



L'INCLUSIONE SOCIALE NEI PICCOLI COMUNI DEL FERRARESE

Laura Lepore, Giuseppe Scandurra, Stefano Pontiggia



Rapporto di Ricerca realizzato nell'ambito del progetto PRIN "Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati", finanziato dal MIUR - programmi di ricerca di interesse nazionale (Prin) 2010/2011

©Cattedra UNESCO SSIIM, 2014
Università Iuav di Venezia
Ca' Tron, Santa Croce 1957
30135 Venezia
info@unescochair-iuav.it
www.unescochair-iuav.it

ISBN 978-88-99243-05-0

L'INCLUSIONE SOCIALE NEI PICCOLI COMUNI DEL FERRARESE

Laura Lepore, Giuseppe Scandurra, Stefano Pontiggia

Università degli Studi di Ferrara



CAPITOLO 1 – Evoluzione del fenomeno sul territorio

Stefano Pontiggia

- 1.1 Premessa
- 1.2 I dati regionali
- 1.3 La Provincia di Ferrara

CAPITOLO 2 – Le politiche locali per l'immigrazione

Laura Lepore

- 2.1 Normative e politiche della Regione Emilia-Romagna in relazione al fenomeno migratorio
- 2.2 La legge regionale e le sue specificità
- 2.3 Il programma triennale 2006-2008
- 2.4 Il programma triennale 2009-2011
- 2.5 I Piani sociali di zona come strumento di coordinamento delle politiche integrate
- 2.6 L'azione della Provincia di Ferrara

CAPITOLO 3 – Verso la scelta dei casi di studio

Giuseppe Scandurra

- 3.1 I Comuni della ricerca
- 3.2 Obiettivi e metodologia

Bibliografia di riferimento

CAPITOLO 1

EVOLUZIONE DEL FENOMENO SUL TERRITORIO

1.1 Premessa

Nonostante la presenza di cittadini di origine straniera in Emilia-Romagna sia recente, è possibile distinguere tre fasi principali. La prima risale agli anni Ottanta quando il fenomeno era ancora molto contenuto - al di sotto delle 30.000 unità e dell' 1% della popolazione residente. I paesi di provenienza erano quasi esclusivamente quelli del Nordafrica e si trattava in particolare di lavoratori maschi adulti. I primi inserimenti consistenti di lavoratori di origine straniera, collocatisi nelle fonderie e nei cantieri edili della provincia di Reggio Emilia, risalgono a circa venti anni fa e hanno riguardato soprattutto cittadini emigrati dall'Egitto.

La seconda fase è stata quella dell' "emergenza", particolarmente acuta nella prima metà degli anni Novanta quando, in seguito agli sconvolgimenti politici dell'Europa orientale, si registrò un ingente afflusso dall'area balcanica e in particolar modo dall'Albania. In quegli anni l'immigrazione di origine straniera ha toccato le 50.000 unità con una percentuale femminile vicina al 40% del totale.

La terza fase si è registrata nella seconda metà degli anni Duemila, quando i ritmi di crescita arrivarono al 15% annuo e i processi migratori iniziarono a stabilizzarsi anche per effetto dei ricongiungimenti familiari. La percentuale femminile si avvicinò al 50% del totale e crebbe la presenza dei bambini immigrati nelle scuole. Le aree di provenienza, oltre all'Africa e all'Europa Orientale, si estesero all'Asia e all'America Latina¹.

Alla luce di queste tre fasi oggi la presenza di immigrati stranieri in Emilia-Romagna è arrivata a contare ormai il 10,5% della popolazione², cioè circa 450.000 unità, e rappresenta un fenomeno di indubbio rilievo che tocca ormai tutti gli aspetti della società.

1.2 I dati regionali

Un veloce sguardo ai dati permette di cogliere bene le varie fasi del fenomeno migratorio nella regione. Con 150.000 soggiornanti di origine straniera stimati al 31 dicembre 2001, la regione era preceduta solo da Lombardia (370.000 unità), Lazio (280.000 unità) e Veneto (151.000 unità)³. La provincia di Bologna, con una popolazione di origine straniera corrispondente al 3,5% sul totale dei suoi abitanti, era preceduta dalle province di Reggio Emilia (4,3%), Modena (4,0%), Parma (3,7%). Considerando l'incidenza percentuale media del fenomeno migratorio che, al 1 gennaio 2001, era in regione del 3,2% queste quattro province contavano una presenza di immigrati significativa, mentre le restanti cinque (Rimini 3,0%, Piacenza 3,1%, Ravenna 2,5%, Forlì-Cesena 2,2%, Ferrara 1,2%) erano al di sotto della media regionale.

Nel corso degli anni 2001-2006 la presenza di cittadini di origine straniera in Emilia-Romagna è aumentata sensibilmente. La regione, che presentava 388.000 soggiornanti stimati al 31 dicembre 2006, era la quarta per consistenza del flusso migratorio dopo Lombardia, Lazio e Veneto⁴. Se tuttavia si guardano i dati relativi si nota come l'Emilia-Romagna era al secondo posto, con circa 7,5 cittadini non italiani per 100 residenti, preceduta solo dalla regione Lombardia (7,6)⁵.

Questo *trend* è confermato dall'analisi dei flussi migratori nel quinquennio 2006-2011. Nella regione Emilia-Romagna la popolazione ammontava, alla data del 1 gennaio 2011, a 4.341.240 unità di cui 2.094.766 uomini e 2.246.474 donne. I cittadini di origine straniera erano 454.878, di cui 212.107

¹ Osservatorio regionale sul fenomeno dell'immigrazione di origine straniera in Emilia-Romagna, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1 gennaio 2002*, Franco Angeli, Milano 2003, p. 14.

² ISTAT, dati al 31 dicembre 2011.

³ Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1 gennaio 2002*, p. 12.

⁴ Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 2006*, p.10.

⁵ *Ibid.*

uomini e 242.771 donne⁶. L'incidenza straniera sul totale degli abitanti era attestata al 10,47%, un valore sensibilmente più alto della media nazionale del 6,82%⁷.

1.3 La provincia di Ferrara

Per quanto riguarda la provincia di Ferrara, realtà caratterizzata da una storia di migrazioni interne e periodiche legate per lungo tempo alle pratiche agro-culturali⁸, l'aumento più consistente, tra la fine degli anni Novanta e i primi anni del Duemila, ha interessato i comuni di media o medio/grande dimensione e i piccoli comuni in prossimità del comune capoluogo, per motivi legati alla disponibilità abitativa e al costo degli affitti. L'incremento più basso rispetto alla media ha interessato i comuni più grandi, compreso la stessa città di Ferrara.

Secondo il Rapporto sull'immigrazione del 2002, al 1 gennaio 2001 su una popolazione provinciale totale di 347.601 residenti solo 4.125 erano di origine straniera (1,2%), una cifra ancora molto bassa nonostante il loro afflusso fosse quasi raddoppiato rispetto all'inizio del 1995⁹. Sempre secondo il Rapporto Provinciale sull'immigrazione, al 31 dicembre 2001 la popolazione di origine straniera si era attestata sulle 5.181 unità, di cui 2.699 maschi e 2.482 femmine. L'aumento era stato provocato da diversi fattori:

- l'attuazione di provvedimenti di regolamentazione degli ingressi (Legge n.189 del 30 luglio 2002, art. 33, e Legge n.222 del 9 ottobre 2002), che aveva favorito un incremento delle iscrizioni alle anagrafi;
- l'aumento dei nati in Italia da coppie di cittadini entrambi di origine di origine straniera, che nel 2005 aveva registrato un saldo attivo di 48.838 unità;
- l'apertura della UE a nuovi Paesi precedentemente considerati extracomunitari, come la Romania e la Bulgaria, che aveva favorito un massiccio ingresso di soggetti provenienti da questi due Paesi¹⁰.

Nel quinquennio 2001-2006 si assiste a una significativa crescita della popolazione di origine straniera. Secondo la ricostruzione effettuata dall'Osservatorio Provinciale per l'immigrazione della Provincia di Ferrara, in base ai dati elaborati dall'Istat dal 31 dicembre 2000 al 31 dicembre 2005 emerge come la provincia di Ferrara passò da 4.442 a 13.311 presenze, pari a un saldo positivo del 199,7%¹¹, per arrivare al 1 gennaio 2006 alla quota di 15.548 individui (un aumento del 18,8% rispetto ai dati dell'anno precedente)¹².

L'aumento degli individui di origine straniera residenti fu trainato, da un lato, dall'arrivo di cittadini provenienti dall'Europa dell'Est (soprattutto donne) in seguito all'allargamento dell'Unione Europea, dall'altro dai nuovi flussi provenienti da Pakistan e Cina. Rallentarono, invece, i flussi di cittadini albanesi in conseguenza sia della fine del periodo d'emergenza che aveva caratterizzato l'Albania, sia dell'attenuarsi del fenomeno dei ricongiungimenti familiari. La distribuzione delle residenze appariva alquanto differenziata per area territoriale e per Comune. I livelli di crescita più elevati si notavano nell'area di Ferrara (17,3%), seguita dall'area dell'Alto Ferrarese, la zona occidentale che comprende le città di Cento e Bondeno, con un tasso di crescita del 17,1%. L'incremento nelle restanti aree si presenta decisamente più contenuto per il Medio Ferrarese (l'area settentrionale e centrale della provincia) con il 10,6%, e per il Basso Ferrarese (l'area meridionale, comprendente le cittadine di Argenta e Portomaggiore) con il 10,1%¹³.

⁶ ISTAT, dati al 31 dicembre 2011.

⁷ *Ibid.*

⁸ Michele Nani, *Uno sguardo rurale. Le migrazioni interne italiane viste dalle campagne ferraresi dell'Ottocento*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», n. 75, 2012, pp. 27-57.

⁹ Osservatorio sull'immigrazione della Provincia di Ferrara, *L'immigrazione in provincia di Ferrara. Rapporto anno 2002*, p.17.

¹⁰ Caritas/Migrantes, *Immigrazione: dossier statistico 2007. XVII Rapporto sull'immigrazione*, pp. 1-6.

¹¹ Elaborazione da dati ISTAT.

¹² Osservatorio sull'immigrazione della Provincia di Ferrara, *L'immigrazione in Provincia di Ferrara. Rapporto 2006, dati aggiornati e presentati il 12 maggio 2007*, p. 2.

¹³ *Ivi*, pp.19-20.

Guardando ai numeri assoluti, era possibile osservare come al 31 dicembre 2006 quasi la metà dei cittadini di origine straniera si fosse stabilita nell'area di Ferrara: 6.647 persone, il 42,8% del totale provinciale. Se a questi dati sommiamo i 1.104 residenti di origine straniera dell'area di Copparo (il 7,1% del totale) vediamo come nel Distretto di Centro-Nord, una delle tre ripartizioni amministrative della Provincia che comprende la zona di Ferrara e le aree settentrionali che confinano col Veneto, fosse concentrato il 49,9% degli di origine di origine straniera. Il Distretto Ovest (confinante con la Lombardia), e in particolare l'area di Cento e Bondeno, ospitava il 23,4% dei cittadini di origine straniera (3637 unità) mentre il restante 26,7% era localizzato nel Distretto Sud Est (4160 individui di origine di origine straniera). In quest'ultimo Distretto a livello territoriale la popolazione di origine straniera si distribuiva in maggioranza nell'area di Argenta e Portomaggiore (2452 unità, il 15,8% del totale) e in misura minore nell'area di Codigoro e Comacchio con 1708 unità, l'11% del totale provinciale¹⁴.

