

DOCUMENTI
CNEL

TEMPI E MODI DI ESODO

Il Rapporto sull'immigrazione
nelle città italiane

Il rapporto è stato elaborato dal Consorzio AASTER, con un gruppo di lavoro coordinato da Aldo BONOMI e composto da Gabriela BUSTAMANTE, Claudio DONEGÁ e Federico MORO.

Il rapporto è stato predisposto per il II Forum delle piccole città, promosso dal CNEL e dai Comuni di Arezzo e di Nonantola, con il patrocinio della Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia e dell'Unione delle Province d'Italia.

INDICE

<i>PRESENTAZIONE</i> - IL PERCORSO DEL CNEL SULL'IMMIGRAZIONE	pag. 5
<i>INTRODUZIONE</i> - LE LINEE DELLA RICERCA	pag. 11
La metodologia di lavoro	” 13
Il campione	” 15
L'habitat della ricerca	” 16
<i>PARTE PRIMA</i> - CULTURA AMMINISTRATIVA E FENOMENO IMMIGRATORIO NELLE PICCOLE CITTÀ ITALIANE ..	pag. 19
Chi sono gli amministratori	” 21
“Contatti” con il problema	” 26
Le rappresentazioni del problema	” 30
Il ruolo dell'Amministratore	” 44
Le frontiere come problema di politiche sociali	” 57
<i>PARTE SECONDA</i> - LA POLITICA SOCIALE DELLE PICCOLE CITTÀ IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE.....	pag. 65
Premessa	” 67
Le risorse e le politiche amministrative	” 71

Salute, casa, lavoro, formazione	pag. 78
Relazioni con la società locale e con altre amministrazioni comunali	” 86
Sensibilizzazione locale: temi e forme	” 89
Considerazioni conclusive	” 93

PRESENTAZIONE

IL PERCORSO DEL CNEL SULL'IMMIGRAZIONE

1. L'attività del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro attorno alla problematica dell'immigrazione si presta ormai ad essere visitata in termini di percorso "storico", considerato che, a partire dall'organizzazione della prima Conferenza Nazionale sull'immigrazione, cospicuo è il materiale prodotto dal CNEL quanto ad analisi, proposte, attività sul campo.

Anche a non inoltrarsi in un bilancio - sempre rischioso in una situazione in continua evoluzione e in ogni caso reso precario da un'attività sempre in corso d'opera - il percorso del CNEL presenta una propria intellegibilità, sia dal punto di vista dei "temi" toccati che da quello degli strumenti adottati.

Le fasi di questo itinerario documentano un approccio che ha cercato di tenere insieme esigenze di "presenza" sulle questioni che volta a volta la contingenza politica sottoponeva all'attenzione pubblica e necessità di sviluppare uno "sguardo lungo" sui problemi, sganciato da quella logica dell'emergenza che per molti versi è alla base di politiche non all'altezza dei compiti.

Ma un'altra frontiera il CNEL ha inteso percorrere. Quella che delimita ed al contempo congiunge il territorio della ricerca e quello dell'iniziativa sul campo. Forse in nessun campo come in quello dell'immigrazione si sono potute in questi anni constatare le potenziali-

tà conoscitive di un intervento pratico condotto secondo determinati criteri. Allo stesso modo dell'“effettualità” di cui si carica l'acquisizione di conoscenze in un ambito della società relativamente nuovo ed in rapida trasformazione.

2. La prima fase di questo itinerario, quella inaugurata con l'organizzazione della prima Conferenza Nazionale, è stata caratterizzata prevalentemente da un'azione di osservazione e di ascolto dei nuovi fenomeni che allora andavano delineandosi in misura tanto tumultuosa nella società italiana.

L'attività di osservazione, concretizzatasi in alcuni studi di grande utilità per una prima fotografia del fenomeno immigratorio, ha consentito di mettere a punto, sia dal lato dei concetti che da quello delle qualità, un inquadramento del fenomeno che ormai si rendeva improcrastinabile.

Ma ciò non era sufficiente. Occorreva un approccio più “fine”, in cui le soggettività potessero rendere “a viva voce” la densità dei problemi sottostanti alla loro condizione, in cui i protagonisti del fenomeno che si voleva osservare potessero “prendere la parola” per farsi ascoltare.

Ed appunto un ascolto è stato fatto. Un'attività itinerante che ci ha portato a diretto contatto con una molteplicità di attori, ciascuno portatore di un punto di vista, perché diversi per natura (associazioni straniere, parti sociali, amministratori,...) e perché colti nella varietà della dimensione locale. Si è trattato in pratica per un'intera fase di “intuire” i caratteri salienti con cui la problematica dell'immigrazione poteva presentarsi nelle diverse situazioni locali e quindi di approfondire “localmente” questi tratti specifici insieme con coloro che ne erano i principali interpreti.

Il centro della riflessione durante la fase di ascolto era costituito dalle forme associative in cui aveva preso corpo il processo di immigrazione nel nostro paese, in particolare per ciò che riguarda la “congruenza” di quelle forme con quelle della rappresentanza nazionale ai livelli locali (consulte, rappresentanze sociali, organismi di volontariato,...).

3. Una seconda tappa ha dovuto misurarsi con l'esplosione del fenomeno immigratorio come problema sociale di convivenza tra autonomi e popolazioni extracomunitarie. Si apriva una fase segnata da quella che battezzammo "sindrome da invasione". Con questo volendo segnalare all'attenzione pubblica l'insorgere di una problematica inedita per il nostro paese: il pericolo che crescenti settori di popolazione italiana ed aree del paese vivessero l'ingresso di nuovi gruppi sociali sul nostro territorio in maniera traumatica per il tessuto sociale, oltre che per le economie locali. Era il periodo in cui si segnalavano i primi sintomi di intolleranza, che, se ancora mostravano una evidente ritrosia a mostrarsi sotto le sembianze di un conclamato razzismo, non per questo ci apparivano immuni da rischi di degenerazione sul piano dei comportamenti individuali e collettivi.

Apparve chiaro che l'ascolto non poteva essere più sufficiente. Se la fase precedente aveva consentito di "avvicinare" i problemi, ora si trattava di far emergere gli interlocutori "giusti", quelli che avrebbero potuto sviluppare un'azione di comunicazione tra universi che andavano pericolosamente allontanandosi e che avrebbero in questo modo consentito l'affermarsi di comportamenti improntati al dialogo ed alla cooperazione.

Apparve anche evidente che l'iniziativa presso gli attori locali non avrebbe potuto ignorare quello che appariva come l'anello più debole, perché più esposto, della catena decisionale: le amministrazioni locali. Contestualmente al lavoro di "ritessitura" delle relazioni locali, fu quindi avviata un'attenta osservazione delle politiche dell'immigrazione attivate a scala locale.

Risultò che per la più ampia parte, queste politiche oscillavano tra emergenzialismo e "trattamentabilità" istituzionale. La necessità di far fronte a problemi per i quali ci si sentiva impreparati era frequentemente alla base sia di misure "tampone" che di interventi "di controllo" e occultamento del problema. Non mancavano casi basati su una logica differente.

E a questi fu data la più ampia risonanza, nella convinzione che la diffusione di quest'altro tipo di interventi avrebbe potuto valersi di un virtuoso meccanismo imitativo.

4. Ma tutto questo, in assenza di una autentica politica nazionale dell'immigrazione, avrebbe finito per lasciare le amministrazioni locali

da sole a gestire problematiche che, per loro natura, richiedono invece una strategia unitaria in grado di distribuire i pesi di un fenomeno “globale”, oltre che le risorse necessarie a farvi fronte. È in fondo anche quanto emerge dal presente rapporto, a testimonianza che ancora su questo scoglio il nostro paese si trova incagliato.

Nel 93, sotto la presidenza Ciampi, il Ministro per gli Affari Sociali, Fernanda Contri, istituisce una Commissione per predisporre un Disegno di Legge organica sull’immigrazione. Solo in quest’ambito, sembrava, sarebbe stata possibile una discussione tra le varie amministrazioni dello Stato per definire le linee quadro di una politica nazionale e per dare sistematicità a tutta la congerie di normative e circolari con cui fino ad allora era stata affrontata la questione immigrazione. I lavori della Commissione si concludono con la proposta di un Testo Unico sull’Immigrazione. Dal canto suo, il CNEL fa propria la Disciplina per la condizione giuridica dello straniero dalla Commissione e la trasmette al Governo.

5. Il terremoto che ha investito il panorama politico nazionale costringe negli ultimi due anni a ripercorrere le vie di un’osservazione del fenomeno immigratorio condotta sulla dimensione locale, dei soggetti intermedi, delle politiche “minori”. Ma con una novità sostanziale. Non tanto i comportamenti amministrativi tout court, quanto i comportamenti delle piccole amministrazioni, quelle più interessate dalla diffusione molecolare che l’immigrazione ha assunto in anni recenti.

Le “piccole città” hanno rappresentato, nell’ultima fase di questo itinerario, un osservatorio privilegiato non solo per sondare la reazione delle amministrazioni locali alle sollecitazioni provenienti dal mondo dell’immigrazione. Sono state esse stesse il “segnale” del modo in cui il fenomeno immigratorio in Italia avesse mutato progressivamente i propri caratteri, passando dalla concentrazione in aree densamente urbanizzate alla diffusione “periferica” in tutte le aree del paese che in qualche misura presentassero chances di promozione sociale o almeno, di inserimento lavorativo. Distretti industriali, comuni periferici di aree metropolitane, periferie industriali in grado di sviluppare modelli flessibili di produzione, sono diventate oggetto di un’osservazione minuta intesa a

mettere a fuoco i caratteri di un fenomeno via via più pervasivo. Un altro elemento che si aggiunge a quelli che in questi anni hanno contribuito a mettere in discussione le divisioni “classiche” tra centro e periferia, tra globale e locale, tra città e metropoli.

Questa ricognizione ha dato luogo a due rapporti (quello presente è l'ultimo in ordine di tempo) che evidenziano una sostanziale continuità di questo trend evolutivo, ma che, al contempo, evidenziano ancora una volta, le sofferenze di un agire amministrativo che sull'immigrazione “si deve inventare la vita”. Certamente, alla proliferazione territoriale dell'immigrazione extra-comunitaria corrisponde allo stato attuale un dinamismo della periferia, dei suoi diversi soggetti, delle politiche attive. Con tutta evidenza, questo patrimonio di progettualità e di attivismo rappresenta la principale risorsa di mobilitazione che la società italiana, il suo tessuto intermedio, è in grado di attivare.

Va da sé che il “vuoto al centro” lascia alle periferie poco più delle buone intenzioni. Una situazione che se prolungata nel tempo, rischia di compromettere anche quanto di positivo le amministrazioni e gli attori locali hanno in questi anni sedimentato con non poca fatica. Detto in altri termini, ed in maniera ancora più esplicita: le piccole città non bastano più a fare “fronte comune” sul versante delle politiche; il tessuto dell'associazionismo, dalle parti sociali al volontariato, mostra evidenti limiti di “scala”, oltre che non potersi candidare a quel ruolo di decisore pubblico che solo compete alle amministrazioni dello Stato.

La questione immigrazione non può essere lasciata cadere, tanto meno nella forma mistificante di un supposto rispetto delle “autonomie locali” e del “decentramento delle politiche”. Sarebbe spiacevole constatare, di qui a poco tempo, che quanto messo in luce da questo rapporto - e cioè che è ormai consapevolezza diffusa che il fenomeno immigratorio rappresenta un dato strutturale e di lungo periodo della società italiana - sia ancora una consapevolezza tutta da acquisire per coloro che sono chiamati alle funzioni di governo nazionale.

Giuseppe De Rita

INTRODUZIONE

LE LINEE DELLA RICERCA

LA METODOLOGIA DI LAVORO

La ricerca che di seguito viene presentata segue, così come per gli intenti, la metodologia approntata in sede di rilevamento nel 1993. Difatti, anche questo lavoro si è articolato in due operazioni condotte parallelamente nell'arco di tre mesi (settembre - novembre 1994).

Una prima operazione puntava a verificare quali fossero gli interventi approntati dalle amministrazioni locali in riferimento all'accoglienza delle popolazioni immigrate. Abbiamo domandato agli operatori locali delle varie amministrazioni di restituirci un quadro quali-quantitativo che potesse aiutarci a comprendere alcuni elementi del rapporto tra Ente locale e immigrati.

Un primo elemento riguarda il livello delle politiche locali, dal semplice intervento di tipo caritativo assistenziale fino all'intervento di concertazione. Un secondo ineriva la specificità del coinvolgimento e, quindi, una direzionalità delle politiche sia rispetto ai bisogni emergenti, sia rispetto ad una propria progettualità con criteri di priorità negli ambiti di azione. Terzo elemento, la capacità di strutturazione di un Ente locale da un punto di vista burocratico e finanziario.

La seconda operazione di ricerca riguardava una panoramica della cultura amministrativa locale. Qui i soggetti prescelti per la rilevazione sono stati i sindaci, gli assessori e i consiglieri delegati alle politiche di accoglienza e anche commissari prefettizi, in assenza di una giunta comunale. L'indagine è avvenuta attraverso la somministrazione di un questionario - anche questo strutturato come la scheda precedente - che

fissava alcune questioni rilevanti che attraversavano le 40 domande poste. Attraverso questo strumento abbiamo cercato di fissare alcuni caratteri dei quadri amministrativi (elettivi), la loro percezione del fenomeno immigratorio a livello locale, la loro spesa nella progettazione dell'accoglienza: da soli o con altri soggetti, la capacità di fare rete, i criteri di accoglienza e rifiuti e il quadro concettuale entro cui viene progettata l'accoglienza, oltre alla richiesta di un'opinione rispetto ad alcune possibili soluzioni operative.

Il questionario sulla cultura degli amministratori locali, inoltre, è in parte modificato rispetto a quello della precedente indagine per due ordini di motivazioni.

Innanzitutto si rendeva necessario un confronto temporale rispetto a quegli interlocutori che già avevano risposto nel '93, in secondo luogo ci sembrava utile riprendere - anche a scapito di una non confrontabilità del dato - alcuni nodi della discussione odierna intorno alla questione immigratoria e che già trovavano spazio nella proposta di Legge "Quadro" sulla condizione giuridica dello straniero in Italia. (Commissione "Contri").

Più in specifico vengono qui affrontati tre temi di discussione:

- il tema della regolarizzazione della presenza immigrata che, sempre rispetto a quanto detto dalla Commissione di studio per una legge organica sulla condizione giuridica dello straniero in Italia, prevede un iter d'accesso ad una carta di soggiorno.
- Il tema della abitazione, come necessità di passare dalla fase dell'emergenza e della prima accoglienza alla fase del consolidamento, anche attraverso strutture di intermediazione che attutiscano l'impatto del soggetto immigrato con il mercato immobiliare.
- Il tema dell'acquisizione piena dei diritti, fino al diritto di voto, che concerne un diverso livello di riconoscimento dello statuto giuridico dell'immigrato.

Tutti questi temi rimandano ad una diversa attenzione al processo di insediamento delle popolazioni immigrate, essenzialmente perché si pongono nel momento in cui cambia la percezione dell'immigrazione stessa, da evento a processo di lunga durata.

Il campione quest'anno è stato ampliato a 231 comuni che rispondevano tanto ad alcuni parametri di natura economica e territoriale, quanto alla necessità di ricalibrare l'attenzione rispetto alle situazioni che si erano modificate nell'anno.

I parametri disegnano quindi una casistica che rimanda ad una tradizionale vocazione di insediamento immigratorio:

- le aree dei sistemi produttivi locali: caratterizzate da forte specializzazione produttiva, da un'economia diffusa, dal presentarsi come veri e propri distretti industriali. Queste aree sono quelle, in sostanza, che hanno disegnato il localismo produttivo in Italia.
- Le aree contermini alle grandi città o gli hinterland metropolitani, che nei percorsi di accesso al "centro" divengono i luoghi dell'abitare.
- Le aree del lavoro stagionale.
- Le aree di insediamento agricolo che seppure interessate da un processo numericamente poco rilevante di presenza immigratoria sono un interessante punto di osservazione per nuove dinamiche di insediamento.

Come già dicevamo nella precedente ricerca, le aree individuate non sono incommensurabili, l'una all'altra; possiamo infatti trovare singole unità amministrative con caratteristiche ampliabili a più di una tipologia individuata. Piuttosto ciò che ci sembra utile rimarcare è che questa tipologia ci ha aiutato a definire per le varie regioni italiane le situazioni campione.

Inoltre una selezione di questo tipo ci permette di comparare i risultati ad almeno tre livelli. Un livello di lettura legato alla dimensione demografica dei comuni, un secondo livello che riguarda le reti "lunghe" delle aree sistema (in materia immigratoria) e le aree a reti "corte" delle realtà interstiziali ed infine un livello più ampio che colloca i processi per macrotendenze dentro sistemi economico-sociali e istituzionali. Quest'ultimo livello rimanda in sostanza all'quadripartizione Nordovest, Nordest, Centro e Meridione d'Italia.

Logicamente, il criterio di scelta del campione ha tentato di rispettare anche l'effettiva numerosità della presenza immigratoria. Ora, non ritenendo corretto lavorare unicamente sulle presenze "regolari", in quanto l'invisibilità giuridica dell'immigrato comporta unicamente problemi aggiuntivi alle amministrazioni locali e risulta determinante nella formazione delle relazioni, abbiamo cercato di "definire" la numerosità attraverso la testimonianza di alcuni interlocutori locali che tradizionalmente lavorano con il CNEL e che possiamo ritenere terminali locali per una conoscenza dei processi di insediamento.

Il criterio della numerosità, nella scelta si sposa qui ulteriormente con un criterio di relazione della numerosità rispetto alle caratteristiche locali. Infatti le caratteristiche delle aree di scelta per l'individuazione dei comuni non permette di definire a priori una "soglia" quantitativa, semmai rimanda ad un criterio di compatibilità e di sostenibilità della numerosità. Vediamo allora che nel campione considerato convivono realtà ad alta densità e realtà che sposano una vocazione di alta intensità "temporalizzata", cioè legata ad un uso dello spazio urbano e locale determinato nel tempo e nei luoghi. È il caso tipico di alcuni comuni di aree sistema su cui precipitano flussi giornalieri di immigrati non residenziali, o per converso comuni di hinterland che concentrano la visibilità dell'immigrato nei tempi di non lavoro.

L'HABITAT DELLA RICERCA

Ci sembra utile, anche in questa occasione, definire il contesto entro cui si è collocato il lavoro di ricerca. Come già avevamo verificato nella precedente ricerca, l'habitat non appare indifferente rispetto ad una collocazione delle decisioni entro la lettura più generale del rapporto tra soggetti immigrati e politiche di accoglienza. Dietro il dibattito che interessa e schiera la società italiana si situano, infatti, atteggiamenti e considerazioni che, più che sulla dimensione vasta dei processi sociali nazionali, si attestano nella dimensione ridotta delle relazioni locali producendo ricadute decisive nell'approccio sia amministrativo che sociale più in generale.

Proviamo a delineare quelli che ci sono sembrati più incidenti, anche ricorrendo a input esterni alla ricerca.

Un primo dato. Nel rapporto *L'erranza del migrare* avevamo posto come centrale la questione della precarietà del quadro politico, in grado di relegare il “problema” extracomunitari ad un ruolo residuale nell'attenzione, presi come si era col tentativo di dare risposta ad una richiesta nuova di “accompagnamento” posta dai cittadini. Abbiamo constatato in questo lasso di tempo che il tentativo di definire una nuova linea di attenzione e la necessità di ricalibrare la distribuzione delle risorse non si è materializzata in una corrispondente capacità di progetto. Altrimenti detto, ancora oggi esiste una urgenza di rispondere ai bisogni posti da nuovi ceti che si autodefiniscono come fasce deboli, mal garantite e scarsamente rappresentate.

Semmai c'è una maggior consapevolezza che la risposta non può stare solo e unicamente nello spostamento dell'attenzione a questi “nuovi” ceti ma occorre ridare unità di sguardo alle dinamiche socio-economiche e ribadire che l'istituzione deve svolgere un ruolo regolatore degli squilibri prodotti da questa fase di passaggio.

