



Progetto co-finanziato  
dall'Unione Europea

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

Obiettivo Nazionale: ON 2 - Integrazione - Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi  
Autorità Delegata - IMPACT, Obiettivo Specifico: 2. Integrazione / Migrazione legale

Piano Regionale Multi-Azione CASPER II PROG 2350

# Esperienze di rappresentanza e partecipazione interculturale in Emilia-Romagna

Realizzato da Marco Semenzin, per conto di ART-ER S. cons. p. a. e Regione Emilia-Romagna

Coordinato da: Andrea Facchini- Regione Emilia-Romagna - SETTORE POLITICHE SOCIALI, DI  
INCLUSIONE E PARI OPPORTUNITÀ

Giugno 2022

## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>1</b>
<b>LE CONSULTE. RAGIONI, CRITICHE, MUTAMENTI</b>	<b>5</b>
<b>L'ASSOCIAZIONISMO STRANIERO E IL SUO MUTAMENTO</b>	<b>10</b>
<b>LA PARTECIPAZIONE CONNESSA AI SERVIZI</b>	<b>19</b>
<b>LA PARTECIPAZIONE CIVICO-SOCIALE</b>	<b>24</b>
<b>LA PARTECIPAZIONE FORMALIZZATA</b>	<b>30</b>
<b>SINTESI E NOTE CONCLUSIVE</b>	<b>41</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>47</b>
<b>APPENDICE</b>	<b>49</b>



## INTRODUZIONE

La presente ricerca è stata realizzata nell'ambito dell'Azione 4 del Piano Regionale Multi-Azione CASPER II PROG 2350 finanziato dal FONDO ASILO MIGRAZIONE e INTEGRAZIONE volta a valorizzare il ruolo delle associazioni di cittadini stranieri e delle seconde generazioni nella promozione di processi di integrazione basati sul coinvolgimento dei migranti e delle comunità locali.<sup>1</sup>

L'oggetto della ricerca è costituito dall'analisi delle esperienze di partecipazione e rappresentanza dei cittadini e delle cittadine stranieri/e<sup>2</sup>, attive e strutturate sul territorio regionale, che si trovano in una posizione di interlocuzione con l'amministrazione locale.

Per prima cosa è opportuno precisare che l'assetto organizzativo e la cornice normativa che regolano le esperienze di partecipazione, ci raccontano certamente molto sulle concezioni di partecipazione e rappresentanza, ma non sono sufficienti a farci comprendere come questa sia effettivamente messa in pratica. In altri termini il contenitore della partecipazione, anche quando organizzato secondo criteri di rappresentanza tendenti o coincidenti con un ideale di democrazia rappresentativa, non è garanzia di una piena ed effettiva partecipazione dei cittadini stranieri alla vita civile e politica della comunità in cui risiedono. Essa, infatti, appare fortemente influenzata anche da altri fattori: volontà politica dell'Ente Locale che cura e sostiene i processi partecipativi, consuetudini territoriali in termini di esperienze di partecipazione passate che creano memoria storica e aspettative di continuità o cambiamento, capitale culturale istituzionale ovvero l'insieme di conoscenze e competenze di tipo tecnico possedute dall'amministrazione locale, il capitale associativo locale ossia la quantità e la qualità delle forme aggregative che sono presenti in un determinato territorio e il loro grado di interazione reciproca.

La domanda di ricerca che ha orientato questo studio punta a pervenire ad una descrizione delle esperienze di partecipazione e ad individuarne i tratti maggiormente caratterizzanti in relazione al processo generativo, al tipo di attività svolte, alla relazione con l'Ente locale, alla presenza di eventuali elementi innovativi, di forza o criticità. La ricerca intende, inoltre, fornire la base per la formulazione di ulteriori ipotesi di natura interpretativa o esplicativa, stimolando successivi approfondimenti di ricerca nella direzione di un avanzamento della conoscenza circa la partecipazione e rappresentanza dei cittadini stranieri presenti sul territorio regionale.

La ricerca non è il risultato di un mero elenco descrittivo delle esperienze in essere, piuttosto mira a individuare tendenze e tratti comuni delle esperienze partecipative e renderne esplicito il senso nel quadro delle politiche sociali locali.

---

<sup>1</sup> Questa azione si iscrive nella cornice più generale della Legge regionale 5/2004 sull'integrazione sociale dei cittadini stranieri che prevede politiche per incentivare la cittadinanza attiva, il dialogo e la coesione sociale.

<sup>2</sup> Consapevoli delle disparità di genere intrinseche alla lingua italiana, nel rapporto di ricerca abbiamo talvolta declinato nomi e aggettivi al maschile e al femminile; tuttavia, per rendere più fluida la lettura si è generalmente optato per il maschile inclusivo.



Per raggiungere questo scopo si è scelto di adottare una metodologia qualitativa che ha utilizzato la tecnica dell'intervista semi-strutturata per raccogliere le narrazioni degli intervistati e comprendere il significato che essi conferiscono alla propria esperienza.<sup>3</sup>

Sono state realizzate 22 interviste semi-strutturate,<sup>4</sup> 4 a testimoni privilegiati (ex membri di Consulte) e 18 a membri delle 16 esperienze di partecipazione analizzate.<sup>5</sup>

Le interviste si sono articolate attorno a tre temi. Il primo riguarda la genesi e gli elementi strutturali (nascita e composizione sociale dell'esperienza partecipativa) delle esperienze di partecipazione e rappresentanza, il secondo prende in esame la dimensione processuale (modalità di funzionamento, organizzazione interna, livello di partecipazione, rapporti con l'Ente locale e le altre realtà associative territoriali), il terzo infine costituisce una valutazione sugli esiti e le prospettive della esperienza di partecipazione.

È doveroso specificare che il punto di vista riportato in questo studio è prevalentemente quello delle Istituzioni pubbliche. Infatti, gli intervistati con background migratorio sono stati 5 su 30. Le ragioni di questo sbilanciamento verso il punto di vista istituzionale sono da ricercare principalmente nell'impianto iniziale della ricerca. Infatti, per avere informazioni sulle esperienze di partecipazione attive nei territori dei Comuni della Regione, i primi interlocutori diretti, sono stati i referenti istituzionali. Una serie di fattori (i tempi di risposta dilatati, le limitazioni imposte dalla situazione sanitaria e infine l'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina che ha impegnato molti interlocutori delle amministrazioni locali referenti e delle esperienze partecipative) hanno reso difficoltoso contattare successivamente i membri delle associazioni dei cittadini stranieri per avere il loro punto di vista.

La selezione<sup>6</sup> delle esperienze di partecipazione è stata determinata di fatto dalle risposte alla richiesta formulata ai 38 Distretti regionali (tramite il Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo settore della Regione Emilia-Romagna e ART-ER) di segnalare la presenza, sul proprio territorio di riferimento di esperienze partecipative con queste caratteristiche: 1) Organismi di partecipazione e di rappresentanza dei cittadini stranieri promossi dagli Enti locali. 2) Esperienze di partecipazione di varia conformazione nate dall'aggregazione spontanea dei cittadini sul territorio, riconosciute dall'istituzione pubblica come soggetti di interlocuzione privilegiata in riferimento alla popolazione straniera residente e al suo coinvolgimento sociale e civico.

---

<sup>3</sup> È estremamente importante sottolineare che anche il ricercatore, attraverso le sue interazioni con gli intervistati, e la sua opera di trascrizione, selezione e interpretazione del testo contribuisce egli stesso al processo di costruzione di significato.

<sup>4</sup> Le interviste sono state realizzate tra gennaio e aprile 2022 e hanno avuto una durata media di un'ora. In ottemperanza alle normative vigenti in tema di prevenzione sanitaria, le interviste si sono svolte tutte in modalità online.

<sup>5</sup> Le persone intervistate sono state in totale 30, poiché sono state realizzate 5 interviste multiple.

<sup>6</sup> Il punto di partenza è rappresentato dalle esperienze di partecipazione e rappresentanza frutto del precedente monitoraggio risalente al 2016 a cura del servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna intitolato "[Tra partecipazione e rappresentanza](#)" e dall'elenco dei distretti. Non si è quindi proceduto ad un campionamento ma si è adottato un metodo di identificazione che in alcuni casi è risultato simile alla procedura "a valanga", per la quale alcuni componenti della popolazione oggetto di studio ne hanno segnalato degli altri.



I referenti che hanno risposto a questa sollecitazione<sup>7</sup> sono stati successivamente contattati per la realizzazione delle interviste e per fornire ulteriori contatti utili.

I Distretti che hanno risposto segnalando la presenza sul proprio territorio di esperienze o progettualità (attive o concluse) inerenti alla partecipazione dei cittadini stranieri sono stati 17 su 38. In seguito sono state analizzate 16 esperienze di partecipazione (con una distribuzione di fatto di una esperienza per Distretto)<sup>8</sup>: Consulta Integrazione dell'Unione dei Comuni Terre d'Argine (MO), Consulta Stranieri del Comune di Castelfranco Emilia (MO), Comune di Medicina (BO), Consulta dei Popoli del Comune di Parma, Comune di Rimini, Fondazione Mondinsieme del Comune di Reggio Emilia, Comune di Massa Lombarda (RA) dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Comune di Cotignola (RA) dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Comune di San Polo d'Enza (RE) dell'Unione val d'Enza, Comune di Novellara (MO), Comune di Zola Predosa (BO), Centro interculturale M. Zonarelli (Bologna), Rete Interculturale sui Temi dell'Immigrazione del Comune di Ravenna, Consulta per l'Integrazione del Comune di Portomaggiore (FE), Unione dei Comuni Rubicone e Mare (FC).

È evidente che ad ora non è possibile conoscere lo stato della partecipazione dell'intero territorio regionale.<sup>9</sup> Questo studio non avanza quindi pretese di rappresentatività quantitativa né di generalizzabilità dei risultati, ciononostante non possiede una validità ridotta poiché offre un focus puntuale su un territorio caratterizzato da significative esperienze di partecipazione. In una fase di importanti cambiamenti che hanno interessato la partecipazione civica e politica in generale, non solo dei cittadini stranieri quindi, questa ricerca punta ad andare in profondità per ricostruire e portare alla luce il significato attuale che gli attori coinvolti attribuiscono al partecipare nonché la sua relazione con le politiche locali vigenti e future.

La ricerca presentata nelle pagine seguenti si divide in due parti: la prima inquadra alcuni importanti cambiamenti nel contesto regionale che hanno interessato le forme di rappresentanza e partecipazione dei cittadini stranieri.

Questa analisi contestuale prende le mosse dalla riflessione sulle ragioni che stanno alla base dei cambiamenti che hanno interessato uno dei principali organismi di partecipazione: la Consulta. Successivamente si è cercato di portare alla luce i cambiamenti dell'associazionismo immigrato, quali ulteriori elementi che hanno contribuito in maniera importante sia alla ridefinizione dell'organismo della Consulta sia al ripensamento dei concetti e delle forme di rappresentanza e partecipazione dei cittadini stranieri. Questa

<sup>7</sup> Per favorire il maggior numero di risposte si è scelto di utilizzare un *google form* che richiedesse una veloce compilazione su dati di base relativi all'esperienza di partecipazione segnalata (inizio, territorio di riferimento, tematica, stato di attività, contatti utili). Al questionario hanno risposto 15 distretti sui 17 che siamo riusciti a contattare.

<sup>8</sup> I distretti sui quali si è potuto avere delle informazioni sullo stato della partecipazione dei cittadini stranieri sono stati: Parma Comune di Parma; Val D'Enza: Unione Dei Comuni Val D'Enza (RE); Reggio Emilia: Comune di Reggio Emilia; Guastalla: Unione Bassa Reggiana (RE); Carpi: Unione Terre d'Argine (MO); Imola: Nuovo Circondario Imolese (BO); Città di Bologna: Comune di Bologna; Ovest: Comune di Cento (FE); Sud-Est: Comune di Codigoro (FE); Ravenna: Comune di Ravenna; Lugo: Unione dei Comuni della Bassa Romagna (RA); Faenza: Unione Romagna Faentina (RA); Forlì: Comune di Forlì (FC); Cesena-Valle del Savio: Unione dei Comuni Valle Del Savio (FC), Rubicone: Unione Rubicone e Mare (FC); Rimini: Comune di Rimini.

<sup>9</sup> È ipotizzabile che un numero elevato di mancate risposte sia da imputare all'assenza di forme di partecipazione significative nei territori indagati.



prima parte si conclude con una riflessione sul modificarsi della relazione tra partecipazione e rappresentanza.

La seconda parte della ricerca contiene l'analisi sulle forme di partecipazione e rappresentanza individuate sul territorio regionale, andando ad evidenziare i punti di contatto e le differenze tra i principali assetti in cui possono essere ricondotte analiticamente le esperienze di partecipazione. Le conclusioni contengono un articolato resoconto delle principali evidenze empiriche riscontrate durante l'analisi.

Nel corso della nostra ricerca è emerso che in questo frangente l'ambito della partecipazione e della rappresentanza dei cittadini stranieri è un "cantiere aperto" in cui lo slancio e l'inventiva a costruire solidi percorsi di partecipazione, demandati alle iniziative locali, non paiono adeguatamente coordinati a livello generale. I protagonisti di questi percorsi partecipativi sottolineano la necessità di una regia pubblica più presente che, conoscendo e monitorando questi processi, valorizzi le specificità territoriali e allo stesso tempo individui delle metodologie e delle buone prassi, alcune delle quali sono riportate in questa ricerca, da proporre e implementare su scala regionale. Ci auguriamo che la ricerca qui riportata possa contribuire a questo scopo.



## LE CONSULTE. RAGIONI, CRITICHE, MUTAMENTI

Per capire più adeguatamente le attuali forme di partecipazione e rappresentanza è opportuno partire dalle modifiche che hanno interessato uno dei principali organismi di partecipazione: la Consulta.

Dai dati a disposizione, per quanto parziali, si conferma la continuità della tendenza rilevata anche nel monitoraggio del 2016<sup>10</sup>. A partire dalla seconda metà degli anni 2000 vi è stata una progressiva e significativa riduzione degli organismi di partecipazione alla vita pubblica e di rappresentanza dei cittadini stranieri, sovente riconducibili alla forma della Consulta per l'integrazione. Infatti, se nel 2016 si potevano contare 12 Consulte o organismi di stampo rappresentativo (a fronte di una diminuzione di 15 unità tra il 2010 al 2016) nel 2022, dopo una riduzione ulteriore di 7 unità, essi arrivano ad essere solamente 5, di cui 3 Consulte (si veda tabella in appendice).

A livello territoriale questa diminuzione ha riguardato specialmente piccoli comuni specialmente nella zona dell'Emilia Centrale, in particolare le province di Modena e Bologna, che nei primi anni Duemila hanno visto un fiorire di queste esperienze partecipative, anticipate negli anni Novanta da alcune "esperienze pioniere"<sup>11</sup>. Per contro le esperienze di rappresentanza e partecipazione istituzionalmente connotate si sono mantenute nei comuni più grandi, o nelle Unioni di comuni, prevalentemente concentrati nell'Emilia centrale.

È bene specificare che a livello regionale non si è strutturato un unico modello di Consulta sulla base di norme o regolamenti regionali o tramite pratiche e consuetudini comuni. La Consulta invece si è declinata a livello territoriale anche in maniera piuttosto diversa quanto a: criteri di rappresentanza, rappresentatività, composizione interna, finalità, mandato istituzionale e rapporti con il piano istituzionale.

Esistono tuttavia delle ragioni comuni che sottendono alla creazione di questi organismi. Le Consulte miravano in prima battuta a creare e ampliare la rappresentanza dei cittadini dei paesi terzi presenti sul territorio. Esse inoltre erano considerate più ambiziosamente uno strumento che sul lungo periodo potesse fare da volano al diritto di voto amministrativo per i cittadini non comunitari, producendo di fatto una ridefinizione dei confini della cittadinanza formale. La Consulta, collegata all'amministrazione locale attraverso la figura del consigliere aggiunto, si prefigurava quindi come una sperimentazione democratica che, rappresentando una sorta di modello propedeutico al voto amministrativo degli stranieri, sarebbe dovuto diventare uno stimolo, anche per la politica nazionale, finalizzato all'ampliamento della cittadinanza degli immigrati provenienti dai paesi terzi.<sup>12</sup> Come racconta un intervistato che all'interno del Comune di

<sup>10</sup> "Tra partecipazione e rappresentanza. Monitoraggio regionale 2016. Gli organismi di partecipazione alla vita pubblica e di rappresentanza dei cittadini stranieri promossi dagli Enti locali in Emilia-Romagna"

<sup>11</sup> Si tratta di organismi di partecipazione e rappresentanza dei cittadini di paesi terzi dei Comuni di Ravenna, Cesena, Forlimpopoli (FC), Nonantola (MO), Novellara (RE). A riguardo si veda il monitoraggio regionale intitolato "Tra partecipazione e rappresentanza. Gli organismi di partecipazione alla vita pubblica e di rappresentanza dei cittadini stranieri promossi dagli Enti locali in Emilia-Romagna" (2016).

<sup>12</sup> Per gli stranieri comunitari il voto è regolato da specifiche norme. Esse sono il D.L. 408 del 1994, che recependo la direttiva 93/109/CE norma la partecipazione al voto al parlamento europeo, la L.52 del 1996



Ravenna, segue i processi partecipativi

*La Consulta di Ravenna fu la prima a nascere, e poi come sempre è successo nel tempo, la spinta alla produzione di queste esperienze di partecipazione ha visto perdere un attimo il senso, perché queste forme di partecipazione nascevano con l'intento quantomeno di poter ottenere (per lunghi anni ci fu un dibattito in questo senso) il voto amministrativo da parte degli stranieri. E questo voleva essere, come dire, un primo approccio per arrivare a quell'obiettivo finale. A Ravenna si trattava di una Consulta di tipo elettivo con il consigliere comunale aggiunto. E quindi era una forma che voleva arrivare a quella destinazione cioè portare gli stranieri regolarmente soggiornanti a votare. Proprio perché la loro vita insieme sul territorio è condizionata da quello che avviene sul territorio e quindi questa era una conseguenza abbastanza logica. E quindi si facevano le elezioni. Se non sbaglio, la durata in carica era uguale a quella del Sindaco. C'erano le figure del presidente e del vicepresidente che erano anche i consiglieri comunali aggiunti. Con il tempo la spinta di questo tipo di iniziativa è andata via via sempre scemando perché l'obiettivo non fu raggiunto (intervista 16)*

Nel primo periodo della loro costituzione e diffusione, le Consulte hanno rappresentato indubbiamente un punto di riferimento importante, per permettere un dialogo anche politico con l'amministrazione locale nelle sue diverse articolazioni territoriali. Tuttavia, nel corso del tempo alcuni mutamenti hanno mostrato le criticità connaturate a questo modello (Valeri 2010), andando ad incidere sulla funzione e sul senso di questi organismi di partecipazione e rappresentanza e determinando la loro progressiva cessazione oppure la loro profonda rivisitazione.

Il primo è rappresentato dall'evoluzione del fenomeno migratorio in ambito regionale (Ervet, Idos 2018; Idos 2021) caratterizzata da: femminilizzazione dei flussi, ricongiungimenti familiari, progressiva stabilizzazione e inclusione nel territorio e nel suo tessuto sociale, presenza delle nuove generazioni. Le Consulte di Cotignola e Zola Predosa ad esempio, sorte a metà degli anni Duemila, hanno cessato la loro attività dopo diversi anni, anche perché lo scenario migratorio del territorio era profondamente mutato.<sup>13</sup> La presenza di cittadini stranieri sul territorio si è andata gradualmente sedimentando e la percezione di diversità si è ridotta, specialmente attraverso la scuola, principale agenzia di socializzazione che da una parte ha permesso la trasmissione dei codici culturali della società di arrivo, dall'altra ha generato scambio e conoscenza reciproca. Questa tendenza si riscontra particolarmente nei comuni di piccole dimensioni,<sup>14</sup> dove le condizioni di bassa complessità sociale favoriscono l'inserimento sociale ed evitano l'esplosione di forti conflittualità tra differenti gruppi sociali (Balbo 2015). Il radicamento territoriale dei

---

(in attuazione della direttiva 94/80/CE) e il D.lgs. 197 del 1996 che disciplinano il diritto di voto alle elezioni amministrative.