La popolazione di origine straniera in provincia di Ferrara a fine anno 2011 constava di 29.063 unità¹⁵, un aumento sensibile nel giro di cinque anni: nel 2006, ricordiamo, i cittadini di origine straniera in provincia ammontavano a 15.548. I Comunitari, soprattutto a causa dell'alto numero di ingressi dalla Romania, si erano attestati sulle 6.346 unità residenti, mentre i cittadini extracomunitari ammontavano a 22.717. In proporzione nell'anno 2011 il maggior incremento di ingressi in Italia è stato operato da cittadini residenti in un altro Paese europeo. Quattro sono le dimensioni che hanno favorito i flussi migratori nel 2011:

- ricongiungimenti familiari attivati da non Comunitari;
- ingressi residui di non Comunitari da precedenti Decreti Flusso;
- saldo positivo tra ingressi e uscite nella provincia di Ferrara per quanto riguarda i cittadini extracomunitari;
- saldo positivo tra ingressi e uscite in provincia per quanto riguarda i cittadini comunitari.

Nel 2011, rispetto a un aumento medio delle singole popolazioni del 6,5%, alcuni gruppi nazionali sono cresciuti in misura maggiore di altri: le provenienze cinese (aumento del 15,4%), nigeriana (aumento del 13,5%), rumena (10,4%), pakistana (aumento del 9,9%), moldava (8,4%) e tunisina (aumento del 6,8%) hanno avuto un incremento maggiore. Alla fine del 2011, i residenti di origine straniera erano l'8,1% della popolazione totale. Le punte massime di concentrazione erano localizzate nell'Alto Ferrarese, dove il 10,6% dei residenti era di origine straniera.

¹⁴ Osservatorio sull'immigrazione della Provincia di Ferrara, *L'immigrazione in Provincia di Ferrara. Rapporto 2006*, dati aggiornati e presentati il 12 maggio 2007, pp. 2-3.

¹⁵ Osservatorio sull'immigrazione della Provincia di Ferrara, *Rapporto 2012 - dati al 31/12/2011*, p. 1. Occorre far notare che l'ISTAT, nel riequilibrare i dati del censimento 2011, arriva alla cifra di 25.137 cittadini di origine di origine straniera al 31 dicembre 2011.

CAPITOLO2

LE POLITICHE LOCALI PER L'IMMIGRAZIONE

2.1. Normative e politiche della Regione Emilia-Romagna in relazione al fenomeno migratorio

Un lavoro di ricostruzione delle fonti legislative, azioni normative e alcuni documenti correlati sviluppate dalla Regione Emilia-Romagna a partire dagli anni Duemila e del pensiero politico ed etico ad esse connesso è fondamentale per comprendere gli orientamenti e le azioni delle politiche territoriali in tema d'immigrazione.

Nell'introduzione al Secondo rapporto regionale sull'immigrazione del 2002 della Regione Emilia-Romagna¹⁶, Gianluca Borghi, allora Assessore alle Politiche sociali, Immigrazione, Progetto giovani, Cooperazione internazionale scriveva:

La Regione Emilia-Romagna, con l'avvio della nuova legislatura, si è proposta di sviluppare una politica organica per l'immigrazione, al fine di trovare risposte adeguate a quello che si profila come uno dei fenomeni più rilevanti dei prossimi anni. A questo scopo è stato istituito un coordinamento inter-assessorile, si è siglato un protocollo di intesa con le parti sociali e nei prossimi mesi si approverà una legge regionale [...]. La nuova fase internazionale che si è aperta dopo i tragici attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, costringe tutti a rivedere i propri parametri di valutazione. Agli scenari da "scontro delle civiltà" dobbiamo preferire quelli del reciproco rispetto e della convivenza. L'immigrazione nei paesi più sviluppati, se ben governata, è un fenomeno che può aiutare questo processo di conoscenza e integrazione. Una rigorosa distinzione di trattamento tra clandestini e regolari è necessaria proprio per permettere un'adeguata politica di accoglienza, cioè abitativa e di integrazione sociale degli immigrati onesti (che sono la grande maggioranza) e delle loro famiglie. [...] Per affrontare appieno questo problema, bisogna approfondirne adeguatamente lo studio e l'analisi e questo è il contributo fornito dall'osservatorio regionale sull'immigrazione.

Questa introduzione ci fa riflettere sull'ordine di consapevolezza che già dall'inizio degli anni Duemila la Regione Emilia-Romagna aveva maturato e messo in campo rispetto al tipo di fenomeno che si andava configurando, prevedendo azioni di lungo termine e risposte non emergenziali per un'immigrazione che sarebbe diventata, come nel resto d'Italia, un fenomeno strutturale. Infatti, la Regione fin dall'inizio ha promosso una politica organica per l'immigrazione attraverso la produzione di un importante strumento regolatore: una legge regionale che governasse il fenomeno immigrazione e le politiche sociali e d'inclusione collegate. Un atto di governo politico ispirato ad un'ottica e ad un'etica dell'integrazione e del dialogo che proprio in quel momento storico intendeva porsi su posizioni di contrasto alle retoriche dello "scontro delle civiltà" a favore piuttosto di una filosofia dell'integrazione delle diversità e della coesione sociale. Si intuiscono dalle parole dell'Assessore Borghi aspetti di critica al discorso politico internazionale e anche nazionale che in quel momento si andavano affermando, contrastando alcuni idiomi culturali e retoriche che sullo scenario italiano venivano incarnate dalle politiche leghiste e del centro-destra.

Dopo una prima fase - anni Novanta - in cui nella regione si andava più chiaramente definendo il fenomeno migratorio, si andavano strutturando i primi regolamenti¹⁷ e venivano date alcune risposte alle questioni poste dai nuovi cittadini, è solo negli anni Duemila che la Regione Emilia-Romagna muove i passi più importanti che andranno a definire precise intenzionalità di politiche inclusive, di coesione sociale, di

¹⁶ Osservatorio regionale sull'immigrazione, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna - dati 1.1.2001*, Franco Angeli, Milano, 2002, p.12

¹⁷ Legge regionale n. 14 del 21-02-1990 Regione Emilia-Romagna: "Iniziativa regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione - Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione", http://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/14_1990_em.pdf

garanzia dei diritti per i cittadini regolarmente soggiornanti, di politiche sociali attente a diverse dimensioni connesse alla condizione dei migranti.

Nel 2001 la Regione sottoscrisse un importante "Protocollo d'intesa in materia di immigrazione" con gli Enti Locali, le Parti Sociali ed il Forum del Terzo settore. Venne poi affrontato il tema del crescente fenomeno dell'assistenza familiare che condusse alla stipula di un "Protocollo di accordo tra Regione ed Organizzazioni sindacali" per sostenere l'emersione e la qualificazione del lavoro di assistenza ad anziani e disabili svolto dalle assistenti familiari nell'aprile 2003. Nel giugno del 2004 venne stipulato con ANCI, UPI, Forum regionale del Terzo Settore, sindacati e associazioni un "Protocollo regionale d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati" che diede vita ad una rete regionale di iniziative.

Il 2004 è stato un anno particolarmente significativo per l'Emilia-Romagna: è infatti la prima Regione in Italia a legiferare dopo la modifica all'art. V della Costituzione promulgando in quell'anno una legge sull'integrazione sociale degli immigrati¹⁸.

La Legge fu seguita da un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (Governo Berlusconi) alla Corte Costituzionale, che a sua volta ne dichiarò poi l'illegittimità con una sentenza; scorrendone il testo¹⁹ è evidente come il Governo di centro-destra abbia tentato di ostacolare una legge che, come poi dimostrato, era pienamente legittima dal punto di vista costituzionale e promuoveva una serie di misure e orientamenti volti a tutelare la condizione dei migranti, a rimuovere tutti gli ostacoli che ne impedivano la piena integrazione, a promuovere la coesione sociale e la partecipazione alla vita pubblica. La stessa discussione della sentenza evidenzia un contrasto di valori e di ideologie intorno al fenomeno immigrazione che rendono, di fatto, conto del clima politico italiano di quegli anni e degli atteggiamenti verso la popolazione straniera.

La Regione Emilia-Romagna con questa sentenza vinse una battaglia politica riuscendo legittimamente a tutelare - diversamente da quanto esprimevano le politiche nazionali - un governo dell'immigrazione orientato secondo logiche differenti da quelle espresse in quegli anni dalle politiche governative. Una legge "disturbante", a leggere la sentenza, poiché sosteneva e promuoveva i diritti fondamentali delle persone migranti regolarmente residenti su questo territorio e in qualche modo si schierava su orizzonti diversi da quelli che si andavano declinando in quegli anni di derive securitarie e politiche della paura.

Già prima della legge del 2004, dall'inizio degli anni Duemila, la Regione aveva avviato forme di concertazione per costruire una rete tra i diversi attori istituzionali e altri soggetti del territorio a favore di una gestione e programmazione integrata; azioni di concertazione che avevano costruito il terreno fertile per la successiva elaborazione della Legge Regionale n. 5. In particolare nel 2001 venne siglato un importante Protocollo d'intesa in materia d'immigrazione straniera condiviso e sottoscritto dalle istituzioni (Regione, Province e Comuni), da tutte le parti sociali (CGIL, CISL, UIL ed organizzazioni datoriali) e dalle organizzazioni del terzo settore. Il Protocollo affronta i temi cruciali del governo dei flussi migratori, del lavoro e della formazione professionale, delle politiche abitative, dell'integrazione sociale e della necessità di una nuova legge regionale. Si è così realizzata una convergenza di idee volta a conciliare i fabbisogni del tessuto produttivo regionale con la coesione sociale, i diritti e i doveri dei cittadini²⁰.

La Regione si mosse verso una nuova legislazione che identificasse le competenze specifiche delle regioni in materia d'immigrazioni dando indirizzo a tutti i territori provinciali. Un atto politico di difesa dei diritti primari della persona, entro un ordine universalistico dei servizi. Si trattò di un atto politico di opposizione alle politiche nazionali che, come già accennato, si andavano concentrando su restrizioni, ostacoli, barriere all'ingresso e al soggiorno, sull'introduzione di nuovi reati penali, sull'aumento generalizzato delle pene e dei casi di espulsione, l'aumento della permanenza nei Cie (ex CPTA) per stranieri e comunitari.

¹⁸ Legge regionale 24 marzo 2004, n.5, "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".

