

# fieri

## rapporti di ricerca

### **Politiche urbane, sicurezza, discorso pubblico e inclusione degli immigrati. Città italiane e immigrazione**

Ricerca coordinata da Tiziana Caponio

Dicembre 2009



La ricerca è stata realizzata grazie al contributo e al sostegno della Compagnia di San Paolo

**COMPAGNIA**  
di San Paolo

## INDICE

INTRODUZIONE.....	3
1. DISCORSO PUBBLICO, IMMIGRAZIONE E SICUREZZA. TORINO, BOLOGNA E PADOVA A CONFRONTO.....	8
1.1 Discorso pubblico e rappresentazione sociale.....	8
1.2 Metodologia e fasi della ricerca.....	8
1.3 Parlare delle politiche. Media e discorso pubblico nell'analisi della stampa.....	9
1.3.1 L'analisi del flusso.....	9
1.3.2 Sei anni di discorso pubblico: la cronologia della visibilità delle politiche pubbliche.....	16
1.4 "Controllare" il discorso pubblico: il rapporto tra media e istituzioni.....	20
1.4.1 Il punto di vista delle amministrazioni.....	20
1.4.2 Il punto di vista dei media.....	22
1.5 Considerazioni conclusive.....	24
2. POLITICHE PER GLI IMMIGRATI A TORINO.....	28
2.1 Le principali linee di azione del primo mandato Chiamparino (2001-2006).....	28
2.2 Le principali linee di azione della prima parte del secondo mandato Chiamparino (2006-2008) .....	33
2.3 Le politiche urbane di sicurezza e l'immigrazione.....	36
3. POLITICHE PER GLI IMMIGRATI A BOLOGNA.....	40
3.1 Le principali linee di azione dell'amministrazione di Sergio Cofferati (2004-2009).....	40
3.2 Le politiche urbane di sicurezza e l'immigrazione.....	45
4. POLITICHE PER GLI IMMIGRATI A PADOVA.....	50
4.1 Le principali linee di azione del mandato del sindaco Destro (1999-2004).....	50
4.2 Le principali linee di azione del mandato del sindaco Zanonato (2004-2009).....	51
4.2.1 Le associazioni immigrate e la Commissione di rappresentanza.....	52
4.2.2 Via Anelli.....	54
4.2.3 Servizi sociali e pratiche amministrative.....	55
4.3 Immigrazione e sicurezza a Padova. Alcune considerazioni preliminari.....	58
Riferimenti bibliografici essenziali.....	60

## INTRODUZIONE

Se si parte dal presupposto che l'immigrazione rappresenti una sfida per l'intera città, e non soltanto l'ennesima *issue* sociale che va ad aggiungersi a problemi più o meno cronici di povertà e devianza, appare evidente come la ricerca sulle politiche locali sul tema non possa limitarsi alla sola ricostruzione degli interventi di integrazione o inclusione degli immigrati. Le ricerche condotte finora soprattutto nel contesto europeo, invece, hanno teso a dare per scontata una tale equazione: la crescente attenzione per il livello locale e, in particolare, per la città, ha coinciso pressoché esclusivamente con la ricostruzione delle politiche ad hoc per gli immigrati e delle reti specificamente mobilitate sulla questione, mentre appaiono ancora scarsi i lavori che guardano all'immigrazione nella dinamica più generale dei processi di trasformazione e di *governance* delle città contemporanee.

Il progetto "Città italiane e immigrazione" ha avuto quale obiettivo, invece, proprio quello di ricostruire a 360 gradi il rapporto tra città e migrazioni, tenendo conto due dimensioni non sempre considerate in letteratura, ovvero: il discorso dei media locali sul tema, che può contribuire non poco a definire/ridefinire i problemi e le poste in gioco; le politiche urbane e di sicurezza, che spesso, pur non riguardando esplicitamente la presenza immigrata, pure di fatto possono intervenire nella costruzione sociale del fenomeno. Trattandosi di un obiettivo ambizioso e complesso, questo rapporto di ricerca deve intendersi necessariamente come prodotto preliminare e provvisorio.

L'approccio adottato dal progetto è stato di tipo comparativo, e parte dal presupposto che una conoscenza adeguata delle sfide e delle possibili alternative di *policy* non possa essere raggiunta attraverso la semplice analisi in profondità di un caso, ma necessiti di termini adeguati di confronto e comparazione. Per questa ragione, la ricerca ha preso in considerazione tre città del nord, e cioè Torino, Bologna e Padova, che, sebbene tutte governate nel periodo considerato da amministrazioni di centro-sinistra, pure si caratterizzano come contesti molto differenti dal punto di vista economico-sociale e delle tradizioni politico-culturali. Se Torino può essere considerata la grande città post-industriale del nord-ovest, dove è in corso un profondo processo di riconversione ai servizi e al terziario, Padova e Bologna si presentano come due città tipiche della "terza Italia", ovvero dell'economia basata sulla piccola e media impresa. Queste però, si differenziano a loro volta per il background politico-culturale: la prima è considerata l'erede per eccellenza della "zona politica bianca", caratterizzata storicamente dalla preminenza dell'associazionismo cattolico e della Democrazia Cristiana, mentre la seconda si colloca nella ex "zona rossa", dove, a una tradizione culturale di matrice socialista, si è accompagnato il primato politico indiscusso del Pci. Sotto questo profilo, Torino appare una sorta di "via di mezzo": qui, infatti, alla forte tradizione di cattolicesimo

sociale non si è mai tradotta nella presenza, nel sistema politico locale, di un vero e proprio partito dominante. Sebbene estremamente diverse, queste città sono state attraversate nell'ultimo decennio da processi simili di erosione delle sub-culture tradizionali, di profonda trasformazione socio-economica e di costante incremento della presenza immigrata straniera.

In concreto, la ricerca ha preso in considerazione un arco temporale di 8 anni circa, corrispondente alle ultime due amministrazioni politiche al governo delle tre città<sup>1</sup>, su cui è stata condotta un'indagine in profondità attraverso la raccolta di documenti ufficiali e interviste semi-strutturate, che ha riguardato due livelli principali: 1) il discorso pubblico sull'immigrazione; 2) le politiche. Il rapporto riporta, su ciascuno di questi due assi, i risultati principali dell'attività di ricerca condotta. Inoltre, e quale premessa all'analisi delle politiche e del discorso su di esse, l'indagine ha previsto anche una fase di ricostruzione della presenza immigrata nelle tre città considerate nel periodo sotto esame e fino ai giorni nostri. Ripercorriamo quindi, brevemente, le tappe della ricerca e i risultati più importanti.

Per quanto riguarda innanzitutto la prima fase, ovvero la ricostruzione dell'evoluzione del fenomeno, si è partiti dall'analisi dei dati ufficiali sulla distribuzione degli stranieri nei diversi quartieri, al fine di ricostruire le principali dinamiche di insediamento e le eventuali aree di concentrazione sul territorio. In particolare, come si può vedere dalle figure in appendice, l'obiettivo è stato quello di ottenere una mappatura approfondita della presenza straniera in città, diretta a fornire un'idea del peso quantitativo della presenza immigrata nei diversi quartieri (in rapporto al totale della popolazione residente), nonché dei principali gruppi insediati (sul totale della popolazione straniera residente) e della presenza di minori di origine straniera (sul totale della popolazione straniera residente). Come si può vedere, un po' in tutte le città si è registrato nel periodo considerato un aumento costante della popolazione straniera residente. Se si guarda però alle variazioni percentuali annue, appare evidente come queste siano più consistenti negli anni che coincidono con le ultime sanatorie, ovvero quella prevista in seguito alla legge 189/2002, e i cui effetti sono evidenti in tutte e tre le città nel 2003, e il decreto flussi ampliato del governo Prodi nel 2006, che precede i consistenti incrementi percentuali registrati a Torino nel 2007 e a Bologna e Padova nel 2008. In tutte e tre le città poi, sembrano emergere aree di particolare concentrazione della popolazione straniera, come ad esempio le circoscrizioni 6 (Barriera di Milano, Regio Parco, Barca, Bertola, Falchera, Rebaudengo), 7 (Aurora, Vanchiglia, Madonna del Pilone) e in misura minore 8 (San Salvario, Borgo Po, Cavoretto) a Torino; i quartieri 2 (Navile) e 5 (San Donato), e

---

<sup>1</sup> Sul caso di Bologna il rapporto si limita ad esaminare il mandato Cofferati, ovvero il periodo 2004-2008, dato che sulla precedente amministrazione Guazzaloca sono già stati condotti lavori analoghi (si veda: Caponio 2006; Ponzo 2008). In ogni caso, la raccolta delle ordinanze sindacali, aspetto non considerato dalle ricerche precedenti, ha considerato anche il periodo Guazzaloca.

recentemente anche 1 (Borgo Panigale) e 7 (San Vitale) a Bologna; il quartiere 2 (Arcella, S. Carlo, Pontevigodarzere) a Padova.

La seconda fase della ricerca, come già detto in precedenza, è consistita nella raccolta e analisi dei dati relativi al discorso pubblico e alle politiche sull'immigrazione nelle tre città, temi che vengono trattati rispettivamente nel capitolo 1 e 2, 3 e 4 di questo rapporto di ricerca.

Innanzitutto, per quanto riguarda la prima dimensione, ovvero quella del discorso pubblico, obiettivo dell'analisi è stato quello di mettere a fuoco il tipo di visibilità mediatica del tema di immigrazione e di approfondire i *frame* cognitivi con cui gli organi d'informazione parlano di stranieri sul territorio. A questo proposito, un primo passaggio è quello di ricostruire, attraverso le memorie di alcuni giornalisti "specialisti", come è cambiato l'approccio al tema in termini di narrazione e di agenda. In secondo luogo, è stata condotta una ricostruzione puntuale e codificata dell'offerta informativa che la stampa locale ha dedicato alle decisioni amministrative delle singole città a partire dalle rassegna stampa on-line del Comune, a cui si è potuto avere accesso in tutte e tre i casi. Per sei mesi si sono selezionati tutti gli articoli significativi pubblicati sulle decisioni pubbliche locali prese in materia di immigrazione e sicurezza; su questo corpus è stata fatta una *content analysis* al fine di valutarne le modalità discorsive. La rassegna stampa istituzionale si è rivelata uno strumento di lavoro selettivo ed esaustivo al tempo stesso, in quanto questa fonte, a cui sfugge una limitata quantità di articoli, controlla il modo con cui i media parlano dell'azione istituzionale. La seconda direzione analitica che si è seguita è stata quella di verificare le sequenze lunghe della visibilità delle politiche locali nel *coverage* dei giornali. Utilizzando ancora una volta le rassegne stampa on-line, si è ricostruito il ciclo lungo di interesse (dal 2004 ai primi 7 mesi del 2009) verso le politiche locali di immigrazione e di sicurezza che ha consentito di tracciare la storia amministrativa dei tre Comuni facendo emergere stili di gestione e di decisione differenti. Come ultimo e terzo passaggio sono state condotte una serie di interviste in profondità con testimoni chiave (amministratori e giornalisti), al fine di indagare le strategie comunicative delle politiche sull'immigrazione attraverso le narrazioni dei protagonisti.

Alla seconda dimensione di analisi, quella delle politiche, sono dedicati tre capitoli di questo rapporto, uno per città. Con riferimento agli ultimi 8 anni (4 nel caso di Bologna per le ragioni spiegate nella nota 1), è stata condotta una ricostruzione di prima mano delle principali politiche rilevanti per la gestione della questione immigrazione. In particolare, sono state condotte una serie di interviste in profondità con testimoni privilegiati, e in particolare con gli assessori con le deleghe non solo sulla questione immigrazione ma anche sicurezza e politiche urbane, nonché in alcuni casi anche funzionari dei diversi assessorati competenti. Parallelamente, in tutte e tre le città è stata avviata la raccolta dei documenti ufficiali rilevanti ai fini dell'analisi delle politiche, e cioè delibere,

determinazioni dirigenziali e ordinanze sindacali. La ricerca è stata condotta sui motori di ricerca dei siti delle città e ha utilizzato una serie standard di parole chiave. Contrariamente alle aspettative, questa fase della ricerca ha incontrato più ostacoli del previsto: non tutti i motori di ricerca infatti, consentono l'accesso a tutti i tipi documenti prodotti dall'amministrazione. Nel caso di Padova, in particolare, si è potuto avere accesso alle sole delibere, mentre nel caso di Torino, sebbene si possano visualizzare e scaricare anche le determine, non vi è accesso alle ordinanze sindacali. Se nella prima città si è cercato di ovviare al problema prevedendo un numero più elevato di interviste (10 in tutto, con politici, funzionari, operatori delle associazioni e rappresentanti degli immigrati), nel secondo è stato lo stesso assessorato alla Sicurezza a fornirci materiale ufficiale supplementare. Solo nel caso di Bologna il motore di ricerca del comune ha consentito un pieno accesso a tutti i documenti dell'amministrazione.

L'analisi della documentazione ufficiale così raccolta ha seguito due direttrici principali: la ricostruzione delle principali linee di attività delle amministrazioni locali in materia di inclusione degli immigrati, ovvero delle politiche intraprese; l'individuazione degli interventi caratterizzanti in tema di sicurezza e del loro possibile intreccio con la questione immigrazione. I risultati, come vedremo, mettono in luce come, in tutte e tre le città considerate, le politiche per gli immigrati abbiano conosciuto nel corso degli anni un grado crescente di articolazione e complessificazione. Alla prima accoglienza, presente in tutti i casi, seguono via via interventi sempre più rilevanti a favore di categorie particolarmente a rischio marginalità (rifugiati e richiedenti asilo, minori non accompagnati e vittime di tratta), in materia di inserimento scolastico dei minori ma anche di integrazione delle seconde generazioni (soprattutto a Torino e a Bologna), nonché su questioni come la partecipazione politica e associativa. Uno spettro ampio di questioni quindi, che va dall'emergenza all'aspirazione a favorire una piena cittadinanza locale.

Ma in che misura questa gestione ad ampio raggio della questione immigrazione si è incrociata con il tema caldo – almeno a livello nazionale – dell'insicurezza urbana? Quanto le politiche locali, e in particolare le azioni intraprese dai sindaci e dagli assessori competenti, hanno messo in relazione le questioni dell'immigrazione e della sicurezza? A emergere è, in tutte e tre le città, un quadro in continua definizione, dove però appare difficile individuare chiaramente lo sviluppo di politiche unitarie su questi temi. Molte delle questioni affrontate a livello di quartiere o di comune riguardano questioni di sicurezza (per esempio accattonaggio o vandalismo) ma non sono direttamente legate agli immigrati. O al contrario, direttive aventi come oggetto gli immigrati non necessariamente riguardano questioni concernenti la sicurezza. Tra le città studiate, forse Padova offre l'esempio migliore nell'indicare un groviglio di problemi (immigrati, consumo e spaccio di droga, insicurezza, prostituzione) al quale le autorità locali rispondono con manovre più ampie e non con un solo

obiettivo. Un risultato comune alle tre città studiate è proprio l'aver messo in evidenza una scarsa articolazione di politiche urbane di sicurezza strettamente legate all'immigrazione.

A partire da questo rapporto preliminare, nei prossimi mesi il gruppo di ricerca intende approfondire ulteriormente lo scambio e l'analisi dei materiali prodotti attraverso un seminario ristretto di discussione dei possibili sviluppi in termini di prosecuzione dell'indagine nonché di pubblicazione dei risultati ottenuti da questa prima fase.

# 1. DISCORSO PUBBLICO, IMMIGRAZIONE E SICUREZZA. TORINO, BOLOGNA E PADOVA A CONFRONTO<sup>2</sup>

## 1.1 Discorso pubblico e rappresentazione sociale

Le politiche pubbliche prima ancora di divenire pratiche di azione, debbono saper essere pratiche di discorso, per questa ragione nella società della comunicazione buone politiche debbono accompagnarsi a buone argomentazioni capaci di creare un rapporto fiduciario necessario per legittimare decisioni politiche ed istituzionali. Ed è proprio nel campo delle rappresentazioni sociali che i media esercitano un potere rilevante perché definiscono i contorni dei problemi e sono in grado di influenzare le agende delle istituzioni e della politica. Il “governo” dei media è sempre di più una funzione amministrativa che accompagna i percorsi decisionali e una competenza di cui gli amministratori devono dotarsi per far crescere consenso intorno alle proprie decisioni.

Le questioni oggetto di decisioni pubbliche non tutte producono gli stessi effetti, vi sono ambiti regolativi su cui è più difficile costruire consenso e legittimazione e sicuramente il tema dell’immigrazione e le sue implicazioni con i sentimenti di insicurezza rappresenta un campo problematico e di difficile gestione pratica. Da un punto di vista politico, i temi dell’immigrazione e della sicurezza rappresentano terreno di scontro ideologico o sono oggetto di strumentalizzazione. Sul piano culturale, queste questioni generano tensioni difficili da ricomporre soprattutto quando, accanto ai problemi e ai loro tentativi di soluzione, il modo con cui vengono rappresentate esaspera la conflittualità.

La strategia comunicativa delle politiche sull’immigrazione, indagata attraverso le narrazioni dei suoi testimoni chiave (amministratori e giornalisti) e intrecciata con l’analisi del *coverage* giornalistico, è servita per verificare le modalità discorsive con cui gli amministratori locali delle tre città considerate, Torino, Padova e Bologna, hanno cercato di spiegare alla propria cittadinanza le decisioni prese. Per altro verso, la ricostruzione dell’approccio dei media, in termini di contenuto e rilevanza, è servita per definire il clima sociale e politico entro cui queste attività amministrative si sono svolte e le strategie di risposta alle crisi che frequentemente si aprono su questo versante.

## 1.2 Metodologia e fasi della ricerca

L’analisi sulle diverse strategie di discorso pubblico si è snodata sostanzialmente in tre direzioni. La prima è stata una ricostruzione puntuale e codificata dell’offerta informativa che la stampa locale ha dedicato alle decisioni amministrative delle singole città. Potendo disporre in tutte e tre i casi della

---

<sup>2</sup> Il presente capitolo è stato scritto da Marinella Belluati; Carmela Romano ha raccolto ed organizzato i dati.

rassegna stampa on-line del Comune, per sei mesi si sono selezionati tutti gli articoli significativi pubblicati sulle decisioni pubbliche locali prese in materia di immigrazione e sicurezza; su questo corpus è stata fatta una *content analysis* al fine di valutarne le modalità discorsive. La rassegna stampa istituzionale si è rivelata uno strumento di lavoro selettivo ed esaustivo al tempo stesso, in quanto questa fonte, a cui sfugge una limitata quantità di articoli, controlla il modo con cui i media parlano dell'azione istituzionale. Una delle osservazioni possibili potrebbe essere quella dell'eccesso di selettività soprattutto verso le critiche. L'obiezione, come emerge dai dati, viene respinta dalla semplice constatazione che gli articoli di critica verso le decisioni amministrative hanno superato di gran lunga quelli di approvazione.

La seconda direzione analitica che si è seguita è stata quella di verificare le sequenze lunghe della visibilità delle politiche locali nel *coverage* dei giornali. Utilizzando ancora una volta le rassegne stampa on-line, si è ricostruito il ciclo lungo di interesse (dal 2004 ai primi 7 mesi del 2009) verso le politiche locali di immigrazione e di sicurezza che ha consentito di tracciare la storia amministrativa dei tre Comuni facendo emergere stili di gestione e di decisione differenti.

La lettura del flusso della notizia incrociata con il punto di vista di amministratori e giornalisti intervistati, ha permesso di mettere a fuoco se, e fino a che punto, il controllo del discorso pubblico rappresenti una risorsa strategica per la comunicazione politica ed istituzionale.

Il dato che ha reso più semplice l'analisi è stato il fatto che il segno politico delle amministrazioni considerate non è mai cambiato e quindi si è potuta analizzare la tematica in una continuità temporale e seguire le linee guida delle politiche pubbliche e della loro applicazione. Il secondo elemento che ha aiutato l'indagine è stato il fatto che tutte e tre le realtà comunali abbiano prestato una certa attenzione all'uso strategico dei media già a partire dall'organizzazione degli uffici stampa. In tutti i casi è stato possibile lavorare sulle rassegne stampa istituzionali che accompagnano ormai costantemente le loro attività amministrative.

### **1.3 Parlare delle politiche. Media e discorso pubblico nell'analisi della stampa**

L'indagine della rappresentazione delle politiche pubbliche sull'immigrazione e sulla sicurezza si è concentrata in due fasi, la prima è stata l'analisi puntuale del contenuto di sei mesi di rassegna stampa e la seconda una ricostruzione longitudinalmente di quasi sei anni di eventi collegati e di discorso giornalistico sulle politiche pubbliche.

#### **1.3.1 L'analisi del flusso**

Analizzando come viene rappresentata dai giornali la comunicazione istituzionale delle tre amministrazioni comunali di centro sinistra, emerge un tipo di politica pubblica locale che tenta di

coniugare in chiave regolativa il processo di integrazione, ma al tempo stesso presenta delle differenze sostanziali.

**Tabella 1- Confronto medie frame articoli**

Città		Integrazione vs controllo	Opportunità vs regolativo
Torino	Media	4,19	5,97
	N	113	113
	Deviazione std.	2,044	2,448
Padova	Media	4,22	6,12
	N	178	178
	Deviazione std.	2,742	3,092
Bologna	Media	4,63	6,27
	N	131	131
	Deviazione std.	2,080	2,532
Totale	Media	4,34	6,13
	N	422	422
	Deviazione std.	2,376	2,758

A Torino, nonostante i picchi di tensione, in materia di immigrazione e politiche per gli stranieri, dopo gli anni burrascosi di San Salvario e Porta Palazzo il dialogo tra istituzioni e cittadinanza, sebbene non idilliaco, risente di una certa distensione su cui hanno pesato le profonde trasformazioni che la città ha subito negli ultimi quindici anni e lo sforzo istituzionale che ha accompagnato il processo di riqualificazione urbana e che lo ha spiegato più volte pubblicamente alla cittadinanza.

La rappresentazione delle politiche per gli immigrati a Padova appare un po' più conflittuale, almeno sino al 2009, anche se un ruolo chiave lo hanno avuto le iniziative dell'assessorato alle politiche dell'immigrazione. In questo contesto va ricordata la presenza di personalità molto forti e mediaticamente efficaci, come quella del sindaco Flavio Zanonato e dell'assessore alle politiche d'immigrazione Daniela Ruffini le cui voci, in più occasioni, hanno animato il dibattito cittadino.

Bologna, invece, pare essere leggermente meno orientata verso politiche di integrazione rispetto alle altre due, ma si tratta pur sempre di sfumature. Ciò che si registra invece è una scarsa visibilità delle voci del sindaco Sergio Cofferati e degli amministratori ed una comunicazione istituzionale molto routinizzata e che avviene principalmente attraverso conferenze stampa e comunicati. Una delle più grandi polemiche che ha attraversato questo periodo è stata quella sulla moschea che ha creato imbarazzo anche dentro la maggioranza.

**Tabella 2 - Tipo di articoli pubblicati nelle rassegne stampa istituzionali**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggio	% colonna						
editoriale			18	10,1%	4	3,1%	22	5,2%
approfondimento	3	2,7%	2	1,1%	2	1,5%	7	1,7%
cronaca	71	62,8%	93	52,2%	80	61,1%	244	57,8%
trafiletto	10	8,8%	5	2,8%	8	6,1%	23	5,5%
trafiletto	29	25,7%	49	27,5%	36	27,5%	114	27,0%
lettera			11	6,2%	1	,8%	12	2,8%
Totale	113	100,0%	178	100,0%	131	100,0%	422	100,0%

Nel complesso, la trattazione giornalistica in materia di immigrazione e di sicurezza viene proposta sottoforma di articoli di cronaca e trafiletti. Sono questo gli spazi di narrazione prevalenti in tutti e tre i contesti, qualche editoriale in più la si ritrova a Padova dove però il sistema dei media locali è molto più integrato e la dialettica tra amministrazione e stampa locale è più dinamica.

**Tabella 3 – Collocazione all'interno del giornale degli articoli inseriti nelle rassegne stampa istituzionali**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggio	% colonna						
prima pagina	21	18,6%	25	14,0%	14	10,7%	60	14,2%
cronaca locale	92	81,4%	153	86,0%	117	89,3%	362	85,8%
Totale	113	100,0%	178	100,0%	131	100,0%	422	100,0%

Le politiche pubbliche torinesi vanno un po' più in prima pagina probabilmente per via del fatto che il grande giornale dei torinesi con redazione in città è "La Stampa".

