

Immigrazione, sistema educativo e politiche locali: il caso emiliano-romagnolo

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le caratteristiche e la diffusione degli interventi. – 3. Le caratteristiche specifiche di alcuni tipi di intervento. – 4. Le modalità di gestione degli interventi. – 5. Le risorse umane impiegate. – 6. Policy making e rapporto con la Regione. – 7. La rete di relazione con gli altri attori presenti sul territorio. – 8. Le difficoltà di intervento. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

L'analisi presentata in queste pagine è frutto di uno studio condotto su di un campione rappresentativo di Comuni emiliano-romagnoli. In particolare sono stati raccolti dati sulle politiche per l'immigrazione sviluppate in 183 Comuni, ripartiti in maniera proporzionale per ampiezza demografica e collocazione geografica a livello provinciale. L'ampiezza campionaria scelta permette di offrire un quadro dettagliato delle caratteristiche e della diffusione delle politiche a favore degli immigrati stranieri sull'intero territorio regionale.

L'analisi che segue nelle prossime pagine è stata organizzata attorno a sei dimensioni:

- le caratteristiche e la diffusione degli interventi;
- le modalità di gestione degli interventi e dei servizi;
- le risorse umane impiegate negli enti locali;
- il *policy making* ed il rapporto con la Regione Emilia-Romagna;
- la rete di relazione con gli altri attori presenti sul territorio;
- le principali problematiche ed i vincoli all'azione.

2. Le caratteristiche e la diffusione degli interventi

Nella tabella 1 sono riportati i dati relativi al livello di diffusione dei principali interventi nel campo delle politiche locali per gli immigrati e per l'immigrazione:

- gli interventi nel campo dell'integrazione scolastica degli immigrati (attività di sostegno e/o di recupero, agevolazioni e aiuti economici, attività di integrazione scolastica e servizi a supporto delle famiglie) rappresentano la modalità di azione più diffusa verso questo target di utenza (83,1%);

- molto presenti sono anche le politiche relative all'assistenza (interventi in favore di soggetti deboli, immigrati irregolari, minori non accompagnati, ecc.) che interessano circa i tre quarti dei Comuni emiliano-romagnoli (75,1%), così come gli interventi di informazione / orientamento (68,5%);

- la maggioranza dei Comuni si dedica inoltre ad attività di promozione di scambi culturali (52,2%) e alla formazione degli immigrati (61,2%);

- sorprende invece il numero relativamente limitato di Comuni che intervengono nel campo dell'abitazione (46,1%) (centri di accoglienza, intermediazione, mercato immobiliare, agevolazioni economiche, mutui, ecc.), ben sapendo quanto sia rilevante questo problema nell'attuale scenario dell'immigrazione;

- un numero più contenuto di Comuni si occupa di tematiche lavorative (39,3%), pur essendo questo campo di azione non strettamente collegato ai compiti istituzionali comunali;

- tutt'altro che irrilevante è il numero di Comuni che stanno offrendo *chance* di integrazione agli immigrati, proponendo strumenti di partecipazione politica a livello locale (consiglieri aggiunti, ecc.).

TAB. 1. – Settori di intervento⁽¹⁾ presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri

Scuola	83,1
Assistenza	75,1
Informazione e orientamento	68,5
Formazione	61,2
Promozione e scambio interculturale	52,2
Casa	46,1
Lavoro	39,3
Rappresentanza politica degli immigrati	24,1

TAB. 2. – Settori di intervento presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri a seconda dell'ampiezza demografica comunale

	< 5.000 abitanti montagna	< 5.000 abitanti. non mont.	5.000- 15.000 abitanti	15.000- 50.000 abitanti	Oltre 50.000 abitanti
Scuola	64,2	89,3	89,7	100,0	100,0
Assistenza	48,1	75,0	86,2	100,0	100,0
Informazione e orientamento	47,2	60,7	73,8	100,0	100,0
Formazione	34,0	46,4	75,4	89,5	92,3
Promozione e scambio interculturale	34,0	35,7	60,0	73,7	92,3
Casa	28,3	32,1	46,2	87,2	92,3
Lavoro	24,5	28,6	43,1	57,9	76,9
Rappresentanza politica degli immigrati	13,2	14,3	23,1	36,8	76,9

Per meglio interpretare questi dati si sono utilizzate le tre variabili: densità degli immigrati, ossia l'incidenza di questi ultimi sulla popolazione residente, ampiezza demografica comunale e collocazione politica della giunta municipale⁽¹⁾. L'analisi ha messo in risalto come siano la seconda e la terza variabile quelle più rilevanti e significative nello spiegare le differenti

(1) Per valutare l'orientamento politico delle maggioranze a livello locale si è dovuto procedere utilizzando una variabile *proxy*; in molti piccoli centri infatti si è in presenza di liste civiche, il cui orientamento politico-ideologico non è sempre ben definibile. Pertanto si è deciso di utilizzare come variabile di approssimazione la percentuale di voti che il Centro-Sinistra ha raccolto a livello comunale nelle ultime elezioni regionali del 2005.

scelte adottate dai Comuni e come solo per alcuni settori vi sia una influenza della prima variabile. Si possono individuare due linee di differenziazione sulla base dell'ampiezza demografica dei Comuni e dei settori di intervento (TAB. 2):

- per la maggior parte delle attività sviluppate, tranne lo scambio interculturale, il lavoro e la rappresentanza politica degli immigrati, una prima importante linea divisoria passa fra i Comuni con più di 15.000 abitanti e gli altri; nei Comuni di maggiori dimensioni, infatti, interventi scolastici, assistenziali e di orientamento sono sempre presenti, così come sono molto frequentemente attivati quelli formativi e relativi all'abitazione; i Comuni con almeno 50.000 abitanti si caratterizzano ulteriormente per aver spesso diffuso servizi relativi all'intercultura, al lavoro e per aver introdotto forme di rappresentanza politica degli immigrati in tre quarti dei casi;

- una seconda linea divisoria importante passa all'interno dei Comuni con meno di 5.000 abitanti, visto che quelli montani si caratterizzano, rispetto ai non montani, per una più limitata diffusione di servizi in molti settori rilevanti (scuola, assistenza, orientamento e formazione) ed inoltre fra questi di più ridotte dimensioni e quelli più grandi.

Tali differenziazioni non devono però far trascurare il fatto che in uno dei settori principali oggetto di questo studio, e cioè le politiche locali di supporto al sistema educativo nell'inserimento dei minori immigrati, la percentuale di Comuni che ha attivato interventi è estremamente alta, indipendentemente dall'ampiezza demografica: infatti, tutti i Comuni oltre i 15.000 abitanti hanno attivato interventi in questa direzione e circa il 90% di quelli non montani di minori dimensioni (fino a 15.000 abitanti) e quasi i due terzi di quelli con meno di 5.000 abitanti montani (64,2%) lo hanno fatto.

All'opposto il settore che sembra più risentire della differenza di scala demografica è quello della rappresentanza politica degli immigrati, dove si passa da strumenti diffusi in circa il 13-14% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti a forme di partecipazione presenti nei tre quarti dei Comuni più grandi.