¹⁹ Qui il testo integrale della sentenza: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/dati/losservatorio-regionale/archivio-pubblicazioni/volume-2004-1/Appendice.pdf/view>

²⁰ Stuppini A., Facchini A., 2004, *La nuova legge regionale della Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*. Si veda: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2004/837-849%20RER_Stuppini_Facchini.pdf

La Regione Emilia-Romagna attraverso la Legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 mantenne e perseguì l'obiettivo strategico di mettere in campo azioni ed interventi che consentissero l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza e l'accesso paritario al sistema di *welfare* e individuò nel "Programma Triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri" lo strumento principale di indirizzo delle politiche regionali.

L'approvazione di una nuova normativa regionale si rendeva necessaria per almeno tre ragioni:

1. l'evidente vetustà della precedente legge regionale in vigore, L. R. 21 febbraio 1990, n.14, che sostanzialmente nasceva nel solco dell'impostazione emergenziale causata dai primi consistenti flussi migratori nel nostro Paese;
2. un forte processo di cambiamenti quali-quantitativi nel corso degli anni Novanta riferibili alla progressiva crescita numerica delle presenze di persone straniere a cui si associano crescenti indicatori di stabilizzazione;
3. un forte processo di innovazione e modificazione legislativa avviato a livello nazionale a partire dall'emanazione del D. Lgs. 838 "Le Istituzioni del Federalismo", 5, 2004 n. 286 del 25 luglio 1998 e successive modificazioni²¹.

La comprensione delle modalità attraverso le quali l'ente regionale, a partire da questo quadro, poteva intervenire per assicurare una maggiore coesione sociale tra nuovi e vecchi residenti, nel rispetto delle regole, fu fondamento e obiettivo della nuova legge.

2.2. La legge regionale e le sue specificità

La Legge regionale n. 5 del 2004 si fonda su alcuni principi essenziali: parità dei diritti e doveri, accesso universalistico al sistema dei servizi di *welfare*, negazione di servizi separati, promozione del dialogo, rispetto delle differenze, contrasto al razzismo e alla xenofobia, promozione di partecipazione e cittadinanza attiva (dalle Consulte al traguardo dell'obiettivo del diritto di voto). Connotazioni che definiscono e marcano in maniera piuttosto chiara l'intenzionalità di una politica aperta, accogliente, di contrasto al pregiudizio, che punta all'integrazione dei nuovi attori sociali, di un territorio che vuole prepararsi a cambiare per comprendere e accogliere, nel rispetto di regole condivise ma entro un principio di tutela e valorizzazione della diversità umana.

Un aspetto risulta innovativo rispetto ad altre realtà regionali, cioè quello di aver definito una legge specifica per gli immigrati stranieri residenti o domiciliati nella nostra regione, lasciando ad una differente legge regionale la competenza sugli emigrati emiliano-romagnoli nel mondo, riconoscendo chiaramente la diversità dei bisogni degli immigrati in Italia e la necessità di politiche di integrazione attente ad essi dedicate.

Altri aspetti della legge che vanno sottolineati e che delineano il quadro delle priorità a cui si dedicherà l'intervento regionale sono i seguenti:

- la necessità di mettere a punto Programmi triennali di attività sull'immigrazione, per rafforzare l'integrazione delle politiche regionali, in una prospettiva intersettoriale, che legge e opera sulle questioni legate all'immigrazione in una logica trasversale, che faccia dialogare e programmare insieme i diversi settori di intervento regionale (scuola, sanità lavoro, commercio, cultura, politiche sociali, politiche abitative ecc.);
- un'attenzione alla partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica, allo scopo di rafforzare l'integrazione sociale anche mediante l'attivazione di strumenti di rappresentanza nell'ambito delle istituzioni locali (inclusa anche la volontà di aprire al diritto di voto amministrativo);
- sempre sul fronte della rappresentanza e partecipazione, la necessità di prevedere una Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati presieduta dall'Assessore regionale delegato, composta da soggetti istituzionali, parti sociali, privato sociale e da 18

²¹ Stuppini A., "Le politiche della Regione Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", Intervento presentato presso la Provincia di Piacenza, http://www2.provincia.pc.it/Allegati_NuoviBox/InterventoStuppini.pdf

rappresentanti dei cittadini stranieri, individuati due per ciascuna provincia, di cui uno in funzione di Vice-Presidente. La Consulta risponde alla necessità di avere una programmazione condivisa delle politiche per l'immigrazione tra Istituzioni, rappresentanti degli immigrati (due per provincia), associazioni di categoria, sindacati e Terzo settore;

- un Piano regionale di azioni contro le discriminazioni razziali etniche, nazionali o religiose, anche mediante l'istituzione di un Centro regionale sulle discriminazioni;
- l'attivazione di una nuova funzione di osservazione del fenomeno migratorio, anche attraverso l'istituzione di un Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio;
- la previsione di contributi alle Province, ai Comuni, ed ai soggetti *no-profit* per interventi di integrazione sociale quali ad esempio centri e sportelli informativi, corsi di lingua italiana, attività di mediazione culturale, centri ed iniziative interculturali con particolare attenzione alle attività di formazione degli operatori a diretto contatto con i cittadini stranieri e all'inserimento diretto nei servizi di persone con la qualifica di mediatori interculturali²²;
- la previsione di interventi per le politiche abitative (promozione di agenzie per la casa per favorire l'incontro tra domanda e offerta, fondi di garanzia e rotazione, alloggi sociali, centri di prima accoglienza, ecc.);
- il sostegno al ruolo di integrazione culturale svolto dalla scuola attraverso l'individuazione di risorse economiche finalizzate sia alla specifica formazione del personale educativo docente, sia all'utilizzazione dei mediatori culturali.

Per la prima volta quindi l'immigrazione entra stabilmente e in modo strutturale nelle politiche di programmazione della Regione. Province e Comuni inizieranno ad improntare il proprio intervento recependo questo insieme di indicazioni e programmando le proprie azioni e utilizzo dei fondi in tali direzioni.

Nel giro di poco tempo vennero attivati: l'Osservatorio regionale (2004), la Consulta (2005), la Rete regionale contro le discriminazioni (la Regione nel 2007 ha sottoscritto un "Protocollo regionale in materia di lotta alle discriminazioni" insieme a Comuni, Province e Parti sociali in occasione dell'anno europeo delle pari opportunità), la delibera sul profilo del mediatore interculturale (2004) e complessivamente verranno date direttrici di intervento a tutti i territori provinciali per muoversi nelle prospettive indicate dalla legge. A completamento e verifica della programmazione viene prevista anche l'azione di monitoraggio dei programmi triennali.

A seguito della promulgazione della legge, negli anni successivi vennero approvati due programmi triennali di attività. Il primo, varato nel febbraio 2006, ha fornito le linee d'intervento per il triennio 2006-2008; il secondo, varato nel dicembre 2008, ha dato orientamento alle azioni prioritarie per il triennio 2009/2011. Di recente, nell'aprile 2014, mentre è in corso questa ricerca, è stato approvato il nuovo Programma Triennale 2014-2016.

Inoltre, a partire dal 2004 sono stati sottoscritti alcuni importanti protocolli tematici con soggetti istituzionali, del terzo settore e Parti sociali: il "Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati" (giugno 2004), il "Protocollo regionale di intesa in materia di iniziative contro la discriminazione" (gennaio 2007), il "Protocollo d'intesa regionale sulla comunicazione interculturale" (febbraio 2009), e il "Protocollo per il sostegno e la diffusione della lingua italiana e dell'educazione civica rivolta ai cittadini stranieri adulti" (giugno 2011).

²² Nel 2004 la Regione delibera anche in merito al profilo del mediatore interculturale: si veda Delibera n. 1576 del 30 luglio 2004, "Prime disposizioni inerenti la figura professionale del Mediatore Interculturale", http://www.caleidos-coopsociale.it/public/doc/DELIBERA_REG_30_07_04__n.1576.pdf. Nel 2009 viene pubblicato un report di ricerca sulla mediazione interculturale in Emilia-Romagna, esito di un percorso di *follow up* professionale attraverso il quale il Servizio politiche per l'accoglienza ha monitorato le pratiche dei operatori che lavorano nel campo dell'immigrazione: Barbieri M., (a cura di), *La mediazione interculturale nei servizi alla persona della regione Emilia-Romagna*, 2009. Si veda: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/mediazione/EmiliaRomagna/Documents/emilia%20romagna%20report-ricerca-mediator-interculturali.pdf>. Il secondo programma triennale ha messo le attività di mediazione interculturale e/o linguistico-culturale tra le azioni prioritarie di intervento regionale nell'ambito delle politiche di accoglienza e inclusione degli stranieri.

2.3 Il programma triennale 2006-2008²³

Il programma triennale è stato inteso dalla Regione come uno strumento di programmazione trasversale volto a promuovere un'integrazione delle politiche di settore per rispondere in modo unitario ai bisogni e alle esigenze dei cittadini stranieri immigrati, tenendo conto dell'attività di osservazione del fenomeno migratorio, nonché delle indicazioni contenute nel Piano sociale e sanitario 2005-2007²⁴; quindi si propone una metodologia che integra azioni di programmazione fondate su monitoraggi e costanti verifiche delle azioni attivate.

L'obiettivo di fondo del programma triennale era dunque quello di porre al centro delle programmazioni di settore il tema della crescente presenza di migranti nel territorio regionale, nella logica di un approccio complesso e unitario, che non intendeva semplicemente aggiungere uno specifico per gli immigrati in ciascun ambito settoriale, bensì richiamarne l'insieme. Vale la pena di sottolineare come nelle pieghe degli indirizzi tecnico-politici la Regione affermi la sua autonomia e promuova una sua specifica posizione politica, che non a caso nel panorama nazionale produce un sistema di governo e di servizi per l'integrazione particolarmente attento, a differenza di altre regioni.