**Tabella 4 - Frames prevalenti degli articoli che parlano delle politiche pubbliche**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggio	% colonna						
immigrazione e sicurezza	28	24,8%	72	40,4%	21	16,0%	121	28,7%
immigrazione e assistenza	14	12,4%	13	7,3%	26	19,8%	53	12,6%
immigrazione e intercultura	18	15,9%	15	8,4%	17	13,0%	50	11,8%
immigrazione e salute	5	4,4%	1	,6%			6	1,4%
immigrazione e religione	30	26,5%	44	24,7%	53	40,5%	127	30,1%
immigrazione ed rifugiati	12	10,6%					12	2,8%
immigrazione e legalità	1	,9%	13	7,3%	11	8,4%	25	5,9%
immigrazione economia e lavoro	4	3,5%	4	2,2%	2	1,5%	10	2,4%
Altro	1	,9%	16	9,0%	1	,8%	18	4,3%
Totale	113	100,0%	178	100,0%	131	100,0%	422	100,0%

Scendendo nello specifico delle associazioni argomentative prevalenti tra discorso giornalistico e tema dell'immigrazione, si possono tracciare alcune differenze. La stampa di Padova declina il tema in chiave di sicurezza, quella di Bologna lo lega alla questione religiosa. A Torino, invece, l'attenzione prevalente si dosa in egual misura in questi due ambiti. Nel periodo osservato, sia Bologna che Torino debbono affrontare il problema della costruzione di una moschea, inoltre, a riflesso di un buon sistema di welfare locale, si deve rimarcare anche una certa attenzione verso questioni legate all'assistenza pubblica degli stranieri e al dialogo interculturale. La questione dei rifugiati, infine, riguarda in special modo l'amministrazione torinese perché nei mesi osservati si è trovata a fronteggiare l'emergenza profughi del Darfur e del centro di accoglienza che li ospita.

**Tabella 5 - Argomenti associati al tema immigrazione**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggio	% colonna						
Criminalità	18	15,9%	27	15,2%	4	3,1%	49	11,6%
presenze irregolari	3	2,7%	3	1,7%	2	1,5%	8	1,9%
Intercultura	14	12,4%	7	3,9%	5	3,8%	26	6,2%
lavoro e imprenditoria etnica	3	2,7%	2	1,1%	2	1,5%	7	1,7%
leggi e politiche	66	58,4%	122	68,5%	74	56,5%	262	62,1%
Religione	6	5,3%	4	2,2%	40	30,5%	50	11,8%
relazioni di comunità	2	1,8%	5	2,8%			7	1,7%
Rivendicazioni			2	1,1%	1	,8%	3	,7%
Altro	1	,9%	6	3,4%	3	2,3%	10	2,4%
Totale	113	100,0%	178	100,0%	131	100,0%	422	100,0%

Trattandosi di una rassegna stampa istituzionale non stupisce il fatto che la maggior parte degli articoli ponga al centro una questione regolativa; per quanto riguarda Bologna, questa azione amministrativa ha posto al centro la questione religiosa ed i rapporti con l'Islam.

**Tabella 6 - Connotazione dell'immigrato negli articoli che parlano di criminalità nelle rassegne stampa istituzionali**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggio	% colonna						
immigrato autore di reato	25	100,0%	38	97,4%	10	90,9%	73	97,3%
immigrato vittima di reato			1	2,6%	1	9,1%	2	2,7%
Totale	25	100,0%	39	100,0%	11	100,0%	75	100,0%

L'associazione in negativo tra immigrazione e criminalità è molto accentuata sui giornali a conferma di una cattiva pratica giornalistica che stigmatizza molto il rapporto tra devianza e stranieri.

**Tabella 7 - Riferimento all'agire dell'amministrazione nella presentazione di politiche pubbliche o di decisioni amministrative negli articoli pubblicati nelle rassegne stampa istituzionali**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggio	% colonna						
si parla dell'agire dell'amministrazione in tono neutrale	29	31,5%	30	21,9%	40	51,3%	99	32,2%
si critica l'agire dell'amministrazione	57	62,0%	84	61,3%	36	46,2%	177	57,7%
si approva e si sostiene l'agire dell'amministrazione	6	6,5%	23	16,8%	2	2,6%	31	10,1%
Totale	92	100,0%	137	100,0%	78	100,0%	307	100,0%

Nonostante i toni degli articoli non siano mai eccessivamente duri, nei confronti delle politiche amministrative in tema di immigrazione e sicurezza, gli elementi di critica sono decisamente superiori a quelli favorevoli soprattutto a Torino e Padova. Bologna, ci spiegherà la giornalista intervistata, il vuoto si spiega con il fatto che l'amministrazione si sottrae spesso al rapporto con i media, media che però a loro volta non sono stati così incisivi nel trattare i problemi.

**Tabella 8 - Tipo di agire dell'amministrazione negli articoli pubblicati nelle rassegne stampa istituzionali negli articoli pubblicati nelle rassegne stampa istituzionali**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggio	% colonna						
L'amministrazione viene coinvolta in una polemica	56	60,9%	85	62,5%	36	46,2%	177	57,8%
L'amministrazione prende misure per reagire ad una crisi	6	6,5%	7	5,1%	22	28,2%	35	11,4%
C'è la presentazione di una politica pubblica	30	32,6%	44	32,4%	20	25,6%	94	30,7%
Totale	92	100,0%	136	100,0%	78	100,0%	306	100,0%

A Torino e a Padova la maggior parte delle volte in cui un'amministrazione pubblica viene chiamata in causa da un articolo è perché coinvolta in una polemica o perché è al centro di una critica, mentre a Bologna il comune appare sui giornali quando prende iniziative e reagisce a situazioni di crisi come ha fatto in occasione dei problemi legati alla costruzione della moschea e dello sgombero di alcuni spazi occupati. Significativa è anche la percentuale di notizie che danno conto di politiche pubbliche, Padova e Torino usano di più lo strumento giornalistico per rendere visibili le loro iniziative pubbliche, cosa che ha fatto decisamente di meno l'amministrazione bolognese.

**Tabella 9 – Posizioni favorevoli verso le decisioni dell'amministrazione riportate negli articoli pubblicati nelle rassegne stampa istituzionali**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Casi	Risposte % colonna	Casi	Risposte % colonna	Casi	% colonna	Casi	Risposte % colonna
amministratori in carica	20	83,3%	30	85,7%	12	100,0%	62	87,3%
politici di maggioranza	2	8,3%	3	8,6%	2	16,7%	7	9,9%
partiti di opposizione	5	20,8%	1	2,9%	3	25,0%	9	12,7%
società civile	8	33,3%	7	20,0%			15	21,1%
Cittadini	1	4,2%			1	8,3%	2	2,8%
Altro			2	5,7%			2	2,8%
Totale	24	150,0%	35	122,9%	12	150,0%	71	136,6%

Le posizioni più favorevoli sono ovviamente espresse dagli amministratori in carica, poco o per nulla dalla dimensione politica che la sostiene e molto anche dalla società civile e dal mondo dell'associazione soprattutto a Torino.

**Tabella 10 - Posizioni critiche o polemiche verso le decisioni dell'amministrazione riportati negli articoli pubblicati nelle rassegne stampa istituzionali**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Casi	Risposte % colonna	Casi	Risposte % colonna	Casi	Risposte % colonna	Casi	Risposte % colonna
amministratori in carica	20	33,3%	17	19,3%	3	7,9%	40	21,5%
politici di maggioranza	5	8,3%					5	2,7%
partiti di opposizione	36	60,0%	49	55,7%	26	68,4%	111	59,7%
società civile	9	15,0%	26	29,5%	11	28,9%	46	24,7%
Cittadini	16	26,7%	8	9,1%	6	15,8%	30	16,1%
Giornalisti	2	3,3%	6	6,8%			8	4,3%
Altro			1	1,1%	1	2,6%	2	1,1%
Totale	60	146,7%	88	121,6%	38	123,7%	186	130,1%

Le principali critiche giungono, come era facile attendersi, dall'opposizione. Ciò è indice di un certo grado di tensione istituzionale interna alla maggioranza e al governo della città, come succede a Torino con i presidenti delle circoscrizioni. Un altro fronte critico soprattutto a Bologna e a Padova è quello della società civile, nel primo caso le polemiche sui media sono di matrice più intellettuale e legate al ceto medio, nel secondo sono più guidate da comitati di cittadini e dagli esponenti dell'opposizione.

**Tabella 11 - Presa di parola dell'amministrazione cittadina sulle decisioni prese in materia di immigrazione e sicurezza**

	Torino		Padova		Bologna		Totale	
	Conteggi	% colonna						
sindaco	20	36,4	22	30,6	7	14,6	49	28,0
assessori	30	54,5	28	38,9	25	52,1	83	47,4
consiglieri	27	49,1	29	40,3	19	39,6	75	42,9
dirigenti e funzionari			4	5,6	5	10,4	9	5,1
Totale	55	100,0	72	100,0	48	100,0	175	100,0

Essendo i sindaci delle metropoli dei veri e propri accentratori del consenso, anche in relazione al tipo di sistema elettorale, non stupisce che essi utilizzino i media a fini di governo locale. In questo contesto sono spiccati soprattutto Sergio Chiamparino e Flavio Zanonato due personalità che usano molto i media ed in questi anni hanno incarnato modelli diversi di leadership locale di sinistra. In ambito istituzionale entrambe le città sono state accomunate anche dalla presenza di assessori competenti che, seppur in modo diverso, hanno guadagnato la scena pubblica e si sono spese nel realizzare politiche d'integrazione: Ilda Curti e Daniela Ruffini. Bologna, dal punto di vista dello stile di visibilità mediatica, si distingue dalle altre due città per il differente stile istituzionale in cui

è prevalsa la linea del sindaco in carica, Sergio Cofferati, poco interessata ai rapporti con i media.

### **1.3.2 Sei anni di discorso pubblico: la cronologia della visibilità delle politiche pubbliche**

La ricostruzione sintetica e di lungo periodo della visibilità delle politiche pubbliche sui media ha permesso di ripercorrere, in linee generali, il percorso normativo e regolativo che le amministrazioni hanno adottato in materia di immigrazione e di sicurezza e il clima politico e sociale entro cui si è calato.

La situazione a **Torino**, è stato segnato da una certa discontinuità che ha visto susseguirsi momenti di crisi a fasi di normalizzazione. Un fronte sempre aperto è quello che cerca soluzione al problema dei campi nomadi, problema che in più occasioni ha animato la cronaca e portato l'amministrazione ad intervenire. Negli ultimi quattro anni una delle emergenze con cui si è confrontata l'amministrazione di Torino è stata quella del parco Stura, più comunemente conosciuto come "Tossic Park", che dopo una fase di grande tensione con gli abitanti sta rientrando anche grazie ad un lavoro di "bonifica" realizzato congiuntamente dall'amministrazione e dalle forze dell'ordine. Una delle ultime emergenze che ha riguardato l'amministrazione comunale è stata quella dei profughi dell'Africa orientale, alloggiati "temporaneamente" in una struttura pubblica la cui situazione igienico abitativa è precipitata creando tensioni tra gli abitanti del quartiere che li ospitava e malumori in quelli in cui sono poi stati trasferiti. Da ricordare nell'ultimo anno la vicenda della costruzione della moschea che ha tenuto viva l'attenzione cittadina e su cui l'amministrazione è intervenuta prontamente per trovare soluzioni condivise ed evitare contrapposizioni.

In questi cinque anni accanto ad un costante impegno della città in iniziative volte all'integrazione, va evidenziato anche uno sforzo regolativo in direzione di politiche di sicurezza che ha cercato di rispondere alle diverse emergenze, ma anche di fare prevenzione. In termini di integrazione, il modello torinese si avvicina a quello del multiculturalismo che riconosce la società composta da differenze culturali, ciascuna delle quali connotata da un patrimonio da tutelare e riconoscere politicamente

Tra gli slogan spesso ripetuti pubblicamente dal sindaco Zanonato e dall'assessore Ruffini vi è stato quello che a **Padova** la legalità sarebbe andata di pari passo con l'integrazione. A giudicare dalla visibilità delle politiche pubbliche sembrerebbe proprio che lo sforzo sia andato in questa direzione. Dal 2005 al 2009 le posizioni spesso dure e provocatorie in materia di sicurezza, sono state compensate con meno eclatanti, ma decise, iniziative per l'integrazione. Una costante del dibattito pubblico è stata la questione della partecipazione politica degli stranieri, che nel nord est può essere vista pragmaticamente come il riconoscimento ai cittadini stranieri che contribuiscono con il loro

lavoro alla vita della comunità, mentre le questioni legate alla religione islamica rimangono sullo sfondo e sono state più difficili da affrontare. Il nord est rimane un contesto socio-politico particolare in cui anche la cultura politica di centro sinistra deve fare i conti con le tendenze al localismo. In termini di politiche, questa modalità amministrativa potrebbe essere più vicina a quella assimilazionista in cui il pieno riconoscimento della cittadinanza può avvenire solo se l'immigrato abbandona la propria specificità culturale o la riporta entro un ambito più strettamente privatistico.

A **Bologna**, soprattutto durante il mandato del sindaco Cofferati, spesso definito “sindaco sceriffo” dai suoi critici, le politiche sull’immigrazione possono essere riassunte con la ormai celebre etichetta di “legge ed ordine” in cui prese di posizioni molto forti e di impatto mediatico, come la delibera contro i lavavetri e gli sgomberi di alcuni centri sociali, sono state accompagnate da politiche regolative di welfare per gli immigrati o da aperture sul loro diritto di voto sulle questioni amministrative. Il contesto parrebbe quello di una inflessibilità istituzionale che ammette le differenze di cui sono portatori gli stranieri, ma che non tollera invece contrapposizioni al modello dominante. Questa potrebbe essere la chiave di lettura che aiuta a contestualizzare lo “scontro” con l’Islam e che dietro alla questione della moschea svela una tensione civica nei confronti di chi non riconosce pienamente il modello di società in cui vive. Da questo punto di vista, il caso bolognese potrebbe avvicinarsi a quello del *melting pot* in cui le differenze sono tollerate purché non entrino in conflitto con la cittadinanza di cui si devono comunque sentire partecipi.

**Tabella 12 – Cronologia Torino**

<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>
Moschea (19 gg)	Emergenza profughi (31 gg)	Integrazione (35 gg)	Nomadi (24 gg)	Partecipazione politica degli stranieri (58 gg)	Integrazione (5 gg)
Emergenza profughi (15 gg)	Tossic Park (21 gg)	Tossic Park (34 gg)	Integrazione (13 gg)	Nomadi (13 gg)	Nomadi (5 gg)
Integrazione (13 gg)	Integrazione (21 gg)	Nomadi (26 gg)	Partecipazione politica degli immigrati (10 gg)	Integrazione (12 gg)	Alunni stranieri (5 gg)
Nomadi (11 gg)	Nomadi (10 gg)	Questione islamica (23 gg)	Regolarizzazioni (10 gg)	Immigrazione/sicurezza (12 gg)	
Immigrazione/sicurezza (5 gg)	Interventi socio-assistenziali a favore di immigrati (7 gg)	immigrazione/sicurezza (15 gg)	Tossic Park (5 gg)		
Caso Tossic Park (5 gg)		Alunni stranieri (12 gg)			

**Tabella 13 – Cronologia Padova\***

<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>
Immigrazione/sicurezza (41 gg)	Questione islamica (78 gg)	Immigrazione/sicurezza (107 gg)	Immigrazione/sicurezza (153 giorni)	Immigrazione/sicurezza (113 giorni)
Moschea (30 gg)	Immigrazione/sicurezza (55 gg)	Moschea (22 gg)	Questione islamica (35 giorni)	Partecipazione politica degli immigrati (26 giorni)
Integrazione (26 gg)	Integrazione (33 gg)	Integrazione (21 gg)	Partecipazione politica degli immigrati (32 giorni)	Integrazione (10 giorni)
Partecipazione politica degli immigrati (10 gg)	Alunni stranieri (14 gg)	Partecipazione politica degli immigrati (18)	Integrazione (33 giorni)	
	Presenze straniere in città (10 gg)	Nomadi (16 gg)	Regolarizzazioni (9 giorni)	
	Interventi socio-assistenziali a favore degli immigrati (10 gg)		Nomadi (6 giorni)	
	Partecipazione politica degli immigrati (10 gg)		Alunni stranieri (5 giorni)	

- La rassegna stampa del comune di Padova è consultabile solo a partire dal 2005

**Tabella 14 - Cronologia Bologna**

<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>
Questione islamica (27 gg)	Moschea (21 gg)	Moschea (69 gg)	Sgomberi (20 gg)	Immigrazione/sicurezza (15 gg)	Centri di accoglienza: caso del Ferrhotel (21 gg)
Partecipazione politica degli stranieri (9 gg)	Immigrazione/sicurezza (18 gg)	Consulte degli stranieri di quartiere (13 gg)	Villa Salus (10 gg)	Centri di accoglienza (14 gg)	Centri permanenza temporanea (4 gg)
Immigrazione/sicurezza (5 gg)	Partecipazione politica degli stranieri (9 gg)	Sgomberi (11 gg)	Immigrazione/sicurezza (9 gg)	Partecipazione politica degli immigrati (10 gg)	Richieste delle comunità immigrate (4 gg)
Politiche abitative (5 gg)	Politiche abitative (6 gg)	Patto sicurezza (10 gg)	Emergenza casa (4 gg)	Razzismo (5 gg)	Profughi (3 gg)
	Accoglienza (5 gg)			Integrazione (6 gg)	
	Razzismo (5 gg)				
	Sgomberi (5 gg)				

#### 1.4 “Controllare” il discorso pubblico: il rapporto tra media e istituzioni

Attraverso l’analisi di interviste rilasciate nelle diverse città da alcuni testimoni privilegiati, si è cercato di ricostruire il peso e la rilevanza che la comunicazione istituzionale delle politiche sull’immigrazione ha nella costruzione di consenso intorno alle azioni di governo locale.

La ricerca ha sottoposto un’intervista ai seguenti amministratori locali: a Torino sono state sentite Ilda Curti e Marisa Cortese (Assessorato alle Politiche per l’integrazione) e Giuseppe Borgogno (Assessorato al Personale, Organizzazione e Polizia municipale); a Padova Daniela Ruffini (Assessorato per le politiche abitative e politiche dell’accoglienza e dell’immigrazione - edilizia residenziale) e una funzionaria del settore Istruzione; a Bologna Libero Mancuso (Assessorato Affari generali e istituzionali, Quartieri, area metropolitana e cittadinanza), Chris Tomesani e Fabiana Forni del Settore Politiche Sociali.

Nel campo dei media locali sono stati intervistati a Torino Maria Teresa Martinengo (La Stampa), a Padova Sergio Frigo (Il Gazzettino) e a Bologna Rita Bartolomei (Il Resto del Carlino)

##### 1.4.1 Il punto di vista delle amministrazioni

Il tessuto sociale di **Torino** si caratterizza per la vivacità delle reti sociali e per una memoria storica sull’immigrazione ancora viva da cui deriva un’atmosfera cittadina più pacata e collaborativa.

Non abbiamo soffiato sul fuoco e questo un po’ conta. Un po’ conta secondo me che questa comunque è una città che un po’ di memoria del “Treno del sole” ce l’ha nel DNA, perché poi quando discuti con la signora Pina la contraddizione un po’ la cogli, quando dice: “Però anche noi, quando non si affittava ai meridionali...”. Comunque quel vissuto lì c’è in questa città. E certe volte si trasforma in rabbia sociale, altre volte “però dopotutto poverini...”. E poi c’è ancora, e cerchiamo di sostenerlo come possiamo, ci sono ancora reti sociali in questa città. (assessore Curti)

Per quanto riguarda la comunicazione delle politiche pubbliche, seppure in forma di trafiletto, tendenzialmente le iniziative promosse dalla città vengono riportate dai quotidiani locali; la sensazione dell’amministrazione è che la stampa locale su questo aspetto sia collaborativa e non tenda ad esasperare. Un po’ diverso è l’orientamento in materia di sicurezza più spesso oggetto di drammatizzazione mediatica e di strumentalizzazione politica.

Nel complesso, i rapporti con i media locali, vengono giudicati dagli amministratori comunali sufficienti e corretti, ma strategicamente poco utilizzati nel costruire relazioni con il territorio. Gli intervistati si dichiarano critici con alcune impostazioni editoriali dei giornali (“*le criticità fanno notizia, mentre il lavoro quotidiano sull’integrazione no*” Ilda Curti) e tengono a ribadire quanto le politiche ordinarie in materia di integrazione e di sicurezza non destino molto interesse per gli organi di informazione, a differenza delle situazioni di crisi, come nel caso “Tossic Park”; e ciò non

è d'aiuto all'azione di governo.

Gli assessori dichiarano, pur continuando a farlo, di non credere molto all'utilità di canali tradizionali di comunicazione pubblica come conferenze stampa o comunicati. Più efficace, a loro giudizio, la pianificazione di strategie di comunicazione mirate, ma questa non è sempre una delle priorità seguite.

Il punto è che se non c'è sangue, evidentemente i giornali pensano di vendere un po' di meno oppure, al contrario, è un po' la storia dell'albero che cade e della foresta che cresce, no? In questo caso, attorno al tema della sicurezza e dell'insicurezza in rapporto al mondo dell'informazione, è proprio così (assessore Borgogno)

La stampa locale di **Padova** è in genere poco attenta alle politiche di integrazione promosse dai diversi settori della pubblica amministrazione. Esistono certamente canali istituzionali attraverso cui l'Amministrazione comunica le proprie iniziative ai media (conferenze stampa), ma il rilievo dato alle notizie si limita a *“qualche trafiletto per dovere d'ufficio”*. Esistono casi di rapporti più stabili, ma sono da ricondursi spesso ai rapporti personali che i singoli amministratori riescono ad intessere con alcuni giornalisti.

Come sostengono anche nelle altre città, il tema dell'immigrazione esce dalla routine della cronaca spicciola solo quando si lega a fatti di emergenza a cui fanno eco le proteste dei cittadini. I giornali padovani intessono con le istituzioni locali uno stretto rapporto, gli amministratori dichiarano di sentirsi spesso sotto stretta osservazione e di venire criticati persino quando le politiche di integrazione riescono.

Per comunicare tutte le iniziative fatte noi abbiamo convocato spesso conferenze stampa, questo insieme ai comunicati stampa che si mandano di fatto è l'unico canale che abbiamo usato. In verità non c'è comunicazione, perché alla fine ai giornali locali non interessa quasi per niente la comunicazione istituzionale e neanche la vita istituzionale. In iniziative e questioni per noi importanti ci siamo quasi sempre ritrovati su un trafiletto nelle pagine interne. Si sa che i media parlano di qualcosa solo se è eclatante, quindi non sei quasi mai tu che gli dai la notizia ma loro che se la vengono a cercare se pensano di poterla vendere. (assessore Ruffini)

I giornali locali sono molto poco sensibili a questi aspetti. Sono molto sensibili ai vermi nella scodella di insalata, alla finestra... diciamo poco o niente ... poi ci sono cose che passano attraverso le persone (Funzionaria del settore istruzione).

Il rapporto tra amministrazione e media nella città di **Bologna** si rivela molto teso e problematico. Dal lato dell'amministrazione vi è una sorta di grande diffidenza nei confronti del giornalismo locale accusato di cercare di innalzare i toni del conflitto a tutti i costi. Il rapporto dell'amministrazione con i media è stato di grande chiusura, a partire dal sindaco che ha preferito

non comunicare le sue politiche per non alimentare tensioni, privilegiando invece rapporti diretti e personali al fine di esercitare un maggior controllo sulla situazione.

La comunicazione delle politiche di sicurezza è rovinata dai media. È rovinata dai media. Guardi devono trovare spazio per il conflitto. Credo che nessuna città come Bologna abbia il numero di quotidiani... si inseguono a chi la dice più grossa ... (assessore Mancuso)

#### **1.4.2 Il punto di vista dei media**

La giornalista Martinengo è molto critica su come i media, più in generale su come a **Torino**, si sta trattando il tema dell'immigrazione lasciandolo alle sensibilità dei singoli senza un vero investimento cognitivo.

