

## PROGETTO 30 COMUNI

Indagine sugli interventi in tema di immigrazione  
nei comuni della Provincia di Torino con più di 10.000 abitanti

FIERI

Supervisione scientifica: Giovanna Zincone

Coordinamento ricerca e prima stesura rapporto: Tiziana Caponio, Angela Lostia

Interviste: Giulia Henry, Amedeo Rossi

## INDICE

INDICE.....	2
PREMESSA.....	3
1. Obiettivi e caratteristiche dell'indagine.....	4
2. Le fasi della ricerca. Dalla presa di contatto all'intervista.....	6
2.1 La scheda di rilevazione.....	7
2.2 La presa di contatto.....	7
2.3 I comuni "non intervenenti" ma interessati.....	9
2.4 Le interviste.....	9
I – I COMUNI "INTERVENENTI".....	11
1. Il quadro dei comuni attivi.....	11
2. Gli interventi.....	11
2.1 Gli inizi.....	11
2.2 Il quadro degli interventi.....	13
2.3 Modificazioni nei servizi.....	16
3. Rapporti con gli altri soggetti del territorio.....	18
3.1 Rapporti con altri enti pubblici.....	18
3.2 Rapporti con enti privati.....	20
3.3 Punti forti e punti deboli delle reti.....	22
II – I COMUNI "NON INTERVENENTI".....	25
1. Il quadro dei Comuni "non intervenenti".....	25
2. Comuni "non intervenenti ma interessati". Percezioni e riflessioni sulla questione immigrazione.....	26
2.1 L'immigrazione sul territorio. Un fenomeno in aumento?.....	27
2.2 Nodi problematici nell'accesso ai servizi.....	28
2.3 Risorse e potenzialità di azione.....	30
2.4 Definizioni del problema a confronto.....	34
III. CONCLUSIONI: I NODI CRITICI.....	36
1. La geografia degli interventi.....	36
2. Azioni sì/azioni no.....	37
3. Aspetti problematici e prospettive di intervento.....	38
La casa.....	38
La scuola.....	38
L'adeguamento dei servizi.....	38
Il lavoro di rete.....	39
Il sommerso.....	39

## PREMESSA

Questa ricerca si propone di analizzare gli interventi a favore degli immigrati promossi e realizzati dai principali Comuni della provincia di Torino. Vuole capire meglio “chi fa che cosa e in che modo”, e soprattutto quali siano le reti di collaborazione e le relazioni presenti sul territorio rispetto all’immigrazione.

Già da diversi anni, infatti, è in corso una riflessione più generale sulle politiche locali per gli immigrati, con una serie di ricerche che hanno messo in luce il ruolo chiave giocato dal Comune nel favorire l’accesso ai servizi ad una popolazione straniera che può incontrare non pochi ostacoli nell’interazione con la pubblica amministrazione, e quindi nell’usufruire concretamente dei servizi a cui pure, sulla carta, avrebbe diritto. Lo straniero incontra ostacoli di tipo linguistico, ma anche cognitivo e culturale, che riguardano cioè più in generale il problema del rapporto con una cultura diversa e con pratiche – nel campo educativo, sanitario ecc. – diverse da quelle prevalenti nel paese di partenza.

Le ricerche, tuttavia, hanno finora riguardato soprattutto le principali città italiane di insediamento degli immigrati<sup>1</sup>, nella maggior parte dei casi capoluogo di regione, anche se non mancano alcune analisi su province minori<sup>2</sup>. Questo studio si concentra, invece, sui trenta comuni della provincia di Torino che presentano una popolazione complessiva superiore ai 10mila abitanti, proponendo quindi la ricognizione sistematica di un’universo poco conosciuto, e cioè le politiche per gli immigrati in città di piccole dimensioni. Molti di questi Comuni, infatti, rappresentano il punto di approdo di un percorso migratorio che incomincia nel capoluogo piemontese, dove è più facile trovare un lavoro, spesso irregolare, nel settore dei servizi (ristorazione, pulizie, aiuto domestico, cura alla persona ecc.), ma che può trovare nella provincia non solo maggiori opportunità di inserimento lavorativo stabile in settori produttivi poco appetibili per i cittadini italiani quali l’agricoltura e l’edilizia, ma anche minori difficoltà nell’accesso a un bene scarso, eppure indispensabile, quale la casa<sup>3</sup>.

Nei piccoli Comuni, quindi, può risultare relativamente più facile iniziare un percorso di stabilizzazione che culmini nel ricongiungimento familiare, con l’arrivo di donne e bambini che, notoriamente, rappresentano una sfida importante per i servizi. In altre parole, nonostante la scarsa visibilità sulle pagine della cronaca o nelle ricerche degli specialisti, i Comuni della provincia di Torino possono rappresentare un interessante laboratorio nel quale osservare politiche e pratiche di

---

<sup>1</sup> Si vedano ad esempio: Lostia e Tomaino 1994; Metropolis 1997; Zucchini 1997, 1998; Zucchetti 1999; Caponio 2002.

<sup>2</sup> In particolare, Zucchetti (1999) ha analizzato le politiche per l’immigrazione nei capoluoghi di provincia della Lombardia.

<sup>3</sup> In proposito, vedi le riflessioni sviluppate nell’ambito del *Rapporto 2002* dell’Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino (Ricucci 2002, 27-31).

integrazione. Nell'ambito di questo rapporto analizzeremo il versante delle politiche, ovvero delle iniziative messe in campo dall'amministrazione locale per far fronte ai problemi e alle richieste dei cittadini stranieri residenti. Altro è il livello delle pratiche, che richiederebbe un'analisi in profondità delle interazioni tra i diversi attori coinvolti nei processi di integrazione degli immigrati: amministrazione pubblica ma anche associazioni della società civile, singoli cittadini e immigrati stessi. In questa ricerca, si cercherà comunque di tenere conto di questo livello analizzando la rete di relazioni in tema di immigrazione in cui si colloca l'amministrazione comunale, ovvero gli attori con cui l'apparato amministrativo interagisce al fine di offrire servizi agli immigrati. Come si vedrà, è questo un elemento cruciale, che sembra caratterizzare i Comuni maggiormente coinvolti in questo settore di *policy*, nonché le esperienze più interessanti e innovative.

### **1. Obiettivi e caratteristiche dell'indagine**

Come già anticipato sopra, questa ricerca si propone di indagare se e come i principali 30 Comuni della provincia di Torino, ovvero quelli che contano più di 10mila abitanti, si sono "attrezzati" per rispondere alle esigenze di una presenza straniera che, in alcuni casi, rappresenta una proporzione tutt'altro che irrilevante della popolazione residente, come si può vedere dalla tabella 1, anche prima della regolarizzazione seguita alla legge Bossi – Fini. La popolazione proveniente da paesi non UE, infatti, secondo i dati aggiornati al 31.12.2002 oscilla da un minimo dello 0,4% sul totale della popolazione residente a Volpiano, ad un massimo del 3,1% a Cuornè, del 2,5 a Giaveno e del 2,4% a Moncalieri; in cifre assolute, è quest'ultimo comune a presentare il numero maggiore di stranieri residenti, e l'unico a superare il migliaio di presenze (1.342). A Torino alla stessa data la percentuale di stranieri sulla popolazione residente è del 5,2%.

**Tabella 1 – Cittadini non UE residenti nei 30 comuni della provincia di Torino con più di 10.000 abitanti al 31.12.2002**

<b>Comune</b>	<b>Numero residenti</b>	<b>Stranieri non UE residenti</b>	<b>%</b>
Moncalieri	54.939	1.342	2,4
Rivoli	52.363	464	0,9
Nichelino	48.250	728	1,5
Settimo Torinese	48.332	537	1,1
Collegno	45.562	663	1,4
Grugliasco	39.667	439	1,1
Venaria Reale	36.221	280	0,8
Pinerolo	34.332	613	1,8
Chieri	33.954	709	2,1
Carmagnola	26.100	497	1,9
Ivrea	23.772	432	1,8
Chivasso	23.055	390	1,7
Orbassano	21.332	227	1,1
Ciriè	18.416	197	1,1
Rivalta	18.400	247	1,3
San Mauro	18.266	274	1,5
Beinasco	18.214	238	1,3
Alpignano	17.300	173	1,0
Piossasco	17.000	142	0,8
Caselle	15.818	150	0,9
Giaveno	14.778	369	2,5
Vinovo	14.667	115	0,8
Volpiano	13.250	59	0,4
Borgaro Torinese	12.857	74	0,6
Rivarolo Canavese	12.400	231	1,9
Leini	11.928	152	1,3
Avigliana	11.590	255	2,2
Pianezza	10.916	112	1,1
Santena	10.285	216	2,1
Cuorgnè	10.093	314	3,1

Fonte: elaborazioni nostre su dati della Prefettura di Torino (2002)

I dati raccolti dall'Osservatorio sugli Stranieri<sup>4</sup> mostrano che tra il 1998 e il 2002 questa percentuale è aumentata in modo significativo in tutti i 30 comuni; in nove casi questo aumento è superiore al 100%, in due comuni supera il 200%.

I principali comuni della provincia di Torino, quindi, si caratterizzano come contesti significativi per l'azione delle *policy* dell'immigrazione e sui quali, tuttavia, sembrano mancare al momento informazioni sistematiche. Questo progetto di ricerca si propone di colmare in parte tale lacuna

<sup>4</sup> Ibidem

attraverso: 1) la costruzione di un quadro conoscitivo 1a) degli uffici e delle strutture e 1b) dei programmi, delle iniziative e dei servizi promossi e realizzati nei maggiori comuni della provincia. Al di là della descrizione delle attività in corso, poi, il progetto si pone anche due obiettivi più specifici, quali:

1. la rilevazione e l'analisi dei nodi problematici, dei punti di forza, delle risorse, degli strumenti e delle strategie attivate dai Comuni oggetto dell'indagine anche in collaborazione con gli altri attori pubblici e privati, interessati alla questione immigrazione sul territorio;
2. l'individuazione e la messa fuoco di possibili strategie e azioni attivabili, con particolare attenzione a quelle iniziative che prevedano un intervento coordinato e concertato tra più amministrazioni comunali.

Una tale visione integrata delle politiche locali appare del tutto coerente con l'impostazione che caratterizza le principali normative attualmente in vigore in materia di politiche sociali (legge n. 328/2000 e legge n. 285/1998) , nonché con la legge sull'immigrazione n. 40/1998, laddove prevede che gli enti locali adottino propri “programmi annuali e pluriennali” in materia di integrazione sociale degli immigrati, testo in questa parte non modificato dalla legge Bossi-Fini n. 189/2002. Questo rapporto di ricerca, quindi, vuole caratterizzarsi non solo come resoconto descrittivo, ma anche come strumento a disposizione dell'amministrazione provinciale al fine di favorire la comunicazione delle conoscenze e delle informazioni sulle attività, le risorse e i nodi critici di ciascun territorio e il rafforzamento e il coordinamento delle politiche locali.

A tal fine, come vedremo, si è delineato un percorso di ricerca di tipo qualitativo, incentrato sullo strumento dell'intervista semi-strutturata, che meglio permette di coniugare raccolta dei dati e approfondimento dei punti di vista e delle percezioni degli attori. In altre parole, la ricerca non si è limitata a raccogliere informazioni sui programmi e i servizi esistenti, ma ha cercato di esplorare soprattutto definizioni del problema e percezioni dei funzionari che, all'interno delle amministrazioni comunali considerate, si occupano di immigrazione. Ne emerge, a nostro avviso, un primo quadro sufficientemente attendibile di ciò che i principali Comuni della provincia di Torino fanno – o non fanno – per gli immigrati, un quadro che non si esaurisce in una rassegna dei servizi attivati, ma si estende anche ad esplorare l'area problematica del “non intervento”, mettendo in luce possibili reti di collaborazione e progetti attivabili.

