5,6% di residenti nel 2002), seguita dalla Provincia di Modena. L’impennata nei flussi migratori in questo territorio si è verificata nel corso degli ultimi dieci anni.

Alla fine del 2003, sul territorio del Comune di Reggio-Emilia erano presenti 12.182 stranieri, pari a circa l’8% della popolazione totale. L’Africa è il continente più rappresentato (soprattutto l’Africa settentrionale), seguito ad una notevole distanza dall’Europa (in netta maggioranza immigrati albanesi) e dall’Asia.

Secondo una graduatoria stilata nel 2004 dal Ministero dell’Istruzione e ricerca, la provincia di Reggio-Emilia risulterebbe anche tra i primi posti in tutta Italia per l’incidenza della popolazione scolastica straniera. In una rilevazione effettuata nel 2004 dal Centro Servizi Amministrativi di Reggio Emilia e dalla Provincia ⁽¹⁰⁾, la percentuale di alunni stranieri nel distret-

(10) Si fa riferimento all’“Annuario della scuola reggiana. Anno scolastico 2004-

to è stata valutata pari al 10,3% della popolazione scolastica complessiva ⁽¹¹⁾. La scuola materna raccoglie la percentuale più alta di alunni stranieri (14,4%), seguita dalla scuola elementare (13,4%), dalla scuola media (11,4%) e, infine, dalle superiori (7,4%). Le aree geografiche più rappresentate rispecchiano quelle della popolazione straniera complessiva (Maghreb ed Est Europa).

Con l'insediarsi della nuova giunta, a seguito delle elezioni del 2004, il Comune di Reggio-Emilia ha istituito un Assessorato con un delega precisa all'immigrazione, che – nelle dichiarazioni stesse dell'attuale assessore – si pone come trasversale agli altri assessorati coinvolti nella *policy* per gli immigrati. L'Assessorato all'Immigrazione e Città Multiculturale non gestisce comunque direttamente i servizi sociali e socio-assistenziali rivolti ai cittadini stranieri, che restano di competenza dell'Assessorato ai Servizi sociali. Esso è un soggetto ancora molto giovane, che per certi versi è ancora in una fase di definizione completa e precisa delle proprie funzioni e attività. L'assessore ne giustifica così l'esistenza:

“Il mio compito è produrre politiche e strategie sui temi dell'immigrazione, ma che vadano ad incidere sull'insieme delle politiche della città, essendo da tempo risolto, secondo noi, il problema della prima accoglienza tipico delle prime fasi dell'immigrazione”.

Di fatto, questo dipartimento si occupa principalmente degli interventi in campo culturale, che a Reggio-Emilia sono molto sviluppati grazie soprattutto all'attività di Mondoinsieme, un Centro del Comune per lo sviluppo delle relazioni interculturali; svolge un'attività di monitoraggio del fenomeno; cura il rapporto con le associazioni di immigrati e, più in generale, coordina la rete delle politiche per gli immigrati.

Sul fronte più propriamente dei servizi sociali agli immigrati, il Comune di Reggio-Emilia, in modo non dissimile all'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord, tiene a precisare

2005”, a cura di L. BONACINI.

(11) In questa rilevazione sono compresi i nidi e le materne statali e non statali, le scuole primarie e secondarie (di primo e secondo grado).

che non si è mai inteso istituire dei servizi *ad hoc* per gli stranieri, quanto rispondere a bisogni che erano di tutti i residenti, italiani e immigrati. Alla domanda su quali sono i servizi attualmente attivi per gli immigrati nel Comune, la dirigente responsabile dell'area immigrazione, risponde con convinzione: "Noi non abbiamo servizi per gli immigrati, abbiamo servizi per tutti i cittadini", a sottolineare la scelta politica di non creare una sorta di servizi "ghetto". È inevitabile comunque che le due strutture di accoglienza di adulti maschi, così come le due strutture che ospitano temporaneamente famiglie, siano caratterizzate da una utenza prevalentemente straniera. Allo stesso modo, l'Assessorato ai Servizi sociali ha attivato un Centro informazioni per gli immigrati, pur precisando che tra i loro utenti ci sono anche molti datori di lavoro italiani.

Il Comune si è impegnato anche sul versante del rapporto tra immigrati e le Questure, ovvero sulle interminabili attese in fila che gli stranieri sono costretti a subire a cadenze ravvicinate per rinnovare il permesso di soggiorno, o chiedere ricongiungimenti familiari. È un problema che affligge molte città e a cui si sta cominciando a dare una risposta proprio attraverso l'utilizzo dei Comuni come interfaccia delle istituzioni statali. Nel caso di Reggio-Emilia è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra la Provincia, le amministrazioni comunali del distretto, il Comune capoluogo, la Prefettura e la Questura: è stato creato un *call center* coordinato dalla Provincia (in questa fase iniziale), che gestisce gli appuntamenti in Questura e Prefettura, mentre i Comuni seguono tutto l'*iter* delle pratiche e, in molti casi, inoltrano direttamente la documentazione in Questura permettendo all'immigrato di non doversi spostare.