In modo particolare nel testo di delibera del piano triennale si evidenzia un aspetto di contrasto alle politiche governative, attraverso il rafforzamento della *governance* locale in accordo con lo Stato:

*In sede di espressione del parere negativo da parte della Conferenza Unificata [Conferenza Stato-Regioni, n.d.a.] sul Documento programmatico 2004-2006 (seduta dell'11 novembre 2004), Regioni ed Enti locali hanno rilevato come il Documento enfatizzi le tematiche inerenti alla lotta all'immigrazione clandestina e illegale, mentre le analisi e le indicazioni programmatiche sulle politiche di integrazione risultano ridimensionate e deboli nel loro impianto strategico, non delineando precise linee di indirizzo, né prevedendo lo stanziamento di adeguate risorse economiche. Appare invece fondamentale che in ambito nazionale si sviluppi un ragionamento di *governance* tra Stato, Regioni ed Enti locali, in materia di politiche di integrazione, nonché un disegno preciso rispetto al ruolo e alle funzioni che si intende assegnare alle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato. Su questo punto l'attenzione e disponibilità della Regione Emilia-Romagna resterà costante nei prossimi anni.*

Gli obiettivi strategici del piano 2006-2008 sono così indicati nella delibera e delineano un chiaro linguaggio dell'accoglienza:

Gli obiettivi strategici triennali si possono dunque ricondurre a 6 macro-obiettivi di riferimento:

- 1) aumentare la conoscenza del fenomeno, nel senso che appare opportuno favorire la raccolta e l'analisi di dati che possano migliorare la comprensione del fenomeno migratorio e della sua continua evoluzione, contribuendo in questo senso anche ad un migliore raccordo con l'evoluzione del sistema produttivo regionale;*
- 2) attivare strumenti e pratiche di *governance* a tutti i livelli, nel senso di promuovere azioni di coordinamento e concertazione sia a livello istituzionale che con le organizzazioni socioeconomiche, anche attraverso la predisposizione di reti e gruppi tematici specifici;*
- 3) costruire relazioni positive, nel senso di favorire il confronto interculturale attraverso un approccio istituzionale attivo, volto a sviluppare e facilitare occasioni di incontro e scambio tra cittadini autoctoni e migranti, nonché di favorire percorsi di rappresentanza e percorsi partecipativi alla vita pubblica locale;*
- 4) garantire pari opportunità di accesso ai servizi, nel senso di promuovere la rimozione di ostacoli di ordine economico, linguistico, sociale e culturale che impediscono alle persone straniere e/o a particolari segmenti della popolazione straniera (es. donne, minori, richiedenti asilo e rifugiati,*

²³ Il testo della delibera regionale, Piano triennale 2006-08, si può consultare nel seguente link: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/norme/regionale/delibere/2008/deliberazione-assemblea-legislativa-n-206-del-16-dicembre-2008>

²⁴ Il Piano sociale e sanitario costituisce di fatto il Piano Sociale di Zona nella forma in cui è stato recepito dalla Regione Emilia Romagna con Legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

detenuti) l'effettivo utilizzo del sistema dei servizi pubblici. In questo senso appaiono strategiche un'azione formativa e di costante aggiornamento normativo rivolta agli operatori che a vario titolo interagiscono con i cittadini stranieri, nonché l'attivazione di campagne informative rivolte sia ai cittadini immigrati, per accrescere la conoscenza dei propri doveri e la consapevolezza del possesso dei propri diritti e di accesso ad essi, sia ai cittadini italiani, per contrastare una percezione distorta secondo la quale esistono percorsi privilegiati per stranieri;

5) promuovere tutela legale, nel senso di favorire la realizzazione di interventi volti a garantire per i cittadini stranieri adeguate forme di conoscenza e tutela dei diritti e dei doveri previsti dalla normativa nazionale e regionale, nonché garantire assistenza alle vittime di situazioni di discriminazioni o grave sfruttamento;

6) partecipare al governo dei flussi migratori, nell'ambito delle limitate competenze assegnate alla Regione dalla normativa nazionale, al fine di individuare e rappresentare i fabbisogni quantitativi e qualitativi della società regionale.

La ricchezza di intenti e la volontà di un governo politico e competente dell'immigrazione presente nel testo paiono significative; altrettanto ben delineate le direttrici politiche, etiche e tecniche intorno a cui i territori provinciali e comunali devono organizzare politiche ed interventi.

2.4. Il programma triennale 2009-2011

Nel successivo programma triennale varato dalla Regione, quello 2009-2011, la Regione Emilia-Romagna ha operato una scelta focalizzata in particolare su tre obiettivi strategici: 1) la promozione dell'apprendimento e dell'alfabetizzazione della lingua italiana per favorire i processi di integrazione e consentire ai cittadini stranieri una piena cittadinanza sociale e politica; 2) la promozione di una piena coesione sociale attraverso processi di conoscenza, formazione e mediazione da parte dei cittadini stranieri immigrati ed italiani; 3) la promozione di attività di contrasto al razzismo e alle discriminazioni.

Anche per questo piano è possibile sottolineare la trasversalità della programmazione allo scopo di promuovere l'integrazione delle politiche di settore per rispondere in modo unitario alle questioni poste dalla popolazione immigrata, tenendo conto dell'attività di osservazione del fenomeno migratorio e altrettanto della pianificazione sociale e delle indicazioni contenute nel Piano Sociale e Sanitario 2008-2010 (approvato dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 175/2008).

A partire dal 2009, a seguito della forte crisi economica, inizia a rallentare l'incremento delle persone straniere residenti in regione, si fermano i flussi di ingresso programmati per motivi di lavoro, mentre continuano la domanda di lavoro di cura e i processi di ricongiungimento familiare.

La Regione ha tuttavia continuato tra il 2011 e il 2012 a dare i suoi indirizzi, ad affrontare le emergenze²⁵ e ad aprire nuove piste di lavoro, come si legge nel rapporto Caritas 2012:

- attraverso la sottoscrizione (giugno 2011) di uno specifico Protocollo regionale si è proceduto alla definizione di una nuova *governance* inter-istituzionale per sostenere, coordinare e qualificare gli interventi di apprendimento della lingua italiana [...];
- la Regione è stata chiamata ad esercitare un crescente impegno di progettazione, coordinamento e valutazione degli interventi nell'ambito delle azioni finanziate dal Fondo Europeo per l'Integrazione. In particolare, a partire dal 2011 l'Autorità responsabile del FEI ha messo a bando una linea di intervento riservata alle regioni finalizzata a sostenere percorsi di acquisizione della lingua italiana e dell'educazione civica per i cittadini di Paesi terzi. In tal senso la Regione Emilia-Romagna, in

²⁵ A seguito degli eventi sismici che nel 2012 hanno colpito l'Emilia-Romagna, la Regione si è trovata inoltre a dover gestire situazioni di complessità nei campi nei quali la popolazione italiana e straniera si è trovata a vivere fianco a fianco non senza difficoltà. I territori interessati dal sisma registrano percentuali tra il 15-20% di stranieri immigrati residenti sul totale della popolazione. Numerosi quindi anche gli stranieri nei campi di accoglienza e diversi i conflitti. Ma in queste zone i Comuni da molti anni si erano dotati di una rete di interventi specializzati per gli immigrati (mediazione interculturale, sportelli informativi, coinvolgimento delle associazioni delle principali etnie/nazionalità) che si è attivata efficacemente a supporto della Protezione Civile Nazionale

partnership con le nove Amministrazioni provinciali, nel corso del biennio 2011-2012 ha ottenuto un finanziamento pari a 445.000 euro e realizzato il progetto "Parole in gioco" caratterizzato da azioni di sistema (tavoli interistituzionali, formazione docenti) e di formazione linguistica (100 corsi su più livelli per circa 1.500 beneficiari) [...];

- *si è proceduto al rafforzamento delle azioni tese al consolidamento del Centro regionale contro la discriminazione ed alla collaborazione con l'UNAR. [...];*
- *attraverso una stretta collaborazione con la Protezione Civile regionale, la Regione e il sistema degli Enti Locali si sono impegnati in riferimento all'accoglienza dei profughi provenienti dalla Tunisia e dalla Libia (cd Emergenza Nord Africa). Sul versante della governance si è insediata una Cabina di Regia regionale composta dalla Regione (assessorati politiche sociali e protezione civile), Protezione Civile regionale in quanto Soggetto Attuatore, Province e Comuni; a cascata si sono costituiti analoghi tavoli di coordinamento provinciali in ogni territorio. L'accoglienza di circa 1600 profughi è stata organizzata in forma decentrata e molecolare (sono stati interessati 146 comuni pari al 42% del totale) e si è introdotto uno strumento di progettazione individualizzata denominato "patto di accoglienza". [...]. Sul versante dell'attività di osservazione del fenomeno migratorio è continuata l'attività dell'Osservatorio regionale previsto dalla L. R. 5/2004, ed in particolare la redazione di un Report annuale (consultabile all'indirizzo <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/dati/losservatorio-regionale>). La programmazione 2011-2012 in ambito sociale ha visto la conferma dell'istituzione del Fondo Sociale Locale su base distrettuale e del meccanismo di definizione di percentuali minime di spesa da garantire, nei vari settori, (e dunque anche per quanto attiene alle politiche di integrazione sociale degli immigrati) in ogni ambito distrettuale. [...]²⁶.*

A seguito degli eventi sismici che nel 2012 hanno colpito l'Emilia-Romagna, la Regione si è trovata inoltre a dover gestire situazioni di complessità nei campi nei quali la popolazione italiana e straniera si è trovata a vivere fianco a fianco non senza difficoltà. I territori interessati dal sisma registrano percentuali tra il 15-20% di stranieri immigrati residenti sul totale della popolazione. Numerosi quindi anche gli stranieri nei campi di accoglienza e diversi i conflitti. In queste zone i Comuni da molti anni si erano dotati di una rete di interventi specializzati per gli immigrati (mediazione interculturale, sportelli informativi, coinvolgimento delle associazioni delle principali etnie/nazionalità) che si è attivata efficacemente a supporto della Protezione Civile Nazionale.

Nel maggio 2013 la Regione Emilia-Romagna ha pubblicato il documento riguardante la valutazione e il monitoraggio dei risultati delle politiche di integrazione (Relazione alla Clausola Valutativa prevista dall'art.20 della L. R. 5/2004²⁷) che rende conto di un processo di verifica dell'impatto delle politiche sociali e di fatto culturali per l'immigrazione²⁸. Nella relazione si conclude che, secondo la valutazione emersa dai monitoraggi, complessivamente l'Emilia-Romagna è una regione con un buon livello di integrazione e coesione sociale.

Nel corso della presente ricerca, il 2 aprile 2014, è stato approvato dall'Assemblea legislativa regionale, il nuovo Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri²⁹ che mira a consolidare gli interventi attuati in questi anni attraverso quattro obiettivi strategici: inclusione, equità e diritti, cittadinanza, antidiscriminazione. Obiettivi che andranno attuati attraverso tre azioni

²⁶ Dossier statistico immigrazione 2012 - 22° Rapporto Caritas e Migrantes, Ed. IDOS, Roma, 2012, pp. 364-366.

²⁷ Relazione alla Clausola valutativa in riferimento alla L.R. 5/2004 Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (art. 20 della L.R. 5/2004). Si veda il link: http://sociale.regione.emilia-romagna.it/news/Regione_ER_Relazione_alla_Clausola_valutativa_21x26_web.pdf/at_download/file/Regione_ER_Relazione_alla_Clausola_valutativa_21x26_web.pdf

²⁸ La precedente "Relazione finale del Programma Triennale 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri" era del novembre 2009 ed era configurata come un primo contributo conoscitivo in materia.

Vedi: http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/RELAZIONE_FINALE_20062008.pdf

²⁹ Regione Emilia-Romagna, *Per una comunità interculturale. Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri* (Art. 3 Comma 2 della L.R. 5/2004) approvato con Deliberazione Assembleare n.156 del 2 aprile 2014, <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/201cper-una-comunita-interculturale201d>

prioritarie: l'apprendimento alla lingua italiana, la mediazione e la formazione culturale, l'informazione e la conoscenza diffusa dei diritti e dei doveri.