## ***2. Le fasi della ricerca. Dalla presa di contatto all'intervista***

La ricerca empirica si è articolata principalmente nelle seguenti fasi: 1) la definizione di una scheda di rilevazione da somministrare ai funzionari responsabili in materia di immigrazione nei 30 comuni della provincia con più di 10mila abitanti nel corso di un'intervista semi-strutturata; 2) la presa di

contatto con i comuni e l'individuazione delle persone da intervistare; 3) la realizzazione delle interviste; 4) l'elaborazione di un'ulteriore traccia di intervista per i comuni risultati "non intervenenti". Analizziamole qui di seguito una ad una, evidenziando anche scarti e imprevisti rispetto al percorso di ricerca inizialmente ipotizzato in fase progettuale.

## **2.1 La scheda di rilevazione**

La prima fase, come si è detto, è consistita nel mettere a punto una scheda di rilevazione da somministrare nell'ambito di interviste semi-strutturate con i funzionari che si occupano di politiche per gli immigrati. La traccia, come si può vedere in appendice (Appendice A), si divide sostanzialmente in cinque sezioni: 1) la ricognizione degli interventi in atto, che coincide con il punto 1 (Impegno in corso nelle politiche dell'immigrazione); 2) la rete di relazioni, che invece comprende i punti 2 e 3 (rapporti in corso con enti pubblici e privati in relazione alle politiche per gli immigrati); 3) le politiche passate, come si può vedere dal punto 4 della traccia dell'intervista, che è diretto a ricostruire i progetti e/o le attività portate avanti nel corso del biennio 2000-2002 e non proseguite; 4) la collocazione organizzativa (punto 5), che intende chiarire qual è l'ufficio responsabile in materia di immigrazione e dove si colloca nell'ambito dell'apparato burocratico-amministrativo; 5) osservazioni e percezioni dell'intervistato (punto 6).

Nell'individuazione degli interlocutori cui sottoporre le interviste si è scelta una prospettiva "di parte", che privilegia l'attore amministrativo tralasciando il livello politico, che pure può avere voce importante in capitolo. Riteniamo tuttavia che nell'ambito di questo progetto, che è orientato ad analizzare politiche e interventi specifici più che progetti o intenzioni generali, l'attore amministrativo sia quello più rilevante, in quanto di solito ha maggiore conoscenza degli interventi passati e in corso, nonché esperienza diretta delle relazioni con gli altri enti e organismi sul territorio.

## **2.2 La presa di contatto**

Una volta predisposta la traccia dell'intervista, si è avviata la fase di presa di contatto con i 30 comuni oggetto dell'indagine e di individuazione dei soggetti da intervistare, ovvero i funzionari responsabili in materia di immigrazione. A tal fine, particolarmente utili si sono rivelati i contatti fornitici dalla stessa Provincia di Torino, che riguardavano essenzialmente quei comuni che hanno partecipato ai bandi per i programmi annuali finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche migratorie istituito con la legge n. 40/1998. In questi casi, si è trattato di contattare persone già in parte note e interessate alla questione.

Negli altri casi, invece, e cioè per quei Comuni per i quali non avevamo a disposizione un riferimento preciso, si è cercato di risalire all'ufficio con competenze sulle politiche per gli

immigrati innanzitutto consultando le pagine web dell'ente oppure contattando telefonicamente il centralino o l'Ufficio Urp e chiedendo informazioni circa la presenza di una persona responsabile in materia di immigrazione. Di solito, la risposta ci ha indirizzato verso il settore politiche sociali, anche se non sono mancati i casi di contatti con l'Urp, con il settore politiche culturali e scolastiche, e con la segreteria del sindaco.

Di fatto, però, data la piccola dimensione di alcuni comuni e la persistenza delle forme organizzative rispetto alla emergenza dei nuovi fenomeni, non sempre si è riusciti a identificare chiaramente un ufficio con una competenza specifica in materia di immigrazione, né tantomeno un responsabile preciso. In questi casi si è cercato di approfondire le ragioni di una tale assenza, chiedendo all'interlocutore la sua disponibilità ad un incontro con l'intervistatore, per condurre una riflessione più generale sull'immigrazione nel territorio del Comune. Non sempre è stato possibile ottenere una tale disponibilità, e in alcuni casi si è dovuta constatare l'assenza sia di politiche rivolte agli immigrati, sia di interesse nei confronti del problema. Il contatto iniziale, necessario per organizzare il lavoro sul campo degli intervistatori, non è stato però concepito come semplice fase "segretariale" del lavoro, ma come indagine preliminare che ha consentito un primo confronto con gli interlocutori e ha fornito alcuni elementi generali sui comuni contattati in relazione ad atteggiamenti e azioni nei confronti dell'immigrazione.

La tabella 2 riporta i risultati di questa fase della ricerca, che ci ha condotto all'identificazione di comuni "intervententi" e "non intervententi" e, tra questi ultimi, di comuni più e meno interessati all'immigrazione.

**Tabella 2 - Comuni "intervententi" e "non intervententi" rispetto all'immigrazione**

Comuni "intervententi"	Comuni "non intervententi"	
	Più interessati	Meno interessati
Chieri	Avigliana	Beinasco
Collegno	Alpignano	Ciriè
Giaveno	Borgaro	Pianezza
Grugliasco	Carmagnola	Pinerolo
Ivrea	Caselle	Piossasco
Moncalieri	Chivasso	San Mauro
Rivalta	Cuornè	Santena
Rivarolo	Leini	Vinovo
Rivoli	Nichelino	
Settimo	Orbassano	
	Venaria	
	Volpiano	

### **2.3 I comuni “non intervenenti” ma interessati**

La ridefinizione del nostro campo di indagine in seguito alla fase di presa dei contatti, che, come si è detto sopra, ci ha portato ad indentificare un gruppo consistente di Comuni “non attivi” in tema di immigrazione (ben 20), ma comunque una certa disponibilità a confrontarsi sul problema (in 12 casi), ha richiesto la predisposizione di una nuova traccia di intervista, espressamente rivolta a chiarire le ragioni del non intervento e le possibili progettualità comunque in atto. Come si può vedere in appendice (Appendice B), si tratta di un’intervista aperta, che vuole portare l’interlocutore a riflettere su alcune questioni specifiche, a esprimere opinioni e percezioni del problema, più che a fornire dati e informazioni precise.

Si è chiesto quindi all’intervistato (1) di esprimere le sue percezioni sull’evoluzione del fenomeno migratorio sul territorio, dall’entità numerica alla composizione in termini di gruppi nazionali, all’inserimento nel mercato del lavoro, ai principali aspetti problematici ecc. Quindi, al punto 2, si è cercato di ottenere indicazioni più precise sull’accesso ai servizi, invitando l’interlocutore a riflettere sulle eventuali difficoltà. Il punto 3 si è proposto, invece, di esplorare le potenzialità del territorio, chiedendo esplicitamente all’intervistato informazioni circa gli altri attori, pubblici e privati, che in quel contesto si occupano di immigrazione.

I punti 4, 5 e 6 hanno cercato di portare alla luce progetti in cantiere, e quindi l’eventuale intenzione dell’amministrazione di passare da un generico interesse a un’azione di *policy* vera e propria. In particolare, al punto 5 si cercano di mettere a fuoco le potenziali reti di collaborazione sul territorio, sollecitando l’interlocutore a individuare possibili partner per politiche rivolte agli immigrati. Il punto 6, invece, cerca di mettere a fuoco questioni più generali sulle possibili risorse disponibili, sui vincoli e sulle opportunità che possono favorire o meno un’intervento dell’amministrazione in tema di immigrazione.

### **2.4 Le interviste**

Una volta predisposta la seconda traccia, si è quindi potuto procedere alle interviste con gli interlocutori identificati, di cui nella tabella 3 si riporta l’ufficio di appartenenza all’interno dell’amministrazione comunale.

**Tabella 3 - Gli intervistati. Uffici di afferenza**

<b>Comune</b>	<b>Ufficio</b>
1) Alpignano	Settore relazioni esterne (da un anno anche politiche sociali e del lavoro)
2) Avigliana	Servizi alla persona
3) Borgaro	Settore cultura e politiche sociali
4) Carmagnola	Servizi sociali
5) Caselle	Ufficio assistenza
6) Chieri	Ufficio cooperazione e pace (all'interno del Servizio politiche sociali)
7) Chivasso	Ufficio affari sociali
8) Collegno	Ufficio solidarietà sociale (Sezione politiche sociali)
9) Cuorgnè	Servizi affari generali e al cittadino
10) Giaveno	Ufficio servizi scolastici e personale
11) Grugliasco	Ufficio sicurezza sociale (Settore politiche sociali e giovanili)
12) Ivrea	Ufficio politiche sociali
13) Leini	Ufficio scuola (settore servizi sociali)
14) Moncalieri	Ufficio pace e stranieri
15) Nichelino	Settore politiche sociali
16) Orbassano	Politiche sociali
17) Rivalta	Ufficio servizi socio-culturali
18) Rivarolo	Urp
19) Rivoli	Settore comunicazione e relazioni esterne
20) Settimo	Politiche educative (area politiche sociali)
21) Venaria	Urp area welfare
22) Volpiano	Ufficio scuola

In generale, si è riscontrata una buona disponibilità da parte degli interlocutori contattati, soprattutto nel caso dei “comuni attivi”. Per quanto riguarda i “comuni non attivi”, in generale gli interlocutori hanno mostrato un certo interesse nei confronti della rilevazione, con l’unica eccezione del caso di Carmagnola, dove la persona identificata, nonostante la disponibilità dimostrata in fase di presa dei contatti, si è poi più volte fatta negare. Nell’impossibilità di ottenere un’intervista diretta si è dovuto ricorrere a una breve intervista telefonica. In un caso poi, e cioè quello di Orbassano, il funzionario inizialmente contattato ha preferito “girare” l’intervista all’Assessore alle politiche sociali.

## **I – I COMUNI “INTERVENENTI”**

### **1. Il quadro dei comuni attivi**

Tra i 10 comuni su 30 nei quali si è rilevata un’attivazione diretta dell’amministrazione locale nelle politiche migratorie e nei relativi interventi figurano alcuni dei principali centri della prima cintura torinese: Moncalieri, Settimo, Collegno, Grugliasco, Rivoli, Rivalta. Si tratta di vere e proprie città con una popolazione tra i 40.000 e i 55.000 abitanti, con l’eccezione di Rivalta che ne ha circa 18.000 e, pur facendo parte dell’area metropolitana torinese, non confina direttamente con Torino. Questi sei comuni sono stati i primi territori di espansione della presenza straniera al di là del capoluogo, e costituiscono luoghi di attrazione anche dal punto di vista delle opportunità occupazionali.

Tra i comuni “interventivi” rientra inoltre un centro della seconda cintura proteso tra pianura e Monferrato, cioè Chieri. Le restanti 3 città appartengono ad altri territori della provincia, più esterni rispetto all’influenza del capoluogo e di raccordo tra pianura e vallate montane: il Canavese (Ivrea e Rivarolo) e la Valle di Susa (Giaveno).

### **2. Gli interventi**

#### **2.1 Gli inizi**

Il periodo di avvio dei primi interventi rivolti alla popolazione migrante si colloca all’inizio degli anni Novanta per metà dei casi considerati, nella seconda metà del decennio per due comuni ed è posteriore al 2002 per i restanti tre casi. (Tabella 4)

Non è però rilevabile un rapporto diretto valido in tutti i casi tra l’inizio precoce della sensibilità alla presenza migratoria e la quantità e la qualità degli interventi attualmente in corso. Infatti vi sono casi di forte continuità e di crescita della progettazione comunale mentre, per altri soggetti, a una iniziale risposta a volte dettata da situazioni di emergenza non ha fatto seguito negli anni una strutturazione di politiche e di reti di territorio, oppure ci sono state discontinuità recuperate solo di recente.