Un secondo elemento che rischia di diventare dirompente riporta alla situazione normativa e giuridica della componente immigratoria e tendenzialmente alle caratteristiche della nuova immigrazione.

Sul lato della irregolarità verificiamo l'insufficienza di una normativa sempre più parcellizzata e legata alla pratica di circolari di indirizzo prodotte dalle varie amministrazioni dello Stato. La necessità di un quadro di riferimento certo ma anche unitario si spiega soprattutto nella difficoltà di riprodurre, nel tempo, la condizione di regolarizzazione e nella scarsa possibilità di assumere il fenomeno migratorio come processo strutturale nella società italiana.

Questa situazione ha portato a ritenere l'immigrazione come questione ad alto grado di conflittualità e capace di spostare consenso. Di fatto l'immigrazione è diventata un terreno di scontro e quindi scarsamente “frequentato”. Ma dietro a questa situazione che riguarda maggiormente i livelli istituzionali - elettivi - si delinea un dibattito che ingloba l'intera società italiana producendo uno spostamento forte verso gli estremi: “chi accoglie” e chi punta al “rifiuto”.

Il secondo fattore d'incidenza è legato alla modificazione della composizione immigrata e riguarda una diversità di provenienza e una diversità di motivazione. L'immigrazione dall'Est comincia a diventare strutturale e produce atteggiamenti differenti rispetto all'immigrazione tradizionale oltre a richiamare a pratiche d'accoglienza differenti.

La crescita della convivenza come forma di reciprocità è il terzo fattore che, a nostro modo di vedere, incide profondamente nella formazione del "senso comune" dell'immigrazione. La incapacità - o non volontà - di addivenire a decisioni-quadro che stabiliscano un corretto rapporto tra Amministrazione centrale ed Enti locali in materia immigratoria, ha incentivato la produzione di un sapere locale che prova a rispondere alle domande di "compatibilità" poste dalle società locali. Ora se questo processo ha significato rendere più attenti i soggetti ai meccanismi di relazione con lo straniero, dall'altro lato rischia di far precipitare l'immigrazione dentro la percezione locale del fenomeno.

Crediamo comunque che esista un risvolto positivo alla delega ai Comuni delle politiche di accoglienza e cioè la costruzione di reti transcomunali capaci di confrontarsi sulle azioni svolte; reti che costituiscono oggi il vero collante e sono uno dei pochi punti di riferimento per tutti coloro - amministratori, volontariato, sindacati - che operano localmente.

PARTE PRIMA

CULTURA AMMINISTRATIVA
E FENOMENO IMMIGRATORIO
NELLE PICCOLE CITTÀ ITALIANE

CHI SONO GLI AMMINISTRATORI

Un risultato ormai acquisito nel corso dell'iniziativa di questi anni da parte del CNEL in materia di immigrazione straniera riguarda il peso della cultura politico-amministrativa, anche a livello locale, nel determinare le dimensioni, l'efficacia e la qualità dell'intervento a sostegno delle popolazioni immigrate. Questo significa che l'intervento pubblico, se da un lato - e non potrebbe essere diversamente - è funzione delle risorse disponibili presso le amministrazioni locali, della presenza o meno di un quadro legislativo organico, del grado di coordinamento tra le diverse funzioni dello Stato, dall'altro risente in misura almeno altrettanto rilevante della "percezione" che i singoli amministratori hanno maturato del problema. Immagini, valori, motivazioni, stereotipi dei singoli amministratori non rappresentano un semplice "corredo" dell'intervento pubblico, o un sistema di indicatori attraverso i quali sia possibile capire il "senso" di questo intervento. Molto di più, si tratta di vere e proprie condizioni in cui le politiche delle amministrazioni prendono corpo, si formano, producono risultati.

In questo senso, la cultura degli amministratori in materia di immigrazione è "effettuale", cioè gravida di effetti, non dato puramente soggettivo e prepolitico. Insomma, il "chi è" di un amministratore non è indifferente ai fini della valutazione degli interventi promossi da quella data amministrazione.

Naturalmente non si tratta di assumere una linearità di tipo deterministico che legga i risultati conseguiti dalle politiche alla luce delle

premesse culturali di coloro che di quelle politiche sono i gestori. Il nesso non sta tra “cultura” dei soggetti e risultati conseguiti dalle politiche, ma è da vedere nei modi in cui le politiche si formano, vengono progettate, attraverso l’apporto di quali interlocutori, sulla base di quali finalità, ecc.. Ed anche in questo caso bisogna tenere presente che motivazioni, immagini, valori non operano mai indipendentemente dall’“ambiente” interno ed esterno delle amministrazioni; semmai quell’ambiente contribuiscono a strutturare, ma in ogni caso “insieme” ad altre variabili che in larga misura trascendono le caratteristiche soggettive degli amministratori.

In sintesi, la cultura degli amministratori nel campo dell’immigrazione è da vedere come l’insieme di quelle caratteristiche soggettive che contribuiscono, date le condizioni interne ed esterne all’amministrazione, a indirizzare gli interventi amministrativi in qualcuna delle tante possibilità nelle quali si presentano le politiche locali in questo campo.

Per sondare questi aspetti, è stato distribuito un questionario strutturato ad un campione di amministratori locali, a vario titolo incaricati di occuparsi del problema dell’immigrazione extra-comunitaria. L’indagine si è svolta tramite un questionario postale spedito a 400 soggetti. Sono rientrati 146 questionari compilati, così che il campione finale risulta così composto: 50 sindaci (34.2%), 91 assessori (62.3%), 3 commissari prefettizi (2,1%), 2 consiglieri delegati (1.4%).

Vediamo in dettaglio alcuni caratteri di base da tenere presente per successive valutazioni.

Il “tipo medio” di amministratore interessato ai problemi dell’immigrazione è un maschio (83.6%) di età superiore ai 35 anni (78%), in possesso di un diploma o di una laurea (93%).

Il primo dato da rilevare, quindi, si riferisce ad una figura di amministratore non più giovanissimo ed in possesso di un curriculum di studi medio-alto. Anche nell’impossibilità di comparare questi dati con quelli degli “altri” amministratori con cui i nostri intervistati si trovano ad operare nelle rispettive amministrazioni, si può ragionevolmente osservare come quanti si occupano di immigrazione compongano un ceto politico-amministrativo culturalmente non sprovveduto ed, anzi, in possesso di un bagaglio cognitivo e di esperienza tutt’altro che trascurabile.

Tab. 1 - Titolo di studio degli amministratori

	Frequenza	% sul totale
Non indicato	1	0.7
Scuola dell'obbligo	7	4.8
Diploma di avviamento	5	3.4
Diploma di scuola media superiore	63	43.2
Laurea	70	47.9
Totale	146	100.0

In questo senso, il fatto che il 23.5% sia in carica da meno di un anno e che un altro 24.7% lo sia da meno di due anni non deve trarre in inganno.

Non si tratta di giovani alla prima esperienza pubblica, culturalmente sprovveduti: il dato attiene invece in primo luogo al ricambio che numerose amministrazioni hanno registrato negli ultimi anni. L'eventuale inesperienza riguarda quindi principalmente la sfera amministrativa, più di quella sociale in genere.

Vedremo come questo dato non sia privo di implicazioni nella valutazione degli atteggiamenti soggettivi di fronte al problema immigrazione, ma certo tra queste implicazioni non compaiono quelle che potrebbero far parlare di soggetti culturalmente e socialmente privi di risorse.

Del resto, se si guarda alla professione degli intervistati (Tab. 2) appare come anche la sfera amministrativa rappresenti pur sempre un ambito significativo dal punto di vista dell'esperienza soggettiva: oltre il 37% del campione è dipendente pubblico.

Tab. 2 - Professione svolta degli amministratori

	Frequenza	% sul totale
Non indicato	1	0.7
Imprenditore	5	3.4
Commerciante	5	3.4
Libero professionista	26	17.8
Artigiano	1	0.7
Dipendente Pubblico	55	37.7
Dirigente di impresa privata	11	7.5
Impiegato di impresa privata	14	9.6
Dipendente di impresa agricola	1	0.7
Tecnico	1	0.7
Operaio	3	2.1
Casalinga	1	0.7
Pensionato	13	8.9
Altro	9	6.2
Totale	146	100.0

Il che significa che, se pure non attraverso incarichi formali di governo, la maggior parte degli intervistati ha avuto modo di socializzarsi all'“ambiente” della pubblica amministrazione, cioè alle sue procedure, alla sua divisione del lavoro, ai suoi ruoli, ecc..

Naturalmente, se questo avvalora l'ipotesi di un personale politico non alle prime armi nel rapporto con la pubblica amministrazione, certo qualifica almeno in parte il senso di questo rapporto: una socializzazione per via burocratica, cadenzata sulle procedure e i tempi della carriera di funzionario e in ogni caso “filtrata” da una logica che non può non privilegiare il “punto di vista” della macchina amministrativa.

L'altra area lavorativa maggiormente rappresentata è quella della libera professione, ma la quota di questi lavoratori autonomi è relativamente modesta (17.8%) e in ogni caso inferiore a quella registrata nella rilevazione effettuata lo scorso anno, nel corso dell'analogo ricerca promossa dal CNEL sugli amministratori delle "piccole città".

Uno sguardo alle caratteristiche territoriali dei comuni in cui operano i nostri amministratori fornisce ulteriori ragguagli.

Suddividendo per macro-aree i territori dei comuni presso cui è stata effettuata la rilevazione, si ottiene la seguente ripartizione:

Tab. 3 - Ripartizione degli amministratori per macro-area

	Frequenza	% sul totale
Nord-est	38	26.0
Nord-ovest	50	34.2
Centro	37	25.3
Sud e isole	21	14.4
Totale	146	100.0

Ciò che tuttavia appare più interessante è la distribuzione dei comuni per classi dimensionali. Quasi il 60% degli amministratori opera in comuni al di sotto dei 30 mila abitanti. Se si considera che i comuni con oltre 100 mila abitanti non raggiungono il 10% del campione, appare significativa la quota di amministratori che dichiara di ricoprire il proprio incarico a tempo pieno (36.5%). Non è compito di questa indagine avanzare riflessioni, per le quali mancano riscontri empirici, sul ruolo degli amministratori pubblici in generale, ma il dato appena rilevato sembra mettere in luce una caratteristica della nuova stagione amministrativa in Italia. La carica pubblica richiede un investimento in termini di impegno e di tempo superiore che nel passato. È ancora da ana-

lizzare quanto questo sia determinato da una crescita della complessità dei problemi da affrontare, anche in comuni di ridotte dimensioni, e quanto invece questo corrisponda ad un atteggiamento dei nuovi amministratori più orientato all'impegno diretto ed alla ricerca di un consenso meno episodico, tanto più in una situazione di ricambio delle amministrazioni locali. Resta però il fatto che la quota rilevante di quanti si occupano a tempo pieno della pubblica amministrazione va tenuta presente come dato che riconferma e rafforza la centralità degli amministratori locali nel panorama multiforme della periferia italiana. I nostri dati, insomma, sembrano portare ulteriori argomenti a sostegno non solo dello storico policentrismo dello sviluppo nazionale, ma anche del ruolo che in questa varietà localista giocano i pubblici amministratori. E questo a prescindere da ogni considerazione valutativa circa gli effetti di questo ruolo, ma limitandoci solo a rilevarne il peso. Il fatto poi che gli amministratori qui considerati siano in maggioranza assessori alle politiche sociali, un settore cioè che solo indirettamente interessa le politiche di sviluppo, estende questa riflessione al sistema di protezione sociale: la crucialità dell'amministratore locale nel rapporto tra istituzioni e cittadini non si gioca esclusivamente sul versante delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione, ma anche in via non marginale su quello del sistema di sicurezza sociale.

“CONTATTI” CON IL PROBLEMA

I modi attraverso cui “si entra in contatto” con un problema non sono indifferenti ai modi con cui quel problema viene poi affrontato. Prima ancora, i punti di contatto rivelano un sistema di pratiche, di rapporti che agiscono in misura rilevante sul modo in cui il problema “viene costruito”.

Sotto questo profilo, un inciso merita di essere richiamato. Nei modi in cui si esplicita un intervento pubblico non incide il problema “in quanto tale”; una politica sociale non si presenta semplicemente come risposta ad un problema così come questo si presenta. Si spiega in questo modo la diversità di comportamenti da parte di amministrazioni interessate da problemi del tutto simili, o, viceversa, l'omogeneità di comportamenti tra amministrazioni chiamate ad affrontare problemi

all'apparenza completamente differenti. Detto altrimenti, la semplice constatazione "oggettiva" dei problemi sul campo non è sufficiente a spiegare la natura delle politiche che vengono messe in atto. Questa sorta di "rispecchiamento" per cui le amministrazioni si comporterebbero in un certo modo perché la società presenta "quel" tipo di problemi non corrisponde ai modi concreti con cui agiscono le amministrazioni.

È vero invece che la pratica di queste ultime è il risultato di un "trattamento" del problema tutto interno all'amministrazione stessa, dove pesano la sensibilità dei soggetti interessati, il tipo di interazione tra molteplici attori, il diverso peso negoziale tra settori dell'amministrazione, ecc.. In definitiva, quello con cui si ha a che fare è sempre un problema in qualche misura "costruito" e dai modi in cui questa costruzione si realizza dipendono in buona parte le "soluzioni" che verranno adottate.

Ebbene, come si diceva, i modi con cui si entra in contatto con il problema fanno già parte del processo di costruzione del medesimo.

È interessante al riguardo osservare come l'ambito in cui ai nostri amministratori più frequentemente capita di aver a che fare con i problemi dell'immigrazione straniera sia quello dell'associazionismo (29.5%).

Tab. 4 - Ambiti di contatto con il problema immigrazione

	Frequenza	% sul totale
Non indicato	9	6.2
In Giunta	33	22.6
In Consiglio comunale	2	1.4
Tra amici	13	8.9
In incontri con associazioni	43	29.5
In convegni	14	9.6
Alla televisione	22	15.1
Nella quotidianità	6	4.1
Altro	4	2.7
Totale	146	100.0

È un punto di contatto col problema importante perché compensa in qualche modo quella visuale tutta interna al punto di vista dell'amministrazione che abbiamo rilevato parlando della collocazione lavorativa di funzionario pubblico della maggior parte degli intervistati. Se la principale fonte di messaggi sull'immigrazione straniera è rappresentata dalle associazioni del privato sociale, non è azzardato ipotizzare che da parte dei nostri amministratori vi sia una sufficiente apertura nei confronti di "emittenti" non banali, esse stesse portatrici di una visione non amministrativa del problema, in fondo i soggetti già orientati alla costruzione di relazioni positive tra autoctoni e popolazioni immigrate.

Peraltro, l'altro ambito in cui gli intervistati maggiormente entrano in contatto con il problema, le riunioni di giunta (22.6%), è lì a testimoniare che l'"ascolto" presso le associazioni non è fine a se stesso, non rappresenta per lo più una pratica circoscritta esclusivamente all'interesse soggettivo dell'amministratore, ma ha riflessi nell'iniziativa pubblica delle amministrazioni.

Poco o per nulla rilevanti appaiono invece quegli ambiti della quotidianità rappresentati dai colloqui con amici, con colleghi di lavoro o quei momenti più formali, ma non immediatamente operativi, come i convegni pubblici. Potrebbe essere un indicatore del modo in cui di recente si è modificato il problema nella percezione pubblica: un problema che non costituisce più "argomento" delle conversazioni informali della quotidianità, non perché scomparso come problema, ma perché privo di informazioni aggiuntive (per la maggioranza dell'opinione pubblica) tali da renderlo oggetto di interesse quotidiano.

Problema inoltre che, proprio perché discorsivamente "vecchio", eppure ancora problema, richiede di essere affrontato operativamente e non più nei momenti ormai canonici del convegno pubblico, del seminario di studio, ecc.

Stiamo ovviamente parlando della percezione degli intervistati, e per di più della percezione "media", che non considera cioè in maniera puntuale e localizzata la percezione di quelle aree dove il problema dell'immigrazione entra invece in maniera drammatica nel vissuto quotidiano delle popolazioni locali, come anche recentemente hanno docu-

mentato le cronache. Ma proprio perché si tratta di un dato che coglie nella sua dinamica generale la modificazione della percezione collettiva, la riflessione presenta un certo interesse sul piano delle macrotrasformazioni del costume.

Senza enfaticizzare i nostri dati e a costo di qualche semplificazione: l'immigrazione straniera appare sempre meno come "argomento" (di conversazione quotidiana e di dibattito pubblico) e sempre più come "problema" che ha nelle sedi istituzionali (la Giunta comunale) e dell'associazionismo i luoghi elettivi in cui essere "trattato" attraverso concrete misure e provvedimenti. È probabile che un'indagine condotta su un campione di italiani dia risultati diversi (ad esempio, che almeno in certe aree l'immigrazione costituisca un argomento molto sentito nelle conversazioni informali, o che vi sia ancora bisogno di convegni pubblici su questo tema), ma questo nulla toglie alle nostre argomentazioni.

Ciò che qui si discute infatti non è il sentire comune di fronte all'immigrazione, ma il modo in cui il problema viene "costruito" e quindi trattato dalle amministrazioni. Limitatamente a quest'ambito sono da prendere le nostre conclusioni. Senza peraltro dimenticare che le immagini veicolate dalle amministrazioni attraverso la loro azione costituiscono una parte tutt'altro che trascurabile nella costruzione di quel sentire comune.

Una conferma, seppure in negativo, del passaggio da argomento a problema da affrontare operativamente viene dal fatto che la pratica amministrativa esaurisce l'impegno della maggior parte degli amministratori sull'immigrazione. Il 54% degli intervistati infatti dichiara di non occuparsi del problema al di fuori dell'incarico ricoperto in amministrazione.

E tra coloro che fuori dell'amministrazione si fanno carico del problema, la maggior parte lo fa a titolo personale (26%), e solo in misura minore come membro di partito o di un gruppo di volontari. Viene in questo modo confermata la preminenza della sede istituzionale come fonte di socializzazione al problema da parte degli amministratori. Così come la maggioranza di essi sente parlare di immigrazione soprattutto in Giunta, allo stesso modo soprattutto in Giunta ne parla: il tema è in

primo luogo materia di decisione pubblica, il suo ambito preminente di conversazione lo attesta.

Al contempo, se, come si è visto, le associazioni locali rappresentano per gli amministratori un buon punto di contatto col problema, ciò non presuppone la partecipazione attiva alla vita di qualche gruppo. Solo il 12.3% degli intervistati, infatti, si occupa in questo modo di immigrazione.

Per i nostri amministratori, l'associazionismo, più che un'occasione di partecipazione personale, rappresenta un "segnale" del problema, un ambito da cui si dipartono messaggi da intercettare per poi elaborare soluzioni appropriate nelle sedi istituzionali. Queste ultime sono le vere sedi di partecipazione, quelle entro cui il problema assume compiuta fisionomia pubblica tramite l'adozione di interventi amministrativi.

Non è da trascurare l'impegno a titolo personale, al di fuori cioè di partiti, associazioni e movimenti. In quel 26% che sviluppa questa forma di impegno, si collocano con tutta probabilità quanti dichiarano di aver migliorato i propri rapporti con gli immigrati partecipando con loro a iniziative ed ambienti comuni (19.2%).

In generale, a detta degli intervistati, i rapporti personali tra amministratori e immigrati risultano migliorati nel corso dell'ultimo anno, o almeno si sono mantenuti costanti. Non pochi (quasi il 10%) hanno anche sviluppato rapporti di amicizia; solo una quota esigua (14.4%) dichiara di non conoscere personalmente immigrati stranieri, mentre praticamente inesistenti sono i casi in cui le relazioni personali si sono nel frattempo deteriorate.