3. *Le politiche per gli immigrati a Reggio-Emilia, Imola e nell'Unione dei Comuni modenese area Nord*

3.1. *Il settore dell'assistenza*

L'analisi dei dati dei questionari rivolti ai Comuni dell'Emi-

lia-Romagna ha rilevato che una percentuale molto alta di Comuni (75%) attua interventi di assistenza rivolti agli immigrati. Tra le politiche assistenziali, quelle che più propriamente hanno come *target* specifico un'utenza straniera riguardano gli interventi a favore delle donne vittime di sfruttamento sessuale. Il Comune di Reggio Emilia e il Consorzio Servizi Sociali di Imola da qualche anno partecipano alla rete regionale "Oltre la strada" e beneficiano del finanziamento proveniente dal Fondo Nazionale Lotta alla Tratta, pur se con investimenti di risorse umane e organizzative diverse, anche in corrispondenza al differente grado di gravità del fenomeno nei due contesti. In entrambi i casi, comunque, i Comuni ricorrono ad una gestione dei servizi che prevede, in parte, una delega al privato sociale. Nell'imolese, dove il fenomeno prostituzione non ha mai raggiunto le dimensioni e la visibilità di altre città della Regione, è stata stipulata una convenzione con l'Associazione Papa Giovanni XXIII per tre posti ed è stato predisposto un servizio di accompagnamento nelle pratiche necessarie (denunce, ottenimento permesso di soggiorno, *screenig* sulla salute, ecc.). Nel Comune di Reggio Emilia, più provato dal fenomeno, il progetto Rosemary è strutturato in maniera più complessa e prevede due filoni di intervento principali: da una parte un'unità di strada (che settimanalmente incontra le ragazze in strada) e, dall'altra, percorsi di accoglienza. Dal 1997 il progetto si svolge in collaborazione con l'Associazione Rabbunì, cui il Comune è convenzionato. Il preventivo economico indicato nel piano sociale di zona 2005/2007 è di 56.000 euro, a fronte dei 12.000 euro previsti nel piano di zona di Imola.

Un altro intervento tipicamente assistenziale riguarda l'accoglienza abitativa. Tra i Comuni considerati, solo Reggio Emilia e Imola prevedono azioni specifiche ed entrambi si affidano a cooperative o associazioni per la gestione delle strutture di accoglienza. La lettura dei progetti contenuti nei piani di zona fa emergere alcune differenze di impostazione delle politiche per gli immigrati nei due Comuni: mentre il Consorzio di Imola fa riferimento ad appartamenti di prima accoglienza riservati in maniera esplicita a persone non comunitarie, il Comune di Reg-

gio Emilia parla più genericamente di un'utenza composta da "persone in temporaneo o prolungato disagio/cronicità fisica e psico/sociale", anche se di fatto il progetto è inserito nell'area immigrazione. Nel piano sociale di Imola, inoltre, i provvedimenti di prima accoglienza vengono trattati nell'ambito del progetto "Verso una nuova politica dell'abitare", che comprende anche azioni decisamente più orientate ad una politica per la casa, quali il recupero del patrimonio ERP, la realizzazione di alloggi a canone calmierato e la creazione di un'Agenzia per l'affitto. L'Unione dei Comuni modenesi non ha elaborato una progettazione nel campo della prima accoglienza, ma nel piano di zona essa reitera un obiettivo (già presentato ma non realizzato nel triennio precedente), finalizzato a garantire la disponibilità di abitazioni adeguate a condizioni economiche sostenibili e punta anche a coinvolgere gli imprenditori e le loro associazioni di categoria per la costruzione o il reperimento di alloggi per i lavoratori alle loro dipendenze.

3.2. *Il settore della promozione e scambio interculturale*

Questo settore rubrica un ampio ventaglio di interventi e di approcci. Possiamo distinguere due filoni principali: *a*) gli interventi che hanno un *target* di giovani e adulti immigrati e non (rapporto con le associazioni di stranieri, centri interculturali, formazione di operatori per fare qualche esempio) e *b*) gli interventi diretti ai minori in età scolare. La ricerca ha evidenziato una particolare sensibilità verso i temi dell'intercultura sia nel Comune di Reggio Emilia (dove dal 2001 è presente il Centro Mondo Insieme), sia nell'Unione dei Comuni modenesi. Per quanto riguarda le iniziative del primo tipo, a Reggio Emilia è attivo un progetto il cui titolo richiama esplicitamente l'aspetto interculturale delle azioni ⁽¹²⁾: è un intervento articolato in diverse azioni ⁽¹³⁾, che richiede il coinvolgimento di cinque figu-

(12) "Iniziative e interventi interculturali finalizzati all'integrazione sociale di cittadini stranieri immigrati".

(13) Uno sportello di informazioni/orientamento per le associazioni; laboratori di educazione interculturale; iniziative pubbliche nella città; produzione di strumenti e

re di collaboratori e prevede un costo complessivo elevato (170.664 euro, di cui 77.842 erogati dalla Regione). In questo caso il soggetto attuatore è il Comune stesso, anche se è prevista una partecipazione di scuole, AUSL, associazioni di stranieri ed eventuali interlocutori del terzo settore. Sempre con riferimento al primo filone, l'Unione dei Comuni modenesi, tra le attività interculturali comprende, da una parte, i corsi di lingua italiana finalizzati alla conoscenza dei servizi; dall'altra, la predisposizione di iniziative aperte a tutti i cittadini e lo sviluppo di gemellaggi con i paesi d'origine dei gruppi più numerosi. Anche in questo caso il soggetto attuatore è la stessa Unione di Comuni.