**Tab. 4 – Anno / periodo di avvio di servizi e/o progetti rivolti agli immigrati\***

Chieri	Progettazione 2000, servizi 2002
Collegno	Nomadi anni '70. Servizi fine anni '90
Giaveno	1990
Grugliasco	Fine anni '90
Ivrea	1994 e 1999
Moncalieri	1993
Rivalta	Inizio anni '90
Rivarolo	1996-1998. Marzo 2003
Rivoli	2002
Settimo	1990

\* In alcuni dei casi considerati non è stato possibile individuare l'anno esatto di avvio

Cinque comuni sui dieci considerati hanno dunque cominciato a strutturare servizi rivolti alla popolazione migrante fin dall'inizio degli anni Novanta. Le situazioni locali e le spinte verso questa attivazione, che risulta precoce in rapporto agli altri comuni del territorio provinciale, sono tra loro diverse; mentre infatti a Settimo gli interventi di accoglienza nel 1990 avevano costituito una risposta all'arrivo della prima ondata di albanesi smistati dalle Prefetture in diversi comuni, nello stesso anno l'amministrazione di Giaveno aveva tentato di rispondere alle necessità abitative degli stranieri che lavoravano nella zona – in prevalenza uomini soli – con l'apertura di un centro di prima accoglienza finanziato con i fondi della neo-approvata legge Martelli. Nel comune di Rivalta l'attiva presenza di associazioni impegnate in ambito sociale e culturale sulla pace e la cooperazione allo sviluppo ha consentito all'amministrazione di mettere a fuoco precocemente in particolare i bisogni informativi della popolazione migrante. Per quanto riguarda Moncalieri la strutturazione di servizi specifici, avviata nel 1993, si è posta in relazione alle esigenze di un territorio dove la percentuale di immigrati sul totale della popolazione è la più elevata tra i comuni della provincia. Collegno ha realizzato interventi specificamente rivolti alla popolazione del locale campo nomadi fin dagli anni Settanta, mentre i servizi e le iniziative riguardanti la popolazione migrante datano dalla fine degli anni Novanta.

Due comuni sui dieci considerati – Grugliasco e Ivrea – hanno avviato gli interventi attualmente in corso nella seconda metà degli anni Novanta. Per quanto riguarda Ivrea si può però segnalare un precedente interesse dell'amministrazione locale poichè negli anni Ottanta era stata formata la prima Consulta Comunale degli Stranieri e nel 1994 era stato aperto un Centro di Prima Accoglienza.

Nei restanti tre comuni – Chieri, Rivarolo e Rivoli – gli interventi sono stati avviati nel 2002 – 2003. A Rivarolo però erano state promosse iniziative di sostegno ai minori soli e corsi di lingua italiana per adulti nel periodo 1996-98; successivamente la scomparsa dal territorio del fenomeno

fino ad allora consistente dei minori dediti alla vendita ambulante e all'accattonaggio, e l'apertura dei CTP, avevano contribuito a determinare la sospensione degli interventi comunali, ripresi nel 2003.

## **2.2 Il quadro degli interventi**

Nell'analisi degli interventi attuati dai dieci comuni si è operata una distinzione tra servizi stabili e progetti o iniziative.

Per il primo tipo sono state rilevate due categorie di servizi: l'informazione e la prima accoglienza. Tutti i comuni considerati hanno attivato servizi informativi rivolti agli immigrati. Nella maggior parte dei casi si tratta di servizi mirati a questa fascia di popolazione, mentre in due comuni, Rivalta e Settimo, gli sportelli di informazione rivolti a tutti i cittadini si sono attrezzati per fornire risposte competenti anche sulle materie che riguardano particolarmente gli immigrati; è da notare che a Settimo è un ufficio particolare, lo Sportello Casa, ad avere esteso di fatto le proprie funzioni diventando una fonte di informazione per i cittadini stranieri sui diversi aspetti normativi e burocratici di loro interesse.

Il servizio di Moncalieri non è limitato ad un'attività di sportello, ma fornisce un più complesso e strutturato sostegno in termini di informazione, orientamento, consulenza, e prima assistenza per quanto riguarda la ricerca della casa e la tutela della salute; il lavoro avviene in rete con gli altri soggetti del territorio e costituisce il punto di collegamento e di coordinamento tra le attività e i progetti dell'amministrazione in materia migratoria.

Lo sportello informativo di Rivarolo, di recentissima apertura (2003), è l'unico servizio di questo tipo nella zona dell'Alto Canavese.

In due casi, Giaveno e Grugliasco, i servizi informativi rivolti ai cittadini stranieri sono ubicati presso strutture usate specificamente dalla popolazione straniera, il centro di prima accoglienza e il CTP; negli altri casi hanno sedi proprie mentre a Rivoli lo sportello, pur rimanendo specificamente identificabile, si trova presso l'URP del comune, nell'ambito cioè di uno sportello informativo "normale" rivolto a tutta la cittadinanza.<sup>5</sup>

La seconda categoria di servizi stabili strutturati dai dieci comuni, i centri di prima accoglienza, è presente in due casi, a Giaveno e a Ivrea: rispettivamente un'accoglienza permanente con 16 posti e una prima accoglienza (massimo 45 giorni) con 6 posti.

---

<sup>5</sup> E' da segnalare in proposito che l'amministrazione intende trasferire questo servizio in un ufficio a sé, pur mantenendolo nel palazzo del Municipio.

Per quanto riguarda i progetti e le iniziative, sono risultate particolarmente diffuse le attività di laboratorio interculturale presso le scuole, riscontrate in cinque casi su dieci. Questo tipo di iniziativa trova denominazioni diverse nei singoli comuni: “educazione alla tolleranza”, “educazione alla cittadinanza”, “multiculturalismo”, “multiethnicità”; i laboratori vengono attuati attraverso percorsi teatrali, scambi di conoscenze su diverse culture, musica, danza, gemellaggi tra scuole, scambi studenteschi, feste.

La scuola diventa luogo di accompagnamento e di sostegno per gli alunni migranti, ma anche per le loro famiglie a Ivrea, attraverso attività di supporto linguistico-culturale e progetti individualizzati che proseguono all'esterno della scuola e sono gestiti da mediatori culturali e da operatori sociali. Il progetto esce dai limiti dell'orario di lezione e si estende ad includere i genitori anche a Grugliasco, nell'ambito di incontri pomeridiani aperti alle famiglie di tutti gli iscritti nelle scuole dell'obbligo e focalizzati sulla conoscenza di espressioni culturali relative a Paesi diversi.

A Chieri l'intervento comunale nelle scuole ha lo scopo di fornire sostegno ai docenti per l'insegnamento dell'italiano ai bambini stranieri.

Le feste cittadine a tema interculturale, indicate tra le iniziative in particolare durante le interviste presso i comuni di Chieri, di Grugliasco e di Rivalta, vengono intese come occasione per valorizzare la componente straniera della popolazione agli occhi degli autoctoni; durante queste manifestazioni infatti, secondo gli intervistati, gli immigrati e le loro associazioni si possono presentare come portatori di competenze e di culture, e non – come li dipingerebbe invece uno stereotipo diffuso – solo come destinatari di assistenza.

Il comune di Collegno rappresenta un caso innovativo di progetti rivolti ai nomadi e articolati in una varietà di interventi che spaziano dall'apertura del nuovo campo attrezzato gestito in compartecipazione anche finanziaria con le famiglie Rom alle iniziative nei confronti dei bambini, degli adolescenti, delle donne nomadi.

Un altro caso particolare riguarda il comune di Ivrea ed è un progetto permanente di accoglienza abitativa e di accompagnamento che si rivolge ai rifugiati e ai richiedenti asilo e rientra in un progetto nazionale del Ministero dell'Interno.

Uno stile di lavoro improntato alla costruzione e alla gestione di reti tra gli attori locali è rilevabile sia a Settimo sia, in modo più strutturato e radicato, a Moncalieri; ciò consente di attivare, coordinare e integrare tra loro attività diverse gestite sia dallo stesso ente pubblico sia da numerosi

altri soggetti del territorio e avviene in particolare nell'ambito della diffusione di informazioni, della ricerca della casa, dell'apprendimento linguistico, dell'integrazione in ambito scolastico.

Il Comune di Moncalieri è risultato inoltre l'unico, tra i dieci analizzati, a far parte di reti interistituzionali, riferite alle politiche dell'immigrazione, che travalicano l'ambito strettamente locale; l'inserimento lavorativo dei cittadini stranieri e la promozione di percorsi di uscita dalla prostituzione in base all'art.18 della legge 40/98 formano infatti la materia di progetti europei Equal in cui Moncalieri è ente partner con altre istituzioni pubbliche (Provincia di Torino, Comune di Torino).

Alcuni tra i comuni considerati hanno ritenuto necessario dotarsi di elementi strutturati di conoscenza e di analisi del fenomeno migratorio sul proprio territorio, come strumenti utili per una più adeguata definizione dei progetti e degli interventi. A Chieri e a Giaveno sono state quindi finanziate ricerche mirate a descrivere il fenomeno locale e in particolare a tentare di delineare la parte sommersa e/o marginale della presenza migratoria.

Collegno e Settimo si sono invece orientate a un'attività di conoscenza intesa come monitoraggio periodico che consenta di fornire nel corso del tempo dati e informazioni aggiornate agli operatori e alle istituzioni.

La tabella A riassume i progetti e i servizi messi in campo da ciascun comune suddividendoli secondo l'oggetto dell'intervento.

In prospettiva i dieci comuni considerati intendono sia proseguire in continuità con le attuali linee di politica locale, rafforzando e incrementando i servizi e i progetti avviati, sia aprire nuove aree di progettazione. In particolare:

#### A) Servizi.

- sportelli informativi. Alcuni interlocutori ne individuano una funzione non solo strumentale all'acquisizione di conoscenze immediatamente utili agli immigrati per muoversi nei servizi; viene sottolineato infatti l'aspetto dell'informazione sui diritti, in particolare relativi all'accesso ai servizi, come presupposto per renderli esigibili da parte della popolazione migrante.
- servizi e progetti relativi alla prima accoglienza e all'accesso alla casa.

#### B) Partecipazione degli immigrati.

- sostenere la partecipazione degli immigrati e delle loro associazioni alla progettazione e alla gestione degli interventi a loro diretti.

#### C) Sostegno nei Paesi d'origine.

- Un caso specifico, relativo al comune di Rivarolo Canavese, offre un interessante esempio di ipotesi progettuale che, a partire da un problema locale posto dall'afflusso di immigrati, potrà condurre all'apertura di nuovi scenari nell'attività dei soggetti locali promossa dal Comune: a fronte del gravoso impatto locale determinato dall'arrivo in massa di immigrati dalla città argentina di Sunchales, si è infatti deciso di tentare di limitare questo fenomeno costituendo una fondazione che promuova lo sviluppo economico del luogo d'origine di questo gruppo.

#### D) Strumenti di analisi.

- Dotarsi di maggiori elementi di conoscenza del fenomeno migratorio locale, e in particolare dei suoi aspetti sommersi, attraverso ricerche e monitoraggi. Effettuare indagini che consentano di valutare le ricadute delle politiche e degli interventi sull'integrazione degli stranieri.