LE RAPPRESENTAZIONI DEL PROBLEMA

Entriamo ora più in dettaglio a vedere come queste forme di contatto con il problema e questi ambiti di partecipazione si traducono in immagini del problema stesso, come cioè le modalità di impegno degli amministratori su questo terreno danno luogo a diversi modi di vedere lo stesso tema.

La prima macroevidenza è rappresentata dal fatto che vi è pressoché unanime valutazione nel ritenere l'immigrazione straniera come un fenomeno di lungo periodo. Sia per ciò che riguarda la propria area, sia per ciò che riguarda l'Italia nel suo insieme. Ciò che fino a qualche anno addietro poteva ancora sembrare un argomento controverso, se cioè l'immigrazione costituisse un fenomeno contingente, magari amplificato dai mezzi di comunicazione oppure un aspetto strutturale della società italiana per gli anni a venire, appare oggi, nella consapevolezza degli amministratori, definitivamente sciolto. Le illusioni sono finite e, come si è visto, anche l'interesse a farne oggetto di pura conversazione pubblica.

Il problema si impone con una materialità che reclama interventi concreti e che in ogni caso non possono più essere confinati entro i limiti dell'emergenzialità e del breve periodo. Tanto più interessante appare questa constatazione alla luce di un panorama nazionale in cui ancora si fatica ad uscire dai binari consolidati dei provvedimenti emergenziali e in cui il tema dell'immigrazione regredisce nella scala di priorità dell'agenda politica.

A ben vedere è un paradosso: ad una presa d'atto del carattere strutturale e irreversibile del problema migratorio corrisponde una sottovalutazione delle politiche e delle risorse da dedicare per affrontarlo.

I riscontri di questa consapevolezza degli amministratori non mancano nei loro giudizi. Il 44.5% avverte una crescita seppure contenuta degli immigrati sul proprio territorio, mentre per un 6.8% si è di fronte ad una forte crescita. Questo a fronte di un 77% che considera abbastanza o molto rilevante la presenza di stranieri nella propria area.

In generale, si può riscontrare quindi una diffusa percezione circa il fatto che il problema, almeno dal punto di vista quantitativo, si è aggravato. Questa considerazione merita però una specificazione. Un esame più dettagliato mostra che non è la quantità in valore assoluto degli immigrati quello che gli amministratori mettono alla base della loro valutazione. Ben più importanti appaiono a loro altri due indicatori: la crescita in poco tempo ed il numero degli irregolari sull'insieme della popolazione immigrata.

Tab. 5 - Causa della difficoltà degli immigrati

	Frequenza	%
Non indicato	9	6.2
La quantità di immigrati	19	13.0
La loro crescita in poco tempo	32	21.9
La presenza di nazionalità diverse	8	5.5
L'aumento degli irregolari	30	20.5
L'aumento dei nuclei familiari	7	4.8
La concent. in pochi centri urbani	13	8.9
Una elevata mobilità territoriale	19	13.0
Altro	9	6.2
Totale	146	100.0

Il primo indicatore introduce una variabile che meglio delle quantità in valore assoluto contribuisce a spiegare il malessere delle popolazioni locali di fronte al processo immigratorio: il tempo. È il fatto che una consistente ondata immigratoria si sia realizzata in poco tempo a costituire problema, ancor più della stessa ondata in quanto tale. Costatare l'insorgere di un problema in maniera repentina è ciò che genera disorientamento, perché in questo modo si è posti di fronte a incombenze di fronte alle quali ci si scopre impreparati. Sappiamo poi quanto la valutazione del tempo in cui la trasformazione è avvenuta possa essere a sua volta diversa a seconda dei soggetti, essendo quella valutazione per lo più influenzata non dall'analisi di dati empirici ma dall'esperienza concreta, quotidiana dei soggetti. Ma proprio questo costituisce la forza dell'argomento secondo cui "gli immigrati sono aumentati di molto in poco tempo": l'esperienza di vita condivisa discorsivamente con gli altri membri della comunità locale. Per comprendere la percezione che i soggetti hanno del fenomeno immigratorio, i dati di flusso appaiono poca cosa al cospetto della velocità con cui le immagini del problema circolano e pre-formano le opinioni in materia. Introdurre la varia-

bile tempo nelle loro valutazioni significa da parte degli intervistati volta a volta, segnalare il proprio disorientamento sulle misure da adottare, dar voce all'allarme delle popolazioni che essi rappresentano in quanto amministratori, erigere un'autoassoluzione per le difficoltà ancora da risolvere, fondare su basi realistiche (perché si va oltre il dato banale della crescita in valore assoluto) il problema migratorio in sede locale. Un complesso di atteggiamenti si cela dietro l'apparente "oggettività" di una constatazione quantitativa. Ma ciò che più conta è che questi atteggiamenti entrano nella rappresentazione pubblica prima a indirizzare le decisioni amministrative, poi a giustificarle. Niente di anomalo, beninteso (quelle decisioni possono anche essere buone, il ragionamento non cambia); si tratta di saperlo nel momento in cui si valutano le politiche concretamente adottate.

Il secondo indicatore che specifica la valutazione di generale aggravamento della situazione, e cioè l'aumento del numero di irregolari, in fondo non fa che esplicitare la natura del problema migratorio in quanto tale. Dietro l'apparente articolazione dell'analisi ("il problema non è la quantità in valore assoluto, ma l'aumento degli irregolari"), in fondo non si fa altro che avanzare un ragionamento tautologico: se ci sono difficoltà a considerare gli stranieri in quanto cittadini regolari è perché ci sono gli irregolari. E in che altro consiste infatti il problema dell'immigrazione straniera, se non nella scarsità delle risorse di cittadinanza per tutti? Il problema non è certo rappresentato da quanti, in possesso di permesso di soggiorno, lavorano regolarmente, dispongono di un alloggio e magari si sono anche ricongiunti con i propri familiari. Del resto, considerare gli irregolari come un problema a parte nel più generale problema dell'immigrazione costituisce da sempre un artificio retorico per omologare alla condizione di irregolare tutta la gamma di situazioni di cui si compone l'universo degli immigrati.

Non è questo l'intento dei nostri intervistati, considerato l'impegno da questi profuso, ma, di nuovo, gli stereotipi sul problema non sono mai appannaggio di qualche categoria particolare; al contrario, una volta formati, questi stereotipi arrivano a formare una generica "opinione pubblica" che non manca talvolta di influenzare anche i meglio intenzionati.

Se, dunque, in generale gli intervistati tendono ad attribuire le difficoltà di integrazione degli immigrati principalmente al loro aumento in poco tempo ed alla crescita degli irregolari, l'articolazione delle risposte per macro-aree fornisce qualche particolare aggiuntivo.

Tab. 6 - Motivazione delle difficoltà suddivise per aree

	Nord Ovest		Nord Est		Centro		Sud		Totale	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Non indicato	3	7.9	3	6.0	1	2.7	2	9.5	9	6.2
Quantità di immigrati	4	10.5	7	14.0	3	8.1	5	23.8	19	13.0
Crescita in poco tempo	10	26.3	10	20.	10	27.0	2	9.5	32	21.9
Nazionalità diverse	1	2.6	4	8.0	2	5.4	1	4.8	8	5.5
Aumento degli irreg.	11	28.9	11	22.0	3	8.1	5	23.8	30	20.5
Aumento dei nuclei fam.	-	-	6	12.0	1	2.7	-	-	7	4.8
Conc. nei centri urbani	2	5.3	3	6.0	7	18.9	1	4.8	13	8.9
Alta mobil. territoriale	5	13.2	3	6.0	7	18.9	4	19.0	19	13.0
Altro	2	5.3	3	6.0	3	8.1	1	4.8	9	6.2
Totale	38	100	50	100	37	100	21	100	146	100

Gli amministratori del Mezzogiorno si differenziano dagli altri per alcuni aspetti non secondari. Intanto sono quelli che in misura proporzionalmente maggiore insistono sulla crescita del numero di immigrati in senso assoluto, cioè indipendentemente dal fatto che ciò si sia realizzato in poco tempo. Anzi la crescita in poco tempo degli immigrati viene presa in considerazione dalla più bassa percentuale di amministratori. In secondo luogo, alla base delle difficoltà pongono in misura percentualmente più elevata il problema di una mobilità territoriale troppo elevata che ostacola i processi di integrazione sociale.

Non è difficile riscontrare in questi atteggiamenti il riflesso di problemi che connotano in maniera particolare l'immigrazione nelle aree del Mezzogiorno. La presenza degli immigrati qui tende ad essere avvertita come problema quantitativo tout court: le difficoltà che incontrano l'accoglienza e l'integrazione sociale trovano immediata spiegazione nell'argomento più elementare disponibile alla percezione comune: "sono in troppi". L'esiguità del campione di amministratori meridionali non consente di generalizzare questo risultato oltre misura. Tuttavia non sembra azzardato ipotizzare che sul totale degli amministratori intervistati, quelli meridionali siano i più sensibili alle dimensioni assunte dal fenomeno migratorio. E questo, come sempre, prima ancora che sulla base di riscontri empirici (numero di arrivi, di residenti, di stagionali,...), si fonda sull'"immagine" socialmente condivisa del fenomeno, quella che deriva al senso comune dalla concreta esperienza di vita come cittadini e come amministratori delle aree del Sud; un'esperienza che si forma non già a contatto delle statistiche, ma in rapporto alle difficoltà a dare concrete risposte al problema. In questi casi, evidentemente, l'urgenza dei problemi tende ad annullare l'articolazione interna del fenomeno migratorio - il fatto cioè che molte sono le condizioni di immigrato - per concentrare invece l'attenzione sull'aspetto, quello dimensionale, più immediatamente percepibile, comunicabile, "trattabile" nel discorso pubblico.

L'altro aspetto sottolineato dagli amministratori meridionali - l'elevata mobilità territoriale degli immigrati - appare evidentemente connesso alle peculiarità dell'immigrazione straniera in queste aree: spesso aree di primo approdo e caratterizzate dall'elevata incidenza della manodopera stagionale sul totale delle forze di lavoro. Anche se non esiste un riscontro specifico nei nostri dati, una considerazione a margine può essere svolta circa il modo in cui queste peculiarità possono contribuire a formare le rappresentazioni del problema. In fondo, date queste caratteristiche dell'immigrazione nel Mezzogiorno d'Italia, si danno qui potenzialmente le condizioni perché, opportunamente affrontato, il problema possa suscitare immagini positive. Ci riferiamo al fatto che proprio l'elevata mobilità territoriale si presenta come l'aspetto strutturale che più di altri potrebbe conferire agli immigrati quello statuto di "soggetti migranti" che nella percezione comune normalmente

non viene considerato. “Migrante” si differenzia in misura sostanziale da “immigrato” perché si colloca “dalla parte del soggetto”, essendo invece l’immigrato nient’altro che l’immagine “dal lato della comunità ospitante”, l’immagine che si concentra sul punto terminale del percorso migratorio del soggetto. Considerare i soggetti in qualità di migranti significa porsi dal punto di osservazione di chi intraprende questo percorso, e concepire quest’ultimo non come un itinerario geografico ma come una biografia. Nella categoria di migrante il percorso migratorio è compreso dall’inizio, vi compare l’abbandono della propria terra, delle proprie relazioni, il “portarsi dietro” la propria cultura, il confronto con quelle degli altri, l’approdo a quella che potrebbe essere una prima tappa, la dipartita verso mete successive. La mobilità territoriale ne è parte costitutiva, proprio quella mobilità territoriale che caratterizza il processo migratorio nelle regioni meridionali, con la stagionalità dei loro lavori ed il loro essere punto di partenza verso nuovi approdi. Pur dentro la drammaticità dei problemi posti dall’arrivo di nuove popolazioni, il Mezzogiorno si trova, insomma, nella posizione migliore per maturare una rappresentazione del problema che non si limiti a considerare il punto di approdo (ed i relativi problemi), ma l’intero percorso migratorio come percorso biografico di individui e nuclei familiari portatori di proprie soggettività. Non ci sembra cosa da poco. Per ora, la mobilità territoriale, a quanto sembra, viene presa in considerazione solo per sottolineare le difficoltà che essa pone al processo di integrazione. Si può partire da questa considerazione, pur connotata negativamente, per lavorare attorno ad una diversa rappresentazione del problema.

Un’ulteriore osservazione sulla percezione quantitativa del fenomeno immigratorio. Circa il 70% degli amministratori ritiene che esista una “soglia di tolleranza” oltre la quale la presenza di stranieri genera tensioni sociali non più controllabili. Si tratta di una quota certamente rilevante e che riproduce, in questo caso appieno, lo stereotipo molto diffuso secondo cui le quantità prima o poi finiscono per entrare in contraddizione con le risorse di accoglienza socialmente disponibili. Ciò indipendentemente dalle misure e dalle azioni che è possibile adottare per fronteggiare il problema. Per quanti sostengono l’esistenza di una soglia è irrilevante la constatazione che mai alcun bilancio abbia stabilito una correlazione verificabile tra l’apparizione di un conflitto etnico e

una qualunque proporzione di popolazione straniera. Così come è per loro irrilevante il fatto che la relazione non può essere espressa in questi termini perché non c'è un ruolo invariante dei fattori fisico-spaziali. La nozione di soglia infatti presenta un'apparente autoevidenza ("il troppo è comunque troppo") che la rende credibile anche agli occhi di un pubblico selezionato e avvertito quale è un campione di amministratori. È questa apparente autoevidenza, ideologicamente fondata su una pretesa "oggettività" dei fattori fisico-spaziali e della "quantità" di risorse disponibili, a spiegare il successo di questa nozione nonostante le ripetute critiche fondate su riscontri empirici.

Uno sguardo ai problemi che secondo i nostri amministratori l'arrivo di stranieri avrebbe comportato nelle rispettive aree territoriali conferma il peso che assumono le diverse rappresentazioni del problema, ancor più dei riscontri "oggettivi" che considerano le dimensioni del flusso migratorio. Infatti, a fronte, come si è visto, di rappresentazioni che in parte condividono quegli stereotipi del senso comune che rafforzano preoccupazioni, se non proprio allarme sociale, gli amministratori forniscono un quadro dei problemi connessi all'immigrazione apparentemente di segno diverso.

Per quasi la metà (47.3%) degli intervistati la presenza di extracomunitari non ha comportato particolari problemi per la propria zona. E se si esclude "l'aggravamento del problema-casa" ed "il degrado abitativo" (che raccolgono mediamente attorno al 20% delle risposte) i problemi sollevati dall'immigrazione straniera sembrano tutti di modesta entità.

Sembra quindi di riscontrare una sorta di divaricazione tra valutazione della gravità dei problemi, tutto sommato pacata e, se non all'insegna dell'ottimismo, certamente poco drammatica, e immagini del fenomeno migratorio, che risente di alcuni stereotipi formati dentro una rappresentazione socialmente diffusa improntata all'emergenzialità e al disorientamento di fronte alle trasformazioni repentine della società. Non si tratta di una schizofrenia. La questione riguarda invece quella sorta di "inerzia concettuale" che spinge a continuare ad utilizzare schemi di pensiero collaudati anche in presenza di valutazioni della realtà di segno diverso. Vedremo più avanti altri esempi di questa discrasia. Qui,

a proposito dei problemi segnalati dagli amministratori, merita di essere citato un aspetto che spesso rientra tra le preoccupazioni di quanti vedono il fenomeno immigratorio in termini di allarme sociale: quello dell'identità culturale.

È noto che il problema dell'identità costituisca un argomento controverso, tutt'altro che trasparente, a fronte della sua apparente semplicità. Basti pensare al fatto che l'identità culturale può sostenere argomentazioni sia a favore del confronto multietnico (ci si confronta a partire dalla propria identità culturale) che a favore del rigetto delle culture "altre" (le altre culture minacciano la nostra identità culturale).

Le risposte dei nostri amministratori sembrano non attribuire alcuna importanza all'identità culturale come problema. Solo 2 amministratori segnalano il fatto che la presenza di immigrati rappresenta una minaccia all'identità culturale locale. Sotto questo profilo l'atteggiamento degli intervistati appare totalmente estraneo a quell'approccio "culturalista" che: 1) assegna all'identità caratteri fondativi di originarietà e di naturalità, 2) vede ciascuna identità come un "dato" omogeneo al proprio interno e sostanzialmente fisso, 3) individua nel confronto con altre identità un pericolo per i fondamenti e l'omogeneità interna della propria identità.

È probabile che la posizione di amministratori contribuisca non poco ad elaborare una rappresentazione del problema che toglie legittimità a ipotesi culturaliste per concentrarsi pressoché esclusivamente sugli aspetti di "cittadinanza" (alloggio, servizi pubblici, lavoro,...). Doversi misurare con la materialità dei problemi connessi alla sussistenza certamente induce a mettere sullo sfondo gli aspetti problematici dell'interculturalità e a dare invece risalto agli aspetti della scarsità di risorse pubbliche a disposizione. E tuttavia non può passare inosservato il fatto che all'argomento principe di certo differenzialismo intollerante venga così radicalmente tolto spazio da parte degli amministratori locali.

Una conferma di queste conclusioni può venire dalle risposte che gli intervistati danno a proposito delle "differenze" più rilevanti che secondo loro è dato riscontrare tra cittadini italiani e immigrati extracomunitari. Sia che queste differenze diano luogo a problemi di convi-

venza, sia che vengano viste come aspetti positivi, le percentuali di risposta si presentano sostanzialmente di modesta entità. In sostanza, il modo di vestire, di abitare, il rapporto con la pratica religiosa, con la morale, ecc., non sono se non in scarsa misura elementi che differenziano significativamente italiani e stranieri. E, se ne può concludere di conseguenza, non sono elementi che vanno ad intaccare in misura rilevante i rapporti tra i due universi di popolazione. In sostanza - e non è cosa di poco conto trattandosi di immigrazione extracomunitaria - le differenze più significative non sono tanto quelle di tipo “culturale”, quanto quelle che derivano dalle diverse capacità di accedere ai sistemi di protezione sociale.

Non bastassero questi dati, un’ulteriore conferma viene dalle risposte date alla domanda se è giusto considerare i diritti degli extracomunitari alla stregua dei diritti dei cittadini italiani, i cui risultati sono riportati nella tabella 7.

Tab. 7 - Opinioni sulla parità dei diritti tra immigrati e italiani

	Frequenza	% sul totale
Si, se rispettano le leggi italiane	136	93.2
Si, se si mantengono da soli	17	11.6
Si, se si adeguano ai nostri costumi	15	10.3
Si, se si adeguano ai valori locali	13	8.9
No, non è giusto	3	2.1

La stragrande maggioranza degli amministratori (93.2%) ritiene che, al fine di considerare alla stessa stregua i diritti degli uni e degli altri, sia sufficiente che gli immigrati “rispettino le leggi italiane”. Netamente minoritarie tutte le altre posizioni: l’“essere in grado di mantenersi da soli”, l’“adeguarsi ai nostri costumi”, l’“adeguarsi alla cultura e ai valori locali”.

La rappresentazione che gli amministratori si fanno del problema della convivenza tra popolazioni diverse mette dunque al centro la vo-

cazione all'universalismo del Welfare, cioè l'orientamento del sistema di sicurezza sociale a subordinare le identità (culturali, etniche, religiose, di genere,...) alla condizione di cittadino in quanto tale.

Ma se questo è il quadro dei problemi segnalati dagli intervistati, a cosa attribuire le difficoltà che incontrano gli immigrati? A questa domanda, va detto, hanno risposto anche molti tra coloro che non avevano segnalato problemi particolari per la propria zona. Ciò sta a significare che se complessivamente i piccoli comuni italiani non devono affrontare eccessivi problemi, questo non toglie che gli immigrati ivi residenti non possano vivere alcune difficoltà.