La Regione sottolinea così la necessità di spostare l'attenzione delle politiche dal governo dei flussi di ingresso alla qualità dell'integrazione.

2.5. I Piani sociali di zona come strumento di coordinamento delle politiche integrate

Accanto alle specifiche normative per il governo dell'immigrazione altre leggi regionali hanno concorso ad orientare e finanziare azioni che hanno di fatto interessato adulti e minori stranieri.

Innanzitutto i Piani sociali di zona sono stati fondamentali per organizzare e finanziare le azioni e recepire le indicazioni della normativa regionale, inclusa quella relativa alle politiche per l'immigrazione, soprattutto a partire dal 2003 quando il Fondo per le politiche migratorie è confluito nella Legge 8 novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali". Tale legge istituisce la programmazione sociale dei territori (Piani sociali di zona). In particolare l'art. 20 prevede la ripartizione, da parte dello Stato, delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale. Questa legge di fatto ha funzionato da orientamento per i Piani di Zona distrettuali delle province in tema di politiche sociali, una parte delle quali erano e sono specifiche azioni finalizzate all'inclusione sociale dei migranti, con particolare attenzione ai minori, all'italiano come lingua seconda ecc., come anche indicato dai diversi piani triennali regionali per l'inclusione sociale degli immigrati.

Nel 2004 è terminato il triennio di sperimentazione del sistema di programmazione sociale introdotto con la L. 328/00 e assunto e declinato con proprie specificità dalla Regione Emilia-Romagna con la L.R. 2/03³⁰. A partire dal 2005 i Piani di zona, ridefiniti come "Piani per la salute e il benessere sociale", di durata triennale e con programma attuativo annuale, sono diventati uno strumento ordinario di programmazione sociale e socio-sanitaria. I fondi regionali, affidati alle Province, sono stati ripartiti nei diversi distretti e per ciascun distretto si sono costruite le azioni di politica sociale concordate sui tavoli e che hanno visto insieme un lavoro di concertazione e messa in rete delle azioni di soggetti pubblici, privati e dell'associazionismo. Ogni territorio pertanto ha avuto modo di modulare le proprie politiche e azioni in ordine alle proprie specificità, caratteristiche e orientamenti.

In ciascun distretto socio-sanitario delle province vengono attivate diverse aree di programmazione. Ad esempio nel Distretto centro-nord della provincia di Ferrara, che comprende il comune di Ferrara, le aree di intervento sono le seguenti: area Minori e Genitorialità, Area Adolescenti e Giovani, Area Autonomia (disabili), Area Domiciliarità (anziani), Area Inclusione sociale

La programmazione relativa all'integrazione sociale degli immigrati è prevalentemente stata concertata nell'Area Inclusione sociale, tuttavia anche l'Area Minori e Genitorialità ha visto in questi anni significativi progettualità relative all'integrazione scolastica dei minori di origine straniera, all'insegnamento scolastico ed extrascolastico dell'italiano L2, la mediazione culturale, un'attenzione alle famiglie, in particolare alle donne con bambini nella fascia d'età 0-3.

2.6 L'azione della Provincia di Ferrara³¹

In base all'art. 18 della Legge Regionale 2/2003 le Province partecipano alla programmazione regionale e promuovono l'integrazione delle politiche sociali con le altre politiche settoriali, con particolare riferimento alle politiche del lavoro, della casa, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione e della pianificazione territoriale. Alle Province spettano inoltre le funzioni di rilevazione dei bisogni e dell'offerta dei servizi e delle strutture socio-educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie del territorio, anche al fine di

³⁰ Legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?urn=er:assemblealegislativa:legge:2003;2>

³¹ Per questo paragrafo facciamo riferimento ad alcune note forniteci dalla Provincia di Ferrara, UOC Infanzia e adolescenza, associazionismo, programmazione socio sanitaria, esercizi farmaceutici, politiche casa.

implementare il sistema informativo socio-educativo-assistenziale provinciale, nonché di favorire il coordinato apporto alla definizione ed alla realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, con il concorso dei soggetti del Terzo settore, dei soggetti senza scopo di lucro di cui all'art. 20 della L. R. 2/2003 e delle Aziende pubbliche di servizi alla persona.

Come sottolinea un ex-funziionario del Servizio politiche per l'accoglienza della Regione³²:

In Emilia-Romagna si è cercato di evitare sovrapposizioni tra il ruolo delle Province e dei Comuni. Le prime si sono indirizzate verso la costruzione degli Osservatori provinciali sull'immigrazione, verso il supporto a progetti di comunicazione interculturale che hanno coinvolto radio e tv locali, verso il sostegno all'associazionismo migrante e a percorsi di partecipazione (Consulte provinciali di Ferrara e Bologna). I Comuni hanno invece sviluppato cinque aree principali di intervento:

- a) una serie di interventi in ambito scolastico rivolte a minori stranieri ed alle loro famiglie;*
- b) la realizzazione ed il consolidamento di punti informativi per cittadini stranieri;*
- c) il consolidamento e lo sviluppo delle attività specifiche di mediazione interculturale nei servizi;*
- d) la realizzazione di interventi per orientare e facilitare l'accesso ai servizi, compresa la formazione giuridica e interculturale al personale;*
- e) l'attivazione di corsi di alfabetizzazione alla lingua italiana, con il sostegno dell'associazionismo e dei sindacati.*

Alla Provincia come abbiamo visto è affidato un ruolo di monitoraggio del fenomeno migratorio. Dai primi anni Duemila nasce a Ferrara l'Osservatorio provinciale sull'immigrazione.

Soprattutto la Provincia di Ferrara ha svolto il suo ruolo di interfaccia con i Comuni coordinando gli indirizzi regionali in stretto rapporto con tutti i soggetti istituzionali della realtà provinciale. Le autonomie locali, in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore, hanno messo in campo iniziative e politiche orientate a promuovere l'integrazione sociale, la partecipazione attività alla vita di comunità, l'accesso al sistema abitativo, l'inserimento nel sistema economico-produttivo, percorsi di formazione professionale.

L'ambito provinciale ha aderito al Centro regionale contro la discriminazione coinvolgendo Enti Locali, Istituzioni territoriali e Organizzazioni del Terzo settore perché si strutturasse una rete territoriale che promuovesse azioni di promozione delle pari opportunità e di contrasto delle discriminazioni. Negli anni si sono inoltre promossi ed elaborati protocolli di intesa interistituzionali: in materia di richiedenti asilo e rifugiati e di sensibilizzazione e diffusione della lingua italiana. Dopo uno studio delle forme ed esperienze di partecipazione alla vita delle comunità e un'analisi territoriale si è dato avvio al percorso dell'esperienza elettiva diretta di consulta, permettendo a tutti i cittadini stranieri residenti hanno potuto partecipare (le consulte provinciali 2006/2010-2011); e ancora, la Provincia a partire dal 2000 ha collaborato alla creazione e promozione del Centro servizi integrati per l'immigrazione (CSII). Una progettazione di rilevanza provinciale ad elevata coesione sociale, con una struttura progettuale adeguata a rilevare e rispondere ai fabbisogni emergenti dei territori e degli operatori.

La Provincia ha inoltre messo in atto interventi per accompagnare le procedure amministrative di rinnovo dei permessi di soggiorno anche attraverso la messa a disposizione di attrezzature elettronico - informatiche e *software* (collaborazione con Enti Locali, Prefettura e Questura: sms e rinnovo dei permessi di soggiorno; agenda elettronica per il rinnovo dei permessi di soggiorno).

Tra il 2009 e il 2013 la Provincia di Ferrara si è impegnata, in collaborazione con la rete dei CTP (Centri Territoriale Permanenti per l'Educazione degli Adulti) e delle organizzazioni del Terzo settore, nella diffusione della lingua italiana ai cittadini stranieri attraverso l'elaborazione di percorsi formativi per la sensibilizzazione e la diffusione della nostra lingua ai cittadini stranieri, anche attraverso i FEI (Fondo europei per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi). Ha inoltre elaborato e approvato un protocollo di intesa per la sensibilizzazione e la diffusione della lingua italiana ai cittadini stranieri. Tra il 2008 e il 2011 la Provincia si è inoltre occupata di promuovere interventi a sostegno delle politiche abitative, percorsi di

³² http://www2.provincia.pc.it/Allegati_NuoviBox/InterventoStuppini.pdf p.7

accesso al sistema abitativo e integrazione sociale. Azioni accompagnate anche da una ricerca finalizzata ad esplorare l'accesso al mercato immobiliare da parte della popolazione straniera e le eventuali forme di discriminazioni.

Altrettanto importante ci pare il fatto che in sede di Conferenza territoriale sociale e sanitaria, nel percorso di elaborazione ed approvazione dell'Atto di indirizzo e coordinamento ferrarese, della salute ed il benessere sociale della popolazione ferrarese (2009/2011), il miglioramento delle condizioni dei migranti e l'accesso alla rete dei servizi siano stati individuati quale area di priorità programmatica.

Tra gli obiettivi delineati:

- potenziamento degli strumenti di mediazione interculturale per migliorare l'accesso ai servizi socio-sanitari e al sistema scolastico;
- consolidamento dei servizi di ambito provinciale (Centro servizi integrati per l'immigrazione e progetto "Uscire dalla Violenza") a supporto e accoglienza;
- potenziamento del sistema di emergenza per la prima accoglienza;
- sviluppo degli sportelli informativi;
- sviluppo di iniziative di alfabetizzazione linguistica degli adulti;
- sostegno di iniziative rivolte all'inserimento professionale e sociale dei migranti.

CAPITOLO 3

VERSO LA SCELTA DEI CASI DI STUDIO

3.1 I Comuni della ricerca

La scelta dei tre "piccoli comuni" da prendere sotto osservazione per quanto concerne la provincia di Ferrara, oltre che per meri dati numerici, sarà da noi effettuata anche in seguito alla raccolta, l'analisi di report, la conduzione e l'interpretazione di interviste condotte con soggetti ricoprono ruoli di diverso livello - dirigenti, operatori, ecc. -, dentro e fuori le istituzioni e che hanno fatto emergere specifici temi trasversali e dinamiche peculiari per ognuno dei territori selezionati³³.

A tutte queste persone è stato chiesto, in base alle loro esperienze, su quali comuni avrebbero portato l'attenzione per ottenere un quadro delle politiche urbane condotte in questi anni nei confronti degli immigrati nella provincia di Ferrara.

Durante questa prima fase di ricerca e di raccolta dati ci siamo chiesti ma quanto senso avesse, nello scegliere i casi di studio, tenere in conto una logica distrettuale.