TAB. 3. – *Settori di intervento presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri a seconda della collocazione politica a livello comunale*

	Comuni in cui il Centro-Sinistra alle ultime regionali ha ottenuto:		
	Meno del 50% dei voti	50%-65% dei voti	Oltre il 65% dei voti
Scuola	70,4	81,9	91,2
Assistenza	48,1	75,3	87,7
Informazione e orientamento	44,4	67,0	82,5
Formazione	37,0	56,4	80,7
Promozione e scambio interculturale	25,9	48,9	70,2
Casa	14,8	45,7	61,4
Lavoro	14,8	39,4	50,9
Rappresentanza politica degli immigrati	3,7	21,3	38,6

TAB. 4. – *Settori di intervento presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri a seconda del livello di densità migratoria*

	Fino al 3%	3-5%	5-10%	Oltre 10%
Scuola	52,6	86,2	85,4	100,0
Assistenza	42,1	77,6	78,4	91,7
Formazione	26,3	58,6	67,4	83,3

I Comuni in cui è più forte la collocazione politica dei voti nel Centro-Sinistra tendono ad essere caratterizzati da una maggiore diffusione di interventi per gli immigrati in tutti i campi. Seppur preso con i dovuti *caveat* metodologici, di cui si è discusso nella nota 2 di questo saggio e con la consapevolezza che l'Emilia-Romagna tende ad essere una regione storicamente orientata verso il Centro-Sinistra, il dato qui riportato sembra mostrare come la politica "conti" in misura rilevante (TAB. 3). Accanto alle variabili relative all'ampiezza demografica e alla collocazione politica gioca un ruolo, ma solo in alcuni settori (scuola, assistenza e formazione), anche l'incidenza relativa degli immigrati sulla popolazione locale (TAB. 4). In particolare, la principale divisione si ha fra Comuni con una densità mi-

gratoria inferiore o superiore al 3%. I Comuni con meno immigrati hanno in genere una minore mole di servizi loro dedicati. Di nuovo, si può comunque notare come, per quanto concerne i servizi di supporto all'inserimento scolastico dei minori immigrati, almeno la metà di enti locali con una incidenza relativa inferiore al 3% abbia attivato interventi.

All'interno di questo quadro sulle politiche urbane per l'immigrazione meritano un approfondimento due aspetti:

- il grado con cui i Comuni sono capaci di offrire interventi in più settori;

- il *mix* e le caratteristiche degli interventi.

Il primo aspetto concerne una dimensione in un certo senso quantitativa: occorre capire quanto diversificata e plurale sia l'offerta dei Comuni nel campo degli interventi per l'immigrazione.

Il secondo aspetto interessa invece una dimensione di tipo più qualitativo: va compreso quale sia nel complesso il pacchetto di interventi offerti agli immigrati. A tal fine, riprendendo una classificazione utilizzata in un precedente studio ⁽²⁾, si è pervenuti a suddividere gli otto settori di intervento in due macrocategorie:

- le politiche di inserimento. Un primo livello di intervento interessa bisogni primari quali l'abitazione, il lavoro, l'assistenza e l'istruzione dei figli. Si tratta appunto di dimensioni di inserimento, nel senso che riguardano principalmente la sfera socio-economica e rappresentano le modalità primarie per gli immigrati di rapportarsi al territorio locale in una ottica di stabilizzazione;

- le politiche di integrazione. Un secondo tipo di interventi concerne invece bisogni più di tipo socio-culturale, che potremmo definire di secondo livello e cioè emergenti in una fase successiva rispetto a quelli di tipo socio-economico. Si tratta nella sostanza di azioni che intendono promuovere una integrazione maggiore nel tessuto locale degli immigrati, ad esempio

(2) E. PAVOLINI, *Politiche locali per l'immigrazione. Il caso delle Marche*, Consiglio regionale delle Marche, 2004.

TAB. 5. – *Le politiche per l’immigrazione: una classificazione dei tipi di intervento*

Tipo di politica	Politiche di inserimento	Politiche di integrazione
Dimensione interessata	Socio-economica	Socio-culturale
Settori di intervento	Casa, scuola, lavoro, assistenza	Politiche di informazione ed orientamento, mediazione culturale, rappresentanza, promozione e scambio interculturale

TAB. 6 – *Le politiche per l’immigrazione: una classificazione dei vari mix di intervento*

		Politiche di inserimento	
		Assenti	Presenti
Politiche di integrazione	Assenti	Politiche scarse	Principalmente politiche di inserimento
	Presenti	Principalmente politiche di integrazione “debole”	Politiche complesse di inserimento e di integrazione

tramite forme di mediazione culturale, incontro e scambio, promozione della rappresentanza e di punti di informazione dedicati.

Le politiche di inserimento sono rivolte ad offrire, nei limiti delle possibilità comunali, un livello accettabile di servizi di base che sono spesso rivolti non ai soli immigrati stranieri, ma alla più generale popolazione.

Le politiche di integrazione hanno finalità più specifiche e mirano in genere ad offrire canali di comunicazione e di interazione fra popolazione locale e nuovi arrivati, in una ottica di stabilizzazione dei rapporti e strutturazione delle presenze.

Tenendo presente questi due tipi di politiche, possiamo avere quattro possibili situazioni che variano dall’assenza di sostanziali interventi alla presenza di un solo modello di intervento (integrazione o inserimento), fino alla presenza di un model-

TAB. 7. – *Comuni classificati sulla base della numerosità dei settori di intervento realizzati(1)*

Livello di diversificazione e di intervento:	%
- basso	25,4
- medio-basso	19,7
- medio-alto	29,7
- alto	12,4

TAB. 8. – *Indici di correlazione fra alcune variabili socio-demografiche e il numero di settori di intervento attivati dai Comuni*

Correlazione fra n° settori di intervento e:	Valore indice R di Pierson
- densità immigrati	,174*
- ampiezza demografica	,322**
- collocazione politica comune verso il Centro-Sinistra	,412**

* Sign <0,05; ** Sign. <0,01

lo complesso con servizi volti sia all'integrazione che all'inserimento. Nel caso specifico di politiche prevalentemente di integrazione si è preferito in questa sede definirle come "politiche di integrazione "debole"", visto che in genere è concettualmente problematico pensare in termini di integrazione quando da un lato si è in presenza prevalentemente di interventi "leggeri" di secondo livello "socio-culturale" e dall'altro non se ne sono sviluppati a sufficienza alcuni "robusti" di primo livello "socio-economico".

Per quanto riguarda la questione del livello di diversificazione degli interventi gli enti locali presentano un panorama relativamente eterogeneo: i Comuni tendono a distribuirsi lungo un *continuum*, che vede ad un estremo un quarto delle realtà (25,4%) che promuove un numero fortemente ristretto di interventi e all'altro oltre un decimo (12,4%) impegnato nell'erogazione di un'ampia pluralità di prestazioni (TAB. 7).

La capacità di intervento appare abbastanza diversificata e ciò indica come anche in territori contigui possa mutare, talvolta in maniera sensibile, il livello di copertura pubblica. Va co-

TAB. 9. – *Regressione lineare multivariata. Numero di settori di intervento attivati dai Comuni in funzione di alcune variabili socio-demografiche e politiche*

	Beta	Sig.
Densità immigrati	,173	,005
Percentuale voto a CS ultime elezioni regionali	,234	,001
Classe demografica del Comune	,433	,000

R quadro = .361; sign. 0,00

TAB. 10. – *Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l’immigrazione introdotte*

Comuni che presentano nel campo dell’immigrazione:	%
- Politiche scarse	25,4
- Principalmente politiche di inserimento	17,5
- Principalmente politiche di integrazione (debole)	29,9
- Politiche complesse di inserimento e di integrazione	27,2

munque aggiunto che la metà dei Comuni si colloca in posizioni intermedie, fra i due estremi appena indicati con un livello di intervento medio-basso (in una realtà su tre) o medio-alto (in quasi un terzo dei casi). La collocazione politica del Comune, la sua dimensione demografica e la densità migratoria appaiono tutte e tre in grado di differenziare in maniera significativa il livello di diffusione dei servizi (TAB. 8).