Il filone più propriamente rivolto ai minori, per l'Unione dei Comuni si concretizza nel tentativo di favorire l'accesso dei ragazzi stranieri alle opportunità educative e del tempo libero offerte dal territorio (anche attraverso l'utilizzo di mediatori), migliorando quindi i rapporti tra le scuole e i servizi extrascolastici. Il Comune di Reggio Emilia, con il progetto Agoraio si pone un obiettivo simile, anche se mette in campo interventi più specifici per i bambini e i ragazzi stranieri e punta esplicitamente alla costruzione di un *network* che coinvolga soggetti pubblici (Gruppi educativi territoriali, biblioteche, centro per le famiglie, Centro interculturale Mondinsieme, Centro territoriale permanente) e soggetti privati (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale).

Per quanto riguarda Imola, tra gli obiettivi del progetto "Informazione e partecipazione", che vede il Consorzio come capofila e che prevede il coinvolgimento di altri attori privati ("Trama di terra" e altre associazioni), si fa riferimento ad iniziative di comunicazione culturali in ambito provinciale senza tuttavia specificare cosa si intenda con precisione.

materiali informativi (esiste già il sito Internet *migr@re*, curato dal Comune); incontri di formazione e informazioni rivolti alle comunità straniere, raccordo tra associazionismo degli stranieri e istituzioni locali; partecipazione ai progetti della rete dei Centri interculturali in Emilia-Romagna.

3.3. *Il settore della partecipazione politica*

È un ambito ancora non particolarmente sviluppato, basti pensare che solo in un quarto dei Comuni interpellati nei questionari (24,1%) hanno detto di aver attivato forme di consultazione degli immigrati. L'osservatorio offerto dai nostri tre casi conferma la difficoltà dei Comuni ad intervenire in questo settore di *policy*. Il Comune di Reggio-Emilia, a differenza degli altri, ha instaurato un buon rapporto con le associazioni di stranieri, anche in virtù del fatto che, in una città di dimensioni più grandi e di immigrazione più antica, le associazioni sono più visibili ed attive nel rapporto con le istituzioni. Tuttavia, il dibattito sui diritti politici degli immigrati a detta dell'assessore "è ancora un dibattito di *elite* politiche", non tradotto in pratiche e provvedimenti, anche se si profila l'idea di un diritto di voto attivo e passivo agli immigrati nei consigli di circoscrizione.

A Imola è stato a lungo coltivato un progetto di consulta per gli stranieri, che si sta arenando di fronte alle difficoltà nel trovare un criterio e una modalità di selezione dei membri il più possibile aderente ai principi della rappresentanza democratica. L'accesso ai diritti di cittadinanza è stato comunque classificato come obiettivo prioritario per il triennio 2005/2007, insieme alle politiche dell'abitare e agli interventi di formazione per operatori dei servizi sanitari, sociali e scolastici. L'Unione dei Comuni per ora punta a promuovere l'istituzione di consulte per l'immigrazione nei Comuni membri e ad organizzare forme di consultazione dei cittadini stranieri finalizzate ad eleggere i propri rappresentanti all'interno delle istituzioni locali con funzioni consultive (ma per ora è ancora solo un progetto presentato nel Piano di Zona).

3.4. *Il settore del lavoro*

Le politiche del lavoro non sono strettamente legate ai compiti istituzionali del Comune, anche se il numero di Comuni dell'Emilia-Romagna che intervengono in questo campo è abbastanza elevato (39%). La nostra ricerca mostra che solo

l'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord ha realizzato un vero e proprio progetto per gli stranieri di sostegno al lavoro ("Potenziare gli interventi formativi, di consulenza e di supporto a favore degli stranieri per agevolare l'accesso al lavoro regolare"). Tale progetto prevede, tra l'altro, il coinvolgimento del Centro per l'impiego e delle organizzazioni sindacali e si compone di varie azioni, che spaziano dalla consulenza legale, alle tematiche del lavoro, al sostegno nel caso di avvio di un'attività imprenditoriale, a corsi di formazione di figure professionali carenti nel mercato del lavoro.

Una forma di intervento indiretta nel settore lavoro è presente anche nel Consorzio servizi sociali di Imola: all'interno del progetto "Verso una nuova politica dell'abitare" è inserito l'obiettivo della messa in rete di iniziative (dei sindacati, delle associazioni, dei singoli Comuni) che, sul territorio, affrontano il tema del lavoro.

4. *Quali network per quali politiche?*

Lo studio sui nostri casi conferma il *trend* più generale osservato nei Comuni dell'Emilia-Romagna: i *partner* privilegiati dei Comuni, nella progettazione e implementazione delle politiche per gli immigrati, sono attori pubblici (altri Comuni della stessa zona sociale, per Imola e per l'Unione dei Comuni modenesi; Questure e Prefetture, scuole, ASL, per tutti). L'arcipelago del privato (associazioni, cooperative sociali, Caritas) non lavora comunque in isolamento dai Comuni, anche se essi tendono ad assegnargli un ruolo prevalentemente gestionale (è il caso delle strutture di prima accoglienza, di proprietà dei Comuni, ma gestiti da cooperative) o di fornitore di ore di mediazione culturale.