Tab. 8 - Cause delle difficoltà degli immigrati in Italia

	Frequenza	% sul totale
Difficoltà dell'economia locale	71	48.6
manca di iniziativa degli immigrati	16	11.0
Difficoltà burocratiche	37	25.3
Scarsa dotazione abitativa	103	70.5
Carenza di politiche	39	26.7
Scarsità dei servizi disponibili	24	16.4
Diffidenza dei cittadini italiani	39	26.7

Coerentemente con il quadro dei problemi, “la scarsa dotazione abitativa” emerge come la principale difficoltà (70.5%) che gli immigrati sono costretti ad affrontare. Seguono “le difficoltà dell'economia locale” (48.6%), quindi l'insufficienza delle politiche e della burocrazia (rispettivamente attorno al 26 e al 25%), ma anche “la diffidenza dei cittadini italiani” (26.7%).

Lo ribadiamo: mentre i problemi sopra segnalati si riferivano alle comunità locali, le difficoltà qui richiamate riguardano le popolazioni immigrate. È questo soprattutto a spiegare la differenza tra la modesta gamma di problemi che gli amministratori hanno indicato e la rilevanza

delle difficoltà appena richiamate. Come dire: allo stato attuale i problemi dell'immigrazione sono soprattutto i problemi vissuti dagli immigrati, più che i problemi vissuti dalle comunità locali di fronte all'immigrazione. È una nota di buon senso che se non altro serve a ristabilire le giuste proporzioni nella ripartizione del disagio, in un momento in cui il clima sociale si inasprisce a causa dei ripetuti episodi di intolleranza razziale.

L'elencazione delle difficoltà che gli immigrati devono affrontare non riserva sorprese rispetto ad altre rilevazioni sull'argomento.

Qualche osservazione è invece possibile avanzare non appena si articola il quadro per macro-aree.

Tab. 9 - Cause delle difficoltà degli immigrati divise per macro-aree

	Nord Ovest		Nord Est		Centro		Sud	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Diffic. econom. locale	20	52.6	13	26.0	22	59.5	16	76.2
Loro manc. di iniz.	4	10.5	9	18.0	2	5.4	1	4.8
Diffic. burocratiche	8	21.1	9	18.0	12	32.4	8	38.1
Scarsa dotaz. abitativa	29	76.3	40	80.0	28	75.7	6	28.6
Carenza di politiche	10	26.3	9	18.0	10	27.0	10	47.6
Scarsità servizi	5	13.2	8	16.0	5	13.5	6	28.6
Diffidenza citt. italiani	10	26.3	12	24.0	11	29.7	6	28.6
Altro	3	7.91	1	2.0	1	2.7	2	9.5

Ciò che appare, come in precedenza, sono le peculiarità territoriali. Di nuovo, il Mezzogiorno si differenzia dal panorama nazionale per diversi aspetti. In primo luogo appare che le difficoltà dell'economia locale vengono poste in cima alla scala dei problemi vissuti dagli immigrati. Per le altre ripartizioni territoriali non è così. Per gli amministratori meridionali, evidentemente, non è difficile trasferire anche nel campo dell'immigrazione straniera l'argomento che sta alla base del "ritardo" del Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

Ma il Sud presenta i valori più alti anche per altri tipi di difficoltà: la carenza di politiche e l'insufficienza della burocrazia, anzitutto. Una marcata propensione all'autocritica, si potrebbe dire, considerato che le risposte riguardano politiche e burocrazia delle amministrazioni locali. Ma anche in questo caso non siamo di fronte ad alcuna stranezza. Da sempre il dualismo Nord-Sud è avvertito come problema non solo economico, ma anche come problema di élites politiche, quelle meridionali, storicamente inadeguate a ricoprire un ruolo propulsivo nelle dinamiche di sviluppo e di modernizzazione di queste aree del paese. Al punto che tale consapevolezza può ormai comparire nelle dichiarazioni degli stessi rappresentanti attuali di quelle élites senza che ciò comporti problemi di autodelegittimazione. La critica di questo aspetto "storico" sembra ormai far parte del bagaglio politico degli amministratori locali ed è anzi proprio questa "lunga durata" del problema ad assolvere gli attuali amministratori ai propri stessi occhi.

Esattamente opposto il quadro fornito dagli amministratori del Nord-Est. Gli aspetti che nel Mezzogiorno vengono segnalati come i più critici, qui sono proprio quelli che apparentemente pongono i minori problemi. Sia le difficoltà economiche, come la carenza di politiche come anche le difficoltà burocratiche vengono segnalate dalle più basse percentuali di amministratori. Non sappiamo quanto sul giudizio fornito sulle proprie amministrazioni pesi un orgoglio locale che porta di fatto gli intervistati a negare che le insufficienze politico-amministrative siano alla base delle difficoltà degli immigrati. Certo è che il basso numero di coloro che individuano nei problemi economici dell'area le ragioni di queste difficoltà corrisponde a dati di realtà facilmente riscontrabili, oltre che a un'opinione diffusa a livello di senso comune: le regioni nordorientali sono quelle che in questi anni hanno fatto registrare le migliori performances in termini di crescita economica, di creazione di reddito e di occupazione. Non sorprende quindi il basso numero di segnalazioni su questo aspetto. Queste considerazioni sono anzi rafforzate dal fatto che proprio tra gli amministratori del Nord-Est compare la percentuale più alta, relativamente alle altre aree, di coloro che attribuiscono le difficoltà degli immigrati anche alla "mancanza di iniziativa" di questi ultimi. In altri termini - questo è l'atteggiamento sottostante - se nelle nostre aree non esistono rilevanti problemi di natura economica e

occupazionale, questo significa che una parte di responsabilità per le difficoltà vissute dagli immigrati è da attribuire agli stessi immigrati, i quali non si danno abbastanza da fare per cogliere le opportunità che sono disponibili.

Contestualmente a questa situazione, la causa principale dei problemi è vista in un aspetto di natura sostanzialmente extraeconomica: una dotazione abitativa “già scarsa per i cittadini italiani”. Se il problema dell'alloggio viene avvertito come il più importante in tutte le ripartizioni territoriali (tranne che nel Mezzogiorno), nel Nord-Est lo è ancora di più. Naturalmente, avendo a che fare con opinioni soggettive e non con dati quantitativi, ciò che a noi importa rilevare non è tanto la congruenza di queste opinioni con la situazione di fatto, quanto i significati sottostanti alle opinioni. Un atteggiamento generale volto a sottolineare il sostanziale benessere economico di queste aree e a lamentare, più che altrove, la mancanza di iniziativa da parte degli immigrati, sposta l'attenzione su quello che appare come il principale aspetto problematico della convivenza tra popolazioni diverse: il problema abitativo. Che si tratti di un problema di convivenza, cioè di un problema eminentemente sociale, cioè non strettamente legato allo stock di risorse alloggiative, può essere argomentato proprio dal fatto che sono le regioni più ricche a segnalarlo come problema in misura maggiore. In altre aree, per esempio nel Mezzogiorno o in aree metropolitane, la situazione potrebbe prestarsi ad altre argomentazioni.

Qui invece si può ipotizzare che l'argomento del problema alloggiativo sottintenda una tipica strategia discorsiva in base alla quale vengono presentati come problemi di disagio abitativo quelle che in realtà sono preoccupazioni legate alla coabitazione tra immigrati ed autoctoni. In questo caso, i fattori di allarme sociale legati all'insediamento territoriale di nuovi gruppi, finiscono per prevalere su altri criteri nella definizione delle priorità e delle urgenze da perseguire. Come nella tradizione delle politiche di trattamento dei poveri e dei marginali, questo insieme di rappresentazioni e di definizioni del problema tradisce finalità che non sono di natura strettamente abitativa, ma anzitutto sociale.

A conclusione di queste note sulla percezione del fenomeno immigratorio, le osservazioni salienti possono così essere riassunte:

- una percezione diffusa dell'irreversibilità del processo migratorio come fenomeno di lungo periodo,
- una rilevanza della dimensione territoriale come variabile cruciale per la comprensione dei differenti atteggiamenti. Ad esempio, per rilevare l'importanza, presso gli amministratori meridionali e del Nord-Est, della dinamica economica come dimensione esplicativa dei problemi che l'immigrazione solleva; o, ancora, per rilevare la diversa percezione degli amministratori sugli aspetti quantitativi del fenomeno;
- una scarsa propensione ad elaborare i problemi dell'immigrazione in termini "culturalisti" o genericamente identitari; e invece una più marcata accentuazione degli aspetti sottesi alla cittadinanza; la sostanziale marginalizzazione, quindi, di quell'atteggiamento "differenzialista" che nel bene e nel male caratterizza molta parte del dibattito attuale sulla "società multietnica";
- una divaricazione nella sottolineatura della gravità dei problemi a seconda che si parli delle comunità locali o dei soggetti migranti: nel primo caso, un generale atteggiamento che se non sottovaluta le difficoltà, certamente non le enfatizza e in ogni caso tende a collocarle in un quadro problematico "normale"; nel secondo, un atteggiamento che invece sottolinea in maniera marcata alcuni elementi di disagio, principalmente quello dell'alloggio; salvo poi inquadrare questi problemi, come è appunto nel caso del disagio abitativo, nei termini "sociali" della coabitazione tra popolazioni autoctone e immigrati piuttosto che affrontarli in termini di politiche abitative.

IL RUOLO DELL'AMMINISTRATORE

Essendo i nostri intervistati in larga maggioranza sindaci o assessori alle politiche sociali, di fatto occupano nelle rispettive aree un posto di rilievo nel determinare in un senso o nell'altro le politiche locali in materia di immigrazione. Di qui l'importanza di un esame del loro ruolo all'interno dell'amministrazione e delle loro valutazioni circa l'operato delle amministrazioni pubbliche in questo campo. Partiamo da questo secondo aspetto.

Dovendo giudicare l'operato della propria amministrazione, gli intervistati dividono le loro risposte in parti quasi uguali tra quanti ritengono che si sia fatto poco (o nulla) nel campo dell'immigrazione straniera e quanti sostengono che si sia fatto abbastanza (o molto). Questo atteggiamento ambivalente può essere meglio articolato se si osservano le risposte circa "i limiti" che la propria amministrazione incontra.

Tab. 10 - Cause dei limiti delle amministrazioni comunali

	Frequenza	% sul totale
Non ci sono limiti	12	8.2
Mancanza di fondi	63	43.2
Ostilità dell'opinione pubblica	6	4.1
Scarsa collaborazione tra amministrat.	4	2.7
Problema nuovo	21	14.4
Diversità tra politiche locali e sovra.	29	19.9
Complessità delle competenze	32	21.9
Carenza culturale generalizzata	27	18.5
Scarsità operatori	9	6.2
Mancanza appoggi istituzionali	13	8.9
Mancanza appoggi dell'associazion.mo	3	2.1
Altro	5	3.4
Non indicato	68	46.5

La "mancanza di fondi" rappresenta il vincolo principale cui deve sottostare un'amministrazione pubblica. Si tratta evidentemente di un rilievo che potrebbe valere per qualsiasi settore della pubblica amministrazione, non solo per quello delle politiche sociali o dell'immigrazione. Ma a caratterizzare in maniera più specifica le risposte degli amministratori sono gli altri due "limiti" su cui si concentrano gli intervistati: in primo luogo "la complessità delle competenze necessarie" e poi "le difficoltà a far coincidere le esigenze locali con disposizioni di livello

sovralocale”. Colpisce in particolare l’osservazione riguardo alle “competenze necessarie”. Sembrerebbe infatti testimoniare che presso una parte non marginale di amministratori locali è viva la consapevolezza che l’emergere di nuovi bisogni imponga un “apprendimento” da parte di chi a quei bisogni deve fornire risposte. Osservazione in sé banale, ma che se riportata da un congruo numero di amministratori locali finisce per assumere ben altro rilievo: perché allude ad una presa d’atto circa l’esistenza di nuove aree di bisogno, perché implicitamente ammette la propria impreparazione di fronte a compiti nuovi, perché esplicitamente prende atto che le competenze necessarie sono di tipo “complesso”, perché infine, parlando di competenze, antepone la necessità di un lavoro di apprendimento sulle qualità soggettive alla semplice constatazione delle difficoltà connesse alle condizioni “date” dell’ambiente.

Quanto poi alla difficoltà di ricondurre gli specifici problemi locali entro il quadro di disposizioni stabilite a livelli superiori, regionale e nazionale, ci si trova qui di fronte ad un aspetto della condizione di amministratore che già si è avuto modo di rilevare in altre occasioni: la sua “solitudine” di fronte al problema. Non perché sia il solo soggetto ad occuparsi di immigrazione (altri attori, si pensi all’associazionismo volontario, in molti casi “presidiano” da tempo questo campo d’azione). Quanto perché le amministrazioni locali, essendo per così dire l’“avamposto” delle istituzioni pubbliche sui temi del disagio e della convivenza, sono anche quelle su cui si scaricano inefficienze, ritardi e inadempienze di tutto ciò che sta “a monte” delle politiche per l’immigrazione. La solitudine dell’amministratore si manifesta in questo caso nella contraddizione tra la necessità di rispondere a problemi specifici, con carattere di “urgenza e l’assenza” di un quadro normativo soddisfacente, di una politica nazionale dell’immigrazione dai caratteri sufficientemente definiti e stabili nel tempo.

L’amministratore locale è lasciato “solo” proprio dall’amministrazione pubblica, prima ancora che dagli altri attori. E che questo riguardi i livelli superiori della pubblica amministrazione è confermato dal fatto che pochi sono coloro che lamentano una mancanza di collaborazione tra colleghi della stessa amministrazione o la mancanza di appoggi da parte di altre istituzioni locali.

L'atteggiamento degli intervistati sembra inoltre al riparo dalla critica che può essere loro mossa di cercare alibi nelle difficoltà ambientali. Infatti l'"ostilità dell'opinione pubblica" viene segnalata come ostacolo per l'iniziativa dell'amministrazione da un numero quasi irrisorio di amministratori. Proprio questo argomento, che normalmente viene portato a giustificare insufficienze e scarsa apertura degli interventi a favore degli immigrati, appare qui del tutto marginale; a conferma che lo sguardo critico dei nostri amministratori si rivolge principalmente ai propri limiti ("le competenze") e a quelli delle istituzioni di livello superiore. Lo stesso si può dire a proposito del bassissimo numero di coloro che lamentano "la mancanza di appoggi da parte di enti, gruppi ed associazioni". Anche qui, nessuna ricerca di alibi: i problemi non stanno nella scarsa collaborazione offerta da altri attori locali. Una conferma di questo è offerta dalle risposte alla domanda se nell'iniziativa a sostegno delle politiche comunali da parte di enti, gruppi ed associazioni si possono osservare cambiamenti (in positivo e in negativo) negli ultimi tempi. Ebbene, per ciascun ente, gruppo, associazione, la maggioranza degli intervistati ritiene non vi siano cambiamenti significativi (quindi, nemmeno in negativo). Nei casi in cui invece i cambiamenti sono stati rilevati (soprattutto nel caso delle associazioni, delle parrocchie e delle istituzioni scolastiche) si tratta comunque di cambiamenti "in positivo".

Con buona sicurezza si può quindi affermare che se limiti vi sono stati nell'azione delle amministrazioni, questi non sono da imputare allo scarso sostegno ricevuto da altri attori locali, né ai timori che possono derivare dall'eventuale reazione negativa delle popolazioni di fronte ad un impegno troppo esplicito a favore degli immigrati.

I problemi, invece, come si è detto, stanno nell'incerta definizione di un quadro normativo e strategico a livello nazionale e nella consapevolezza dell'insufficienza delle proprie competenze di fronte all'emergere di nuovi bisogni.

Il principale effetto di questi limiti sulle politiche concretamente attivate, gli amministratori lo individuano in un impegno che si sviluppa solo dietro "l'urgenza di problemi contingenti" che porta le amministrazioni a "fare quello che possono". Anche in questo caso il dato inte-

ressante non è rappresentato dal problema in sé che viene sollevato (in questo caso, l'“emergenzialismo”), ma dal fatto che siano gli stessi amministratori a sollevarlo. La critica alla categoria dell'emergenza, sviluppata in questi anni da osservatori, associazioni, sindacati, rappresentanze straniere, aveva in effetti di mira principalmente l'operato delle amministrazioni. Erano queste le vere responsabili di un approccio al problema caratterizzato da quel misto di approssimazione ed occasionalismo che finiva talora per aprire più problemi di quanti non ne risolvesse. Evidentemente, questa critica è oggi condivisa anche dai soggetti tradizionalmente sotto accusa, i quali non se ne sottraggono, anzi la fanno propria e la rilanciano come problema all'attenzione pubblica.

La critica è nota. La categoria di emergenza indica un modello d'azione in cui la pubblica amministrazione attiva interventi di tipo assistenziale che confermano la condizione di marginalità delle categorie svantaggiate cui quegli interventi si rivolgono. L'emergenza ignora la complessità e la strutturalità dei fenomeni migratori, fornendo risposte settoriali svincolate da una visione generale dei problemi. In secondo luogo avvia una procedura di labelling (etichettamento) che conferma nel loro stato di deprivazione o di disagio le categorie che dovrebbero essere beneficiarie dall'intervento pubblico. In terzo luogo innesca processi di assistenzialismo e di “adagiamento” dell'utente del servizio in una condizione di accettazione passiva della sua situazione. Da ultimo, giustifica la parcellizzazione dell'intervento (si interviene esclusivamente là dove il fenomeno si è verificato): mentre si tratta invece di una realtà complessa che interroga e chiama in causa un intero territorio e non solo una sua piccola parte. L'emergenza, dunque, non si presenta come una razionale definizione di urgenze e priorità. È piuttosto il modo in base al quale un'amministrazione definisce i limiti entro cui il problema diventa “trattabile” per la stessa amministrazione. Questo significa che le politiche emergenziali non necessariamente presentano caratteri di episodicità, ma, al contrario, che si presentano con caratteri di permanenza e stabilità. Sarebbe cioè errato far discendere dall'emergenza, come necessari, giudizi di provvisorietà e di improvvisazione degli interventi. In realtà, l'emergenza rappresenta una costante del trattamento riservato a poveri e marginali. Ciò che appare contingente e provvisorio sono le concrete applicazioni di queste logiche ed i risultati

che dichiarano di perseguire, non i risultati effettivamente conseguiti.

Naturalmente non è detto che la critica all'emergenzialismo da parte degli amministratori sia supportata da queste argomentazioni, le quali si collocano su un piano discorsivo non immediatamente pratico. Più probabile invece che questa critica, generandosi dalla concreta esperienza amministrativa, si mantenga ad un livello di elaborazione empirico ma non per questo più povero di consapevolezza e di radicalità.

Se complessivamente il giudizio sull'operato delle amministrazioni si condensa nella critica all'emergenzialismo, i cambiamenti in positivo rispetto al passato non possono che essere, a giudizio degli intervistati, tutto sommato di modesta entità. Il cambiamento più rilevante osservato dagli amministratori riguarda la promozione di un maggior collegamento tra i soggetti che già intervengono sull'immigrazione (parrocchie, volontariato,...). Non si va molto oltre, se si eccettua una maggiore pressione per "sollecitare la definizione di un quadro normativo più certo". Ma per tutto ciò che riguarda interventi più incisivi come il sostegno alla formazione di rappresentanze straniere, il supporto all'incontro tra le parti sociali, l'investimento in risorse di personale interno all'amministrazione, l'iniziativa delle amministrazioni locali, a giudizio degli stessi amministratori, si discosta di poco rispetto al recente passato.

Dopo aver considerato le valutazioni che gli amministratori danno del proprio operato, possiamo ora ad analizzare l'operato in quanto tale, almeno così come emerge dalle risposte degli intervistati.

Quali che siano le attività effettivamente messe in campo dalle amministrazioni, la prima osservazione da fare è che i singoli amministratori (lo ripetiamo, sindaci e assessori alle politiche sociali, principalmente) presentano un elevato dinamismo su uno spettro molto ampio di iniziative, almeno a livello di proposte da avanzare in giunta o in qualche commissione consiliare. In effetti dalle dichiarazioni degli intervistati appare che molti amministratori hanno avanzato proposte sui più diversi aspetti della condizione di immigrato: dall'alloggio alla formazione professionale, dai centri di prima accoglienza all'organizzazione di feste, concerti, ecc.