<sup>13</sup> Come sottolinea Ambrosini (2020:72) "Le diaspore storiche, di solito mediamente benestanti, hanno conquistato una diffusa legittimazione nei paesi con ordinamenti sufficientemente liberal. La loro identità culturale composita e stratificata, le loro differenze linguistiche e religiose non suscitano più, di norma, le differenze del paese di arrivo. È un caso emblematico di istituzionalizzazione di regimi di cittadinanza flessibili, capaci di adattarsi per fare posto a minoranze che non si riconoscono del tutto entro il contenitore dello Stato Nazionale. Lo stesso metro di tolleranza non si applica nella medesima misura ad altre minoranze di arrivo più recente, meno coese, con una storia meno lunga e prestigiosa, ma soprattutto più povere".

<sup>14</sup> Alcuni Autori (Marconi, Ostanel, 2015) mettono in evidenza che se nei piccoli Comuni c'è inevitabilmente maggiore contatto con la diversità, esso non si traduce in uno scambio di tipo interculturale.



cittadini stranieri, unito ad altri fattori quali la comparsa nella sfera pubblica delle nuove generazioni, ha contribuito a ridefinire il senso dell'esperienza della Consulta che non è stata più ritenuta funzionale a rappresentare una diversità, in parte ridimensionata, in parte rinegoziata in altri ambiti sociali, ad esempio tramite un rapporto diretto con le istituzioni locali.

*È anche vero che tanti nuclei sono ormai talmente integrati che non c'è più bisogno di dire: "Per noi c'è la differenza". Io vedo che tanti sono integrati. Ad esempio, anni fa c'era ancora la situazione per cui un bambino straniero non veniva chiamato alle feste, adesso la senti dire molto meno questa cosa. Secondo me c'è anche questo aspetto. Dal 2004, anno in cui abbiamo istituito la Consulta, le cose sono cambiate. Nel '94 alla scuola del nostro Comune avevano un bambino di colore, uno. Adesso la situazione è completamente cambiata: adesso nelle classi c'è la metà dei ragazzini stranieri e la metà dei ragazzini italiani. Io voglio pensare che ci sia un'integrazione maggiore e anche questo ha fatto la differenza (...)*

*(...) essendo stata dentro la Consulta ero conosciuta e ho avuto anche donne straniere che poi venivano qua a raccontare le loro problematiche. E quindi le famiglie sanno che hanno una figura di riferimento e come con me anche con altre colleghe siamo diventati dei riferimenti. Le persone straniere che vengono in Comune sanno da chi andare, hanno dei riferimenti. Essendo stata io uno dei primi accessi che avevano sul territorio, ha aiutato a creare una relazione, a fare da collante. (Intervista 11)*

*La nostra Consulta è cessata con il mandato amministrativo nel giugno 2019 perché nel nostro territorio c'è ormai una forte integrazione dei cittadini stranieri e non serve più uno strumento dedicato a rappresentarli. Ad esempio, nell'ultima elezione della Consulta gli eletti erano tutti giovani di seconda generazione che erano molto integrati sul territorio e molto connessi con le associazioni locali. Anche le famiglie sono molto integrate. Noi siamo un Comune piccolo e questo favorisce i contatti, le conoscenze personali e in definitiva l'integrazione. (Intervista 22)*

Un ulteriore elemento che ha contribuito alla dismissione delle Consulte, e conseguentemente del loro operato quali forma di *immigrants policy* (Fava, Satta, Scandurra 2015), si riscontra nella perdita della centralità politica e del riconoscimento istituzionale di questo organismo di rappresentanza.<sup>15</sup> In diverse interviste emerge la netta relazione tra volontà politica dell'amministrazione locale e la capacità di operare della Consulta.

Come già evidenziato nel precedente monitoraggio del 2016, in diversi casi le Consulte hanno cessato di esistere in seguito ad una decisione dell'Ente Locale. Tuttavia, il processo di chiusura della Consulta può essere logorante e protrarsi per diverso tempo. Qui di seguito vengono riportate le considerazioni di alcuni membri di Consulte che hanno terminato il loro mandato, nel primo caso recentemente, oppure in un recente passato come avvenuto per il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna.

<sup>15</sup> Questa situazione si iscrive nel quadro più ampio di riforme istituzionali e delle loro ricadute locali che ad esempio hanno ridefinito ruolo e funzioni delle Amministrazioni provinciali (L. n.56/2014). La L.R. n. 11/2016 ha abrogato la Consulta Regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, (che prevedeva una rappresentanza su scala provinciale dei cittadini stranieri) e ha affidato alla Regione il compito di promuovere e supportare gli organismi di partecipazione e rappresentanza dei cittadini stranieri promossi dagli Enti locali.



*Proprio in questi giorni la Consulta di Castelfranco Emilia ha cessato di esistere. La Consulta è nata intorno al 2009/2010. Questa Consulta che è stata chiamata "Consulta dei Popoli" è stata curata anche dall'Amministrazione ma la sua storia è stata travagliata. L'Amministrazione da una parte la voleva fortemente, dall'altra non riusciva a fornire abbastanza strumenti per tenerla insieme. Quindi nelle intenzioni veniva richiesta questa Consulta perché ritenuto assolutamente necessario e importante, nei fatti purtroppo molto spesso non si disponeva delle risorse, non tanto a livello economico quanto a livello logistico e di facilitazione, per poter lavorare bene. (Intervista 3)*

*(Intervista 13) Questo tipo di istituzione rappresentativa, che magari nasce con le migliori intenzioni, in realtà rischiava di essere una foglia di fico per dire "Noi gli stranieri ce li abbiamo e in qualche modo sono rappresentati". Quello che accomuna tutte queste esperienze di partecipazione come i consiglieri aggiunti e le Consulte, è che erano esperienze di tipo consultivo ma senza che questa consultazione li portasse a qualcosa (in quanto il parere non è vincolante, ndr).*

Sulle Consulte è pesata quindi una incerta e imprecisa definizione del loro mandato e delle loro prerogative, che ne ha progressivamente delegittimato l'operato facendolo dipendere in buona sostanza dalla disponibilità e dalla propensione all'ascolto dell'amministrazione pubblica. Come evidenziato da alcuni studi (Valeri 2010:43) "le Consulte rappresentano un riconoscimento formale del diritto a partecipare alla vita pubblica ma poiché c'è poca chiarezza sul concetto di rappresentatività, questo diritto non viene esercitato compiutamente". Inoltre, come emerge dalle interviste, le Consulte e i consiglieri aggiunti sembrano possedere una scarsa capacità di influenzare ed orientare le politiche locali a causa della natura della loro funzione esclusivamente propositiva e consultiva.

La rappresentatività delle Consulte rimane una questione irrisolta. Tuttavia, come avremo modo di vedere in seguito, essa ha trovato una sua declinazione specifica in nuove idee ed esperienze di partecipazione e rappresentanza o nei cambiamenti che hanno interessato o stanno interessando le Consulte esistenti. Nelle prime esperienze di Consulte la rappresentatività derivava da una supposta coincidenza tra popolazione straniera ed appartenenza etnica (Gallissot, Mondher, Rivera 2007). La comunità degli immigrati presenti sul territorio veniva considerata quindi a priori come un insieme omogeneo e uniforme che poteva esprimere con relativa facilità rappresentanti e leader, i quali venivano scelti per comporre le Consulte.<sup>16</sup> Questa idea di senso comune sulle comunità degli stranieri è diventata molto pervasiva anche a livello istituzionale, finendo per influire sull'idea e sulla pratica di partecipazione dei cittadini stranieri. Tuttavia, essa non si è rivelata scevra da difetti, in primo luogo la mancata corrispondenza tra interessi e istanze dei cittadini stranieri e quelli dei loro rappresentanti nella Consulta, i quali nei casi meno felici agivano orientati dall'interesse individuale. Inoltre, il meccanismo elettivo contribuiva a generare squilibri di potere e livelli gerarchici tra gli stranieri residenti.

*Nel corso del tempo ci sono stati dei percorsi formali di partecipazione, prima con la Consulta provinciale, poi cercando di creare degli organismi di partecipazione sul territorio. Queste esperienze si sono rivelate a mio avviso non solo poco efficaci, ma hanno anche dato luogo a delle forme di rappresentanza delegata a gruppi di stranieri*

<sup>16</sup> La selezione dei partecipanti variava a seconda dei regolamenti delle Consulte differenziandosi tra elettiva, non elettiva e mista.



*che parlavano a nome degli stranieri residenti ma che portavano avanti dei loro interessi specifici molto spesso anche solo personali. Questo almeno nella mia esperienza. (Intervista 5)*

Nel corso degli anni queste criticità si sono acuite e hanno messo in discussione sia la stretta corrispondenza tra appartenenza etnica e comunità presente sul territorio, sia l'idea stessa di Consulta come contenitore partecipativo destinato unicamente agli stranieri, idea che molti intervistati hanno frequentemente definito "desueta" e "anacronistica". Qui di seguito proponiamo le riflessioni di due intervistati che in stretta connessione (attuale o passata) con le Amministrazioni hanno organizzato e gestito delle Consulte. Queste considerazioni costituiscono parte di una pluralità composita di pensiero che, a partire dalle esperienze, messe in campo direttamente o osservate e conosciute nei territori, ha contribuito al mutamento delle forme di rappresentanza e partecipazione dei cittadini e delle cittadine straniere.

*Questo concetto di comunità è presente non solo nel dialogo con le persone ma anche in alcune parti delle istituzioni e in alcune forze politiche, associazioni di volontariato con cui lavoriamo, cioè ti chiamano e ti dicono: "Mi chiami la comunità moldava?" Ma la comunità moldava non esiste, esistono gruppi di persone che però non si sentono comunità e ti dicono io non sono comunità, sono questo gruppo e mi ritrovo in questo gruppo a parlare a discutere a pregare. (Intervista 1)*

*Il tema delle Consulte solo per gli immigrati non ha senso. Io ho provato a fare una Consulta dell'intercultura, perché il tema della diversità non è necessariamente connesso al fatto che uno viene dal Marocco, uno viene dal Senegal perché anche all'interno del nostro paese vedi le differenze nord-sud. Bisogna saper convivere anche con le diversità, avere uno spazio dedicato solo sulla migrazione può essere ghettizzante (...). Quindi non so se la partecipazione diffusa nelle varie associazioni italiane sia la risposta migliore, ma certamente dobbiamo smetterla di incanalare gli immigrati nel loro contenitore di immigrati. Io penso che li devi sostenere e formare alla cultura della partecipazione come qualsiasi altro cittadino. La Consulta dei migranti, solo dei migranti, è anacronistica è un contenitore che vuole tener dentro qualcosa ma forse la cosa migliore è provare a fare sintesi seguendo tutto quello che si può muovere a livello di partecipazione, qualcosa solamente dedicato ai migranti non funziona, è come se lo facessimo per noi (...) Perché dovrebbero fare sintesi loro in quanto migranti? Ognuno racconta la propria storia e la vita la affronta in base alla propria esperienza; quindi, bisognerebbe parlare con le persone indistintamente e chiedere di che cosa hanno bisogno e su che cosa vorrebbero impiegare una parte del loro tempo libero. (Intervista 10)*



## L'ASSOCIAZIONISMO STRANIERO E IL SUO MUTAMENTO

Un ulteriore elemento che ha contribuito in maniera importante sia alla ridefinizione dell'organismo della Consulta sia al ripensamento dei concetti e delle forme di rappresentanza e partecipazione dei cittadini stranieri è costituito dal cambiamento dell'associazionismo immigrato. Esso riguarda principalmente due aspetti: la composizione interna (provenienza nazionale, distribuzione anagrafica e di genere) e il rapporto con le realtà istituzionali ed associative del territorio.

Le associazioni di immigrati si sono storicamente organizzate sull'onda delle diverse "micro-ondate migratorie", innescando a partire dagli anni 70 un "doppio processo di inclusione" verso la comunità di appartenenza e verso la comunità autoctona (Carchedi, Mottura 2010:21). In una fase iniziale le associazioni sono divenute una sorta di epifenomeno del capitale sociale posseduto dai gruppi nazionali: esse sono "alquanto differenziate a seconda dei gruppi nazionali, intrise di particolarismo e familismo, non sempre disinteressate ma spesso capaci di sostenere in vari modi l'inserimento sociale e lavorativo dei loro membri" (Ambrosini 2005:224). Questa conformazione dell'associazionismo rimane attuale soprattutto per i flussi migratori recenti, che esprimono realtà associative spesso connotate da omogeneità anagrafica.

*(...) quello che caratterizza le associazioni se sono di prima generazione, ovvero quelli che sono proprio arrivati da adulti sul territorio italiano, di solito sono le attività di volontariato. Si cerca di dare un primo aiuto a chi arriva, si tratta di aiutare alcuni individui che magari cercano un alloggio oppure che cercano supporto burocratico, un supporto di mediazione di vario tipo che quindi si rivolgono a questo tipo di associazione di volontariato. (Intervista 12)*

Come hanno messo in luce diversi studi, le associazioni di immigrati compongono un universo variegato, storicamente caratterizzato per essere significativamente frammentato e fragile (Frisanco 2010). La storica fragilità dell'associazionismo straniero si è andata in parte mitigando quanto a dimensione organizzativa e capacità di interazione costruttiva con le istituzioni. Essa, tuttavia, si è mantenuta se non addirittura accentuata quanto alla "vulnerabilità socio-economica della popolazione di origine immigrata, che condiziona tanto il livello di partecipazione dei soci (e il coinvolgimento della relativa base di riferimento), quanto i percorsi di strutturazione interna" (Ervet, Idos, 2018:23).

Un primo elemento di cambiamento dell'associazionismo, riscontrato in numerose interviste, riguarda la composizione interna delle associazioni, che tende ad essere sempre più mista (ovvero di provenienze nazionali distinte). Anche se questa tendenza appare conclamata ed evidente, non può dirsi univoca a causa della diversità dei flussi migratori e della storicità degli insediamenti sul territorio. Il carattere misto delle associazioni di cittadini stranieri è stato influenzato dal progressivo radicamento sociale della componente immigrata (Valeri 2010). Dalle nostre interviste emergono particolarmente alcuni fattori: le dinamiche di matrice soggettiva (ad esempio relazioni sentimentali o matrimoni misti, sviluppo di conoscenze e relazioni personali di carattere interculturale in ambito lavorativo o ricreativo), le dinamiche organizzative interne (presenza di nuove generazioni aventi abilità linguistiche e comunicative più forti), le dinamiche inter-associative e istituzionali (contatto con l'associazionismo italiano e i corpi sociali intermedi).



Due intervistati raccontano il cambiamento che ha interessato l'associazionismo straniero.

*L'associazionismo di 20 anni fa nasce come vocazione di esponenti che si sentivano espressione delle diaspore, come persone provenienti dall'estero che volevano consolidare qui dei legami legati alla loro cultura. Nel corso di questi anni, anche grazie all'esperienza che le associazioni hanno incontrato sul territorio, c'è stata una trasformazione dell'associazionismo che si è estesa moltissimo anche a favore dell'intera cittadinanza, quindi non solo a favore dei propri scritti ma aperto in favore della cittadinanza. Anche grazie ai Centri di Servizio per il Volontariato, ai sindacati, all'Amministrazione, è stata promossa la capacità di mettere in rete le associazioni fino alla costituzione di alcune associazioni che non erano prettamente di immigrati o di migranti ma miste, associazioni quindi che facevano un percorso legato ai diritti e alle tematiche dell'intercultura ma non esclusivamente di migranti. Sopravvivono comunque ancora diverse associazioni di gruppi etnici, soprattutto nigeriani, che ci tengono moltissimo ad avere l'associazione. Tuttavia, anche loro stanno compiendo dei tentativi per riuscire a diventare un'unica associazione. (Intervista 16)*

*Le associazioni straniere a loro volta sono cambiate, sono diventate più miste (...) perché nel tempo le stesse persone si sono contaminate, poi qualcuna è stata interessata di più da questo fenomeno di meticciato. Anche qui, le nuove generazioni parlano italiano! (Intervista 13)*

Un esito positivo dell'ibridazione delle associazioni di immigrati si ha nella moltiplicazione delle reti orizzontali delle realtà associative. Lo sviluppo di queste interconnessioni avrebbe il vantaggio di promuovere l'interazione dei migranti con le istituzioni (Jacobs, Tillie 2004) e con la società (Ambrosini 2005). Inoltre, esso favorisce il passaggio da un capitale sociale fondato sull'appartenenza etnica e sulla forza dei legami (forti) identitari e di gruppo, a un capitale sociale di reciprocità, basato sulle relazioni sociali e legami (deboli) che si creano a prescindere dall'identità e dalla omogeneità di gruppo e da relazioni di tipo personale e fiduciario. (Ervert, Idos 2018).

In diversi casi sono le istituzioni locali a favorire la connessione, la spinta all'interazione, alla collaborazione (che talvolta sfociano in un'ibridazione associativa), attraverso la creazione di appositi contenitori aggregativi e di specifiche pratiche operative. Così racconta un membro di una realtà associativa bolognese.

*Per partecipare ai bandi del Comune solitamente occorre fare una coprogettazione e quindi questo ha fatto in modo che tante associazioni che prima non lavoravano assieme scrivessero progetti dove tutti si mettessero in gioco. Questo luogo, il centro culturale Zonarelli è partito dall'essere un posto dove le associazioni prima utilizzavano gli spazi per fare le proprie feste per le ricorrenze culturali a essere un luogo dove le associazioni lavorano insieme. E in prospettiva nel futuro potrebbe essere un luogo che fa nascere delle politiche progettuali destinate alla città di Bologna. Questo è il luogo della partecipazione a Bologna (...). Con il tempo è accresciuta la partecipazione delle associazioni, tante persone hanno costituito un'associazione. Se si realizza una mappatura ne trovi tante e c'è un'evoluzione delle associazioni che avevano la monocultura o la mono nazionalità: alcune si sono evolute e stanno diventando associazioni diverse. (Intervista 15)*

Come messo in evidenza da recenti indagini su scala regionale e nazionale (Ervert, Idos 2018; Ambrosini, Erminio 2020), le associazioni miste sono composte in buona parte da giovani.



Le nuove generazioni hanno un'identità fluida (Tuninelli 2020) sospesa tra due poli (la cultura di origine o familiare e quella della società di arrivo o di nascita) con i quali mantengono costantemente i rapporti. Inoltre, questo processo di rielaborazione identitaria (Ambrosini 2020) fa interagire la dimensione culturale con quelle di genere e di classe. Il fattore generazionale, una sorta di effetto catalizzatore dei mutamenti descritti più sopra, ha inciso in maniera importante sul panorama associativo straniero sia nella configurazione associativa interna, sia nei rapporti interassociativi e con le istituzioni. Come racconta questo intervistato rispetto al territorio di Reggio Emilia:

*Le seconde generazioni fanno un tipo di associazionismo diverso: l'interesse per i temi che portano sicuramente sono più trasversali, perché nelle percezioni della diaspora si ha ancora un radicamento molto forte con il contesto di origine, spesso si fanno dei momenti aggregativi attorno a delle ricorrenze nazionali e quindi in questo modo si riesce a intercettare tante persone. Per le seconde, le terze generazioni, magari ci si stacca e gli interessi sono più di carattere culturale, professionale, di riflessione sulla diversità e quindi si cercano anche altre modalità espressive. (Intervista 6)*

Anche l'aumentata presenza femminile all'interno delle associazioni è un dato riscontrato nelle nostre interviste e che trova conferma in recenti studi sulle realtà associative di volontariato (Erminio 2017; Ambrosini, Erminio 2020). Le donne sembrano essere molto attive e partecipative nonostante, come vedremo più approfonditamente in seguito, siano presenti alcune limitazioni legate al loro ruolo e a come esso è pensato e determinato culturalmente sia dalla società di arrivo, sia da quella di origine. Pur essendo molto presenti all'interno delle associazioni, sovente non ricoprono incarichi di direzione e, come avviene per i giovani, si devono scontrare con la mancanza di disponibilità ad accogliere idee e pratiche innovative da parte della leadership maschile integrata con la collettività di riferimento (Carchedi, Mottura 2010). Lo sguardo intersezionale portato dalla componente associativa femminile e giovane appare decisamente significativo, si differenzia dalle impostazioni tradizionali che lo osteggiano e tentano di marginalizzarlo, e genera contrapposizioni, dibattiti e conflitti all'interno delle realtà associative. Nell'ambito dei diritti le nuove generazioni si differenziano dalle prime, per la maggiore importanza che attribuiscono all'uguaglianza di trattamento e di opportunità. Così racconta una giovane appartenente ad un'associazione di cittadini immigrati.