Rispetto a come la Città comunica le politiche sull'immigrazione, riconosce la presenza di un flusso in uscita così come ammette uno scarso interesse da parte delle redazioni a sviluppare l'argomento. Su alcune grandi questioni, ci può essere una sinergia tra istituzioni locali e mezzi di comunicazione, tuttavia si tratta di casi sporadici perché raramente, riconosce Martinengo, le politiche urbane sull'immigrazione hanno la portata di una grande notizia. Nel lavoro redazionale di tutti i giorni non si registrano grandi interessi ma una certa superficialità e banalizzazione del discorso. La giornalista, nel complesso, conferma però l'esistenza di un corretto rapporto tra istituzioni e media che cerca di mantenersi sul binario del dialogo.

Nel caso della moschea, con Ilda Curti ci siamo parlate più e più volte cercando di chiarirci le idee su cosa stesse capitando e mi sono attivata alcuni amministratori svolgono sicuramente un lavoro che va ad incidere sulla pratica quotidiana, però non sono le grandi notizie (Martinengo)

Sergio Frigo, giornalista del *Gazzettino*, descrive invece il sistema dei media locali a **Padova** come ben integrato nonostante le profonde differenze delle linee editoriali. I modi con cui ci si occupa delle questioni legati alla sicurezza e all'immigrazione sono simili in tutte le redazioni, dove, nella scelta e nella trattazione dei fatti, domina la stigmatizzazione, la morbosità e soprattutto l'attenzione spasmodica verso la drammatizzazione ("*le tre S: sangue, sesso e soldi*"). Anche se lo scopo manifesto per l'informazione resta l'interesse dei lettori, in realtà dietro a certe rappresentazioni vi è una posizione culturale etnocentrica e fortemente politicizzata. Indubbiamente nel nord est i temi dell'immigrazione e della sicurezza rappresentano un grande nervo scoperto su cui è facile agitare gli animi e la politica spesso fatica a dare risposte, tanto da destra che da sinistra. Inoltre il sistema dei media locali in quelle zone ha un radicamento molto forte che svolgendo una vera e propria funzione di advocacy; è anche questa la ragione per cui le tensioni ed i contrasti con le istituzioni sono spesso forti e per cui la voce dei cittadini diventa spesso più importante di quella degli

amministratori.

Anche se alcuni giornali sono politicamente sono un po' più dislocati verso il centro-sinistra, e quindi danno spazio anche alle cose in positivo, non disdegnano di gridare l'allarme ... Se uno si sveglia la mattina e fa una ronda, un comitato, qualcosa del genere. Fa quattro lettere, due conferenze stampa, ha molta visibilità sui giornali ... viene incentivato dai media e suscita anche una certa simpatia ... Per cui diciamo che, dove c'era un disagio, dove c'era un cittadino che protestava, c'era il *Gazzettino* e dopo magari c'era la Lega o c'era il comitato eccetera che gli dava spazio. Subito dopo veniva il *Mattino*, comunque. Non è che li trascurasse, anzi! Li han seguiti, sono andati a vedere dove vanno, cosa fanno, la serata tipo di un comitato eccetera. [...] *Good news no news* si dice! Questo è il marchio di fabbrica dei nostri media (Sergio Frigo)

Nella città di Padova, mediaticamente parlando, hanno pesato due figure istituzionali importanti come quella del sindaco Flavio Zanonato e dell'assessore Daniela Ruffini, che hanno incarnato un modello di gestione amministrativa spesso in tensione con i media e molto discusso da destra e da sinistra. Il giornalista, pur riconoscendo una certa attenzione verso canali istituzionali tradizionali di comunicazione, ribadisce che l'interesse dei media sale in presenza di contrapposizioni forti.

Allora: diciamo che da noi l'atteggiamento nei confronti dell'immigrazione e quindi anche delle politiche comunali nei confronti dell'immigrazione è decisamente critico ... Con il Comune di Padova c'è un contenzioso molto duro, molto forte, culminato anche proprio su polemiche pubbliche con il sindaco Zanonato ... noi abbiamo fatto politiche durissime, cioè da mesi, mesi e mesi, pagine, pagine e pagine su questi fenomeni di ronde e di comitati, dando moltissimo spazio alle proteste dei comitati, che sono proteste decisamente contro l'amministrazione, in particolare contro l'assessore all'immigrazione Ruffini e contro Carrai (Sergio Frigo)

Il caso di **Bologna** dal punto di vista di Rita Bartolomei, giornalista de *Il Resto del Carlino*, appare diverso dagli altri due. A differenza di Torino e Padova, l'amministrazione locale esclude consapevolmente i media dalla propria azione di governo creando, di fatto, una situazione molto tesa soprattutto rispetto certe posizioni assunte dall'amministrazione Cofferati, come quelle dei lavavetri, degli sgomberi dei centri sociali e della moschea.

La tecnica di Cofferati ha spiazzato molto i media locali, dopo una politica di annunciata apertura verso la società civile, a seguito delle prime polemiche la strategia di comunicazione del sindaco si è chiusa a riccio, esasperando gli animi.

All'inizio Cofferati ha cercato di fare il grande virtuosismo. È venuto qua e ha detto: "Partecipazione a tutti dalla mattina alla sera". Dopo cinque anni di molte assemblee uno si è accorto che tante chiacchiere e poi decidevano sempre gli altri. E questa è stata la cosa che gli è stata un molto rimproverata: la partecipazione promessa e non garantita. Il metodo di adesso è diverso. (Rita Bartolomei)

A Bologna però il conflitto è tutto interno al centro sinistra o comunque giocato dentro un frame

politico molto radicato in termini di risorse e di consenso. Paradossalmente la società civile, principalmente composta dal ceto medio intellettuale di centro sinistra, è molto dura su alcuni temi come lo è la stampa locale, ma è poi pronta a far quadrato e a riconfermare il proprio sostegno verso il segno politico dell'amministrazione. Amministrazione che per altro, fa molto in termini di politiche di integrazione.

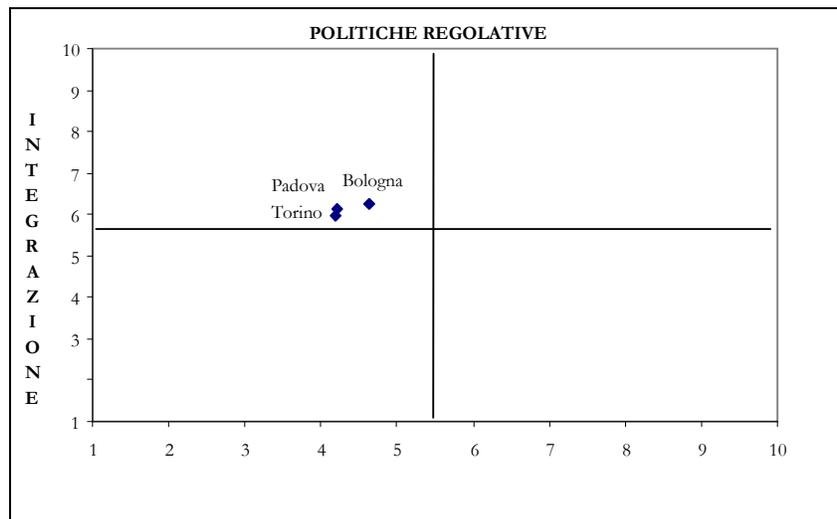
I media bolognesi per cinque anni hanno avuto un problema aperto con il sindaco in carica, che ha praticato una sorta di silenzio stampa, controllando molto accuratamente il flusso di notizie verso l'esterno e riducendo la cronaca politica cittadina ad una sorta di "divanismo" d'attesa come dice la Bartolomei, senza per altro che i media siano riusciti a reagire più di tanto.

Con Cofferati io ho avuto cinque anni di non risposte, cioè la scena era questa: "Sindaco...", domanda e il sindaco che si girava e se ne andava. Lui sceglieva ogni giorno una pillola, se decidevi, sulla base del tuo lavoro, sulla base di quelli che i fatti della giornata ti presentavano, che la pillola scelta dal sindaco non era la tua pillola, non c'era verso! La risposta non c'era, perché questo è un meccanismo di controllo dell'informazione (Rita Bartolomei).

### **1.5 Considerazioni conclusive**

Alla luce di questa analisi emergono tre modelli urbani di approccio pubblico al tema dell'immigrazione che, pur all'interno di un comune orientamento politico propongono modalità diverse di gestione del tema, tre modi di governare da sinistra il nord dove le variabili dipendenti che intervengono maggiormente sono il territorio e le tradizioni istituzionali entro cui si sono collocate le politiche.

Il riscontro della visibilità mediatica delle politiche comunali ha evidenziato stili di governo e comunicazione che hanno presentato tratti comuni ed elementi di discontinuità. Semanticamente, l'orientamento delle politiche pubbliche in materia di immigrazione si è posizionata su un piano che ha ribadito molto l'aspetto più regolativo pur non trascurando quello dell'integrazione. Ciò emerge nel modo in cui le città parlano delle loro politiche sull'immigrazione: è una cultura amministrativa progressista, ma che però non rinuncia a mettere in campo le specificità delle proprie istituzionali locali.



Come il grafico mette in luce, lo spazio semantico delle politiche locali mostra una prossimità tra l'esperienza di Torino e Padova. In entrambe i casi, siamo di fronte a realtà economiche e produttive più legate al tessuto industriale che da poco si stanno aprendo al terziario e a strutture sociali in cui sono molto radicate le reti associative, seppur culturalmente orientate in modo diverso. Inoltre si tratta di contesti in cui il localismo, espresso dall'elevato consenso politico nella Lega Nord ha trovato solide radici, e che hanno sperimentato una tradizione immigratoria in entrata ed in uscita. Infine in entrambe le città in questi anni vi è stato un modello di amministrazione incentrato intorno alla personalità dei rispettivi sindaci e di alcuni assessori particolarmente in prima linea sul tema dell'integrazione. Bologna, invece, si presenta come una realtà locale molto diversa con un tessuto sociale costituito da un ceto medio produttivo forte ed intellettualmente attivo, in cui l'associazionismo si è organizzato intorno alle istituzioni locali e si è collegato alla radicata tradizione politica di sinistra che gestisce lobby di potere. Rispetto alle altre due città, Bologna reagisce in maniera più regolativa alla questione dell'immigrazione. La differenza forte sta anche nel modello di amministrazione che ha avuto negli ultimi anni, dove la personalità di Cofferati ed il suo stile di leadership hanno giocato un ruolo importante sulla visibilità pubblica e sull'approccio istituzionale. Ciononostante, dalle rassegne stampa e dalle interviste emergono differenze significative nei modi di fare politica a livello locale sulle questioni legate all'immigrazione che possono essere così riassunte.

**Torino** e le sue politiche locali appaiono più orientate a sviluppare una forma di multiculturalismo istituzionale grazie ad un buon grado di integrazione interno all'amministrazione comunale e con gli altri ordini del governo locale, e ad un tessuto associativo che su questi temi è forte ed organizzato. In città rimane importante l'azione esercitata dai grandi gruppi associativi come il Gruppo Abele, la Caritas e il Sermig. Anche sul più delicato versante delle politiche di sicurezza si stanno vedendo gli effetti della politica integrata e di contrasto al degrado che cerca di contenere allarmismi e drammatizzazioni.

Dal punto di vista della gestione del discorso pubblico, esiste una buona interazione tra soggetti istituzionali e campo dell'informazione: l'amministrazione non sottraendosi ai riflettori ed i media locali rubricando l'agire politico. Per via del fatto che in città esiste la redazione di un'importante testata nazionale, "La Stampa", il conflitto rappresentato ritrova però ciclicamente vigore (come ad esempio le vicende del "Tossic Park" e dei profughi dall'Africa orientale). Da questo punto di vista, il flusso potrebbe essere descritto come una linea piatta scossa da molti picchi.

**Padova** invece presenta un modello di localismo istituzionale molto forte e radicato che si traduce in politiche pubbliche spesso di tipo assimilazionista, che riconoscono il valore del cittadino straniero solo se lavora, si integra ed abbandona il più possibile le proprie specificità culturali. Questo contesto si è caratterizzato per la presenza di personalità forti come quella del sindaco Flavio Zanonato e del tenace assessore Daniela Ruffini che ha gestito con risolutezza la vicenda di via Anelli (e che per questo forse non è stata riconfermata nel secondo mandato). A Padova le polemiche intorno al tema dell'immigrazione, spesso salite anche alla ribalta nazionale per il loro elevato grado di provocazione, si sono sovente unite ai temi della sicurezza e dei clandestini, additati spesso come responsabili del degrado del centro storico dove rimane molto forte il mito dell'antico splendore. Contemporaneamente, pur in modo meno eclatante, l'attività amministrativa è molto orientata anche verso iniziative volte all'integrazione. L'associazionismo autoctono di matrice religiosa è molto attivo e, scorrendo la cronaca, si ha l'impressione che le dinamiche partecipative giungano molto dal basso e siano in grado di far pressione sull'amministrazione che cerca di includerle, come è successo per alcune associazioni che hanno trovato l'assessore Ruffini come punto di riferimento, o di cavalcarle, come invece fanno i consiglieri della Lega costantemente in polemica con le iniziative promosse dall'assessore Ruffini.

A Padova esiste un rapporto intenso tra amministrazione locale e media che assume spesso i toni dello scontro politico. Va ricordato che il sistema dei media locali nel nord est mantiene una relazione forte con il territorio diventando spesso soggetti di pressione con cui la politica e le istituzioni debbono saper mediare per evitare campagne ostili.

A giudicare dalla cronaca locale, **Bologna** è la città che più delle altre ha messo in atto politiche di controllo dell'immigrazione. Da questo punto di vista è emblematica la tensione che è salita negli anni rispetto alla questione islamica che ha fatto emergere forti preoccupazioni tanto da parte delle istituzioni, quanto dei cittadini e dei giornali locali. Negli ultimi anni a Bologna si è registrata una vera e propria ondata di islamofobia che ha interessato in egual misura tutte le parti sociali, poco disposte a cedere terreno. Una questione molto sentita è stata sicuramente la costruzione della moschea dietro cui si cela il difficile rapporto con l'islam in una città dove esiste, accanto ad una forte matrice cattolica che fa sentire la propria voce, un ceto ricco, benestante e di sinistra che non è disposto a transigere sulla "bolognesità". Dietro a questa contrapposizione vi è un modello di

amministrazione e di cittadinanza che, forte della propria una tradizione politico-culturale, si impone dall'alto, è poco disposto alla mediazione e cerca di mantenere il controllo del conflitto sociale.

Rispetto al dialogo istituzionale ed in particolare sui temi dell'immigrazione, l'amministrazione pare poco interessata alla presentazione delle proprie iniziative, soprattutto attraverso i media. Da un lato l'amministrazione, se non riesce a "controllare" il processo, si sottrae all'interazione con il mondo dell'informazione ritenuto responsabile di innalzare la soglia del conflitto. I media di contro, non riuscendo però a modificare molto la situazione, un po' subiscono, un po' si accaniscono contro questo atteggiamento istituzionale, sperando, come dicono, in un "dopo Cofferati" migliore.

## 2. POLITICHE PER GLI IMMIGRATI A TORINO<sup>3</sup>

### 2.1 Le principali linee di azione del primo mandato Chiamparino (2001-2006)

L'amministrazione Chiamparino, entrata in carica nel maggio 2001 dopo i due mandati dell'amministrazione Castellani, rappresenta un elemento di continuità nel governo della città, dato che ancora una volta si tratta di una maggioranza di centro-sinistra, sostenuta alle elezioni da Alleanza per Torino La Margherita, Democratici di Sinistra, Comunisti Italiani, Verdi Lista Civica per Torino e Pensionati per Torino, maggioranza allargata, nella composizione della giunta, a Rifondazione comunista.

Con riferimento alle politiche per gli immigrati, la continuità rispetto alle iniziative avviate nel periodo precedente risulta chiaramente dall'analisi dei testi delle delibere del 2001 e degli anni successivi, dove sono frequenti i richiami a servizi e progetti iniziati negli anni precedenti. Tra le principali linee di continuità si segnalano: i centri di prima accoglienza e i servizi specifici per i minori non accompagnati; la protezione sociale per le donne vittime di tratta; i progetti per l'inserimento scolastico; le attività formative del centro interculturale.

D'altro canto, vi sono anche alcune iniziative specifiche che caratterizzano il primo mandato della giunta Chiamparino e che sembrano andare essenzialmente nella direzione del superamento delle politiche ad hoc (Caponio, Nielsen e Ribas 2000), ovvero specificamente per gli immigrati, e puntare a un approccio che potremmo soprannominare di intercultura e coesione sociale. L'approccio interculturale è evidente non solo nel proseguimento delle iniziative del centro interculturale, ma anche in altri progetti di accoglienza, formazione e inserimento lavorativo che lo richiamano in maniera esplicita. Inoltre, l'intercultura sembra caratterizzare molti degli interventi promossi dai quartieri in questi stessi anni. Per quanto riguarda invece la coesione sociale, questa sembra concretizzarsi in un approccio orientato allo sviluppo locale di quartieri a rischio e periferie, al cui interno gli immigrati si caratterizzano come beneficiari al pari di altre componenti della popolazione residente (giovani del quartiere, pensionati, famiglie ecc.). Anche l'iniziativa, che segna le politiche della giunta del 2005, di revisione dello statuto comunale per ammettere gli stranieri alla partecipazione politica alle elezioni dei consigli di circoscrizione, sembra andare decisamente nella direzione del superamento delle politiche ad hoc, e di un pieno inserimento degli immigrati residenti all'interno della cittadinanza locale.

Ma vediamo innanzitutto i servizi e le attività che appaiono in continuità con il percorso avviato dalle amministrazioni Castellani sul tema immigrazione. Innanzitutto, per quanto riguarda la prima

---

<sup>3</sup> Il presente capitolo è stato scritto da Tiziana Caponio (2.1 e 2.2) e da Laura Sartori (2.3); Carmela Romano ha raccolto i dati.

accoglienza, è questa l'area che nei cinque anni considerati assorbe decisamente la quantità maggiore di risorse, data anche la natura del servizio di accoglienza abitativa, che richiede l'allestimento/adeguamento di strutture e la gestione delle stesse. In tutto, nel periodo considerato l'amministrazione spende per servizi di accoglienza circa 7.682.000 Euro. Rientrano in questa voce anche i lavori di spostamento del campo nomadi da via dell'Arrivore a via Germagnano, decisione peraltro già presa dall'amministrazione Castellani nel 1999, e di adeguamento strutturale del centro di accoglienza di via Negarville, decisione quest'ultima approvata nel 2005 ma di fatto implementata negli anni 2006-2007 e coperta da un finanziamento ad hoc richiesto dal comune ad istituti di credito. Accanto a questi interventi strutturali, si collocano poi alcuni progetti di accoglienza di tipo mirato, diretti a rispondere ai problemi specifici di categorie considerate particolarmente deboli e/o problematiche. Già nel periodo precedente Torino si era caratterizzata, nel panorama nazionale, per un'attenzione specifica ai bisogni dei minori non accompagnati (Zucchini 1997), per i quali si prevedono strutture di accoglienza ad hoc. Questa attenzione particolare continua nel periodo considerato come messo in luce dalle linee di indirizzo approvate dalla giunta comunale l'11 maggio 2001 proprio in tema di "Minori stranieri e interventi di prevenzione". Sulla base di queste indicazioni, vengono quindi approvati nel periodo considerato numerosi progetti di accoglienza e integrazione indirizzati proprio a questa fascia della presenza straniera. Per quanto riguarda in particolare l'accoglienza, la delibera n. 00042/019 dell'8 gennaio 2003, in risposta alle continue segnalazioni da parte delle forze dell'ordine di minori di origine marocchina e rumena impiegati in attività illecite da parte di connazionali adulti, avvia ufficialmente la sperimentazione di una struttura protetta rivolta specificamente ai ragazzi oggetto di sfruttamento, gestita dalla Cooperativa sociale ICS. Nel giugno di quello stesso anno, viene poi firmato un protocollo d'intesa che si caratterizza come particolarmente innovativo perché vede coinvolte non solo le autorità italiane, e, in modo particolare, la Prefettura di Torino e l'Autorità nazionale per la protezione dei minori e l'adozione, ma anche il municipio di Bucarest e il Consolato del Regno del Marocco di Torino, al fine di favorire il rimpatrio dei minori stessi nel rispetto dei loro diritti. Sulla base di queste intese, è stato quindi presentato al Comitato Minori Stranieri un progetto, "Ritorno al futuro", diretto proprio a favorire il rimpatrio e il reinserimento sociale dei ragazzi vittime di sfruttamento a Torino, cofinanziato dalla stessa città e dal ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Inoltre, l'amministrazione comunale assicura regolarmente contributi alle diverse associazioni impegnate sulla questione, come in particolare l'Associazione giovanile Salesiana, dal 1997 attiva all'interno della rete dei servizi a bassa soglia promossa dal Comune di Torino.

Nel periodo 2001-2005 hanno poi inizio una serie di interventi di accoglienza e inserimento sociale rivolti a rifugiati e richiedenti asilo. È questo il caso del progetto "Hope Land", presentato ancora

dalla giunta Castellani per il finanziamento nell'ambito del Programma Nazionale Asilo promosso dal Ministero dell'Interno e dall'Acnur nel 2001. Di fatto, il progetto ha continuato a rappresentare un'azione centrale anche per la successiva amministrazione Chiamparino, grazie anche al protocollo di intesa siglato con la Prefettura nel luglio del 2001.

Un altro progetto che si colloca chiaramente in continuità con le azioni avviate dall'amministrazione precedente è quello a favore delle donne vittime di tratta soprannominato "Freedom. Rete per l'aiuto e l'integrazione sociale delle donne vittime della tratta e dello sfruttamento ai fini di prostituzione", avviato già a partire dal 2000 sulla base di sperimentazioni precedenti (il cosiddetto progetto Tampep), e ripresentato per il finanziamento al Dipartimento Pari Opportunità sia nel 2001 che nel 2004 nell'ambito dei fondi destinati dall'attuazione dell'art. 18 del D.Lgs. 268/1998. L'attuazione avviene sia per mezzo di contributi ad alcuni enti che collaborano con l'amministrazione sin dall'avvio dei primi interventi a favore delle vittime di tratta come l'associazione Idea Donna, sia attraverso appalti per la gestione dei più onerosi servizi di accoglienza (cooperativa Progetto Tenda e altri).

In materia di inserimento scolastico le politiche dell'amministrazione si incentrano soprattutto su forme di collaborazione con gli istituti scolastici caratterizzate da una maggiore incidenza di bambini stranieri, sia attraverso la promozione di progetti specifici che attraverso la concessione di contributi per il sostegno alle attività di inserimento e supporto dell'apprendimento. Tra i progetti più significativi di questo periodo si segnala l'istituzione nel 2001 di borse di studio per minori stranieri, attraverso contributi regionali erogati dal comune alle scuole che avessero segnalato casi di giovani in condizioni economiche svantaggiate.

Altro elemento che si colloca in evidente continuità con il periodo precedente è la promozione delle attività del Centro Interculturale. Si tratta di attività di vario genere, da eventi e manifestazioni, a pubblicazioni periodiche, servizio di biblioteca, ma anche partenariato in progetti internazionali come "L'educazione interculturale: un cantiere di Europa", promosso nel 2001 dall'associazione Movimondo di Arezzo e a cui hanno aderito, oltre al Centro Interculturale del comune di Torino, il Centre Bruxellois d'Action Interculturelle, l'Università di Louvain, la Commissione Cattolica Spagnola delle Migrazioni di Madrid e Sevilla Acoge di Siviglia. In generale, tra le attività più importanti e caratterizzanti del Centro si segnalano quelle di formazione all'intercultura rivolte a operatori e insegnanti. Il dialogo e lo scambio interculturale sono promossi anche attraverso convenzioni e contributi con associazioni del terzo settore come il Centro Interculturale delle Donne Alma Mater e l'associazione Alouanour.

Altra linea di azione importante è quella dell'inserimento lavorativo, che viene sviluppata attraverso una serie di progetti che riescono a beneficiare di fondi europei e regionali (si veda anche qui di seguito). Tra questi, spicca in primo piano l'adesione, nell'aprile 2005, a due progetti Equal: il

primo, denominato “Rom cittadini d’Europa”, viene attuato nel corso del 2006 attraverso una serie di tirocini formativi a favore di cittadini di etnia Rom residenti a Torino; il secondo invece, denominato “Integrarsi - Reti locali per l’integrazione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati”, si rivolge specificamente a rifugiati e richiedenti asilo. Inoltre, sempre nel 2005, la città di Torino aderisce ad un altro progetto Equal denominato “PALMS – Percorsi di accompagnamento al lavoro per minori stranieri non accompagnati”, stipulando una convenzione con il Comune di Roma, ottenendo un finanziamento complessivo pari a 160.472 Euro.