Ciò non stupisce se si considera che stiamo osservando contesti appartenenti ad un'area con una tradizione politica rossa, nella quale storicamente l'azione politica pubblica ha assunto

una posizione predominante rispetto al privato ⁽¹⁴⁾. Si parla, a questo proposito, di uno stile di regolazione politica “interventista”, per distinguerlo dallo stile di *policy* delle aree bianche, dove il compito di assicurare la produzione di beni pubblici è affidata in misura maggiore alla rete comunitaria locale e il sistema che si produce è tendenzialmente policentrico.

Il caso dell’Unione dei Comuni Nord modenesi è paradigmatico della volontà dell’istituzione politica di porsi in una posizione di coordinatore dei numerosi soggetti pubblici coinvolti negli interventi, come emerge con particolare evidenza nell’organizzazione del Centro servizi “itinerante” (par. 2). Nella descrizione del piano di attività del progetto si precisa, infatti, che vi sono due tipi di coordinamento: uno ristretto a livello tecnico-politico, che comprende attori pubblici, e uno solo di natura tecnica, di cui fanno parte anche i soggetti del terzo settore.

Un altro esempio di stile politico interventista è offerto dal Comune di Reggio-Emilia nell’utilizzo della mediazione culturale: i mediatori culturali operanti nei servizi non fanno parte di cooperative, a cui il Comune appalta il servizio, ma vengono scelti direttamente dal Comune sulla base di proprie conoscenze. Diverso è invece il caso del Consorzio Servizi Sociali di Imola, in cui l’appalto con le cooperative non è finalizzato solo ad avere ore di mediazione, ma viene delegata completamente ad esse la gestione di alcuni sportelli e servizi.

In tutti e tre i contesti si riscontra, comunque, un’attitudine a fare politiche di rete, a coinvolgere altri soggetti, ad entrare in relazione ⁽¹⁵⁾.

Nelle politiche settoriali che abbiamo analizzato nel paragrafo precedente, si osserva che il fronte dell’assistenza rimane

(14) Questo ha prodotto un sistema locale tendenzialmente centrato sull’istituzione di una politica locale, che alloca risorse e produce beni pubblici, mentre alla rete comunitaria locale è stato tradizionalmente assegnato un ruolo residuale. Per un approfondimento sugli stili di *policy* tipici delle subculture politiche rossa e bianca, si veda P. MESSINA, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, 2001, Utet, Torino.

(15) Questo è indicatore di un certo apprendimento riguardo alla strutturale trasversalità di questa *policy*, che richiede competenze che non si trovano concentrate in un’unica istituzione.

quello in cui il coinvolgimento del terzo settore è più forte. A Reggio Emilia, nel progetto Rosemary sulla lotta alla tratta, l'Associazione Rabbuni ha la doppia classificazione di soggetto partecipante e gestore (insieme al Comune) e la rete di sostegno del progetto comprende CARITAS, comunità di accoglienza e cooperative sociali. Anche a Imola il progetto sulla prostituzione si avvale dell'Associazione Papa Giovanni XXIII, in qualità di partecipante e gestore (in coppia con il Consorzio); nella rete di sostegno dei soggetti privati compaiono "Trama di terra", CARITAS e una comunità di accoglienza.

Sul versante della prima accoglienza lo sbilanciamento sul privato è ancora più evidente e risponde alla prassi ormai consolidata del *contracting out*, per cui i Comuni non gestiscono più direttamente questo tipo di strutture, ma appaltano la gestione al mondo delle cooperative o delle associazioni⁽¹⁶⁾, pur mantenendo uno stretto rapporto con i gestori, soprattutto attraverso il lavoro degli assistenti sociali, che comunque normalmente selezionano gli ingressi.

5. *L'organizzazione dell'integrazione scolastica: problemi e percorsi*

La presenza crescente degli alunni stranieri nelle scuole italiane è uno dei temi più delicati e cruciali dei percorsi di integrazione, soprattutto se ci si pone in un'ottica di lungo periodo, che consideri le possibilità di integrazione delle seconde e terze generazioni.

Nelle aree a forte flusso migratorio, le scuole si sono trovate nel giro di pochi anni letteralmente investite dall'arrivo di alunni stranieri, per la cui integrazione non avevano né strumenti per favorire l'apprendimento (non esistevano insegnanti addestrati all'insegnamento dell'italiano come lingua 2), né strumenti interculturali, né risorse economiche da investire su que-

(16) Ad Imola gli enti gestori di queste strutture sono il Consorzio il Sol.co, la Cooperativa Il Mappamondo e l'Associazione "Trama di terra". A Reggio-Emilia, l'Associazione Papa Giovanni XXIII e la Caritas (per un dormitorio invernale).

sto tema. Quando è apparso evidente che gli *escamotage*, per far fronte al problema con le risorse interne delle scuole, erano insufficienti, molti Comuni italiani sono intervenuti per trovare delle soluzioni.