*L'intersezionalità è quell'insieme di caratteristiche che creano una gerarchia di privilegi o delle discriminazioni che si subiscono. Essere una persona nera, donna, con un diverso orientamento sessuale, è visto in maniera differente da un uomo nero eterosessuale. Nelle comunità dei migranti di prima generazione effettivamente è vero che ci sono già all'interno molte discriminazioni, perché magari ci sono certi tipi di mentalità. Invece nei giovani, ti parlo come attivista e operatrice per un nuovo percorso di cittadinanza, in quella che è la mia generazione o in quella che comunque qui in Italia è cresciuta, vede più elementi e cerca di lavorare in direzione di una equità intersezionale che tenga conto non solo di un background migratorio, o comunque culturale, ma anche di una questione di genere, di orientamento sessuale, di disabilità, eccetera. (Intervista 12)*

Talvolta le modificazioni determinano un cambiamento associativo radicale che porta anche alla scomparsa dell'associazione originaria. Alcune volte i giovani con background migratorio fanno nascere delle nuove realtà associative miste e interculturali a partire dalle convergenze di condizioni materiali ed esistenziali, altre volte privilegiano esperienze



associative di matrice autoctona. Il panorama associativo straniero diviene quindi più stratificato, cangiante e connesso con la società civile. Questa connessione spinge le associazioni di stranieri a perdere, o comunque a mitigare, un'impostazione difensiva e identitaria che ne aveva caratterizzato la nascita e la riproduzione (Shrover, Vermeulen 2005), per assumere una prospettiva dove essenzialismo e processualità nella costruzione delle differenze sono in interazione reciproca.

Riportiamo di seguito il punto di vista istituzionale sulle modificazioni che sul lungo periodo hanno interessato il tessuto associativo straniero nel territorio di Ravenna.

*Nel corso degli anni alcune associazioni si sono perse: quella albanese, quella senegalese... perché c'è stata la seconda, la terza generazione. I giovani non si riconoscono più in questo tipo di associazionismo e partecipano all'associazionismo giovanile, dove non c'è una matrice identitaria, diciamo, mentre l'associazione rumena o quella ucraina sopravvivono perché sono composte da donne che fanno qui le badanti e si trovano tra di loro nel loro tempo. Organizzano cose e attività nella tutela della condizione femminile, che è una condizione particolare che fanno da rete di sostegno per le badanti. Quindi alcune associazioni si sono perse non perché non avessero la volontà di sopravvivere ma perché le persone sono diventate italiane, i ragazzi non hanno più quella matrice identitaria culturale così forte. Il ragazzino di 15, 18 e 20 anni se fa del volontariato, lo fa assieme agli italiani, alla Caritas ad esempio. Poi le associazioni degli anni 2000 facevano perno su figure importanti di leader come il presidente, ed erano molto attaccati a queste figure che erano certamente importanti, ma spesso non permettevano il cambiamento e ricambio all'interno dell'associazione. (Intervista 16)*

Nella nostra ricerca si è riscontrato un ulteriore e significativo elemento di cambiamento per l'associazionismo straniero: il Registro Unico Nazionale Terzo Settore (RUNTS).<sup>17</sup> Esso trova la sua disciplina nel Codice del terzo settore e riguarda sia le associazioni riconosciute, ossia che hanno chiesto e ottenuto la personalità giuridica, sia quelle non riconosciute, che ad oggi sono la maggior parte.<sup>18</sup> Le associazioni culturali non sono obbligate ad iscriversi ma se non lo fanno, perdono molte agevolazioni fiscali. Per potersi iscrivere è però necessario adeguare il proprio statuto alle nuove regole del RUNTS in ambito statutario contabile.

Come sottolineano molti intervistati, l'introduzione della nuova normativa sta avendo un impatto molto forte e modificherà la geografia dell'associazionismo straniero.

*Adesso con l'iscrizione nel Registro Nazionale del Terzo Settore molte associazioni straniere hanno chiuso perché sono emerse questioni molto complesse: contabilità, bilancio e per quelle poche attività che fanno, faticano a pensare di tenere in piedi questi aspetti (...). Inoltre, per organizzare le iniziative servono sempre più permessi di tipo burocratico. Quindi se non hai una struttura dietro di persone che paghi per*

<sup>17</sup> Questa disposizione è parte del Codice del Terzo Settore (una riforma organica contenuta nel decreto legislativo n 117 del 2017). Il Registro Unico Nazionale Terzo Settore prevede la conversione delle varie associazioni (culturali, APS, ODV, ecc.) in Enti del Terzo Settore (ETS).

<sup>18</sup> Da un'indagine piuttosto recente (Ervet, Idos 2018: 12), l'associazionismo straniero in Emilia-Romagna rivela questa natura giuridica: associazioni di promozione sociale 44%, organizzazioni di volontariato 21% (29% considerando anche quelle costituite e riconosciute come Onlus), associazioni culturali 11,15%.



*fare l'amministrativo, il commercialista e tutte le altre figure... è diventato un lavoro.*  
(Intervista 13)

Molte associazioni straniere soffrono storicamente di una fragilità strutturale (Bassoli 2012), determinata anche dalla diffusa tendenza all'informalità e dalla carenza di conoscenze e competenze contabili e di gestione formale della governance associativa. In questo quadro le associazioni straniere più di altre stanno rispondendo con difficoltà alle richieste normative, sia di ordine specifico sia di ordine generale. Infatti, da molte interviste emerge come esse non riescano a reggere il peso proveniente dall'affastellarsi di normative, che tendono a regolare in misura sempre maggiore ambiti e spazi di vita sociale precedentemente liberi. Questa pressione normativa sta spingendo molte associazioni alla chiusura o alla fusione con altre associazioni più grandi e strutturate. Se quest'ultimo aspetto può presentare dei vantaggi in termini di mescolanza e arricchimento e di capacità di reperire risorse economiche e di crescita organizzativa, al contempo la chiusura delle associazioni prefigura una perdita di specificità (identitaria e territoriale) e una trasformazione in gruppi informali di molte esperienze associative. Potrebbe realizzarsi uno scenario in cui una significativa parte dell'associazionismo straniero si "informalizzi", perdendo importanti canali di comunicazione e interazione con le istituzioni locali, che rimarrebbero appannaggio unicamente di poche associazioni riconosciute. In questa fase estremamente delicata, come sottolinea un nostro intervistato, è quanto mai necessaria un'azione istituzionale di supporto che, mediante un continuo orientamento e monitoraggio, fornisca le competenze tecniche per agevolare l'adeguamento delle associazioni alla nuova normativa.

*La riforma del terzo settore cancellerà molte associazioni, questa è la realtà purtroppo. Questa riforma toglierà tantissime opportunità di crescita per le associazioni. In questo momento di passaggio il Comune deve prendersi l'incarico di aiutare e fare in modo che le associazioni piccole facciano un lavoro di fusione. È questo il lavoro da fare, per non cancellare delle esperienze, delle storie molto interessanti.* (Intervista 15)

I mutamenti del fenomeno migratorio e del suo rapporto con il territorio, connessi a quelli che hanno interessato il tessuto associativo e gli organismi di rappresentanza e partecipazione dei cittadini stranieri, hanno influito sulla relazione tra il concetto di partecipazione e quello di rappresentanza. Il modificarsi di questa relazione ha prodotto degli esiti trasformativi, di differente peso a seconda dei casi, negli spazi di partecipazione e nelle pratiche che li contraddistinguono.

Le interviste fanno emergere la tendenza in atto allo scollamento tra forme di partecipazione e forme di rappresentanza politica, perlomeno per come esso si dà negli specifici ambiti istituzionali e per come viene pensato dagli attori sociali che li vivono.

Leva di tale scollamento è la cittadinanza formale. Infatti, la rappresentanza si sta spostando progressivamente da organismi dedicati quali ad esempio le Consulte, verso le usuali sedi istituzionali della democrazia rappresentativa attraverso la graduale acquisizione da parte dei cittadini stranieri della cittadinanza formale e quindi dell'elettorato attivo e passivo. Si tratta di un cambio di prospettiva significativo in termini di ridefinizione del significato della rappresentanza e delle sue implicazioni pratiche.

È opportuno sottolineare che questa sovrapposizione di cittadinanza e rappresentanza, realizza una cittadinanza pienamente definita (Arendt 2009) solo per una minoranza dei



cittadini immigrati (basso numero di stranieri che hanno acquisito la cittadinanza sul totale degli stranieri residenti, scarsa presenza dei nuovi cittadini italiani negli organi locali di rappresentanza politica o nelle file dei partiti)<sup>19</sup>. Si produce in tal modo una diseguaglianza interna alla popolazione straniera residente, in termini di accesso compiuto ai diritti civili, politici e sociali.<sup>20</sup> Per la maggior parte dei cittadini stranieri la cittadinanza, o meglio l'essere e il sentirsi cittadini si costruisce esclusivamente mediante delle pratiche partecipative, quando sono presenti le condizioni necessarie per partecipare alla vita pubblica (capitale sociale, informazioni, risorse materiali e immateriali, strutture organizzative, volontà politica). In questo caso la cittadinanza è considerata un processo che a livello locale si dà nella dimensione quotidiana nei rapporti (e nelle negoziazioni) con la sfera pubblica e con il contesto sociale di riferimento (Moro 2013; Ambrosini 2022).

L'intervista successiva mette in evidenza esattamente l'importanza che attualmente ha per i cittadini di origine straniera il passaggio da una rappresentanza politica limitata e mai conseguita (il voto amministrativo) ad una più piena (elettorato attivo) ottenuta mediante l'acquisizione della cittadinanza per sé o per i propri figli. L'ottenimento della cittadinanza diventa l'obiettivo politico centrale. Esso rappresenta il risultato di un lungo percorso che porta ad una piena inclusione. La completa acquisizione dei diritti politici comporta per i migranti il riconoscimento della propria legittimità a fare parte del corpo sociale generale. Così racconta una volontaria di origine straniera da molti anni presente in Italia.

*La situazione è cambiata un po', il discorso di fondo è che se vent'anni fa era riportato da parte delle associazioni straniere la questione del diritto di voto amministrativo per gli stranieri come una delle battaglie che si portava avanti, adesso c'è un cambiamento della battaglia che è passato dal diritto di voto dei cittadini stranieri al diritto di cittadinanza, cioè una richiesta di cambiare la legge sulla cittadinanza, la volontà di avere i figli cittadini italiani. Prima si chiedeva il diritto di voto, ma ormai è passato perché molti di loro o hanno la cittadinanza oppure se non ce l'hanno non gli interessa quasi più averla, sono molto più proiettati sul fatto che i figli ce l'abbiano, che i figli siano italiani anche perché si rendono conto che i loro figli non possono avere un'altra nazionalità di riferimento se non quella dove vivono (...). (Intervista 13)*

Un amministratore locale rimarca l'importanza dell'elettorato attivo e passivo per i cittadini di origine straniera sia come strumento per meglio rappresentare le istanze e le esigenze provenienti dai gruppi sociali di riferimento, sia come connettore interno alla comunità dei residenti, che stimolerebbe una partecipazione più diretta da parte degli stranieri, capaci di riflettere e agire in maniera concertata con gli autoctoni su temi di rilevanza comune.

*Mi piacerebbe che alle prossime elezioni amministrative, qualcuno della comunità straniera si candidasse nella mia lista, perché, aldilà dell'ulteriore legittimazione che si dà alla loro presenza sul territorio, una rappresentanza politica è importante perché è un mezzo per rappresentare anche le loro necessità e dà un segnale evidente di quella che è la loro partecipazione attiva a tutta la comunità. Forse i tempi non sono ancora maturi per proporre questa tipologia di candidati in una realtà piccola come*

<sup>19</sup> A titolo di esempio, il numero di cittadini stranieri in Emilia-Romagna che hanno acquisito la cittadinanza italiana è progressivamente aumentato negli anni, passando dai 1.153 casi del 2002 agli oltre 25.200 del 2016 (su 531.028 stranieri regolarmente soggiornanti nel 2017). A riguardo si veda (Regione Emilia-Romagna 2017:9)

<sup>20</sup> Sui concetti di cittadinanza civile, cittadinanza politica e cittadinanza sociale rimandiamo al contributo di T.H. Marshall (2002).



*la nostra, ma vorrei che questa fosse la direzione perché questa secondo me dovrebbe essere il futuro, perché gli stranieri numericamente diventano importanti per le comunità dove risiedono. Faccio questa riflessione perché mi sembra che questo aspetto sia importante se vogliamo che loro siano davvero membri attivi della comunità e che si rendano effettivamente conto delle problematiche esistenti, anche nel rapporto con l'Amministrazione, che non è che ti dice di no per principio ma perché deve amministrare con le risorse che ha. (Intervista 8)*

Queste tendenze, unite ai cambiamenti che hanno interessato il fenomeno migratorio e l'associazionismo straniero, mettono in ulteriore tensione il nesso tra rappresentanza e rappresentatività, ovvero quanto le associazioni o i rappresentanti delle comunità nazionali (scelti con vari criteri) rappresentino in effetti la loro base di riferimento.

Come messo in luce dalla letteratura, non vi è una corrispondenza diretta tra il grado di presenza e attivismo dei cittadini stranieri negli organismi di rappresentanza e la numerosità dei loro gruppi nazionali (Valeri 2010; Ambrosini 2020). Piuttosto la rappresentatività sembra dipendere dal riconoscimento che i soggetti esterni maturano nei riguardi delle istituzioni pubbliche. Talvolta associazioni di immigrati numerose e con grande seguito tra i connazionali non godono dello stesso accredito di associazioni poco rappresentative del loro gruppo di riferimento, che però riescono a tessere legami politici o hanno risalto mediatico.

L'intervista seguente, riferita all'esperienza di una Consulta, mette al centro proprio tale questione, restituendo la complessità degli universi culturali di riferimento dei cittadini stranieri, troppo spesso appiattiti in una implicita corrispondenza tra soggettività e appartenenza "etnica" o comunitariamente omogenea.

*(...) Come può essere rappresentativa una diciottenne pakistana che si vuole attivare per la propria città? In questo esempio ci sono le luci e ombre del tema della rappresentatività perché è un tema molto complicato perché è difficile poter dire chi è oggi lo straniero che oggi rappresenta una comunità. A parte che la comunità non esiste e anche le comunità non esistono, esistono i gruppi formali, informali, organizzati, familiari, parentali eccetera, sono tutti gruppi, perché gli stranieri si muovono per gruppi, non si muovono per comunità, si muovono per gruppi di appartenenza, ad esempio di provenienza della stessa città, quindi in base alla provenienza geografica. Ad esempio, dicono "Noi, per esempio, non c'entriamo niente con i pakistani che provengono da quell'altra città" c'è molta differenziazione; quindi, come faccio a poter dire di avere un portavoce pakistano? Non posso averlo se ho nella comunità pakistana 6 provenienze diverse da città diverse e quindi sei gruppi diversi, a parte gli Sciti e Sunniti eccetera. Quindi il tema della rappresentatività è molto difficile e noi lo stiamo in parte superando nel senso che cerchiamo di andare un po' oltre perché è ovvio che nel caso della ragazza di 18 anni che decide di iscriversi alla Consulta, non posso pretendere venga a rappresentare un intero gruppo, verrà a rappresentare magari un piccolo gruppo familiare, amicale di 15, 20 persone che però per me ha la sua importanza. (Intervista 1)*

La tensione tra rappresentanza e rappresentatività è sentita soprattutto negli organismi di partecipazione maggiormente strutturati e coordinati a livello istituzionale e, come si approfondirà in seguito, spinge alla modifica dei regolamenti in direzione di un ampliamento dei criteri di accesso e di una rivisitazione del rapporto tra appartenenza ad



un gruppo comunitario e rappresentanza. Sia le esperienze di partecipazione istituzionalmente connotate (riconducibili al modello delle Consulte oppure a modelli innovativi), sia quelle meno strutturate, stanno sperimentando con proprie modalità un'idea di partecipazione più ampia e, dove possibile, più diretta. Essa passa da un approccio di tipo multiculturale (devono essere rappresentate le comunità nazionali attraverso le associazioni e i loro rappresentanti) ad un approccio interculturale, focalizzato sui processi interattivi tra associazioni diverse e sulle pratiche di convivenza e di relazione.

Questo allargamento di prospettiva ha significativamente contribuito al mutamento delle esperienze partecipative e rappresentative delle Consulte sostanzialmente in due modi. Il primo è l'apertura delle Consulte alla cittadinanza (ad esempio tramite la modifica dei loro regolamenti, come nel caso di Parma) per aumentare l'attività e la partecipazione interna includendo anche associazioni italiane che abbiano una componente immigrata. La seconda è la dismissione (soprattutto nei comuni più piccoli) delle Consulte. Il processo di dismissione ha prodotto a sua volta due esiti: la creazione di nuovi organismi partecipativi basati su una rappresentanza meno vincolata alla appartenenza "etnica" e più orientata alla partecipazione dell'intera comunità locale (l'esperienza di Ravenna); l'inclusione della componente immigrata direttamente nell'associazionismo locale e in altri tavoli tematici istituzionali (il caso di Castelfranco Emilia).

È inoltre opportuno sottolineare che l'assetto organizzativo e la cornice normativa che regolano le esperienze di partecipazione, ci raccontano certamente molto sull'idea stessa di partecipazione e rappresentatività ma non sono sufficienti a farci comprendere come questa sia effettivamente messa in pratica. In altri termini il contenitore della partecipazione, anche organizzato secondo criteri di rappresentanza tendenti o coincidenti con un'ideale democrazia rappresentativa, non è garanzia di una piena ed effettiva partecipazione dei cittadini stranieri alla vita civile e politica della comunità in cui risiedono. Infatti tale partecipazione è fortemente influenzata da: la volontà politica dell'Ente locale che cura e sostiene i processi partecipativi, le consuetudini territoriali in termini di esperienze di partecipazione passate che creano memoria storica e aspettative di continuità o cambiamento, il capitale culturale istituzionale ovvero l'insieme di conoscenze e competenze di tipo tecnico possedute dall'amministrazione locale, infine il capitale associativo locale ossia la quantità e la qualità delle forme aggregative che sono presenti in un determinato territorio e il loro grado di interazione reciproca.

A partire da queste considerazioni nel corso della ricerca sono stati individuati tre tipi di assetti di partecipazione che si possono collocare su un ideale continuum che va da un minore a un maggiore grado di presenza di forme di partecipazione strutturata e istituzionalmente organizzata, rispecchiando al contempo anche un grado di minore e maggiore coinvolgimento e partecipazione dei cittadini stranieri nei processi decisionali e nella sfera pubblica. Distinguiamo rispettivamente: l'assetto della partecipazione connessa ai servizi, quello della partecipazione civico-sociale e l'assetto della partecipazione formalizzata. Come avremo modo di vedere in seguito, questi assetti apportano il loro contributo ai processi di *cittadinizzazione* (Dassetto, Bastenier 1990) soprattutto per quanto concerne il riconoscimento degli stranieri nelle società locali e nelle reti di prossimità, e l'acquisizione da parte loro di strumenti per leggere i servizi presenti sul territorio ed entrarvi in relazione.

Questi assetti della partecipazione sono frutto di una classificazione analitica e non vanno considerati come puri. Essi sono piuttosto prevalenti, poiché in ogni assetto possono



convivere alcune pratiche, non mutualmente esclusive, presenti negli altri. L'elemento che li contraddistingue è la centralità di una particolare caratteristica che rappresenta l'architrave della dimensione partecipativa.



## LA PARTECIPAZIONE CONNESSA AI SERVIZI

L'assetto della partecipazione connessa ai servizi è attuato prevalentemente in piccoli Comuni o Unioni di Comuni, alcuni dei quali hanno anche sperimentato in passato l'esperienza della Consulta. Nel nostro caso si tratta dei Comuni di Zola Predosa, San Polo d'Enza (Unione Val d'Enza), Comune di Massa Lombarda (Unione dei Comuni della Bassa Romagna), Unione dei Comuni Rubicone e Mare. Questo assetto fa coincidere la partecipazione dei cittadini stranieri, in primo luogo, con il loro utilizzo di progettualità specificamente dedicate o la presenza ad eventi socio-culturali, talvolta pensati e/o organizzati assieme a loro. Si tratta di una idea di partecipazione mediata da servizi ed eventi che rispondono in maniera più o meno aderente ad alcuni bisogni espressi dai cittadini stranieri, interpretati in base alla capacità di ascolto e all'opzione politica dell'Ente locale.