### **2.3 Modificazioni nei servizi**

Nel corso delle interviste si è voluto verificare se la presenza di utenti immigrati abbia indotto le amministrazioni locali ad introdurre modificazioni nell'organizzazione e nel funzionamento dei servizi rivolti alla generalità della popolazione. In particolare sono stati considerati i seguenti aspetti:

- utilizzo di mediatori culturali
- cambiamenti organizzativi
- traduzione di moduli e di materiali informativi
- formazione degli operatori

L'attenzione maggiore è stata riscontrata in relazione alla formazione degli operatori: in otto casi su dieci sono stati organizzati uno o più percorsi formativi, dedicati in prevalenza agli aspetti normativi. In un caso, a Giaveno, i corsi sono stati rivolti sia ai propri operatori che a quelli dei

comuni limitrofi, con i quali esistono rapporti stretti e continuativi e che condividono analoghi problemi in relazione al fenomeno migratorio.

A Rivoli, invece, la formazione è stata propedeutica alla recente apertura dello sportello informativo rivolto ai cittadini stranieri.

A Settimo, infine, al momento dell'intervista il percorso formativo era in progettazione e sarebbe stato inteso come azione di sensibilizzazione e di orientamento più che come trasmissione di conoscenze.

In quattro dei dieci comuni considerati in questo capitolo (Grugliasco, Ivrea, Moncalieri, Rivalta) sono presenti mediatori culturali che, su iniziativa del comune, operano nelle scuole, nei servizi socio assistenziali, allo sportello informativo rivolto ai migranti e presso il campo nomadi.

Occorre però notare che in altri tre casi è stata messa a fuoco la necessità di introdurre questa nuova figura professionale ed è quindi in progetto la sua adozione a breve scadenza.

In un altro comune (Rivoli) è invece in progetto l'organizzazione di un corso di formazione per mediatori culturali. A questo proposito alcuni dei soggetti intervistati hanno segnalato la nascita, attualmente in corso a livello locale, di associazioni di immigrati per le quali l'apertura di spazi di mediazione nei servizi potrebbe rappresentare un'opportunità formativa e professionale.

La traduzione della modulistica e dei materiali informativi risulta essere stata effettuata in modo esteso dal solo comune di Moncalieri, che ha prodotto versioni in più lingue della mappa della città con la segnalazione dei servizi, dei moduli di uso corrente, del proprio sito web.

Due comuni hanno in progetto la predisposizione di traduzioni.

Nel caso di Rivoli si è sperimentata la traduzione in diverse lingue dei materiali finalizzati a pubblicizzare l'apertura dello sportello informativo per gli immigrati ed è attualmente in progetto la traduzione dei moduli e delle informazioni specifiche sui servizi del territorio.

Due soli intervistati, a Rivarolo e a Rivoli, hanno indicato modificazioni nell'organizzazione interna di alcuni servizi conseguenti alla presenza dei cittadini immigrati: l'introduzione nelle mense scolastiche di menu che tengano conto di specifiche esigenze di tipo religioso e una funzione in precedenza non attuata dagli impiegati dei servizi, ma divenuta parte integrante del loro lavoro quotidiano, l'aiuto cioè per la compilazione di moduli e l'espletamento di pratiche.

### **3. Rapporti con gli altri soggetti del territorio**

Il quadro dei rapporti tra i comuni considerati e gli altri soggetti del territorio, in specifico per quanto riguarda le politiche e gli interventi in materia migratoria, presenta in linea generale buone connessioni con gli enti del privato sociale e del volontariato e una situazione più variabile per quanto riguarda le relazioni con altri enti pubblici.

#### ***3.1 Rapporti con altri enti pubblici***

Come mostrato nella tabella B la maggior parte degli interlocutori indica dai tre ai cinque enti pubblici con cui il proprio comune è in relazione per quanto riguarda le politiche rivolte agli immigrati. Vi è poi un caso con due sole indicazioni e, all'estremo opposto, il caso di Moncalieri che indica otto connessioni.

Dal punto di vista quantitativo si potrebbe affermare dunque che una parte dei comuni considerati intrattenga rapporti relativamente numerosi con altre istituzioni pubbliche, ma se si analizza la qualità di queste relazioni si rileva che spesso avvengono in modo episodico o rado nel tempo o per occasioni estemporanee.

Le interviste indicano che le relazioni più intense, citate da otto interlocutori su dieci, vengono intrattenute con altre amministrazioni comunali. I preesistenti collegamenti formalizzati risultano essere un quadro di riferimento entro il quale si sostanziano anche i rapporti specificamente mirati alle politiche migratorie; vengono quindi indicati come interlocutori i comuni limitrofi appartenenti alla stessa comunità montana, allo stesso consorzio socio – assistenziale, coinvolti in un Patto Territoriale o nella costruzione del Piano di Zona. Cinque comuni definiscono i rapporti con le altre amministrazioni come consolidati e frequenti, anche se in genere finalizzati al confronto su casi specifici. Per il resto si tratta di contatti sporadici ed occasionali.

Tre comuni della cintura intrattengono scambi con l'Ufficio Stranieri del comune di Torino, in due casi occasionali e nel terzo (Moncalieri) invece a ritmo quotidiano.

Sette comuni sono in rapporto continuativo con l'Asl di riferimento per diversi aspetti relativi agli interventi in materia migratoria. Si scambiano informazioni e ci si confronta su casi specifici con gli operatori dei consultori familiari, degli ambulatori ostetrico – ginecologici, dell'Urp e dei servizi specifici dell'Asl per immigrati. In due di questi casi vi è una collaborazione diretta nella gestione operativa di un progetto del comune.

In un caso l'Asl è partner del Comune in un progetto locale fondato sul lavoro di rete.

Per alcuni comuni le indagini conoscitive recentemente promosse e la relativa necessità di richiedere dati sugli utenti stranieri dei servizi sanitari sono state un'occasione di contatto con l'Asl.

Con uguale frequenza (sette casi) sono state indicate relazioni con le scuole materne e dell'obbligo e, in un caso, con un liceo. Si tratta per lo più di collaborazioni, frequenti nel tempo, in relazione a progetti promossi dall'amministrazione comunale nell'ambito scolastico; in una parte dei casi queste iniziative nascono da una progettazione congiunta tra l'ente locale e la scuola.

Per cinque comuni sono state rilevate relazioni con il Consorzio socio assistenziale di riferimento per quanto riguarda le azioni rivolte alla popolazione migrante: scambi di informazioni e collaborazioni su casi specifici; in questi tre casi i contatti risultano frequenti e continuativi.

Un comune ha indicato rapporti con il Centro per l'Impiego, come partner di un progetto di rete. In un caso lo sportello informativo viene gestito in alternanza con gli operatori del CTP ed esiste quindi una collaborazione operativa e continuativa con questo ente.

Considerando i rapporti con altri livelli dell'amministrazione pubblica, emerge dalla ricerca che sei comuni sui dieci considerati in questo capitolo sono in rapporto con la Provincia. In uno solo di questi casi si tratta di una relazione strutturata nell'ambito di un partenariato in un progetto europeo, con incontri regolari a periodicità bimestrale. Gli altri comuni entrano in relazione con la Provincia in modo saltuario e occasionale per il finanziamento di progetti. In un'intervista viene citata come occasione di rapporto anche la frequenza degli operatori ai corsi di formazione organizzati dall'amministrazione provinciale.

La Regione Piemonte viene citata in un solo caso, come interlocutrice occasionale e indiretta nell'ambito di un partenariato che coinvolge diversi altri soggetti.

In due casi viene citato il rapporto con le istituzioni di polizia e giudiziarie (commissariato, questura, prefettura, Tribunale per i Minorenni); con questi interlocutori le relazioni sono molto frequenti, anche quotidiane, e riguardano scambi di informazioni e disbrigo di pratiche in particolare in relazione a casi di minorenni e per la regolarizzazione prevista dalla legge Bossi – Fini.

Un comune indica il Ministero dell'Interno, con il quale intercorrono rapporti frequenti nell'ambito di un progetto in corso di realizzazione con il finanziamento ministeriale.

### ***3.2 Rapporti con enti privati***

La tabella 5 sintetizza il quadro delle relazioni tra i dieci comuni e i soggetti del terzo settore, limitatamente alla materia migratoria.

Le dimensioni della comunità locale, l'entità della presenza di organismi del terzo settore, così come l'approccio politico e le modalità di lavoro scelte da ciascun comune, costituiscono elementi utili a spiegare il numero più o meno elevato di connessioni indicate. Anche in questo caso risalta Moncalieri, che indica il maggior numero di rapporti (17), mentre 6 comuni su 10 indicano un numero di interlocutori compreso tra i tre e i sei. Nel caso di Collegno l'amministrazione ha scelto come interlocutore un solo soggetto, una cooperativa sociale cui è stato affidato in gestione l'intervento presso il campo nomadi.

**Tab. 5 – Relazioni tra i comuni “interventisti” e i soggetti privati**

<b>Comune</b>	<b>N. Enti</b>	<b>Tipo Enti</b>	<b>Modalità rapporto</b>
Chieri	6	Associazioni, gruppi area cattolica, Asgi	- contributi in denaro e strutture - scambio informazioni
Collegno	1	Cooperativa sociale	Coprogettazione, collaborazione, affidamento in gestione
Giaveno	4	Associazioni volontariato giovanile	- collaborazione - contributi in denaro e strutture - affidamento in gestione
Grugliasco	10	Associazioni, cooperative di immigrati, centri impegnati su pace e sviluppo locali e non locali	- contributi per specifici interventi - finanziamento o supporto logistico per iniziative
Ivrea	3	2 cooperative, 1 associazione volontariato	- finanziamento - affidamento in gestione
Moncalieri	17	Associazioni di immigrati, centri impegnati su sviluppo e pace, Caritas, Gioc, coordinamento di associazioni, locali e non locali	- collaborazione - partenariato - affidamento in gestione
Rivalta	10	Associazioni di volontariato, associazioni di immigrati, centri impegnati in cooperazione sviluppo, locali e non locali	- finanziamento attività - coprogrammazione e coprogettazione
Rivarolo	3	2 associazioni di volontariato e Caritas	- collaborazione su emergenze
Rivoli	3	Cooperativa sociale, associazione, ente di formazione	- offerta opportunità lavoro a stranieri (appalti per manutenzione) - contatti sporadici per creazione rete
Settimo	4	3 cooperative sociali e Gioc	- collaborazione in un progetto in rete - collaborazione sporadica

Nella metà dei casi considerati il rapporto comprende l'affidamento in gestione di progetti comunali, a volte basato su un percorso di coprogettazione. Nell'altra metà dei casi le relazioni

risultano formalmente meno vincolanti, in quanto riguardano collaborazioni episodiche o supporti finanziari e logistici per specifiche attività.

In sei casi su dieci i soggetti privati coinvolti operano a livello locale; si tratta di associazioni di volontariato, cooperative sociali, gruppi della Caritas o della Gioc con sede nel territorio comunale. Negli altri quattro comuni i progetti e le iniziative in ambito migratorio vengono attuati dall'amministrazione comunale avvalendosi della collaborazione sia di soggetti locali sia di associazioni, cooperative sociali di immigrati, centri culturali e ong con sede a Torino e un raggio d'azione provinciale o nazionale.

### **3.3 Punti forti e punti deboli delle reti**

Otto intervistati su dieci hanno espresso una valutazione positiva delle relazioni con altri soggetti, riferendosi in particolare ad altre amministrazioni comunali e al terzo settore. Si è sottolineata l'attivazione di sinergie e la continuità e solidità delle collaborazioni. In un caso le riunioni per il Piano di Zona sono risultate determinanti per promuovere la rete tra le risorse del territorio e attivare nuove relazioni. I rappresentanti comunali intervistati ritengono fondamentale il ruolo dei soggetti privati che consentono all'amministrazione di aprire nuovi canali di percezione del fenomeno migratorio e di operare quindi in modo più vicino alle esigenze del territorio; alcuni rilevano la presenza di un associazionismo vivace, radicato nella comunità locale e, in due casi, con una buona partecipazione di giovani.