Anche dalle proposte avanzate, il problema dell'alloggio conserva un posto di preminenza nella lista dei problemi che un amministratore deve affrontare. Non a caso le proposte di apertura di centri di accoglienza e di convenzionamento con privati per la destinazione di alloggi raccolgono un considerevole numero di risposte. Ma non è solo questo. Anche l'ambito della comunicazione riveste un'importanza non secondaria: le proposte di organizzazione di feste, dibattiti, ecc., di apertura di sportelli per l'informazione, di formazione alla lingua italiana, raccolgono tutte insieme il maggior numero di risposte.

Va detto tuttavia che l'attenzione agli aspetti comunicazionali non sembra mettere capo ad un approccio "culturalista", come invece accade frequentemente a chi affronta i problemi dell'immigrazione in termini di "etnie", "pluralità di culture a confronto", "identità culturali", ecc. Fa da supporto a questo approccio un concetto, quello di etnia, che rimanda a identificazioni ed appartenenze primarie, che sostiene l'idea dell'esistenza di identità originarie che vengono mantenute e riprodotte anche nelle nuove condizioni di insediamento. L'etnia costituirebbe insomma una sorta di fondamento su cui vengono erette le relazioni sociali, il contenuto sostantivo dei problemi che da quelle relazioni scaturiscono.

Ebbene, come si è già avuto modo di rilevare, l'atteggiamento prevalente tra gli amministratori è quello che mette l'accento su risorse e diritti di accesso alla cittadinanza piuttosto che su valori, abitudini, costumi, lingua. Che sottolinea il valore di rappresentanze ed associazioni, piuttosto che di "comunità" etniche. Che promuove gli elementi di azione e di partecipazione piuttosto che quelli di identificazione e coesione, e così via.

È testimonianza di questo il numero di quanti dichiarano di aver promosso iniziative in giunta per la stipula di convenzioni con le organizzazioni del volontariato italiano e per il rafforzamento delle collaborazioni con altre istituzioni. La sottolineatura degli aspetti comunicazionali non allude ad alcuna retorica "multietnica", allo stesso modo in cui, come si è visto, le "immagini" di straniero non ammiccavano ad alcun "differenzialismo" di maniera. Quello che sembra stare a cuore della maggioranza degli amministratori è invece l'attivazione di processi co-

municativi tra diverse istanze decisionali, diversi ambiti di rappresentanza, diverse logiche d'azione (rappresentate da amministrazioni, volontariato, rappresentanze straniere,...). Ma di processi comunicativi intesi ad allargare gli spazi di accesso ai diritti di cittadinanza, prima ancora che di comunicazione "interculturale".

Resta il fatto che, a parte i gruppi e le associazioni locali, a fare pressione presso le amministrazioni pubbliche perché vengano attivati interventi nel campo dell'immigrazione, sono soprattutto gli stessi amministratori intervistati. C'è insomma un certo protagonismo dell'amministratore locale che si traduce in proposte e pressioni presso gli organi deliberativi e che meriterebbe una più estesa cooperazione da parte delle altre istituzioni e delle altre rappresentanze di livello locale.

Ma chi sono nelle intenzioni i beneficiari di queste proposte? Uno sguardo a questo aspetto non è tanto utile per verificare l'efficacia e l'efficienza degli interventi (per la qual cosa servirebbero altri strumenti di analisi). È invece utile per fornire ulteriori dettagli attorno al tema centrale della nostra riflessione, e cioè le rappresentazioni che gli amministratori locali si fanno del problema immigrazione. Infatti a seconda di coloro a cui determinate politiche si rivolgono, è possibile avanzare interpretazioni sulle immagini che ci si fa del problema che si intende affrontare.

Tab. 11 - A chi si rivolgono gli interventi dell'amministrazione

	Frequenza	%
Non indicato	5	3.4
A chi si insedia stabilmente	82	56.2
A chi risiede per breve tempo	6	4.1
A chi è di passaggio	13	8.9
A chi vuole tornare in patria	1	0.7
A nessuno in particolare	39	26.7
Totale	146	100.0

Anzitutto i dati mostrano che l'attività dell'amministrazione nel corso dell'ultimo anno si è rivolta principalmente agli immigrati che manifestano l'intenzione di insediarsi stabilmente (56.2%). In subordine, gli interventi non si rivolgono "a nessuno in particolare" (26.7%), nel senso che non hanno di mira categorie specifiche di immigrati, ma gli immigrati "in quanto tali". Nettamente minoritari sono gli interventi che riguardano soggetti connotati da una certa mobilità in entrata e in uscita (lavoratori stagionali, stranieri di passaggio, stranieri che intendono rientrare nei paesi di provenienza).

Incontriamo qui l'effetto pratico di una rappresentazione già messa in luce: quella che vede il processo migratorio come un fenomeno di lungo periodo e in certa misura "strutturale" della società italiana. Una rappresentazione di questo tipo è certamente la più corretta ed anche la più idonea a sostenere iniziative non viziate da emergenzialismo e caratterizzate invece da una certa continuità. E tuttavia può anche essere la rappresentazione che privilegia nei concreti interventi la "stabilità" degli stranieri rispetto alla loro "mobilità". In questo caso si finisce per confondere la strutturalità del fenomeno migratorio con una sua componente particolare, quella appunto degli "stanziali", dimenticando in questo modo che quella strutturalità continuerà ad essere composta da molte categorie di immigrati, tra le quali quelle più "mobili territorialmente" non sono la parte minoritaria.

Va ribadito con forza. Considerare strutturale e di lungo periodo il fenomeno dell'immigrazione è cosa diversa dal considerare tutti gli immigrati come stabilmente presenti su un dato territorio. È l'immigrazione nel suo insieme a rappresentare un problema stabile e costante, non i concreti soggetti migranti. I quali invece continuano a mettere in campo una pluralità di strategie di sopravvivenza, di progetti migratori, di condizioni esistenziali, irriducibili alla rappresentazione prevalente che li dipinge come lavoratori stabilmente residenti, oltre che stabilmente poveri, stabilmente marginali, ecc. La preferenza da parte dei nostri amministratori per politiche rivolte a quanti si insediano stabilmente sembra riprodurre e confermare questa rappresentazione omologante. Così come lo stesso significato assume la quota rilevante di interventi rivolti "a nessuno in particolare": l'immagine di una popolazione connotata

dal solo fatto di essere “immigrata”, senza altre caratterizzazioni, siano esse di lavoro, di mobilità, di provenienza, di composizione familiare, ecc. L’immigrato come soggetto “astratto”, privo di connotazioni esistenziali e quindi “oggetto” di politiche di settore (l’immigrazione come settore delle politiche sociali, per l’appunto).

Comunque si guardi questi interventi, quelli rivolti agli “stabili” e quelli rivolti all’universo indifferenziato degli immigrati, le politiche attivate dalle amministrazioni locali denunciano un basso livello di “specificazione”, cioè si presentano, ad un primo sguardo, poco “dedicate”. Più che categorie specifiche di immigrati, a rimanere esclusi sono i soggetti in quanto portatori di specifiche condizioni esistenziali. Dell’immigrato si finisce per considerare in questo tipo di politiche il solo fatto di essere presente su quel territorio, implicitamente assumendo in questo modo che presente lo sarà più o meno stabilmente.

Scendiamo ancora di più nel dettaglio di questa rappresentazione così come si delinea dall’analisi dei “beneficiari”.

Sotto questo profilo le politiche concretamente attivate possono essere lette attraverso due coppie di estremi. La prima è data dalla polarità globale/specifico, la seconda dalla polarità universale/particolare. La polarità globale/specifico descrive una graduazione ai cui estremi stanno da una parte, politiche che si rivolgono alla globalità della condizione di immigrato, cioè a tutti gli aspetti di svantaggio sociale dell’esperienza soggettiva (disagio abitativo, disoccupazione, malattia,...), all’altro capo, gli interventi che affrontano aspetti specifici di questa condizione, normalmente quelli ritenuti più urgenti o di più forte impatto sociale.

Nella polarità universale/particolare, un capo è dato dall’approccio che considera l’universalità della condizione umana, indipendentemente cioè dalle differenze di razza, di nazionalità, di etnia, di religione, ecc.; l’altro capo comprende invece azioni che favoriscono gruppi particolari di popolazione in ragione del verificarsi di condizioni di svantaggio e quindi di ineguaglianza nella distribuzione delle opportunità. È implicito che le politiche concrete non si collocano quasi mai sull’uno o sull’altro estremo delle due polarità, ma, piuttosto su un qualche punto intermedio più o meno prossimo agli estremi.

Tab. 12 - Interventi globali e interventi specifici

	Frequenza	%
Non indicato	7	4.8
Gli aspetti più gravi	100	68.5
La complessità degli immigrati	39	26.7
Totale	146	100.0

Sul primo aspetto, globale/specifico, gli amministratori dichiarano in larga maggioranza (68.5%) di aver privilegiato interventi che avevano di mira gli aspetti che volta a volta si presentavano come più gravi. Ciò significa che dentro la comune rappresentazione di immigrato senza connotazioni specifiche, prevalgono quelle immagini del problema che enfatizzano la settorialità dei problemi di cui gli immigrati sarebbero portatori. Casa, lavoro, salute: sono queste le specifiche connotazioni del problema, cioè aree-problema che definiscono i confini tra settori delle politiche più che connotare la condizione esistenziale dei soggetti. Non è tanto la condizione di immigrato nel suo insieme ad essere considerata, quanto la figura “astratta” dell’immigrato in quanto oggetto di politiche settoriali. Beninteso, non è questa una considerazione di tipo valutativo; di per sé, concentrarsi sui problemi più gravi invece che sulla globalità del problema non comporta alcunché di negativo: la validità o meno di una strategia è da vedere in rapporto alle singole concrete situazioni locali. E in ogni caso, questo tipo di considerazioni può essere tratto dall’analisi puntuale degli interventi che viene svolta nella seconda parte di questo rapporto. Qui importa solo rilevare come un’immagine omogenea e astratta di immigrato “in quanto tale”, cioè in quanto semplice residente in maniera stabile, non contraddice l’approntamento di politiche che differenziano i beneficiari in base alla gravità dei problemi: la differenziazione infatti riguarda i settori di politica sociale all’interno di ciascuno dei quali l’immagine di immigrato senza connotazioni specifiche si ripropone tal quale.

Per quanto riguarda la seconda polarità, universalismo/particolarismo, la maggior parte degli amministratori (58,9%) ha attivato interventi validi “per altre categorie svantaggiate (poveri, disoccupati, senza casa,...)” o “per tutti i cittadini”.

Tab. 13 - Interventi universalistici e interventi particolari

	Frequenza	%
Non indicato	7	4.8
Con interventi specifici	53	36.3
Come per altre categorie svantag.	58	39.7
Con interventi uguali per tutti	28	19.2
Totale	146	100.0

In maggioranza, cioè, le politiche conservano un contenuto di “universalismo” che accomuna nella medesima condizione di svantaggio sociale diverse categorie di cittadini. In questo caso, la figura “astratta” di immigrato trova forte sostegno in una rappresentazione del bisogno sociale in cui gli immigrati si trovano a condividere le stesse condizioni di deprivazione di altre categorie. Non c’è distinzione, ad esempio, tra immigrati e senza casa; la stessa condizione di bisogno abitativo li accomuna.

L’immigrato perde ulteriormente di specificazione, per rientrare in quel disagio “universale”, cioè che riguarda o può riguardare chiunque, da cui provengono gli “stessi” bisogni e le “stesse” domande.

Due possono essere gli atteggiamenti che sottostanno a questa posizione. Il primo è quello che sostiene politiche uguali per tutta l’area del disagio nella convinzione, motivata da ragioni di equità, che non debbano risultare privilegiate alcune categorie a scapito di altre. Il secondo, più “politico”, contempla la possibilità che politiche “particola-

ri” per gli immigrati possano venire interpretate come discriminatorie nei confronti delle altre categorie e riflette la preoccupazione di fornire in questo modo il pretesto per il formarsi di sentimenti reattivi nei confronti degli immigrati (del tipo: “invece di dare la casa ai nostri sfrattati, la danno agli immigrati”). In questo secondo atteggiamento, l’universalismo come posizione astrattamente egualitaria non riflette un orientamento necessariamente orientato all’equità ed alla cura degli interessi delle fasce più deboli.

Qui l’atteggiamento universalista riflette l’attenzione a prevenire forme di “discriminazione positiva” e tradisce preoccupazioni connesse alla coabitazione tra autoctoni e immigrati più che l’intenzione di porre mano alla condizione svantaggiata in quanto tale.

Se valgono le considerazioni svolte più sopra riguardo al fatto che il rischio di rigetto da parte delle comunità locali è avvertito dagli amministratori come poco rilevante, si può ragionevolmente affermare che l’orientamento universalista degli intervistati non è mosso da motivazioni “politiche” di mantenimento della pace sociale. Più probabile, quindi, che a orientare i nostri amministratori in questo senso siano motivazioni sinceramente rivolte a porre soluzione a condizioni di disagio là dove queste si presentano, nelle forme in cui si presentano, quali che siano i soggetti che le vivono.

A costo, come si è detto, di stingere le differenze, alla lunga invece determinanti, tra i soggetti stessi.

Un aspetto, a conclusione di queste osservazioni, merita di essere sottolineato. L’atteggiamento universalista, quello che auspica e promuove politiche “per tutti”, indipendentemente dalla nazionalità e avendo solo di mira lo stato di bisogno, si accompagna facilmente a quell’orientamento che tende a privilegiare i casi più gravi.

Se infatti incrociamo i dati sulle due polarità sopra illustrate, si può osservare che la maggior parte delle amministrazioni che hanno promosso interventi per gli immigrati a favore delle situazioni di maggiore disagio, invece che sulla condizione generale degli immigrati, lo hanno fatto avendo presente anche le condizioni di disagio di altre categorie di cittadini.

Tab. 14 - Globale/specifico; universale/particolare

	Non indicato		Gli aspetti più gravi		Condizione complessiva		Totale	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Non indicato	1	14.3	6	6.0	-	-	7	4.8
Con interventi specifici	2	28.6	36	36.0	15	38.5	53	36.3
Come altre cat. svantag.	-	-	41	41.0	17	43.6	58	39.7
Con interventi per tutti	4	57.1	17	17.0	7	17.9	28	19.2
Totale	7	100	100	100	39	100	146	100

Si può sintetizzare quindi la situazione in questo modo. Le amministrazioni locali tendono per lo più ad intervenire sugli aspetti più gravi della condizione di immigrato. Solo in via secondaria le politiche dell'immigrazione comportano interventi a tutto campo su tutti gli aspetti di questa condizione.

Ma intervenire principalmente sugli aspetti più gravi non significa necessariamente approntare politiche ad hoc per gli immigrati. Più frequentemente, anzi, gli interventi che si rivolgono alle situazioni più disagiate degli immigrati sono anche gli stessi di cui beneficiano i cittadini italiani che vivono nelle stesse condizioni.

LE FRONTIERE COME PROBLEMA DI POLITICHE SOCIALI

Consideriamo a conclusione di questa parte gli atteggiamenti degli intervistati nei confronti di quegli aspetti generali delle politiche dell'immigrazione che non dipendono direttamente dalle amministrazioni locali, ma che poi in sede locale si trasferiscono in maniera più o meno rilevante a seconda delle capacità di accoglienza che le comunità locali sono in grado di mettere in gioco.

Il primo di questi aspetti si riferisce al tema più tradizionale del dibattito politico attorno ai temi dell'immigrazione: quello del grado di "apertura" delle frontiere che dovrebbe o potrebbe essere reso possibile. Le diverse forme di contingentamento che a più riprese sono state proposte rientrano in questo ordine di problemi.

Il panorama delle opinioni degli amministratori si presenta piuttosto articolato, a conferma che quello della limitazione dei flussi di accesso in entrata costituisce tuttora un tema quanto mai controverso. E controverso lo è non solo sul discrimine che passa tra quanti sono favorevoli ad una maggiore apertura delle frontiere e quanti sono invece per una chiusura più o meno marcata. In realtà, le divergenze attraversano ciascuno dei due campi in maniera significativa, così che la discussione sembra oggi più orientarsi ai modi in cui rendere possibile un "certo" afflusso di popolazione straniera senza che ciò comporti un "carico" sulla società e sull'economia italiana eccessivo rispetto alle esigenze di sviluppo come rispetto alle possibilità di integrazione tra popolazioni diverse. In particolare, le opinioni sembrano divergere sulla "praticabilità" delle forme di contingentamento, in presenza di ostacoli di varia natura all'adozione di misure di natura restrittiva.

Le opinioni riflettono questa articolazione.

Tab. 15 - Accettabilità delle misure di contingentamento

	Frequenza	%
Non indicato	2	1.4
Si	29	19.9
Si, ma è inattuabile	19	13.0
Si, con coinvolgimento Enti locali	21	14.4
Si, ma con garanzie di inserimento	50	34.2
No, per difendere la libertà indiv.	23	15.8
No, bisogna chiudere le frontiere	2	1.4
Totale	146	100.0

Anzitutto, va detto che solo una minoranza ritiene impraticabile l'adozione di misure di contingentamento. In parte per "la complessità dell'iter richiesto", in parte (una parte pressoché irrilevante) perché "l'unica operazione è la chiusura delle frontiere". Intanto va quindi rilevata la posizione del tutto minoritaria di quanti sostengono la necessità di chiudere completamente le possibilità di accesso al territorio nazionale (1.4%). Se non altro, il dato conferma che le posizioni estreme, in questo caso nel senso della chiusura, appaiono superate dal livello di consapevolezza pubblica raggiunta attorno a questi problemi.

In secondo luogo, la maggior parte delle risposte sottolineano le condizioni locali in base alle quali è possibile introdurre forme di contingentamento. La principale di queste condizioni è data dall'esistenza di "garanzie di inserimento locale" degli immigrati: misure di contingentamento sono cioè accettate solo a fronte del fatto che quanti giungono in Italia possano concretamente trovare collocazione sociale e lavorativa. La sottolineatura della dimensione locale non è marginale in questa posizione: documenta della principale preoccupazione degli amministratori, quella per la quale le politiche nazionali non si trovino a scaricare i loro effetti traumatici su quel livello locale su cui essi, gli amministratori, sono istituzionalmente competenti. Atteggiamento che appare rafforzato da quelle risposte che addirittura subordinano la praticabilità delle misure di contingentamento al coinvolgimento degli enti locali nella decisione di adottare o meno quelle misure.

L'interesse di questo atteggiamento maggioritario non sta a nostro parere tanto nel riferimento alla praticabilità o meno delle diverse forme di controllo degli accessi. Sta invece nella sottolineatura delle prerogative che, a detta degli intervistati, dovrebbero essere riconosciute agli enti locali in quanto organi di governo territoriale che in ultima istanza risultano più esposti all'impatto sociale dei nuovi ingressi. Questa osservazione può essere estesa ad un livello più generale. Una politica nazionale dell'immigrazione non può prescindere dal consenso, ma anche dal contributo attivo, delle amministrazioni locali nella definizione delle sue linee guida. La varietà delle situazioni locali è di per sé ragione sufficiente a giustificare un ruolo di primo piano degli enti locali. Ma se anche così non fosse, occorrerebbe pur sempre tenere in considerazione

che un processo capillarmente diffuso come quello dell'immigrazione nel nostro paese può essere governato solo in presenza di programmi, risorse e forme di verifica che scaturiscono dall'attenzione che solo le istituzioni locali sono in grado di sviluppare in maniera capillare.

La preoccupazione degli amministratori circa gli effetti sul proprio territorio delle politiche nazionali accomuna la maggior parte degli intervistati, ma assume una diversa coloritura per coloro che appaiono più sensibili agli aspetti di natura quantitativa del fenomeno immigratorio. Se incrociamo le risposte sulla praticabilità delle forme di contingentamento con la percezione circa l'esistenza o meno di una "soglia quantitativa", le differenze emergono con chiarezza.

