

# Ravenna: una rappresentanza di tutti i colori

di Giampaolo Gentilucci e Raffaella Sutter

## Sommario

1. Rappresentanza e partecipazione. – 2. Il progetto di Ravenna. –  
2.1. Il percorso. – 3. Alcuni dati..

### 1. Rappresentanza e partecipazione

In Italia l'art. 9 del Decreto Legislativo 286/1998 prevede espressamente il diritto di voto per gli stranieri *extra* UE, affermando che il titolare della carta di soggiorno può “partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione di Strasburgo” (il capitolo C non è ancora stato ratificato dall'Italia).

L'attuazione della legge è stata finora demandata agli enti locali (Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane), e diversi comuni, come Venezia, Genova, Ragusa, Brescia, si stanno muovendo per concedere il voto amministrativo agli stranieri extracomunitari, modificando i propri statuti comunali. Ma le proposte, sempre più numerose, vengono spesso “*delegittimate*” dal Ministero degli Interni, il quale, attraverso circolari, richiama all'ordine e diffida dalla modifica degli statuti comunali.

Se l'elezione amministrativa è dunque ancora lontana dall'essere ottenuta, le sperimentazioni di “buone prassi” volte a favorire la rappresentanza e la partecipazione alla vita pubblica locale dei migranti si hanno a partire già dagli anni '90 con l'i-

stituzione delle consulte di immigrati e l'elezione del Consigliere Aggiunto (il primo e oramai celebre caso è quello di Nonantola, nella provincia modenese).

Per quanto riguarda l'elezione del Consigliere Aggiunto, si tratta di un'elezione di un cittadino "straniero" residente nel territorio comunale o circoscrizionale che ha diritto di parola, ma non di voto, nel senso che non può votare Delibere ma può partecipare alla vita politica locale portando proposte e avanzando richieste da parte delle comunità e dell'associazionismo dei migranti.

Nonostante le diverse difficoltà che si sono verificate a livello locale, l'elezione del Consigliere Aggiunto rappresenta un'occasione di visibilità, di espressione dei bisogni e delle esigenze da parte dei migranti, di influenzamento nelle scelte politiche istituzionali.

Tra le realtà più rappresentative che in passato hanno sostenuto buone prassi in questa direzione troviamo Modena, già alla seconda elezione del Consiglio di rappresentanza degli immigrati; Torino, tra vitalità dell'accoglienza e opacità delle istituzioni; Roma con l'elezione dei consiglieri aggiunti stranieri supportata dall'Assemblea Rappresentativa degli immigrati; Lecce con un difficile percorso tra accoglienza e rappresentanza e le Marche con la centralità delle federazioni di associazioni stranieri. Sono esperienze da cui emerge una difficoltà della classe politica italiana a gestire tali processi e a volte a garantire trasparenza e un'adeguata pubblicizzazione degli organi che si andavano a eleggere. D'altra parte gli organi consultivi dovrebbero avere una funzione aggiuntiva, di raccordo tra istituzioni e comunità immigrate, e non sostitutiva di rappresentanza ad altri livelli più istituzionali.

Si tratta di favorire processi partecipativi con i migranti per promuovere un esercizio della cittadinanza attiva sulle scelte amministrative e sulle politiche interculturali e sociali. Una strategia che tenta di connettere la questione del diritto di cittadinanza e del diritto di voto, dando la priorità al concetto di

“diritto” e tentando di renderlo efficace e operativo sul campo, sul territorio.

Certo le proposte non si possono arrestare al Consigliere Aggiunto, dovendo posizionarsi sulla cittadinanza di residenza: questo è l’obiettivo verso cui muoversi e per cui promuovere una battaglia di diritti non solo a parole, ma anche nei fatti e nelle decisioni.

## *2. Il progetto di Ravenna*

Il tema della partecipazione dei cittadini immigrati alla vita politica e sociale delle nostre città e delle nostre comunità locali è sempre foriero di discussioni, dibattiti politici e accese polemiche. Forse perché pensare a strumenti di partecipazione efficaci per i cittadini che provengono da culture, paesi e continenti diversi pone problemi per certi versi inediti.