Gli indici di correlazione sono infatti sempre positivi: all’aumentare dell’ampiezza demografica, della presenza di immigrati o della percentuale dei voti al Centro-sinistra, cresce anche il numero di settori su cui i Comuni intervengono. La presenza di correlazioni bivariate fra il numero degli interventi comunali e le tre variabili di contesto appena illustrate potrebbe però essere anche conseguenza di correlazioni forti fra le stesse tre variabili. Proprio per eliminare il rischio di correlazioni “spurie” fra il numero degli interventi e le tre variabili, si è proceduto anche con una analisi multivariata, in modo tale da valutare individualmente l’impatto di ognuna delle tre dimensioni

TAB. 11. – Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l’immigrazione introdotte a partire dalla dimensione demografica del Comune

	< 5.000 ab. montagna	< 5.000 ab. non mont.	5.000- 15.000 ab.	15.000- 50.000 ab.	Oltre 50.000 ab.
Politiche scarse	51,9	32,1	13,8	-	-
Principalmente di integrazione “debole”	21,2	28,6	41,5	26,3	-
Principalmente di inserimento	13,5	25,0	18,5	26,3	-
Politiche complesse	13,5	14,3	26,2	47,4	100,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

analizzate sul livello di strutturazione degli interventi (TAB. 9)⁽³⁾. Tutte e tre le variabili incidono effettivamente sul numero degli interventi in ciascun Comune, anche a prescindere quindi dalle correlazioni presenti fra di esse. In particolare, la classe demografica rappresenta, a parità di altri fattori, la dimensione con maggior capacità di incidenza.

Accanto alla dimensione del livello di diversificazione dei settori di intervento, possiamo analizzare nella TAB. 10 quella relativa al tipo di *mix* fra politiche differenti:

- un quarto dei Comuni ha sviluppato scarse politiche di intervento (25,4%);
- all’opposto una percentuale di enti locali di dimensioni simili (27,2%) ha raggiunto un grado di maturazione negli interventi volti sia all’inserimento che all’integrazione;
- poco meno della metà dei restanti Comuni si trova invece in una situazione intermedia, caratterizzata dalla prevalenza di un determinato tipo di politica;
- in particolare in un sesto dei casi (17,5%) si è di fronte a politiche principalmente di inserimento;

(3) La regressione lineare multivariata in questo caso ci permette di valutare l’impatto di ognuna delle tre variabili di contesto, ipotizzando che le altre due siano tenute costanti. In questa maniera l’impatto di ogni singola variabile è depurato da eventuali effetti di correlazione con le altre variabili di contesto.

- il gruppo relativamente più grande (29,9%) si caratterizza invece per aver puntato prevalentemente su politiche di integrazione “debole”.

La diffusione di un certo tipo di *policy* piuttosto che di un altro è strettamente legato alla dimensione dell’ampiezza demografica così come a quella della densità migratoria e della collocazione politica, della giunta comunale (TABB. 11-13).

I piccoli Comuni solo quelli che meno riescono a sviluppare politiche complesse. In particolare quelli di montagna hanno spesso proprio difficoltà a sviluppare politiche (51,9%), mentre fra quelli non di montagna tale percentuale scende a ‘solo’ un terzo (32,1%).

Nei Comuni con un numero di abitanti compreso fra 5 e 15 mila risalta l’alta incidenza di enti locali caratterizzati da politiche di integrazione “debole” (41,5%).

Le politiche complesse sono invece molto più diffuse nelle realtà di maggiori dimensioni, sia in quelle comprese fra 15 e 50 mila abitanti (47,4%) che, soprattutto, in quelle più grandi (100%).

La relazione fra tipo di *mix* nelle politiche e densità migratoria è abbastanza complessa; se infatti sembra rilevabile una soglia di densità sotto la quale non si sviluppano facilmente interventi (il 63,2% dei Comuni con una densità inferiore al 3% si trova in questa situazione), i dati riportati nella TAB. 12 permettono alcune ulteriori riflessioni:

- la densità di per sé non è sempre un motore sufficiente per l’attivazione di interventi, visto che esistono fra un sesto ed un quinto di Comuni che, pur presentando una densità immigratoria superiore al 5%, non attivano interventi;

- la diffusione di politiche di tipo complesso, superata la soglia di densità del 3%, è in buona parte indipendente da quanto pesi ulteriormente la popolazione immigrata sul totale dei residenti;

- le politiche di integrazione “debole” sono maggiormente presenti nei contesti in cui l’immigrazione incide per oltre il 10%, probabilmente perché si tratta di Comuni caratterizzati contemporaneamente dalle piccole dimensioni demografiche e

TAB. 12. – *Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l'immigrazione introdotte a partire dalla densità migratoria*

	Fino al 3%	3-5%	5-10%	oltre 10%
Politiche scarse	63,2	24,1	19,3	16,7
Principalmente di integrazione "debole"	15,8	24,1	34,1	50,0
Principalmente di inserimento	15,8	20,7	17,0	8,3
Politiche complesse	5,3	31,0	29,5	25,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

TAB. 13. – *Una classificazione dei Comuni emiliano-romagnoli sulla base del mix di politiche per l'immigrazione introdotte a partire dalla collocazione politica locale*

	Comuni in cui il Centro-Sinistra alle ultime regionali ha ottenuto		
	Meno del 50% dei voti	50%-65% dei voti	Oltre il 65% dei voti
Politiche scarse	55,6	24,7	12,3
Principalmente di inserimento	18,5	20,4	12,3
Principalmente di integrazione	22,2	30,1	33,3
Politiche complesse	3,7	24,7	42,1
Totale	100,0	100,0	100,0

da un forte flusso migratorio, a cui il Comune cerca di far fronte con servizi, date le proprie risorse.

Di nuovo si nota una forte relazione fra tipo di *mix* di politiche sviluppate, non solo rispetto alla collocazione politica delle giunte, ma anche rispetto alla forza della maggioranza di Centro-Sinistra, misurate dalla percentuale di voti ricevuti da tali maggioranze.

La TAB. 13 illustra proprio questo punto: se da un lato sembra esserci una forte diversificazione fra tipi prevalenti di intervento, fra Comuni in cui il Centro-Sinistra ha ricevuto meno del 50% dei voti e municipi in cui ha ottenuto di più (nei secondi c'è un progressivo spostamento relativo da situazioni di politiche scarse verso situazioni di politiche complesse), dall'altro si nota un mutamento relativo nella stessa direzione

TAB. 14. – *Le forme di consultazione degli immigrati a livello locale*

Consulta degli immigrati	17,5
Consigliere aggiunto (Comune/Quartieri)	6,4
Forum di Associazioni promosse da cittadini stranieri	10,5
Almeno una delle forme di rappresentanza precedenti	24,1

anche quando si analizzano i Comuni in cui il Centro-Sinistra ha ottenuto fra il 50% ed il 65% dei voti e quelli in cui ha raccolto più del 65% dei voti.

Mentre situazioni di politiche per gli immigrati scarse caratterizzano oltre la metà delle realtà in cui il Centro-Sinistra ha raccolto meno del 50% dei voti (55,6%), tale situazione si riduce ad un quarto dei Comuni in cui il Centro-Sinistra ha ottenuto fra il 50% ed il 65% delle preferenze e a poco più di un decimo (12,3%) in Comuni in cui la forza del Centro-Sinistra è anche più ampia. La situazione si ribalta nel caso delle politiche complesse, in cui invece l'ultimo tipo di Comuni è presente nel 42,1% dei casi ed il primo solo nel 3,7%.

3. *Le caratteristiche specifiche di alcuni tipi di intervento*

All'interno delle macro categorie di settore di intervento indicate si può approfondire l'analisi su alcune specifiche attività. Per quanto riguarda le forme di consultazione degli immigrati nei Comuni, presenti in circa un quarto degli enti locali, la modalità più diffusa di coinvolgimento si basa sulla presenza di consulte (17,5%), seguite da *forum* con le associazioni per/di immigrati (10,5%) e dall'introduzione della figura del Consigliere aggiunto in Consiglio comunale (6,4%) (tab. 14). Come si è sottolineato nell'introduzione, il settore della scuola e dell'educazione è quello che riscuote una maggiore diffusione. Proprio su tale settore si sono approfondite le analisi in merito ai particolari tipi di intervento promossi dai Comuni (TABB. 15-16).