Queste le parole di CDR, ex-coordinatore del CSII, ora direttore generale della Cooperativa Camelot:

Vi sono dei comuni, anche se non in quota elevatissima, che partecipano alle spese del CSII senza avere nessun tipo di sportello nel loro territorio. Ogni Comune dei tre distretti socio-sanitari destina una quota per i piani di zona all'interno del Distretto in proporzione al numero dei migranti presenti, questo è stato fin da subito il criterio. Magari c'è uno sportello a Ferrara, che non c'è in un altro Comune, ma le cose vanno ragionate sul Distretto perché, poi, è il Distretto che decide dove mettere gli sportelli. Ogni Comune partecipa alle politiche del Distretto e quindi dà una quota di fondi al progetto comune pur senza vedere la presenza fisica dello sportello. (CDR, 12 febbraio 2013)

Nonostante tale logica distrettuale, non sono pochi i dirigenti regionali, provinciali e comunali che hanno sottolineato come in questi contesti siano "le persone a fare la differenza", soprattutto in realtà di autonomia comunale. La scelta dei piccoli comuni servirà anche per verificare se e in che senso queste persone "fanno la differenza".

Ancora le parole dell'ex-coordinatore del CSII:

Prima forse c'erano dei contatti con Portomaggiore, ma come detto perché c'erano degli individui, e in quel caso c'era un assessore giovane molto in gamba che non a caso è diventato sindaco. Lui adesso ha fatto delle politiche sulla sicurezza e ha costruito una sua immagine sulla questione immigrazione e sulla comunità pakistana. (CDR, 12 febbraio 2013)

In questo contesto distrettuale, attraverso una serie di processi di esternalizzazione è nato in provincia il CSII, un organismo che coordina i servizi agli stranieri su tutto il territorio provinciale, gestito da una cooperativa. All'interno di questo "modello" noi vorremmo indagare che quota di autonomia è rimasta ai piccoli comuni rispetto alle politiche di inclusione sociale, al di là dell'attività del CSII che opera, come detto, in tutto il territorio ferrarese.

Noi abbiamo molte volte bypassato il CSII [...] e avevamo anche tutti i mediatori, avevamo fatto fare dei contratti direttamente a dei mediatori con le scuole, e per un po' abbiamo fatto una specie di, diciamo di CSII ombra, di situazione ombra in cui le scuole all'interno di questo grande consorzio di scuole, 13 scuole, che si era creato, ci chiedevano i mediatori e noi glieli mandavamo, tranquillamente. (AM, 15 febbraio 2013)

I Comuni selezionati saranno utili per comprendere se esista, e come si realizzi un "modello ferrarese" nelle politiche rivolte ai migranti. Una delle dinamiche di cui tener conto ha a che fare con il rapporto tra il colore delle giunte politiche, le scelte amministrative e un processo di aumentata "dicibilità" del razzismo. Le

³³ La lista degli attori intervistati è in fondo alla bibliografia.

parole riportate sopra sono di AM, il quale ha portato in molte scuole della provincia il suo "Laboratorio contro il razzismo" in qualità di Referente del CIES Ferrara. Ex professore liceale in pensione, ora AM collabora con "Cittadini del Mondo", una delle principali associazioni del ferrarese che si adopera quotidianamente per migliorare la qualità della vita e difendere i diritti dei cittadini di origine straniera che vivono in provincia. Più volte ci ha voluto sottolineare come, nel corso degli ultimi anni, anche in virtù delle recenti amministrazioni di centro-destra, alcuni Comuni, sono stati, e sempre più sono, teatro di discorsi razzisti:

[L'area di Bondeno, n.d.a.] è un posto critico, mi sono trovato in una media; quel Laboratorio lì lo stavo facendo come stage per il liceo socio-psico-pedagogico, ed ero lì con tre ragazzi della mia classe, stranieri tra l'altro, e quando siamo entrati abbiamo avuto un'impressione di gelo. Al centro della classe vi era chiaramente un astuccio [...] con una svastica gigantesca e una scritta "Mussolini forever", e questo ci ha boicottati tutti. Noi siamo andati avanti lo stesso, però là l'emersione di questo fenomeno, la dicibilità del fenomeno razzista è cominciato allora, e anche adesso andando nelle classi a volte si trovano [...]. (AM, 15 febbraio 2013)

Anche per questo concentreremo lo sguardo, nel corso della ricerca, sulle politiche di mediazione culturale; politiche di cui la provincia ferrarese è stata sicuramente all'avanguardia, visto che attività come quelle del Laboratorio di AM si sono cominciate a fare quando la presenza d'immigrati era ancora ridotta.

A Bondeno c'è un'amministrazione leghista che ha favorito il razzismo sul territorio [...]; quindi il lavoro di questi laboratori, ma ovviamente il lavoro degli insegnanti soprattutto, è importante, e la funzione della mediazione diventa ancora più importante perché, nel momento in cui entra un mediatore in una classe abbiamo sempre notato che cresce l'autostima del ragazzo o della ragazza straniera, e cresce anche la considerazione dei compagni verso il ragazzo stesso; quindi non è solo un fatto di mediazione o di facilitazione scolastica, è proprio un fatto di dignità, perché una persona, un insegnante della tua stessa lingua che entra, che parla e ti racconta delle cose, migliora sicuramente il livello della classe. (AM, 15 febbraio 2013)

Anche PC, ex-assessore alla pubblica istruzione del Comune di Ferrara, ora membro dell'Ufficio di Supporto Conferenza territoriale sociale e sanitaria della Provincia di Ferrara e Presidente del Centro Donna Giustizia, ci ha invitato a concentrare lo sguardo sulle politiche di mediazione culturale, in ambito scolastico e sanitario, a cominciare dal caso di Portomaggiore. Soprattutto in un momento in cui diversi attori sociali che abbiamo intervistato hanno denunciato come la figura del mediatore è oggetto di un processo di de-professionalizzazione, anche alla luce di scelte politiche compiute negli ultimi anni.

Poi ci sono i volontari locali di "Porto Amico"³⁴, il punto di vista delle mediatrici che stanno agli sportelli, molto riflessive e consapevoli. Le mediatrici sono gestite dal CSII, come fornitura, però per la parte sanitaria entrano a seguito di una gara. La gestione della mediazione in ambito sanitario è stata estesa all'area Bologna-Imola-Ferrara, perché adesso ormai c'è questo innamoramento per le aree vaste. (PC, 23 gennaio 2013)

A Ferrara, c'era una mediatrice che lavorava in Questura, araba, che viene utilizzata nello sportello stranieri, ed è una cosa che noi abbiamo chiesto da tanto tempo perché vedevamo delle scene [...]. Ho visto delle scene, anche di recente, assolutamente sgradevoli, che anche questi operatori della Questura, ma un paio di paroline in francese, in inglese, ma non ve le imparate? Non dico arabo o cinese, ma insomma il lessico è quello, le domande sono sempre quelle, ma è possibile che ci sono questi poveracci qua che arrivano, sanno male l'italiano, e quegli altri li tempestano di un linguaggio che loro non riescono a decodificare? (AM, 15 febbraio 2013)

³⁴ Associazione di Portomaggiore che si occupa di integrazione sociale dei migranti e svolge attività di supporto d'integrazione sociale e culturale.

3.2 Obiettivi e metodologia

Per tutta la durata della ricerca nostra intenzione sarà quella di utilizzare Ferrara come realtà di riferimento in un'ottica comparativa tra piccoli comuni e "grande" comune capoluogo di Provincia. D'altronde, come abbiamo già sottolineato parlando di "autonomia comunale", le politiche di inclusione sociale nei Comuni, soprattutto quelli piccoli della provincia, sembrano ancora oggi dipendere molto dalle decisioni che si prendono nell'amministrazione comunale di Ferrara.

Come sottolinea AM, il "colore" delle giunte, come nel caso di Bondeno, ha determinato spesso la scelta di investire, o non investire, soldi in politiche di mediazione culturale, promosse in altri piccoli Comuni del ferrarese non solo a livello scolastico, ma anche socio-giuridico-sanitario. Politiche sanitarie che, anche per questo, prenderemo sotto particolare attenzione anche perché, negli ultimi mesi, molte decisioni sono state prese in base a gare che rispondono a una nuova politica basata su "aree vaste" tutta da studiare.

Il "modello emiliano", che riguarda anche molti Comuni del ferrarese visto che tali politiche seguono direttive regionali, è esistito ed esiste tutt'ora, nel momento in cui Bondeno fa eccezione e ricalca una scelta, quella di non investire nulla in politiche di mediazione, fatta da molti Comuni prossimi ai territori del confine del ferrarese, appartenenti al Veneto e alla Lombardia. Il "modello emiliano", e le sue eccezioni, saranno sicuramente al centro della nostra analisi. Così come, per tutta la ricerca, utilizzeremo lo strumento comparativo per capire come si differenzia tale "modello" da quello per esempio dei comuni del Veneto confinanti.

Per esempio a Bondeno non c'è mediazione, ecco, per esempio, non vengono chiamati i mediatori, hanno le scuole piene di stranieri ma non li chiamano. Il Comune non ha nessuna intenzione di spendere un euro per questo tipo di cose [...] diciamo, come in queste zone del Veneto... . (AM, 15 febbraio 2013)

Molti comuni della provincia hanno caratteristiche ben definite dal punto di vista produttivo, così che i flussi migratori locali si sono differenziati anche in base alle tipologie di offerta lavorativa. FM, ex dirigente dell'Osservatorio Provinciale Immigrazione, descrive un territorio, quello di Bondeno, che ha avuto una forte presenza di immigrati negli ultimi anni anche in virtù delle sue aziende metalmeccaniche e del suo tessuto agricolo. Aziende, oggi, fortemente in crisi.

Bondeno è un'altra interessante perché aveva molte aziende della carpenteria meccanica, e quindi marocchini e tunisini, che richiedeva la presenza di molti tornitori e saldatori, ma queste aziende oggi sono tutti in crisi. In più c'erano molte zone agricole, il melone di Bondeno, oltre l'industria meccanica. Adesso tutto è fermo. Ci sono immigrati che fanno i corrieri, nemmeno è caporalato, come a Ferrara quando arrivano i furgoni, scaricano materiali e si vedono immigrati che cominciano a volantinare. Si è imbarbarito tutto il mercato del lavoro. Il punto è che se non si tutelano gli stranieri poi non si tutelano gli italiani, perché garantire gli stranieri significa anche impedire che ci sia lo sfruttamento lavorativo degli italiani. Non aver capito questo è stato tragico. Edilizia, trasporti, tutto è in crisi adesso e deregolamentato. (FM, 15 gennaio 2013)

Copparo, invece, come ci ha detto RC, ex-dirigente del Settore politiche sociali e migratorie del Comune di Ferrara, ora nel CdA della Azienda servizi alla persona di Ferrara risulta essere interessante anche per un nuovo progetto politico:

La provincia è divisa in tre distretti [...]. Nel nostro distretto [Centro-Nord, n.d.a.] l'esperienza interessante che ha fatto Ferrara la sta seguendo anche Copparo, perché lì sono già associazione comunale... ci sono vari stadi, associazione vuol dire che i vari Comuni si mettono insieme però ognuno rimane distinto e autonomo e fanno delle convenzioni; unioni invece definiscono insieme quale attività da svolgere per tutti i Comuni per cui non c'è autonomia singola; e infine abbiamo l'esperienza della fusione che dovrebbe partire presto per cui in questo caso si fonde proprio e c'è un unico Comune [...]. Con l'unione invece a questo punto questa attività la faccio, rispondo io, e la faccio per tutti i sette Comuni, fusione a quel punto abbiamo la fusione dei Comuni... allora nel distretto centro-nord abbiamo un'associazione, e

in questo caso c'è Ferrara; poi un'associazione dei Comuni copparese per cui due realtà che comprendono sei-sette comuni... . (RC, 22 marzo 2013)

L'occupazione non è solo agricolo o industriale. A fronte di una popolazione molto vecchia si assiste a una migrazione che nel capoluogo di provincia, Ferrara, ma vale lo stesso discorso per altri comuni, ha prodotto una rete migratoria per lo più composta da assistenti famigliari, "badanti". Le parole di PC e di FM, tuttavia, ci rimandano a politiche che non sono state capaci, né nel capoluogo né in questi altri comuni più piccoli, di governare tali reti e tali processi. Parole, in questo caso, espresse durante un seminario che abbiamo organizzato questa primavera, con il patrocinio del Comune di Ferrara, per fare il punto sulla "situazione badanti" insieme alle associazioni comunali che lavorano quotidianamente per migliorare la qualità di vita di queste persone e i dirigenti comunali.