Raramente i cittadini stranieri sono visti come risorsa per la comunità ospitante culturalmente diversa. Essi si trovano ad affrontare i problemi inerenti la casa, il lavoro, la regolarizzazione e spesso la loro presenza viene collegata ingiustamente ai problemi di ordine pubblico. Dalle generalizzazioni nascono così stereotipi e pregiudizi che spesso condizionano i comportamenti e le scelte.

Un approccio diverso, che consideri la cittadinanza straniera come portatrice di ricchezza culturale e sociale – non solo economica – potrebbe aprire possibilità nuove per tutti.

Il progetto dell’Amministrazione comunale e dell’Assessorato Servizi Sociali e Immigrazione di istituire il “Consiglio” dei cittadini stranieri, è partito dall’obiettivo di promuovere la partecipazione degli stessi alla vita della città, in quanto ricchezza e risorsa per tutti noi.

### *2.1. Il percorso*

Si è pensato che prima di allestire una “consulta” degli im-

migrati era opportuno chiedere loro cosa ne pensassero.

La Casa delle Culture – servizio aperto dall'Amministrazione comunale che realizza progetti e iniziative finalizzate a favorire l'incontro tra culture nella città - ha progettato, in collaborazione con lo studio di consulenza psicosociale Arco di Cesena, un percorso di "ricerca-azione" attraverso il quale incontrare i cittadini immigrati e farli confrontare sull'idea stessa di partecipazione, rilevare il loro punto di vista sui meccanismi di rappresentanza e testare il loro interesse nella realizzazione di uno "strumento" che li rappresentasse a livello cittadino.

Si è evitato perfino di dargli un nome: consiglio, consulta, coordinamento, sono tutti nomi che rimandavano ad esperienze precedenti; si è cercato invece di capire come si rappresentassero i cittadini che sono arrivati a Ravenna da tante parti del mondo.

L'obiettivo di questo intervento è stato quindi quello di coinvolgere attivamente i cittadini stranieri nella costruzione e nell'attivazione di uno o più strumenti, che ha potuto promuovere la loro partecipazione alle scelte e alle politiche cittadine. Sia quelle che li riguardano direttamente sia, e perché no, quelle che riguardano la città più in generale.

Per realizzare questo lavoro è stato costituito, presso la Casa delle Culture, un'équipe multietnica composta da operatori dei servizi per gli immigrati, sia italiani che stranieri. Questa équipe, dopo un breve corso di formazione e dopo aver definito con precisione tutto il percorso, ha dato il via al lavoro che si è svolto da febbraio a ottobre 2002.

E' stata dapprima realizzata una mappa dei testimoni significativi, cioè di quelle persone che per ruolo, carisma o personalità sono punto di riferimento di molte persone. Da un lato, i referenti delle associazioni di immigrati e miste, e dall'altro leader più informali. In questa mappa si è cercato di bilanciare i diversi gruppi etnici in base alla presenza numerica e le aree del territorio a più forte presenza di immigrati. A queste persone è stata sottoposta un'intervista individuale che l'équipe ha

elaborato insieme ad ARCO. Sono state intervistate 14 persone (11 F e 3 M) identificate come punti di riferimento per gruppi ed etnie e 9 responsabili di associazioni (8 M e 1 F).

A seguito di questa intervista si è realizzato un primo incontro con questi testimoni significativi e da lì sono partite le convocazioni dei gruppi *focus* per i quali i TS ci hanno fatto da riferimento.

Il *focus group* è una forma di intervista di gruppo. In pratica si convoca un piccolo gruppo di persone, 8-15 di solito, alle quali un conduttore sottopone alcune domande. E' uno strumento di indagine qualitativa che non dà elementi statistici, ma produce un forte coinvolgimento delle persone, in quanto occasione di confronto tra loro e con l'amministrazione nel nostro caso.

I gruppi *focus* organizzati sono stati 16 di cui 14 hanno coinvolto gli immigrati per un totale di 144 persone (102 M e 42 F) e 2 sono stati organizzati con la Commissione consiliare Servizi Sociali e con la Conferenza dei presidenti delle Circoscrizioni del Comune di Ravenna.

I risultati di tale ricerca, che ha coinvolto complessivamente oltre 200 persone, sono stati successivamente raccolti in una dispensa e divulgati sul territorio ravennate.