Alla base di questo assetto vi è la constatazione da parte dell'Ente locale degli esiti positivi del processo di radicamento territoriale dei cittadini stranieri. Nel corso del tempo e grazie alla concomitanza di diversi fattori (tra gli altri il grado di apertura della comunità e delle istituzioni locali e il buon funzionamento del sistema scolastico) i cittadini stranieri avrebbero sviluppato un capitale sociale (Putnam 2000; Trigilia 2001) che non rimane chiuso e connotato alla dimensione comunitaria ma che riesce ad agire con un raggio d'azione più ampio. Essi avrebbero creato una rete di conoscenze e relazioni che, non solo rafforza le loro capacità individuali, ma permette un accesso più facile alle informazioni e alle istituzioni. Emerge in questo caso la dimensione di una cittadinanza locale (Ambrosini 2020) la quale, al di là della cittadinanza formalmente intesa, modella la vita concreta degli stranieri sulla base delle loro relazioni interpersonali e con le istituzioni. In definitiva i cittadini stranieri non parrebbero avere bisogno di contesti specifici dove vedere rappresentate le proprie esigenze ed istanze, perché avrebbero ormai acquisito l'abilità e il sapere necessario per negoziare direttamente con l'amministrazione al pari del resto della cittadinanza.<sup>21</sup> Una testimonianza dal territorio dell'Unione dei Comuni Rubicone e Mare sottolinea questo aspetto

*Non abbiamo praticato una via formale alla partecipazione. Però poi abbiamo cercato altre vie. E adesso non cerchiamo nemmeno di spingere perché non ti sembra il tempo adatto (...) Magari li aiuto se hanno delle difficoltà legate alla burocrazia ma se hanno un problema, un'esigenza sono loro che vanno dal Sindaco a chiedere, non ci sono più intermediazioni (...)* (Intervista 21)

Solitamente i servizi implementati, che possono essere ricondotti nell'alveo dell'*immigrant policy* (Balbo 2015), sono il frutto di una buona conoscenza del fenomeno migratorio e di come esso si declina nella specifica realtà comunale. Hanno la caratteristica di essere decentrati sul territorio, di avere delle scarse barriere all'ingresso che ne aumentano il grado di apertura e di essere animati da personale con un buon grado di conoscenze specifiche e professionalità. Nelle esperienze più avanzate i servizi acquistano uno spessore

<sup>21</sup> È possibile sostenere che il modello di partecipazione ai servizi tenda all'allargamento della "cittadinanza pratica" (Ambrosini 2020).



multidimensionale e trasversale. Infatti, essi sono rivolti a target differenti (corsi di alfabetizzazione o di conseguimento della patente di guida specificamente dedicati alle donne, servizi di orientamento scolastico per i minori stranieri, percorsi di formazione e consulenza agli insegnanti). Inoltre, se da una parte i destinatari diretti o indiretti sono i cittadini stranieri, dall'altra parte i beneficiari sono anche i membri dell'intera comunità locale. Si pensi ad esempio alle esternalità positive per tutta la comunità scolastica, che nei piccoli comuni è di centrale importanza, generate dalla formazione, consulenza e sostegno agli insegnanti che lavorano in contesti educativi fortemente multiculturali. L'intervista seguente riporta il caso dell'Unione dei Comuni Rubicone e Mare.

*Il nostro Centro di servizi è un centro aperto quindi le persone vengono a chiedere ad esempio se hanno bisogno di scrivere una lettera. Nel nostro Centro abbiamo tutta una serie di servizi che va dai corsi di lingua, incontri con le donne, lavoro di cura perché siamo partiti dalle assistenti familiari straniere, poi abbiamo costruito lo sportello intercultura per l'inserimento dei minori a scuola, orientamento, consulenza di insegnanti, ma in particolare cerchiamo di far sì che questo sia uno spazio aperto. Essendo un servizio su nove Comuni abbiamo cercato di andare a fare le attività nei vari Comuni. (Intervista 21)*

In alcuni casi l'idea di rappresentanza e partecipazione degli stranieri presente in questo assetto, ossia orientata e limitata all'ambito di progettualità, servizi ed eventi, è il precipitato dei mutamenti sociali descritti in precedenza, che hanno comportato per gli stranieri il raggiungimento di una porzione di rappresentanza politica attraverso il conseguimento della cittadinanza formale (più sotto riportiamo un caso nel Comune di Massa Lombarda).

I cittadini con background migratorio (non necessariamente rappresentanti della loro comunità) che hanno acquisito la cittadinanza, diventano sovente rappresentativi agli occhi dell'istituzione.<sup>22</sup> Questa rappresentatività, istituzionalmente attribuita, consente che le esigenze e il punto di vista di una fascia determinata di popolazione non rimangano confinati nella forma del "parere non vincolante", come avveniva con le Consulte, ma acquistino un peso politico maggiore perché divengono parte del processo decisionale generale.

*Il nostro consigliere di maggioranza è uno dei componenti del centro di cultura islamica ed è stato una persona che ha seguito fin dal 2011 alcune nostre iniziative a carattere interculturale. Tutte le volte che noi abbiamo bisogno di un confronto diretto con la comunità maghrebina noi facciamo riferimento a lui per pensare agli interventi anche in merito alle criticità sociali ed economiche che stiamo vivendo in questo momento. (Intervista 7)*

Nell'assetto della partecipazione connessa ai servizi l'Ente locale non si pone l'obiettivo di strutturare processi partecipativi stabili e significativi con associazioni e gruppi di cittadini stranieri formalmente riconosciuti. Queste forme associative non rappresentano un requisito imprescindibile di questa forma partecipativa, poiché la partecipazione come possibilità di accesso ai servizi è rivolta indistintamente alla collettività dei cittadini stranieri. Tuttavia, in alcune esperienze indagate (ad esempio l'Unione Comuni Rubicone e Mare) le

<sup>22</sup> Come evidenziato precedentemente, questa rappresentatività è fondata sull'assunto non verificabile per il quale il background migratorio coinciderebbe necessariamente con la conoscenza della comunità nazionale insediata sul territorio e con i suoi interessi.



amministrazioni locali hanno affiancato ai servizi offerti anche degli spazi non formalizzati di dialogo e hanno individuato degli interlocutori di riferimento in gruppi e associazioni, anche non formalmente costituite e iscritte ai registri comunali. Essi sono considerati rilevanti attori di mediazione culturale e linguistica: forniscono alle amministrazioni indicazioni circa lo stato dei vari gruppi nazionali e permettono al contempo la trasmissione ad essi di informazioni provenienti dal mondo istituzionale. La presenza di queste forme associative nelle occasioni di confronto può essere intermittente e discontinua, senza per questo precludere il proseguimento del dialogo con l'istituzione o la significatività degli incontri.

Tra le esperienze di partecipazione connessa ai servizi rientra anche quella di Novellara (ma solo in parte poiché presenta anche alcune caratteristiche tipiche dell'assetto della partecipazione formalizzata che descriveremo più avanti). Infatti, si tratta di un percorso partecipativo di lunga tradizione che si articola su: canali di comunicazione e confronto, attivazione di servizi specifici, promozione di eventi pubblici. Tuttavia, a differenza delle altre esperienze simili, in questo caso l'Ente locale ha un ruolo decisamente più rilevante (come avviene per le situazioni riconducibili all'assetto della partecipazione formalizzata) poiché nel corso del tempo ha reso gli spazi di comunicazione e confronto stabili e istituzionalmente riconosciuti. Infatti, il Comune cura il rapporto con le principali associazioni locali attraverso un tavolo istituzionale a cui vengono convocate prevalentemente le principali rappresentanze religiose delle comunità presenti sul territorio. Il tavolo viene generalmente convocato sei volte all'anno su proposta dell'amministrazione comunale e, a seconda dell'argomento trattato, la partecipazione si allarga anche ad altre associazioni locali interessate. Il tavolo ha lo scopo di incontrare e mettere in relazione le associazioni attorno alla finalità prevalente della realizzazione di eventi pubblici culturali. Accanto a questo spazio di confronto è presente anche il tavolo la Rosa dei Venti, dedicato ad un'utenza femminile (coinvolge donne di origine straniera e italiana oltre alle mediatrici culturali) che ha una dimensione ed è collegato con l'omonimo centro interculturale dedicato alle donne e attivo dal 2018.

Ritornando alle caratteristiche prevalenti dell'assetto della partecipazione connessa ai servizi possiamo evidenziare che generalmente l'amministrazione non instaura dei tavoli permanenti con le associazioni. Si costituiscono invece dei canali di comunicazione modulari che si ampliano e restringono a seconda di: urgenza e salienza delle questioni, volontà politica al dialogo e reciproca propensione all'ascolto. All'interno di questi canali la comunicazione appare fluida, mentre le capacità relazionali e comunicative dei singoli paiono centrali per ravvivare costantemente il dialogo.

L'attenzione dell'Ente locale è rivolta principalmente a promuovere l'utilizzazione dei servizi da parte dei cittadini stranieri e le associazioni sono un tramite importante per raggiungere questo scopo. Le amministrazioni locali hanno una conoscenza di superficie dell'universo associativo straniero a cui applicano delle politiche di sostegno indiretto, ad esempio assecondando proposte ed iniziative di carattere culturale. Gli eventi come feste, spettacoli, dove il cibo ha un ruolo centrale e predominante, sono momenti collettivi di conoscenza e scambio tra i cittadini stranieri e italiani e contribuiscono al processo di inclusione sociale creando e potenziando legami sociali tra gli individui. Inoltre la partecipazione ai servizi denota generalmente un carattere implicito e l'Ente locale non tende a comunicare la sua rilevanza all'esterno.



Le testimonianze che seguono, provenienti dalle esperienze dell'Unione Comuni Rubicone e Mare e dal Comune di Zola Predosa, raccontano questi aspetti.

*(...)Parecchi di loro sono divenuti cittadini, però non ci sono delle forme di partecipazione specifica, anche nei quartieri. Rispetto al network dei cittadini stranieri, convochiamo i rappresentanti delle due associazioni riconosciute e le persone più importanti dei vari gruppi informali, abbiamo un elenco di contatti che cambiano nel tempo, ma ti fanno da intermediazione tra noi e le comunità. Questi momenti di incontro dovremmo farli di prassi ogni due mesi ma in realtà dipende dalle situazioni che emergono. Questa è la forma che noi riconosciamo come più coinvolgente. (Intervista 21)*

*(...) altre realtà come quella dell'associazione Arca si è specializzata in corsi di lingua araba per i bambini dei soci. Con questa associazione sono stati creati dei momenti di sensibilizzazione della cittadinanza sulle tematiche legate all'immigrazione, abbiamo fatto una serie di iniziative molto belle: un pomeriggio di cibi dedicati ai diversi paesi. (Intervista 11)*

In alcune occasioni vengono attivati dei percorsi partecipativi *ad hoc* come nel caso degli interventi di pianificazione territoriale ed urbanistica, nei quali la partecipazione viene facilitata da apposite disposizioni normative regionali<sup>23</sup>. L'attivazione di percorsi partecipativi tematici rivolti alla cittadinanza a cui prendono parte anche i cittadini stranieri, è un elemento che accomuna, come si vedrà in seguito, la forma di partecipazione connessa ai servizi con l'assetto della partecipazione civico-sociale. In queste occasioni i migranti partecipano non in quanto tali ma in quanto abitanti di un'area geografica interessata ad esempio da interventi urbanistici e sono coinvolti assieme agli altri abitanti. La presenza di associazioni comunitarie non è in antitesi a quella dei singoli ma è considerata dal decisore pubblico un punto di riferimento necessario, per perseguire una più efficace partecipazione da parte dei cittadini stranieri.

L'esempio riportato qui sotto si riferisce all'esperienza dell'Unione Comuni Rubicone Mare.

*L'altro esempio di pratiche partecipative è quello che riguarda l'elaborazione di un piano urbanistico a seguito anche delle indicazioni regionali. Gli urbanisti che lavoravano su questo progetto in questo territorio ci hanno chiesto di coinvolgere i cittadini stranieri. E quindi sono stati coinvolti il centro islamico, l'associazione dei senegalesi ma anche delle persone significative, delle persone riconosciute. È stata una cosa che ha mobilitato perché c'erano persone che ponevano il problema abitativo del momento ma anche quelle che erano le proiezioni future. Il piano si sta ancora elaborando ma questo è stato uno dei momenti particolarmente incisivi in questo lavoro, senza avere niente di costituito. E così è stato scelto un tema, con persone che venivano da diverse comunità, donne e uomini, e poi è stata fatta una cosa ad hoc per le assistenti familiari e questo è un altro aspetto importante, rispetto all'abitare. Si va avanti più in questa modalità. (Intervista 21)*

Come messo in evidenza da alcune amministrazioni locali, questi processi partecipativi avvengono talvolta in tempi ristretti a causa di esigenze progettuali e di rendicontazione. Questa compressione, che potenzialmente potrebbe favorire la partecipazione, la rende invece un impegno gravoso, quasi una professione esercitata per un lasso di tempo limitato.

<sup>23</sup> Ci riferiamo ad esempio alla LR 24/2017 che disciplina i processi di "rigenerazione urbana".



Diventa quindi evidente la presenza dei filtri selettivi di partecipazione (Bifulco, De Leonardis 2005) che la rendono praticabile solo alle persone che possiedono delle risorse di accesso: competenza linguistica e culturale, esperienza, tempo liberato dal lavoro produttivo e riproduttivo.

*Ci sono delle tempistiche per sviluppare queste cose che si vanno a scontrare con la realtà: ci sono dei tempi molto molto stretti in cui sviluppare i progetti finanziati ma spesso le persone fanno fatica a stare dietro a questi ritmi perché può essere molto impegnativo da un punto di vista linguistico seguire tutto, anche aspetti tecnici complessi, incluse la mancanza di tempo per esigenze familiari e lavorative. (Intervista 8)*

*Inoltre, non puoi fare dei percorsi partecipativi concentrati in poco tempo e molto impegnativi dal punto di vista dell'impegno orario da parte dei partecipanti perché altrimenti diventa un lavoro, diventano delle cose parossistiche, da cittadini si fa molta fatica a conciliare il lavoro con quell'attività. (Intervista 10)*

Gli Enti locali in cui trova spazio l'assetto della partecipazione connessa ai servizi rimarcano che il sostegno a questo assetto passa necessariamente per una iniezione di risorse pubbliche verso lo sviluppo di servizi di welfare, che soddisfano i bisogni materiali di base, come ad esempio il diritto all'abitare o il diritto allo studio. È su queste basi che in contesti locali caratterizzati da bassa complessità sociale e prossimità relazionale nel rapporto con le istituzioni, si costituisce una comunità locale di abitanti fondata sulla fiducia, che a sua volta stimola la coesione e la partecipazione attiva alla vita sociale. Al contrario, come evidenziano i nostri intervistati, processi partecipativi sganciati dai bisogni materiali rischiano di riprodurre una partecipazione poco concreta, i cui beneficiari sono persone che possiedono già un buon capitale sociale e relazionale. Secondo gli amministratori locali le ricadute economiche occupazionali e sociali generate dalla crisi economica e ambientale vigente, necessitano di essere affrontate per quanto possibile senza lungaggini burocratiche e mediante risorse economiche indirizzate alla protezione sociale dei settori di popolazione più vulnerabili, per mitigare disuguaglianze e impoverimento.

*(...) da un punto di vista del processo partecipativo se la Regione sostenesse con più risorse, faccio per dire, la fragilità abitativa, io sarei più contenta, perché sicuramente sul mio territorio migliorerebbe assolutamente quello che è l'entusiasmo, perché poi queste persone si sentono parte di una comunità che ha le risorse per sostenerle (...). Ad esempio, delle 60 persone che erano in graduatoria nel bando affitti, solo due persone hanno ricevuto il contributo. Quindi io poi come faccio a dirti "Sì, presenta la domanda che poi eccetera eccetera" se poi il bando soddisfa le esigenze solo di due nuclei familiari, perché quelle sono le risorse che ho? Quindi se ci fossero più risorse da utilizzare per sostenere realmente (chi ha bisogno, ndr), ciò aiuterebbe a migliorare il dialogo, perché è da lì che si costruisce la partecipazione con la comunità e la condivisione delle risorse. Come Ente pubblico partecipiamo ai processi partecipativi e alle iniziative che vengono proposte. Poi noi come Ente pubblico partecipiamo ai processi partecipativi e alle iniziative che vengono proposte e questo ci può anche stare, ci sono alcuni progetti di partecipazione che hanno un senso, ma generalmente le persone che partecipano, che noi abbiamo coinvolto in questi processi partecipativi, sono quelle che avrebbero comunque già partecipato. (Intervista 8).*



## LA PARTECIPAZIONE CIVICO-SOCIALE

Questo assetto intende la partecipazione dei cittadini stranieri come un elemento dell'associazionismo e del volontariato locale. Essa quindi, sebbene riconosciuta nelle sue specificità, non è destinataria di un contenitore dedicato ma viene curata e rafforzata all'interno degli spazi partecipativi dove sono presenti anche altre realtà associative e di volontariato. Questo schema implementa la tendenza alla separazione tra partecipazione e rappresentanza dei cittadini stranieri poiché, mentre quest'ultima viene esercitata nelle consuete sedi decisionali grazie ad esempio all'elezione diretta di consiglieri comunali con background migratorio che hanno acquisito la cittadinanza italiana, la partecipazione diviene un'ulteriore articolazione del tessuto associativo esistente.

Inoltre, questo assetto è presente anche in Comuni o Unioni di Comuni dove in precedenza erano attive delle Consulte, in comuni di piccole o medie dimensioni che si affacciano per la prima volta al tema della partecipazione ma anche in Comuni più grandi che, sensibili ai cambiamenti che lo hanno interessato, hanno valorizzato maggiormente la dimensione associativa rispetto ad organismi di tipo consultivo.

Ne è un esempio il processo di dismissione della Consulta di Castelfranco Emilia raccontato da un intervistato

*Il Comune ha fatto un processo di allargamento della Consulta del volontariato e ha deciso di inglobare la Consulta dei Popoli nella Consulta del Volontariato che in teoria potrebbe essere anche una buona idea perché significa lavorare insieme, in sinergia. (Intervista 3)*

La partecipazione civico-sociale si genera spesso a partire dai propositi e dall'azione di singoli soggetti, i quali dalla loro posizione istituzionale mettono in marcia specifici processi partecipativi, basati su un'idea di piena inclusione sociale dei cittadini stranieri nella società non secondo una prospettiva assimilazionista ma attraverso una postura e una pratica di tipo interculturale. È il caso del Comune di Medicina, dove un consigliere comunale sta operando assieme all'Amministrazione per accrescere la partecipazione dei cittadini stranieri.

*Quando c'è stato il momento di fare le Consulte tematiche (Consulta sport, Consulta giovani, cultura eccetera), l'Amministrazione ha chiesto di fare una Consulta degli stranieri nel nostro Comune. Io fui contrario perché mi sembrava di perpetuare una ghettizzazione, attraverso la formazione di un gruppo che fosse confinato nell'essere di origine straniera; perché questa categorizzazione definisce totalmente queste persone: in quanto straniero devi far parte del gruppo degli stranieri anche nella Consulta tematica. Quindi per me la cosa migliore era invitare gli stranieri a far parte delle Consulte che già ci sono, senza costituirsi come gruppo di stranieri. Ovviamente la cosa non è semplice ma un tentativo è stato fatto. Ad oggi non sono molte le persone straniere che partecipano a queste Consulte, però nel tempo stanno aumentando e penso che questa conformazione stia in qualche modo cambiando anche l'approccio che ha l'Amministrazione rispetto al fenomeno della migrazione. Quello che ci proponiamo di fare è includere nelle richieste come cittadini, anche questo tipo di persone. (Intervista 2)*



I nostri intervistati hanno anche rimandato la complessità e talvolta la fatica di gestire una processualità dai tempi dilatati i cui risultati, in termini di aumento della partecipazione dei cittadini stranieri, qualche volta sono solo parziali o visibili dopo un lasso di tempo considerevole.<sup>24</sup> Occorre quindi, specialmente da parte dell'amministrazione che investe su questi processi, uno sguardo di lungo periodo.

L'assetto della partecipazione civico-sociale si costituisce certamente a partire dalla volontà politica dell'istituzione ma abbisogna anche di competenze relazionali da parte degli interlocutori pubblici e dei soggetti del terzo settore. Risultano fondamentali: la capacità comunicativa, la conoscenza degli universi culturali di riferimento, la conoscenza del territorio, la capacità di gestione del conflitto.