- Nel campo degli interventi socio-educativi rivolti alla fascia di età 0-6 anni, le attività più diffuse sono nell'ordine: la

TAB. 15. – Diffusione di interventi socio-educativi rivolti agli immigrati nella fascia di età 0-6 anni

	Livello comunale	Livello associato tra Comuni	Livello distretto soc.	Tot.
Attività di mediazione interculturale	17,4	28,5	16,9	62,8
Attività di sostegno linguistico ai bambini e genitori immigrati	26,2	18,6	11,6	56,4
Attività interculturali (laboratori di musica, cucina, stanza dei genitori ecc.)	28,5	12,2	5,2	45,9
Formazione specifica per gli insegnanti per accogliere minori/bambini figli di immigrati	11,6	18,0	11,0	40,6
Modalità di rapporto/raccordo (nella forma dello sportello) con le famiglie degli alunni immigrati	12,8	12,8	5,2	30,8
Formazione specifica per gli insegnanti per interagire con le famiglie immigrate	8,1	13,4	6,4	27,9

mediazione interculturale (62,8% dei Comuni), il sostegno linguistico (56,4%), le attività interculturali (45,9%) e la formazione specifica per gli insegnanti per accogliere i minori stranieri (40,6%). Risultano meno presenti, seppur attivate in oltre un quarto dei casi, le attività che facilitino l'interazione con le famiglie degli alunni immigrati (modalità di raccordo e formazione specifica degli insegnanti in tal senso) (TAB. 15).

- Nel campo degli interventi in età scolastica (6-18 anni), le prime attività per ordine di importanza, presenti in oltre i due terzi dei Comuni, sono l'intermediazione culturale, il sostegno/recupero scolastico e le agevolazioni/aiuti economici; seguono le attività interculturali (51,2%), la formazione specifica per gli insegnanti per l'accoglienza degli alunni stranieri (42,4%), le attività di orientamento per la scelta della scuola superiore (37,2%) e quelle di contrasto all'abbandono scolastico (36,6%); meno diffuse appaiono altre attività quali il raccordo con le famiglie immigrate (33,1%), la formazione specifica degli insegnanti in tal senso (25,1%) e le attività di sostegno al mantenimento della lingua madre (18%) (TAB. 16).

TAB. 16. – *Diffusione di interventi per gli immigrati nel settore formativo scolastico (6-18 anni)*

	Livello comunale	Livello associato tra Comuni	Livello distretto soc.	Tot.
Attività di mediazione interculturale	22,7	33,1	15,1	70,9
Attività di sostegno (linguistico) e/o di recupero	38,4	20,9	9,9	69,2
Agevolazioni e aiuti economici (borse studio, ecc.)	55,8	4,1	7,0	66,9
Attività interculturali (laboratori di musica, cucina, stanza dei genitori ecc.)	32,0	13,4	5,8	51,2
Formazione specifica per gli insegnanti per accogliere alunni figli di immigrati nella scuola	11,0	17,4	14,0	42,4
Attività di orientamento per la scelta della scuola superiore	20,9	9,9	6,4	37,2
Attività specifiche di contrasto all'abbandono scolastico	18,0	10,5	8,1	36,6
Modalità di rapporto/raccordo (nella forma dello sportello) con le famiglie degli alunni immigrati	15,7	11,6	5,8	33,1
Formazione specifica per gli insegnanti per interagire con le famiglie degli alunni immigrati	7,0	10,5	7,6	25,1
Attività di sostegno al mantenimento della lingua madre	8,1	7,6	2,3	18,0

Il quadro appena delineato fa emergere la necessità, da un lato, di un rafforzamento complessivo dell'area dei rapporti scuola/pre-scuola-famiglia immigrata, dall'altro di attività di orientamento e di sostegno nel percorso scolastico degli alunni in difficoltà.

Per quello che riguarda le modalità di gestione (e di aggregazione) delle attività svolte nel campo dei servizi 0-6 anni, si nota in genere il ricorso prevalente alla gestione associata fra più Comuni, spesso a livello di distretto piuttosto che alla gestione del singolo Comune, tranne che nel caso delle attività interculturali. Nel campo degli interventi per la fascia di età 6-18 anni questa tendenza verso l'associazione, seppur presente, è meno netta e tende a non riguardare, oltre che le attività inter-

culturali, il sostegno economico, quello linguistico e l'orientamento scolastico.

Il sistema dei servizi e degli interventi dall'infanzia fino all'adolescenza in Emilia-Romagna può basarsi inoltre su una serie di figure di sistema, che sono state introdotte negli anni '90 e poi successivamente regolate normativamente con la legislazione regionale tramite la legge 1/2000 sulle "norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia". Fra queste figure di sistema, un ruolo di primo piano è giocato dal cosiddetto "coordinamento pedagogico" e cioè "lo strumento atto a garantire il raccordo tra i servizi per la prima infanzia all'interno del sistema educativo territoriale, secondo principi di coerenza e continuità degli interventi sul piano educativo e di omogeneità ed efficienza sul piano organizzativo e gestionale" (art. 34, l.r. 1/2000). In particolare, i coordinatori pedagogici sono figure dotate di laurea specifica, ad indirizzo socio-pedagogico o socio-psicologico, che assicurano le funzioni di coordinamento dei servizi educativi per la prima infanzia e svolgono "compiti di indirizzo e sostegno tecnico al lavoro degli operatori, anche in rapporto alla loro formazione permanente, di promozione e valutazione della qualità, nonché di monitoraggio e documentazione delle esperienze, di sperimentazione, di raccordo tra i servizi educativi, sociali e sanitari, di collaborazione con le famiglie e la comunità locale, anche al fine di promuovere la cultura dell'infanzia" (*ibidem*).

Mentre la legge 1/2000 prevedeva inizialmente un impiego del coordinamento pedagogico, innanzitutto rivolto ai servizi all'infanzia, negli ultimi anni lo sforzo della Regione è stato quello di ampliare il raggio di azione di tale coordinamento al più generale mondo dei minori.

Se il coordinamento pedagogico è attivo in circa il 70% dei Comuni, la ricerca mostra come molto spesso la sua azione si realizzi anche a vantaggio dei minori stranieri. In particolare, il 55,8% degli enti locali (equivalenti all'83,4% considerando solo quelli con il coordinamento pedagogico) ha figure di coordinatore che si occupano anche di minori immigrati nel campo dei servizi socio-educativi per la fascia di età 0-6 anni. La per-

centuale cala fortemente al 22,7% dei Comuni (pari comunque all'40,7% se si considerano solo quelli con il coordinamento pedagogico) se si tiene presente il ruolo del coordinamento a vantaggio degli alunni stranieri nel sistema scolastico. Ciò sembra confermare come fino ad ora il ruolo di coordinamento si sia più radicato nei servizi all'infanzia, ma inizi a diffondersi in maniera ampia anche in altre fasce di età minorili. Le attività maggiormente svolte dal coordinatore didattico sono quelle di integrazione delle iniziative rivolte ai genitori stranieri (37,2%), consulenza agli alunni stranieri (34,3%), supporto scientifico nella elaborazione di progetti rivolti all'integrazione di minori e famiglie straniere (31,4) e promozione di accordi per la continuità educativa tra istituzioni (30,8%). Meno diffusi appaiono gli interventi in termini di accesso e di scelta della scuola (attivati in circa un quinto dei Comuni).