Al termine di questa prima fase del lavoro si è proceduto alla costituzione del gruppo guida a cui è stato affidato il compito di elaborare il progetto del nuovo organismo da costituire.

A tal fine si sono avviati una serie di incontri di progettazione con le persone disponibili, elementi del gruppo operativo e personale dell'amministrazione che nell'arco di tre mesi (ottobre-gennaio), a partire dai dati, dalle percezioni e dalle proposte raccolte nelle interviste fin qui raccolte, hanno elaborato un progetto operativo dell'organismo da eleggere definendone il nome, i compiti, gli obiettivi, i meccanismi di elezione, le risorse umane ed economiche necessarie. Una scelta lungimirante, quella di coinvolgere un gruppo di lavoro allargato, che ha fin dall'inizio guadagnato l'appoggio di tutti coloro che a diverso titolo si battono per i diritti degli immigrati nella città di Ravenna.

In questa fase il gruppo di progettazione si è continuamente confrontato con il personale dell'amministrazione, per tutte le questioni più legali e burocratiche e con gli amministratori per gli aspetti più "politici".

Il progetto così elaborato è stato presentato, discusso e approvato dalla Commissioni Consiliari competenti ed il Consiglio Comunale ha approvato due regolamenti nel marzo 2003: il "Regolamento per l'elezione della Rappresentanza" ed il "Regolamento per il funzionamento della Rappresentanza". In particolare il Regolamento per il funzionamento della Rappresentanza prevede che la Rappresentanza abbia funzione consultiva sugli atti del Consiglio Comunale concernenti il Bilancio di previsione ed il conto consuntivo del Comune, il bilancio del Consorzio per i Servizi Sociali, il piano regolatore, gli atti concernenti scuola, servizi sociali, sanità, casa immigrazione. Prevede inoltre che il Presidente ed il vicepresidente della rappresentanza partecipino alle sedute consiliari, con diritto di parola sugli argomenti oggetto del regolamento, e possano partecipare alle commissioni consiliari, ai consigli di circoscrizione ed all'assemblea del Consorzio dei Servizi Sociali. Prevede altresì che presidente e vicepresidente del Consiglio comunale e il sindaco possano partecipare con solo diritto di parola alle riunioni della Rappresentanza.

Per quanto riguarda il periodo pre-elezioni, determinante è stata la strategia di comunicazione e sensibilizzazione al voto messa in atto dal Comune, che, oltre ad aver inviato comunicazioni scritte tradotte in più lingue a tutti gli aventi diritto al voto, ha promosso una serie di incontri con le principali comunità rappresentate sul territorio e, grazie al centro di documentazione Casa delle Culture, ha elaborato i loghi delle liste, i manifesti, le locandine, la guida al voto e tutti gli altri materiali messi a punto per le elezioni.

In secondo luogo, va ricordato l'impegno personale dei candidati, la gran parte dei quali ha organizzato una campagna elettorale capillare, fatta di riunioni, contatti personali, feste,

oltre che dei più tradizionali (almeno per noi) volantini, “santini elettorali” e comizi.

Il 18 maggio del 2003 gli extracomunitari, residenti nel Comune di Ravenna, hanno finalmente eletto la loro “Rappresentanza” con funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi del Comune di Ravenna.

I cittadini immigrati hanno potuto scegliere tra 12 liste e 86 candidati espressione delle varie etnie presenti sul territorio. Al termine della giornata sono stati eletti 21 rappresentanti. Il meccanismo elettorale ha previsto una ripartizione dei seggi in base alla consistenza numerica dei vari gruppi nazionali e così, dei ventuno eletti, otto sono risultati africani, otto europei, due asiatici e due sud-americani, mentre il ventunesimo seggio è stato attribuito al primo dei non eletti, ovvero un candidato senegalese. Tra gli eletti ci sono state anche quattro donne: due dell’area europea e due dell’area sud-americana. Hanno votato il 22,75 % degli aventi diritto al voto, una delle percentuali più alte realizzate in regione Emilia Romagna. Ma il fattore forse decisivo di questo risultato è stata proprio la determinazione da parte degli stranieri di Ravenna di uscire dall’ombra, di riaffermare la propria presenza e la propria aspirazione di cittadinanza, oltre e al di là della propria presenza in quanto “forza lavoro” più o meno precaria. Una manifestazione di volontà che la dice lunga sulle aspirazioni al riconoscimento e alla stabilizzazione che la stragrande maggioranza degli immigrati nutre, un legittimo desiderio di esistere e di contare come membri a pieno titolo di una società e non più soltanto come “ospiti” di passaggio.