Inizialmente, si è trattato di rispondere ad un'emergenza squisitamente linguistica, che inibiva fortemente l'apprendimento degli studenti stranieri e causava disagio negli insegnanti di classe. Di fatto, ancora oggi, dopo alcuni anni, in molti contesti si lavora ancora sull'emergenza linguistica, legata anche agli arrivi improvvisi (ad anno scolastico avanzato), di alunni completamente digiuni della lingua italiana; l'emergenza linguistica è inoltre legata, più generalmente, alla progressiva crescita complessiva della popolazione scolastica straniera.

L'intervento dei Comuni, pertanto, si è tradotto soprattutto nel fornire alle scuole alcune ore di mediazione linguistica. L'approccio più utilizzato prevede la creazione di gruppi trasversali alle classi e omogenei dal punto di vista della conoscenza dell'italiano (in genere ci sono almeno due livelli). Per partecipare ai gruppi di insegnamento dell'italiano gli alunni stranieri vengono fatti uscire dalle classi durante le ore di lezione. Quello appena descritto è anche l'approccio prevalente nell'Unione dei Comuni modenesi, dove il sostegno linguistico è ancora la priorità negli interventi sulle scuole. L'Unione gestisce un appalto con una cooperativa e ogni anno assicura più di 2.000 ore di mediazione linguistica per i 784 alunni del territorio⁽¹⁷⁾. Un numero di ore ritenuto comunque non sufficiente dalle scuole, tanto che nel piano di zona 2005/2007 si fa riferimento ad una precisa richiesta dei dirigenti scolastici di raddoppiarle. La portata dell'emergenza è ancora più evidente se si considera che, negli ultimi anni, le scuole elementari e medie di Mirandola⁽¹⁸⁾ hanno goduto anche del contributo di una fondazione bancaria finalizzato alla mediazione linguistica (circa 700 ore annue). In una situazione come questa, gli spazi per progetti

(17) Questo numero comprende gli alunni stranieri delle scuole elementari e medie (anno scolastico 2004/2005), a cui sono indirizzati la maggioranza degli interventi.

(18) Le scuole elementari e medie di Mirandola hanno un numero di alunni stranieri pari, rispettivamente, al 14 e al 17%.

di integrazione scolastica di più ampio respiro sono drasticamente ridotti.

Il dirigente di Mirandola, che segue i progetti per l'immigrazione di tutta la zona, ci ha riferito di aver più volte proposto di andare anche oltre la pura alfabetizzazione per dedicarsi ad un'attività di educazione interculturale, che coinvolgesse l'intero gruppo classe, ma di aver sempre dovuto cedere alle necessità dell'insegnamento della lingua. Insomma, la torta è piccola e l'intercultura viene percepita come un lusso che non ci si può permettere.

La scarsità di ore di presenza dei mediatori, rispetto al bisogno effettivo, tende ad inficiare anche la possibilità di un lavoro di *équipe* con gli insegnanti di classe. Si tende a ridurre al minimo il numero di ore richieste ai mediatori per attività quali il coordinamento con gli insegnanti, il rapporto con le famiglie degli alunni, la partecipazione ai consigli di classe. Per ovviare, almeno in parte, a questo problema, in molte scuole (non solo di questo territorio) è stata istituita la figura di referente per l'immigrazione: un insegnante che tiene i rapporti tra scuola/famiglie degli alunni stranieri, scuola/mediatori e, infine, scuola/Comune. Il coordinamento tra le scuole e il Comune avviene attraverso incontri a cadenze mensili a cui partecipano, oltre gli insegnanti referenti per l'immigrazione e i dirigenti scolastici, i responsabili delle cooperative da cui provengono i mediatori. L'interazione tra Comune e scuola appare dunque abbastanza stretta; forse la carenza maggiore si ha invece proprio nel rapporto tra i mediatori e il consiglio di ogni singola classe, mancando dei momenti istituzionali in cui concordare una strategia comune di intervento. Senza contare, che questo approccio, pur essendo diffuso, non affronta il problema delle ore di lezione perse durante tutto l'anno per partecipare ai gruppi di italiano.

A Reggio-Emilia, dove la presenza di alunni immigrati è più datata, il Comune, nelle scuole elementari, ha affiancato ai classici laboratori linguistici ⁽¹⁹⁾ alcuni progetti interculturali spe-

(19) A Reggio-Emilia i laboratori linguistici alle elementari sono sempre più gestiti

rimentali. Nello specifico, da tre anni propone gratuitamente alle scuole un percorso interculturale basato sulla narrazione e che si articola in cinque incontri durante tutto l'arco dell'anno scolastico. Alle scuole che aderiscono viene richiesta una progettazione congiunta del percorso, in modo tale da integrarlo il più possibile con le attività ordinarie della classe. Esso quindi richiede un lavoro di forte interazione tra l'insegnante di classe e l'insegnante che conduce il percorso ⁽²⁰⁾ e questo, a volte (a detta della responsabile del servizio educazione e formazione del Comune) diventa un elemento disincentivante per gli insegnanti. Accanto a questa proposta, si sta anche cercando di avviare con le scuole elementari una riflessione sull'utilizzo degli operatori linguistici, finalizzata a riformare i classici laboratori nella direzione di una più stretta relazione con le attività della classe.