TAB. 17. *Coordinamento pedagogico e interventi per i minori immigrati (valori %)*

	Su totale	Su Comuni con Coord. Ped.
Presenza nel Comune della figura del coordinatore pedagogico	66,9	100,0
Comuni con coordinatore pedagogico con compiti relativi all'integrazione dei minori immigrati nel sistema dei servizi socio-educativi per la fascia di età 0-6 anni (nidi e scuole dell'infanzia)	55,8	83,4
Comuni con coordinatore pedagogico con compiti relativi all'integrazione dei minori immigrati nel sistema scolastico	22,7	40,7
Compiti svolti da coordinatore didattico, dove presente:		
- coordinamento delle iniziative (gruppo di lavoro, assemblee, ecc.) rivolte anche ai genitori stranieri		37,2
- consulenza, durante la frequenza dei figli, su richiesta anche delle famiglie straniere		34,3
- orientamento/supporto scientifico nella elaborazione dei progetti rivolti all'integrazione dei bambini e delle famiglie straniere		31,4
- promozione di accordi/protocolli ai fini della continuità educativa tra istituzioni		30,8
- cura della informazione e della documentazione di accesso		21,5
- colloqui precedenti alla scelta del servizio/scuola al fine dell'inserimento		19,8

TAB. 18. – *Modalità di gestione degli interventi e dei servizi a favore degli immigrati stranieri (valori %)*

	Gestiti direttamente dal Comune	Gestiti da privati per conto del Comune	Delegati alla AUSL	Gestiti in forma associata con altri Comuni
Scuola	54,7	27,3	6,4	27,9
Assistenza	57,6	7,6	23,3	22,7
Informazione e orientamento	27,9	32,0	4,1	27,9
Formazione	15,1	21,5	1,2	32,0
Promozione/scambio interculturale	33,7	20,3	-	16,9
Casa	37,8	15,1	1,2	9,9
Lavoro	19,8	16,3	-	18,0

4. *Le modalità di gestione degli interventi*

Un tema che sta attirando sempre più attenzione nel campo dei servizi sociali, socio-culturali e socio-educativi è quello della gestione associata degli interventi.

La normativa attuale italiana prevede infatti che siano i singoli Comuni i detentori del diritto/dovere di gestire gli interventi sociali. La stessa l. 328/2000, normativa di riforma del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, offre infatti indicazioni e pone vincoli molto puntuali sul processo di programmazione associata fra Comuni (i cosiddetti “piani di zona”), ma è molto più lacunosa sotto il profilo dei modelli di gestione associata. Pertanto le esperienze territoriali che si stanno diffondendo in questi anni sono spesso di tipo sperimentale e si orientano in direzioni differenti (TAB. 18).

Si può innanzitutto notare come la delega alla AUSL sia ancora in parte diffusa, ma solo per le attività di assistenza, mentre la gestione diretta del Comune si affianca, o in molti casi lascia spazio, a forme di gestione associata o alla delega ad organizzazioni private in convenzione in quasi tutti i campi, tranne

TAB. 19. – *Figure professionali impiegate all'interno dell'amministrazione nell'azione a favore degli immigrati (valori %)*

	Part-time	Tempo pieno	Totale
Assistente sociale	30,4	43,3	73,7
Mediatore culturale	40,1	11,0	51,1
Esperto/consulente italiano	19,8	10,5	30,3
Esperto/consulente straniero (es. traduttore)	18,1	4,7	22,8
Psicologo	8,7	5,2	13,9
Altra figura (insegnanti lingua italiana, educatori, addetti sportelli informativi, ecc.)			23,3

l'assistenza e la scuola, dove il gestore prevalente è a tutt'oggi il singolo Comune.

La gestione associata fra Comuni assume nella maggior parte dei casi in cui è realizzata forme “leggere”. Spesso i Comuni usano lo strumento della “convenzione”, con l'indicazione di un Comune capofila a cui vengono demandate dagli altri enti locali sia le risorse finanziarie, calcolate in genere in base ad un principio di partecipazione pro-capite, che i compiti di organizzazione del servizio (gestione diretta, appalto, ecc.). Solo in circa il 3% dei Comuni considerati si è riscontrata l'attivazione di modelli più integrati di gestione associata, quali ad esempio la costituzione di una azienda consortile. Non sono infine da trascurare le esperienze che prevedono forme di gestione associata all'interno delle Comunità montane. La gestione diretta comunale tende a concentrarsi in alcuni settori quali la scuola e l'assistenza, dove comunque attività afferenti a tali servizi, gestite direttamente dal singolo ente locale, interessano al massimo poco più della metà degli enti (rispettivamente circa il 55% ed il 58% nei campi della scuola e dell'assistenza).

5. *Le risorse umane impiegate*

Le professionalità e le risorse umane impiegabili nel campo

degli interventi a favore degli immigrati si stanno in questi anni diversificando, visto che la presenza di cittadini stranieri provenienti da contesti socio-culturali molto differenziati fra loro comporta la necessità di strutturare una offerta di servizi sia abbastanza variegata sotto il profilo qualitativo che diffusa sul territorio sotto il profilo quantitativo (TAB. 19).

La figura più presente che le amministrazioni comunali mettono a disposizione per gli interventi a favore degli immigrati è quella dell'assistente sociale (attiva in circa i tre quarti degli enti locali). Spesso si tratta di un impiego a tempo pieno (43,3%).

Accanto a tale figura iniziano ad essere relativamente diffuse anche le figure di mediazione culturale, presenti, prevalentemente a *part-time*, in un Comune su due (51,1%).

Proprio la necessità di occuparsi anche in maniera innovativa di problematiche afferenti la popolazione straniera ha favorito inoltre la diffusione, accanto a figure professionali più istituzionalizzate quali quelle appena riportate (assistenti sociali, psicologi, mediatori), anche di altre qualifiche. In circa un quarto dei Comuni sono infatti attivi altri soggetti quali, ad esempio, gli educatori, gli psicologici, gli operatori degli sportelli informativi. Il loro impegno è comunque in genere *part time*.

6. Policy making e rapporto con la Regione

Le politiche sociali nel campo dell'immigrazione, così come in molti altri contesti, si giocano e si formano, oltre che a livello locale, anche a livello regionale e nazionale. La normativa quadro in materia (l. 328/2000) e la riforma in senso federalista dello Stato italiano hanno accresciuto ulteriormente negli ultimi anni il ruolo dei governi regionali e locali nella gestione delle politiche sociali. In particolare, il ruolo della Regione appare sempre più un ruolo di *enabling* ⁽⁴⁾. La funzione di tale ente

(4) KNAPP M. ET AL. (1994), *Local Care Markets*, Open University, London; GILBERT N., (1980), *The Enabling State*, Oxford Univ. Press, Oxford.

TAB. 20 – *Le caratteristiche e le valutazioni in merito al policy making regionale*

Valutazione dei Comuni circa l'adeguatezza degli attuali strumenti di concertazione della Regione (protocolli, patto dello sviluppo, consulta, ecc.) nel coinvolgere i Comuni nelle fasi di programmazione di leggi e di altri atti deliberativi regionali con valore strategico

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto	Non risponde
Politiche					
Immigrati	1,2	21,5	59,3	5,8	12,2
Politiche anziani	2,5	45,6	50,1	1,8	-

Comuni che ritengono necessari altri strumenti di concertazione e negoziazione tra la Regione e gli enti locali oltre a quelli esistenti per quello che riguarda specificatamente le politiche per gli immigrati

35,0

Valutazione dei Comuni circa la necessità che la Regione adotti un ruolo più o meno prescrittivo nel promuovere l'intervento degli enti locali nel campo di varie politiche sociali

	Sì, più prescrittivi	No, va bene così	No, meno prescrittivo	Non risponde
Politiche per gli immigrati in generale	23,8	44,2	14,5	17,4
Politiche socio-educative (0/6 anni)	30,8	39,0	12,8	17,4
Politiche scolastiche	36,0	34,3	11,6	18,0
Politiche per gli anziani non autosuff.	21,0	45,6	28,9	-

non è quella di fornire direttamente servizi ai cittadini quanto di regolare l'azione dei soggetti, innanzitutto istituzionali, che agiscono a livello locale. Tale regolazione si configura come un insieme di interventi volti ad assicurare:

- la programmazione di medio-lungo periodo e gli indirizzi dell'azione degli altri soggetti, per quello che riguarda la struttura dei servizi (la "filosofia dell'intervento");

- la facilitazione dell'azione degli altri soggetti, tramite la creazione e il mantenimento di condizioni attraverso cui gli enti locali e le organizzazioni private possono più efficacemente fare fronte alla domanda sociale;

- il controllo e la supervisione del loro operato.

Ciò significa che per comprendere meglio quale tipo di interventi si diffonda a livello comunale occorre anche chiedersi quale siano le caratteristiche della interazione Regione-Comuni.