Come punti deboli delle connessioni con altri comuni e con i soggetti privati emergono i problemi organizzativi che limitano le occasioni di incontro. Viene indicata inoltre come debolezza la mancanza di un tavolo di coordinamento tra comuni, che consentirebbe di attuare scambi di informazioni e di effettuare un più esteso monitoraggio del fenomeno migratorio locale, superando la frammentazione degli interventi e la scarsa conoscenza reciproca tra chi opera sul territorio.

Due comuni della seconda cintura – Giaveno e Rivarolo - citano come una delle principali difficoltà del lavoro in relazione ad altri soggetti il fatto che si tratti di associazioni e di comuni di piccole dimensioni, privi di risorse, per cui il peso degli interventi resterebbe a totale carico delle due amministrazioni maggiori.

**Tabella A – Comuni “interventi”: tipo di attività in corso**

	Informazione	Prima accoglienza	Attività nella scuola	Sostegno alle famiglie	Reti locali	Reti sovralocali	Feste pubbliche	Sostegno ai Nomadi	Rifugiati asilanti
Chieri	X		X				X		
Collegno	X		X					X	
Giaveno	X	X	X						
Grugliasco	X		X				X		
Ivrea	X	X	X	X					X
Moncalieri	X		X		X	X	X		
Rivalta	X		X					X	
Rivarolo C.	X								
Rivoli	X								
Settimo T.	X				X				

**Tabella B – Comuni “intervententi”: rapporti con altri enti pubblici**

	Regione Piemonte	Provincia Torino	Altri comuni	ASL	Consorzio socioass.	Scuole	DG Istruzione	Centro Impiego	Questura, Tribunale	Ministero Interno	Comunità Europea
Chieri			X	X	X	X		X			
Collegno			X	X	X	X			X		
Giaveno		X	X	X		X					
Grugliasco		X	X								
Ivrea		X	X		X	X				X	
Moncalieri	X	X	X	X		X	X	X			X
Rivalta		X			X	X					
Rivarolo				X	X	X					
Rivoli			X	X	X	X			X		
Settimo		X	X	X							

## II – I COMUNI “NON INTERVENENTI”

### 1. Il quadro dei Comuni “non intervenenti”

In questo capitolo intendiamo analizzare quei Comuni che al momento attuale non hanno in corso politiche specifiche per gli immigrati, per comprendere meglio le ragioni di una tale assenza di interventi, nonché le eventuali potenzialità di azione futura. Come si può vedere dalla tabella 6, i comuni non attivi sono ben 20, cioè i 2/3 dei comuni della provincia di Torino con più di 10.000 abitanti, oggetto di questa ricerca. Si tratta di un gruppo molto composito, in cui troviamo sia comuni piccoli (Cuornè, Pianezza e Santena), sia comuni tra i più popolosi dell'intera provincia (Nichelino, Venaria e Pinerolo). Per quanto riguarda più nello specifico la presenza immigrata, accanto a comuni con una presenza minima, come Volpiano, Borgaro, Venaria e Vinovo, se ne collocano altri con una percentuale sulla popolazione residente piuttosto rilevante, come Cuornè, Avigliana e Santena.

**Tabella 6 – Percentuale di cittadini extracomunitari sulla popolazione dei 20 comuni “non intervenenti”**

Comune	Pop. totale	Cittadini extracomunitari						
		Totale	% su pop. res.	Maschi	%	Femmine	%	minori
Alpignano	17.300	173	1,0	74	42,7	99	57,3	0,6
Avigliana	11.590	255	2,2	143	56,1	112	43,9	0,9
Beinasco	18.214	238	1,3	103	43,3	135	56,7	18,1
Borgaro	12.857	74	0,6	36	48,6	38	51,4	17,6
Carmagnola	26.100	497	1,9	256	51,5	241	48,5	20,7
Caselle	15.818	150	0,9	72	48,0	78	52,0	25,3
Chivasso	23.055	390	1,7	189	48,5	201	51,5	25,1
Cirié	18.416	197	1,1	91	46,2	106	53,8	22,8
Cuornè	10.093	314	3,1	156	49,7	158	50,3	34,7
Leini	11.928	152	1,3	83	54,6	69	45,4	29,6
Nichelino	48.250	728	1,5	365	50,1	363	49,9	23,1
Orbassano	21.332	227	1,1	98	43,2	129	56,8	25,5
Pianezza	10.916	112	1,1	48	42,8	64	57,2	17,8
Pinerolo	34.332	613	1,8	322	52,5	291	47,5	22,0
Piossasco	17.000	142	0,8	69	48,6	73	51,4	23,9
San Mauro	18.266	274	1,5	119	43,4	128	56,6	0,5
Santena	10.285	216	2,1	113	52,3	103	47,7	0,9
Venaria	36.221	280	0,8	140	50,0	140	50,0	20,0
Vinovo	14.667	115	0,8	57	49,6	58	50,4	19,1
Volpiano	13.250	59	0,4	27	45,7	32	54,3	22,0

Come è evidente, non siamo di fronte a comuni minori scarsamente o per nulla interessati dal fenomeno migratorio. Al contrario, molti di questi centri, anche se piccoli, vedono ormai una presenza immigrata decisamente rilevante, sia in termini assoluti che percentuali. In tutti i casi, poi, come si può vedere sempre dalla tabella 6, si registra un sostanziale equilibrio tra uomini e donne, segno di una presenza straniera che ha oramai superato la fase iniziale caratterizzata dal predominare del lavoratore singolo, di solito uomo ma, nel caso italiano, molto spesso anche donna. Tra gli elementi che spiegano l'equilibrio tra i sessi, soprattutto quando accompagnato da una percentuale significativa di minori, come a Cuorgnè, Leinì, Orbassano, Caselle e Chivasso, si può indicare la presenza di famiglie ricongiunte, e quindi una tendenza alla stabilizzazione nel contesto di arrivo.

Ciononostante, questi Comuni non sembrano al momento aver dato avvio ad alcun intervento specifico in materia di immigrazione, anche se non manca una certa consapevolezza dei problemi e delle sfide legate al fenomeno migratorio. È quanto emerge qui di seguito nel primo paragrafo dall'analisi delle interviste aperte con i responsabili dei Comuni che abbiamo soprannominato “non intervenenti ma interessati”, che hanno accettato cioè il nostro invito a riflettere e a confrontarsi sulla questione. Nel secondo paragrafo, invece, cercheremo di fornire alcune indicazioni su quei Comuni che appaiono al tempo stesso “non attivi e non interessati”, in quanto non solo non hanno dato vita ad iniziative specifiche in materia di immigrazione, ma non sembrano neanche intenzionati ad aprire a breve una qualche fase di confronto o riflessione su ipotesi di politiche sul territorio.

## **2. Comuni “non intervenenti ma interessati”. Percezioni e riflessioni sulla questione immigrazione**

Come si è anticipato nell'introduzione di questo rapporto, dalla fase di presa dei contatti con i 30 Comuni oggetto dell'indagine è emersa l'esigenza di indagare più a fondo le ragioni del “non intervento”, sottoponendo agli interlocutori interessati una traccia di intervista aperta semi-strutturata, che li portasse ad esprimere percezioni del problema e punti di vista sulla possibilità di attivare specifiche politiche locali per gli immigrati. Come si vedrà, ne emerge un quadro abbastanza variegato, dove, all'imprenditività di alcune amministrazioni, che dichiarano di avere già individuato alcune ipotesi di intervento, si contrappone la maggiore passività di altre, che invece tendono decisamente a delegare ogni responsabilità ad altri attori sul territorio, primo fra tutti il Consorzio. Emergono sullo sfondo diverse definizioni della questione immigrazione, che può caratterizzarsi, da un lato, come sfida con cui è chiamato a confrontarsi l'intero territorio, e, dall'altro, come uno tra i tanti problemi di assistenza e servizi sociali.

## **2.1 L'immigrazione sul territorio. Un fenomeno in aumento?**

Una prima dimensione che abbiamo cercato di indagare è stata quella della percezione del fenomeno immigrazione, per comprendere meglio quali sono, secondo l'intervistato, le caratteristiche principali della presenza immigrata sul territorio, nonché i mutamenti e le evoluzioni in corso.

In generale, è emersa l'immagine di un fenomeno in continuo aumento, anche se non mancano le lacune nella conoscenza dei dati e qualche contraddizione. Molti dei funzionari intervistati, infatti, hanno affermato di non possedere dati precisi sulla presenza immigrata sul territorio. A detta di alcuni, però, nell'ultimo anno si sarebbe registrato un incremento, dovuto ai ricongiungimenti familiari (Caselle, Chivasso, Leini, Volpiano) e alla regolarizzazione promossa dalla Casa delle Libertà (Avigliana, Carmagnola). In un solo caso, quello di Venaria, questo aumento sarebbe legato a particolari opportunità di lavoro presenti sul territorio, e cioè, secondo il responsabile dell'Urp (Ufficio Relazioni con il Pubblico), ai lavori di ristrutturazione della reggia, che avrebbero attratto soprattutto lavoratori irregolari. Per altri comuni, invece, come Alpignano, Borgaro e Nichelino, la presenza immigrata si caratterizzerebbe sostanzialmente come contenuta e non problematica. Nel caso di Orbassano poi, secondo l'assessore alle politiche sociali ci si troverebbe addirittura di fronte a una presenza inferiore alle aspettative: il Centro Agroalimentare (Cat), infatti, non sembra almeno per il momento rappresentare un fattore di attrazione, nonostante le previsioni della vigilia.

Entrando più nello specifico sul tipo di popolazione immigrata presente, quasi tutti gli intervistati sottolineano la possibile presenza di una componente irregolare, che però dicono di non saper quantificare. In ogni caso, si tratterebbe di una presenza limitata e ancora non problematica, con l'unica eccezione di Venaria, dove è evidente un po' di preoccupazione per gli arrivi più recenti, come si è detto sopra. Riguardo alle comunità più presenti, quelle maggiormente menzionate sono la marocchina, la rumena e l'albanese, un dato che sembrerebbe rispecchiare sostanzialmente la situazione del capoluogo. A Cuoragnè, tuttavia, si sottolinea una rilevante presenza di cinesi, anche questi inseriti, al pari dei maghrebini, nelle industrie meccaniche della zona, mentre a Leini vi sarebbe anche un gruppo di pakistani impiegati come custodi o autisti. In generale, l'inserimento lavorativo viene giudicato in modo positivo. Gli uomini troverebbero lavoro soprattutto nelle piccole industrie, nell'edilizia e in agricoltura come braccianti, mentre le donne sarebbero inserite principalmente come collaboratrici domestiche o badanti.

Riguardo all'inserimento sociale, i problemi principali riguarderebbero l'accesso alla scuola e alla casa. Se la maggior parte degli intervistati si limita a riflessioni generiche, altri indicano dati più precisi. In merito alla questione casa, ad esempio, a Leini la funzionaria intervistata (responsabile dell'Ufficio scuola – settore Servizi sociali) segnala che nell'ultimo anno ben 18 famiglie straniere

si sono rivolte al Comune per problemi abitativi, e 6 di queste hanno partecipato al bando per l'assegnazione di alloggi Erp (Edilizia Residenziale Pubblica), collocandosi tutte in graduatoria utile. Una situazione analoga si registra anche in altri Comuni: è questo il caso di Venaria, dove 18 domande delle 200 presentate all'ultimo bando Erp erano di famiglie straniere (solo 5 però sono entrate in graduatoria), mentre a Chivasso si è registrata una partecipazione straniera pari al 30% delle domande presentate, e a Cuorné, addirittura del 60%. In tutti questi casi, così come a Caselle, vi sarebbero già state alcune assegnazioni di alloggi di edilizia pubblica a cittadini stranieri. Anche a Volpiano, nell'ultimo anno, si sono registrate diverse segnalazioni di disagio abitativo, anche se agli stranieri non sarebbero ancora state assegnate case popolari. Non sono poi mancati gli episodi di cronaca, come a Venaria, con lo sgombero da parte dei vigili del fuoco di uno stabile pericolante nel quale abitavano soprattutto uomini soli che pagavano regolarmente un affitto ai proprietari italiani.