Nelle scuole medie, l'attività laboratoriale per l'apprendimento dell'italiano è ancora predominante, anche se si è cercato di apportare miglioramenti al "modello" base descritto poco sopra. I ragazzi sono seguiti da alfabetizzatori (stranieri) e da educatori professionali, i primi reclutati dai Centri per la formazione permanente e i secondi incaricati *ad hoc* per questo progetto. Il progetto prevede che ci sia un'intensa relazione tra insegnanti (in particolare l'insegnante referente) e operatori dei laboratori, con incontri specifici che mirano a creare un coordinamento tra le varie figure. Un'ulteriore proposta riguarda le scuole superiori di Reggio-Emilia: laboratori interculturali tenuti da giovani immigrati (chiamati "educatori interculturali") che non hanno più, come per gli altri ordini di scuola, uno scopo finalizzato principalmente all'apprendimento della lingua, quanto piuttosto ad un'integrazione culturale e sono rivolti esplicitamente a tutta la classe ⁽²¹⁾.

Interventi più propriamente di supporto linguistico, riservati alle scuole superiori, sono invece previsti nei due Comuni

autonomamente dalle scuole.

(20) Non viene utilizzato un mediatore, ma un'ex insegnante di scuola dell'infanzia che ha autonomamente approfondito un interesse per questi temi.

(21) Questi laboratori sono attivati dal Centro interculturale Mondinsieme.

dell'Unione, sede di scuole secondarie di secondo grado, per un totale di ragazzi interessati, comunque, piuttosto esiguo (n. 15). Un'altra opportunità offerta dal Comune di Reggio-Emilia, segno di un approccio all'integrazione scolastica ormai maturo, e che ha imparato dall'esperienza ⁽²²⁾, riguarda i corsi di italiano estivi riservati agli alunni stranieri che inizieranno l'anno scolastico con scarse conoscenze della lingua.

Anche a Imola l'accoglienza degli alunni stranieri è uno dei fronti su cui il Comune ha investito maggiormente, nonostante la densità della popolazione scolastica immigrata sia decisamente più bassa degli altri contesti. Rispetto a Reggio-Emilia e Mirandola, emergono due elementi interessanti nell'organizzazione degli interventi nelle scuole. Il primo elemento riguarda la distinzione tra la *mediazione interculturale* e l'*alfabetizzazione*. Con la prima si intende l'instaurazione di un rapporto individuale tra l'operatore e l'alunno, ma che viene svolto in classe e che quindi punta a facilitare la comunicazione all'interno della classe. L'alfabetizzazione, invece, risponde al bisogno più immediato di apprendimento dell'italiano attraverso ore di lezione in piccoli gruppi fuori dalla classe. Le ore di mediazione offerte dal Comune sono 1.800, a fronte di 860 ore di alfabetizzazione, una proporzione che probabilmente non sarebbe possibile in un territorio come quello dei Comuni modenesi dell'area Nord, con percentuali più che doppie di alunni stranieri.

Il secondo elemento che caratterizza l'organizzazione dei servizi per l'integrazione scolastica ad Imola, riguarda lo sportello di accoglienza "Il mondo a scuola", collocato presso il Centro Famiglie (Settore scuola) del Comune di Imola. È uno sportello con molteplici funzioni e destinatari: si rivolge alle famiglie straniere per facilitare l'accesso ai servizi educativi e scolastici presenti sul territorio e si rivolge alla scuola per offrire strumenti di facilitazione nell'integrazione scolastica (i mediatori) ⁽²³⁾.

(22) Anche in altre città italiane di immigrazione più datata si sono dotate di questo strumento (per esempio, il Comune di Prato).

(23) Allo sportello fa capo un servizio di mediazione linguistica familiare indirizzato ai genitori e uno di pronto intervento rivolto ai bambini e ragazzi nella fase iniziale di

L'aspetto più originale delle politiche per l'integrazione scolastica, ad Imola, è un protocollo per l'accoglienza degli alunni stranieri sottoscritto dal Comune, dai dirigenti scolastici e dal Consorzio Servizi Sociali (lo sportello "Il mondo a scuola" è lo strumento privilegiato per il funzionamento di tale protocollo). L'originalità del protocollo sta soprattutto in due azioni specifiche: l'attività di una commissione per l'orientamento e le indicazioni sulla composizione delle classi (si consiglia di non superare il numero di 4 alunni stranieri per classe). La commissione ha il compito di sottoporre ad una valutazione preliminare il percorso scolastico degli alunni stranieri per i quali le singole scuole non riescono immediatamente a definire l'iscrizione alla classe più appropriata. L'accordo sul numero massimo di alunni stranieri, invece, punta ad evitare la concentrazione in singole classi, giudicata un ostacolo ad un'effettiva integrazione. Nei casi in cui, per rispettare questa indicazione, sia necessario spostare uno o più alunni stranieri dalla scuola che sarebbe più vicina alla loro residenza, la Commissione per l'orientamento propone alla famiglia una scuola alternativa e garantisce anche un adeguato servizio di trasporto. Di fatto, queste eventualità sono rare e il servizio di trasporto, in una città di dimensioni contenute come Imola, non crea particolari problemi (non è mai stato necessario cambiare le traiettorie degli autobus in corrispondenza a spostamenti di alunni stranieri da una scuola ad un'altra). L'impressione, dunque, è di trovarsi di fronte ad un sistema molto ben congegnato, che mostra efficacia ed efficienza soprattutto in virtù delle dimensioni contenute dell'immigrazione e della città stessa.