Quando noi abbiamo fatto la sperimentazione, nel 2006, l'Azienda mise 250.000 euro per provare a far nascere una sorta di strumento interno che andava sul versante formazione, con l'obiettivo di far nascere degli sportelli di incrocio fra domanda e offerta perché l'interesse dell'azienda era avvicinarsi al sistema dell'offerta dei servizi, a considerarsi una risorsa del sistema. Quindi il sistema dà a loro informazioni e riferimenti, però dall'altra parte chiede di essere in questa rete di regole reciproche, e la cosa era molto interessante, aveva anche ambizioni alte, tipo sperimentare modelli come l'assistente familiare di condominio, anche con incentivi [...]. Però questi progetti presuppongono che ci sia un lavoro di manutenzione molto forte, e noi siamo arrivati fino al punto che i servizi sociali sono entrati molto di più nella rete a Ferrara, e non solo. (PC, 23 gennaio 2013)

Qui tutte le politiche sono state sbagliate, non si è capito che la badante ha una visione temporanea del progetto migratorio, mentre la si è trattata come se il suo progetto fosse di lunga durata. Non si sono fatte politiche giuste con entrate e uscite. D'altronde è impossibile per una badante fare a vita questo lavoro nella stessa casa. Non aver studiato questo ha prodotto danni, perché adesso tutte le badanti pesano sul nostro servizio sanitario, anche perché i tumori per le donne dell'est dopo Cernobyl sono aumentati a dismisura. Soprattutto per le moldave e le ucraine, i cui viaggi costano molto. Questo problema delle badanti è italiano, e in particolare ferrarese. (FM, 15 gennaio 2013)

La distribuzione degli stranieri sul territorio non è collegabile solo all'offerta produttiva locale, ma anche ad altre variabili, che hanno permesso o limitato la possibilità di costituire delle piccole "comunità nazionali".

I dati dell'Osservatorio ci dicono qualcosa. Innanzitutto bisogna capire perché si sono creati alcuni insediamenti. Per esempio perché ci sono pakistani a Portomaggiore, o le badanti a Ferrara. I dati di quest'anno sono poi in controtendenza rispetto all'anno scorso. Per esempio i dati di oggi ci dicono che c'è un aumento dell'occupazione per quanto concerne gli stranieri. E questo, secondo me, si spiega perché molti immigrati sono più disposti a spostarsi per cercare lavoro, per esempio dalla provincia di Ferrara a quella di Bologna, e nella provincia di Ferrara le case costano poco. Bisogna studiare la mobilità e anche il tessuto industriale, il costo delle case, l'offerta lavorativa per capire alcuni insediamenti specifici se volete scegliere dei territori e mi chiedete quali. (FM, 15 gennaio 2013)

Il costo degli affitti, il tessuto industriale, ma soprattutto, come ricorda FM nel caso di Portomaggiore, la mobilità collegata al capoluogo di regione, Bologna, sono caratteristiche che rendono determinati comuni particolarmente interessanti ai fini del progetto di ricerca.

*A Portomaggiore c'è il treno che va a Bologna, e questo fa la differenza. Portomaggiore, poi, era il Comune più vecchio d'Europa, per cui c'erano molte case abbandonate, in abbandono, ed era più facile comperare la casa a un prezzo più basso. In più la linea ferroviaria fa la differenza. Là c'erano possibilità di lavoro nella meccanica, se pensiamo ai marocchini. Poi i pakistani hanno caratteristiche di fare comunità a differenza dei marocchini. Tra l'altro i pakistani vengono tutti da una regione specifica, il Punjab, parlano tutti la stessa lingua, *urdu*, si riescono a costruire come comunità e quindi riescono anche meglio a resistere alla crisi a differenza dei marocchini che lavorano sempre là nell'edilizia. Un po'*

come i cinesi che riescono a resistere. Ci sono anche ricerche sui pakistani a Portomaggiore. E poi Portomaggiore è una zona di confine e questo aiuta nello spostamento. Certo poi fare comunità per i pakistani vuol dire anche una serie di problemi legati al genere. (FM, 15 gennaio 2013)

Se è vero che i processi migratori si sono riversati nel ferrarese negli ultimi anni, e quindi questi territori e le politiche delle relative amministrazioni hanno spesso ricalcato quelle di altre amministrazioni che già conoscevano questi processi, un'area come quella di Portomaggiore ha rappresentato, in ambito regionale, un laboratorio di politiche per l'inclusione sociale.

Portomaggiore è un laboratorio naturale, questa presenza di stranieri percentualmente così forte... è il Comune che ha la percentuale di stranieri più alta, mi pare che siano già oltre il 13% di stranieri, oltre la media regionale. Molto tipicizzata sul piano della provenienza, perché non esclusivamente, ma principalmente hanno pakistani e nordafricani. Portomaggiore è interessante, molto interessante, perché ha cercato per anni di usarla come laboratorio. Temo che anche per loro adesso siano nella fase della regolamentazione. Lì funziona bene come nodo di mediazione, non abbiamo problemi e abbiamo anche azzeccato i mediatori giusti sul fronte socio-sanitario, che ha messo in moto le cose che si fanno socialmente con quelle sul piano sanitario. C'è un buon livello di associazioni, molto attivo, come Porto Amico. (PC, 23 gennaio 2013)

Negli ultimi anni sono cambiati anche strumenti come quello delle Consulte per l'immigrazione, nati anch'essi come strumenti per migliorare l'inclusione sociale dei migranti. A cominciare da quest'altro anno, per esempio, nel capoluogo di Provincia, Ferrara, i "consiglieri aggiunti", ovvero quelli di origine straniera, non verranno più eletti dalle comunità nazionali ma verranno nominati dal tessuto associazionistico locale.

A Portomaggiore davvero diventerà molto interessante capire il modello di convivenza. Io sono andata a molte iniziative pubbliche, le loro consulte. Loro hanno messo in piedi una Consulta molto operativa, hanno individuato i referenti e le istituzioni, e sarà un interlocutore da tenere d'occhio perché lì ci sono dentro i medici di medicina generale, persone che svolgono una funzione vera, e che hanno una relazione e una competenza vera. Poi anche gli stranieri presenti nella Consulta sono molto attenti anche a rappresentare dei bisogni veri, non a parlare a titolo personale. L'hanno appena rinnovata e anche i nostri operatori vanno, perché comprende anche il servizio "Salute Donna", la pediatria di comunità, il pediatra di libera scelta che è quello a cui diamo la mediazione, ed escono i problemi perché a me spesso telefona l'assessore, e lei dice mi aggiorna. Forse funziona meglio perché hanno meglio individuato le persone che ci stanno dentro. Chi c'è è davvero un punto di riferimento per la propria comunità, è portatore di relazioni. Io c'ero nella Consulta provinciale, molte avevo la sensazione di sentir parlare a titolo personale. A Portomaggiore hanno anche molto insistito sul cambio generazionale della rappresentanza, e questo è successo anche con Porto Amico, con lo sportello, e questa cosa li ha aiutati mettendo in campo risorse. I giovani hanno anche il problema di rileggere i rapporti all'interno della propria comunità, sono anche più stimolanti. (PC, 23 gennaio 2013)

Quasi tutti gli attori che abbiamo intervistato, a cominciare da PC, ci hanno segnalato come non esistono politiche, nel ferrarese, rivolte alle "seconde generazioni" di immigrati, anche alla luce della mancanza di associazioni "2G" nonostante il numero di ragazzi e ragazze minorenni sia, almeno in un'area come Portomaggiore, andato aumentando nel corso degli ultimi anni.

Il dibattito è portato avanti da punti che ne fanno argomenti di riflessione professionale e scientifica, perché vedete i percorsi formativi. In alcuni l'interesse a lavorarci su c'è, però io non lo vedo sul territorio. Prendete una comunità come Portomaggiore, che di fatto ha provato a investire anche sulle nuove generazioni, che vedete che ci sono dei giovani che non sono i figli degli immigrati, è il tuo ponte verso un'altra idea di convivenza, ma non è un tema che viene posto. Forse c'è una debolezza anche dei giovani, del loro associazionismo, perché la seconda generazione qui a Ferrara tanto attiva non l'ho mai

vista. Non c'è ancora un'idea forte, e questo invece sarebbe me sarebbe un tema molto interessante. (PC, 23 gennaio 2013)

Quando si parla di "seconde generazioni", un problema fondamentale ed emergente è legato ai percorsi formativi; in questo senso occorrerà indagare che tipo di relazioni ci siano tra le varie appartenenze nazionali, il genere, l'appartenenza di classe sociale e la scelta di una scuola superiore.

Un altro fenomeno è quello comunque dell'alta istruzione, soprattutto per i ragazzi e le ragazze dell'Est, ai licei. Non c'è differenza tra Ferrara e provincia su questo. Io vedo un peggioramento della scuola, ma non vedo la formazione di scuole differenziali [...]. Anzi, direi che gli stranieri hanno un livello di concentrazione maggiore, sono più attenti alla formazione. Quelli dei Paesi dell'Est ci tengono a mandare i figli al liceo. Anche perché là vengono da pesi caduti in povertà ma che hanno conosciuto anche ricchezza e avevano un patrimonio culturale elevato. (FM, 15 gennaio 2013)

Anche in Emilia-Romagna il termine "integrazione" va spesso a braccetto con quello di "sicurezza". A Ferrara da anni è attivo un progetto comunale per la sicurezza, soprattutto in aree considerate a rischio "degrado" come quella del "Grattacielo", un'area della città vicina alla stazione. Altra chiave di lettura sarà quella di vedere come alcune amministrazioni, come quella di Portomaggiore, hanno investito soldi per progetti di "città sicura". In questo senso, un'altra delle politiche per l'inclusione sociale ha a che fare con i rifugiati. Politiche da prendere sotto osservazione soprattutto in questo periodo quando è finito il decreto di emergenza relativo al Nord Africa.