Pertanto, l'indagine ha cercato di comprendere quale sia la valutazione che gli enti locali danno del modello di regolazione e di intervento proposto dalla Regione.

I risultati della nostra indagine su tale aspetto sono complessivamente positivi e sono, ai fini di comparazione, valutabili congiuntamente con quelli emersi lo scorso anno in uno studio sulle politiche locali per la non autosufficienza degli anziani in Emilia-Romagna, studio che è stato impostato nella stessa maniera rispetto a quello sull'immigrazione ⁽⁵⁾.

I due terzi dei Comuni (61,1%) ritengono soddisfacenti gli strumenti di concertazione nel campo delle politiche per gli immigrati impiegate dalla Regioni, nelle fasi di programmazione di leggi e di altri atti deliberativi regionali con valore strategico. Praticamente nessuno (1,2%) è critico in maniera sostanziale, mentre un quinto ritiene gli attuali strumenti poco adeguati (21,5%).

Il confronto fra i giudizi comunali in merito al funzionamento del *policy making*, nel campo delle politiche per gli immigrati rispetto a quelle per gli anziani non autosufficienti, mostra come sia più consistente l'area degli enti locali soddisfatti del modello impiegato nell'area dell'immigrazione, anche se i due dati non sono perfettamente comparabili in quanto vi è una diversa distribuzione di non risposte a questa domanda (in particolare mentre nel caso delle politiche per gli anziani tutti i Comuni hanno espresso un giudizio, per quelle per l'immigrazione un 12% circa ha preferito non esprimersi).

La soddisfazione per la strumentazione istituzionale impiegata nella concertazione in merito alle politiche per l'immigrazione è confermata dalla percentuale di Comuni che desidererebbero altri strumenti di negoziazione e di concertazione con la Regione oltre quelli attuali; i due terzi sono soddisfatti di

(5) E. PAVOLINI, *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*, in questa Rivista, 2005, n. 1.

quelli attualmente impiegati (65%). In genere le richieste che provengono dai Comuni vanno nella direzione di rafforzare l'anello di congiunzione non tanto fra singoli enti locali e Regione quanto quello fra zone sociali (e quindi Comuni associati fra loro per la progettazione degli interventi) e Regione.

Non sembra diffusa la percezione da parte dei Comuni di un centralismo regionale in termini di *policy making*.

Meno di un sesto degli enti locali vorrebbe uno stile di governo regionale meno prescrittivo nel campo delle politiche per gli immigrati (14,5%), si registrano percentuali anche più contenute nel caso delle politiche educative e socio-educative per gli immigrati, mentre addirittura almeno un quarto dei Comuni (che diventano un terzo nel campo delle politiche scolastiche per immigrati) vorrebbe addirittura un ruolo più forte di indirizzo regionale. La situazione appare abbastanza in linea con quanto si è riscontrato e si verifica nel campo delle politiche per gli anziani, anche se un confronto serrato non è possibile per via della differente distribuzione delle mancate risposte.

Anche per le dimensioni appena illustrate si è cercato di verificare se alcune variabili socio-demografiche siano in grado di differenziare il giudizio degli enti locali. L'elemento interessante è che né la densità degli immigrati né l'ampiezza demografica né la colorazione politica delle maggioranze sembrano incidere nei giudizi complessivi dei Comuni, differenziando quindi le valutazioni in merito alle caratteristiche del *policy making* e del rapporto Regione-enti locali.

Avendo chiesto una valutazione sintetica agli enti locali, in merito a quanto prodotto e proposto dalle politiche della Regione per gli immigrati, il giudizio espresso è buono; su una scala da 1 a 10 il voto medio è infatti pari a 7,2, praticamente identico a quello registrato nel caso delle politiche per gli anziani non autosufficienti (TAB. 21).

TAB. 21 – *Le valutazioni in merito alle scelte di intervento regionale nel campo delle politiche per gli immigrati*

Valutazione dei Comuni sull'operato della Regione lungo una scala che va da 1 (totalmente insufficiente) a 10 (ottimo) per quanto concerne l'adozione di provvedimenti di indirizzo e programmazione in una serie di politiche sociali

	Media				
Politiche per gli immigrati in generale – anno 2005	7,2				
Politiche per gli immigrati in generale – anno 2000	5,7				
Politiche per gli anziani non autosufficienti	7,2				
Politiche per gli immigrati nel sistema scolastico	6,8				
Politiche per gli immigrati nel sistema socio-educativo (0/3 anni) e nelle scuole dell'infanzia	6,8				

Valutazione politiche per:	Insufficiente	Sufficiente	Buona	Ottima	Totale
Anziani non autosufficienti	9,5	13,4	68,2	8,9	100,0
Immigrati in generale	7,2	15,2	69,2	8,5	100,0
Immigrati nel sistema scolastico	16,1	17,4	60,4	6,1	100,0
Immigrati e sistema socio-educativo	15,8	21,9	53,4	8,9	100,0

TAB. 22 – *Indici di correlazione fra alcune variabili socio-demografiche e la valutazione comunale sulle politiche per gli immigrati*

Correlazione fra valutazione politiche regionali e:	immigrazione in generale	Politiche scolastiche	Politiche infanzia (fascia 0-6)
- N° di settori di intervento	,170*	n.s.	n.s.

* Sign <0,05; ** Sign. <0,01

TAB. 23 – Valutazione media della bontà delle politiche comunali a seconda del numero di interventi effettuati dai Comuni

N° interventi Comuni	Giudizio medio sulle politiche
Basso	6,9
Medio-basso	7,3
Medio-alto	7,4
Alto	7,5
Totale	7,2

Una valutazione sempre relativamente buona, ma leggermente più bassa, si ha invece per le specifiche politiche per i giovani immigrati nella scuola e nelle strutture 0-6 anni. In questo caso il voto medio è pari a 6,8 in entrambi i casi. In particolare meno di un Comune su dieci (7,2%) esprime un giudizio di insufficienza nel caso delle politiche migratorie in generale, mentre tale valore si attesta attorno al 16% nel caso degli interventi scolastici ed educativi pre-scolastici.

Complessivamente il risultato conseguito nell'indagine del 2005 assume un valore anche più positivo, se si tiene presente che, in un precedente studio compiuto con le stesse modalità presso un campione di Comuni emiliano-romagnoli il giudizio espresso da questi ultimi era stato negativo, appena sotto la sufficienza. Nel 2000 il voto ricevuto, sempre su una scala da 1 a 10, era infatti pari a 5,7 ⁽⁶⁾. Ciò significa che negli ultimi 5-6 anni la Regione ha particolarmente investito nelle politiche per gli immigrati (si pensi ad esempio anche alla recente normativa regionale in materia), raggiungendo risultati che sono stati riscontrati e valutati come fortemente positivi dagli enti locali. Tale quadro positivo è rafforzato inoltre dal fatto che i giudizi più positivi vengono, in termini relativi, più spesso dai Comuni che hanno sviluppato un volume maggiore di interventi, mentre né l'ampiezza demografica di per sé né la densità migratoria né la collocazione politica municipale incidono sulle valutazioni

(6) ASCOLI, U., BARBAGLI, M., COSSENTINO, F. E ECCHIA, G. (a cura di) (2001), *Le politiche sociali in Emilia-Romagna*, Rosenberg & Sellier, Torino.

TAB. 24 – Livello di collaborazione nella progettazione e/o nell'esecuzione delle politiche locali per l'immigrazione

	Tipo di collaborazione		
	Nessuna	Valutazione	
		Media	Distretto Soc.
Gli altri comuni della zona distrettuale	8,1	7,5	1,7
La Provincia	12,2	7,2	1,5
La Regione	14,0	7,0	1,6
Il volontariato e l'associazionismo	22,7	6,9	1,8
L'AUSL	11,6	6,8	1,7
Le cooperative sociali	32,0	6,8	1,8
Le associazioni di stranieri	29,1	6,1	1,9
Il Centro per l'impiego	27,3	6,0	2,1

esprese (TAB. 22). Si registra infatti una correlazione positiva (,170) fra numero crescente di settori in cui i Comuni intervengono e giudizio offerto in merito alle politiche sviluppate. In particolare i Comuni che su otto possibili settori di intervento ne hanno sviluppati almeno cinque esprimono un giudizio superiore a 7,4, mentre quelli con pochissimi servizi offrono valutazioni inferiori al 7 (TAB. 23).