La partecipazione civico-sociale, inoltre, si poggia su una solida base di associazionismo locale, il quale tuttavia non è sufficiente al suo sviluppo. Infatti, inizialmente è necessario uno stimolo alla comunità locale ad avere uno sguardo più includente verso attori sociali, che ancora non conosce o verso i quali è addirittura diffidente. In questo quadro il ruolo dell'amministrazione si delinea principalmente come coordinamento non invasivo, una regia che indirizza un processo ma che non vuole determinare strettamente tutte le articolazioni. In particolare, gli attori pubblici esercitano due funzioni. La prima è la funzione di innesco: si creano le condizioni per l'avvio di relazioni di conoscenza reciproca, ad esempio, attraverso la realizzazione di eventi pubblici ed occasioni di incontro. La seconda è la funzione ponte, che sostanzialmente persegue il mantenimento delle relazioni instaurate e ne presidia il buon andamento attraverso un'opera di mediazione. In definitiva la pubblica amministrazione non è un semplice connettore ma regola il traffico comunicativo, media tra le diverse posizioni mettendo in pratica l'intercultura, formalizza i rapporti sociali non per strutturarli in contenitori definiti ma per portarli alla luce, conferendo loro riconoscimento e legittimità.

*Nel mio Comune ci sono molte associazioni e molte persone fanno attività extra lavorativa di volontariato. Quindi ho pensato che il volontariato è un elemento importante per far sì che queste comunità immigrate parlino di più, si facciano conoscere, conoscano quella autoctona. Negli spazi di volontariato si possono creare dei momenti di conoscenza personale. Perché nelle grandi città è scontato parlare di queste cose ma nei paesini niente affatto: ad esempio la comunità islamica è in città alle tavolate aperte alla cittadinanza ma nei paesini questo non avviene. Queste cose sono molto faticose da proporre, da avanzare, da praticare, quindi, l'obiettivo del volontariato è che si creino delle relazioni e che poi queste vadano avanti autonomamente. Per esempio, succede che "Primo binario", l'associazione che gestisce il centro culturale islamico, è fatta da una parte di giovani e da una parte di persone meno giovani. Recentemente i giovani dell'associazione hanno conosciuto un'altra associazione di coetanei attraverso l'evento pubblico che abbiamo organizzato come Amministrazione, e adesso queste due associazioni si incontrano, si parlano e organizzano cose assieme in autonomia senza che ci sia bisogno della presenza dell'Amministrazione (...) In generale penso che ci sia la necessità di una presenza istituzionale e in quell'occasione condividiamo pensieri, proposte e riflessioni. Ad esempio, si è discusso di dargli una sala più grande per le due principali*

<sup>24</sup> Un recente studio ha messo in evidenza l'influenza delle culture socio-politiche dei paesi di provenienza nel limitare in alcuni casi il grado di partecipazione dei cittadini stranieri in Italia (Allegrì, Mezzacapo, Monzani, Paltrinieri, Venturi 2017).



*celebrazioni islamiche, oppure metterli in relazione con il festival Barbarossa di rievocazione storica. Infatti, nonostante chiedessero da anni di avere una loro tenda in questa rievocazione storica, nessuno gli aveva mai risposto e noi invece cercheremo di dare uno spazio anche a loro. E questo fatto è molto importante per chi non conosce il tema delle migrazioni. Quindi il mio lavoro è fare da ponte tra l'Istituzione e queste comunità: formalizzare i rapporti, dirgli che esistono, riconoscerli, che hanno un ruolo, hanno un proprio potenziale, di coinvolgimento per dare un valore aggiunto. (Intervista 2)*

Come ogni configurazione sociale, anche questo assetto non è esente da storture o rischi di inefficacia, che sono sostanzialmente riconducibili alla dissipazione della componente immigrata nel generale volontariato locale. Si tratta di un rischio reale, anche nelle situazioni più attente e sensibili all'alterità, quando vengono date per scontate le dimensioni degli squilibri di potere derivanti dalla storica inclusione subalterna dei cittadini stranieri nella società di arrivo. Per contribuire ad evitare questa dispersione, l'istituzione deve assumere una chiara postura interculturale nell'interpretare il suo ruolo di monitoraggio e coordinamento, anche predisponendo adeguati percorsi di formazione. Ad esempio, quando l'esperienza della Consulta lascia il posto a forme di volontariato generale, il rischio è che con lo scioglimento della Consulta (forma aggregativa specifica) vada anche a disperdersi la diversità culturale rappresentata dalla componente immigrata, che in realtà è presente a prescindere dal contenitore di rappresentanza istituzionalmente determinato. Il primo racconto parla del territorio di Castelfranco Emilia, il secondo, si riferisce alla realtà della provincia bolognese.

*La Consulta del Volontariato è sempre andata avanti per la sua strada e le associazioni non sono mai state coinvolte fino a che il Comune non ci ha proprio detto che la Consulta degli Stranieri terminava le sue attività. L'intenzione di far confluire le associazioni straniere dentro la Consulta del Volontariato penso ci possa essere, non so nella pratica quanto possa essere realizzata se manca tutto il lavoro di raccordo, perché spesso le associazioni costituite da persone di cultura diversa dalla nostra hanno un gap culturale rispetto al tema del volontariato e di come si fa volontariato in Italia, quindi era importante che ci fosse un ruolo di raccordo di mediazione per favorire la partecipazione attiva dei vari rappresentanti (Intervista 3)*

*Può essere più interessante che un cittadino straniero faccia volontariato con qualche associazione italiana e in quel contesto possa sviscerare le sue caratteristiche, la propria diversità. Però nei vari rivoli poi non riesce a fare somma quindi io penso che ci voglia della adeguata formazione all'interculturalità in ogni caso. (Intervista 10)*

In contesti territoriali aventi un associazionismo ricco e vivace, la partecipazione interna alle associazioni appare molto fluida e soggetta a cambiamenti e sperimentazioni che in alcuni casi virano verso pratiche di gestione altamente democratica e inclusiva.<sup>25</sup> In precedenza abbiamo sottolineato l'importanza del tessuto associativo locale per lo sviluppo della partecipazione in chiave civico-sociale. Questo assetto appare più robusto e con una partecipazione attiva e crescente, in quei contesti locali in cui alcune realtà associative particolarmente vivaci sotto il profilo della mobilitazione politica, riescono a coinvolgere in specifici percorsi partecipativi i cittadini stranieri presenti sul territorio. In questi casi le

---

<sup>25</sup> Alcune importanti ricerche hanno messo in luce i processi di autoorganizzazione delle associazioni di immigrati (Mantovan 2007) e il loro rapporto con le Amministrazioni pubbliche (Marques, Santos 2004).



mobilitazioni solidaristiche su questioni relative all'immigrazione si intrecciano con forme di cittadinanza locale, incentrate sul consenso e la collaborazione con gli altri cittadini (Ambrosini 2020).

*Partecipare da noi è molto semplice perché la partecipazione è molto orizzontale. Ogni lunedì facciamo la nostra assemblea tra tutte le persone che collaborano con noi e in quella sede prendiamo tutte le nostre decisioni insieme. La partecipazione ai nostri progetti è aperta a tutti. Anche all'interno di casa nuova Don Andrea Gallo facciamo un'assemblea settimanale che è obbligatoria per gli abitanti della casa ma è aperta anche all'esterno così noi discutiamo e mettiamo assieme le varie parti per andare avanti con i nostri progetti. (Intervista 14)*

L'intervista precedente racconta di quanto è avvenuto nell'area del parco Marecchia (Comune di Rimini) dove l'incontro tra un'associazione di attivisti e gruppi di cittadini stranieri e il loro successivo rapportarsi con l'Amministrazione comunale ha prodotto un interessante processo di riqualificazione urbana. Esso inizia in maniera del tutto autogestita e autonoma nel dicembre 2015 con la nascita della casa di accoglienza autogestita per persone senz'atetto Casa Don Gallo. Partendo dal tema del diritto all'abitare gli attivisti e simpatizzanti del Network di Casa Madiba, insieme ai primi abitanti della casa, hanno iniziato a sviluppare questo progetto di riqualificazione urbana dal basso. Questo percorso si è sviluppato anche grazie a risorse pubbliche provenienti dal progetto FAMI<sup>26</sup> attraverso la progettualità del Community Lab. Quest'ultima ha supportato un percorso partecipato, prevedendo il coinvolgimento attivo della cittadinanza, dei membri delle associazioni di migranti e dei gruppi di migranti presenti nell'area del Parco. Tale percorso era finalizzato a rendere nuovamente fruibile un'area del Parco Marecchia e a riqualificare gli spazi in cui si verificano fenomeni di disagio e devianza sociale, ponendo le basi per ulteriori percorsi di sviluppo di co-progettazione urbana.<sup>27</sup> Un protagonista di questa esperienza racconta:

*Io penso che sia importante partecipare a questi processi partecipativi perché è vero che noi siamo stranieri, ma in questo momento noi stiamo vivendo su un territorio che ci ha dato la possibilità di stare, di vivere in questo territorio. Anche se non abbiamo la cittadinanza, abbiamo comunque la possibilità di vivere in questo territorio che consideriamo la nostra casa, quindi è importante che noi non viviamo questo territorio come gente di passaggio, dal momento in cui viviamo qua ci sentiamo italiani.*

*(...) partecipare vuol dire collaborare e fare rete. Ad esempio, qui al parco Marecchia abbiamo un pezzo di terra, non è tanto grande. Questo spazio noi lo utilizziamo per fare qualcosa: lo coltiviamo per sostenere le spese di casa Don Andrea Gallo. Noi viviamo qui e vivendo qui controlliamo gli spazi che sono attorno, e con la nostra presenza siamo un presidio per evitare che si sviluppino situazioni che non vanno bene, per la città e per i cittadini. (Intervista 14 b)*

Come emerge da questa intervista gli individui, possono tentare di negoziare il loro rapporto con il contesto locale producendo forme di cittadinanza che sono frutto proprio di questa negoziazione. La cittadinanza diventa in questo caso una "cittadinanza vissuta (...)

<sup>26</sup> Si tratta di attività avviate all'interno del Progetto Casper II Prog. 2350 - Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 – Azione 4 dedicato al tema dell'abitazione e del rapporto con le comunità migranti nei territori e quartieri delle città della Regione.

<sup>27</sup> Dal 2018 il percorso Madi Marecchia è rientrato all'interno della programmazione del Piano di zona per la salute e il benessere sociale 2018-2020.



soggettivamente sentita, interpretata e praticata dalle persone nel contesto in cui vivono, in determinate circostanze biografiche, sociali e anche spaziali” (Ambrosini 2020:125)

Un altro protagonista sottolinea come durante questo percorso partecipativo gli attori sociali, individuali e collettivi si siano confrontati direttamente ed esplicitamente con l’Ente locale, non esulando dal conflitto. Essi quindi si costruiscono come cittadini attraverso pratiche effettive di esercizio di cittadinanza e ne rimarkano la distanza, anche in maniera provocatoria, con lo status legale di cittadino (Nielsen 2008).

*Un altro principio che volevo sottolineare è quello dei bisogni, cioè è inutile che creiamo strutture, degli uffici, delle risposte senza sapere bene quali sono i bisogni a cui rispondere. Occorre partire dai bisogni a qualsiasi livello. Poi partendo dai bisogni si dà risposta ai bisogni, non viceversa. Il nostro obiettivo è quello di realizzare un esempio per la società; perciò, in un certo momento abbiamo detto: “Dobbiamo collaborare con le istituzioni”. Il Comune, quindi, non è nemico anche se in alcuni momenti siamo stati in conflitto, dobbiamo collaborare con loro. Solo che non vogliamo un rapporto gerarchizzato ma una collaborazione dove ognuno porta un apporto positivo nei confronti dell’altro. E l’Amministrazione secondo noi dovrebbe sostenere, aiutare questi processi che vengono dal basso. Il progetto lo abbiamo allargato in modo che includesse anche le istituzioni, in modo che sia utile anche per le istituzioni. Cerchiamo di mettere assieme diversi livelli ad esempio urbanistica e sociale che sono molto intrecciati, attraverso questo progetto si vuole anche mettere in comunicazione questi settori diversi. (Intervista 14)*

Le tendenze che più sopra descritte si danno laddove il territorio e le istituzioni che lo governano permettono e mantengono un clima di confronto e dialogo, favorendo il nascere e svilupparsi di esperienze partecipative. Quando l’ente pubblico orienta le risorse economiche (provenienti ad esempio da bandi pubblici) verso progettualità che tengono in considerazione, in primo luogo, le esigenze e i bisogni provenienti dal territorio (attraverso l’ascolto delle valutazioni e istanze delle forme associative formali e informali), si genera un effetto di rinforzo reciproco. Infatti, le componenti della società civile (immigrata e autoctona) che godono dei benefici derivanti dagli interventi sociali dedicati, a loro volta stimolano l’Ente locale ad impegnarsi maggiormente in politiche che siano da una parte inclusive per gli immigrati, dall’altra a vantaggio di tutta la cittadinanza. Condizione necessaria perché si avvii e si mantenga questo circolo virtuoso è ovviamente la volontà politica dell’Istituzione ma anche l’attenzione alla continuità dei processi partecipativi, che consente la capitalizzazione dei risultati raggiunti ed evita la dispersione di risorse pubbliche.

Inoltre, questo tipo di impianto partecipativo, incentrato sul reciproco riconoscimento, sul confronto e talvolta anche su un conflitto generativo, porta benefici all’interno della stessa istituzione, innescando processi autoriflessivi che possono favorire ampliamento di conoscenza, innovazione e cambiamento organizzativo. Qui di seguito riportiamo il punto di vista istituzionale dell’esperienza.

*Quello che mi sono portato a casa da questo processo di partecipazione sono delle relazioni importanti con gli altri colleghi degli altri settori, ad esempio nel settore sociale che non conoscevo, e con alcuni membri più attivi dell’associazione. Anche il fatto di riuscire a pensare un luogo con le dinamiche sociali che lo attraversano e anche immaginare quali sviluppi questi legami sociali che ci sono passano da quel*



*luogo sia in termini di un punto di vista professionale lavorativo oltre che personale. Molte persone si sono spese per questo percorso e il mio auspicio è che l'Amministrazione raccolga le istanze che sono emerse. (Intervista 5)*

Le esperienze riconducibili all'assetto della partecipazione civico-sociale convergono anche per le richieste che rivolgono all'ente regionale. Ad essa viene chiesto primariamente un costante sostegno di tipo tecnico che produca nelle amministrazioni locali *expertise* sui fenomeni migratori e sull'intercultura. A detta di diversi intervistati, tale sostegno si dovrebbe tradurre non solo in momenti di formazione di carattere generale ma anche in attività continuative di consulenza e, laddove possibile, soprattutto nell'ampliamento dell'organico interno con personale formato e preparato nella gestione della complessità rappresentata dal fenomeno migratorio e dalla sua evoluzione.

*La Regione potrebbe darci un grande aiuto, ad esempio fornendo la consulenza di professionisti esperti sulle tematiche della migrazione, e non lasciare che queste vengano affrontate in maniera "amatoriale". Troppo spesso è così, perché il tema del sociale è il tema che spesso si fa un po' così, con il cuore. Queste invece sono tematiche che richiedono professionalità e competenza, perché se no rischi di fare più danni che altro. Quindi l'idea che ci possano essere dei fondi della Regione che vanno a sostenere consulenze competenti ai Comuni che non hanno chiaramente questo tipo di competenze tra i loro organici, penso sia la base per costruire qualcosa. (Intervista 2)*



## LA PARTECIPAZIONE FORMALIZZATA

L'assetto della partecipazione formalizzata prende le mosse in alcuni casi dall'impianto originario delle Consulte, per arrivare ad esiti anche molto differenti tra loro ma accomunati da alcune caratteristiche: attenzione alla rappresentanza (in particolare nelle Consulte), esplicita iniziativa pubblica, marcata regia organizzativa istituzionale, partecipazione contenuta in ambienti istituzionalmente definiti e regolamentati, risorse economiche e supporto tecnico dedicati. Questo assetto si riscontra prevalentemente in Comuni capoluogo (Parma, Ravenna, Bologna) o in Unioni di Comuni (Unione Terre d'Argine).

Le Consulte attualmente attive (Parma, Unione Terre d'Argine, Portomaggiore), che attraversano o hanno attraversato una fase di ristrutturazione, si caratterizzano per un tentativo di incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri. Tale proposito viene formalmente sancito mediante delle modifiche ai regolamenti oppure attraverso l'opera di mediazione dei coordinatori delle Consulte. Queste ultime tendono a coltivare un'idea di rappresentanza dei cittadini stranieri (comunitari o non comunitari) rimodulata sulla base dei cambiamenti, precedentemente esposti, che le hanno interessate negli ultimi anni.<sup>28</sup>

Accanto alle Consulte troviamo degli organismi partecipativi dai tratti maggiormente innovativi (Assemblea R.I.T.I., Fondazione Mondinsieme) che, declinandosi in forme organizzative e di gestione pubblica anche molto differenti tra loro, si contraddistinguono tutti per il proposito di rendere rappresentativa non tanto la componente immigrata presente nella comunità locale quanto piuttosto la dimensione interculturale di quest'ultima. Tali organismi partecipativi hanno delle strutture organizzative talvolta complesse e rivelano altresì delle robuste connessioni sia con la società civile sia con l'amministrazione pubblica (di cui sono espressione), andando ad influire sulla ideazione e implementazione delle *immigrants policy*.

Le Consulte individuate nella nostra ricerca non si formano su base elettiva ma predispongono criteri di selezione (candidature socialmente riconosciute e sostenute, associazioni formalmente iscritte ai registri comunali) a tutela della trasparenza e del proprio corretto funzionamento. Esse si incontrano nel tentativo di allargare la base di rappresentanza, non con il fine di migliorare la rappresentatività interna ma per ampliare la partecipazione dei cittadini stranieri residenti. Per raggiungere lo scopo, questi organismi allargano le opportunità di accesso fondamentalmente attraverso due strade. La prima, ordine formale, avviene attraverso la modifica in senso meno restrittivo dei criteri di selezione.

La Consulta di Parma, ad esempio, ha variato il proprio regolamento per permettere ad un maggior numero di associazioni di partecipare, cercando di attrarre anche i gruppi informali composti prevalentemente da giovani. Nelle intenzioni dell'Amministrazione locale la Consulta si configura come un organismo che si inserisce, limitatamente alle sue prerogative, nell'amministrazione del potere politico. Essa inoltre rimane un organismo con

---

<sup>28</sup> Inoltre, quando la Consulta è considerata come un uno strumento che facilita la gestione del fenomeno migratorio (Portomaggiore), al suo interno è presente anche la componente autoctona di matrice istituzionale.



funzione di rappresentanza, che tuttavia travalica gli stretti confini dell'appartenenza nazionale. È opportuno evidenziare come questa strategia di fortificazione dell'organismo consultivo punti altresì a creare una rete di relazioni con il tessuto associativo locale, per evitare il pericolo di ghettizzazione che, a detta di diversi intervistati, ha interessato le passate Consulte. La connessione con le associazioni locali è un elemento trasversale che accomuna gli assetti della partecipazione formalizzata e di quella civico-sociale.

*L'idea della Consulta è che attraverso il consigliere o la consigliera aggiunta si vuole far parte di un organismo di governo, anzi del primo organismo di governo della città, ossia il Consiglio Comunale che è il più importante; poi è chiaro che la figura aggiunta non ha diritto di voto, non è votata dalla cittadinanza, è in un'altra posizione. Però l'idea è che lì si possa esercitare comunque potere politico e pubblico (...). Con questo nuovo regolamento ci rivolgeremo oltre che alle associazioni di stranieri anche alle associazioni tout court della città che abbiano al loro interno rappresentanti con queste caratteristiche: stranieri anche extra UE, quindi con l'idea di fare più di rete con il sistema associativo (...). Perché comunque è presente un sistema associativo e una Consulta fatta come facevamo in precedenza portava alla divisione mentre noi vogliamo unire perché la nostra idea è che si riesca ad includere cittadini stranieri, anche attraverso la Consulta, anche nel sistema associativo locale. Questo è un tentativo, diciamo che la rappresentanza all'interno deve essere sempre quella: cittadini e stranieri o cittadini extra Ue che però potrebbero non appartenere all'associazione nazionale ma invece sono cittadini attivi perché fanno parte di altre associazioni. L'altra cosa che abbiamo fatto, secondo noi interessante è quella di includere associazioni studentesche e anche i gruppi informali soprattutto di giovani. (Intervista 4)*

La seconda strada si costruisce attraverso delle pratiche di reclutamento, basate sulla lettura del contesto locale e sull'instaurazione di relazioni di prossimità che stimolino conoscenza e incontro. Le azioni di reclutamento hanno come perno la figura di coordinamento, sovente il segretario della Consulta, che sovrintende alle attività dell'organismo. Egli ha la funzione di favorire la comunicazione interna (tra i componenti) ed esterna sia verso l'Amministrazione, di cui è un principale riferimento, sia verso la cittadinanza e in particolare le associazioni di volontariato e di terzo settore, predisponendo iniziative che stimolino conoscenza e incontro.