Nel luglio del 2003 i membri della Rappresentanza hanno eletto il Presidente e il vice Presidente rispettivamente nelle persone di Modou Fall, senegalese, commerciante, e di Marinela Costan, rumena, che lavora nell’ambito dei servizi sociali, i quali possono, tutt’oggi, partecipare alle sedute del Consiglio Comunale quando sono trattati argomenti di rilievo per l’intera comunità o di specifico interesse per gli immigrati. Segretaria della Rappresentanza è una funzionaria del Consorzio per i Servizi Sociali.

I rappresentanti eletti, per lavorare meglio hanno persino deciso di andare a scuola di cittadinanza e, nei mesi di ottobre e novembre 2003, hanno partecipato ad un corso organizzato dalla Segreteria Generale del Comune relativo all'ordinamento degli enti locali, lo statuto e i regolamenti del Comune.

La rappresentanza ha inoltre adottato un proprio regolamento interno per il funzionamento.

Sono state inoltre individuate undici aree tematiche - che ricalcano sostanzialmente le competenze delle varie commissioni consiliari comunali - nelle quali si stanno affrontando temi molto sentiti: dalla casa alla scuola ed al lavoro, dalle politiche giovanili alla cultura.

Durante le Riunioni della Rappresentanza sono stati messi a fuoco alcuni punti critici sui diritti dei cittadini immigrati: lavoro, diritti, salute, casa. Il nuovo organo politico ha giocato un ruolo importante nella realizzazione del nuovo sistema di gestione degli appuntamenti nato dall'accordo fra Comune e Questura per agevolare la "vita burocratica" degli immigrati e abbreviare l'attesa per rinnovare i documenti. Attualmente presso il centro immigrati del Comune viene controllata tutta la documentazione necessaria per effettuare le domande in Questura, nonché viene preparata l'intera pratica (i tempi di attesa degli appuntamenti sono passati da sette a due mesi). Rispetto al problema della casa è stato realizzato un progetto di autocostruzione. La Rappresentanza ha avuto il ruolo basilare nello sviluppo e promozione del progetto " frutto di un protocollo d'intesa tra il Comune, la società Alisei e la Banca Etica". La Rappresentanza sta seguendo passo a passo il percorso relazionando periodicamente sul progetto in commissione ed in Consiglio Comunale. La delibera di Giunta sul protocollo d'intesa è stata discussa a ottobre del 2003, la costruzione partirà a giugno o luglio di quest'anno.

La questione abitativa è solo uno dei progetti messi in cantiere dai ventuno eletti. Altro settore cruciale è quello del lavoro. Rispetto al lavoro autonomo la Rappresentanza ha in pro-



getto di promuovere la creazione di spazi commerciali in cui gli ambulanti possano esporre i propri prodotti tipici. E un capitolo è naturalmente riservato alla cultura, rispetto alla quale per il 2005 si vorrebbe organizzare un festival in cui tutte le comunità possano esprimere la propria cultura. Progetto ambizioso, rispetto al quale il 2004 servirà da “prova generale”: già quest’anno sono state promosse tre serate di animazione culturale che si terranno nell’ambito di “Ravenna bella di sera”. Ma l’appuntamento forse più importante è quello del convegno organizzato per l’11 settembre dal titolo “Neri per caso, migranti per necessità: buone prassi a Ravenna per il governo dei processi migratori”, un importante momento di dibattito da cui dovrà nascere un forum che coinvolgerà tutte le realtà sociali ed economiche che si occupano di immigrazione in città: associazioni, sindacati, amministratori. Un progetto, quello del forum, che trova il pieno sostegno dell’Assessorato all’Immigrazione. Sarà molto importante per la Rappresentanza creare strumenti politici che rimangano nel tempo come il forum, dove invitare soggetti pubblici e privati a discutere su varie questioni, dall’abusivismo commerciale alle badanti straniere. Nella Riunione della Rappresentanza del 4 marzo 2004, i coordinatori di 11 aree hanno presentato le loro proposte. Alcune di loro sono state già realizzate o sono in corso di realizzazione:

- Area sanità: Verifica delle problematiche dei cittadini stranieri relative all’accesso ed informazione nelle strutture sanitarie, attraverso collaborazione con personale e dirigenti AUSL.