7. La rete di relazione con gli altri attori presenti sul territorio

La tematica delle politiche per gli immigrati presenta tratti che la rendono necessariamente un tema da affrontare in maniera trasversale ed integrato a livello locale con una molteplicità di attori istituzionali e della società civile, in quanto il tipo di domanda sociale proveniente dai cittadini stranieri tende ad essere eterogenea, differenziata e soprattutto interessa aspetti differenti delle politiche di *welfare* e di integrazione territoriale (dalla sanità, all'assistenza, alla scuola, alla casa, al lavoro ecc.).

Pertanto un buon metro di valutazione di quali siano le ca-

TAB. 25 – Livello di collaborazione nella progettazione e/o nell'esecuzione delle politiche locali socio-educative e scolastiche per i minori immigrati

	Tipo di collaborazione			
	Ente non presente	Assenza rapporti	Valutazione	
			Media	Distretto Soc.
La/e scuola/e primaria/e	-	5,8	7,3	1,5
Nidi d'infanzia privati in convenzione con il Comune	32,0	12,8	7,3	2,1
Gli altri Comuni della zona distrettuale	-	12,2	7,2	1,8
La/e scuola/e secondaria/e primo grado	-	4,7	7,2	1,5
La Provincia	-	10,5	6,9	1,5
Istituti professionali	29,7	15,1	6,9	2,1
La Regione	-	12,8	6,8	1,5
Le scuole dell'infanzia private convenzionate con il pubblico	19,8	21,5	6,8	1,6
Istituti tecnici	33,1	12,8	6,7	1,1
Centri di documentazione educativa	44,7	9,3	6,5	2,4
Licei	38,4	12,8	6,4	2,2
Il Centro per l'impiego	-	30,8	5,7	2,2
L'Ufficio scolastico regionale	-	28,5	5,5	2,1

pacità di intervento e di regolazione dei Comuni delle politiche per gli immigrati è quello di considerare quanto vasta e quali altri attori tenda a coinvolgere la rete di relazioni e collaborazioni che gli enti locali hanno costruito in questi anni per intervenire in maniera ampia ed integrata (TAB. 24).

L'analisi condotta mostra come in questa rete di collaborazione i *partner* privilegiati dei Comuni per le politiche per gli immigrati siano in generale i principali attori del sistema delle autonomie locali (i Municipi della stessa zona sociale, seguiti da Provincia e Regione). Impiegando una sorta di graduatoria accanto a questi attori si collocano nell'ordine, a breve distanza, le realtà di terzo settore (volontariato, associazionismo e cooperazione sociale) e il sistema sanitario pubblico. Sorprende ed in parte preoccupa la più limitata collaborazione con i Centri per l'Impiego, in parte comprensibile vista la divisione dei compiti di intervento fra le varie istituzioni pubbliche, e soprattutto le

associazioni degli stranieri, che appaiono giocare un ruolo spesso marginale.

Ugualmente, nel caso specifico delle politiche socio-educative e scolastiche per gli immigrati, le autonomie locali sono fra i migliori *partner* dei singoli Comuni, anche se il livello di collaborazione appare più contenuto e in questo caso altri attori appaiono rilevanti (TAB. 25): le scuole primarie e quelle secondarie di primo grado, gli asili e le scuole dell'infanzia in convenzione, così come parte del sistema delle scuole secondarie di secondo grado. I soggetti con cui i Comuni hanno più difficoltà a cooperare in questo campo sono i licei e soprattutto i Centri per l'Impiego e l'Ufficio Scolastico Regionale. Questi ultimi due attori registrano un voto medio di collaborazione sotto la sufficienza. All'interno di un quadro sostanzialmente positivo e che mostra, perlomeno a partire dalle valutazioni dei Comuni, un buon livello di interazione nelle politiche educative rivolte ai minori stranieri, preoccupano i "buchi" che si registrano in due punti fondamentali della rete e cioè i rapporti con i soggetti che si occupano di favorire l'inserimento sul mercato del lavoro (un funzionamento non efficiente del legame con i Centri per l'Impiego può portare con sé difficoltà nel favorire il passaggio scuola-mondo del lavoro, ben sapendo che spesso gli alunni stranieri compiono scelte scolastiche, in termini di istituti tecnico-professionali, che vanno nella direzione di cercare un lavoro e di non proseguire gli studi dopo le medie superiori) o di integrare a livello regionale gli interventi nel campo educativo (l'Ufficio scolastico).

TAB. 26 – Comuni concordi nel ritenere utile la creazione di ambiti distrettuali quale stimolo per favorire forme di progettazione e gestione associata a livello distrettuale o sub-distrettuale

	Interventi e servizi per gli immigrati		
	in generale	sistema scolastico	servizi socio-educ. e scuole dell'infanzia
- forme di progettazione a livello distrettuale o sub-distrettuale	73,2	67,4	61,0
- forme di gestione associata a livello distrettuale o sub-distrettuale	69,2	57,0	53,4

Il fatto che al primo posto fra i *partner* vengano indicati proprio altri Comuni e che le riforme normative operate a livello nazionale e regionale nel campo dei servizi sociali negli ultimi anni (l. 328/2000 e l.r. 2/2003), ha comportato la necessità di approfondire con alcune domande quanto sia sentito dai Comuni il bisogno di trovare strumenti che favoriscono la programmazione e la gestione associata dei servizi per gli immigrati (TAB. 26).

Tale necessità di rafforzare la capacità di intervento, sia progettuale che gestionale a livello sovracomunale, è sentita dalla maggioranza dei Comuni. Questo bisogno è particolarmente forte nel caso delle politiche per gli immigrati nella loro totalità (attorno al 70-73% degli enti locali si esprime in tal senso), mentre risulta in parte più contenuto, ma comunque ancora maggioritario, nelle politiche per il sistema scolastico e soprattutto per quelle riguardanti la fascia di età 0-6 anni.

8. Le difficoltà ad agire

Il quadro fino ad ora delineato ci mostra una realtà emiliano-romagnola in cui da un lato la capacità di interazione Regione-Comuni, così come quella fra i vari attori locali, è cresciuta nel tempo e ha dato buoni risultati e dall'altro il sistema di inter-

TAB. 27 – *Incidenza di vari tipi di problemi sulla capacità dell'amministrazione locale di elaborare e di realizzare politiche locali di integrazione sociale degli immigrati*

Ostacoli	<i>Interventi e servizi per gli immigrati</i>		
	in generale	sistema scolastico	servizi socio-educ. e scuole dell'infanzia
Carenze di tipo economico	82,5	83,1	79,1
Insufficienza nei finanziamenti esterni (Stato, Regione ecc.)		76,7	72,1
Ritardo nei finanziamenti esterni (Stato, Regione, ecc.)	65,1	54,1	43,0
Carenze di personale	70,9	65,1	63,4
Scarse competenze del personale	41,3	43,6	39,6
Scarso coordinamento interno all'amministrazione	34,3	-	-
Timore di atteggiamenti razzisti e di xenofobia dell'opinione pubblica	18,0	-	-
Scarso coordinamento con enti esterni, terzo settore, ecc.	41,3	-	-
Disinteresse e scarso coinvolgimento degli immigrati	42,4	-	-
Il contesto normativo nazionale (legge Bossi/Fini)	57,5	-	-
Carenza servizi socio-educativi (0-3 anni) e scuole dell'infanzia sul territorio	-	-	31,9
Insofferenza e proteste da parte di genitori di studenti italiani	-	11,0	5,3
Scarso coordinamento con il sistema delle autonomie scolastiche	-	40,7	-

vento a favore degli immigrati si è strutturato e, soprattutto nel campo dei servizi educativi, ha raggiunto un buon grado di diversificazione e ramificazione. Lungo tale percorso di strutturazione degli interventi gli enti locali si trovano a doversi confrontare con alcune difficoltà e nuove emergenze.