Tab. 16 - Esistenza di una soglia e accettabilità del contingentamento

	Non indicato		Sì		No		Totale	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Non indicato	-	-	2	2.0	-	-	1	1.4
Sì	2	40.0	23	22.5	4	10.3	29	19.9
Sì, ma inattuabile	-	-	12	11.8	7	17.9	19	13.0
Sì, coinvolgendo gli Enti loc.	1	20.0	14	13.7	6	15.4	21	14.4
Sì, con garanzie di inserim.	1	20.0	41	40.2	8	20.5	50	34.2
No, per la libertà indiv.	1	20.0	8	7.8	14	35.9	23	15.8
No, chiudere le frontiere	-	-	2	2.0	-	-	2	1.4
Totale	5	100	102	100	39	100	146	100

In particolare emerge il diverso atteggiamento riguardo alla “libertà individuale di ricerca del proprio benessere”. Tra quanti sostengono l’esistenza di una soglia quantitativa da rispettare per evitare traumi sociali, coloro che vedono il contingentamento come lesivo di quella libertà individuale appaiono in netta minoranza. Opposta la posizione di quanti non credono all’esistenza di soglie invalicabili: tra questi vi è il maggior numero di coloro che sostengono il principio della libertà individuale a ricercare le migliori opportunità di benessere.

Si può sostenere, insomma, l’esistenza di una correlazione inversa tra la posizione “liberista” di quanti vedono i flussi di popolazione come problema di aggiustamento tra domanda e offerta di opportunità e la percezione del pericolo rappresentato dall’approssimarsi ad una data quantità di immigrati, cioè ad una soglia di sicurezza. Quanto più forte appare questo rischio agli occhi dei soggetti, tanto meno si è disposti a dar credito all’argomento liberista secondo cui “deve essere riaffermato il principio della libertà individuale di ricerca del proprio benessere”.

Se in generale l’adozione di misure di contingentamento viene vista come subordinata ad un coinvolgimento delle amministrazioni locali, le ragioni in base alle quali concedere l’ingresso non sono solo, né prevalentemente, di tipo economico. A parte infatti quanti sostengono l’opportunità di concedere l’ingresso per ragioni di “lavoro continuativo subordinato” (63.7%), le altre ragioni di gran lunga prevalenti sono date dai “ricongiungimenti familiari” (61.6%), da “motivi umanitari” (55.5%) e da “motivi di studio” (54.1%). Solo in subordine vengono portati motivi come lo “svolgimento di un lavoro autonomo” o di un “lavoro stagionale”.

Il generale atteggiamento “possibilista” mostrato dagli amministratori sulla questione della chiusura/apertura delle frontiere non obbedisce quindi in via esclusiva a ragioni di ordine economico. Anche più importanti appaiono considerazioni di ordine sociale. Sembra quasi un messaggio lanciato dalle amministrazioni locali: la politica nazionale alle frontiere non può essere mossa solo da una valutazione della pressione esercitata sul mercato del lavoro a seguito dell’ingresso di nuove popolazioni. In una situazione di crescente apertura delle frontiere e di libera circolazione di merci, capitali e persone, si moltiplicano le varia-

bili da tenere in considerazione per valutare un'efficace politica dell'immigrazione. L'“Europa dei mercati” non rappresenta il solo spazio in base al quale delimitare i rapporti internazionali e sul quale ritagliare, da parte di una società nazionale, gli strumenti di inclusione/esclusione. L'“Europa del sociale” e, più in generale, le valenze sociali dei rapporti internazionali tout court devono entrare a pieno titolo nella predisposizione delle politiche nazionali.

Che i problemi del mercato del lavoro non siano il solo problema, e nemmeno il più importante, per l'accesso ai diritti di cittadinanza da parte degli immigrati, appare anche dall'atteggiamento generale circa la possibilità che i lavoratori extra-comunitari accedano a lavori per i quali i lavoratori italiani non sono disponibili. Quasi il 70% ritiene questa eventualità perfettamente legittima; percentuale che supera l'80% se si aggiungono coloro che ammettono questa eventualità una volta verificata l'indisponibilità di lavoratori italiani.

Non solo, ma oltre il 73% è d'accordo con la proposta, contenuta nella Disciplina della condizione giuridica dello straniero, che prevede la concessione della carta di soggiorno per un periodo di cinque anni all'immigrato che già svolge in Italia un lavoro subordinato da almeno cinque anni.

Sembrerebbe, dunque, da queste informazioni, oltre che dalle considerazioni più sopra esposte, che sia in declino, nella percezione degli amministratori locali, quell'immagine finora prevalente che assegnava all'immigrato uno statuto pressoché esclusivo di lavoratore. Si tratta indubbiamente di un passo in avanti nella considerazione pubblica dello straniero, anche se occorre cautela nel generalizzare questa riflessione. Svincolare l'immigrato dall'idea “necessaria” di lavoratore comporta aprire la condizione di straniero ad un ventaglio più ampio di significati, a immagini, in ultima istanza, più rispettose della molteplicità in cui si presenta quella condizione.

Quanto poi questa emancipazione dalla figura di lavoratore non comporti una conferma dell'altro stereotipo, quello che vede l'immigrato in quanto “povero” e “indigente”, è questione tutta da definire. E qualche segnale della sopravvivenza di questo stereotipo è già emerso nell'analisi delle politiche.

Resta il fatto che uno spazio più ampio per la costruzione di immagini più attendibili e meno stereotipate del fenomeno immigratorio sembra aprirsi, una volta messa in discussione l'ideologia "lavorista" che ha informato di sé le politiche sociali non solo rivolte all'immigrazione.

Le concrete politiche seguiranno tempi più lunghi di ridefinizione. Ma intanto, forse, almeno per quanto riguarda i modi in cui il problema viene raffigurato, il discorso è stato aperto.

PARTE SECONDA

LA POLITICA SOCIALE
DELLE PICCOLE CITTÀ
IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

PREMESSA

La nostra ricerca sull'immigrazione nelle piccole città italiane è partita avendo come obiettivo principale la ricomposizione di un quadro complessivo degli interventi politico-amministrativi messi in atto dai comuni nell'ultimo anno. Avendo già realizzato un'indagine di questo tipo nel 1993 in comuni dislocati in tutta la penisola (cfr. *L'erranza del migrare: L'immigrazione nella provincia italiana*, Documenti CNEL, N. 34, Roma 1993), cercheremo di fare anche un'analisi comparativa dei risultati, premettendo che non tutte le amministrazioni comunali coinvolte nella presente ricerca avevano partecipato alla precedente.

Questa parte dell'indagine integra il quadro di verifica generale e completa le informazioni raccolte in merito agli atteggiamenti culturali e agli orientamenti politici espressi dai pubblici amministratori in materia di immigrazione presentati nella prima parte di questo rapporto. Le attività e le politiche messe in essere dai comuni in materia di immigrazione nell'ultimo anno ci danno un quadro generale del grado di innovazione sociale che le amministrazioni locali hanno prodotto e mette a confronto gli obiettivi locali in materia e gli strumenti culturali e politici a disposizione delle autonomie locali nella più che mai attuale crisi del sistema di welfare e di riduzione delle risorse per la assistenza/previdenza sociale a livello nazionale.

La scheda di valutazione che abbiamo sottoposto agli amministratori era simile alla utilizzata nella precedente ricerca e toccava diversi ambiti di azione delle politiche sociali, come l'assistenza sanitaria, la

formazione, il problema degli alloggi e del lavoro, la rete di relazioni dell'amministrazione con la società locale, il coinvolgimento degli stranieri extracomunitari nelle politiche locali, le risorse umane ed economiche dedicate al problema immigratorio.

L'ambito nazionale è stato suddiviso in quattro macro-aree territoriali: il Nord-ovest (Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria), il Nord-est (Veneto, Trentino Alto-Adige, Friuli, Emilia Romagna), il Centro (Toscana, Marche, Abruzzo, Molise, Lazio, Umbria) e il Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) con lo scopo di disaggregare meglio le informazioni all'interno di contesti più omogenei dal punto di vista dello sviluppo economico-sociale.

Nonostante il numero di comuni chiamati a partecipare nella presente ricerca sia stato superiore a quello dello studio precedente, si è verificata una diminuzione (fatta eccezione per l'area del Nord-est) delle amministrazioni comunali che ci hanno risposto, come si mostra nella seguente tabella.

N. di comuni che hanno risposto			
	1993	1994	Differenza
Nord-ovest	26	22	-15.4%
Nord-est	25	26	+44.0%
Centro	20	20	--
Sud	33	9	-72.7%
Totale di Comuni	104	87	-16.3%

Una spiegazione per questa variazione negativa potrebbe essere ricercata nel fatto che gli amministratori locali, nel corso della prima ricerca, erano stati contattati direttamente dai nostri operatori, sollecitando e stimolando la loro partecipazione; questa volta invece, per una diversa scelta (motivata dal tempo a disposizione, dal numero più alto di comuni coinvolti, etc.), i questionari e le schede sono stati inviati tramite posta, contattando solo telefonicamente le amministrazioni locali.

Indubbiamente, il travagliato anno politico che ha vissuto il nostro paese, ai diversi livelli amministrativi, non può non essere preso in considerazione; infatti molte amministrazioni sono state alle prese con problemi di crisi dei vari governi locali, con problemi economici derivanti dal taglio delle spese sociali, etc., problemi contingenti che hanno, spesso, fatto slittare la problematica immigratoria agli ultimi posti della agenda di lavoro.

All'appello (compilazione della scheda) hanno risposto 87 amministrazioni comunali ripartite come si mostra nella tabella delle aree interessate.

Aree interessate

Area di riferimento	N. comuni interessati	% sul totale
Nord-ovest	22	25.3
Nord-est	36	41.4
centro	20	23.0
Sud e isole	9	10.3
Totale	87	100.0

Come si può notare, il Nord-est è l'area numericamente più significativa (36 comuni) e all'interno di questa più della metà (23% sul totale nazionale) corrisponde all'Emilia Romagna; nel Nord-ovest 13/22 comuni (14.9% sul totale) corrispondono alla Lombardia; dal Centro ci hanno risposto 20 amministrazioni, delle quali 8 corrispondono alla regione Toscana (9.2% sul totale nazionale); il Sud è presente solo con 9 comuni (10.3% del totale delle risposte), dei quali 4 corrispondono alla regione Campania.

Fra tutti i comuni considerati, 12 (13.8%) superano la soglia dei 100 mila abitanti, i comuni di medie dimensioni (da 15 mila a 50 mila abitanti) sono 28 (32.1%) e la parte più rappresentativa si trova nelle

amministrazioni più “piccole” (meno di 15 mila abitanti) che rappresentano il 35.6%. Questa disposizione generale ci mostra che la stragrande maggioranza (59 comuni, 67.7%) dei nostri interlocutori erano amministratori di centri urbani di dimensioni medio-piccole (fino a 50 mila abitanti) e ci potrebbe far pensare alla sentita necessità di queste amministrazioni locali - rispetto alle città più grandi con un più articolato meccanismo di rapporti interni ed esterni e, pertanto, con un accesso ai livelli sovralocali più facilitato - di evidenziare quale tipo di intervento istituzionale hanno messo in opera e quali carenze si sono trovati ad affrontare nell’istituzione di politiche locali in materia immigratoria.

La tabella seguente ci indica i comuni coinvolti nella ricerca secondo la popolazione residente.

Numero abitanti per comune

N. abitanti per comune	N. comuni	%
Fino a 15.000	31	35.6
da 15.000 a 30.000	13	14.9
da 30.000 a 50.000	15	17.2
da 50.000 a 75.000	7	8.0
da 75.000 a 100.000	9	10.3
oltre 100 mila	12	13.8

All’interno di questa distribuzione, il Nord-est è l’area con un numero più elevato di centri medio-piccoli (26 comuni, 29.9%), seguita dal Nord-ovest (16 comuni, 18.4%) e dal Centro (16 comuni, 14.9%). I centri medio-piccoli del Sud rappresentano solo il 4.6% (4 comuni) e questo non dovrebbe sorprenderci se pensiamo che in generale la dimensione media delle città meridionali è superiore a quella che troviamo nell’Italia del Nord e questo perché fra le ragioni storiche vi è sicuramente la necessità di ottimizzare la destinazione agricola del suolo con il conseguente superdimensionamento dei centri abitati. Questo si verifica soprattutto in Puglia, Sicilia e Campania.

La caratteristica generale prevalente dell'intervento delle istituzioni locali in materia di immigrazione è la continuità che rappresenta il 75.9% degli interventi a livello nazionale, e vede protagonisti indiscussi i comuni del Nord-est e del Nord-ovest. All'interno di questa tendenza, nell'area del Nord-est l'83.3% dei comuni attua interventi continuativi e nell'area del Nord-ovest il 72.7%.

Viceversa, i comuni del Sud predispongono alla pari sia interventi di carattere stagionale (33.3%) sia interventi di tipo continuativo.

Questo risultato ci chiama a riflettere sul carattere di stabilità che hanno assunto i flussi migratori soprattutto nelle zone del Nord e che corrisponde all'istituzione di politiche continuative non legate esclusivamente a fenomeni di stagionalità lavorativa. Il carattere continuativo degli interventi, però, nulla ci dice sulla sua progettualità e ordinarietà degli stessi e non ci fa presupporre che non siano istituiti con carattere di emergenza. Nel contempo, si spera che questo tipo di gestione costituisca il segno di un continuo allargamento del riconoscimento di diritti alla protezione sociale.

Notiamo un cambiamento, rispetto alla ricerca precedente, nelle caratteristiche delle politiche istituite dai comuni delle regioni del Centro che passano da una predisposizione stagionale degli interventi ad una evidente continuità (17 comuni, 85.0% sul totale di quest'area).

Anche per quanto riguarda le politiche assistenziali destinate ad alleggerire una condizione di particolare necessità quasi sempre economica (buoni pasto, vestiario, buoni viaggio, contributi per l'affitto, etc.) possiamo rilevare significative differenze territoriali. Si verifica un incremento generale a livello nazionale di tutte le politiche assistenziali istituite nell'ultimo anno, rispetto ai risultati della precedente ricerca, con un raddoppio del numero dei comuni che stanziavano contributi per l'affitto, i quali passano da un 24.0% ad un 48.3%. Un decremento significativo, però, si nota nel Nord-ovest dove da un indice di 192.5 si passa a quello attuale di 84.6.

Viene confermata la tendenza dei Comuni del Centro in cui largamente gli interventi assistenziali ricorrono l'erogazioni di contributi per

buoni pasto (13/20 comuni), passando così da un indice di 61.8 nel 1993 all'attuale 134.5, per l'affitto (11/20 comuni) e per buoni-vestiario, i quali da 0 passano ad un indice di 67.1.

Nel Nord-est si verifica una tendenza analoga con un aumento significativo dei buoni viaggio che incrementano proporzionalmente di 53.3 punti rispetto all'indice della ricerca precedente; mentre nelle altre due aree considerate gli interventi in questo settore spaziano in un più ampio ventaglio di iniziative che abbiamo raggruppato sotto la voce "altro" (orientamento-informazione, lavanderia, buoni libro, contributi per beni per la prima infanzia, assistenza legale, interpretariato, etc.).

Ecco la tabella di sintesi dei risultati.

Interventi assistenziali
(numeri indice, Italia = 100)

	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Buoni-pasto	48.3	75.3	109.3	134.5	45.9
Vestiario	14.9	61.0	130.2	67.1	148.9
Buoni-viaggio	11.5	158.2	120.8	---	96.5
buoni-affitto	48.3	84.6	115.1	113.8	45.9
Altri interv.	51.7	105.4	107.5	106.3	42.9

Questi dati positivi riguardanti gli interventi di assistenza sociale a livello individuale vengono affiancati da altrettanto positivi risultati sulla istituzione di iniziative più articolate in favore degli stranieri presenti, che vedono la messa in campo di diversi attori della società locale. Infatti, il 57.5% dei comuni intervistati destina contributi finanziari ad Enti od organizzazioni che si occupano di immigrati a vario titolo.

I Comuni del Centro rappresentano la percentuale più alta, e di fatto 15 su 20 comuni hanno risposto positivamente a questa domanda. La percentuale più bassa la troviamo al Sud dove “solo” il 33.3% dei comuni di quest’area (3 su 9) eroga contributi ad organismi esterni all’amministrazione comunale per la gestione o la predisposizione di iniziative per gli immigrati.

Se andiamo ad analizzare la distribuzione di questi contributi, notiamo che la percentuale più alta a livello nazionale (70%) è destinata ad associazioni italiane di volontariato, seguita dai contributi ad associazioni e cooperative di gestione di centri di prima accoglienza.

Questo dato riflette sicuramente la presenza capillare e fortemente incisiva su tutto il territorio nazionale delle forze del volontariato e del privato sociale, sempre più spesso coinvolte nella programmazione e nella gestione diretta dell’intervento sociale e non considerate più come puramente sostitutive dell’offerta dei servizi pubblici.

Però, questi stessi risultati (piuttosto asettici dal punto di vista dell’interpretazione) ci pongono di fronte ad una situazione che può avere una doppia chiave di lettura: una, quella tradizionale, che corrisponde alla pura e semplice delega dei servizi da parte delle amministrazioni locali; e l’altra, potenziale segno di un cambiamento della direzione di marcia del modello di politica sociale attuato dalle stesse amministrazioni, che implica il coinvolgimento politico delle organizzazioni del privato sociale nella programmazione e progettazione delle politiche territoriali, in grado di spostare la soddisfazione delle necessità sociali e del benessere dal livello istituzionale alla comunità locale.

La partecipazione della società civile nel quadro generale dell’organizzazione e della gestione delle politiche sociali, in funzione della urgenza di stabilire reti di relazioni e dell’esigenza di ricomporre il tessuto comunitario, ci sembra la più plausibile possibilità per affrontare le nuove forme di emarginazione sociale applicando questo nuovo principio di solidarietà sociale che potrebbe fondare una nuova concezione del *welfare*.

Contributi ad organismi esterni all'amministrazione
(valori percentuali)

	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Associazioni di volontariato it.	70.0	45.5	33.3	50.0	33.3
Associazioni miste	14.0	13.6	5.6	5.0	11.1
Associazioni di stranieri	16.0	9.11	1.1	10.0	--
Cooperative gestione centri accogl.	50.0	22.7	36.1	30.0	11,1
Cooperative miste	2.0	--	--	5.0	--
Cooperative di solidarietà sociale	20.0	9.1	13.9	15.0	--
Istituti scolastici	30.0	4.5	19.5	35.0	--

Come si può vedere, i comuni del Sud sono quelli che hanno destinato minori risorse finanziarie ad organismi esterni all'amministrazione locale, coprendo una gamma molto limitata di esperienze non istituzionali, anche se si verifica un incremento percentuale di 9.1 per le associazioni di volontariato e di 8.1 in favore delle associazioni miste (formate da italiani e stranieri), rispetto all'anno precedente. Inoltre, sono le amministrazioni comunali di quest'area quelle che meno ricorrono a stanziare fondi in bilancio per la voce immigrazione e fanno meno utilizzo dei contributi provinciali o regionali per la risoluzione dei problemi che i flussi migratori possono comportare.

Un calo significativo (-14.7%), rispetto ai risultati della ricerca precedente, lo notiamo per quanto riguarda i contributi agli istituti scolastici (scuole elementare, medie inferiori e superiori e istituti tecnici) nei comuni del Nord-ovest, contrastato con una tendenza altamente positiva nel Nord-est (+11.5%) e nel Centro (+20.5%).

La percentuale nazionale (50%) di comuni che erogano contributi per la gestione di centri di accoglienza è suddivisa in due sotto-voci: centri di prima accoglienza e centri di seconda accoglienza. Questo perché volevamo capire in quali realtà territoriali si era passati dalla fase di prima risposta alloggiativa emergenziale ad una fase di assestamento più definitivo e con maggiori possibilità di progettazione della soddisfazione del bisogno abitativo in termini sempre meno di transitorietà e con maggiori possibilità di integrazione nel territorio. A livello nazionale solo 6 comuni hanno istituito convenzioni con cooperative o associazioni per la gestione di centri di seconda accoglienza (12.0%), e la percentuale maggiore si riscontra nell'area del Nord-est (4 comuni su 36, 11.1%).