Mentre arrivano i pakistani, abbiamo un mare di rifugiati a Ferrara, ragazzi giovani che adesso stiamo cercando di aiutare. (AM, 15 febbraio 2013)

L'associazionismo cattolico e dalla Caritas, soprattutto nel capoluogo di Provincia, quando non esistevano ancora politiche organiche e integrate a livello provinciale e quando i Comuni si concentravano sulla sicurezza e non sull'integrazione, diedero un notevole contributo nella gestione dei primi flussi migratori e dei primi rifugiati. Emblematica in questo senso è la storia dell'associazione "Viale K".

A quei tempi l'immigrazione a Ferrara era ridotta proprio all'osso con qualche persona ospite, in genere magrebini, ma erano ospiti in una struttura del Comune con poche unità, 20 persone, e l'associazione Viale K è nata in quartiere che si chiama Krasnodar e per questo si chiama "Viale K", dove io ero parroco. L'intento era quello di creare una rete di solidarietà intorno alle fragilità e difficoltà di quel territorio che in quel momento, fine anni Ottanta fino al '95-'96-'97 erano principalmente legate alla devianza giovanile e alle droghe e alle famiglie fragili di quel quartiere, fragili anche dal punto di vista abitativo, debitorio, sfratti ecc.; perciò è nata per questo scopo. Immediatamente abbiamo cominciato a occuparci [...] creando dei luoghi dove queste persone potessero incontrarsi e ricevere dei servizi, per esempio le persone che avevano il problema della droga avevano un riferimento in zona per poter poi accedere a forme comunitarie ecc. (DDB, 20 febbraio 2013)

Negli ultimi anni il "modello" ferrarese è stato oggetto di radicali tagli. Altra chiave di lettura che vorremmo prendere in considerazione è quella relativa al tipo di tagli che sono stati effettuati; se lineari, per esempio, o se rispondenti a determinate visioni politiche.

C'è stato un momento in cui ci sono stati molti tagli, soprattutto il Comune di Ferrara che ha tagliato 50.000 euro al CSII. Poi siamo arrivati a un taglio di 30.000 euro sul servizio centrale che per noi non è stata certamente una cosa indifferente. I tagli sono stati al coordinamento e alla segreteria, non agli operatori e agli sportelli. Da parte nostra c'è stata la comprensione di problemi economici oggettivi che trascendono e superano la volontà politica. Quindi abbiamo provato a riorganizzare il servizio provando a non ragionare solo in maniera imprenditoriale ma ricordandoci che parliamo di servizio pubblico. Overo dovevamo far sentire il meno possibile il disagio all'utenza. Del resto la nostra utenza è costituita da

poveri che senza questi servizi finiscono in servizi a pagamento e quindi non possono farcela, oppure finiscono alla rete informale, e magari perdono permesso di soggiorno ecc. (CDR, 12 febbraio 2013)

Quello che abbiamo cominciato a notare è, a sentire i nostri intervistati, l'impotenza delle amministrazioni; impotenza relativa a impostare delle linee politiche di intervento e la volontà, sempre più forte negli ultimi anni, di delegare tutte le politiche per l'inclusione sociale al CSII e alle cooperative.

Ora ci sono solo Piani di zona, che non servono a nulla. Non ci sono tavoli di programmazione, è finita. La politica non manca perché non ci sono soldi, manca anche perché non c'è pensiero. Il CSII soprattutto a livello provinciale è ascoltato, per carità. Il Comune di Ferrara invece si è un po' perso, mentre in Provincia c'è una persona che con cui noi parliamo sempre. A livello comunale queste persone non ci sono, anche se ci potrebbero essere, perché di persone che hanno questo ruolo ce ne sono. Il vicepresidente della Provincia è stato fatto fuori dopo due anni ed è subentrata la Ferri che ha lavorato per qualche mese e poi hanno detto che la Provincia doveva chiudere e così non era possibile fare tavoli. Poi la Provincia è rimasta ma fra otto mesi finisce il mandato e così come fare un tavolo? (CDR, 12 febbraio 2013)

Le politiche sono discontinue, sono molto a spot, non c'è un pensiero comune anche se è una delle priorità del piano triennale di indirizzo e coordinamento firmato da tutti i sindaci, è una delle aree di lavoro di tutti i Piani di zona, quindi non è che non ci siano cose, non c'è coordinamento, non c'è rete. Adesso il venir meno anche dell'Osservatorio mi fa temere che peggioriamo. (PC, 23 gennaio 2013)

Questi sono alcuni dei temi che sono emersi e che prenderemo in considerazione nella scelta dei casi di studio.

Bibliografia

- Barbieri M., (a cura di), 2009, *La mediazione interculturale nei servizi alla persona della Regione Emilia-Romagna*
<http://www.integrazionemigranti.gov.it/mediazione/EmiliaRomagna/Documents/emilia%20romagna%20report-ricerca-mediatori-interculturali.pdf>
- Caritas/Migrantes, 2012, *Immigrazione: dossier statistico 2007. XVII Rapporto sull'immigrazione. Dossier statistico immigrazione 2012 - 22° Rapporto Caritas e Migrantes*, Ed. IDOS, Roma
- ISTAT, *dati al 31 dicembre 2011*
- Nani M., 2012, *Uno sguardo rurale. Le migrazioni interne italiane viste dalle campagne ferraresi dell'Ottocento*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», n. 75, 2012, pp. 27-57
- Osservatorio regionale sull'immigrazione, 2002, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna - dati 1.1.2001*, Franco Angeli, Milano
- Osservatorio regionale sul fenomeno dell'immigrazione di origine di origine straniera in Emilia-Romagna, 2003, *L'immigrazione di origine straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1 gennaio 2002*, Franco Angeli, Milano
- Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, *L'immigrazione di origine straniera in Emilia-Romagna. Dati al 2006*
- Osservatorio sull'immigrazione della Provincia di Ferrara, *L'immigrazione in provincia di Ferrara. Rapporto anno 2002*
- Osservatorio sull'immigrazione della Provincia di Ferrara, *L'immigrazione in Provincia di Ferrara. Rapporto 2006, dati aggiornati e presentati il 12 maggio 2007*
- Osservatorio sull'immigrazione della Provincia di Ferrara, *Rapporto 2012 - dati al 31/12/2011*
- Stuppini A., Facchini A., 2004, *La nuova legge regionale della Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*
http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2004/837-849%20RER_Stuppini_Facchini.pdf
- Stuppini A., *Le politiche della Regione Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*, Intervento presso Provincia di Piacenza,
http://www2.provincia.pc.it/Allegati_NuoviBox/InterventoStuppini.pdf

Leggi, delibere, sentenze

- Regione Emilia-Romagna, Legge regionale n. 14 del 21-02-1990: "Iniziativa regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione - Nuove norme per l'Istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'Immigrazione"
http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/14_1990_em.pdf
- Regione Emilia-Romagna, Legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"
<http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?urn=er.assemblealegislativa:legge:2003;2>
- Relazione alla Clausola valutativa in riferimento alla L.R. 5/2004 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati" (art. 20 della L.R. 5/2004)
http://sociale.regione.emilia-romagnait/news/Regione_ER_Relazione_alla_Clausola_valutativa_21x26_web.pdf/at_download/file/Regione_ER_Relazione_alla_Clausola_valutativa_21x26_web.pdf

Regione Emilia-Romagna, Legge Regionale 24 Marzo 2004, n. 5, "Norme Per L'integrazione Sociale Dei Cittadini Stranieri Immigrati. Modifiche Alle Leggi Regionali 21 Febbraio 1990, N. 14 e 12 Marzo 2003, N. 2"

http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?vi=nor&dl=ae6576a6-66b1-ac84-77fe-4e4cc2e7c000&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0&ev=1

Regione Emilia-Romagna , Delibera n. 1576 del 30 luglio 2004, "Prime disposizioni inerenti la figura professionale del Mediatore Interculturale"

http://www.caleidos-coopsociale.it/public/doc/DELIBERA_REG_30_07_04_n.1576.pdf

Corte Costituzionale, Sentenza n. 300, anno 2005

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/dati/losservatorio-regionale/archivio-pubblicazioni/volume-2004-1/Appendice.pdf/view>

Regione Emilia-Romagna, "Delibera regionale, Piano triennale 2006-08"

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/norme/regionale/delibere/2008/deliberazione-assemblea-legislativa-n.-206-del-16-dicembre-2008>

Regione Emilia-Romagna, "Relazione finale, Programma triennale 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri"

http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/RELAZIONE_FINALE_20062008.pdf

Regione Emilia-Romagna, *Per una comunità Interculturale*, Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/201cper-una-comunita-interculturale201d>

Interviste

CDR (12/02/2013), ex-Coordiatore del CSII , ora direttore generale della Cooperativa Sociale Camelot - Officine Cooperative (cooperativa sociale di tipo A e B, che da anni gestisce in appalto la quasi totalità degli interventi nel campo immigrazione per il Comune di Ferrara, incluso il CSII)

FM (15/01/2013), ex Responsabile dell'Osservatorio Provinciale Immigrazione

PC (23/01/2013), ex-Assessore alla pubblica istruzione del Comune di Ferrara, ex assessore alle politiche sociali e immigrazione del Comune di Ferrara, ora Responsabile dell'Ufficio di Supporto Conferenza territoriale sociale e sanitaria della Provincia di Ferrara e Presidente del "Centro Donna Giustizia"

CF (01/2013, in più occasioni durante il mese di gennaio), Assessore politiche sociali e immigrazione della Provincia di Ferrara

AM (15/02/2013), Referente del CIES Ferrara, Ong con sede a Roma ed ex professore del Liceo Carducci di Ferrara, che collabora da anni anche con l'Associazione "Cittadini del Mondo"

DDB (20/02/2013), presidente associazione "Viale K" ed ex Parroco della parrocchia di Viale Krasnodar. "Viale K Onlus" è una storica associazione del territorio che dagli anni Novanta si occupa, tra le altre cose, di prima assistenza ai migranti

AB (02/2013, in più occasioni durante il mese di febbraio) primo coordinatore del Centro servizi integrati immigrazione - CSII -, attualmente Presidente Lega Coop Ferrara

RC (22/03/2013), ex-Dirigente del Settore politiche sociali e migratorie del Comune di Ferrara, attualmente membro del CdA della Azienda servizi alla persona di Ferrara

CS (03/2013, in più occasioni durante il mese di marzo), Assessore alla Sanità, Servizi alla Persona e Immigrazione

MC (02/2013, in più occasioni durante il mese di febbraio), Ufficio Immigrazione della GCIL FMM, responsabile - Coordinatore Servizi Sociali e Attività Socio-Sanitaria Integrata, Ausl Ferrara