Infine, in tutto il periodo considerato l’amministrazione assicura costantemente servizi di mediazione culturale presso il Centro Interculturale, l’Ufficio stranieri del settore Immigrati, nomadi e adulti in difficoltà, diverse circoscrizioni e scuole cittadine. Inoltre, nel 2002, grazie a un contributo del Fondo Sociale Europeo, viene avviato un corso per “Mediatore interculturale” diretto a immigrati disoccupati. Un intervento di mediazione specificamente rivolto ai minori immigrati è il progetto Itaca, che prevede il ricorso a operatori madrelingua nel lavoro di educativa di strada con i minori stranieri. Avviato a partire dal 1997, il progetto continua nel periodo considerato.

Per quanto riguarda le iniziative caratterizzanti il primo mandato Chiamparino, una linea di azione senza dubbio innovativa, può essere considerata quella dello sviluppo locale, caratterizzata da un intervento del settore Periferie che sembra andare al di là della riqualificazione urbana in senso stretto e puramente strutturale. Si segnalano al riguardo nel 2003 il contributo al progetto “Tutti in pista”, realizzato dall’associazione Millepiedi nella zona Cenisia-San Paolo con l’obiettivo di favorire la partecipazione dei giovani italiani e stranieri alla vita del quartiere; nel 2004 il progetto “C’era una volta”, che ha interessato la circoscrizione 6 e ha visto la partecipazione del Comitato di Sviluppo della Falchera, del Gruppo uniti per il quartiere e dell’associazione di mediazione culturale Diaf al Maghreb; nel 2005 il progetto “Abitare la multiculturalità”, che ha visto coinvolti diversi quartieri in azioni di sviluppo partecipato promosse da diverse associazioni del territorio (Agenzia di Sviluppo di via Arquata, Cooperativa Sociale Biloba, associazione GPL Uniti per il Quartiere, Cooperativa Animazione Valdocco, Agenzia di Sviluppo Locale di San Salvario, associazione Avventura Urbana e Comitato di Sviluppo della Falchera). Gli ultimi due progetti menzionati sono stati realizzati grazie a cofinanziamenti provinciali assegnati nell’ambito delle attività annuali a favore degli immigrati.

Infine, nel segno del superamento della questione immigrazione come problema specifico, come già sottolineato sopra, si colloca l’iniziativa, intrapresa dalla giunta e dal consiglio comunale nel corso del 2005 e culminata con la delibera “Diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini stranieri nelle elezioni circoscrizionali. Modifica dello Statuto. Adeguamento dell’art. 47 comma 4 dello Statuto alla disciplina dei giorni di svolgimento delle consultazioni elettorali introdotta dalla legge statale 16 aprile 2002 n. 62”, (in proposito si veda: Caponio 2008). Di fatto, comunque, la proposta del

Consiglio comunale sembra spaccare la città, dato che, a fronte di cinque circoscrizioni che esprimono parere favorevole, altrettante si dichiarano contrarie alla proposta di delibera.

In termini di gestione dei servizi, il periodo considerato si caratterizza per un ricorso importante allo strumento dei contributi alle associazioni del terzo settore. Ogni anno, la giunta approva delibere che assegnano contributi ad associazioni, in prevalenza del volontariato cattolico come si è detto sopra, impegnate in varie attività di accoglienza e assistenza dei cittadini stranieri presenti in città: 587.726 nel 2001; 499.500 nel 2002; 365.370 nel 2003; 558.500 nel 2004; 628.000 euro nel 2005. Non mancano casi di contributi sulla base di progetti specifici, taluni anche piuttosto importanti perché rientrano di fatto tra le linee principali di azione storicamente portate avanti dai comuni in questo settore (si veda per esempio il caso dei minori non accompagnati o degli interventi a favore delle donne vittime di tratta sopra menzionati). Lo strumento del contributo, come messo in luce da Ponzio (2008), sembra consentire all'amministrazione una gestione più flessibile dei servizi, anche per quanto riguarda ad esempio i criteri di identificazione dei beneficiari dell'accoglienza o di altre misure urgenti di assistenza, il che ha consentito indirettamente al comune, attraverso l'operato delle associazioni del terzo settore, di fare fronte a molte delle emergenze legate alla presenza di cittadini stranieri privi del permesso di soggiorno. Risultano decisamente numericamente meno rilevanti gli affidamenti su base di gare di appalto, che di solito riguardano la gestione dei principali centri di accoglienza e i servizi a questi collegati (ad esempio fornitura dei pasti).

Infine, con riferimento alle fonti di finanziamento, se la maggior parte dei servizi essenziali che caratterizzano in questi anni il sistema Torino (prima accoglienza, inserimento scolastico, intercultura ecc.) sono assicurati primariamente da risorse interne del comune, su questioni specifiche come quelle della tratta, dei rifugiati e su alcuni progetti per i minori non accompagnati un peso importante hanno i fondi statali, rispettivamente del Dipartimento Pari Opportunità, del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Comitato Minori Stranieri. I finanziamenti regionali appaiono particolarmente importanti nelle attività rivolte alla formazione e all'inserimento lavorativo, mentre la provincia ha approvato diversi progetti del comune di Torino in tema di integrazione e intercultura. Non mancano fondi europei su progetti specifici, come ad esempio nel caso del progetto "L'educazione interculturale: un cantiere di Europa" sopra menzionato, e del progetto Equal "Immagine dell'immigrato in Italia tra media, società civile e mondo del lavoro". Quest'ultimo, approvato dalla Giunta nel 2002, che ha visto come capofila l'OIM e l'adesione, per la città di Torino, del Centro Interculturale, ha avuto quale obiettivo la creazione di un'Agenzia d'Informazione degli Immigrati Associati, attraverso l'organizzazione di un corso di formazione e di aggiornamento per immigrati già operanti nei media e uno stage di formazione presso il quotidiano La Stampa di Torino. Decisamente minore appare il peso di contributi da parte di privati: nel periodo considerato, infatti, due soli progetti hanno ottenuto il

contributo, rispettivamente, della Fondazione CRT nel 2003 e della Compagnia di San Paolo nel 2006. In entrambi i casi si tratta di interventi in ambito educativo, rivolti, nel primo caso ad alcuni istituti scolastici (Pellico, Croce-Morelli, Drovetti e Manzoni) e nel secondo ai minori nomadi dell'area di via Germagnano.

## **2.2 Le principali linee di azione della prima parte del secondo mandato Chiamparino (2006-2008)**

Analizziamo qui brevemente la prima parte del secondo mandato Chiamparino, quella cioè che è stata coperta da questa ricerca, che ha raccolto i documenti ufficiali in tema di immigrazione approvati dall'amministrazione torinese fino alla fine del 2008. Ancora una volta, vi è una evidente continuità nelle linee di azione sopra delineate, sicuramente prevedibile data la permanenza al governo di una maggioranza analoga a quella del periodo precedente guidata sempre dallo stesso Chiamparino. Tuttavia, l'analisi preliminare dei documenti sembra mettere in luce due caratteristiche specifiche di questi primi due anni di giunta Chiamparino bis: un accentuarsi della spesa destinata a misure di accoglienza, soprattutto per fare fronte all'emergenza rifugiati e alla presenza di minori non accompagnati; una nuova attenzione ai giovani e alle seconde generazioni non solo in un'ottica di assistenza ma anche di integrazione e partecipazione nella vita pubblica locale.

Vediamo più nello specifico queste due linee di azione che di fatto corrispondono all'attività dei due principali assessorati che nel periodo in considerazione si sono occupati della questione immigrazione, e cioè l'Assessorato alle politiche sociali e l'Assessorato all'integrazione. Quest'ultimo è una novità del secondo mandato Chiamparino che, con la nomina di Ilda Curti, già presidente del Comitato "Porta Palazzo - The Gate", ad assessore all'Integrazione, sembra andare nella direzione di una valorizzazione degli esperimenti condotti sul territorio torinese in tema di integrazione dei cittadini stranieri, distinguendoli in maniera netta dalle questioni di assistenza ed emergenza.

Tuttavia, la costante rilevanza della spesa per l'accoglienza, e in particolare per i servizi ai rifugiati, sembra indicare una certa difficoltà nell'uscita dalla fase dell'emergenza. Difficoltà in gran parte determinata dall'evoluzione dello stesso fenomeno immigrazione sul territorio torinese in questo periodo: il comune di Torino, già parte del sistema SPRAR come si è visto in precedenza, deve fronteggiare nel corso del 2007 un arrivo massiccio di rifugiati politici e soggetti titolari di altre forme di protezione umanitaria provenienti dall'Africa orientale (Somalia, Eritrea, Etiopia, Sudan e in particolare dalla regione del Darfur), che sembra mettere in crisi il sistema di accoglienza che si era andato delineando nel periodo precedente attraverso il progetto Hope Land. A fianco di quest'azione, che continua ad essere finanziata dallo SPRAR, in questo periodo vengono avviati

nuovi progetti e forme di accoglienza, in gran parte finanziate da fondi nazionali ma anche regionali e dello stesso comune. Si segnalano in proposito diverse convenzioni per progetti di accoglienza e accompagnamento con associazioni del terzo settore come ad esempio Arci, che sembrano diretti soprattutto a tamponare l'emergenza. Un contenuto decisamente più innovativo sembra avere il progetto sperimentale di asilo diffuso promosso dalla giunta comunale a partire dall'inizio del 2008 e volto ad identificare, con la collaborazione di una serie di associazioni di volontariato, famiglie disponibili ad ospitare, presso il proprio domicilio e a fronte di un rimborso spese assicurato dalle associazioni stesse, soggetti che hanno ottenuto una qualche forma di protezione per un periodo variabile tra i 6 e i 12 mesi. L'idea di fondo, decisamente innovativa rispetto ai servizi standard di accoglienza residenziale in grandi strutture, è l'avvio di progetti individualizzati di inserimento, che consentano al beneficiario di accedere ai diversi servizi messi a disposizione dalla città (corsi di lingua, inserimento lavorativo, sostegno psicologico ecc.). Si tratta, come è ovvio, di progetti destinati a piccoli numeri.

Un'altra iniziativa per molti aspetti peculiare è quella dell'accoglienza mirata a minori richiedenti asilo, il cosiddetto progetto Masnà, "Minori asilo stranieri non accompagnati", attuato in collaborazione con il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, la Prefettura, la Questura di Torino e diverse associazioni del terzo settore, a cui il comune di Torino ha affidato la realizzazione di parte degli interventi. In particolare, il progetto prevede azioni finalizzate all'accoglienza ed all'inserimento nel programma di protezione di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e rifugiati, come: accoglienza residenziale; vitto e fornitura di beni di prima necessità; accesso ed accompagnamento ai servizi presenti sul territorio; orientamento ed assistenza sociale; corsi di alfabetizzazione e lingua italiana; supporto all'inserimento in percorsi educativi, formativi e lavorativi; sostegno psicologico e sostegno giuridico. In concreto, il progetto è stato attuato da associazioni da tempo impegnate nell'accoglienza dei minori non accompagnati e dei rifugiati, quali in particolare ASAI, Associazione Franz Fanon, Gruppo Abele Onlus e Asgi, che in rete hanno assicurato 15 posti in accoglienza e i servizi ad essa collegati.

Più in generale, la questione dei minori non accompagnati continua a rappresentare un elemento centrale nelle politiche dei primi due anni del mandato Chiamparino bis, come messo in luce dalla stipula del protocollo di intesa che formalizza la costituzione del Tavolo tecnico di coordinamento in materia di interventi nei confronti dei minori stranieri vittime di sfruttamento, esperienza già iniziata nel corso del 2006 e che vede l'adesione del Corpo di Polizia Municipale, della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta, della Prefettura di Torino, della Questura di Torino e dal Comando Provinciale dei Carabinieri. Continua anche l'offerta di accoglienza in strutture protette e di servizi a bassa soglia, soprattutto per mezzo di convenzioni e contributi ad

associazioni del terzo settore, quali ad esempio l'ASAI (progetto denominato "Casa che accoglie"), l'Istituto S. Giovanni Evangelista e l'associazione Speranza Azzurra per un progetto sul quartiere Falchera.

Continua, poi, in tutto il periodo considerato, il progetto di protezione sociale per donne vittime di tratta Freedom, a cui si affiancano sperimentazioni volte all'inserimento lavorativo di questi soggetti. Nel corso del 2008, inoltre, l'attività di Freedom è stata incorporata all'interno di un più vasto progetto presentato dalla Regione Piemonte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Pari Opportunità e denominato "Piemonte in rete contro la tratta". Sempre nello stesso anno viene avviata l'accoglienza di donne straniere in gravi condizioni di marginalità sociale e/o minorenni o con figli minori in alcune strutture protette dell'Associazione Gruppi di Volontariato Vincenziano, con cui viene stipulata una convenzione.

Per quanto riguarda invece il versante degli interventi rivolti all'integrazione degli stranieri regolarmente residenti e in modo particolare dei giovani, che come si è detto fanno capo all'Assessorato con deleghe all'Integrazione, si segnala il progetto "Se non ora, quando?", finanziato dal Ministero della Solidarietà sociale e rivolto a giovani di seconda generazione cresciuti e/o nati a Torino. Tra le azioni del progetto, va sottolineata la possibilità di partecipare a 12 mesi di Servizio Civile offerta a 20 giovani immigrati, privi della cittadinanza italiana, di età compresa tra i 18 anni compiuti e i 26 anni non compiuti e residenti nella Comune di Torino, al fine di favorire percorsi di inclusione civica nella città e l'emergere di un senso di appartenenza e identificazione. Un altro intervento di particolare interesse è costituito dall'offerta di corsi di lingua italiana diretta alla fascia dei giovani tra i 16 e i 25 anni residenti a Torino da non più di tre anni, intervento finanziato con un contributo della Fondazione Compagnia di San Paolo. Si tratta, come è evidente, di un'azione volta a favorire un salto nel processo di integrazione per giovani che, in mancanza di un'adeguata conoscenza della lingua, rischierebbero l'esclusione dal mercato del lavoro e la marginalizzazione. Il progetto ha visto il coinvolgimento di diverse agenzie di formazione private, sulla base di apposite convenzioni. Altra iniziativa di particolare interesse può essere considerata "In piazza s'impara", finanziata dalla Provincia di Torino nell'ambito del Programma Immigrazione 2007 e diretta ad offrire corsi di alfabetizzazione in lingua italiana in un contesto inconsueto come quello di Piazza della Repubblica, con l'obiettivo di coinvolgere fasce di popolazione altrimenti difficilmente raggiungibili. A questi interventi principali, va poi affiancata la sottoscrizione da parte dell'Assessorato all'Integrazione nel periodo considerato di due accordi con la Fondazione Compagnia di San Paolo per progetti speciali sulla questione dell'integrazione degli immigrati, di cui però non si ha tracce nella documentazione ufficiale consultata.

Non mancano infine, interventi specifici a sostegno dell'inserimento scolastico dei minori stranieri, come abbiamo visto storicamente centrali nelle politiche cittadine a favore degli immigrati. È

questo il caso ad esempio dei progetti “Cittadini si diventa”, volto a sostenere i percorsi di successo scolastico di bambini e ragazzi ma anche l’integrazione delle loro famiglie in alcuni quartieri chiave come S. Salvario, Porta Palazzo e S. Donato, e “Differenze culturali e comune umanità”, finanziato nel 2007 dalla Compagnia di San Paolo e diretto ad approfondire i temi dell’apprendimento dell’italiano e dell’intercultura con azioni mirate sia agli alunni che agli insegnanti.

### **2.3 Le politiche urbane di sicurezza e l’immigrazione**

Torino è nota per aver avviato negli ultimi 10 anni un forte processo di riqualificazione urbana che si è unito ad altre trasformazioni a livello culturale, contribuendo a rinnovare l’immagine della città. Una spinta economica consistente derivante dai lavori di preparazione della città per le Olimpiadi del 2006 ha trovato una buona alleata nella forte volontà delle istituzioni locali di favorire il ricambio e la rigenerazione della città. Torino ha sicuramente goduto di una visione di sviluppo coerente e strategica messa in atto da Comune e altre istituzioni locali, pubbliche e private. Ciò che interessa in questa sede è cercare di capire se nello specifico si sono sviluppate politiche dirette contemporaneamente alla sicurezza e agli immigrati.

La nostra analisi su Torino può contare su importanti interviste a testimoni privilegiati (quali l’assessore alla Sicurezza e l’assessore all’Integrazione) su documenti amministrativi, come il “Patto per Torino sicura” del 2007.

Una caratteristica dell’amministrazione comunale che emerge chiaramente è l’alta propensione a collaborare tra assessorati diversi. La constatazione comune circa il tema della sicurezza urbana riguarda la sua trasversalità e la necessità in molte occasioni di coordinare gli interventi degli assessorati. È difficile, cioè, confinare gli interventi relativi alla sicurezza in un ambito amministrativo ristretto. Proprio in virtù di questa caratteristica si sviluppano collaborazioni con altre unità nel caso di interventi sull’illuminazione, sul decoro urbano o sul commercio abusivo.

La situazione che l’assessore Borgogno eredita nel giugno del 2006 dalla prima giunta del sindaco Chiamparino è una situazione per certi punti di vista paradossale. Prima, durante e subito dopo i Giochi Torino ha conosciuto una crescita significativa di agenti delle forze dell’ordine sul territorio. Inoltre, i lavori di preparazione di Torino per i Giochi Olimpici hanno in una certa misura ridisegnato alcune aree della città e risistemato altre, trasmettendo così un segnale ai cittadini di cura e di attenzione nei confronti della città. Ciò ha contribuito a trasmettere una percezione di sicurezza maggiore e ad identificare la città come più sicura. In realtà, alcuni dati sui reati indicano un aumento rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Contrariamente a quanto visto nel caso di Bologna, qui si è di fronte ad un’eredità positiva e forse proprio per questo più difficile da gestire in quanto capitale facilmente erodibile e intaccabile. Questo può in parte essere alla base di quell’orientamento collaborativo accennato prima, frutto certamente di uno stile amministrativo, ma

anche necessario per non intaccare la maggiore percezione di sicurezza.

È utile così individuare alcuni degli interventi su cui ha puntato l'amministrazione, come per i "Nonni civici" o il "Telefono amico". La prima si riferisce ad un'iniziativa di taglio sociale che prevede l'affidamento di alcuni servizi di volontariato a persone anziane che possono dedicare parte del loro tempo ad attività di utilità civica in collaborazione con le forze dell'ordine. Gli obiettivi erano quello di valorizzare e re-integrare i nonni come una risorsa ancora utile per la città e quello di introdurre uno strumento in linea con l'idea di "prossimità" e di sostenibilità dell'ambiente urbano. La seconda iniziativa riguarda un servizio di accompagnamento di donne sole che tornano a casa dalle stazioni ferroviarie. Altre due linee su cui molto si investito riguardano l'illuminazione e la videosorveglianza. Nel primo caso, la semplice idea alla base ricorda che l'illuminazione è un elemento essenziale per poter camminare tranquillamente nella città e per poter contribuire al senso di sicurezza. D'altra canto, la videosorveglianza ha riscosso il successo della popolazione che vede in essa uno strumento efficace contro la delinquenza comune, soprattutto in casi di carenza di forze preposte. Ci si trova di fronte anche al paradosso per il quale gli individui accettano di barattare parte della propria libertà individuale e privacy per lasciarsi riprendere dalle telecamere ormai piuttosto diffuse sul territorio comunale. Anche le colonnine di chiamata di emergenza SOS sono state poste in punti critici, come le fermate di taxi e autobus e i mercati e i parchi. Proprio in quest'ultimo caso si può richiamare un episodio ricorrente che consiste nella prova-trabocchetto di qualche giornalista che suona per verificare se e in quanto tempo risponde l'addetto. Di tutte le chiamate effettuate però nessuna tra il 2006 e il 2009 ha riguardato il Parco Stura, ritenuto l'area di degrado numero uno.

Infine, ci sono anche state azioni che hanno tentato di sviluppare congiuntamente il nuovo Regolamento di Polizia Urbana e il Regolamento di occupazione di suolo pubblico. Questo sforzo ha voluto ovviare a situazioni frequenti e potenzialmente conflittuali a lungo termine come quella dei venditori ambulanti (di rose, ad esempio, che sono inoltre etnicamente connotabili) e quella dei writers (fatto che interesserà molto, come vedremo, Bologna). Oltre che a contrastare possibili conseguenze negative legate a questi episodi (abbassamento della soglia di tolleranza verso l'immigrazione o il degrado urbano) l'approccio – che potremmo chiamare condiviso – rappresenta anche uno strumento di community building che in una situazione di degrado sociale risulta molto utile per rinsaldare anche dal basso la coesione.

Uno degli aspetti che caratterizza gli interventi di Torino riguarda la volontà di coinvolgere la popolazione residente, con riferimenti a target specifici (come appunto gli anziani). Ciò si accompagna ad un lavoro efficace di polizia di prossimità, favorendo il coordinamento tra forze dell'ordine e altri attori locali. In generale, la popolazione sembra essere anche in questo contesto molto attiva e desiderosa di partecipare visto i molti comitati spontanei che si formano e chiedono

di dialogare con le istituzioni.

Come esempio possiamo prendere il caso del Parco Stura, altresì conosciuto come “Tossic Park”, dove si erano spontaneamente formati quattro comitati, spesso in rivalità tra di loro. La eco di questa situazione di disagio e degrado ha in più richiamato una presenza costante della stampa che ha seguito passo passo le azioni del comune. Una volta attivatasi, l’amministrazione ha deciso di partire con un’azione di pulizia dell’area di pertinenza dopo aver acquisito dei terreni confinanti su cui insistevano i fenomeni denunciati che però appartenevano a privati. Così è iniziata l’attività di contrasto al fenomeno prevalente legato allo spaccio di droga ad opera in buona parte di immigrati, risanando un po’ alla volta quello che era conosciuto come il più ampio mercato della droga a cielo aperto in città. La situazione è in parte risolta grazie anche ad una ampia strategia di progettazione. È questa infatti la seconda caratteristica degli interventi e delle politiche del secondo mandato Chiamparino. In linea con quanto detto precedentemente, è proprio la voglia di coinvolgere più attori (cittadini, istituzioni, associazioni, assessorati diversi) in un progetto di lungo termine che permette alla progettazione di svilupparsi e soprattutto di concretizzarsi. In questo modo, di fronte a risultati concreti i cittadini possono anche essere spronati anche a superare resistenze reciproche (come i comitati che si sfidavano su temi comuni) col fine anche di rinsaldare i legami sociali a livello di quartiere. I legami e le reti sociali infatti sono una delle dimensioni chiave sulla quale lavorare per favorire e contrastare il senso di insicurezza, rinsaldando la coesione sociale.

La strategia appena descritta costituita da progettazione, sforzi di collaborazione e di coinvolgimento della cittadinanza si riflette nella firma del “Patto per Torino sicura” siglato il 22 maggio 2007. Come nel caso bolognese, il punto da cui si muovono le riflessioni è il diritto alla sicurezza e alla qualità della vita urbana dei cittadini, che ovviamente rappresentano una priorità per le istituzioni e enti locali. Torino sposa la visione del Patto per la sicurezza come il modello operativo per riprendere le fila della riqualificazione del tessuto, del recupero di aree cittadine degradate segnate da forti disagi sociali (come quello della droga), oltre alla più ovvia ed esplicita azione di prevenzione e del contrasto della criminalità. A questo fine, viene esplicitato il proseguimento del Piano Coordinato per il Controllo del Territorio (P.C.C.T) – già sperimentato con buoni risultati dalla Città di Torino come strumento di coordinamento operativo. L’idea di progettualità emerge come spirito del Patto con le amministrazioni coinvolte, chiamate a non rispondere solo ad esigenze a breve o di emergenza ma a pensare con un visione più ampia. In particolare, molto si insiste per un incremento della collaborazione fra le forze dell’ordine e la polizia municipale (come anche avevano fatto notare in precedenza l’assessore alla Sicurezza e quello all’Integrazione). Gli obiettivi sono quelli della ottimizzazione della copertura territoriale, integrazione dei flussi informativi e i processi di formazione e di aggiornamento del personale già incardinato. Altri strumenti utili sono indicati nel poliziotto e nel carabiniere di quartiere quale

modello non solo di controllo ma anche di prevenzione situazionale. Una novità rispetto ad altre città oggetto dello studio e più in generale nel contesto nazionale sembra essere l'intenzione di rivedere due volte l'anno la mappatura del territorio, anche attraverso l'uso di dispositivi di geodifferenziazione per monitorare le aree più a rischio. Il quadro delle dotazioni tecniche a disposizione dei corpi delle forze dell'ordine si completa con l'intenzione di integrare i dati dell'Osservatorio sulla Sicurezza (avviato in un protocollo di intesa tra comune e prefettura nell'8 maggio 1998) con i dati SDI provenienti dal Centro di elaborazione dati interforze, in cui convergono tutti i dati relativi a reati denunciati.