La partecipazione diretta delle associazioni straniere nella gestione di fondi comunali per l'immigrazione non è significativa, anche se notiamo un aumento rispetto all'anno precedente nei comuni del Nord-ovest e del Nord-est.

Le amministrazioni comunali che utilizzano i contributi provenienti dalle amministrazioni provinciali e regionali per il settore immigrazione rappresentano il 51.7% (45 comuni su 87), solo i comuni del Sud non utilizzano risorse economiche provinciali. Il 74.7% dei comuni intervistati destina all'immigrazione una voce nel bilancio locale.

Ecco il quadro riassuntivo.

Risorse economiche utilizzate (valori percentuali)

	Rif. % naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Stanz. in bilancio	74.7	63.6	88.9	80.0	33.3
Contrib. provinc.	12.6	4.5	13.9	25.0	--
Contrib. regionali	39.1	40.9	30.6	60.0	22.2
Contrib. da privati o enti	4.6	--	5.6	10.0	--

Nel Nord-ovest e nel Nord-est, gli stanziamenti in bilancio per l'immigrazione vengono effettuati soprattutto da città con meno di 15 mila abitanti (6 comuni nel Nord-ovest (42.9%) e 10 (31.3%) nel Nord-est), invece nel centro sono soprattutto comuni dai 30 mila ai 50 mila abitanti (6 su 16, 37.5%). Nel Sud questa distribuzione è omogenea.

Come l'anno scorso, notiamo una grande rilevanza delle forme di finanziamento regionali per gli interventi sull'immigrazione, dimostrando l'importanza di questo livello istituzionale nel supportare le iniziative locali. Bisogna rilevare, però, che in quest'ultimo anno c'è stata una diminuzione del numero di comuni che hanno fatto ricorso ai fondi regionali, e che esiste un sotto utilizzo dei contributi disponibili per legge nelle regioni per le politiche immigratorie.

Ai contributi regionali hanno attinto soprattutto i comuni del Centro, e all'interno di questi, prevalentemente le città fino a 50 mila abitanti (50%) sono quelle che maggiormente hanno ottenuto questo tipo di supporto finanziario. Al contrario, nel Nord-ovest e nel Nord-est sono le città di grandi dimensioni con più di 100 mila abitanti (rispettivamente, 33.3% e 36.4%) quelle che hanno utilizzato fondi regionali per l'implementazione di politiche locali in favore dell'immigrazione.

Come ben si può apprezzare dalla tabella, il ricorso ai contributi provinciali è nettamente inferiore (soprattutto nel Nord-ovest e nel Sud), e non è affatto strano questo risultato data la minore disponibilità di risorse economiche delle amministrazioni provinciali che vengono destinate alle politiche immigratorie.

Per l'implementazione degli interventi sull'immigrazione, i comuni ricorrono preferentemente al personale già disponibile in organico (media, 70.1%), con uno scostamento negativo significativo al Sud dove questa percentuale scende al 33.3%. Naturalmente, esiste il ricorso ad altre forme di collaborazione per l'attuazione delle politiche sull'immigrazione, e tra queste spiccano quelle provenienti dal mondo del volontariato. La percentuale più alta la troviamo nei comuni del Nord-ovest con un 72.7% e la più bassa nel Nord-est con un 36.1%. Nelle due aree del Nord e nel Centro si ricorre anche a personale esterno retribuito a prestazioni d'opera, con la più alta percentuale al Centro (35.0%). Nei comuni di questa zona troviamo anche la proporzione più alta di

obiettori di coscienza che collaborano in questo settore (40%), mentre nel Sud rappresentano solo l'11%.

Vediamo il quadro riassuntivo territoriale.

Risorse umane dedicate
(numeri indice, Italia = 100)

	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Personale servizio	70.1	103.7	114.9	92.7	47.5
Personale volontario	51.7	140.6	69.8	106.3	107.5
Personale a prestaz.	26.4	68.9	126.1	132.5	--
Obiett. di coscienza	26.4	85.9	94.6	151.5	42.0

Rispetto all'anno precedente osserviamo una diminuzione percentuale dei comuni che utilizzano il proprio personale di servizio per il settore dell'immigrazione, e nel 60.9% delle amministrazioni comunali il personale amministrativo è rimasto invariato. Tutte le amministrazioni, fatta eccezione per i comuni del Nord-est, dichiarano di aver subito una diminuzione dell'organico che oscilla tra il 4.5% (Nord-ovest) e il 15.5% (Centro).

La costituzione di strutture o uffici dedicati specificamente per l'immigrazione all'interno delle amministrazioni comunali rappresenta un evento importante, e raggiunge a livello nazionale il 34.5%. A differenza dei risultati della ricerca precedente in cui il Nord-ovest rappresentava la percentuale maggioritaria, in quest'ultimo anno sono i comuni del Centro quelli che detengono la percentuale più significativa (45%); le città del Sud rappresentano solo l'11%. A rigor di verità, bisogna segnalare che la stragrande maggioranza dei comuni in tutto il territorio hanno attivato, all'interno dei servizi sociali, un servizio che risponde alle necessità di questa fascia di popolazione immigrata. Le

strutture specifiche sono prevalentemente uffici dedicati all'accoglienza e all'orientamento, servizi di segretariato sociale e interpretariato.

SALUTE, CASA, LAVORO, FORMAZIONE

Interventi sanitari

Distinguendo gli interventi in campo sanitario in due grandi tipologie (assistenza e prevenzione da un lato, qualificazione del personale e progetti mirati dall'altro), possiamo evidenziare come i valori del 1994 siano sensibilmente inferiori a quelli dell'anno precedente, ad eccezione delle città del Centro (per ambedue le voci) e dei comuni del Sud (solo per quanto riguarda la qualificazione del personale e per i progetti mirati).

Interventi sanitari (valori percentuali medi)

Interventi	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Assistenza e prevenzione	17.8 (26.0)	15.2 (31.7)	19.5 (29.9)	16.6 (13.7)	16.6 (26.6)
Qualificazione del personale e progetti mirati	10.2 (9.6)	10.6 (14.9)	8.8 (10.9)	10.0 (5.0)	14.8 (7.6)

Nota: fra parentesi i risultati, in percentuale, della ricerca precedente

I valori percentuali medi della tabella sono stati calcolati considerando le percentuali relative a tutti gli interventi (sia quelli attuati direttamente dall'amministrazione comunale che quelli indiretti), raggruppati nelle due voci indicate.

In generale, la materia sanitaria rimane sostanzialmente estranea agli interventi predisposti dai comuni, sia nel caso dell'erogazione diretta di servizi di assistenza o di prevenzione sanitaria sia nel caso della predisposizione di iniziative sanitarie per la qualificazione del personale addetto e/o di progetti sanitari mirati all'interno delle strutture comunali.

Inoltre, come potevamo aspettarci, a livello nazionale, gli interventi di sostegno socio-sanitario sono soprattutto di carattere indiretto, data la natura delle funzioni amministrative assegnate ai comuni.

Interventi per la casa

Le politiche abitative continuano ad essere il nodo cruciale dei problemi degli immigrati extracomunitari e, quindi, una delle maggiori preoccupazioni delle amministrazioni comunali in tutto il territorio nazionale. Sulla questione della casa si intrecciano i diversi problemi che incontrano le politiche sociali per gli immigrati e, sicuramente, la sua risoluzione mette in evidenza i limiti generali dell'intervento pubblico nell'ambito delle politiche abitative sociali in Italia.

In tutte le città, grandi o piccole che siano, questo argomento mette in luce - più di altri - il problema della convivenza tra autoctoni e immigrati, della segregazione, della esclusione territoriale (basta ricordare i ghetti nelle aree rurali della Campania).

Da sempre, la logica dell'emergenza è stata alla base di una prassi "normale" nel campo dell'edilizia (non solo per gli immigrati) e va ribadito che è necessario andare oltre la straordinarietà degli interventi per contrastare i problemi che questa tematica fa emergere attuando - e sollecitando ai livelli centrali - politiche sociali abitative che siano caratterizzate da interventi continui e permanenti, e soprattutto che siano altamente flessibili tenendo conto della variata tipologia dei bisogni abitativi che questa fascia di popolazione presenta.

Per facilitare l'interpretazione, abbiamo raggruppato gli interventi nel campo delle politiche abitative attuate dalle amministrazioni comunali in due grandi voci: "Politiche attive", cioè tutte quelle destinate al

superamento della fase emergenziale, di più lungo respiro, progettati e programmati ai fini di una maggiore integrazione della fascia immigrata (ricerca ed intermediazione di alloggi, assegnazione appartamenti in proprietà, pensionati, etc.), e “Politiche di contenimento”, cioè quelle tendenti a risolvere problemi contingenti, caratterizzate dalla transitorietà e determinate da una situazione di crisi (centri di prima accoglienza, sistemazione in roulotte, container, alberghi, prefabbricati, etc.).

Dai risultati di questa ricerca si può, forse, ipotizzare che le amministrazioni comunali si stanno muovendo, seppure lentamente, in una logica più avanzata cercando di spostare ad un livello più alto la risoluzione del problema con un approccio sociale e culturale diverso, giacché gli interventi che potremmo classificare di secondo livello, cioè progettuali oltre l'emergenza, rappresentano la percentuale più elevata di tutti gli interventi alloggiativi attuati nell'ultimo anno.

Vediamo la tabella riassuntiva.

Politiche abitative
(valori percentuali medi)

Interventi	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Politiche attive	31.5	30.7 (-7.7)	34.7 (-12.3)	33.8 (+10.1)	16.5 (+2.1)
Politiche di contenimento	24.1	21.8 (-11.5)	23.4 (-16.6)	28.0 (-9.7)	22.2 (+8.1)

Nota: fra parentesi le differenze percentuali rispetto l'anno precedente

Se pensiamo ai risultati dell'anno scorso, certo non potremmo sentirci rincuorati da quelli di quest'anno dato che le percentuali medie sono significativamente più basse, fatto salvo per le città meridionali e per le politiche attive nel Centro.

Come si può osservare, i risultati sono pressoché omogenei nelle regioni del Centro-Nord, dove prevalgono - con lievi scostamenti - le politiche definite come “attive”. Nell’area meridionale si verifica una inversione di tendenza, determinata con tutta probabilità dalle diverse situazioni di emergenze che ancora caratterizzano l’immigrazione al Sud. Sempre in questa zona, la maggior parte degli interventi abitativi viene realizzato in forma indiretta delegando ad altre strutture la risoluzione del problema alloggiativo, e solo due degli interventi di contenimento (sistemazione in roulotte e in albergo) viene attuato direttamente dalle amministrazioni comunali considerate. Viceversa, nelle altre aree, le politiche abitative vengono attuate prevalentemente in forma diretta dalla pubblica amministrazione, soprattutto per quanto riguarda le politiche attive.

Sappiamo che il problema abitativo è molto più complesso e articolato di quello che potrebbe apparire alla prima lettura dei risultati della tabella, dove per mettere meglio a fuoco sono stati utilizzati indicatori sintetici, perciò bisognerà tener conto che i valori percentuali presentati corrispondono ai valori percentuali medi per ogni area, e che quindi sono state eliminate le punte massime e minime riscontrate e che corrispondono nel Nord-ovest al 36.4% (interventi diretti per intermediazione alloggi e assegnazione appartamenti in affitto) e al 4.5% (interventi diretti per sistemazione in roulotte, prefabbricati e container); nel Nord-est al 25% (interventi diretti per intermediazione alloggi e centri di accoglienza in convenzione) e al 2.8% (interventi diretti ed indiretti per sistemazione in roulotte, albergo, container); nel Centro al 35% (interventi indiretti per intermediazione alloggi) e al 5% (interventi diretti per sistemazioni in roulotte, pensionati); nel Sud al 33.3% (interventi indiretti per intermediazione alloggi) e all’11.1% (interventi indiretti per sistemazioni in albergo, prefabbricati, pensionati).

A completamento di questi risultati, possiamo aggiungere che non c’è una tipologia di soggetti che specificamente venga privilegiata da questa serie di interventi alloggiativi. La maggior parte dei comuni (33% a livello nazionale) ha dichiarato che i beneficiari delle politiche abitative da loro attuate non corrispondono ad una categoria definita, ma si determinano a seconda dell’esigenza. Solo al Centro troviamo

una punta del 35% in cui i beneficiari sono i nuclei familiari, ciò che incentiva l'attuazione di politiche di secondo livello, che escono dalla logica emergenziale, corroborando i risultati indicati nella tabella riassuntiva delle politiche abitative.

Interventi per l'inserimento lavorativo

Nel determinare le condizioni di una convivenza relativamente stabile tra popolazioni diverse, più che la collocazione lavorativa degli immigrati, sono le condizioni di contesto dell'inserimento lavorativo che risultano decisive a questo riguardo: in quali settori avviene l'inserimento, le caratteristiche del tessuto economico, etc.

La situazione di crisi generale che attraversa attualmente il paese grava indubbiamente, come in altri ambiti, sulle politiche istituite per favorire l'inserimento lavorativo degli immigrati.

In questo caso gli interventi sui quali abbiamo sollecitato la risposta degli amministratori erano di due tipi: le "politiche attive", cioè tutte quelle iniziative che implicano la ricerca attiva di offerte di lavoro ed iniziative di supporto all'inserimento lavorativo; e le "politiche di osservazione", cioè tutte quelle iniziative che utilizzano strumenti di osservazione (es. Osservatori del mercato del lavoro) che classicamente implicano una certa attenzione da parte delle amministrazioni ma non sollecitano necessariamente un intervento attivo nel campo occupazionale.

I dati raccolti ci segnalano che l'attivazione in modo diretto da parte delle amministrazioni comunali non è una prassi generale, e solo nelle città del Nord-ovest e del Centro questo tipo di intervento raggiunge le percentuali più alte (25% in media per le due aree). Nelle città meridionali, che hanno la percentuale media più bassa, praticamente tutti gli interventi di politiche lavorative vengono attuati attraverso mediatori della società locale (sindacato, attori del privato-sociale, mondo imprenditoriale).

Ma, prima di fare altre analisi, vediamo la tabella riassuntiva degli interventi.

Interventi per l'inserimento lavorativo
(numeri indice, Italia = 100)

Interventi	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Politiche attive	41.4	115.2	93.3	102.6	67.1
Politiche di osservazione	36.8	99.8	83.2	133.2	120.6

Rispetto all'anno precedente non si evidenziano grandi variazioni percentuali a livello nazionale. C'è comunque da segnalare un aumento dell'8% per quanto riguarda i comuni che hanno attivato politiche di osservazione. Aumento che, però, non riguarda le regioni settentrionali, nelle quali vi è stato un decremento significativo in relazione all'anno scorso in cui si registrava un indice, rispetto ai valori nazionali di riferimento, di 146.5 e di 152.7, rispettivamente nel Nord-ovest e nel Nord-est. Sempre per questa voce, troviamo invece un esito positivo nel Centro che passa da un indice di 34.7 all'attuale 122.2, e nel Sud che sale da un indice di 62.8 a 120.6.

Le città meridionali, pur avendo la percentuale media più bassa nell'ambito delle politiche attive, mostrano un incremento del numero indice, il quale passa dal precedente 32.9 all'attuale 67.1.

Senza dubbio, il fatto che queste regioni sperimentino un tasso di disoccupazione pari a due o tre volte quelli di alcune regioni del centro-nord è un fattore condizionante nell'attivazione di politiche a favore dell'inserimento lavorativo degli immigrati.

Un altro dato importante, che potrebbe giustificare il maggiore livello di attivazione delle città del centro-nord, è che nel tempo vi è stata una progressiva concentrazione dei flussi migratori nelle regioni centro-settentrionali, con una sempre più fondata ipotesi che in queste regioni la presenza di immigrati "di lungo periodo" sia maggiore che nel Mezzogiorno, dove è più diffusa un'immigrazione stagionale o a breve termine, senza tralasciare la presenza più o meno importante di lavoratori irregolari che approdano continuamente sulle coste meridionali.

L'immigrato - così come altri soggetti deboli - è di fatto escluso dalla rete di relazioni sociali che costituiscono lo strumento più comune per trovare lavoro. Questo dovrebbe essere supplito, come accade in altri paesi europei, con una efficace azione di informazione e di orientamento dei servizi pubblici per l'impiego e per le nuove offerte occupazionali, favorendo e sostenendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In questa fase di transizione, soprattutto delle forme del produrre, caratterizzata da una maggiore flessibilità nel mondo del lavoro e dalla crescita progressiva del lavoro autonomo, la frontiera tra politiche classicamente definite attive e politiche di osservazione diventa sempre più sottile e indefinita. Meccanismi che una volta funzionavano come semplici osservatori, oggi possono trasformarsi, se consapevoli della nuova domanda e dei nuovi spazi che via via aprono nuove opportunità e nuovi incentivi per l'autoimprenditorialità, in "veri attivatori" di politiche lavorative.

Interventi per la formazione

L'attivazione da parte delle amministrazioni locali per implementare politiche che in qualche modo tendano alla soluzione del problema abitativo, del problema lavorativo degli immigrati sarebbe incompleta senza una attivazione nel campo formativo in favore di questi soggetti. Nel superamento della fase emergenziale, per una reale integrazione dei cittadini stranieri, la formazione (dalla semplice alfabetizzazione alla più complessa formazione professionale) si colloca come elemento fondamentale, come indice di riconoscimento pieno delle modificazioni strutturali che tutta la società italiana ha subito con l'arrivo dei flussi migratori.

Investire nella formazione (cioè, fornire gli strumenti necessari per offrire pari opportunità nel mondo del lavoro, nell'esercizio dei propri diritti sociali e civili, per raggiungere migliori condizioni generali di vita e una maggior preparazione per un eventuale ritorno in patria) rappresenta la sfida dell'oggi che permetterà a tutto tondo di parlare di reale superamento dell'emergenza.

Tipologia degli interventi formativi (valori percentuali)

Interventi	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Alfabetizzazione	50.5	45.4	61.1	45.0	33.3
di cui diretti	20.3	9.9	13.5	55.5	0.0
Scuola obbligo	29.8	18.2	39.0	35.0	11.1
di cui diretti	11.4	0.0	7.2	28.5	0.0
Formazione prof.	24.1	13.6	27.8	30.0	22.2
di cui diretti	9.6	0.0	0.0	33.3	0.0
Supporto minori	47.1	36.3	44.4	65.0	44.4
di cui diretti	61.0	62.5	50.0	77.0	50.0

I dati presentati in tabella sono stati ottenuti sommando le percentuali degli interventi diretti e indiretti per ciascuna delle voci considerate.

Le amministrazioni delle città del Centro e del Nord-est detengono le percentuali più elevate riguardo l'impegno nella formazione rivolta agli immigrati.

Va sottolineato, tuttavia, che per quanto riguarda l'alfabetizzazione, la scuola dell'obbligo e la formazione professionale prevalgono sempre, all'interno di ogni categoria, gli interventi di tipo indiretto (rispettivamente, 70.5, 73.2 e 80.9%), rappresentando in alcune aree la totalità degli interventi attivati dalle amministrazioni locali. L'unico item nel quale gli interventi diretti hanno una significativa rilevanza è il supporto scolastico ai minori, raggiungendo il picco del 77.0% nelle città del Centro che hanno attivato iniziative in questo senso.

Come si può vedere, la maggior parte degli interventi formativi al Sud è mediata da altre strutture (sia istituzionali che del mondo dell'associazionismo); l'unico settore in cui le città meridionali hanno attivato direttamente politiche formative è nel supporto scolastico ai minori, intervento che rientra più classicamente nella sfera generale dei servizi

sociali ed è la voce che più si avvicina alla media nazionale. Probabilmente il fatto di avere una buona parte di popolazione immigrata stagionale, non insediata in forma stabile, fa sì che gli investimenti per interventi formativi non assumano un carattere significativo in quest'area.