Come in precedenza, la fascia giovanile diventa il target privilegiato per l'allargamento della partecipazione. I motivi di questa scelta non sono solamente di ordine contingente, ad esempio più tempo da dedicare alle attività di volontariato, essendo meno vincolati da impegni lavorativi e di gestione familiare. Ai giovani, infatti, si attribuiscono maggiori capacità di muoversi tra distinti universi culturali, di gestione di codici comunicativi diversi e di maggiore conoscenza della società di arrivo, in cui sono nati e/o cresciuti. Questi attributi contribuiscono a significare la partecipazione come un terreno comune di incontro e favoriscono un allineamento con il livello di partecipazione degli autoctoni il quale, come sottolineano tutti gli intervistati, rimane comunque da migliorare e va stimolato anche mediante lo strumento dei "Patti di Collaborazione" tra amministrazione e realtà del terzo settore.

*Quello su cui ci stiamo interrogando è di allargare la platea degli aderenti alla Consulta, perché per adesso siamo intorno ai 40 aderenti che rappresentano sia associazioni che gruppi informali. Sto contattando dei potenziali nuovi membri*



*soprattutto giovani. (...) È più facile riuscire a motivare e spiegare l'importanza dell'impegno nel volontariato ai ragazzi più giovani, perché l'adulto di origine straniera è ancora abituato a questo: il Comune ci dà questo tipo di servizio, tu sei pagato per questo, ci devi fare questo. C'è una mentalità più assistenziale. Invece per i giovani non è più così. Una delle frasi che dicono spesso i ragazzi è: "I nostri genitori si sono dovuti impegnare per dimostrare di voler essere dei bravi cittadini, di volersi integrare; a noi questo ragionamento non va più, perché noi siamo già integrati, parliamo benissimo la lingua, conosciamo la Costituzione italiana, frequentiamo l'università, siamo già integrati, quello che invece tocca a noi fare adesso è: partecipare". (...) I ragazzi più giovani hanno voglia, si impegnano pur con tutti i limiti e le difficoltà che si porta dietro il mondo giovanile, perché magari sono incostanti, ma quando c'è uno dietro che li guida, le cose si fanno e sono molto interessanti. Tant'è che gli ultimi eventi organizzati sono nati a partire da idee e stimoli dei più giovani. (Intervista 1)*

Un'ulteriore funzione delle Consulte che viene valorizzata è di tipo organizzativo e comunicativo. Infatti la Consulta diviene uno strumento con cui l'amministrazione locale riesce a raggiungere i cittadini stranieri presenti sul territorio, per trasmettere informazioni e disposizioni inerenti l'attività amministrativa in generale; media le difficoltà di convivenza, soprattutto in situazioni dove sono presenti forme di disagio sociale; gestisce dinamiche migratorie nel territorio anche attraverso momenti di confronto e dialogo che coinvolgono sia la rappresentanza dei cittadini stranieri, sia Agenzie pubbliche (di controllo sociale, sanitarie, educative) in base alle questioni specifiche oggetto di discussione.

Queste particolarità sono descritte nell'intervista seguente riferita all'esperienza del Comune di Portomaggiore.

*La Consulta, anche grazie all'utilizzo di alcuni mediatori che ci aiutano per la comprensione della lingua, ci aiuta a far capire il senso delle ordinanze che poi viene trasmesso all'interno delle comunità presenti, perché i rappresentanti si fanno portatori rispetto alla singola comunità di appartenenza. (...) Le attività portate avanti nel corso degli anni sono state le visite domiciliari in cui rappresentanti della Consulta, i rappresentanti della comunità straniera di riferimento, andavano a trovare i cittadini e a verificare situazioni particolari risolvendo situazioni di difficile convivenza in cui erano coinvolte anche le forze dell'ordine e altri condomini. (Intervista 20)*

Dalla nostra ricerca emerge anche il vasto tema del rapporto tra organismi rappresentativi ed istituzione locale. Le Consulte attive e in buona salute riescono ad avere una postura genuinamente dialogica e ad avere un rapporto franco e diretto con l'Ente locale.

Le testimonianze raccolte raccontano un complesso sistema di relazioni che in questa sede risulta difficoltoso definire precisamente. Ciononostante, è possibile individuare due condizioni che contribuiscono a strutturare questo rapporto. La prima è la volontà politica da parte dell'istituzione di creare, mantenere e migliorare l'organismo rappresentativo, riconoscendogli legittimità e *agency* e accettando che possa costituire una sede di confronto autentico. La seconda consiste nella capacità dei componenti della Consulta di rappresentare le istanze e le esigenze dei cittadini di origine straniera e di quella parte del corpo sociale locale più marcatamente interculturale. La prima testimonianza riportata è di un ex membro di una Consulta a livello provinciale, la seconda riguarda invece la Consulta di Castelfranco Emilia.



*Le Consulte dipendono dall'interesse politico dell'istituzione che le crea e anche dalla capacità dei rappresentanti stessi perché se loro sono abili a mettere sul tavolo tante tematiche, avanzare proposte, sollecitano le istituzioni a svolgere adeguatamente il loro compito, il loro ruolo è questo. È un'assemblea di persone che in qualche modo deve stimolare, e quando necessario, sfidare l'istituzione. (Intervista 18)*

*(...)Siamo considerati un organo comunale ma pensiamo in autonomia anche se collaboriamo con il Comune. Siamo in linea con il Comune perché non possiamo andare fuori dalle regole, neanche attuare diversamente dal Comune. Se l'Amministrazione vuole fare una cosa, soprattutto se riguarda i nuovi cittadini, andiamo in Consulta, discutiamo una proposta, poi andiamo in Consiglio, proponiamo e infine cerchiamo di arrivare a un punto comune. In base al regolamento della Consulta abbiamo diritto di essere presenti nel Consiglio Comunale (...). Quando c'è un tema che riguarda i nuovi cittadini, interveniamo, diciamo la nostra, analizziamo bene la questione e andiamo al Consiglio Comunale con una proposta e la proponiamo e poi difendiamo la nostra proposta. Poi non sempre tutto quello che proponiamo riusciamo a farlo. (Intervista 17)*

Come abbiamo avuto modo di mettere in evidenza precedentemente, la forma organizzativa degli organismi di rappresentanza, anche se formalmente sancita dall'amministrazione locale, non è un requisito sufficiente perché si verifichi una collaborazione fruttuosa. Se manca la volontà politica di riconoscere questi organismi come sedi di partecipazione e di confronto necessarie alla comprensione del fenomeno migratorio, si genera un significativo logoramento della partecipazione, il quale alimenta sfiducia verso le istituzioni e aumenta l'isolamento e la distanza tra gruppi sociali. Talvolta i processi partecipativi non sono sostenuti a causa di storture e lungaggini di ordine burocratico che, creando un disallineamento tra aspettative e riscontri,<sup>29</sup> non permettono la concretizzazione di proposte e azioni di stampo interculturale. In altre occasioni è il cambio di amministrazione a mettere a rischio il buon esito di un percorso partecipativo. In entrambi i casi la frustrazione e lo scoraggiamento che si generano, rendono repentino e difficilmente recuperabile il calo di partecipazione, sia interno a queste esperienze, sia generale nella comunità locale.

D'altronde uno sguardo alle esperienze rappresentative maggiormente strutturate mette in luce alcuni aspetti critici, i quali raccontano come la partecipazione sia una dimensione estremamente delicata che ha bisogno di una costante cura e manutenzione, poiché essa non è esente dalle dinamiche strutturali di ordine generale quali disuguaglianze sociali e di genere.

Anche sul versante dei partecipanti, praticare la partecipazione richiede un grande sforzo, specialmente per i cittadini stranieri. Essi, a differenza degli autoctoni per cui la partecipazione può essere interpretata come un'opzione fondata su una scelta valoriale non necessaria a confermare la cittadinanza, sono disposti a sacrificare tempo di vita alla partecipazione perché la considerano una via per ridurre lo scarto tra cittadinanza praticata e cittadinanza formale. Se le istituzioni da una parte valorizzano gli slanci partecipativi dei

---

<sup>29</sup> Un'analisi critica dei processi partecipativi (Boarelli 2018) mette in evidenza la discrasia tra effettività dell'esercizio del potere partecipativo da parte dei cittadini, anche in relazione alla porzione di bilancio pubblico destinata ad essere gestita tramite la partecipazione, e la narrazione proposta dalle Amministrazioni locali.



cittadini stranieri, dall'altra parte tendono a dare per scontato il sacrificio che sottende la loro partecipazione, rendendo più marcate le diseguaglianze sociali presenti. Così racconta un ex membro di una Consulta.

*Tanti stranieri per avere la rappresentanza politica occupano il proprio tempo libero, io ho usato le mie ferie per partecipare alla Consulta e agli altri i momenti istituzionali. Alla fine dopo 3-4 anni non avevo più ferie, e prendevo dei giorni non retribuiti (Intervista 18)*

Il focus all'interno degli organismi rappresentativi mette in luce anche le disuguaglianze di partecipazione fondate sulle differenze di genere. Le donne, sebbene siano presenti in un numero significativo sia nelle associazioni di cittadini stranieri, sia negli organismi di tipo consultivo, devono scontare delle barriere di accesso molto importanti. Queste ultime si riferiscono a due ordini di problemi, che in parte influiscono anche sulla partecipazione anche delle donne italiane, generati dall'impianto patriarcale delle società di origine e di arrivo. Il primo riguarda la loro doppia presenza (Balbo 1978) nel lavoro produttivo e riproduttivo, che necessariamente rende scarso il tempo libero a disposizione. Il secondo concerne i pregiudizi di ordine culturale presenti all'interno del proprio gruppo di appartenenza, che alimentano la diffidenza verso le esperienze di partecipazione, come è stato riscontrato anche in altri studi (Allegri et. al. 2017).

Questa diffidenza non riguarda solamente le donne poiché, come evidenziano alcuni intervistati, le Consulte vengono talvolta interpretate dai rappresentati, come dei luoghi che "alienano" il migrante in quanto gli chiedono adesione e fedeltà in cambio di un riconoscimento formale che evidentemente lo Stato non riesce o non vuole garantire a livello generale.

*Io tante volte ho detto alle istituzioni: "Guardate che all'interno della Consulta ci sono delle donne che hanno delle cose importanti da dire e voi non potete ignorarlo". Questo ancora di più se consideri i problemi con i loro gruppi esterni. Una delle frasi che mi hanno sempre detto: "Guarda che all'interno del mio gruppo stesso (di connazionali, ndr) ci guardano male, cioè noi non siamo quelle benévolute perché siamo sempre quelle che si sono un po' ribellate, quelle che sono uscite fuori dalle regole, quelle che le regole le hanno messe in discussione". (...)*

*Ma questa situazione non riguarda solo le donne riguarda anche gli uomini: io ho un amico indiano che dice: "Io voglio anche venire alla Consulta ma poi passo per lavativo, mi dice" tu non hai niente da fare e vai perdere del tempo". E questa è una nota dolente. Chi partecipa alla Consulta viene visto malamente e gli si dice: "Dopo diventi un alleato del Comune, lo fai per interesse tuo così ti danno la cittadinanza italiana". (Intervista 1)*

I nostri intervistati sottolineano che questi aspetti si sono ulteriormente esacerbati durante il periodo pandemico con l'isolamento e le restrizioni alla mobilità e alle relazioni sociali, oltre che con il repentino peggioramento delle condizioni materiali di vita che ha colpito in particolare la fascia della popolazione più vulnerabile in cui sono cospicuamente presenti gli stranieri.<sup>30</sup> Come in molti altri contesti assembleari e di gruppo le occasioni di incontro

---

<sup>30</sup> Inoltre, come messo in evidenza nel XXVII rapporto sulle migrazioni curato dalla fondazione Ismu "La pandemia ha accentuato la vulnerabilità della popolazione con background migratorio, già strutturalmente svantaggiata rispetto a quella italiana".



sono cessate soprattutto nel primo periodo di emergenza sanitaria, in seguito si sono diradate e sono diventate virtuali, attualmente mantengono in genere una forma mista tra presenza fisica e virtuale. Sebbene in alcuni casi la possibilità di connessione da remoto abbia addirittura favorito la continuità della presenza, la dimensione virtuale ha generalmente penalizzato la partecipazione dei cittadini stranieri, mettendo in luce le disuguaglianze di ordine materiale che li riguardano. Essi, infatti, specialmente in un primo periodo, hanno sofferto la mancanza di dispositivi elettronici, connessione internet, spazi adeguati per partecipare ai momenti assembleari.

Tuttavia, in questo arco temporale caratterizzato da una vistosa caduta delle interazioni sociali, si sono generati esiti significativi nella relazione tra cittadini stranieri e comunità locale. Dai racconti dei nostri intervistati emerge infatti come nei momenti di maggiore difficoltà singoli o gruppi di cittadini stranieri hanno avuto un ruolo centrale nell'attivare e gestire meccanismi di solidarietà e di mutuo aiuto che hanno interessato la cittadinanza in generale.

*Durante il periodo del lockdown le associazioni che si incontravano hanno dovuto sospendere i loro incontri ma hanno avuto idee interessanti per continuare a lavorare e soprattutto per poter dare una mano ad altre persone straniere e italiane nella diffusione delle informazioni. Quindi c'è stato un lavoro di informazione molto importante e c'è stata una bellissima collaborazione con la Casa della Salute, in particolare con il Consultorio per cui le associazioni straniere hanno elaborato dei video su informazioni che venivano date dagli esperti del consultorio e tradotte dalle varie lingue delle principali comunità straniere sul territorio. Alcune associazioni straniere hanno partecipato direttamente all'erogazione dei pacchi alimentari con il Comune, andavano fisicamente con i furgoni casa per casa portare i pacchi alimentari durante la pandemia. C'è stata veramente una partecipazione molto ampia, quasi una riattivazione di associazioni che erano un pochino più dormienti prima della pandemia (Intervista 3)*

Il clima collaborativo ha riguardato anche il rapporto con le istituzioni e si è protratto e consolidato anche nelle fasi successive, come quella della campagna vaccinale, valorizzando in specifico il ruolo e le capacità di mediazione linguistico culturale dei cittadini stranieri e delle loro associazioni. L'atteggiamento solidaristico dei cittadini stranieri è stato apprezzato dalle Istituzioni locali che ne hanno evidenziato l'alto valore sociale e hanno dato luogo ad un riconoscimento esplicito e pubblico dei gruppi e delle associazioni presenti sul territorio. Inoltre, queste attività di stampo solidaristico hanno creato nuovi legami sociali con la comunità locale, incentivato la collaborazione tra associazioni di stranieri e associazioni autoctone e stimolato la mobilitazione e l'attività all'interno delle stesse associazioni.

*(...) C'è stata una forte azione di beneficenza da parte delle associazioni. Che il Sindaco ringraziasse la comunità nigeriana, piuttosto che la comunità cinese, piuttosto che altre comunità ha creato una condizione di riconoscimento e di contrasto ad atteggiamenti discriminatori (Intervista 6)*

Le criticità appena menzionate, così come i tratti più consolidati e positivi della partecipazione dei cittadini stranieri, non prescindono dalla forma in cui essa viene organizzata e si riscontrano non solo nelle Consulte ma anche in organismi rappresentativi, che hanno sperimentato nuove forme organizzative e di gestione.



Le conformazioni organizzative più innovative in termini di partecipazione, sia quelle di tipo assembleare (Ravenna e Reggio Emilia), sia quelle di tipo laboratoriale (Bologna) tendono ad esplicitare ulteriormente le nuove tendenze presenti all'interno delle Consulte riformate, potenziando in particolare l'apertura verso l'esterno e la connessione con il tessuto associativo e con l'amministrazione locale. Esse inoltre poggiano tutte su un contesto locale caratterizzato principalmente dalla presenza di servizi dedicati e di un associazionismo immigrato di lungo corso, sostenuto dalla presenza di diverse associazioni pro-migranti che emergono da comunità locali già fortemente orientate all'associazionismo e alla partecipazione.

Rispetto al grado di apertura verso l'esterno e alla conseguente facilità con cui è possibile accedere al percorso di partecipazione, R.I.T.I. l'assemblea interculturale del Comune di Ravenna rappresenta un esempio significativo<sup>31</sup>.

*Con questo tipo di esperienza si è deciso di dare spazio ad una più grande pluralità all'interno dell'assemblea. Può entrare a fare parte dell'assemblea chiunque abbia più di 16 anni, abbia sostanzialmente il domicilio a Ravenna e sia regolarmente soggiornante. Il regolamento si è scelto di non vincolarlo alla residenza perché spesso a Ravenna possono stare per qualche anno anche gli studenti che non decidono di prendere la residenza a Ravenna, ma ciononostante potrebbero essere comunque interessati a partecipare, a dare il proprio contributo. E questo succede, sia agli stranieri che agli italiani che frequentano l'Università, partecipano ai gruppi che si creano per organizzare il Festival delle culture, lavorano alla redazione dei nostri giornali. E ovviamente l'assemblea per tanti cittadini italiani vuole essere innanzitutto un luogo di interlocuzione tra i cittadini, innanzitutto un luogo di incontro tra cittadini e cittadine che vivono a Ravenna, indipendentemente da quale sia la loro cittadinanza: il punto di interesse comune è vivere a Ravenna (...) La partecipazione all'assemblea è fatta sulla base di autocandidatura: tutte le persone che decidono di partecipare all'assemblea è sufficiente che inviino un modulo che è presente sul sito del Comune e facciano richiesta di aderire all'assemblea. Ogni tre mesi gli elenchi vengono aggiornati e quindi possono entrare persone nuove. (Intervista 16)*

Come si evince dall'intervista, l'accessibilità sembra essere il perno su cui si costruiscono le pratiche di partecipazione. L'ampiezza dei criteri di accesso, che dissolvono il limite del riconoscimento formale di associazioni o gruppi, oppure della cittadinanza, rappresenta una caratteristica peculiare di questa esperienza partecipativa e la differenzia dalle altre conosciute. Essa riesce quindi a favorire potenzialmente la partecipazione di tutti i cittadini interessati. In questo organismo di partecipazione trovano espressione i cambiamenti del concetto di rappresentanza e partecipazione descritti in questa ricerca. In particolare, il vincolo identitario e comunitario viene messo in secondo piano a favore di una

<sup>31</sup> La Rete Interculturale sui Temi dell'Immigrazione – R.I.T.I. è nata nel 2020 a seguito di un percorso partecipativo intrapreso nel 2015 grazie alla Legge Regionale 22 ottobre 2018, n. 15 sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. È un'assemblea a cui tutti gli abitanti di Ravenna (di nascita o acquisiti che siano) possono avere un confronto diretto con l'Amministrazione Comunale. Come recita il regolamento (art. 39, comma 2) "RITI è un laboratorio di partecipazione, produzione e condivisione di idee, di soluzioni innovative, di progetti e iniziative volte al benessere di tutta la cittadinanza e alla promozione del dialogo interculturale. In tale ambito svolge una funzione consultiva dell'Amministrazione comunale esprimendo pareri, formulando proposte e organizzando iniziative pubbliche in autonomia o su richiesta dei competenti organi comunali"



partecipazione maggiormente trasversale, caratterizzata dalla valorizzazione di una processualità comune di stampo interculturale e dal protagonismo delle nuove generazioni.

Se nel caso ravennate il meccanismo elettivo si scioglie dentro un'idea di rappresentanza allargata, coincidente con la comunità locale, nel caso della Fondazione Mondinsieme<sup>32</sup> di Reggio Emilia esso invece permane, poiché è motivato dalla necessità di garantire criteri chiari e definiti per la nomina nel CDA della Fondazione, in parte proveniente dall'associazionismo straniero. Infatti, questo organismo di partecipazione elegge nel proprio indirizzo politico di gestione un rappresentante di origine straniera tra i candidati di tutte le associazioni che partecipano alla Fondazione, mentre i restanti quattro componenti del CDA sono tutti di nomina pubblica.