Le aree sulle quali intervenire coordinati riguardano in particolare, come in parte visto in precedenza, il controllo dei esercizi pubblici e privati, verifica dei locali di pubblico intrattenimento, circoli privati e sale da gioco, oltre a forme evidenti di abusivismo commerciale ed ambulante. Oltre al problema della droga, un'attenzione particolare è dedicata alla prostituzione e al contrasto di traffici criminali connessi a merci contraffatte. Esplicitamente viene ricordata la necessità di riqualificare il territorio, individuando zone che richiedono interventi urgenti

Infine guardiamo all'aspetto finanziario, piuttosto consistente. La durata del Patto ha infatti validità di un solo anno, ma un costo pari a 9.600.000euro, a cui provvede il comune per 6.050.000euro, la provincia per 1.050.000euro e la regione per 2.500.000euro. Una parte di tale somma pari a 2.100.000euro viene stanziata per l'ammodernamento del parco veicolare e di altre attrezzature di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza. Cifre ragguardevoli per un solo anno di esercizio, ma ciò testimonia la volontà di impiegare risorse in una visione strategica della città, come abbiamo descritto sulla base delle interviste a testimoni privilegiate. Se parliamo con la situazione di Bologna, spicca ancora di più l'impegno economico di fronte al 1.963.000 stanziato dal solo Comune nello stesso tipo di Patto per Bologna sicura, di durata però biennale.

### 3. POLITICHE PER GLI IMMIGRATI A BOLOGNA<sup>4</sup>

#### 3.1 Le principali linee di azione dell'amministrazione di Sergio Cofferati (2004-2009)

Nel giugno 2004, dopo quattro anni di amministrazione di centro-destra, alla guida della città di Bologna torna il centro-sinistra guidato da Sergio Cofferati, con una coalizione che vede, oltre ai DS, anche Rifondazione Comunista, Verdi, Sinistra Democratica, partiti questi ultimi che però nell'ottobre 2007 usciranno dalla maggioranza. Sin dal suo insediamento, la nuova amministrazione promuove una stagione di importanti cambiamenti all'interno della macchina comunale, con riferimento in particolare al settore dei servizi sociali, anche per effetto dell'attuazione della legge n. 328/2000 sulla Programmazione socio-sanitaria, che in questo periodo entra a pieno regime, e delle direttive regionali di attuazione della legge stessa. Con la delibera del Consiglio comunale O.d.G. 195 del 31.12.2005, le Ipab (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) vengono trasformate in Aziende pubbliche di servizi alle persone, cosiddette ASP, operanti in diverse aree tematiche di intervento: minori, giovani e handicap; anziani; inclusione sociale e nuove povertà. Allo stesso tempo, viene avviato un processo di decentramento dei servizi di base a livello dei quartieri. Ne consegue che l'analisi condotta qui di seguito nell'ambito di questo progetto deve considerarsi come preliminare, in quanto si rende necessario un approfondimento e un confronto con la documentazione ufficiale prodotta in questo stesso periodo dall'ASP Poveri Vergognosi, cui sono state assegnate le competenze sulla questione immigrazione, e dai quartieri della città<sup>5</sup>.

Vediamo, quindi, le principali linee di azione che sono emerse dall'analisi delle delibere e delle determine approvate durante l'amministrazione Cofferati, e i progetti caratterizzanti all'interno di ciascuna di esse.

Una prima linea di attività è senza dubbio quella dell'accoglienza, con riferimento in particolare alla gestione dei centri residenziali per cittadini stranieri, che per il periodo considerato rappresenta senza dubbio la voce di budget più importante nell'ambito dei servizi per gli immigrati. Sebbene risulti molto difficile determinare l'esatta spesa annuale, in quanto delibere e determine spesso indicano somme complessive che però vanno a coprire più anni, si può preliminarmente stimare una cifra di almeno 700mila euro l'anno tra strutture di prima accoglienza, campi nomadi o altre sistemazioni temporanee per la popolazione rom, residenze sociali temporanee volte a sperimentare percorsi di seconda accoglienza e locazioni di appartamenti a canone calmierato<sup>6</sup>. Vi sono alcuni elementi che caratterizzano la spesa per accoglienza a Bologna che merita qui sottolineare.

---

<sup>4</sup> Il presente capitolo è stato scritto da Tiziana Caponio (3.1) e Laura Sartori (3.2); Amalia Giordano ha raccolto ed organizzato i dati.

<sup>5</sup> Va sottolineato che nell'ambito di questa ricerca è stata raccolta anche la documentazione ufficiale relativa alle deliberazioni dei quartieri, dato che il motore di ricerca del Comune di Bologna lo consentiva.

Innanzitutto, con riferimento alle strutture di accoglienza, seguendo una strada già avviata dal centro-sinistra e poi ancora di più dall'amministrazione Guazzaloca, queste sono tutte affidate in gestione a cooperative o associazioni del terzo settore, con una divisione piuttosto netta tra prima accoglienza, dove prevalgono le cooperative sociali di area laica, e i progetti di seconda accoglienza, di solito gestiti da associazioni del volontariato cattolico. Un altro elemento peculiare, che contraddistingue la prima accoglienza e le aree per la popolazione Rom, è l'affidamento a cooperative di vigilanza dei servizi cosiddetti di "portineria sociale", ovvero di controllo degli ingressi e delle presenze all'interno dei centri. Infine, terzo elemento caratterizzante è costituito dalle sistemazioni abitative all'interno di appartamenti presi in affitto sul mercato privato e di cui il comune si fa garante nei confronti dei proprietari (spesso ordini religiosi), vera e propria peculiarità del sistema di accoglienza bolognese (Caponio 2006), a cui negli anni considerati si affianca un'azione di sostegno all'affitto con micro-interventi (tra i 1.500 e i 2.500 euro) a favore di famiglie straniere che, pur avendo trovato un appartamento sul mercato privato, pure lamentano difficoltà nel pagamento del canone di locazione. Per questo tipo di intervento, l'amministrazione mette in conto nel periodo considerato 20mila euro l'anno circa.

Nel periodo considerato, analogamente alla prima metà degli anni Novanta, una serie di crisi pongono a dura prova il sistema di accoglienza bolognese: si tratta dell'occupazione del cosiddetto FerroHotel nel 2005 (Ponzo 2008) e dell'emergere di una sorta di campo abusivo sulle rive del fiume Reno tra il 2006. Protagonisti sono soprattutto rumeni di etnia Rom, che sembrano costituire in questo periodo una vera e propria emergenza cittadina, che rende necessaria l'apertura di una nuova struttura di accoglienza, la cosiddetta Villa Salus. Ciononostante, nel 2007 il comune di Bologna riceve un contributo dalla Regione pari a 199.450 euro per l'avvio di un "Piano d'azione straordinario per il superamento delle strutture di accoglienza di emergenza temporanea e per l'accompagnamento e la mediazione sociale a supporto dell'integrazione sociale dei soggetti in uscita". Obiettivo è quello di avviare una politica di uscita dai centri di prima accoglienza e di chiusura definitiva delle strutture temporanee di accoglienza, al fine di favorire la ricerca di soluzioni alloggiative nell'ambito del territorio provinciale e l'integrazione sociale sul territorio<sup>7</sup>. Si inserisce in questa strategia l'adesione, nel maggio 2008, al progetto "Territori in rete per l'accesso all'alloggio", presentato dal comune di Modena al Ministero della Solidarietà Sociale- Direzione Generale dell'Immigrazione. In particolare, il comune di Bologna<sup>8</sup> ha avviato una convenzione con l'Azienda Casa Emilia Romagna della Provincia per interventi di mediazione dei conflitti e

---

<sup>6</sup> Per dettagli sul sistema di accoglienza della città di Bologna, si veda: Caponio 2006; Ponzo 2008.

<sup>7</sup> Il progetto prevede tra l'altro la stipula di "Contratto di integrazione sociale", inteso come documento condiviso che si propone di fissare risorse, limiti, impegni e obiettivi di ciascun contraente, amministrazione da un lato e beneficiario straniero dall'altro.

<sup>8</sup> Aderiscono anche al progetto i comuni di: Reggio Emilia, Forlì, Cesana, Parma, Carpi, Calderara di Reno, l'Unione Comuni del Rubicone, la Provincia di Parma e l'Acer Ferrara.

promozione di iniziative volte a favorire il buon vicinato nei condomini di edilizia residenziale pubblica dove si riscontra una maggiore incidenza di beneficiari di origine straniera. Allo stesso tempo, il progetto prevedeva anche la costituzione di un fondo per la concessione di contributi a per l'accesso alla locazione o alla proprietà e l'istituzione di uno sportello di supporto ai beneficiari delle misure di accoglienza.

Accanto all'accoglienza generica, analogamente al caso di Torino si riscontrano linee di azione specifiche in tema di rifugiati e titolari di protezione umanitaria da un lato, e minori non accompagnati dall'altro. Per quanto riguarda la prima categoria, gli interventi sono generalmente coperti da finanziamenti del Ministero dell'interno e attuati in convenzione con cooperative e associazioni del terzo settore. I progetti cercano di solito di andare al di là della pura struttura residenziale, e si concretizzano in una serie di azioni specifiche quali: il pagamento canoni di beni immobili e relative spese di gestione; la fornitura di beni generali per l'assistenza (vitto, abbigliamento, igiene personale, assistenza infanzia, pocket money, trasporto urbano extraurbano, trasferimenti di viaggio e soggiorno dei beneficiari ecc.); servizio di orientamento ed assistenza sociale, interpretariato e mediazione culturale; inserimento in progetti di integrazione attraverso borse lavoro, tirocini formativi, contributi alloggio e contributi straordinari per l'uscita dall'accoglienza. È questo il caso in particolare del progetto Equal "Integrarsi. Reti locali per l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati", a cui ha aderito anche Torino (vedi sopra), e nel cui ambito il comune di Bologna ha avviato progetti sperimentali di accoglienza e inserimento socio-economico anche attraverso l'ausilio di assistenza legale, mediatori culturali, corsi di lingua italiana e accompagnamento al lavoro.

Per quanto riguarda i minori non accompagnati, accanto all'accoglienza all'interno di strutture protette gestite da organizzazioni del terzo settore, si evidenziano anche alcuni progetti diretti a superare la fase dell'emergenza. Nel 2004 viene promosso un progetto soprannominato "Minori e migrazioni: esperienze e prassi di relazione con un paese di origine – il caso dell'Albania", cofinanziato dalla Regione e attuato in collaborazione con il CEFA di Bologna, operante in Albania, e finalizzato a sperimentare relazioni di reciprocità tra comunità di accoglienza italiane e albanesi; nel 2005 il comune aderisce al progetto denominato "Minori stranieri non accompagnati: l'accoglienza che supera i confini", promosso dal comune di Parma e presentato per il finanziamento alla Regione Emilia Romagna. Infine, si segnala l'adesione del comune di Bologna al progetto Equal denominato "PALMS – Percorsi di accompagnamento al lavoro per minori stranieri non accompagnati", di cui si è parlato sopra con riferimento alla città di Torino.

Una quarta linea di azione particolarmente rilevante nel periodo considerato è poi la protezione sociale delle donne vittime di tratta, con la continuazione del progetto "Oltre la strada", avviato dalla Regione Emilia Romagna già nella prima metà degli anni Novanta e che dal 1998 ha

beneficiario dei finanziamenti previsti dall'art. 18 della legge 40/1998. Nel 2008, inoltre, il Comune di Bologna ha aderito al "Coordinamento nazionale degli enti locali contro la tratta", promosso da Anci e Upi. Per tutto il periodo considerato, poi, continua il progetto di accoglienza di donne straniere sole o con figli minori avviato già dall'amministrazione Vitali di centro-sinistra e da anni affidato all'associazione Mondo Donna.

Un'altra linea di attività rilevante è quella dell'inserimento lavorativo, che non solo – come abbiamo visto – caratterizza i progetti per rifugiati e minori stranieri, ma che si concretizza anche in alcuni interventi diretti specificamente alla popolazione Rom (progetto Equal "Il lungo cammino dei Sinti e dei Rom. Percorsi verso il lavoro") e alla formazione di assistenti domiciliari. È questo il caso dei progetti Madreperla 2 nel 2005 e "Consolidamento di strumenti e servizi per l'integrazione lavorativa di persone immigrate" nel 2007, entrambi realizzati in convenzione con istituti di formazione e finanziati dalla Regione Emilia Romagna, ed orientati a professionalizzare la figura dell'assistente domiciliare soprattutto per gli anziani.

Continuano, poi, per tutto il periodo considerato, le attività a favore dell'inserimento scolastico dei minori stranieri, soprattutto con il supporto del Centro Documentazione-Linguistico ed Educazione Interculturale, CD-Lei, nell'area istruzione del comune di Bologna<sup>9</sup>. In particolare, si segnalano due progetti finanziati nel 2007 dalla Fondazione del Monte nell'ambito del bando "SeiPiù", il primo diretto a favorire l'educazione interculturale all'interno degli istituti professionali e tecnici della città, in un'ottica di promozione delle pari opportunità educative, e il secondo a contrastare la dispersione scolastica dei ragazzi di origine immigrata. Nell'ambito delle due iniziative, entrambe coordinate dal CD-Lei, sono stati promossi laboratori di italiano come L2, laboratori per le madri dei ragazzi finalizzati al recupero e alla valorizzazione delle culture di provenienza, e laboratori espressivi interculturali. Un approccio simile è alla base anche del progetto "Seconde generazioni – Seconde a nessuno", finanziato sempre dalla Fondazione del Monte nel 2008, e diretto in modo particolare a promuovere la riuscita scolastica e a prevenire gli abbandoni dei ragazzi di origine immigrata iscritti al biennio degli istituti professionali della città.

Si segnalano poi anche alcuni progetti rivolti ai giovani di seconda generazione che non si limitano all'ambito scolastico. È il caso di "Due per Uno per 2G – Espressione e identità: Dialogo interculturale e integrazione sociale", avviato nel 2006 sulla base di una convenzione con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione. Il progetto, realizzato dal Centro Interculturale M. Zonarelli ha visto la partecipazione di diverse associazioni di immigrati (come il Forum delle Associazioni Straniere della Provincia di Bologna) delle seconde generazioni (come l'associazione Jeunesse Marocaine), e si è concretizzato in una

---

<sup>9</sup> Sulla storia di questa istituzione e sullo strutturarsi di questa linea di attività nelle amministrazioni precedenti si veda: Caponio 2008.

serie di attività che vanno dal sito web alla realizzazione di cortometraggi ecc. Altra iniziativa iniziata nel 2007 è la Biblioteca interculturale mobile, sulla base di un accordo tra CD-Lei e Cooperativa Adriatica, che, oltre a diverse attività nelle scuole, ha previsto momenti di incontro all'interno delle biblioteche dei quartieri e l'allestimento di scaffali multiculturali.

Altra linea di attività che appare in continuità con il periodo precedente è quella della mediazione culturale, con alcuni incarichi individuali per l'Ufficio Stranieri del comune e la concessione a cooperative specializzate del Servizio centralizzato di mediazione culturale del comune, avviato nel 2003 sulla base di un finanziamento regionale con l'obiettivo di mettere a disposizione ai diversi uffici comunali e alle scuole della città mediatori culturali adeguatamente qualificati (si veda: Caponio 2008). In questi anni, vengono promossi poi alcuni progetti di mediazione dei conflitti in aree particolarmente difficili come il quartiere Reno, al centro, come si è accennato sopra, dell'emergenza Rom rumeni lungo le rive dell'omonimo fiume.

Sul piano più sperimentale, si segnala il rilancio del Centro interculturale Zonarelli, che in questi anni diventa un punto di riferimento nei rapporti tra l'amministrazione e l'associazionismo immigrato, come messo in luce dal protocollo di intesa firmato nel luglio 2007 tra il comune stesso e il Coordinamento delle Associazioni aderenti al Centro Zonarelli, che prevede tra l'altro, all'art. 9, una prassi costante di partnership tra le parti firmatarie finalizzata alla partecipazione a bandi e gare per progetti di sviluppo delle politiche interculturali sia in ambito locale, che regionale, nazionale ed europeo.

Accanto alla partecipazione associativa, nel 2005, parallelamente alle iniziative condotte in questi anni da molte città tra cui Torino, si apre un dibattito sulla partecipazione politica e sul diritto di voto amministrativo, che porta nel 2007 alla istituzione di Consulte elettive degli stranieri a livello di circoscrizione. Viene avviato anche un processo partecipativo sulla costruzione di una moschea a Bologna, che però, come messo in luce dall'analisi della stampa condotta nel capitolo 1, non porta ad un esito positivo.

In questi anni poi, il comune di Bologna avvia anche due progetti che hanno l'obiettivo di facilitare alcune pratiche burocratiche come quelle relative all'accertamento dei requisiti per l'idoneità dell'alloggio ai fini del ricongiungimento familiare e quelle di accesso al permesso di soggiorno. Con riferimento al primo punto, nel 2005 viene sottoscritta una convenzione con l'Azienda Usi di Bologna per la predisposizione di un servizio di supporto presso l'Urp di quest'ultima volto essenzialmente a sbrigare le pratiche relative alle certificazioni di idoneità abitativa; per quanto riguarda invece i permessi di soggiorno, sempre nel 2005 viene approvata una convenzione con la Questura di Bologna per la consegna dei documenti presso le sedi dei quartieri.

Infine, si segnalano alcuni interventi di mediazione culturale nell'area del carcere e nel Centro di Permanenza Temporanea di Bologna. Si colloca in quest'ambito la convenzione triennale approvata

nel 2007 fra il Comune di Bologna, la Provincia di Bologna, il Centro Giustizia Minorile per l'Emilia-Romagna e il Teatro del Pratello società cooperativa sociale, per la realizzazione del “Centro Teatrale Interculturale Adolescenti”, con la realizzazione di attività direttamente all'interno dell'Istituto penale minorile.

### **3.2 Le politiche urbane di sicurezza e l'immigrazione**

Sergio Cofferati, sindaco di Bologna dal 2004 al 2009, verrà sicuramente ricordato a livello nazionale come il sindaco della legalità che per primo intervenne, autorizzando dei controlli da parte dei vigili, nei confronti dei lavavetri nel 2005 (prima dell'ordinanza dell'assessore Cioni della giunta Domenici a Firenze nel 2007). Fu infatti con quella prima azione dal forte contenuto simbolico che Cofferati inaugura la stagione della legalità, o perlomeno il richiamo ad essa. Bologna – come le altre città oggetto del presente studio – esprime una crescente domanda di sicurezza che può essere legata in parte a trasformazioni che interessano l'Italia nel suo complesso, come i processi di immigrazione e di criminalità. Entriamo quindi nel dettaglio della situazione bolognese. L'analisi ha potuto contare su documenti ufficiali (ordinanze e delibere) e su interviste a testimoni privilegiati (ad esempio l'assessore alla sicurezza).

L'analisi delle ordinanze nel mandato di Cofferati (2004-2009) colpisce per due motivi. Da un lato, le ordinanze che riguardano i temi della sicurezza consistono per ciascuno dei cinque anni considerati in atti di sgombero o di liberazione. Il 90% dei casi riguarda lo sgombero di case precedentemente occupate a pieno titolo per decadenza dei termini o la liberazione di appartamenti occupati abusivamente. Dall'altro lato, ciò che colpisce è la scarsa rilevanza mediatica che questi tipi di ordinanza hanno avuto. Si tratta infatti di atti amministrativi con un loro preciso percorso fatto di requisiti e di regole e riguardano generalmente poche persone alla volta. Non toccano, però, temi direttamente legati a quelli della sicurezza urbana. D'altro canto, si evince chiaramente come gli interessati a queste ordinanze siano nel periodo considerato in netta prevalenza immigrati. Quindi, possiamo affermare che la produzione amministrativa si è interessata sì ad immigrati, ma non a temi strettamente legati alla sicurezza urbana, e soprattutto senza una particolare risonanza nell'opinione pubblica locale.

L'unica eccezione è rappresentata dallo “sgombero” delle baracche lungo il fiume Reno che ha avuto il suo apice nel novembre 2005. Si tratta però di un'attenzione sostanzialmente mediatica, perché l'attività del Comune relativa ai gruppi Rom presenti lungo le rive del Reno inizia nel 2002 sotto la guida del Sindaco Guazzaloca. Continua infatti con Cofferati il tentativo del comune di sistemare gli abitanti del campo rom in strutture abitative adeguate ad affitto calmierato, provvedendo a risanare la zona occupata dalle baracche. Ciò che a noi interessa in questa sede è mettere in evidenza come questa ordinanza non nasca dal nulla, ma soprattutto come non sia legata

direttamente alla sicurezza urbana dei cittadini. Sicuramente fa riferimento ad una situazione di disagio sociale, in primo luogo per i diretti interessati all'ordinanza. Lo sforzo delle istituzioni ha in seguito portato a recuperare tutta l'area, riducendo i fenomeni legati alla prostituzione minorile presente e trasformando la zona in parco pubblico rifrequentato ora dai residenti grazie ad iniziative sportive e culturali. Ciò è stato possibile anche all'azione di un'associazione di camerunensi residenti.

Uno sguardo complessivo al mandato 2004-2009 pone l'attenzione su altre ordinanze, anche più famose che hanno avuto una eco nazionale. Oltre al già menzionato primo intervento sui lavavetri, il sindaco ha formulato delle linee di azione al fine di arginare e contenere fenomeni di degrado urbano come ad esempio il vandalismo, il bivacco molesto, il caos notturno dovuto alla concentrazione di locali "fracassoni" e la vendita ad oltranza di alcool di esercizi commerciali gestiti in prevalenza da pakistani. Nel centro storico di Bologna ci sono infatti zone particolarmente degradate dove si concentrano i cosiddetti "segni di inciviltà" che incidono pesantemente sul senso di insicurezza di un quartiere, come dimostrato da un ampio filone di ricerche empiriche a livello comparato. Edifici malandati, strade sporche e maleodoranti, cassonetti bruciati da un lato, e gruppi di giovani molesti che bivaccano, consumano alcolici o spacciano droga sono atti di inciviltà che segnano negativamente una zona. Gli immigrati possono rappresentare i soggetti attivi di questi comportamenti, ma non ne hanno l'esclusiva. In particolare, nel cuore universitario di Bologna in piazza Verdi si trova una concentrazione di punkabbestia, altra categoria che ha ricevuto l'attenzione del comune con interventi mirati di sostegno.

Ciò che importa rilevare in questa sede è la scarsa correlazione tra interventi diretti a specifici gruppi sociali, come gli immigrati, e quelli relativi alla sicurezza urbana. Non è stato infatti possibile evidenziare lo sviluppo di politiche congiunte di contrasto dei fenomeni di degrado e criminalità e di immigrazione.

Tra i testimoni privilegiati, l'assessore alla sicurezza Libero Mancuso ci ha aiutato nel focalizzare la situazione bolognese. Ricostruiamo brevemente ciò che successe prima del mandato cofferatiano. Sicuramente, Bologna ha avuto una eco nazionale perché come per il passato è stata laboratorio di esperimenti. Fu infatti con il sindaco Guazzaloca che si introdusse per la prima volta un assessorato alla Sicurezza. Questa novità assoluta fu sicuramente un'intuizione (che gli fece vincere le elezioni del 1999) di come stava cambiando la realtà locale dove era emergente una domanda di sicurezza da parte della popolazione residente in città. Tuttavia, gli esiti di questa innovazione non furono felici né evidenti. Innanzitutto ci fu un cambio in corsa dell'assessore: si sostituì un ex questore con uno scrittore, passando da un'idea di sicurezza forte e attiva ad una più moderata ed amichevole. Tuttavia, gli effetti pratici di ciò non furono evidenti al punto da non trovare documenti a testimoniare il contrario. L'assessore Mancuso si trova infatti ad agire in una situazione ancora

vergine in termini di politiche ma non in termini di problemi strettamente legati al senso di insicurezza. La lettura della cronaca locale e le interviste concordano sull'individuare alcuni nodi su cui la città deve sviluppare interventi precisi e mirati.