RELAZIONI CON LA SOCIETÀ LOCALE E CON ALTRE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Abbiamo interrogato le amministrazioni locali sui rapporti aperti sia con la società locale, sia con le amministrazioni di altre città. La mappa che si è configurata ci dà un quadro per alcuni versi molto diverso da quello dell'anno scorso, con una diminuzione percentuale in praticamente tutti i fronti.

Però, anche quest'anno viene confermato il fatto che laddove le amministrazioni locali investono maggiormente risorse proprie all'esterno (soprattutto le città del Centro) si verifica in media un più articolato rapporto con le realtà locali.

Per sintetizzare meglio i rapporti che intrattengono le amministrazioni comunali con i diversi attori della vita sociale e politica della città, abbiamo fatto una distinzione tipologica tra attori tipicamente sociali (sindacati, imprenditori, volontariato, comunità straniere), attori istituzionali "di controllo" (fondamentalmente la Questura), attori istituzionali "di funzione" (con una specifica funzione sociale come le scuole, le USSL, gli uffici provinciali o locali del lavoro) e amministrazioni comunali della stessa provincia o di altre provincie vicine.

I decrementi più significativi li troviamo alla voce "Attori sociali" nel Centro che da un 50.0% passano all'attuale 30.0%; e negli "Attori di funzione" nel Nord-ovest che da un buon 60.5% calano ad un 21.2%.

Queste percentuali si riferiscono alle relazioni istituite direttamente dalle amministrazioni comunali, anche se non sono trascurabili i rapporti che si instaurano attraverso mediatori della società locale e che oscillano da un 5.6% nel Nord-est (voce "comuni") ad un 22.5% nel Centro (voci "attori di funzione").

Ecco la tabella riassuntiva dei risultati.

Mappa di relazioni con la realtà locale e con altri comuni stabilite in modo diretto dall'amministrazione

(valori percentuali medi)

Realtà locali	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Attori sociali	28.4	31.8 (57.7)	27.7 (39.0)	30.0 (50.0)	19.4 (20.4)
Attori istit. di "controllo"	44.8	40.9 (65.4)	44.4 (48.8)	50.0 (40.0)	44.4 (66.7)
Attori istit. "di funzione"	24.8	21.2 (60.5)	22.2 (38.0)	35.8 (35.0)	20.3 (18.9)
Altre amministr. comunali	27.5	29.5	29.2	27.5	15.6

Nota: fra parentesi, le percentuali medie relative alla ricerca precedente.

Come l'anno precedente, la tabella pone in evidenza che la rete più articolata di relazioni la troviamo nei comuni del Centro-Nord del paese. Come si può vedere gli unici incrementi avvenuti si riferiscono al rapporto con gli "attori di controllo" (Centro, +10%) e alle istituzioni "di funzione" (Sud, +1.4% e Centro, +0.8%).

Dentro questo quadro di relazioni, ci sembrava interessante vedere più in dettaglio il rapporto esistente tra le amministrazioni locali della stessa provincia, per capire meglio il grado di connessione e di messa in rete tra le pubbliche amministrazioni per quanto riguarda l'approccio della problematica immigratoria e l'istituzione di politiche comuni in materia.

Abbiamo voluto anche distinguere le città a seconda del numero di abitanti, per capire se la dimensione è un fattore determinante o meno nell'instaurazione di rapporti tra le diverse amministrazioni.

Rapporti con i comuni della provincia secondo la dimensione

(valori percentuali)

N° abitanti	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Fino a 15.000	34.5	35.7	38.5	23.1	40.0
da 15.000 a 30.000	10.3	14.3	15.4	---	--
da 30.000 a 50.000	19.0	14.3	15.4	38.5	--
da 50.000 a 75.000	10.3	7.1	3.8	15.4	40.0
da 75.000 a 100.000	8.6	14.3	3.8	7.7	20.0
Totale valori assol.	58	14	26	13	5

Delle 87 città prese in considerazione, i comuni che hanno attivato rapporti con altre amministrazioni comunali della provincia sono in totale 58 in tutto il territorio nazionale (66.6%). Le percentuali del riferimento nazionale sono state calcolate su quella base. Ci sembra significativo il fatto che la percentuale più alta corrisponda a comuni con meno di 15 mila abitanti, e che più della metà siano città con meno di 50 mila residenti, dato che conferma la necessità per i centri di più piccole dimensioni di “mettersi in rete” con altre realtà territoriali per creare le sinergie necessarie perché le politiche abbiano una più corretta attuazione e diano una più efficace risposta.

Di tutte le 58 città che hanno stabilito rapporti con altri comuni, 33 (56.9%) lo hanno fatto in modo diretto e solo 7 (12.1%) in modo indiretto attraverso la mediazione di altre istituzioni (es. USSL, comunità montane).

Purtroppo, non abbiamo a disposizione dati riguardanti questo argomento che ci permettano di fare un’analisi comparativa, tuttavia, possiamo supporre che, nel corso dell’ultimo anno, le relazioni non siano cambiate di molto.

Questo ci fa credere che sarebbe possibile disegnare linee comuni di politica sociale, creando estesamente una rete di “piccole città” tesa a favorire non solo l’interscambio di esperienze ma anche per proporsi come interlocutore unico.

SENSIBILIZZAZIONE LOCALE: TEMI E FORME

Tutte le politiche nel settore dell’immigrazione implementate dalle amministrazioni comunali rimarrebbero forse incomprese se non avessero un’eco e un’ampia diffusione nella popolazione. Ecco perché la sensibilizzazione della cittadinanza sui problemi e sulla realtà dei cittadini stranieri è un elemento importante, soprattutto in particolari situazioni locali dove la diversità si somma a momenti di crisi creando conflittualità non solo sociali e culturali ma anche nel mondo del lavoro. Purtroppo, spesso la scarsità di risorse e l’emergere di “altre emergenze”, come abbiamo già sottolineato in altra parte di questo rapporto, fanno catapultare la problematica degli immigrati in una fascia sulla quale investire solo in un secondo momento.

Sotto il profilo dell’efficacia delle politiche locali, le iniziative tendenti a favorire una buona comunicazione con la società locale da parte degli amministratori servono non solo ad ottenere o a sancire il consenso, ma soprattutto a prevenire l’eventuale insorgenza di nuove forme di emarginazione e a “integrare” su tutti i piani fette di popolazione (come quella immigrata) che altrimenti rimarrebbero lontane dall’accesso ai servizi e non potrebbero usufruire in toto dei propri diritti.

Nella nostra analisi, l’impegno delle amministrazioni locali sul versante della sensibilizzazione è stato valutato considerando una vasta gamma di iniziative, da quelle più generali (come l’informazione a tutti i livelli, le politiche locali, le iniziative culturali) a quelle più specifiche (come la casa, il lavoro, l’assistenza sanitaria, etc.).

I risultati ottenuti ci portano ad osservare che non ci sono differenze sostanziali tra le aree territoriali che abbiamo analizzato, verificandosi una diminuzione generale rispetto ai dati dello scorso anno. Questo

ci pone di fronte ad un quadro relativamente articolato che vede praticamente tutti impegnati nelle più variate iniziative di sensibilizzazione.

I maggiori investimenti si hanno avuto nelle iniziative dedicate ad “informare” ed il fatto che l’“istruzione e la formazione professionale” occupi l’ultimo posto nella classifica generale ci lascia un po’ preoccupati.

Temi di sensibilizzazione

(valori percentuali)

	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Informazione	62.0	68.1	55.6	60.0	77.7
Prevenzione sanit.	27.5	36.4	27.8	20.0	22.2
Assistenza sociale	56.3	50.0	52.8	70.0	55.5
Casa	44.8	40.9	55.6	35.0	33.3
Lavoro	37.9	45.4	38.9	25.0	44.4
Istruz. e formazione	26.4	31.8	25.1	25.0	33.3
Cultura	40.2	27.2	36.1	60.0	44.4
Politiche locali	34.5	27.3	38.4	40.0	22.2

La situazione di “sofferenza amministrativa”, di mancanza di risorse e di investimento delle stesse che in molti altri ambiti delle politiche locali abbiamo riscontrato nei comuni meridionali, sul piano della sensibilizzazione locale sulla problematica immigratoria sembra risollevarsi. Infatti, le città del Sud hanno presentato l’aumento più sensibile in tutte le voci considerate (esclusa la prevenzione sanitaria), rispetto ai risultati dell’anno scorso, con un incremento picco del 41.3% per la vo-

ce “informazione”. Bisogna segnalare che la maggior parte dei comuni di questa zona ha implementato le proprie iniziative di sensibilizzazione in modo indiretto.

Una situazione analoga, ma certamente meno gratificante, la presentano le città del Centro con un aumento massimo del 40% per la voce “assistenza sociale” e del 35% per le “politiche locali”. Le altre regioni riflettono mediamente la situazione nazionale, cioè un calo generale, con punte massime di decremento nel settore “cultura” (-34.3%, Nord-ovest) e in quello dell’“istruzione e formazione professionale” (-34.9%, Nord-est).

Le forme attraverso le quali vengono attuate le iniziative di sensibilizzazione assumono aspetti che spesso richiamano all’interscambio culturale spettacolarizzato (feste, manifestazioni cinematografiche e musicali), ma anche di tipo più formale con contenuti più specifici e con maggiori possibilità di approfondimento (conferenze, dibattiti, pubblicazioni, mostre). A livello nazionale, questo tipo di manifestazioni è il più numeroso, sicuramente perché, per molti versi, richiede un minor impegno dal punto di vista organizzativo e delle risorse umane ed economiche.

I comuni del Centro prediligono queste modalità e, di fatto, il 60% dichiara di realizzare questo tipo di iniziative, superando di ben 17.5% la media nazionale.

Un aspetto che non può che essere letto in positivo è che in tutte le iniziative il coinvolgimento degli stranieri presenti è un fatto certo.

Ma, purtroppo, il quadro di riferimento cambia quando si tratta di parlare del coinvolgimento degli stranieri nell’elaborazione delle politiche locali. Notiamo una scarsa apertura delle istanze politiche italiane al mondo dell’immigrazione. Con tutta probabilità alla base di queste difficoltà, già presenti nei risultati della nostra ricerca precedente, continua ad esserci il livello ancora embrionale in cui versa la formalizzazione della rappresentanza delle comunità immigrate.

Non vogliamo riaprire il dibattuto tema della rappresentanza degli stranieri, non è questa la sede, ma vogliamo soltanto constatare che è ancora un nodo irrisolto che sicuramente influisce sul rapporto politico con le istituzioni.

Tuttavia, ci sembra importante segnalare che nell'ultimo anno è stato introdotto un importante elemento di riflessione all'interno dei meccanismi di partecipazione cittadina degli immigrati. Come nota informativa, ricordiamo che nel mese di aprile, alcuni comuni si sono riuniti a Roma per discutere sulla rappresentanza istituzionale e sull'esercizio dei diritti civili dei cittadini stranieri e dare inizio ad un processo che si avvii verso la parificazione dei diritti e dei doveri di questi cittadini.

Si è proposto, infatti, come primo passo di questo lungo e lento percorso, la partecipazione a pieno titolo, anche se senza diritto di voto, di Consiglieri stranieri aggiunti ai lavori dei consigli comunali e circoscrizionali per rappresentare l'insieme della comunità straniera presente nel territorio.

Alcune città hanno cominciato ad attuare questa "sfida", e nella nostra ricerca sono due i comuni che al riguardo ci hanno risposto positivamente (Nonantola e Marsala, anche se in quest'ultimo comune, al momento della compilazione della scheda, non era ancora stato completato l'iter per l'elezione o nomina del consigliere aggiunto).

Coinvolgimento degli stranieri nelle politiche locali

(valori percentuali)

	Rif.% naz.	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud
Consigliere aggiunto	2.3	--	2.8	--	11.1
Gruppi di lavoro	20.7	13.6	22.2	25.0	22.2
Commissione consiglieri	1.1	4.5	--	--	--
Consulte comunali	23.0	18.2	25.0	35.0	--
Interventi convenz.	16.1	13.6	16.7	20.0	11.1
Società miste	2.3	4.5	2.8	--	--

Come vediamo nella tabella, rispetto alle altre forme di coinvolgimento dei cittadini stranieri nella elaborazione delle politiche locali, i comuni del Nord-est hanno la più alta percentuale di partecipazione a gruppi di lavoro su temi specifici (22.2%) e alle consulte comunali (25%), che, però, come ben sappiamo non hanno un “reale peso politico”. Invece, solo in una città (Varese) gli stranieri partecipano ai lavori delle commissioni consiliari e in due nella costituzione di società miste (Bergamo e Cervia), che senza dubbio rappresentano strumenti più articolati e complessi ed implicano una maggiore conoscenza, da parte degli immigrati, dei rapporti politici-sociali-economici che vengono ad instaurarsi all’interno della società.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Guardando nel complesso i dati a disposizione, risulta difficile trarre delle conclusioni generali senza correre il rischio di cadere in facili semplificazioni. La ricomposizione delle politiche locali non si presenta omogenea, bensì come un articolato intreccio di interventi dove politiche più strutturate e di ampio respiro camminano ancora a fianco ad iniziative “tampone” di puro carattere assistenziale.

Tuttavia, ci pare che ad alcune domande sul superamento della fase emergenziale i risultati di questa ricerca possano rispondere positivamente.

Una delle prime considerazioni da fare è che ancora si stenta a far coincidere la consapevolezza generale esistente tra gli amministratori locali che l’immigrazione extracomunitaria è un processo strutturale con un equivalente processo di strutturazione istituzionale. Questo certo non per “colpa” degli amministratori locali, ma soprattutto per la assenza di un quadro di riferimento certo a livello nazionale. Sembra che il passaggio dalla fase emergenziale a quella della ordinarietà, sul piano istituzionale nazionale sia caratterizzata dall’immobilismo. Questo stato delle cose ha, senz’altro, accentuato il divario esistente tra l’agire dell’amministrazione centrale e quello degli enti locali, che in definitiva sono i veri depositari del processo di accoglienza e di fatto sono i prin-

cipali mediatori delle istanze tra la società autoctona e la componente immigrata.

Ci sembra importante che, in questa prospettiva, l'Ente locale guardi all'immigrazione come fattore di consolidamento della società locale e per fare questo è indispensabile riuscire a mettere sullo stesso tavolo di discussione tutte le rappresentanze della società. Agire insieme nella progettazione, nella programmazione per consolidare e dare visibilità pubblica (con la quasi certezza del consenso) alle scelte amministrative. Sappiamo benissimo che non è un'operazione di semplice attuazione, perché sono forti gli effetti sociali che provocano lo scontro di innumerevoli debolezze culturali che, spesso, fanno precipitare sul soggetto immigrato i rancori verso le scelte di sviluppo locale.

Nel ribadire l'importanza che ha ormai assunto e consolidato l'associazionismo in generale, riteniamo importante la necessità, tra chi è deputato ad amministrare una città, di ridefinire i ruoli dei soggetti che lavorano nel campo dell'immigrazione, soprattutto in quello dell'accoglienza. A volte, come i risultati ci confermano, ci troviamo di fronte ad una sovrapposizione di funzioni, ad una esautorazione dell'Ente locale dalle decisioni, e a volte ad una delega da parte di quest'ultimo per le politiche di accoglienza. Nel nuovo quadro normativo delle autonomie locali, occorre che le amministrazioni assumano una funzione di direzione, di programmazione e di controllo qualitativo degli interventi in cui vengano definiti i criteri entro cui si debba operare per una maggiore razionalizzazione dei servizi e di ottimizzazione delle risorse, economiche od umane che siano.

È palese la sensazione di abbandono in cui si vede immerso l'Ente locale, e alla luce dei risultati della presente ricerca, riconfermiamo una delle ipotesi di azione che avevamo presentato nel 1993. Cioè, la possibilità di immaginare (ma non soltanto immaginare, visto che in alcune zone è già una realtà) la costituzione di una estesa "rete di piccole città" che favorisca non solo scambi e confronti di esperienze, ma anche di risorse e saperi per consolidare ed incrementare la propria visibilità e peso politico nei confronti dell'interlocutore centrale. Quindi, la rete come il nuovo luogo di trasmissione dell'informazione, il nuovo contesto di definizione di linee politiche congiunte, la nuova dimensione delle di-

namiche sociali in grado di formulare una più precisa richiesta di supporto e di coinvolgimento statale.

Non per semplificare, ma per rendere più esplicito il quadro nazionale, cercheremo di ricapitolare riconducendo i risultati all'ambito territoriale.

Regioni del Nord

Senza dubbio la stabilità che hanno assunto i flussi migratori nelle regioni del Nord Italia hanno spinto o "costretto" le amministrazioni comunali ad attuare politiche adeguate alla diversa strutturazione socio-economica che l'immigrazione ha indotto in queste città.

Anche se in molti casi abbiamo verificato un calo numerico rispetto ai risultati dello scorso anno, i dati ottenuti per questa zona insieme a quelli delle regioni del Centro ci permettono di pensare che la predisposizione delle politiche locali per l'immigrazione tende a guardare all'affermazione di un inserimento trasversale nella società locale, con interventi che orientano il proprio sguardo verso la risoluzione di problemi più generali che inquadrano l'immigrato come "soggetto fruitore di servizi" senza rilegarlo strettamente alla categoria pesante e limitativa di "immigrato".

Tuttavia, nell'articolata rete di interventi ed iniziative messe in essere da queste amministrazioni, si intravedono alcuni punti critici. Più evidenti sono quelli riguardanti gli interventi sanitari e abitativi e, sul piano politico, quelli che riguardano il coinvolgimento degli stranieri nelle politiche locali.

Regioni del Centro

La situazione dell'Italia centrale è molto confortante. Il livello di risposta ai problemi posti dall'immigrazione è superiore a quello dello scorso anno. Il quadro delle politiche locali soprattutto in materia sanitaria, abitativa e per l'inserimento nel mondo del lavoro è un quadro

che riflette l'impegno per passare dalla fase emergenziale, caratterizzata dalla straordinarietà degli interventi, alla fase dell'ordinarietà della gestione amministrativa. È la zona dove gli interventi formativi raggiungono, nel complesso, le più alte percentuali e dove la gestione diretta da parte delle amministrazioni comunali è il tipo privilegiato. Dobbiamo, però, segnalare che gli investimenti per una formazione di secondo livello (formazione professionale) rappresentano la minoranza, dedicando i maggiori sforzi all'alfabetizzazione e al supporto scolastico dei minori.

Il Centro è anche la zona dove più si articolano i rapporti con le rappresentanze della società locale ed è quella in cui si trova il più alto numero di comuni che eroga contributi a questi enti od organizzazioni. A fianco a questi risultati, dobbiamo ricordare che sono queste le amministrazioni locali che hanno ricorso maggiormente ai finanziamenti regionali e provinciali per l'attuazione delle loro politiche per l'immigrazione.

Regioni del Sud

Il panorama meridionale ci dà un quadro di riferimento ancora carente di una vera e propria strutturazione delle politiche. Anche se in alcuni versanti si è verificato un incremento del coinvolgimento delle amministrazioni locali, non si può ancora parlare di superamento dell'emergenza. D'altronde, la stagionalità - senza un quadro legislativo di riferimento in materia - che caratterizza gran parte dell'immigrazione al Sud è un elemento delicato che rende difficile la progettazione e le definizioni di politiche più strutturate di accoglienza, e di integrazione sociale.

In questa zona le relazioni con la società locale non sono un elemento significativo delle dinamiche sociali per la questione immigratoria, essendo ancora prioritari i rapporti con le istituzioni "di controllo" (Questure). In quest'ottica, le relazioni attraverso le quali la società locale (associazionismo in generale) si vede coinvolta nella gestione di alcuni servizi messi in essere dall'amministrazione comunale sono mol-

to limitate, ma nel contempo si delegano molte delle competenze ad altre strutture (interventi socio-sanitari, alloggiativi, di inserimento lavorativo, formativi). Anche i temi di sensibilizzazione locale sono realizzati prevalentemente in forma indiretta, ma le iniziative in merito (soprattutto di tipo culturale) vengono attuate con il coinvolgimento degli stranieri presenti sul territorio.