Gli ostacoli principali alla realizzazione di interventi nel campo dell'immigrazione da parte di enti locali sono innanzitutto la scarsità di risorse finanziarie (problema presente in quattro quinti dei Comuni), legata all'insufficienza/ritardo nei finanziamenti esterni.

TAB. 28 – *Nodi problematici che la Regione dovrà affrontare nei prossimi anni (val. %)*

	Abbastanza	Molto	Totale
- interventi per favorire inserimento donne immigrate nel mercato del lavoro	23,8	54,7	78,5
- meccanismi di finanziamento in grado di assicurare maggiore copertura agli interventi per l'abitazione	20,3	55,8	76,1
- finanziamenti per favorire maggiore formazione insegnanti scuole nei confronti di famiglie e minori stranieri	44,2	29,1	75,3
- finanziamenti per favorire presenza di mediatori culturali	32,0	37,8	69,8
- finanziamenti per favorire maggiore formazione insegnanti nidi d'infanzia e scuole materne nei confronti di famiglie e minori stranieri	48,8	18,6	67,4
- meccanismi di finanziamento in grado di assicurare maggiore copertura agli interventi per i minori non accompagnati	27,9	35,5	63,4
	28,0		
- interventi rivolti a specifici tipi di utenti immigrati	(integrazione donne, adolescenti, richiedenti asilo)		28,0

Un problema rilevante è quello delle risorse umane, frequentemente carenti in termini numerici (in circa il 60-70% dei Comuni) e talvolta anche in termini di preparazione specifica per questo campo di intervento (in circa il 40% dei Comuni).

Accanto a questo insieme di problemi comuni si rilevano:

- nel campo delle politiche per gli immigrati in generale altre criticità rilevanti sono rappresentate soprattutto dal contesto normativo nazionale venutosi a delineare con la legge Bossi-Fini e il coordinamento fra istituzioni e fra queste e la società civile; non ultimo viene spesso indicato un problema di disinteresse e scarso coinvolgimento delle famiglie degli alunni stranieri;

- nel campo delle politiche per la fascia 0-6 anni un ostacolo (indicato comunque da un terzo dei Comuni), oltre quelli già elencati, è la carenza di servizi sul territorio, mentre per le politiche scolastiche una criticità rilevante è rappresentata dalle dif-

ficoltà di coordinamento con il sistema delle autonomie scolastiche (40,7%).

All'interno di questo quadro e guardando in prospettiva, i Comuni ritengono che l'inserimento delle donne immigrate nel mercato del lavoro, l'individuazione di maggiori finanziamenti per le politiche dell'abitazione e la formazione degli insegnanti per l'accoglienza di alunni stranieri nelle scuole appaiono le tre tematiche più rilevanti e stringenti da affrontare nei prossimi anni da parte della Regione.

Seguono in ordine di importanza (in circa i due terzi dei casi) i finanziamenti per favorire una maggiore diffusione dei mediatori culturali e la formazione degli insegnanti per l'accoglienza di minori stranieri nei nidi e nelle scuole materne.

9. Osservazioni conclusive

Il quadro delineato all'interno di questa ricerca mostra come nel corso degli ultimi anni il modello emiliano-romagnolo di intervento nel campo delle politiche locali e regionali per l'inserimento e l'integrazione degli immigrati si sia rafforzato e riesca oggi ad offrire una ampia gamma di interventi diversificati. Molti Comuni emiliano-romagnoli sono riusciti a sviluppare un *mix* di politiche volte a favorire e facilitare un primo inserimento nella società locale, così come una più efficace integrazione di tipo socio-culturale. È molto interessante e rilevante a tal fine il numero relativamente alto di Comuni che hanno attivato forme di consultazione politica degli immigrati.

All'interno di questo quadro gioca un ruolo rilevante l'insieme di programmi di supporto al sistema scolastico-educativo, realizzati dai Comuni spesso assieme alla Regione. L'integrazione della seconda generazione di immigrati è una delle frontiere più nuove e rilevanti nel campo delle politiche locali. Le amministrazioni pubbliche si sono spesso concentrate, ad esempio, nel favorire attività di mediazione interculturale, così come di sostegno linguistico, a minori e genitori immigrati e di agevolazioni ed aiuti economici.

Tutto ciò è stato realizzato prevedendo da un lato l'impiego di personale qualificato e differenziato sulla base delle esigenze da affrontare (mediatori culturali, educatori, psicologi, ecc.), dall'altro assetti organizzativo-gestionali che hanno messo in rete più enti locali, a livello di distretto sociale e altri soggetti pubblici e privati (*in primis* le istituzioni scolastiche), con cui in genere i rapporti di collaborazione sono stati buoni. All'interno di questo quadro il sistema emiliano-romagnolo di integrazione della rete di servizi per l'infanzia ed i minori, basato anche sulla figura del coordinatore pedagogico, sembra ben funzionare anche nei confronti del particolare tipo di utenza immigrata.

Il ruolo svolto dalla Regione, quale ente promotore e di indirizzo delle iniziative a livello locale, viene ritenuto soddisfacente dalla maggior parte dei Comuni, che in genere esprimono un giudizio buono in merito sia alle forme di consultazione e di coinvolgimento da parte della Regione che in merito ai contenuti delle politiche e degli interventi promossi da quest'ultima.

Con i Comuni di dimensioni maggiori e quelli a più alta densità di immigrati che si caratterizzano per una più vasta capacità di sviluppare attività e servizi, in genere il livello e la capacità di intervento appaiono legati a variabili di contesto fra cui spiccano innanzitutto quelle socio-demografiche. Accanto a queste due variabili ne va aggiunta una terza relativa alla collocazione politica delle giunte di governo locale: la ricerca ha fatto emergere come non solo gli enti locali caratterizzati da giunte di Centro-Sinistra siano più propensi a sviluppare interventi, ma anche come tale loro propensione cresca all'aumentare del grado di consenso riscosso, in termini percentuali, dai partiti di Centro-Sinistra.

La rete di intervento realizzata in questi anni presenta però ancora alcune smagliature non irrilevanti. Innanzitutto, come del resto nella maggior parte dei territori italiani, si pone un problema di passaggio da logiche di azione individuale da parte dei Comuni a logiche di intervento e di gestione associata dei servizi. Rimangono ancora molti gli enti locali, soprattutto di piccole dimensioni e nelle aree di montagna, in cui la capacità

di intervento nel campo delle politiche sociali per gli immigrati appare limitata, se non scarsa. Chiaramente la rete di intervento risulta spesso poco strutturata in quanto vi è una scarsa presenza relativa di immigrati. Ciò non toglie che la situazione appaia a macchia di leopardo, con livelli di intervento molto diversificati, perlomeno sotto il profilo quantitativo.

Si pongono anche questioni di integrazione più vaste dentro un quadro che vede da un lato in generale carenze nelle risorse impiegabili, sia umane che finanziarie, dall'altro la necessità di un rafforzamento complessivo dell'area dei rapporti scuola/pre-scuola-famiglia immigrata e di attività di orientamento e di sostegno nel percorso scolastico degli alunni in difficoltà nel campo specifico socio-educativo.

Nonostante gli sforzi profusi in questi anni dal sistema regionale di intervento, rimangono ancora alcune grandi tematiche che meriteranno una crescente attenzione nel prossimo futuro da parte del legislatore regionale e dei Municipi: un miglior inserimento delle donne immigrate sul mercato del lavoro; politiche più efficaci per favorire l'accesso all'abitazione per le famiglie immigrate; finanziamenti per favorire una presenza di operatori qualitativamente e quantitativamente adatti per i compiti che ormai una società multi-etnica pone ad un tessuto sociale ed economico quale quello emiliano-romagnolo.