Rimane comunque il fatto che pratiche omogenee di accoglienza degli alunni stranieri, così come l'istituzione di sportelli di orientamento ai servizi scolastici, sono senza dubbio da incentivare per favorire una maggiore chiarezza nell'utente straniero. Di fatto, anche Reggio-Emilia aveva tentato un percorso simile, ma non si è arrivati ad un vero protocollo per la difficol-

approccio alla frequenza scolastica.

tà a mettere d'accordo tutte le scuole (esiste però un protocollo Comune per gli interventi di mediazione linguistica). Per quanto riguarda poi la composizione delle classi, a Reggio-Emilia il rischio delle concentrazioni è reale, ma il problema di un'eventuale riorganizzazione dei trasporti non permette al momento di affrontarlo con la stessa modalità utilizzata da Imola. Il progetto di un protocollo di accoglienza nelle scuole è in cantiere anche nell'Unione dei Comuni modenesi, secondo quanto riporta il piano di zona.

5.1. *E le scuole dell'infanzia?*

Fino ad ora abbiamo parlato di interventi per l'integrazione scolastica degli immigrati nelle scuole elementari, medie e, in alcuni casi, superiori. I numeri dell'immigrazione mostrano comunque una forte presenza di alunni stranieri anche nelle scuole materne. Quali strumenti e servizi sono stati attivati in questo ordine di scuola?

La ricerca sui nostri casi ha evidenziato che nelle scuole materne la tensione dovuta alla presenza di alunni stranieri è decisamente minore: il linguaggio del gioco, prevalente nelle scuole dell'infanzia, stempera il problema della eventuale non conoscenza dell'italiano, mentre allo stesso tempo è un potente strumento di apprendimento per bambini ancora molto piccoli. Alcuni sporadici interventi di mediatori culturali sono stati fatti, in tutti e tre i Comuni, su specifiche situazioni, solitamente legate a difficoltà di comunicazione con le famiglie su questioni pratiche, come il materiale da portare o la traduzione di avvisi scritti ai genitori.

A Reggio-Emilia è stato compiuto un lavoro più approfondito sulla formazione degli insegnanti, utilizzando anche le competenze dei coordinatori pedagogici dei Comuni (in particolare a Reggio-Emilia), che peraltro in tutti e tre i contesti si occupa normalmente anche delle eventuali problematiche legate agli alunni immigrati. Lo sportello "Il mondo a scuola" di Imola fornisce una consulenza pedagogica ad insegnanti che lo richiedono e propone iniziative di formazione sui temi

dell'educazione interculturale. In generale, possiamo dire che sulle scuole materne la linea comune è utilizzare risorse e competenze interne, proprio a causa delle effettive minori problematiche create dall'arrivo di bambini stranieri in questo ordine di scuola.

6. Osservazioni conclusive

I casi oggetto della ricerca – pur avendo differenze di dimensioni, di articolazione organizzativa e di presenza di immigrazione – si presentano come contesti in cui l'attenzione per il fenomeno immigrazione è alta. Gli interventi attuati e progettati nei piani sociali di zona mostrano che, negli ultimi anni, sono stati toccati diversi settori di *policy*: non ci si è limitati agli interventi assistenziali, che pure restano ancora una fetta importante delle politiche locali per gli immigrati. L'implementazione delle *policies* evidenzia anche la forte connotazione partecipativa e di rete che i Comuni hanno attribuito ai provvedimenti su questo tema, mantenendo tuttavia un ruolo preciso di coordinamento delle politiche locali. Nel caso di Imola e dell'Unione dei Comuni modenese è stata compiuta anche una scelta di gestione della politica per gli immigrati a carattere sovracomunale, mettendo dunque in rete risorse e servizi, che hanno permesso a piccoli Comuni di progettare politiche molto più ambiziose di quanto avrebbero potuto fare agendo ognuno per proprio conto.

Le politiche legate ai diritti di cittadinanza e alla partecipazione politica degli immigrati sono quelle su cui per tutti i Comuni sembra più difficile intervenire, probabilmente anche per un problema di identificabilità degli interlocutori. Le misure alternative al voto amministrativo (in Italia non previsto), solitamente si traducono nelle esperienze del “consigliere aggiunto”, o nella formazione di consulte. I criteri con cui procedere all'elezione delle consulte, conservando i principi della rappresentanza democratica, non sono tuttavia chiari e non c'è unanimità su come applicarli. In generale, le difficoltà nella costru-

zione di relazioni tra l'istituzione politiche locale e le comunità straniere sembrano più rilevanti nelle realtà più piccole e di immigrazione relativamente più recente (Imola e l'Unione dei Comuni modenesi), a causa della minore strutturazione delle comunità stesse. A Reggio-Emilia, invece, nel tempo si sono create un certo numero di associazioni di stranieri che, anche attraverso il centro interculturale Mondinsieme, hanno stabilito un dialogo con le istituzioni e una forma di collaborazione nelle politiche culturali a favore degli immigrati (vedi i progetti di educazione interculturale per le scuole superiori, ma anche la realizzazione del sito Migr@re e di una rubrica dedicata ai temi dell'intercultura che compare su un quotidiano locale).