Sul piano dell'accesso alla scuola, invece, molti degli intervistati sottolineano la presenza crescente di minori stranieri soprattutto nelle materne e nelle elementari, e quindi la necessità di attivare iniziative di tipo interculturale nonché di sostegno all'apprendimento dell'italiano. Talvolta, come nel caso di Caselle, il problema è rappresentato da minori ricongiunti in modo "non ufficiale", le cui madri si presentano in Comune per avere informazioni circa l'inserimento nella scuola dell'obbligo. Vi sono, poi, casi di Comuni, come Borgaro, Alpignano e Nichelino, che tendono invece a sottolineare l'assoluta "normalità" del fenomeno, sia in termini numerici che di problematiche sociali. In altre parole, gli immigrati vengono rappresentati come soggetti sostanzialmente integrati, soprattutto nella sfera lavorativa, e che, non presentando particolari problemi, non esercitano alcuna pressione sui servizi. Ciò giustificherebbe la "non azione" da parte del Comune.

## ***2.2 Nodi problematici nell'accesso ai servizi***

Come si è evidenziato sopra, la percezione del fenomeno da parte dei funzionari intervistati ha fatto emergere alcune aree problematiche nell'accesso alla scuola e alla casa. Con la domanda n. 2 si è cercato di sollecitare una riflessione più approfondita sull'uso dei servizi da parte degli immigrati, nonché una maggiore specificazione delle difficoltà incontrate dalle strutture comunali che hanno contatti con questo tipo di utenza. Anche in questo caso i Comuni intervistati sembrano dividersi in due gruppi principali: quelli che dichiarano di registrare un costante aumento dei cittadini stranieri che si rivolgono ai servizi, e quelli che invece insistono sul carattere "non problematico" della presenza immigrata.

Per quanto riguarda il primo gruppo di Comuni, e cioè quelli che rilevano un afflusso significativo di utenti stranieri, le aree più interessate sarebbero quelle della scuola, dell'assistenza e, in misura

minore, del lavoro. In merito alla scuola, le richieste principali riguardano innanzitutto l'iscrizione e l'inserimento dei minori nelle classi, e, in secondo luogo, l'esenzione dal pagamento dei servizi di scuolabus e refezione. In un caso, quello di Venaria, si segnala l'esigenza di tenere conto delle diverse diete dei bambini, esigenza a cui le scuole già risponderebbero da alcuni anni. A Volpiano, invece, si sottolinea soprattutto il problema dell'inserimento dei bambini irregolari, di solito ricongiunti in forma "non ufficiale" ai genitori, e di cui questi ultimi chiedono l'iscrizione a scuola. Ma gli immigrati si rivolgono anche ai servizi sociali per chiedere varie forme di assistenza, dall'assegno di maternità agli aiuti alle famiglie, all'esenzione dal pagamento di alcuni servizi (ancora una volta soprattutto scolastici), come sottolineato dai funzionari intervistati a Leini, Caselle, Cuorgné e Avigliana. Alcuni poi, si rivolgono ai servizi del Comune anche per cercare occupazione: è il caso dello Sportello Lavoro di Venaria e dell'Informagiovani di Volpiano, mentre a Cuorgné si registra una discreta affluenza di cittadini cinesi che chiedono informazioni su come ottenere la licenza per il commercio ambulante.

Tutti questi Comuni segnalano due problemi principali nel rapporto con gli utenti immigrati: 1) le difficoltà di comunicazione linguistica e di comprensione culturale delle procedure e delle pratiche burocratiche da parte degli immigrati; 2) l'assenza di un'informazione capillare sui servizi. Riguardo al primo punto, e cioè quello dei problemi di comunicazione, alla difficile comprensione della lingua italiana, e quindi della modulistica e delle informazioni offerte dal servizio, si aggiungerebbero equivoci e incomprensioni di carattere propriamente "culturale", che riguardano le diverse prospettive culturali con cui operatori da un lato e utenti stranieri dall'altro, interpretano il funzionamento del servizio pubblico. Se per l'operatore si tratta di seguire una certa procedura, per l'utente il problema è quello di raggiungere un qualche risultato, dall'ottenimento di un'esenzione all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Ma non sempre la procedura è percepita come finalizzata al soddisfacimento della richiesta. Questo punto è illustrato chiaramente dal responsabile dell'Ufficio Assistenza del Comune di Caselle, che sottolinea come spesso, "se viene negato un intervento perché il richiedente non risponde alle caratteristiche previste dalla normativa, l'operatore viene colpevolizzato, come si trattasse di cattiva volontà". Ne deriva una certa diffidenza nei confronti dei servizi, che secondo molti però, di solito viene superata grazie alla presenza di mediatori culturali "informali", ovvero i connazionali che hanno già fatto ricorso a quei servizi, o i figli, talvolta anche minori, che conoscono meglio la lingua italiana e possono aiutare i genitori nella comprensione dei moduli e delle richieste dell'operatore. La rilevanza cruciale di questa funzione di mediazione sarebbe rivelatrice, secondo la responsabile dell'Ufficio Affari Sociali del Comune di Chivasso, della necessità di introdurre un approccio interculturale ai servizi,

con una formazione specifica che aiuti gli operatori a riconoscere e a tenere nel dovuto conto le specificità culturali e sociali degli immigrati.

Un altro problema particolarmente sentito è quello dell'assenza di informazioni chiare sulle funzioni dei servizi e sulle modalità di accesso. Gli intervistati, infatti, sottolineano come di solito si arrivi ad un servizio per passaparola tra connazionali, mentre risulta del tutto assente una qualche attività di comunicazione istituzionale rivolta ai cittadini immigrati. I rischi impliciti sono quelli di una disparità di accesso, che può essere diverso a seconda delle reti di amicizie e dei canali "informali" di informazione con cui l'immigrato riesce a venire in contatto.

Ma vi sono anche Comuni che dichiarano di avere pochissimi contatti con cittadini immigrati, come Orbassano, Carmagnola, Nichelino, Avigliana, Borgaro e Alpignano. Questa scarsità di afflusso è giustificata con il fatto che per le questioni di assistenza sociale è competente il Consorzio, nonché con la scarsa rilevanza numerica della presenza immigrata sul territorio. Il funzionario del settore Cultura e Politiche Sociali del Comune di Borgaro, ad esempio, sottolinea come gli alunni stranieri iscritti nelle scuole della zona siano solo 6. Tutti questi Comuni, come è facile aspettarsi, non segnalano particolari problemi di interazione con gli immigrati, che non rappresenterebbero – almeno al momento – una sfida per i servizi sociali sul territorio.

### **2.3 Risorse e potenzialità di azione**

Se dal piano degli interventi attualmente in corso si passa a quello delle azioni e degli interventi possibili, tre elementi risultano essere particolarmente rilevanti per comprendere le potenzialità del territorio e le prospettive in termini di *policy*: 1) gli altri soggetti che sul territorio si occupano di immigrazione, e che quindi possono configurarsi come partner o interlocutori possibili del Comune per l'avvio di progetti in tema di immigrazione; 2) le progettazioni eventualmente già in corso o che si ritengono possibili, e che quindi configurano gli eventuali campi di azione per l'amministrazione locale; 3) le risorse a cui si ritiene di poter attingere per attivare progetti e sperimentazioni, ma anche gli ostacoli che si pensa di poter incontrare nell'attivazione di questo tipo di interventi .

La tabella 7 vuole dare un'idea degli attori pubblici e privati che i comuni qui considerati indicano come quelli che, sul territorio, hanno già attivato interventi in materia di immigrazione.

**Tabella 7 - Soggetti che si occupano di immigrati sul territorio dei 12 comuni “non intervenenti ma interessati”**

<b>Comune</b>	<b>Soggetti attivi in materia di immigrazione</b>
Leini	Consorzio Parrocchia
Venaria	Consorzio Parrocchie Caritas
Chivasso	Parrocchie Associazione Punto e a Capo
Caselle	Consorzio Caritas Medico farmacista
Volpiano	Consorzio Parrocchie Caritas Gruppo Alternativo di Autoaiuto (Gaad)
Cuorgnè	Consorzio S. Vincenzo
Orbassano	S. Vincenzo Associazione Aiuto alla Vita
Carmagnola	Consorzio Caritas
Avigliana	Consorzio Caritas Medico Volontario
Borgaro	Convento di suore
Nichelino	Associazione Adram
Alpignano	Consorzio

Come si può vedere, dalla tabella emergono sostanzialmente tre categorie d’attori: le istituzioni pubbliche, e in particolare il Consorzio, di fatto l’unico attore pubblico ad essere menzionato; le associazioni del terzo settore, cattoliche e laiche; i volontari privati, non organizzati in forma di associazione, dalle parrocchie ai singoli individui.

Se per la maggior parte dei Comuni l’intervento del Consorzio è dato quasi per scontato, in quanto istituzione che sul territorio gestisce ed eroga per conto del Comune gran parte dei servizi sociali, e soprattutto quelli di assistenza a cui più di frequente si rivolgono gli immigrati, altri invece

segnalano interventi specifici a favore degli immigrati. È questo il caso di Leini, dove il Consorzio Socio-Assistenziale avrebbe fornito al Comune due assistenti sociali che si occupano anche di immigrazione, e di Avigliana, dove il Consorzio della zona avrebbe aperto uno sportello di mediazione culturale affidandolo in convenzione ad una cooperativa sociale specializzata.

D'altro canto, sul lato delle associazioni del terzo settore, si segnala il particolare attivismo di quelle cattoliche, soprattutto Caritas e S. Vincenzo, presenti in quasi tutti i Comuni intervistati. Entrambe si occuperebbero essenzialmente di interventi di carattere caritativo, in questo affiancando l'azione di altri attori non associativi come le Parrocchie, che tradizionalmente rivestono una funzione di "cuscinetto sociale" e rispondono alle esigenze delle persone più povere e in difficoltà. Nel caso di Venaria, parrocchie e Caritas sarebbero anche attive nel fornire corsi di insegnamento della lingua italiana e servizio di doposcuola per i bambini. Ad Orbassano, invece, particolarmente rilevante appare l'azione dell'associazione Aiuto alla Vita, che si occupa di aiutare le donne in difficoltà, sia italiane che straniere, a fronteggiare situazioni di gravidanza indesiderata senza ricorrere all'aborto. Sul fronte laico, si segnalano in tutto tre esperienze particolarmente significative: l'Associazione Punto e a Capo a Chivasso, che si rivolge soprattutto alle donne e organizza corsi di alfabetizzazione in lingua italiana e corsi di arabo per adulti (anche italiani) e bambini, nonché incontri sulla cultura araba; l'associazione Gruppo Alternativo di Aiuto al Disagio a Volpiano, che si occupa di fornire sostegno psicologico ai tossicodipendenti e alle loro famiglie ma che, negli ultimi tempi, ha iniziato anche ad organizzare dibattiti sul tema dell'immigrazione; l'associazione Adram a Nichelino, che è attiva nella prima accoglienza e assistenza agli immigrati.

Di solito, queste associazioni lavorano in modo autonomo rispetto alle amministrazioni locali, con l'unica eccezione del Comune di Orbassano, che sostiene finanziariamente le attività della S. Vincenzo e dell'associazione Aiuto alla Vita, e di quello dei Nichelino, che invece assicura un contributo all'associazione Adram.

La terza categoria di attori è rappresentata dai volontari privati non organizzati in forma associativa, tra cui rientrano, come si è detto, le parrocchie, un convento di suore menzionato a Borgaro, e, soprattutto, due medici volontari rispettivamente a Caselle e ad Avigliana, che forniscono varie forme di aiuto come ad esempio, nel caso di Avigliana, visite mediche gratuite un pomeriggio la settimana.