Un primo tema rilevante riguarda l'università e la sua popolazione. Circa novantamila studenti che frequentano la città, senza che questa sia preparata e attrezzata. Ci sono evidenti situazioni deficitarie in termini di alloggi e di servizi agli studenti, ma anche loro comportamenti non responsabili. Da un lato, non si sono sviluppati accordi comuni di intervento tra Comune e Università in termini di politiche abitative e di integrazione. Dall'altro lato, gli studenti vivono la città in qualità di *city user*, estremizzando al limite dell'irresponsabilità alcuni atteggiamenti. Da questo punto di vista il degrado presente nella zona universitaria dove si concentrano anche comportamenti che non rispettano le regole minime di civiltà e del vivere comune è direttamente collegabile a politiche per la sicurezza urbana. In questa direzione, il comune ha sviluppato diversi bandi pubblici di successo, come quello relativo agli studenti civici. Sono stati infatti sostenuti e finanziati progetti relativi alla diffusione di senso civico nella popolazione giovanile. In particolare, ci sono state iniziative rivolte alla conoscenza del regolamento comunale circa l'uso degli spazi pubblici in orari diurni e soprattutto notturni, oppure azioni di ascolto relazionale, di informazione e di orientamento ai servizi pubblici o ancora di educazione alla prevenzione di comportamenti illeciti.

Un secondo punto riguarda la diffusione dei writers che hanno spostato sempre più verso il centro della città la loro zona di azione. Ciò che è stato documentato negli ultimi anni è stato proprio un aumento esponenziale di facciate di edifici e chiese imbrattati da bombolette spray, più simili ad atti di vandalismo che non ad opere d'arte tramite la tecnica dei writers (che ha anche un suo specifico mercato, si pensi a Keith Haring). Per dare conto della rilevanza del fenomeno, si pensi che come uno dei primi atti della giunta il nuovo sindaco di Bologna Delbono in carica dal giugno 2009 ha avviato un programma di pulizia e ritinteggiatura dei muri nelle zone del centro più colpite.

Un altro tema importante riguarda la concentrazione di alcune etnie in specifici quartieri. In via San Vitale, una dei raggi di entrata al cuore della città, si sono sviluppate molte attività imprenditoriali a base etnica come Internet e Phone center o come negozi di alimentari gestiti da indiani e pakistani. Nel quartiere Navile o San Donato c'è una prevalenza di cinesi. Non ci sono però esclusivamente conseguenze negative, ma col tempo si sono sviluppate anche forti sinergie tra cittadini italiani e stranieri con i centri di quartieri. I quartieri rappresentano infatti un centro importante dove si incontrano amministrazioni e cittadini. In particolare, la creazione della Consulta degli stranieri ha avviato un processo di comunicazione e di interazione importante per la vivibilità e l'integrazione sociale.

Inoltre, il comune ha avviato diverse collaborazioni alla base ad esempio degli assistenti civici, cioè

persone esperte nell'ascolto e nell'offerta di sostegno psicologico a fasce deboli della popolazione, come ad esempio gli anziani che faticano più di altri a recepire positivamente i cambiamenti sociali in corso. La collaborazione con l'ospedale Maggiore e le forze dell'ordine ha poi portato alla creazione di un centro anti violenza per donne. I quartieri diventano protagonisti di azioni di integrazione per gli immigrati, a partire dall'offerta di corsi di lingua italiana o di alfabetizzazione digitale di base (aperti a tutti). Tra le esperienze più interessanti possiamo annoverare la creazione dello sportello sicurezza presente in ciascun quartiere al quale i cittadini si possono rivolgere e dal quale le forze dell'ordine e la prefettura ottengono informazioni interessanti relative alle maggiori criticità del territorio. Tutte queste azioni sono orientate ad avvicinare cittadini ed istituzioni e a rinsaldare i legami sociali sul territorio. In particolare, proprio le reti sociali – che sottendono e riproducono un certo grado di coesione sociale – rappresentano una dimensione fondamentale sulla quale agire per contrastare il senso di insicurezza.

Questa collaborazione tra forze istituzionali viene formalizzata dal cosiddetto “Patto per Bologna sicura” siglato il 19 giugno 2007 dal prefetto, dal sindaco e dal ministro dell'interno. La necessità di collaborazione tra amministrazioni locali e statali non è una novità a livello di territorio, dato l'importante esempio precedente a livello provinciale, risalente al 20 settembre 2005, relativo al “Protocollo di intesa in materia di sicurezza urbana”. Tuttavia, il segno particolare del suddetto patto risiede nel fatto di derivare da una dimensione quasi nazionale, dato che deriva dalla firma in data 20 marzo 2007 del “Patto per la sicurezza” siglato da ministero dell'Interno e Presidente dell'Anci. E infatti molte sono le città che siglano questo accordo, come vedremo anche Torino procede nella stessa direzione.

Il punto comune a tutti i patti firmati è il riconoscimento della sicurezza come bene primario da garantire a tutti i cittadini.

Vediamo ora quali sono i punti fondamentali delineati da questo patto per la sicurezza. Innanzitutto, le premesse che lo qualificano fanno riferimento alla capacità di attrazione di Bologna verso cittadini italiani e stranieri per le opportunità lavorative e di studio, per il benessere diffuso e per una tradizionale cultura dell'accoglienza, soprattutto per i più giovani. Si parte anche dalla consapevolezza che il degrado non interessa solo la periferia, ma anche ampie zone del centro storico. Aree in cui i cittadini anche autonomamente si costituiscono in comitati antidegrado, richiedendo al tempo stesso l'intervento delle istituzioni. Infine si individuano le azioni di prevenzione, di mediazione dei conflitti e di controllo e repressione le linee lungo le quali sviluppare iniziative di recupero urbano e vivibilità del contesto cittadino. Sulla base di questi elementi, il prefetto e il sindaco individuano le aree e i temi che richiedono maggiore attenzione:

- nel degrado ambientale e disagio sociale;
- nelle occupazioni e insediamenti abusivi;

- nella gestione dei locali pubblici;
- nel commercio ambulante abusivo;
- nella prostituzione;
- nella violenza sessuale.

Gli strumenti principali ai quali fare riferimento nelle azioni pratiche sul territorio sono – oltre ad uno sforzo di maggior coordinamento e di circolazione delle informazioni di tutti gli enti preposti e delle forze dell'ordine:

- un rafforzamento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza urbana (attraverso il tavolo di lavoro sulla sicurezza urbana);
- potenziamento del sistema di videosorveglianza sull'intero comune;
- intervento di ottimizzazione dell'impiego degli organici, rivedendo le zone di maggiore criticità del territorio e valutando la distribuzione dei presidi delle forze dell'ordine;
- nuovo impulso alle forme di “polizia di prossimità”, con l'istituzione del vigile di prossimità in collaborazione con i quartieri.

## 4. POLITICHE PER GLI IMMIGRATI A PADOVA<sup>10</sup>

### 4.1 Le principali linee di azione del mandato del sindaco Destro (1999-2004)

Le politiche per gli immigrati a Padova possono essere inquadrare all'interno di un ciclo politico di media durata. La successione delle amministrazioni tra il 1994 ed il 2009 è la seguente: centrosinistra (sindaco Zanonato) tra il 1994 ed il 1999; centrodestra tra il 1999 ed il 2004 (sindaco Destro); centrosinistra tra il 2004 ed il 2009 (secondo mandato di Zanonato). Infine, le elezioni del 2009 sono state vinte da una coalizione di centrosinistra guidata nuovamente da Zanonato.

Vi sono quindi, inevitabilmente, alcune linee di sviluppo delle politiche per l'immigrazione che risalgono alla giunta di centrosinistra degli anni Novanta. Anni, quelli tra il 1994 ed il 1999, in cui al governo nazionale c'è sempre il centrosinistra (a parte il 1994), il che consente al governo cittadino di intraprendere sperimentazioni e innovazioni rese possibile da un clima politico generale favorevole. Nella discontinuità politica, vale a dire nel ciclo politico di cinque anni che contraddistingue la politica amministrativa, si inserisce dunque il tempo medio-lungo dell'amministrazione, che garantisce a determinati progetti di avere una continuità che trascende la discontinuità del governo politico. È questo il caso, in particolare, di due sfere di intervento: quella della mediazione e quella della partecipazione attiva degli immigrati alla vita pubblica della città. Entrambi questi ambiti sono stati avviati dalla prima giunta Zanonato, sono proseguiti nella successiva giunta di centrodestra e si sono sviluppati fino ad oggi.

Continuità si riscontra anche rispetto alla questione della partecipazione. Nel 1998 fu costituito il primo Consiglio delle comunità straniere. Aveva 25 membri che erano designati dalle associazioni. L'obiettivo di questo metodo di designazione era quello di fare in modo che le comunità straniere dessero vita ad associazioni attive nel tessuto cittadino. Tra i membri designati vi erano poi candidature e conseguenti nomine nella Commissione. La Commissione esprimeva un consigliere comunale senza voto, nella persona del suo Presidente, eletto dai membri. Il progetto della partecipazione attiva non si interrompe con la fine del primo governo Zanonato. Prosegue con la successiva amministrazione di centrodestra, con la quale si tenta anche un'innovazione: la rappresentanza viene organizzata su base continentale, per cui si prevedeva almeno un rappresentante per continente.

Lo stesso meccanismo vale per le iniziative riguardanti la mediazione culturale. Progetti relativi all'inserimento dei minori stranieri nelle scuole risalgono alla prima amministrazione Zanonato, con una concentrazione quasi esclusiva su una scuola, quella di Via Anelli, che era l'unica a presentare un elevato numero di studenti stranieri. Una volta investite le strutture amministrative del settore

---

<sup>10</sup> Il presente capitolo è stato scritto da Loris Caruso, che ha anche curato la raccolta e l'organizzazione dei dati.

istruzione dell'impostazione di questo lavoro, e parallelamente al crescere della presenza immigrata in città, anche i progetti di mediazione sono proseguiti dotandosi di una loro, per così dire, 'autonomia dal politico'.

Ma analizziamo più nel dettaglio le principali linee di attività del mandato Destro. Negli anni in cui la città è stata governata dal Sindaco Destro, sostenuta dalla coalizione della Casa delle libertà (Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord), l'amministrazione ha prodotto 16 delibere sul tema dell'immigrazione.

Si tratta da un lato di progetti di mediazione culturale e di corsi di lingua o servizi informativi per cittadini stranieri. In quest'ultimo caso, per esempio, viene approvato con l'Università un progetto per l'informazione degli studenti stranieri all'interno degli atenei. In secondo luogo vengono attivati progetti nel campo dell'assistenza. Un campo d'intervento specifico è quello della protezione di donne straniere che subiscono sfruttamento sessuale. Il progetto relativo, denominato "Natalia", prevede il rilascio di permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale a persone straniere, in particolari situazioni di sfruttamento a scopo sessuale, che aderiscono a programmi di assistenza e integrazione sociale. Per questo progetto il comune beneficia di finanziamenti statali per tutti e cinque gli anni in cui l'amministrazione rimane in carica.

Provvedimenti di assistenza ai minori stranieri vengono presi nel 2002 e nel 2004. Nel 2002 vengono stanziati 178.000 euro per accoglienza di minori stranieri non accompagnati. Nel 2004 vengono utilizzati fondi Unrra per sostenere il progetto "Attività diurne per minori stranieri", con il quale vengono offerti servizi di dopo scuola, dal costo complessivo di 60 mila euro, cui il Comune contribuisce per 10mila, mentre per la restante parte vengono utilizzati fondi del ministero dell'Interno.

Una spesa consistente, oltre 200mila euro, è riservata alla risistemazione ed alla messa a norma del campo nomadi di Via Longhin.

Nel 2003, vengono inoltre stanziati 270.000 euro per un servizio di seconda accoglienza per giovani stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno e con stabile occupazione, presso la struttura dell'ex scuola Gabelli. Il servizio offre accoglienza per 24 persone, adulti maschi, privi di alloggio, per un periodo di 6 mesi prorogabili fino ad un massimo di 6 mesi, a fronte di un pagamento mensile di € 77,47 cadauno.

Complessivamente, il Comune di Padova stanziava per politiche per l'immigrazione, tra il 1999 ed il 2004, circa 700mila euro.

#### **4.2 Le principali linee di azione del mandato del sindaco Zanonato (2004-2009)**

Con l'insediamento della successiva giunta di centrosinistra, si determinano due innovazioni sul piano istituzionale. Viene istituito un Assessorato alle politiche dell'accoglienza e

all'immigrazione, cui viene assegnato l'obiettivo di promuovere politiche mirate al processo d'integrazione dei migranti e tra gli italiani e i migranti stessi. Le politiche per l'immigrazione vengono inoltre affidate ad una *unità di progetto*: un'organizzazione che ha l'obiettivo di coordinare le iniziative dei diversi uffici dell'Amministrazione Comunale che si occupano a vario titolo di accoglienza e di promuovere, all'interno dell'Amministrazione stessa e nei confronti della realtà locale, percorsi di accesso ai diritti da parte dei cittadini immigrati. La Struttura è incardinata nell'ambito del Gabinetto del Sindaco, essendo considerata un progetto di importanza strategica per l'amministrazione e trasversale a molti uffici dell'organizzazione comunale. Le principali aree di intervento individuate sono le seguenti: le strutture di accoglienza e i servizi per l'accompagnamento nei processi di integrazione sociale, culturale, occupazionale e abitativa; la mediazione inter-culturale per riorganizzare le relazioni e prefigurare cambiamenti positivi all'interno dei servizi; la rappresentanza degli interessi attraverso la costituzione di organi ad elezione diretta da parte dei migranti, per promuovere la partecipazione alle scelte di governo locale nell'ambito dell'immigrazione ma non solo; la comunicazione e il dialogo tra le istituzioni e le realtà associazionistiche, i cittadini italiani e i migranti, i giovani e le donne, per monitorare le esigenze e dare vita ad una consultazione continua sui temi di maggiore interesse, anche attraverso la costituzione di un Forum sull'Immigrazione.

In virtù di queste due innovazioni, l'iniziativa amministrativa sul tema dell'immigrazione cresce sensibilmente, anche in ragione del fatto che la popolazione immigrata in questo periodo si avvicina al 10% della popolazione della città di Padova.

Nel periodo preso in esame, le delibere di giunta sull'immigrazione sono state 59, per un totale di fondi stanziati provenienti dalle finanze comunali di circa un milione di euro. Oltre a questi fondi, il Comune ha potuto usufruire di finanziamenti provenienti dal Ministero dell'Interno, dalla regione Veneto e dal Ministero della Solidarietà Sociale per gestire per un totale di circa 500mila euro.

Illustriamo le linee fondamentali su cui sono state impostate le politiche in questo periodo.

#### **4.2.1 Le associazioni immigrate e la Commissione di rappresentanza**

Una delle prime iniziative assunte dal nuovo assessorado è la mappatura delle associazioni di immigrati presenti in città, associazioni culturali ed associazioni impegnate sui temi dei diritti di cittadinanza. Si sono quindi attivati contatti diretti con 35 associazioni, con le quali è stata avviata la costruzione della Commissione di rappresentanza, a partire da una discussione sulle forme di organizzazione della rappresentanza per gli immigrati che ha coinvolto, oltre all'assessorato all'immigrazione, il Coordinamento delle associazioni straniere, incentivato a costituirsi dall'assessorato attraverso i contatti diretti esistenti tra questo e le comunità straniere, il Centro universitario sull'inter-cultura dell'Università di Padova e le parti sociali, in particolare i sindacati,

la Caritas, la Camera di Commercio e i partiti politici.

Rispetto alle esperienze precedenti, l'assessorato all'immigrazione si poneva questa volta l'obiettivo di coinvolgere le associazioni immigrate nel complesso della vita politica e istituzionale della città, e non solo, quindi, sui problemi legati all'immigrazione. Si prevedeva così, la loro presenza all'interno delle commissioni consiliari e nel consiglio comunale, ma senza diritto di voto. Sul tipo di relazione da instaurare tra organizzazioni immigrate e istituzioni si sono verificate tensioni all'interno della maggioranza, in particolare tra l'area della sinistra, cui apparteneva l'assessore all'immigrazione Ruffini (esponente di Rifondazione comunista), e l'area dell'ex Margherita. Non indifferente a tale dinamica è anche un conflitto sulle attribuzioni di competenza dei rispettivi assessorati: in particolare, gli assessori di area cattolica, legati alle grandi organizzazioni attive nel campo del privato sociale, hanno cercato di ostacolare l'eccessiva autonomia assegnata all'assessorato all'immigrazione, quando non la sua stessa esistenza.

In consiglio comunale si è svolto un dibattito sul fatto che la commissione non fosse più gestita dall'assessorato all'immigrazione ma diventasse una vera commissione consiliare. Soluzione poi adottata nel 2006 e divenuta operativa nel 2007, anche se ci sono stati ritardi, proprio a causa delle frizioni interne alla maggioranza, nell'approvazione definitiva in consiglio comunale dei regolamenti necessari a definire l'attività della commissione all'interno dell'amministrazione comunale. In definitiva, il modo in cui il processo ha realmente funzionato, è che la Commissione presenta progetti all'assessorato all'immigrazione, che li approva o li modifica, ed i suoi membri partecipano alle commissioni (sono 7 quelle nelle quali sono presenti) e alle sedute del consiglio comunale.

Nel funzionamento della Commissione si sono verificati due problemi. Il primo è relativo ai tempi: il processo di istituzione è stato particolarmente lungo, e la Commissione è diventata pienamente operativa solo tre anni dopo l'insediamento della Giunta, quindi avendo a disposizione un solo un anno per lavorare prima della successiva campagna elettorale. Il secondo problema ha riguardato l'insufficienza di fondi e strutture messi a disposizione della Commissione, ciò che ha complicato l'organizzazione di iniziative e l'elaborazione di progetti. Il risultato principale di questo difficile processo è stato l'instaurarsi di un rapporto diretto tra l'assessorato e le associazioni, anche perché il primo ha attivamente incentivato la nascita delle seconde, finanziandone in modo progressivamente crescente le iniziative.

Il finanziamento alle associazioni è infatti uno dei terreni su cui è più visibile l'incremento dell'iniziativa rispetto alla giunta precedente. L'amministrazione ha finanziato direttamente associazioni immigrate (in particolare africane e dell'est Europa) o associazioni italiane impegnate sul terreno dell'integrazione e del dialogo interculturale, per una cifra pari a circa 300.000 euro nel corso del mandato. Per quanto riguarda le associazioni immigrate, i progetti finanziati riguardano

soprattutto l'organizzazione di feste nazionali e di iniziative culturali volte a far conoscere la cultura di provenienza o ad approfondire determinati aspetti e problemi riguardanti i temi dell'integrazione e dell'attività economico-sociale delle comunità immigrate nel tessuto cittadino. Il finanziamento ad associazioni italiane è stato orientato al lavoro culturale da esse svolto in questa stessa direzione (rappresentazioni teatrali, laboratori, processi di aggregazione e partecipazione, corsi di lingua) o alle iniziative di accoglienza e intervento sociale.

Approfondiamo ora le altre aree di intervento, a partire dal caso che per l'amministrazione e per la città ha sicuramente costituito il terreno di prova delle politiche più noto e decisivo: il caso di Via Anelli.

#### **4.2.2 Via Anelli**

L'area di Via Anelli, a Padova, era il principale centro di spaccio del nord Italia. L'area, restata negli anni precedenti priva di un reale intervento politico, era dominata da due grosse organizzazioni criminali, una filippina e una nigeriana, ciascuna dotata di significative ramificazioni internazionali.

L'intervento della giunta di centrosinistra ha acquisito rilievo mediatico a livello nazionale nel momento in cui si è verificato uno scontro tra diverse organizzazioni criminali. E' stata quindi eretta una recinzione metallica mediaticamente definita "muro", funzionale a separare il cortile di un complesso residenziale dalle case limitrofe. L'amministrazione ha provveduto a spostare tutte le famiglie che vivevano in questi complessi attraverso un percorso di accompagnamento teso a facilitare l'integrazione in nuovi contesti abitativi. Sono state spostate 750 persone, utilizzando una rete di 160 appartamenti. Queste ultime erano sistemazioni provvisorie, da cui molte delle persone coinvolte sono al momento già uscite, sempre attraverso l'accompagnamento offerto dal comune, che aveva tra i propri obiettivi quello di sostenere l'acquisizione di una piena autonomia da parte di questi soggetti. Tale processo è stato realizzato anche attraverso il lavoro di due cooperative, la cooperativa Sestante e la cooperativa Orizzonti. Nel complesso, è stata impegnata sul problema di Via Anelli una rete costituita dall'Assessore all'immigrazione, da dipendenti comunali e responsabili del Settore immigrazione ed istruzione, da operatori della Questura, della Croce Rossa, e da operatori delle due cooperative citate, tra le quali "Il Sestante" ha lavorato sul percorso di accompagnamento e mediazione, e "Orizzonti" sui servizi di mediazione linguistica. Il Comune inoltre ha aperto nella zona interessata un Ufficio Casa nel quale è stata garantita una presenza quotidiana.

I principali ostacoli all'intervento sono stati costituiti dai proprietari italiani degli immobili sgomberati di Via Anelli, appartamenti di 28 metri che venivano affittati per cifre comprese tra i 500 e i 1000 euro, e la criminalità presente nell'area. Durante lo sgombero, l'amministrazione ha

comprato 100 alloggi a 30mila euro l'uno, mentre i proprietari ne avrebbero pretesi 80mila, motivo del contenzioso giudiziario che si è aperto tra le due parti.

Tuttora gli abitanti di Via Anelli sono seguiti da un servizio di accompagnamento che riguarda anche la ricerca di lavoro. Il progetto che è stato presentato al Ministero della Solidarietà sociale, (Governo Prodi) è risultato vincitore del bando con cui è stata finanziata la maggior parte della ricerca di nuovi alloggi per gli ex-abitanti<sup>11</sup>. Lo sgombero e la chiusura di tutti i palazzi di Via Anelli è durata tre anni.

Un'ultima esperienza politicamente rilevante che va menzionata è quella della moschea. Prima dello sgombero degli immobili, era presente in Via Anelli una comunità che da otto anni si riuniva in un sottoscala interno per svolgere le proprie attività religiose. A questa comunità è stata offerta la possibilità di trasferirsi in uno stabile chiuso da dieci anni, mentre veniva temporaneamente ospitata in un altro stabile del Comune di Padova. Su questa questione si è sviluppata una dinamica politica conflittuale anche all'interno della stessa maggioranza, oltre che tra maggioranza e opposizione. Tuttavia il sindaco, come in altri episodi di contrasto interno alla maggioranza, ha dato il suo appoggio alle scelte dell'Assessorato all'immigrazione. In vista dell'ingresso nei nuovi locali, i membri della comunità ristruttureranno lo stabile e non pagheranno l'affitto.

#### **4.2.3 Servizi sociali e pratiche amministrative**

Sul piano dei servizi, la prima iniziativa intrapresa dall'amministrazione che si è insediata nel 2004 è stata l'istituzione di nuovi posti di accoglienza per stranieri in difficoltà: 25 posti di seconda accoglienza sono stati creati per chi perdeva il lavoro o era in sfratto, attraverso una rete di appartamenti in edilizia pubblica in contesti condominiali; inoltre si è realizzato un servizio di accompagnamento nelle case pubbliche per prevenire o risolvere i conflitti tra residenti ed immigrati. Le precedenti strutture di accoglienza erano la ex-scuola Gabelli (22 posti) e l'Asilo notturno (70 posti), strutture gestite dai Servizi sociali. La discontinuità consiste in questo caso nel passaggio dall'accoglienza in strutture collettive a progetti familiari o individuali.

Ancora per quanto riguarda i problemi abitativi è stato avviato il progetto Casa Buona, consistente nell'individuazione di alloggi privati che il Comune affitta da privati e cede a sua volta in locazione, per un periodo compreso tra i due e i quattro anni, alle famiglie in difficoltà, italiane e immigrate. Le persone vengono selezionate in base alle situazioni di emergenza abitativa, e la rete è costituita da circa 270 appartamenti.

In virtù di una collaborazione con l'Ater, l'azienda territoriale per l'edilizia residenziali e di una convenzione con l'Opera Nomadi, sono stati chiusi 12 container in cui risiedevano ancora 30 rom

---

<sup>11</sup> La Giunta comunale ha partecipato al bando Ministeriale per l'inclusione sociale dei migranti e loro familiari, presentando il Progetto denominato *"OLTRE IL GHETTO DI VIA ANELLI: azioni positive a sostegno della convivenza e*

provenienti dalla ex Jugoslavia, ricollocati in appartamento.