Fondazione Mondinsieme, caratterizzata da una articolata geografia organizzativa, mette al centro il concetto di connessione, sia tra associazioni e Comune ma anche tra la stessa Fondazione e gli altri servizi comunali. Il collegamento è basato su una comunicazione continua, mediata, snella e interculturale. Viene quindi valorizzato e curato lo scambio tra i servizi dell'Amministrazione e le associazioni anche in termini di buon utilizzo delle risorse pubbliche, con l'intento di rendere la partecipazione più fattiva e ancorata alle esigenze dei cittadini immigrati e della collettività.

*Mondinsieme funziona come una partecipata del Comune e la sua particolarità è quella di dare impulso alla partecipazione delle singole associazioni, su quelli che sono determinati progetti realizzati dal Comune, ad esempio in ambito culturale. Inoltre, Mondinsieme cerca di far circolare anche opportunità di finanziamenti, bandi, contributi, ma anche fare mediazioni, ad esempio su un bando sul tema cultura con le associazioni che possono parteciparvi e questo è un lavoro costante. (...) La difficoltà che noi incontriamo è questa: ormai l'intercultura è trasversale, che tu parli di sicurezza, che tu parli di istruzione, che tu parli di servizi sociali l'intercultura la trovi ovunque. Uno dei rischi che noi vediamo è la difficoltà di connessione tra i diversi servizi del Comune. E Mondinsieme ricopre proprio questo ruolo, in base alle diverse attività parla con tutti gli assessorati, riportando al centro il tema dell'intercultura e io penso che avere un luogo di riferimento sia positivo. Se per le associazioni di stranieri è più facile parlare con Mondinsieme che con i servizi sociali, questo aiuta. Al limite il rischio è che questo rapporto venga ghetizzato, ma noi cerchiamo di evitare questo attraverso la trasversalità dei rapporti con gli assessorati che abbiamo (Intervista 6 b)*

È interessante sottolineare che, sebbene queste esperienze di partecipazione abbiano costruito nel tempo delle modalità di comunicazione e relazione tra mondo associativo e istituzionale formalizzate e chiaramente definite, in realtà la relazione con l'Ente locale passa anche attraverso forme più fluide di comunicazione. Esse evidenziano che la cornice istituzionale non esaurisce i canali e le forme di comunicazione e di relazione (talvolta

<sup>32</sup> Il Centro Interculturale Mondinsieme nasce come progetto del comune di Reggio Emilia nei primi anni 2000 e nel 2010 diventa Fondazione. Attualmente è composto da 35 associazioni (che esprimono 12 nazionalità e 1792 persone). La fondazione si propone di elaborare un modello di coesione ispirato al dialogo interculturale, attraverso una rete che connette istituzioni pubbliche, associazioni, enti privati per favorire, secondo un approccio evolutivo, per favorire la costruzione sociale di una nuova identità interculturale.



l'insieme di soggetti da coinvolgere è potenzialmente più ampio rispetto a quello che anima questi contenitori partecipativi) e che l'implementazione di buone pratiche interculturali si costruisce anche integrando il piano formale e quello informale in una dimensione dialogica e di reciprocità. Questa integrazione, se considerata in un'ottica di complementarità, genera vantaggi sia per il mondo associativo che ne esce rafforzato in termini di capitale sociale, sia per l'Istituzione che riesce a non disperdere tempo e risorse. Riportiamo qui di seguito due esempi che si riferiscono agli organismi di partecipazione appena citati.

*La rappresentanza delle associazioni a volte non è molto considerata dalle associazioni stesse, le quali quando devono fare qualche cosa vanno direttamente alla Fondazione. Quindi io non sono l'unico canale di comunicazione e di interazione tra le associazioni e la Fondazione (...). Però dall'altra parte raccogliendo le istanze delle associazioni quello che posso fare è parlare con le istituzioni raccontando anche la situazione delle associazioni. (Intervista 12).*

*Proprio lo scorso gennaio un gruppo di associazioni ha chiesto un incontro con l'assessore nuovo proprio per parlare delle loro attività. Quindi c'è attenzione a queste richieste. Non esiste un meccanismo formale di incontro però esiste la possibilità di incontrarsi e di fare. In realtà possiamo dire che l'associazionismo ravennate in particolare quello migrante è da anni in rapporto con la pubblica amministrazione e c'era un'abitudine consolidata che era quella di incontrare l'assessore di riferimento, anche per ragionare sulla programmazione di eventi come, per esempio, la settimana contro il razzismo. (Intervista 16 C)*

Un rapporto diretto e fruttuoso con l'Ente locale contraddistingue anche l'esperienza partecipativa bolognese (Centro Interculturale Zonarelli)<sup>33</sup> che non si costruisce attorno alla modalità assembleare ma sviluppa piuttosto la partecipazione dei cittadini stranieri attraverso precise progettualità. Si tratta di una forma di partecipazione decisamente ibrida: da una parte è riconducibile all'assetto della partecipazione formalizzata quanto a peso specifico dell'Ente locale nella gestione del processo, dall'altra parte può essere ascritta nell'assetto della partecipazione connessa ai servizi poiché si costituisce come un servizio specifico anche se, secondo l'attuale impostazione amministrativa, con un'ottica interculturale nel quadro di una visione universalistica dei servizi. Il Centro è un'esperienza di stampo più progettuale e laboratoriale che nel corso del tempo ha avuto una evoluzione verso percorsi di co-progettazione di carattere interculturale nel quadro di una regia pubblica presente e attiva.<sup>34</sup> Qui sotto le testimonianze di chi, da un punto di vista istituzionale ed associativo, anima le attività del Centro.

<sup>33</sup> Il Centro interculturale Massimo Zonarelli è attivo dagli anni 90 e nel 2007 viene gestito direttamente dal Comune di Bologna, attualmente afferisce all'ufficio Diritti, Cooperazione e Nuove Cittadinanze dell'Area Nuove Cittadinanze e Quartieri. Il centro offre alle associazioni un servizio di utilizzo dei suoi spazi, supporta le associazioni anche da un punto di vista materiale, organizzativo e comunicativo favorendo orientamento e scambio tra le associazioni. Il Centro ha quindi tre funzioni principali: essere uno spazio di espressione e protagonismo dei cittadini stranieri, favorire l'aggregazione e l'incontro, essere uno spazio di sviluppo di attività anche in chiave di co-progettazione.

<sup>34</sup> Ne è un esempio la recente sperimentazione (Dicembre 2021) dello Sportello Antidiscriminazioni (SPAD) frutto di una co-progettazione tra Comune di Bologna, Centro Zonarelli e 28 enti del terzo settore. Lo Sportello fornisce accoglienza, ascolto e orientamento e informazioni alle persone direttamente o indirettamente toccate da discriminazioni basate su: razza, colore, ascendenza o origine nazionale o etnica, convinzioni e pratiche religiose. Tale progettualità è finanziata, per le azioni di formazione e



*Il Centro Zonarelli attualmente organizza ogni mese un incontro di coordinamento delle 130 associazioni attive e iscritte al Centro. Nei coordinamenti trenta e più associazioni partecipano agli incontri, nei quali possono proporre iniziative e cercare collaborazioni con altre associazioni, oppure vengono informate dall'Amministrazione su opportunità di finanziamento. I servizi del Comune stanno utilizzando molto il Centro Zonarelli per veicolare informazioni su accesso ad opportunità di sviluppo veicolate da bandi. (Intervista 9)*

*Per partecipare ai bandi del Comune c'è da fare solitamente una co-progettazione e quindi questo ha fatto in modo che tante associazioni che prima non lavoravano assieme scrivessero progetti dove tutti si mettessero in gioco. Quindi questo luogo, il centro culturale Zonarelli è partito dall'essere un posto dove le associazioni utilizzavano gli spazi per fare le proprie feste per le ricorrenze culturali a essere un luogo dove le associazioni lavorano insieme e in prospettiva nel futuro potrebbe essere un luogo che fa nascere delle politiche progettuali destinate alla città di Bologna. Questo è il luogo della partecipazione a Bologna. (Intervista 15)*

Anche questo contesto partecipativo sembra essere in linea con i mutamenti contestuali descritti nel corso della ricerca. Esso, infatti, passa da essere un luogo dove trovavano agibilità diverse realtà associative che proteggevano e rivendicano la propria identità, a spazio di scambio e ri-definizione dell'elemento identitario, attraverso interazioni e progettazioni che valorizzano gli elementi trasversali delle diverse collettività presenti. È auspicabile, come riportato da alcuni intervistati, che questo approccio laboratoriale si evolva sia verso una dimensione maggiormente decentralizzata per sviluppare reti territoriali che favoriscano l'empowerment individuale e collettivo dei partecipanti, sia verso l'integrazione della co-progettazione alle politiche sociali locali in tema di immigrazione.

Il collegamento con il territorio e con la comunità che lo abita è un altro elemento che l'assetto della partecipazione formalizzata mette al centro, specialmente nelle sue forme maggiormente innovative. Infatti, per superare l'idea di partecipazione degli stranieri confinata in spazi dedicati, queste esperienze cercano di creare un tessuto connettivo su due livelli. Il primo concerne il panorama associativo e viene attuato, come abbiamo già mostrato, mediante la fluidità di accesso di soggetti individuali o associativi nei luoghi di partecipazione. In questo modo si crea uno spazio di incontro costante nel tempo e socialmente riconosciuto che, oltre ad agire come amplificatore del capitale sociale associativo e individuale, rappresenta un costante stimolo alla partecipazione civica.

Il secondo livello ha un carattere più estemporaneo perché legato agli eventi pubblici, sovente sostenuti dall'Ente locale, e ha come obiettivo la creazione di momenti e spazi di condivisione e conoscenza reciproca. Tali eventi, ripetendosi nel tempo, diventano una consuetudine e generano nella collettività un significativo senso di comunanza e di appartenenza alla comunità territorialmente definita. In ogni caso entrambe queste azioni mirano sul lungo periodo ad una normalizzazione delle differenze, che avviene non secondo un proposito assimilazionista, quanto piuttosto in una prospettiva che le individua e le riconosce come parti necessarie del corpo sociale.

---

sensibilizzazione, dal contributo della Regione Emilia-Romagna erogato ai Nodi antidiscriminazione e per le restanti attività da un contributo del Comune di Bologna.



*Ci sarà sicuramente una forma di collaborazione con le altre associazioni perché i membri di RITI sono a loro volta membri associati ad altre realtà, inoltre nell'ambito del festival della cultura di Ravenna nella sua organizzazione c'è una commistione tra persone che partecipano già a RITI e altre persone che sono interessate all'organizzazione del festival; quindi, già in questa forma si ha una collaborazione (...). Il confine tra RITI e l'associazionismo è molto labile, e in più c'è la volontà da parte di RITI di mettere in rete le varie esperienze dell'associazionismo perché è uno dei loro obiettivi nei prossimi mesi. (Intervista 16)*

*Il 7 gennaio noi abbiamo la Festa del Tricolore, che è la massima festa della cittadina. In quell'occasione sono stati invitati i rappresentanti della Chiesa ortodossa, delle Chiese ortodosse e quindi poi c'è anche il tema di come si riconosce a livello istituzionale queste realtà. (...) Molte delle attività culturali proposte dalle associazioni di Mondinsieme vengono poi accompagnate da un punto di vista tecnico, di disponibilità ad esempio rispetto ai permessi. Indirettamente o direttamente e si cerca di farle diventare iniziative della Città, di farle percepire non solo come le feste di una comunità ma come dell'iniziativa di territorio, di quartiere o anche un po' più estese a volte. (Intervista 6)*

Sul piano dei rapporti con l'Ente regionale in tema di partecipazione e rappresentanza, le esperienze riconducibili alla partecipazione formalizzata non chiedono tanto formazione e sostegno tecnico sui temi dell'intercultura, quanto piuttosto che vi sia un nuovo modo di guardare alle differenze e alle questioni sociali connesse al fenomeno migratorio. Questo sguardo innovativo dovrebbe rendere palesi gli ostacoli di ordine materiale, sovente nascosti dietro la diversità culturale, che impediscono la partecipazione civile e politica dei cittadini stranieri. Questi ultimi subiscono un'integrazione subalterna frutto della combinazione tra la vulnerabilità economica fatta di precarietà lavorativa, bassi livelli salariali e impoverimento (Sacchetto, Vianello 2013) e la mancanza di diritti di cittadinanza. Tendono a generarsi in questo modo pratiche discriminatorie che rendono più severa la vulnerabilità, negando di fatto l'accesso ai diritti sociali di base e rendendo inevasi bisogni fondamentali, come ad esempio quello all'abitare. La progettazione di nuove politiche interculturali non può quindi esimersi dal mettere al centro il tema delle disuguaglianze economiche e sociali, come raccontano i nostri intervistati.

*In questo periodo la Regione sta incontrando le realtà territoriali per scrivere il "Piano territoriale sull'intercultura", e quindi hanno voluto incontrarci assieme ad altri per ricevere delle sollecitazioni. Da questo incontro emerge che nel territorio ci siano ancora caratteri discriminatori su alcune tematiche: il lavoro ma soprattutto l'abitare. E quindi l'associazionismo potrebbe spingere la Regione Emilia-Romagna a riflettere sul tema dell'accesso ad alcuni diritti, ad esempio l'accesso alla casa (...). All'incontro con la Regione è emerso che gli aspetti culturali ci sono, sono bellissimi, bisogna assolutamente continuare nello scambio nell'intercultura ma prima ci sono comunque ancora delle necessità. Perché se non hai risolto la necessità primaria, non ti puoi dedicare anche al volontariato. (Intervista 16 C).*



## SINTESI E NOTE CONCLUSIVE

Nel corso di questa ricerca è emerso un profondo cambiamento che ha interessato le Consulte quali organismi di partecipazione e rappresentanza dei cittadini stranieri in Emilia-Romagna. Si tratta di una sostanziale diminuzione del loro numero e di una significativa modificazione della loro funzione di contenitore partecipativo destinato unicamente agli stranieri.

Alcuni elementi hanno avuto un ruolo ragguardevole nel concorrere a questo cambiamento. Certamente ha contribuito l'evolversi del fenomeno migratorio in ambito regionale che si è progressivamente connotato per la femminilizzazione dei flussi, i ricongiungimenti familiari, la progressiva stabilizzazione e inclusione nel territorio e nel suo tessuto sociale, la presenza delle nuove generazioni. Nel corso del tempo si è progressivamente allentata la stretta corrispondenza tra appartenenza etnica e comunità presenti sul territorio e le Consulte hanno mostrato la loro difficoltà a rappresentare la nuova composizione sociale della migrazione e la sua diversità interna.

L'esperienza delle Consulte ha inoltre evidenziato le criticità strutturali di questi organismi e in particolare ha reso evidente la perdita della loro centralità politica, del loro riconoscimento istituzionale e la loro scarsa capacità di influire sulle politiche locali a causa della limitatezza dell'azione propositiva e consultiva.

Anche i cambiamenti che hanno interessato l'associazionismo immigrato hanno dato il loro apporto, sia alla ridefinizione delle Consulte, sia al ripensamento dei concetti e delle forme di rappresentanza e partecipazione dei cittadini stranieri. Il mondo dell'associazionismo immigrato ha sofferto negli ultimi anni una diminuzione del livello di partecipazione a causa dell'accentuarsi della vulnerabilità socioeconomica della popolazione immigrata. Esso inoltre mostra una composizione interna sempre più mista (associazioni composte da diverse nazionalità) e caratterizzata dal ruolo crescente delle giovani generazioni. Inoltre, l'istituzione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) sta spingendo molte associazioni alla chiusura, all'informatizzazione e alla fusione con altre associazioni più grandi e strutturate.

Questi fattori stanno incidendo in maniera importante sul panorama associativo, sia nella configurazione associativa interna, sia nei rapporti interassociativi e con le istituzioni, contribuendo a renderlo più stratificato, cangiante e connesso con la società civile.

All'interno di questa cornice si dà la relazione tra il concetto di partecipazione e quello di rappresentanza. La nostra ricerca ha messo in luce uno scollamento tra forme di partecipazione e di rappresentanza politica. Infatti, quest'ultima si sta spostando progressivamente da organismi dedicati (le Consulte) verso le usuali sedi della democrazia rappresentativa, attraverso la graduale acquisizione da parte dei cittadini stranieri della cittadinanza formale e quindi dell'elettorato attivo e passivo. Questo cambio di prospettiva ha ridefinito il significato della rappresentanza e delle sue implicazioni pratiche passando da un approccio di tipo multiculturale (le comunità nazionali sono rappresentate attraverso le associazioni e i loro rappresentanti) ad un approccio interculturale, focalizzato sui processi interattivi tra associazioni diverse e sulle pratiche di convivenza e di relazione.

Le Consulte attuali, quindi hanno intrapreso percorsi di apertura alla cittadinanza locale, per aumentare la loro base di partecipazione o semplicemente hanno cessato la loro



esperienza. Al loro posto sono stati creati nuovi organismi partecipativi basati su una rappresentanza meno vincolata all'appartenenza "etnica" e più orientata alla partecipazione dell'intera comunità locale, oppure si è verificata l'inclusione della componente immigrata direttamente nell'associazionismo locale.

Attualmente sul territorio regionale non esiste un modello prevalente di partecipazione e rappresentanza dei cittadini stranieri, ma è presente una pluralità di esperienze che la inquadrano. Tuttavia, questa assenza non è da imputare alle differenze territoriali quanto piuttosto ai cambiamenti del fenomeno migratorio e alla mancanza, consapevole o meno, di un'azione pubblica di coordinamento. Le differenti esperienze di partecipazione producono a loro volta diverse e composite forme di cittadinanza sostanziale. In ogni caso questa stratificazione di forme e pratiche di cittadinanza non pare corrispondere ad un disegno organicamente programmato e predisposto, quanto piuttosto alle torsioni locali di ogni modello, torsioni che sono prodotte prima che su un piano politico, su un piano relazionale. Questa molteplicità di configurazioni di cittadinanza sostanziale, nonostante costituisca chiaramente una ricchezza per il tessuto sociale, non pare ancora sufficiente a colmare il deficit di cittadinanza formale sofferto dai cittadini stranieri.

Nella varietà delle esperienze di partecipazione e rappresentanza emersa in questa ricerca, abbiamo ricondotto le esperienze individuate a tre tipi di assetti di partecipazione, definiti analiticamente sulla base del grado di istituzionalizzazione dell'esperienza e del coinvolgimento e partecipazione attiva dei cittadini stranieri nei processi decisionali. Essi sono: l'assetto della partecipazione connessa ai servizi, quello della partecipazione civico-sociale e l'assetto della partecipazione formalizzata.

L'assetto della partecipazione connessa ai servizi si riscontra prevalentemente in piccoli Comuni o Unioni di Comuni. In questi contesti, le persone intervistate fanno coincidere la partecipazione dei cittadini stranieri con il loro utilizzo di progettualità specificamente dedicate (come, ad esempio, corsi di lingua italiana o su temi specifici rivolti ai cittadini stranieri) o la presenza ad eventi socio-culturali, talvolta ideati o gestiti assieme ai migranti. Alla base di questo approccio vi è la constatazione da parte dell'Ente locale degli esiti positivi del processo di radicamento territoriale dei cittadini stranieri, i quali avrebbero maturato le competenze necessarie per rapportarsi direttamente con l'istituzione. Si tratta di una modalità di partecipazione pragmatica e mediata che si propone di rispondere ad alcuni bisogni espressi dai cittadini stranieri, interpretati in base alla capacità di ascolto e all'opzione politica dell'Ente locale, e che cerca auspicabilmente di aumentare il grado di coesione sociale. Essa, inoltre, produce un elevato grado di prossimità con i cittadini immigrati, ma al contempo ne diminuisce la centralità e il grado di attività nei processi partecipativi, i quali risultano di fatto vincolati dalle risorse economiche investite nei servizi dedicati.

In questo caso, quindi, l'Ente locale non si pone l'obiettivo di strutturare processi partecipativi stabili e significativi con associazioni e gruppi di cittadini stranieri formalmente riconosciuti. Esso costruisce canali di comunicazione modulari che si ampliano e restringono sulla base dell'importanza dei temi e della propensione al dialogo delle parti, con il rischio di discontinuità nel rapporto tra amministrazione e cittadini stranieri.