Un'attenzione tutta particolare è stata, invece, riservata nei tre casi alle politiche di integrazione scolastica, pur nella varietà delle esperienze, dovute in parte anche ad un diverso sistema di vincoli e opportunità dei contesti considerati. Dove la pressione migratoria è forte, e ancora relativamente recente, come nell'Unione dei Comuni modenesi area Nord, il vincolo posto dall'emergenza linguistica limita opzioni di interventi a più ampio raggio. L'esperienza di più lunga data del Comune di Reggio-Emilia, invece, favorisce la percorribilità di interventi sperimentali nel campo della mediazione culturale, pur in presenza di un'alta percentuale di alunni stranieri. Nel territorio imolese, infine, il Comune ha saputo cogliere le opportunità offerte da una minore pressione migratoria (oltre che dalla dimensione contenuta del proprio territorio) per realizzare un sistema di accoglienza e integrazione originale ed efficace, che unisce in un unico servizio, sia gli interventi più propriamente rivolti agli alunni stranieri, sia i servizi informativi e di orientamento per le famiglie e di consulenza e formazione per gli insegnanti.

Come abbiamo già sottolineato, la scelta dei casi di studio ha permesso di annullare alcune delle variabili che normalmente sono particolarmente importanti nel generare differenze tra le politiche locali per gli immigrati (colore politico della maggioranza di giunta e tradizioni politiche di lungo periodo). Inoltre, i Comuni studiati sono collocati nella stessa Regione e quindi soggetti anche ad una medesima legislazione regionale

sull'immigrazione, che significa medesimi vincoli ed incentivi⁽²⁴⁾. In una situazione, quindi, a varianza ridotta, quali sono i fattori che comunque creano alcune differenze di approccio e di scelta di tipologie di interventi?

Uno dei dati che emerge con più chiarezza dalla ricerca è che l'immigrazione si presenta con facce diverse in diversi territori, a seconda della dimensione dei Comuni, della configurazione del mondo del lavoro, delle opportunità abitative. L'emergenza abitativa di prima accoglienza, per esempio, è stata vera emergenza solo a Reggio-Emilia, Comune capoluogo, che ha raccolto in breve tempo una gran numero di stranieri in possesso di documenti e di lavoro, ma senza casa.

La pressione migratoria rimane uno degli elementi più rilevanti nel creare differenze tra i vari contesti, anche se è opportuno annotare che, nel lungo periodo, questo fattore tende a perdere la sua forza come elemento di differenziazione. Il confronto sulle politiche scolastiche tra Reggio-Emilia ed Imola ha mostrato infatti una convergenza tra i due contesti, pur con una densità di popolazione straniera molto diversa. Terminata la fase più acuta dell'emergenza, il Comune di Reggio-Emilia ha attivato interventi nelle scuole di più ampia portata, che ricordano quelli messi in campo più recentemente dal Comune di Imola.

A condizionare le politiche per gli immigrati, tuttavia, concorrono anche fattori più contestuali e, si potrebbe dire, contingenti, quali la presenza nei servizi sociali di dirigenti o assessori particolarmente sensibili al tema⁽²⁵⁾. Il dirigente ai servizi sociali di Mirandola ci pare possa essere compreso in questa categoria: la progettazione delle politiche per gli immigrati

(24) Per fare un esempio, Reggio-Emilia e Imola partecipano entrambe alla rete regionale per la lotta alla tratta "Oltre la strada" e ricevono finanziamenti regionali sui loro progetti locali.

(25) È un fenomeno non nuovo, peraltro studiato nell'ambito della *policy analysis*: si tratta di imprenditori di *policy* che, per l'alto coinvolgimento in una certa *issue*, nonché per le risorse che gli vengono conferite dal proprio ruolo pubblico, riescono a mobilitare altri attori e a sfruttare delle finestre di *policy*, quando esse si presentano, per inserire nell'agenda soluzioni su specifici problemi. Sul tema, tra gli altri, si veda M. GIULIANI, *Sul concetto di "Imprenditore di Policy"*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 28/1998, pp. 357-378.

dell'unione fa capo interamente a lui, che l'ha anche scritta personalmente di anno in anno, riuscendo a mobilitare una rete molto estesa di attori con modalità innovative (si pensi all'inserimento di mediatori culturali nella Polizia di Stato, negli uffici della Questura, nei Vigili urbani e nella Guardia di finanza) e riuscendo anche a persuadere la controparte politica dell'utilità e della bontà dei propri progetti. Certamente anche in questo caso la dimensione del territorio gioca a favore di un tale intervento (una piccola questura, un numero non elevato di vigili urbani, ecc.): essa crea cioè una struttura di opportunità che in contesti urbani più grandi non emerge. Quando si osserva un processo di *policy* complesso e trasversale come quello per gli immigrati è dunque importante soffermarsi anche su elementi meno appariscenti (micro), ma che possono fare la differenza nel complesso della politica pubblica.