Relativamente alle politiche per le popolazioni rom e sinte, l'amministrazione è intervenuta rispetto al campo di Via Tassinari, abitato da nomadi sinti. Un gruppo abbastanza inserito nella realtà locale, con problemi di accesso al mercato del lavoro e di svantaggio socio-economico comunque tali da garantire in modo permanente dignitosi livelli di vita. In una prospettiva di superamento della logica del campo nomadi, l'Amministrazione ha messo a disposizione, mantenendone la proprietà, un'area di quasi 10 mila mq, da destinare alla costruzione di 11 abitazioni per i nuclei sinti residenti in via Tassinari, mettendo a disposizione per la costruzione la somma di 300.000 euro. Vale la pena di illustrare brevemente il progetto per le sue caratteristiche peculiari. I nuclei sinti concorrono alla realizzazione del progetto mediante l'autocostruzione, che consiste nella diretta partecipazione dei medesimi alla edificazione degli alloggi e alle varie opere collegate. L'individuazione dei sinti da coinvolgere nella autocostruzione viene fatta sulla base delle attitudini e delle capacità personali. I soggetti instaurano un rapporto di lavoro con la ditta incaricata delle attività di costruzione; il relativo salario mensile, spettante alle persone che lavorano è - nel rispetto delle normative fiscali e retributive - introitato dalla ditta incaricata della edificazione degli alloggi e delle opere collegate, a titolo di contributo mediante autocostruzione sul costo generale dell'opera. La quota versata in questa fase dai nuclei sinti viene portata successivamente a scomputo dei canoni mensili dovuti al Comune per l'assegnazione degli alloggi; chi non risulta in grado di partecipare all'autocostruzione corrisponderà il canone mensile per intero. Viene inoltre attivata una scuola professionale edile per i sinti coinvolti affinché possano avere più chances di inserimento nel mercato del lavoro.

Un progetto, quindi, di « autocostruzione », piuttosto innovativo nel campo delle politiche per rom e sinti, e sul quale l'amministrazione si è impegnata finanziariamente per 300.000 euro.

Altri progetti hanno riguardato l'accesso ai servizi più in generale.

Il progetto Rondine è il centro dell'attività rivolta a richiedenti asilo e rifugiati. Ad esso partecipano in qualità di partner: Azienda Sanitaria dell'ULSS 16, Caritas diocesana, associazione Popoli Insieme, Pastorale dei Migranti e Cucine Economiche Popolari della Diocesi di Padova, coordinamento provinciale dei Centri Territoriali Permanenti, CIOFS D.B., Associazione Fraternità e Servizio. Il piano di interventi previsto si è dato i seguenti obiettivi: offrire un'accoglienza protetta in alloggi, per la durata massima di un anno; promuovere percorsi di accoglienza finalizzati all'inserimento lavorativo e abitativo dei rifugiati, con azioni di accompagnamento e orientamento ai servizi; creare il collegamento alla rete dei servizi esistenti nel territorio locale e nazionale; favorire l'apprendimento della lingua italiana con l'iscrizione ai corsi organizzati dai Centri Territoriali Permanenti; potenziare il servizio di segretariato sociale presso lo sportello collegato

---

*dell'inclusione sociale*”, mirato al completamento e sviluppo del programma di riqualificazione di via Anelli

alla Questura di Padova, con attività d'informazione sulla normativa e colloquio personale.

Il progetto "Formazione e relazione nel lavoro di cura" è finalizzato a creare percorsi professionalizzanti per il lavoro di cura, facilitare la comprensione reciproca tra anziani e donne migranti nella relazione di cura, promuovere iniziative per la conoscenza interculturale e favorire percorsi d'integrazione nella comunità locale, favorire l'allargamento delle reti di socialità degli anziani, al fine di far emergere possibili situazioni di disagio e di esclusione da reti di socialità. Per la realizzazione del progetto sono stati coinvolti l'Università di Padova – CIRSSI, l'Azienda ULSS 16, associazioni attive nel campo della solidarietà e dei servizi alla persona, il coordinamento provinciale dei Centri territoriali Permanenti, la Provincia e la Regione Veneto, che partecipano al co-finanziamento dell'iniziativa.

Il progetto "ASTIER", anch'esso realizzato in collaborazione con enti del privato sociale, Associazione Fraternità e Servizio, Associazione Mimosa, Associazione Welcome, Associazione "Francescane con i poveri – ONLUS", Cooperativa Nuovo Villaggio e Associazione Amicizia, riguarda la tutela, il contrasto e il recupero di persone straniere che intendano sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone a scopo di sfruttamento, proseguendo quindi una strada già tracciata dall'amministrazione precedente.

Un ambito di intervento su cui è osservabile un impegno importante è quello della gestione dei permessi di soggiorno. Sviluppando il coordinamento con altri enti finalizzato a questa prassi già dal 1998 (Provincia - Questura e Università degli Studi di Padova, associazione Migranti "ACLI, CARITAS, CISL, UIL" e C.G.I.L.), l'amministrazione ha cercato di ampliarne il campo finalizzandola questi obiettivi: coordinamento delle attività preordinate al rinnovo dei permessi/carte di soggiorno; collegamento funzionale dei punti di contatto locali e loro decentramento territoriale per la definizione di *buone pratiche*; condivisione delle informazioni; migliore rispondenza alle esigenze dell'utenza immigrata; miglioramento del clima sociale nella comunità locale. In particolare si investe nel coordinamento funzionale alla messa in rete degli sportelli esistenti nel territorio e nella costruzione di modalità organizzative e di lavoro omogenee ai diversi comuni della provincia di Padova. Viene quindi istituita una rete di uffici - *Progetto CISI, centri d'informazione e servizi agli immigrati* – finalizzata alla presentazione delle richieste di documenti relativi al soggiorno (Permessi di Soggiorno, Primi ingressi, Ricongiungimenti familiari, Idoneità alloggiative) e per il rilascio e rinnovo degli stessi, estesa ai Comuni della provincia e presso l'Università degli Studi di Padova.

Con la collaborazione di associazioni culturali è stato avviato il progetto "Generazioni insieme: identità in divenire in una società che cambia" la cui finalità è quella di promuovere percorsi di inclusione sociale volti a favorire la valorizzazione e il riconoscimento delle diverse identità culturali ponendo al centro i giovani stranieri della seconda generazione.

Con lo sportello Centro donne dal mondo, si elaborano percorsi di aiuto a donne italiane ed immigrati, in cui il nucleo dell'attività è costituito dalla conoscenza e dall'attivazione di processi che affrontino le criticità di alcune culture.

Sono inoltre proseguiti i corsi di lingua, con l'innovazione costituita dal loro inserimento nella scuola pubblica. La facilitazione bilingue è organizzata dalle reti di scuole attraverso laboratori di italiano che le scuole organizzano al loro interno, quindi con una discreta autonomia organizzativa nell'ambito di fondi gestiti dagli assessorati.

E' stato intensificato, in generale, il lavoro di mediazione culturale. Ogni anno, giunge al Comune dagli istituti comprensivi l'elenco degli alunni neo-iscritti. In base a questo il Comune determina il finanziamento e decide il numero di ore da dedicare alla mediazione. Il lavoro di mediazione nelle scuole è in gran parte affidato alla cooperativa Orizzonti, cui sono mediamente assegnate ogni anno 5.000 ore impiegando 18 mediatori. Gli insegnanti sono investiti direttamente di un ruolo di mediazione, anche attraverso la formazione specifica loro rivolta, e i mediatori della cooperativa forniscono supporto scolastico all'insegnante stessa, alla famiglia e all'alunno.

#### **4.3 Immigrazione e sicurezza a Padova. Alcune considerazioni preliminari**

Il caso di Via Anelli sopra descritto rappresenta di fatto l'unica questione su cui, nell'ambito delle politiche locali del comune di Padova nel periodo esaminato, è emersa una qualche sovrapposizione tra immigrazione e sicurezza. Dall'analisi dei documenti amministrativi, cioè, i due ambiti di intervento politico risultano essere rimasti piuttosto separati in primo luogo in ragione dell'esistenza di un assessorato specificamente dedicato all'immigrazione. E' possibile avanzare l'ipotesi che, mancando tale assessorato nella giunta costituita nell'estate del 2009, ed avendo il sindaco avvocato a sé la delega sull'immigrazione, le possibili sovrapposizioni tra i due ambiti di intervento siano destinate ad aumentare.

Alcuni elementi di intersezione tra sicurezza e immigrazione sono inoltre individuabili in un progetto avviato in occasione della riqualificazione di Via Anelli nel 2007 e poi esteso ad altri quartieri, che vede al centro la figura dei facilitatori culturali, dall'amministrazione definite come figure a metà tra i mediatori culturali e gli operatori di strada, che dovrebbero lavorare in collaborazione con i vigili urbani al fine di mediare l'insorgere di possibili conflitti tra diverse comunità nazionali, assicurare un servizio di interpretariato, ricevere le segnalazioni, girare nei quartieri. I facilitatori sono 18 cittadini immigrati, metà uomini e metà donne, costituiscono un'unità mobile di strada in ogni quartiere, che svolge la propria attività per 5/6 giorni lavorativi la settimana (2/3 ore al giorno, sabato incluso), in stretta collaborazione con gli sportelli di mediazione sociale "Punti d'incontro". I facilitatori sono presenti nelle strade dei quartieri cittadini per osservare il territorio, segnalare eventuali situazioni di tensione e fornire, dove possibile, l'adeguato

orientamento. Si occupano, dunque, di: svolgere attività su strada nelle porzioni di territorio individuate in 6 quartieri cittadini secondo orari e organizzazione delle presenze predeterminati; gestire e risolvere eventuali conflitti nelle aree urbane; facilitare la comunicazione interculturale tra i cittadini; supportare il personale della Polizia locale in interventi operativi.

## Riferimenti bibliografici essenziali

Alexander M., *Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*, Aldershot, Ashgate.

Belluati M. (2004), *L'Insicurezza dei quartieri. Media, territorio e percezioni d'insicurezza*, Milano, Angeli.

Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, Il Mulino.

Caponio T. e Borkert M. (2010), *The Local Dimension of Immigrant Policy*, Amsterdam, AUP, in corso di pubblicazione.

Caponio, T., Nielsen, A. e Ribas, N. [2000], "The policy mirror mechanism": the case of Turin, in «Papers-Revista de sociologia», Universitat Autònoma de Barcelona, n. 60, pp. 67-83.

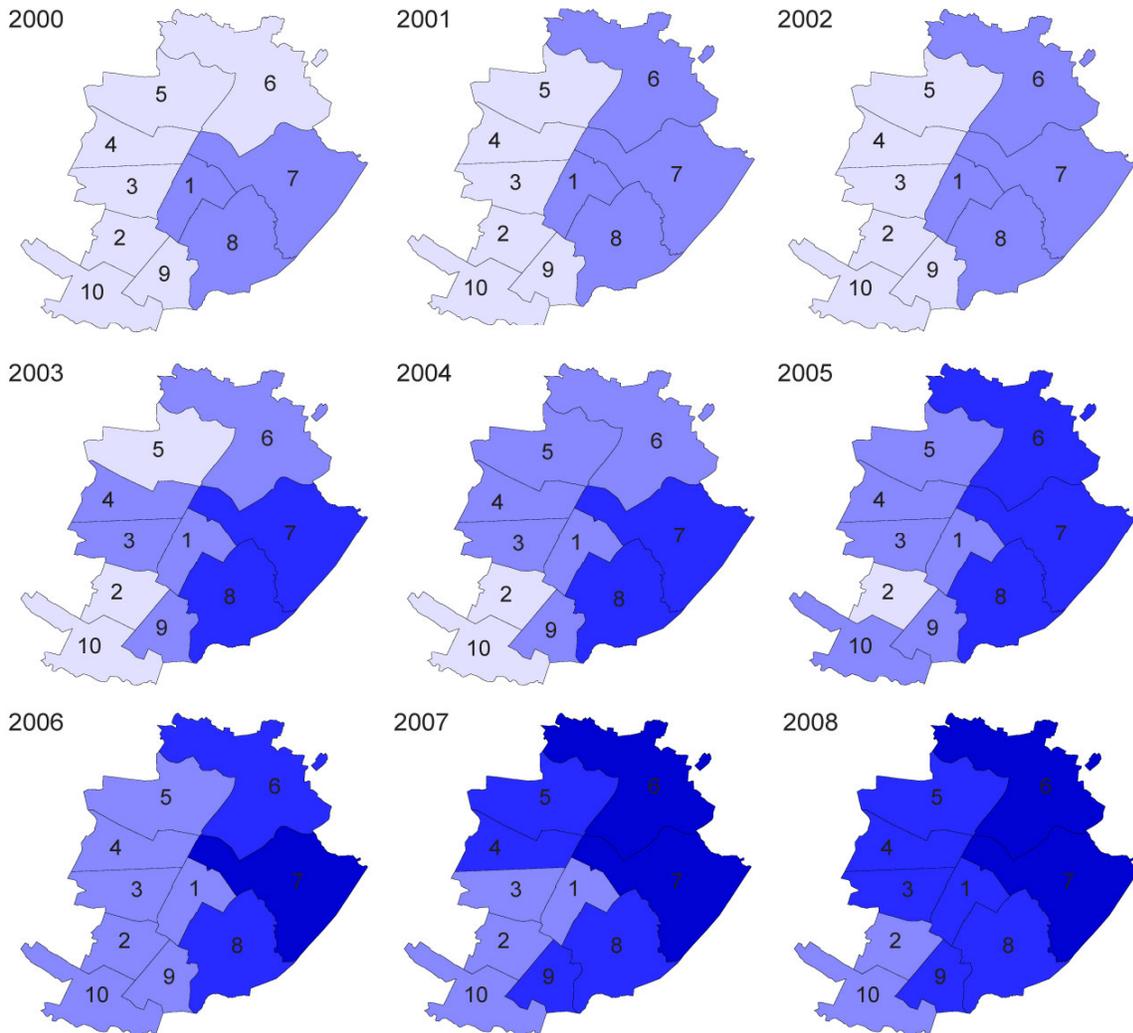
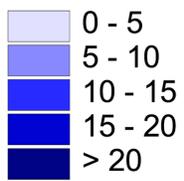
Penninx R., Kraal K., Martiniello M. e Vertovec S. (2004), a cura di, *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate.

Ponzo, I. (2008), 'Quello che i comuni hanno in comune. Politiche locali di accoglienza per gli immigrati', *Polis*, 3, 451-82.

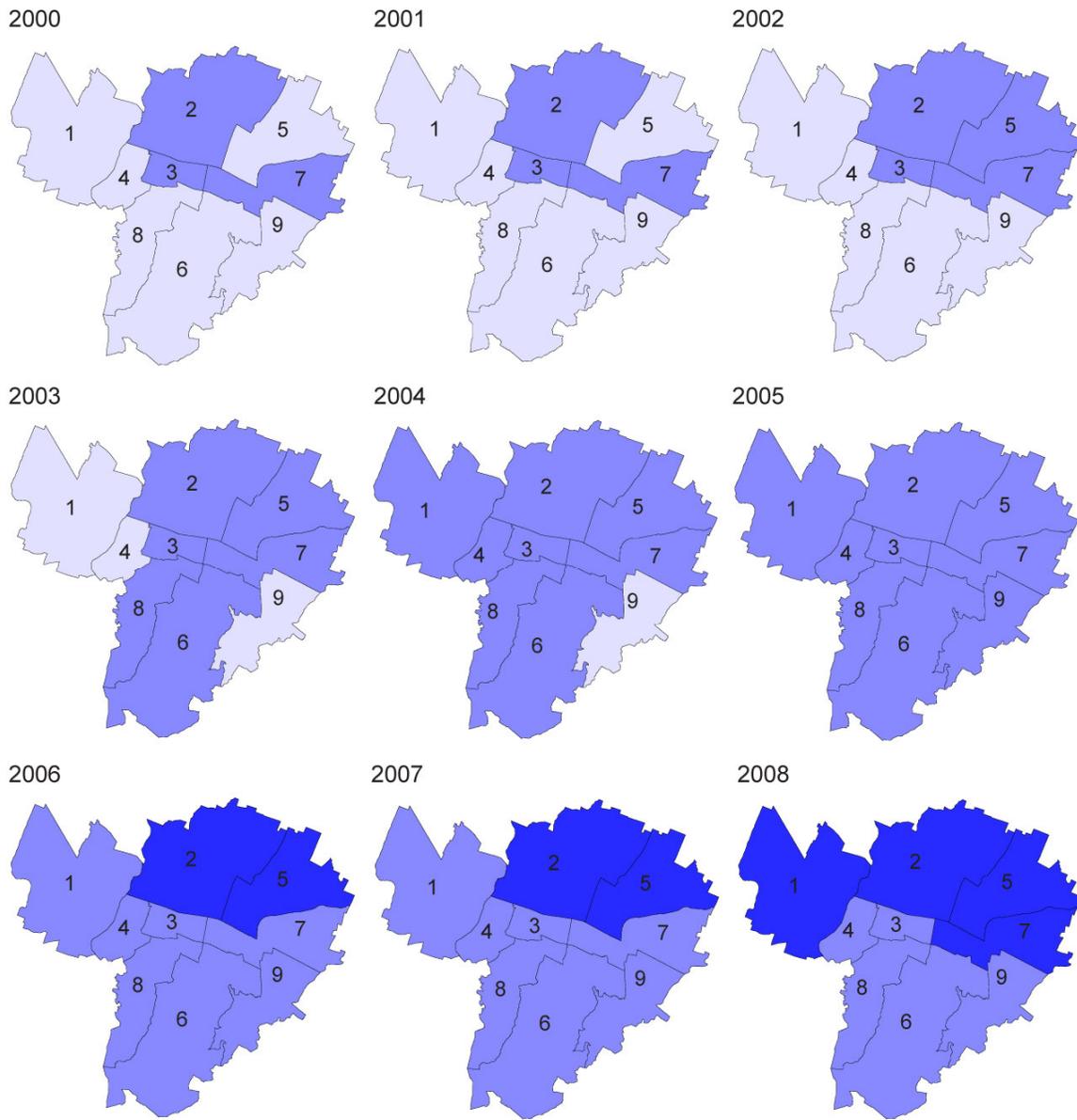
Zincone G. e Caponio T. (2006), *The Multilevel Governance of Migration*, in R. Penninx, M. Berger e K. Kraal (a cura di), *The Dynamics of Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam, Amsterdam University Press, serie IMISCOE Joint Studies.

Zucchini F. (1997), *Le politiche pubbliche locali per l'immigrazione*, in *Secondo rapporto sulle migrazioni - 1996*, a cura di Fondazione Cariplo-Ismu, Milano, Angeli, pp. 75-78.

**Figura 1 – Incidenza percentuale della popolazione straniera nei quartieri di Torino, periodo 2000-2008**



**Figura 2 – Incidenza percentuale della popolazione straniera nei quartieri di Bologna, periodo 2000-2008**



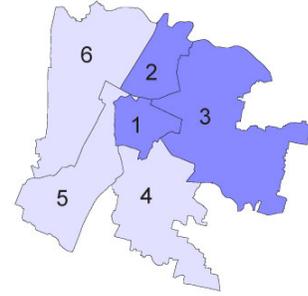
**Figura 3 – Incidenza percentuale della popolazione straniera nei quartieri di Padova, periodo 2000-2008**