Tutti gli attori intervistati sembrano intravedere in questi diversi soggetti, e, in modo particolare, nel Consorzio e nelle associazioni del terzo settore, altrettanti partner importanti per l'avvio di interventi specifici in materia di immigrazione. In alcuni casi, tuttavia, è evidente anche la consapevolezza della necessità di allargare il network ad altri attori, soprattutto sul versante istituzionale, quali le scuole (Caselle, Volpiano e Cuorgné), per gli interventi rivolti ai minori, la

Provincia e la Regione (Venaria e Chivasso), che invece vengono viste essenzialmente come possibili fonti di finanziamento. A tale proposito, esemplare appare il caso di Venaria, che indica tra i possibili interlocutori di progetti in tema di immigrazione, oltre a Consorzio e Caritas, anche la Provincia, la Prefettura, la Questura, l'Ufficio Stranieri del Comune di Torino e gli altri comuni della provincia. All'opposto, Comuni come Orbassano, Avigliana e Leinì individuano, quale unico possibile partner, il Consorzio, Borgaro indica il convento di suore, mentre Carmagnola, Nichelino e Alpignano non danno indicazioni esplicite al riguardo.

L'analisi dei progetti in corso e/o ritenuti opportuni e possibili, evidenzia un gruppo rilevante di Comuni che potremmo definire "in fase di progettazione", un nucleo ristretto che invece appare ancora "in fase di ideazione", e un ultimo gruppo che invece dichiara di non avere alcuna intenzione di intervenire sulla questione. Nel primo gruppo, e cioè quello dei Comuni "in progettazione", rientrano quelle amministrazioni locali che hanno già approvato progetti in materia di immigrazione, e che quindi dovrebbero passare a breve alla fase operativa di attuazione. Nella maggior parte dei casi, questi progetti riguardano la scuola. E' questo il caso di Chivasso, dove sono stati appena avviati due progetti che riguardano il nido comunale, e cioè: il menù multietnico, con almeno una volta la settimana un piatto di un paese straniero e, pare su pressione delle maestre, un piatto della cucina tipica regionale; una serie di incontri tra genitori italiani e stranieri in cui questi ultimi racconteranno come vengono allevati i bambini nel paese di origine. A Cuorné, invece, per l'anno scolastico 2002-2003 il Comune e la Comunità Montana hanno finanziato i corsi di sostegno per l'apprendimento dell'italiano nelle scuole elementari e medie attivati su pressione degli insegnanti che pare incontrino forti difficoltà soprattutto con gli alunni cinesi. La mediazione culturale nella scuola è al centro anche del progetto del Comune di Carmagnola soprannominato "Arcobaleno", finanziato dalla banca Crt con un contributo pari però solo al 50% di quanto richiesto dal Comune stesso.

Un caso particolare appare quello di Venaria, dove sarebbero in fase di avvio più progetti in settori diversi. Nell'ambito della scuola, infatti, il progetto "Mondialità", che il Comune intende finanziare con un contributo della Provincia, prevede l'intervento in classe di una serie di esperti che trattino di questioni legate alla globalizzazione, flussi migratori inclusi. A questa iniziativa si affianca quella del menù etnico almeno una volta alla settimana. Nell'ambito dell'Urp, poi, è stata proposta la creazione di un apposito ufficio per l'accoglienza degli stranieri, che dovrebbe avviare anche un monitoraggio della situazione e delle richieste degli utenti, al fine di predisporre percorsi di accompagnamento e di appoggio nell'espletamento delle pratiche. A tal fine, si prevede anche l'introduzione di moduli bilingue. Per favorire la conoscenza del servizio presso gli immigrati, si prevede l'avvio di una vera e propria campagna informativa, con una serie di incontri aperti agli

stranieri. Infine, sul fronte lavoro, lo Sportello Lavoro intende attivare un intervento di monitoraggio presso parrocchie e Caritas, per individuare le caratteristiche dell'utenza straniera, le sue specificità e necessità. Sempre sul tema lavoro si segnala ad Orbassano l'avvio di un progetto Equal per la formazione e l'inserimento lavorativo nel Centro Agro-alimentare, diretto non solo a stranieri.

Altri Comuni appaiono ancora "in fase di ideazione", nel senso che si limitano a segnalare interventi possibili e idee fattibili, senza però che sia stato ancora predisposto alcun progetto specifico. È questo il caso di Leini e Caselle, che segnalano la necessità di interventi specifici di mediazione linguistica e culturale, specificamente rivolti alle donne immigrate a Leini, ai funzionari comunali a Caselle. In entrambi i casi, tuttavia, non vi è al momento alcun progetto specifico, anche se a Leini si sta valutando la possibilità di concorrere al prossimo bando della Provincia per i progetti della legge 40/1998.

Infine, si riscontra un gruppo di Comuni che non sembrano intravedere al momento la necessità di interventi specifici in materia di immigrazione, e quindi non hanno in cantiere alcun progetto. È il caso di Avigliana, Borgaro, Nichelino e Alpignano, che giustificano l'assenza di progettazione sul tema sostanzialmente con due tipi di ragioni: 1) la scarsa rilevanza numerica della presenza immigrata, che quindi non richiederebbe interventi ad hoc (Borgaro, Alpignano); 2) il disinteresse da parte dei politici ai vertici dell'amministrazione (Avigliana, Nichelino). In particolare, la questione dello scarso interesse da parte dei politici ricorre un po' in tutte le interviste condotte con questi Comuni, che sottolineano come l'insensibilità della classe politica rappresenti spesso un ostacolo per l'avvio e il consolidamento di politiche per gli immigrati. È difficile, però, capire se un tale disinteresse non sia almeno in parte favorito dalla scarsa imprenditività degli stessi funzionari, che possono non essere interessati a sottoporre ai politici progetti e iniziative specifiche sul tema perché non sempre essi stessi hanno esperienza in materia di immigrazione. L'altro ostacolo maggiore è individuato nell'assenza di risorse finanziarie adeguate, anche se alcuni Comuni ritengono che i bandi della Provincia possano rappresentare una buona opportunità per l'avvio di attività a favore degli stranieri residenti. Per il Comune di Venaria, poi, un'altra importante risorsa è rappresentata dalla rete di relazioni "sia istituzionali che personali con altri uffici, servizi ed enti pubblici e privati che può essere attivata per risolvere situazioni specifiche".

## ***2.4 Definizioni del problema a confronto***

Come si può vedere dall'analisi condotta sopra, dalle interviste con i Comuni "non intervenenti" sembrano emergere sostanzialmente due diverse definizioni della questione immigrazione, e cioè: l'immigrazione come sfida per i servizi sociali, che impone in qualche misura un ripensamento dei servizi esistenti e/o l'attivazione di progetti ad hoc; l'immigrazione come "problema sociale

ordinario”, che si aggiunge ai problemi già presenti sul territorio, ma che non richiede interventi di tipo particolare.

Per quanto riguarda l’immigrazione come sfida, si è rilevato come in molti Comuni tra quelli intervistati si evidenzino particolari difficoltà di relazione con l’utenza immigrata dovute soprattutto a ragioni di carattere linguistico-culturale. Ne consegue, sul piano degli interventi possibili, una particolare attenzione a questa dimensione del problema, con la previsione di azioni mirate in tema di mediazione culturale soprattutto nella scuola. Tuttavia, all’interno di questo primo gruppo di Comuni si evidenzia un’ulteriore divisione tra quanti sembrano concepire l’intervento pubblico in termini “tradizionali”, e cioè basato esclusivamente sulla disponibilità di un qualche finanziamento non importa da parte pubblica o privata, e quanti invece insistono, più o meno esplicitamente, sulla rilevanza della rete di relazioni. È questo il caso di Venaria in primo luogo, ma anche di Caselle, Chivasso e Volpiano, che individuano nei diversi attori interessati alla questione immigrazione sul territorio altrettanti possibili interlocutori per l’avvio di politiche specifiche sul tema.

I Comuni, invece, che ritengono l’immigrazione sostanzialmente un “problema ordinario”, non sembrano interessati a interventi ad hoc, ma tendono piuttosto a individuare nel Consorzio, ovvero nell’istituzione responsabile della gestione e dell’erogazione dei servizi sociali, il destinatario principale delle richieste dell’utenza immigrata. Se alcuni, quindi sembrano ritenere possibile una collaborazione con quest’ultimo, per favorire migliore organizzazione dei servizi, altri invece sembrano limitarsi a una delega totale. In ogni caso, l’immigrazione non sembra essere percepita da questi Comuni come un fattore in grado di mettere in discussione l’organizzazione consolidata. Al limite possono darsi solo degli aggiustamenti marginali, ma mancando risorse e interesse politico, anche questi appaiono al momento improbabili.

### III. CONCLUSIONI: I NODI CRITICI

Questo capitolo conclusivo si propone due scopi:

- a) riassumere e mettere in evidenza alcuni aspetti critici emersi in modo ricorrente dall'indagine;
- b) proporre alcuni risultati del lavoro come materia di riflessione per i responsabili della Provincia di Torino e delle amministrazioni comunali interessate. Per scelta d'impostazione questa indagine non restituisce un quadro particolareggiato né esaustivo degli interventi rivolti agli immigrati nei territori comunali considerati; si concentra infatti sulle politiche e sugli interventi direttamente predisposti dalle amministrazioni comunali, in quanto responsabili del territorio di propria competenza e interlocutrici primarie dell'amministrazione provinciale, in particolare nell'ambito dell'attuale costruzione dei Piani di Zona. L'oggetto principale dell'indagine sono stati quindi il modo di percepire il fenomeno migratorio e i relativi atteggiamenti, scelte, investimenti messi in campo o meno da parte dei singoli comuni. Questi elementi potranno costituire la base di una riflessione e di un confronto tra gli attori pubblici provinciali locali e centrali.

#### **1. La geografia degli interventi**

La mappa dei comuni già attivi o interessati ad attivarsi nelle politiche migratorie può essere delineata in riferimento alla conformazione del territorio provinciale: da un lato le zone concentriche della prima e seconda cintura intorno al capoluogo, dall'altro la raggera delle valli e delle aree che si protendono verso le limitrofe province di Cuneo e di Asti.

Facendo centro Torino e suddividendo la mappa in quattro quadranti, si rileva complessivamente una buona presenza di amministrazioni "interventi" o "interessate" nell'area metropolitana ovest e, in questa direzione, fino alla Bassa Val di Susa: 4 comuni con interventi in corso nella prima cintura (Collegno, Grugliasco, Rivoli, Rivalta) e 1 all'imbocco della Valle (Giaveno), 2 "interessati" nella seconda cintura (Alpignano e Avigliana) e 1 nella prima (Orbassano).

Una presenza quasi altrettanto viva è riscontrabile nell'area nord e fino al Canavese: 1 comune "interveniante" nella prima cintura (Settimo Torinese), due nella zona canavesana (Ivrea e Rivarolo), mentre 6 tra prima e seconda cintura (Venaria, Borgaro, Caselle, Leini, Volpiano, Chivasso) e 1 nel Canavese (Cuornè) risultano "interessati".

Meno attive, pur se con singoli casi d'eccellenza, le aree sud e est. A Sud è individuabile un grosso comune nella prima cintura (Moncalieri), mentre un centro limitrofo e tra i maggiori della provincia per numero di abitanti (Nichelino) sta avviando ipotesi progettuali. Proseguendo nella pianura

risulta “interessata” una sola città (Carmagnola), ancora nell’area metropolitana, ma al confine con il Cuneese.