Gli Enti locali che mettono in campo una partecipazione connessa ai servizi chiedono all'Ente regionale di non finanziare percorsi partecipativi sganciati dai bisogni materiali e di



investire le risorse pubbliche verso servizi di welfare indirizzati a tutta la popolazione, che rispondano, ad esempio, ad esigenze relative all'abitare o al diritto allo studio.

Secondo la prospettiva della partecipazione connessa ai servizi, l'attenzione ai bisogni contribuirebbe a costruire una comunità locale di abitanti fondata sulla fiducia, che a sua volta stimolerebbe la coesione e la partecipazione attiva alla vita sociale. L'approccio della partecipazione connessa ai servizi si dimostra quindi molto pragmatico e incentiva la prossimità con gli Enti locali. Per contro esso mostra un basso livello di partecipazione attiva da parte dei cittadini immigrati nei processi decisionali, risulta molto dipendente dalle risorse economiche destinate ai servizi sociali e corre il rischio di produrre percorsi partecipativi discontinui e disarticolati perché legati a singole progettualità o servizi a termine.

Nell'assetto civico-sociale la partecipazione dei cittadini stranieri costituisce un elemento dell'associazionismo e del volontariato locale. Essa quindi, sebbene riconosciuta nelle sue specificità, non viene collocata in un contenitore dedicato ma sviluppata all'interno degli spazi partecipativi propri di altre realtà associative e di volontariato. Questo assetto è presente in Comuni o Unioni di Comuni dove in precedenza erano attive delle Consulte, in Comuni di piccole o medie dimensioni che iniziano a mettere in pratica la partecipazione ma anche in Comuni più grandi che hanno valorizzato maggiormente la dimensione associativa rispetto ad organismi di tipo consultivo.

L'assetto civico-sociale si poggia su una solida base di associazionismo locale e ha bisogno di robuste competenze relazionali da parte degli interlocutori pubblici e dei soggetti del terzo settore. Infatti, l'Ente locale non connette semplicemente le diverse realtà associative ma regola il traffico comunicativo, media tra le diverse posizioni mettendo in pratica l'intercultura riconoscendo e legittimando i suoi interlocutori. In alcuni casi vengono introdotti specifici percorsi di partecipazione che generano un circolo virtuoso: l'Ente locale su impulso di associazioni e gruppi informali orienta le risorse pubbliche su progettualità che rispondono alle istanze del territorio; a loro volta le componenti della società civile stimolano l'Ente locale ad impegnarsi maggiormente in politiche che siano inclusive per gli immigrati e al contempo vantaggiose per tutta la cittadinanza.

Le esperienze afferenti all'assetto della partecipazione civico-sociale convergono anche per le richieste che rivolgono all'ente regionale. Ad esso viene chiesto primariamente un costante sostegno di tipo tecnico che produca nelle amministrazioni locali *expertise* sui fenomeni migratori e sull'intercultura attraverso formazione, consulenza e ampliamento dell'organico interno con personale formato e preparato nella gestione del fenomeno migratorio.

L'assetto civico-sociale persegue un'idea di piena inclusione sociale dei cittadini stranieri nella società non secondo una prospettiva assimilazionista ma attraverso una postura e una pratica di tipo interculturale. Esso cerca di evitare la ghettizzazione dei gruppi di stranieri attivando politiche pubbliche di stampo universalistico che però siano attente alle diversità presenti. I rischi che si possono intravedere nella prospettiva civico-sociale sono la perdita di specificità della componente straniera, un coordinamento pubblico allentato che produce degli interventi disarticolati, e la dipendenza dai propositi di azione di singoli soggetti nell'avviare i processi partecipativi.

Le esperienze riconducibili all'assetto della partecipazione formalizzata si riscontrano prevalentemente in Comuni capoluogo o in Unioni di Comuni, comprendono le attuali



Consulte e i nuovi organismi di partecipazione. Esse sono accomunate da alcune caratteristiche quali l'attenzione alla rappresentanza, un'iniziativa pubblica esplicita, una regia organizzativa istituzionale forte, una partecipazione contenuta in ambienti istituzionalmente definiti e regolamentati, risorse economiche e supporto tecnico dedicati.

Nelle Consulte attualmente attive, che attraversano o hanno attraversato una fase di ristrutturazione, si assiste ad un tentativo di incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri modificando i regolamenti oppure attraverso l'opera di mediazione dei coordinatori. In altri territori sono nati degli organismi partecipativi dai tratti maggiormente innovativi che, declinandosi in forme organizzative e di gestione pubblica anche molto differenti tra loro, si contraddistinguono tutti per il proposito di rendere rappresentativa non tanto la componente immigrata presente nella comunità locale quanto piuttosto la dimensione interculturale di quest'ultima. Tali organismi partecipativi hanno delle strutture organizzative talvolta complesse e rivelano altresì delle robuste connessioni sia con la società civile sia con l'amministrazione pubblica (di cui sono espressione), andando ad influire sulla ideazione e implementazione delle *immigrants policy*.

Le Consulte studiate nella nostra ricerca non si formano su base elettiva ma su altri criteri di selezione basati sulle peculiarità del contesto locale (ad esempio, attraverso candidature socialmente riconosciute e sostenute, rappresentanti di associazioni formalmente iscritte ai registri comunali). Esse, inoltre, si propongono di ampliare la partecipazione instaurando relazioni di prossimità che stimolino conoscenza e incontro e cercano di avere una postura genuinamente dialogica con l'Ente locale.

Le esperienze di partecipazione più innovative si trovano in territori dove sono presenti: una cultura amministrativa consolidata in termini di conoscenza e gestione del fenomeno migratorio, un associazionismo immigrato di lungo corso sostenuto dalla presenza di diverse associazioni pro-migranti, delle comunità locali già orientate all'associazionismo e alla partecipazione. Questi organismi mirano a superare l'idea di partecipazione degli stranieri confinata in spazi dedicati, valorizzando ulteriormente l'apertura verso l'esterno e la connessione con il tessuto associativo e con l'amministrazione locale, con il proposito sul lungo periodo di giungere ad una normalizzazione delle differenze non secondo un proposito assimilazionista, quanto piuttosto individuandole e riconoscendole come elementi fondamentali del corpo sociale.

L'assetto della partecipazione formalizzata ha il pregio di creare degli spazi di confronto e partecipazione non ghettizzanti perché sempre più interconnessi con la società civile locale. Emerge tuttavia il rischio che una forte presenza istituzionale possa indebolire lo sviluppo di una piena partecipazione nelle occasioni in cui la cattiva gestione della comunicazione e la complessità delle procedure istituzionali generano frustrazione e disaffezione nei cittadini.

Gli organismi partecipativi dell'assetto formalizzato chiedono all'Ente regionale di modificare il suo sguardo sulle differenze e le questioni sociali connesse al fenomeno migratorio, il quale dovrebbe tenere in considerazione anche gli ostacoli di ordine materiale, sovente nascosti dietro la diversità culturale, che impediscono la partecipazione civile e politica dei cittadini stranieri. In questo quadro, quindi, la progettazione di nuove politiche interculturali non può prescindere dalla questione delle disuguaglianze economiche e sociali.



È opportuno rimarcare che la gran parte dei nostri interlocutori esprime, talvolta esplicitamente, talvolta in filigrana la propria propensione ad impegnarsi nell'attivazione e nella cura di processi partecipativi, nella misura in cui questi ultimi risultano essere pienamente tali. Secondo questa prospettiva, perché la partecipazione si realizzi compiutamente è necessario attuare una approfondita analisi dei bisogni della popolazione immigrata ed autoctona, che ne individui le differenze ma che punti in primo luogo a valorizzare gli elementi in comune, implementare delle strategie concrete per arrivare alla rimozione degli ostacoli, sovente di tipo contingente e materiale, allargare il perimetro entro il quale tutti i cittadini possono esprimere opinioni e pareri, che vadano di fatto ad influire sul processo decisionale nel corso del suo svolgersi.

Per concludere è possibile individuare alcuni suggerimenti riassumibili in cinque punti per lo sviluppo di processi partecipativi primariamente dei cittadini e cittadine stranieri ma anche di quelli/e italiani/e che siano inclusivi e fattivi.

### **Integrazione dei modelli e pratiche**

I diversi assetti e forme di partecipazione non sono mutualmente escludenti e non devono essere implementati in maniera rigida ed esclusiva, ma si possono integrare e complementare a seconda dei bisogni, delle specificità territoriali e dei mutamenti del fenomeno migratorio.

### **Estensione della partecipazione**

È necessario valorizzare un'idea di partecipazione estesa, che travalichi i confini dell'appartenenza nazionale evitando la creazione di percorsi partecipativi esclusivamente dedicati ai cittadini e alle cittadine con background migratorio. Questa prospettiva non vuole sottacere le specificità della componente immigrata della comunità locale, piuttosto intende valorizzarne le differenze in un'ottica interculturale.

### **Ampliamento della "Cassetta degli attrezzi"**

Al fine di supportare i processi partecipativi è necessario che le amministrazioni locali possiedano un buon grado di conoscenza ed esperienza sulle pratiche di relazione interculturali e sulla gestione del conflitto. Per raggiungere questo obiettivo occorre impiegare risorse adeguate attraverso la formazione e il rafforzamento degli organici. Tuttavia, affinché questa impostazione vada ad incidere realmente sui processi partecipativi occorre un continuo trasferimento delle conoscenze specialistiche alle comunità locali affinché anche i cittadini e le cittadine italiani e stranieri diventano quanto più possibile detentori di un sapere esperto in termini di relazioni interculturali e di partecipazione.

### **Attenzione ai bisogni e agli ostacoli alla partecipazione**

Appare necessario ancorare la partecipazione ai bisogni reali delle comunità locali di riferimento. Parallelamente individuare gli ostacoli, sovente di ordine organizzativo ed economico, alla partecipazione e mettere in campo strategie per rimuoverli. Occorre inoltre rendere più fluidi i processi partecipativi andando a snellire quanto più possibile le procedure burocratiche i cui ritardi e tempi lunghi creano sovente frustrazione e disaffezione tra i partecipanti.



### **Creare percorsi di partecipazione che abbiano una effettiva incidenza sul reale**

Per raggiungere questo obiettivo è opportuno allargare il perimetro entro il quale i cittadini e le cittadine possano esprimere la propria opinione e porre in autonomia temi e metodi di discussione, sia andare verso una riunificazione dei processi partecipativi con quelli decisionali.



## BIBLIOGRAFIA

- Allegri G., Mezzacapo U., Monzani B., Paltrinieri R., Venturi B., (2017), [Partecipazione e migranti. Un'indagine esplorativa su culture, pratiche e bisogni. Rapporto di ricerca.](#)
- Ambrosini M. (2005), *Scelte solidali. L'impegno per gli altri in tempi di soggettivismo*, Bologna, Il Mulino.
- Ambrosini M. (2020), *Altri Cittadini. Gli immigrati nei percorsi della cittadinanza*, Milano, Vita e Pensiero.
- Ambrosini M., Erminio D. (2020) (a cura di), *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*, Trento, Erickson.
- Arendt H., (2009), *Le origini del Totalitarismo*, Torino, Einaudi.
- Balbo L. (1978), *La doppia presenza*, «Inchiesta», 32, pp. 3-6.
- Balbo M. (2015), "Introduzione", in Balbo M. (a cura di), *Migrazioni e piccoli Comuni*, Milano, Franco Angeli, pp. 7-21.
- Bassoli M. (2012), "Problemi di governance. Network associativi e debolezze strutturali delle associazioni di migranti", *Partecipazione e Conflitto* Anno V, n 3/2012, Milano, FrancoAngeli, pp. 71-100.
- Bastenier A. e Dassetto F. (1990), "Nodi conflittuali conseguenti all'insediamento definitivo delle popolazioni immigrate nei paesi europei", in A. Bastenier F. Dassetto et al., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli.
- Bifulco L., de Leonardis O. (2005), "Sulle tracce dell'azione pubblica", in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci. pp.193-221.
- Boarelli M. (2018), "Partecipazione senza potere", in Gruppo Bolognese della rivista "Gli Asini" (a cura di), *A che punto è la Città?* Edizioni dell'Asino, Roma, pp.24-38.
- Carchedi F., Mottura G., (2010), *Le associazioni degli immigrati. Spazi di dialogo e di interazione sociale*, in
- Carchedi F., Mottura G. (a cura di), *Produrre cittadinanza, Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano pp. 19-40.
- Dirk J., Tillie J. (2004), "Introduction: social capital and political integration of migrants", *Journal of ethnic and migration studies* 30.3, pp.419-427.
- Erminio D. (2017), *Il tempo del donare. Cittadini stranieri e tempo di volontariato in Liguria*, Genova, Centro Studi Medi.
- Ervet, Idos Centro Studi Ricerche (2018), [Le associazioni promosse da cittadini con background migratorio da paesi terzi in Emilia Romagna](#)
- Fava F., Satta C., Scandurra G. (2015), "L'inclusione sociale nei piccoli comuni del ferrarese", in Balbo M. (a cura di), *Migrazioni e piccoli Comuni*, Milano, Franco Angeli, pp. 175-200.
- Fondazione Ismu (2022), *Ventisettesimo rapporto sulle migrazioni 2021*. Milano, FrancoAngeli.
- Frisanco R. (2010), "Volontariato, Processi di interazione a associazioni di immigrati" in Carchedi F., Mottura G. (a cura di), *Produrre cittadinanza, Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, FrancoAngeli, Milano pp. 240-263.
- Gallissot R., Mondher K., Rivera A. (2007), *L'imbroglione etnico, in quattordici parole chiave*, Bari, Edizioni Dedalo.



- Idos Centro Studi e Ricerche (2021), *Dossier Statistico Immigrazione 2021*, Roma
- Mantovan C. (2007), *Immigrazione e cittadinanza. Auto-Organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Marconi G., Ostanel E. (eds) (2015), *The intercultural City: Migration, Minorities and the management of diversity*, London. IBTauris.
- Marques M., Santos R. (2004), "Top-down and bottom-up reconsidered: The dynamics of immigrant participation in local civil society", in Penninx R., "et al." (eds), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies: Diversity and Convergence in European Cities*, Ashgate, Aldershot, pp. 107-126.
- Marshall T.H., (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- Moro G. (2013), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci.
- Nielsen G. (2008) (eds), *Acts of citizenship*, London, Zed Books.
- Putnam R. (2000), *Blowing alone: The collapse and revival of the American community*, New York, Simon ad Schuster.
- Regione Emilia-Romagna (2016), [Tra partecipazione e rappresentanza. Monitoraggio regionale 2016.](#)
- Regione Emilia-Romagna (2017), [Relazione alla clausola valutativa in riferimento alla L.R. n.5/2004.](#)
- Sacchetto, D., & Vianello, F.A. (2013). Crisi economica e migranti: il ritorno del lavoratore povero, *Mondi Migranti*, 1, 79-100.
- Schrover M., Vermeulen F.,(2005), "Immigrants organizations", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.31, n5, pp. 824-825.
- Trigilia C., (2001), "Capitale sociale e sviluppo locale", in Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino.
- Tuninelli G. (2020), "Seconde generazioni e identità" in, Macaluso M., Siino M., Tumminelli G., *"Seconde generazioni". Identità e partecipazione politica*, Milano, Franco Angeli, pp.15-27.
- Valeri M. (2010), *"Le associazioni, il vuoto di rappresentanza e i nuovi tipi di aggregazioni"*, in, Carchedi F.,
- Mottura G. (a cura di), *Produrre cittadinanza. Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Milano, Franco Angeli, pp. 41-59.



## APPENDICE

**Tabella 1. Organismi di partecipazione e rappresentanza attivi nel 2016 e nel 2022**

Denominazione	Territorio di riferimento	Anno di insediamento	Tipo di organismo	Composizione per cittadinanza	Selezione dei componenti	attiva nel 2016	attiva nel 2022
Consulta dei Popoli	Comune di Parma	2015	assembleare e monocratico	Cittadini paesi terzi	non elettiva	sì	sì
Consulta per l'integrazione dei cittadini stranieri	Unione Terre d'Argine (MO)	2011	assembleare	Cittadini paesi terzi, UE, Italiani	non elettiva	sì	sì
Consulta Comunale degli Stranieri	Comune di Zola Predosa (BO)	2004	assembleare	Cittadini paesi terzi, UE, Italiani	non elettiva	sì	no
Consiglio delle comunità straniere	Comune di Ferrara	2014	assembleare	Cittadini paesi terzi, UE, Italiani	non elettiva	sì	no
Consulta immigrazione	Comune di Cotignola (RA)	2002	assembleare	Cittadini paesi terzi, UE, Italiani	mista (elezione diretta e nomina)	sì	no
Consulta per l'integrazione	Comune di Portomaggiore (FE)	2013	assembleare	Cittadini paesi terzi, UE, Italiani	non elettiva	sì	sì
Consiglio dei cittadini stranieri	Comune di Forlì	2011	assembleare	Cittadini paesi terzi, UE, Italiani	mista (elezione diretta e nomina)	sì	no
Consulta delle cittadine e dei cittadini stranieri non comunitari ed apolidi residenti nel comune di Faenza	Comune di Faenza	2018	assembleare	Cittadini paesi terzi	non elettiva	sì	no
Consulta dei Popoli	Comune di Castelfranco Emilia (MO)	2015	assembleare	Cittadini paesi terzi, UE, Italiani	non elettiva	sì	no
Fondazione Mondinsieme	Comune di Reggio Emilia	2010	assembleare	Cittadini paesi terzi	elettiva	sì	sì
Consulta dell'intercultura e dell'integrazione	Comune di Imola (Bo)	2007	assembleare	Cittadini paesi Terzi	elettiva	sì	no
Rappresentanza cittadini stranieri extra Ue e apolidi	Comune di Ravenna	2003	assembleare e monocratico	Cittadini paesi terzi	elettiva	sì	sì
<b>Totale</b>						<b>12</b>	<b>5</b>

**Tabella 2. Prospetto riassuntivo degli assetti di partecipazione\***

Assetto partecipativo	Caratteri salienti	Vantaggi	Limiti/rischi	Rapporto /richieste con l'ente regionale	Territorio di riferimento
<b>Connesso ai servizi</b>	Piccoli Comuni o Unioni di Comuni. Eventi e progettualità dedicate	Pragmaticità. Ascolto dei bisogni. Prossimità.	Minore partecipazione attiva. Vincolo a risorse per servizi. Discontinuità.	Partecipazione agganciata ai bisogni materiali	Zola Predosa (BO), San Polo d'Enza (Unione Val d'Enza) (RE), Comune di Massa Lombarda (Unione dei Comuni della Bassa Romagna) (RA), Unione dei Comuni Rubicone e Mare (RA). Comune di Novellara (MO)**.
<b>Civico-sociale</b>	Comuni di piccole o medie dimensioni. Comuni più grandi che valorizzano più dimensione associativa e meno organismi consultivi.	Sviluppo di pratiche interculturali. Evita partecipazione ghezzata. Connessione con società civile locale.	Dispersione. Disarticolazione degli interventi. Iniziativa individuale.	Formazione. Supporto specialistico sul tema dell'intercultura.	Comune di Medicina (BO). Comune di Castelfranco Emilia (MO). Comune di Rimini.
<b>Formalizzato</b>	Comuni capoluogo o Unioni di Comuni. Attenzione alla rappresentanza. Iniziativa pubblica e regia organizzativa istituzionale. Partecipazione in ambienti istituzionalmente definiti. Risorse dedicate	Partecipazione non confinata. Interconnessione con il tessuto sociale. Connessione con Ente locale.	Burocratizzazione. Disaffezione. Frustrazione.	Rimozione ostacoli alla partecipazione. Coordinamento regionale.	Comune di Parma. Comune di Reggio Emilia. Comune di Ravenna. Comune di Portomaggiore (FE). Comune di Bologna**. Unione Comuni Terre D'argine (MO).

\* Questa tabella riassuntiva mostra la distinzione analitica delle forme di partecipazione e ha il solo scopo di agevolare la lettura, andando ad individuare i caratteri salienti di ogni assetto partecipativo. Tuttavia, come si evince nel testo della ricerca, ciascun assetto contiene al suo interno diverse specificità in base ai territori dove è presente.

\*\* Queste esperienze di partecipazione presentano un elevato grado di ibridazione tra gli assetti della partecipazione formalizzata e connessa ai servizi.