2000



2001

2002



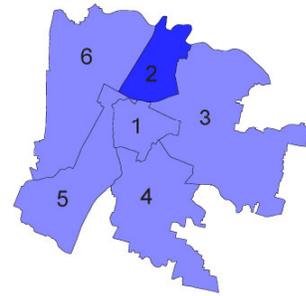
2003



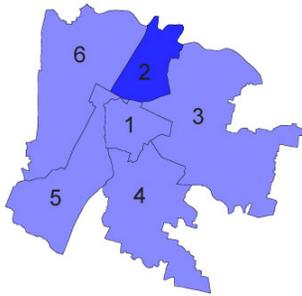
2004



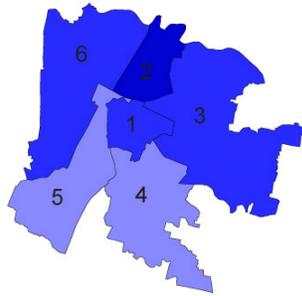
2005



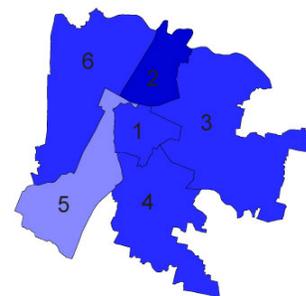
2006



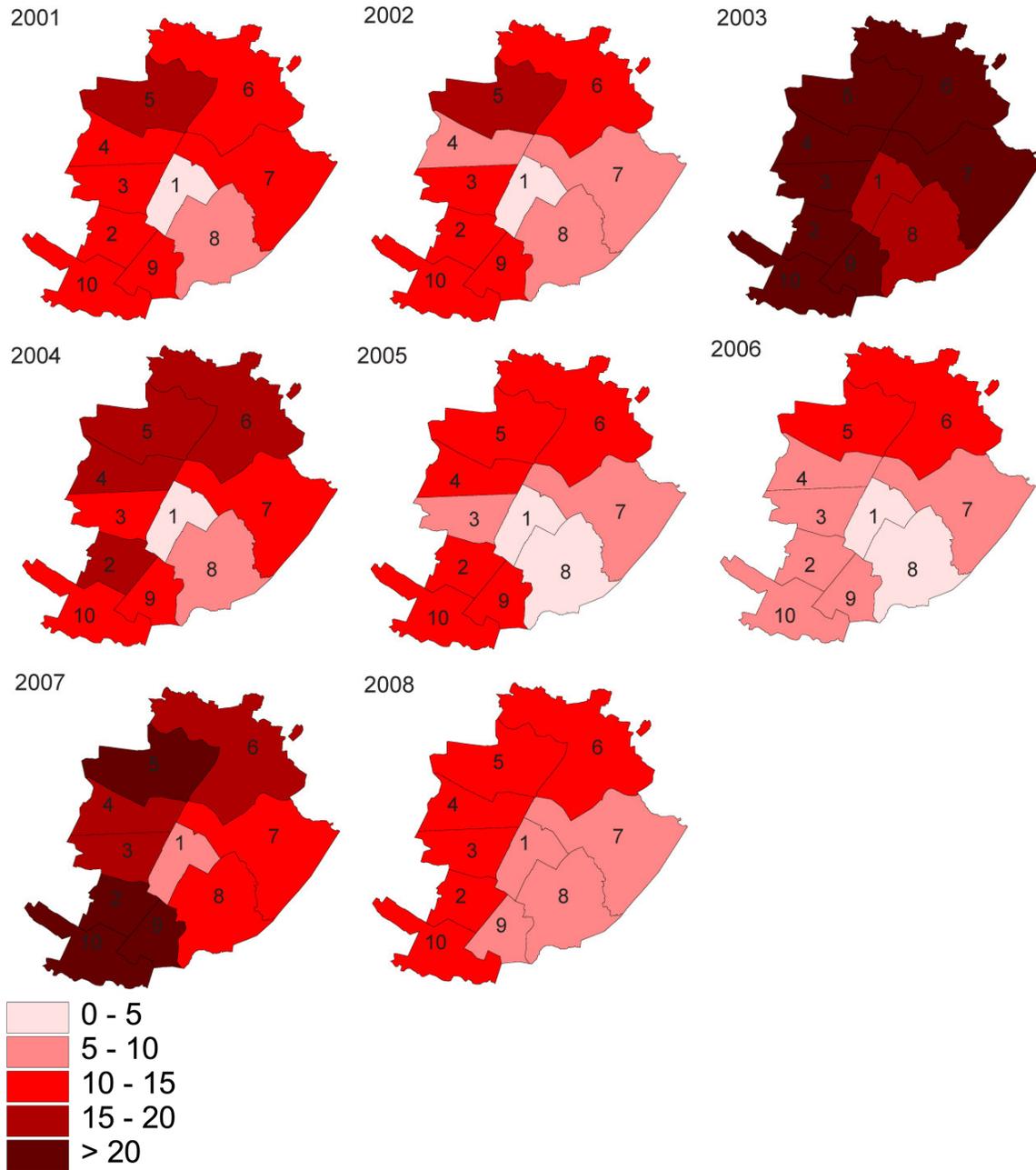
2007



2008



**Figura 4 –Variazione percentuale della popolazione straniera residente nei quartieri di Torino, periodo 2000-2008**



**Figura 5 –Variazione percentuale della popolazione straniera nei quartieri di Bologna, periodo 2001-2008**

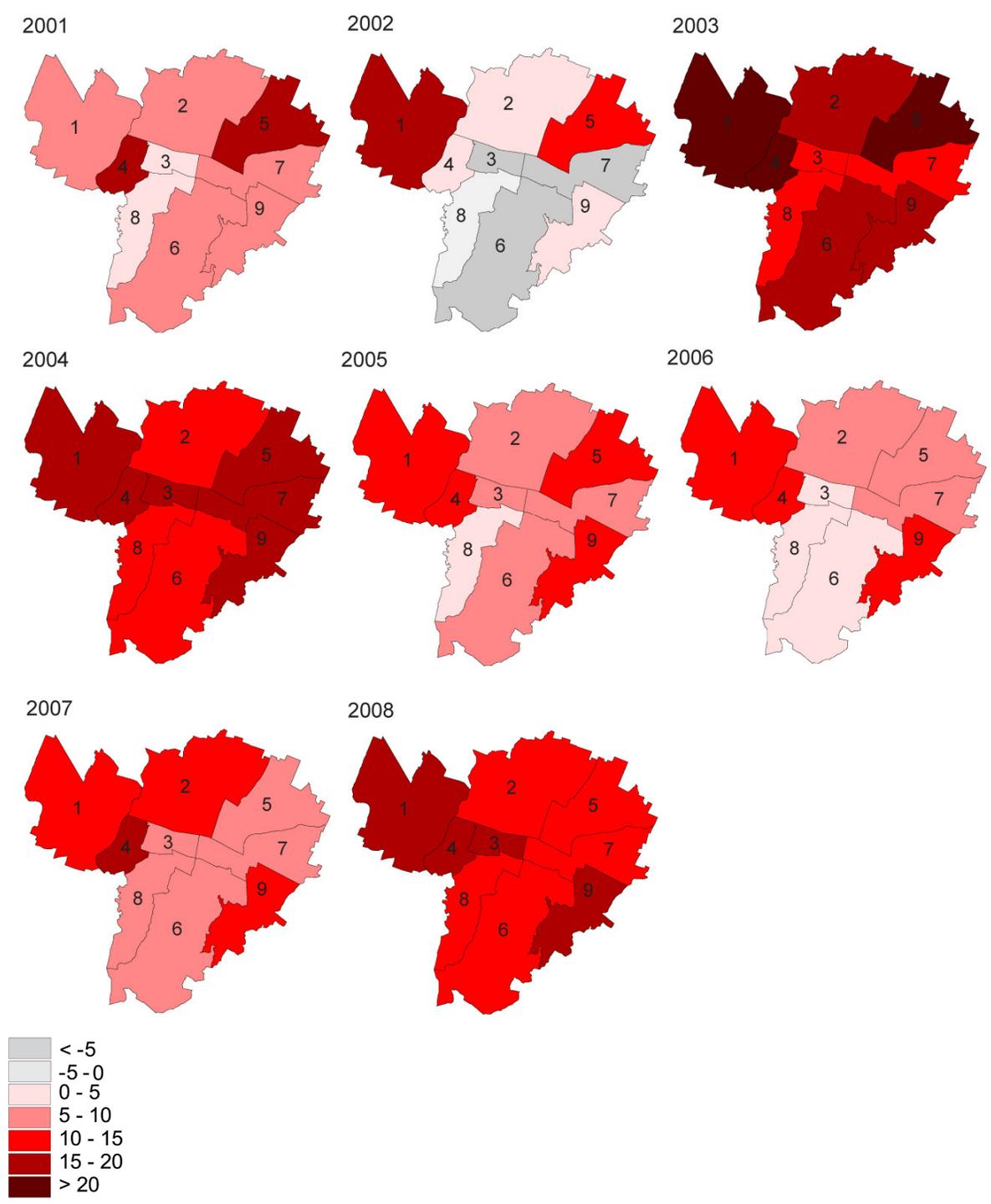
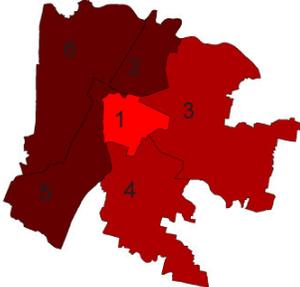
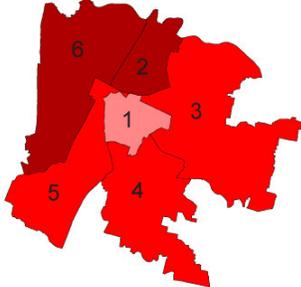


Figura 6 –Variazione percentuale della popolazione straniera nei quartieri di Padova, periodo 2003-2008

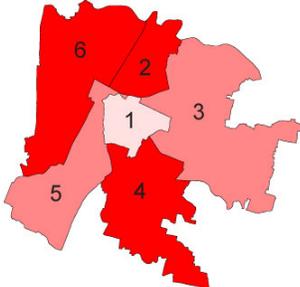
2003



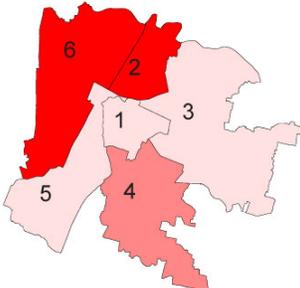
2004



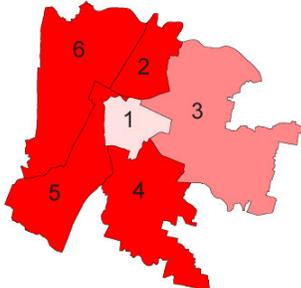
2005



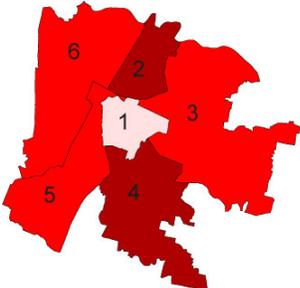
2006



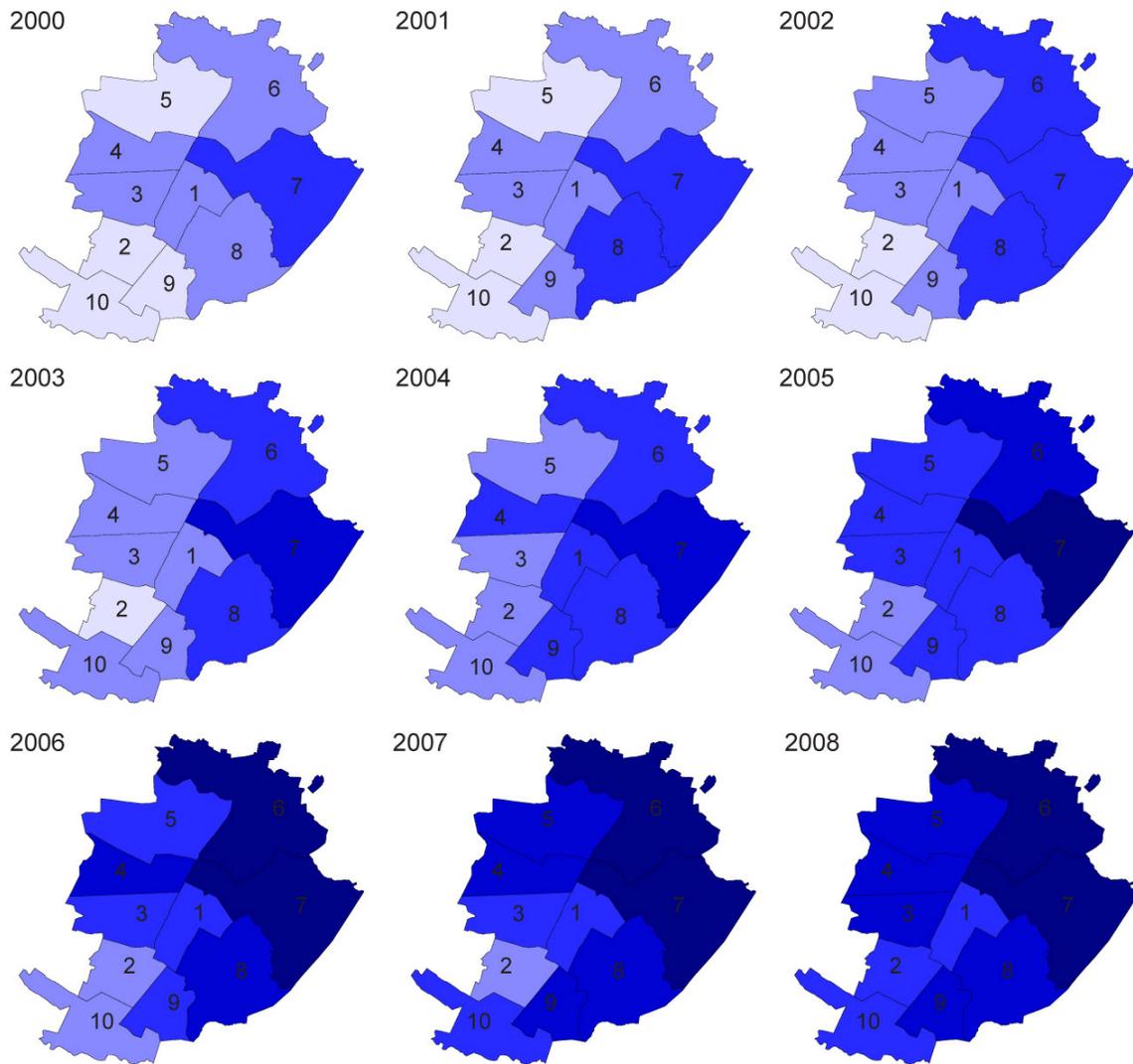
2007



2008

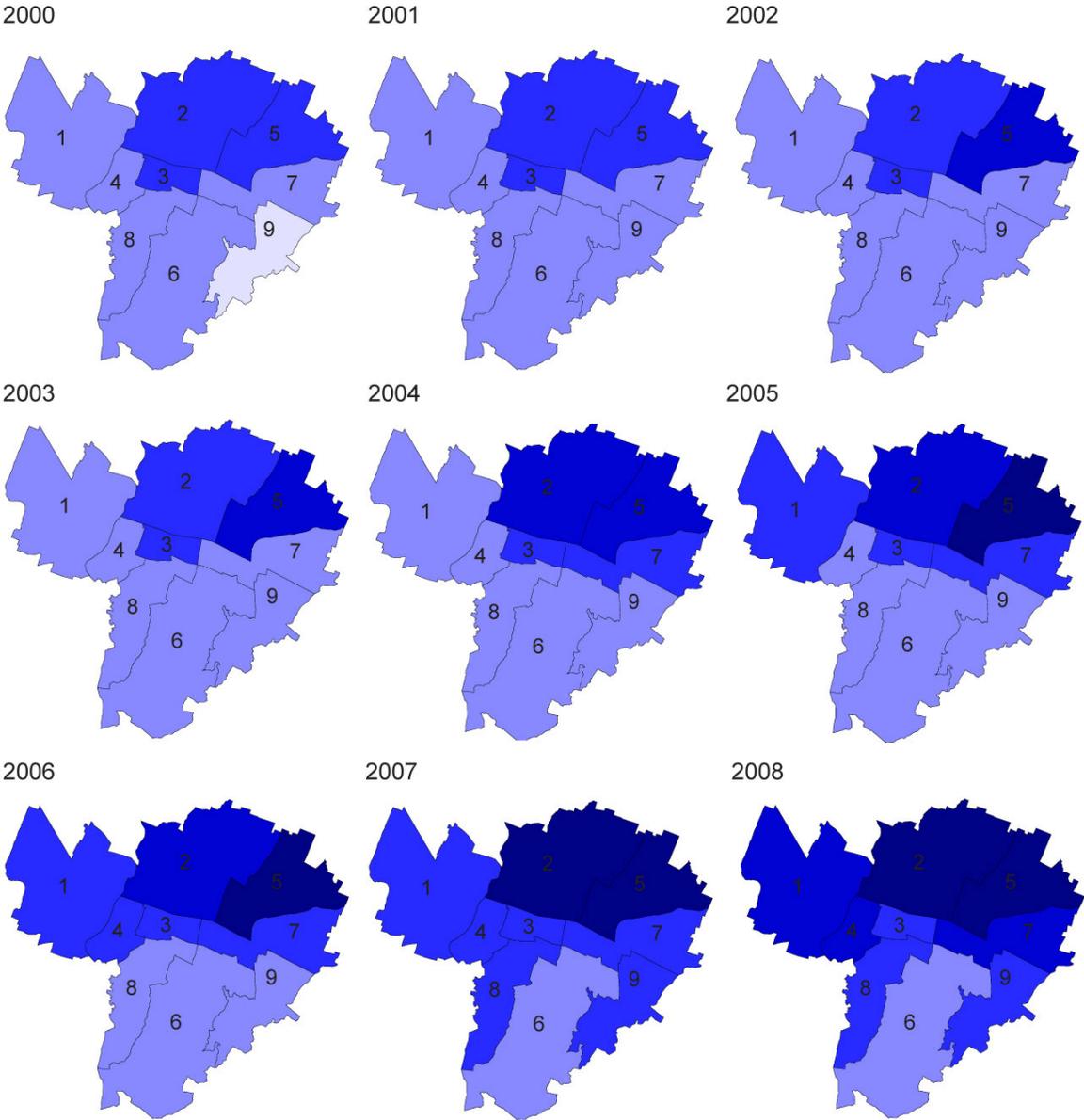


**Figura 7 – Incidenza percentuale dei minori stranieri sul totale della popolazione immigrata residente nei quartieri di Torino, periodo 2000-2008**



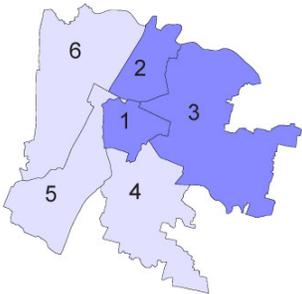
Per la legenda: si veda la figura 1.

**Figura 8 – Incidenza percentuale dei minori stranieri sul totale della popolazione immigrata residente nei quartieri di Bologna, periodo 2000-2008**



**Figura 9 – Incidenza percentuale dei minori stranieri sul totale della popolazione immigrata residente nei quartieri di Padova, periodo 2000-2008**

2000



2001

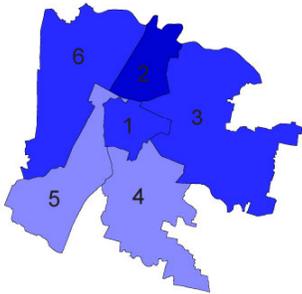
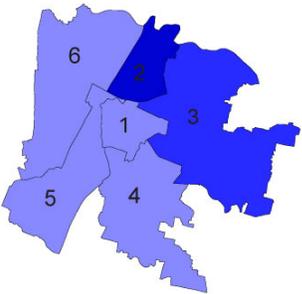
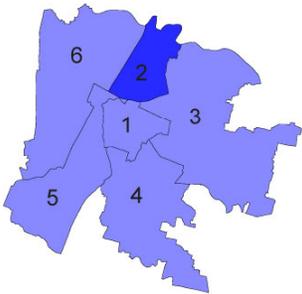
2002



2003

2004

2005



2006

2007

2008

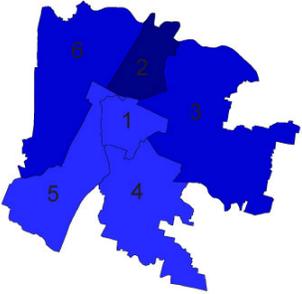
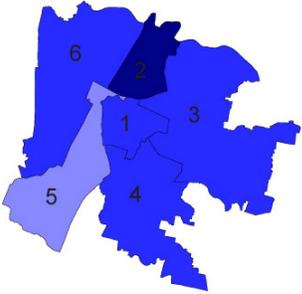
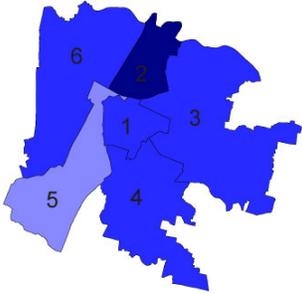
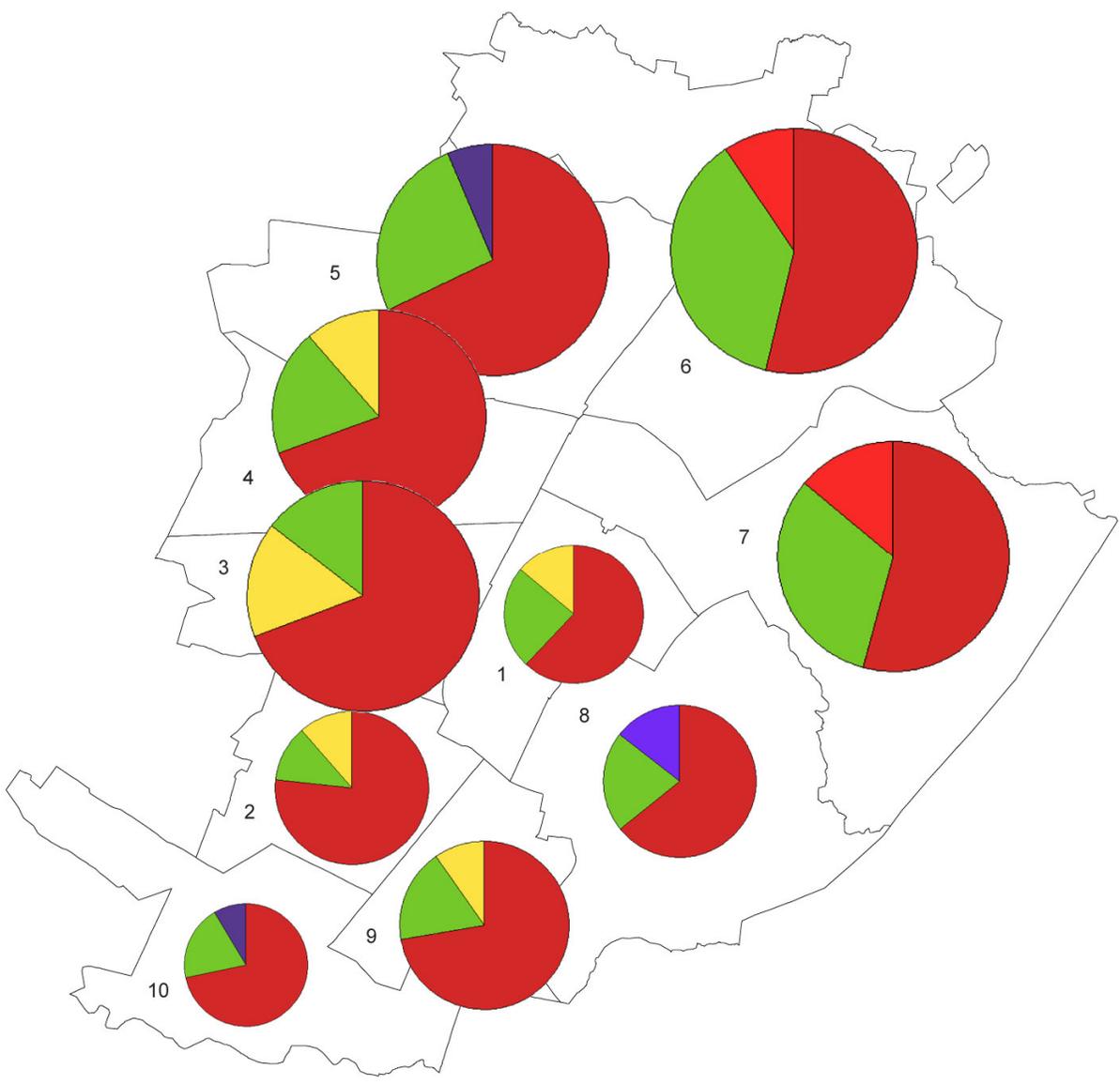
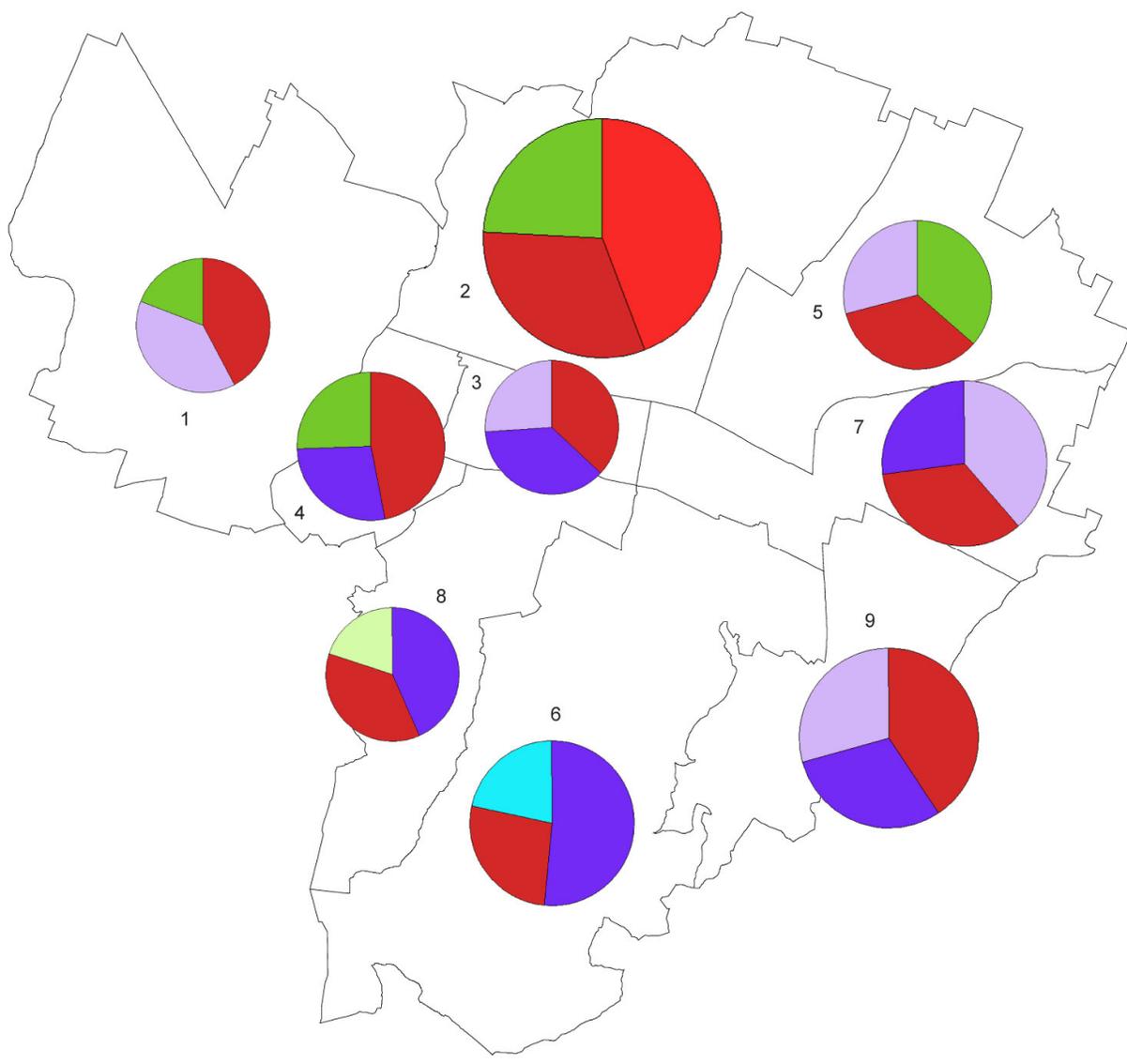


Figura 10 – Prime quattro nazionalità di origine degli stranieri residenti nei quartieri di Torino nel 2008



- romania
- marocco
- perù
- albania
- cina
- egitto
- serbia e montenegro
- filippine

Figura 11 – Prime quattro nazionalità di origine degli stranieri residenti nei quartieri di Bologna nel 2008



- romania
- marocco
- albania
- cina
- serbia e montenegro
- filippine
- srilanka
- bangladesh
- ucraina

Figura 12 – Prime quattro nazionalità di origine degli stranieri residenti nei quartieri di Padova nel 2008