Analoga situazione nel quadrante est, dove si rileva un solo caso di amministrazione “intervenente”, un comune-cerniera tra la seconda cintura e le colline dell’Astigiano (Chieri); l’area a est del capoluogo è tuttavia caratterizzata da piccoli comuni collinari con scarsa presenza di immigrati.

Restano del tutto scoperte, per quanto riguarda un diretto coinvolgimento delle amministrazioni comunali, il Pinerolese e le Valli di Lanzo.

## **2. Azioni sì/azioni no**

I motivi che possono spingere un comune ad attivarsi o meno rispetto al fenomeno migratorio sono molteplici e diversi a seconda del singolo caso. I dati quantitativi sulla presenza straniera forniscono elementi utili alla comprensione, ma non costituiscono comunque una spiegazione sufficiente né sempre utile; tra i comuni che abbiamo definito “non intervenenti”, infatti, vi sono effettivamente territori con poche presenze straniere (meno dell’1% della popolazione), pari a poche decine di persone, mentre nei comuni “intervenenti” si rilevano per lo più le presenze maggiori - in cifre assolute e in percentuale; ma è altrettanto vero che vi sono comuni “intervenenti” in cui la presenza degli immigrati è minore rispetto ad alcuni comuni “non intervenenti” mentre, tra questi ultimi, ve ne sono alcuni con una presenza tutt’altro che irrilevante (si veda ad esempio il caso di Cuorgnè).

Ciò che soprattutto risulta determinante, è la definizione del fenomeno da parte dei responsabili dei comuni e, come molti intervistati hanno tenuto a ribadire, la volontà politica di agire.

Nelle scelte dei 30 comuni considerati si possono ritrovare posizioni che hanno caratterizzato il dibattito sulle politiche migratorie locali dall’inizio degli anni Novanta; semplificando si possono distinguere 3 approcci: i sostenitori della necessità di strutturare servizi specificamente mirati agli immigrati; i sostenitori dell’importanza di trasformare i servizi esistenti per riadeguarli alla nuova domanda; le posizioni di *laissez faire* secondo cui gli immigrati, se ne hanno diritto, possono fruire di tutti i “normali” servizi del territorio al pari dei cittadini italiani. I primi due tipi di approccio si sono potuti rilevare nei comuni “intervenenti” e nella parte di comuni che, pur essendo definibili come “non intervenenti” al momento dell’indagine, in molti casi hanno in corso la progettazione di interventi o stanno cominciando a mettere a fuoco la necessità di elaborare risposte in relazione a una presenza di immigrati sempre più percepibile.

Tra alcuni dei comuni che non sono “intervenenti” e non pensano di diventarlo è invece riscontrabile una posizione di delega ad altri soggetti, in particolare i consorzi e gli enti del volontariato, le cui risposte si ritengono sufficienti a rispondere alle esigenze degli immigrati.

Questo approccio si accompagna in genere all'idea che non sia necessario strutturare politiche e interventi nei confronti della popolazione immigrata perché “non è problematica”, con ciò intendendo che non crea motivi di conflitto né di rischio nella comunità locale.

### **3. Aspetti problematici e prospettive di intervento**

#### **La casa**

Nella maggioranza dei comuni contattati è stata riscontrata come priorità la mancanza di politiche e di interventi nell'ambito dell'accesso alla casa, a fronte della difficoltà per gli immigrati di trovare un'abitazione sul mercato immobiliare. Questo aspetto si scontra con una complessa gamma di ostacoli, tra i quali sono stati ricordati in particolare le discriminazioni sul mercato delle abitazioni e le conseguenze dell'attuale legge regionale che impone il possesso di requisiti che restringono le possibilità di ottenere una casa ERP da parte degli immigrati. Alla difficoltà di accesso all'abitazione stabile si aggiunge la carenza di strutture di prima accoglienza.

#### **La scuola**

Gli interventi rivolti alla scuola dell'infanzia e dell'obbligo sono risultati tra i più diffusi attualmente e, nello stesso tempo, tra gli aspetti indicati con maggiore frequenza come bisogni di essere introdotti o rafforzati. Si è individuata in particolare la necessità di interventi di accompagnamento all'inserimento dei bambini immigrati nelle classi e di sostegno per l'apprendimento della lingua italiana. Alcuni intervistati inoltre hanno proposto come problema l'inserimento a scuola dei figli di immigrati irregolari, ma dalle interviste non è risultato chiaro se ritenessero questo aspetto problematico per l'istituzione, in quanto poco informata sulle relative norme, o perché fa emergere la realtà di minorenni con scarse tutele.

#### **L'adeguamento dei servizi**

L'importanza di attrezzare i servizi con nuovi strumenti professionali in grado di rispondere alla domanda di cui gli stranieri sono portatori sembra diffondersi nella consapevolezza dei comuni man mano che la popolazione migrante cresce numericamente e si diffonde in diversi centri del territorio provinciale che avevano avuto finora scarsi o nulli contatti con questo fenomeno.

Si individua quindi l'utilità dell'introduzione di figure di mediatori culturali, ma ancor più diffusa appare l'importanza attribuita alla formazione degli operatori dei servizi.

Una parte rilevante delle difficoltà di relazione tra gli stranieri e gli operatori viene attribuita alla scarsa conoscenza del funzionamento dei servizi e dei meccanismi burocratici; perciò molta

attenzione, sia nelle azioni già in corso sia in quelle in progetto, viene dedicata alla diffusione di informazioni mirate alla popolazione migrante.

## **Il lavoro di rete**

Il lavoro di rete a seconda dei singoli casi costituisce un percorso appena avviato oppure uno strumento acquisito e in crescita. Tutti gli interlocutori “attivi” o “interessati” hanno attribuito forte rilevanza alle relazioni tra i soggetti del territorio, come base necessaria per la strutturazione di interventi efficaci e improntati a un’ottimizzazione delle risorse locali. Sono però un’esigua minoranza anche tra i comuni “intervenant” quelli che hanno effettivamente attivato una rete a livello territoriale, riuscendo a costruire un sistema continuativo di rapporti di cooperazione; prevalgono infatti le relazioni “deboli”, più semplicemente finalizzate allo scambio di informazioni, al confronto / collaborazione su casi specifici, o collegate all’erogazione di finanziamenti che il comune dispone o riceve, oppure la collaborazione con un soggetto per uno specifico servizio. In alcuni comuni “non intervenenti” manca la stessa conoscenza dei soggetti che operano sul territorio: dalle interviste è emerso che vi sono altri che “si occupano” degli stranieri, ma non è noto con esattezza all’amministrazione comunale quali siano le loro azioni, cui viene comunque delegata la gestione del fenomeno.

La Regione Piemonte e la Provincia di Torino non sembra vengano percepiti come interlocutori per la progettazione delle politiche migratorie locali; il loro ruolo appare limitato al finanziamento di progetti previsto dalle apposite normative.

In alcuni casi sono inoltre risultati scarsi i collegamenti all’interno di una stessa amministrazione comunale, potendosi quindi rilevare una carenza di coordinamento tra diversi settori e uffici del comune.

## **Il sommerso**

L’intenzione, espressa da un pur piccolo numero di comuni, di effettuare indagini che consentano di approfondire la conoscenza del fenomeno migratorio in particolare nella sua parte sommersa, appare un positivo segnale di una volontà di superare la diffusa banalizzazione che distingue nettamente tra “regolari”, destinatari di servizi e diritti, e “irregolari”, invisibili e esterni all’area degli interventi. Chi ha conoscenza del fenomeno sa quanto sia labile il confine tra le due categorie e facile il transito tra l’una e l’altra. Queste indagini potranno quindi consentire di dare contorni alle presenze più precarie, che connotano di fatto la realtà locale e incidono su di essa, e che si riferiscono comunque a soggetti portatori, almeno in parte, di diritti.

PROGETTO 30 COMUNI  
Traccia intervista per i Comuni “interventi”

COD. \_\_\_\_\_

Ente \_\_\_\_\_

**1. IMPEGNO IN CORSO NELLE POLITICHE DELL’IMMIGRAZIONE**

1.1 Da quale anno l’Ente ha iniziato a promuovere/realizzare attività relative all’immigrazione?  
Dal \_\_\_\_\_

1.2 Ambiti tematici d’intervento prioritari e motivi della scelta

---

---

---

1.3 Servizi stabili rivolti agli immigrati attualmente in funzione  
sì      no

Quali?  
(denominazione, destinatari, attori, sintesi descrittiva)

---

---

---

---

Ruolo dell’ente in relazione ai servizi indicati:

- promozione
- finanziamento
- affidamento in gestione
- gestione diretta
- altro

#### 1.4 Progetti / iniziative attualmente in corso

si      no

Quali (?)

*(denominazione, destinatari, attori, sintesi descrittiva)*

---

---

---

---

Ruolo dell'ente in relazione ai progetti/iniziativa indicati:

- promozione
- finanziamento
- affidamento in gestione
- gestione diretta
- altro

#### 1.5 Modificazioni introdotte nei servizi in seguito alla presenza di utenti stranieri

- presenza di mediatori culturali
- modificazioni organizzative
- traduzione moduli / materiali informativi
- formazione ad hoc per gli operatori
- altro

## 2. RAPPORTI IN CORSO CON ENTI PUBBLICI IN RELAZIONE ALLE POLITICHE RIVOLTE ALL'IMMIGRAZIONE

(frequenza: n. incontri nel mese, saltuarietà o continuità...)

Tipo rapporto: collaborazione /richiesta finanziamento/ scambio informazioni...)

TIPO ENTE	ENTE/UFFICIO SPECIFICO	TIPO E FREQUENZA RAPPORTO
Regione Piemonte		
Provincia di Torino		
Altri Comuni		
Asl		
Direzione Regionale Istruzione (ex Provveditorato)		
Comunità Europea		
Altro		
Altro		

### 3. RAPPORTI IN CORSO CON ENTI PRIVATI IN RELAZIONE ALLE POLITICHE RIVOLTE ALL'IMMIGRAZIONE

*(frequenza: n. incontri nel mese, saltuarietà o continuità...)*

*Tipo rapporto: collaborazione /richiesta finanziamento/ scambio informazioni...)*

ENTE	MOTIVI E TIPO RAPPORTO

**4. EVENTUALI PROGETTI E ATTIVITA' NON PIU' IN CORSO, REALIZZATI NEL PERIODO 2000 – 2002, CHE L'INTERVISTATA/O RITIENE INTERESSANTE INDICARE E MOTIVI DELLA LORO CONCLUSIONE**

---

---

---

**5. COLLOCAZIONE DELLE POLITICHE MIGRATORIE NELL'AMBITO DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'ENTE**

---

**6. OSSERVAZIONI E VALUTAZIONI COMPLESSIVE**

- Aspetti caratterizzanti il fenomeno migratorio locale
- Punti forti e punti deboli dei progetti e delle politiche del comune
- Punti forti e punti deboli nella collaborazione con altri soggetti del territorio
- Prospettive

Nome intervistata/o  
Ruolo  
Data intervista  
Intervistatrice/tore

<p style="text-align: center;"><b>PROGETTO 30 COMUNI</b> Traccia intervista per i Comuni “non intervenenti”</p>
---

1. Aspetti caratterizzanti il fenomeno migratorio locale / evoluzioni in corso
2. Quale uso attuale dei servizi da parte delle persone migranti (servizio sociale, sanità, scuola, uffici del lavoro) e eventuali relativi nodi di difficoltà
3. Altri soggetti che sul territorio rivolgano la propria azione ai migranti
4. Valutazione sull’opportunità di attivare interventi da parte del Comune. Eventuali progettazioni in corso.
5. Possibili interlocutori e partners pubblici e privati per progetti relativi all’immigrazione. Attuali modalità di relazione e di collaborazione con altri enti pubblici e privati.
6. Risorse disponibili, vincoli e difficoltà nella prospettiva di attivare il territorio in relazione alla presenza dei migranti.