- Area Lavoro: Collaborazione con il Centro per l’Impiego; Apertura di uno sportello lavoro con l’obiettivo di sostenere coloro che restano disoccupati.

- Area Scuola: Collaborazione con la Casa delle Culture per la realizzazione dello sportello di mediazione linguistico-culturale per le scuole (che coordina la mediazione scolastica a Ravenna); Realizzazione di una guida della scuola italiana per orientare le famiglie immigrate; Attivazione di un corso per mediatori con qualifica; realizzazione di corsi di lingua e

cultura di origine (L1) rivolta alle comunità albanese e macedone.

- Area Casa: Collaborazione con Agenzia Etica (aiuto per ottenere il credito con le banche agli immigrati); Collaborazione con agenzie immobiliari per fornire la garanzia ai cittadini stranieri.

- Area Bilancio: Riconoscimento di un budget della Rappresentanza.

- Area Diritti: Incontro con il Questore; Organizzazione di un seminario pubblico sulla normativa sull'immigrazione; Accordo con la Questura per accelerare le pratiche relative ai permessi di soggiorno, attraverso un passaggio dallo sportello Informativo del Comune.

- Area Politiche Giovanili: Organizzazione dei tornei sportivi con le squadre di varie nazioni.

- Area Pari Opportunità: Elaborazione di una guida multilingue sui diritti e doveri degli immigrati e sui servizi presenti a Ravenna; Organizzazione dei corsi di orientamento per le donne straniere per proporsi nel mercato di lavoro; Creazione di un centro per bambini da 1 anno a 2,5 per facilitare le donne, prive di reti parentali a riprendere l'attività lavorativa; Stabilire e facilitare i rapporti internazionali con il supporto delle Associazioni e degli Enti Locali per dare la possibilità ai bambini orfani di altri Paesi di venire a Ravenna per un periodo di vacanza.

- Area Servizi Sociali: Impegno maggiore per richiedenti asilo; Estensione del servizio "Scuola sotto gli Alberi" di almeno un mese per dare l'opportunità alle donne di lavorare durante le vacanze.

- Il Presidente e la Vice Presidente: L'organizzazione di un Festival multietnico dove tutte le etnie siano rappresentate e possono trovare un dialogo con la città; Redazione di un bollettino che riporti l'attività dalla Rappresentanza e venga spedito alle famiglie immigrate.

### 3. Alcuni dati

I grafici che seguono sono stati elaborati su dati del Comune di Ravenna relativi agli immigrati residenti. I dati della fig. 1 e fig. 2 sono relativi al 31/12/2002 (in parte superati considerando il numero cospicuo di regolarizzazioni effettuate a seguito della sanatoria relativa alla legge “Bossi-Fini”). Ma le tendenze che mostrano sono senz’altro interessanti. La fig. 1 mostra come al di là delle prime due nazionalità presenti in maniera corposa (Albania e Senegal), il resto risulti essere un composito puzzle fatto di oltre 80 nazionalità diverse.

Percentuale dei residenti stranieri (maggioirenni) nel Comune di Ravenna

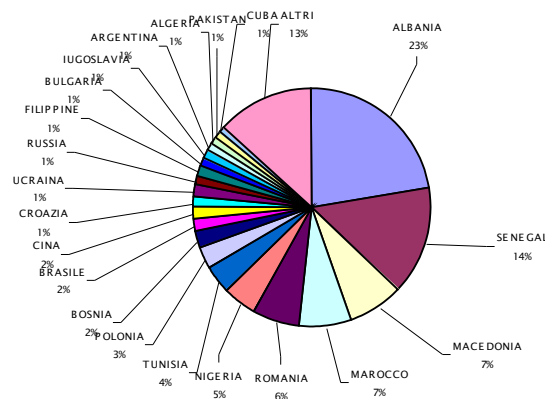


Fig. 1

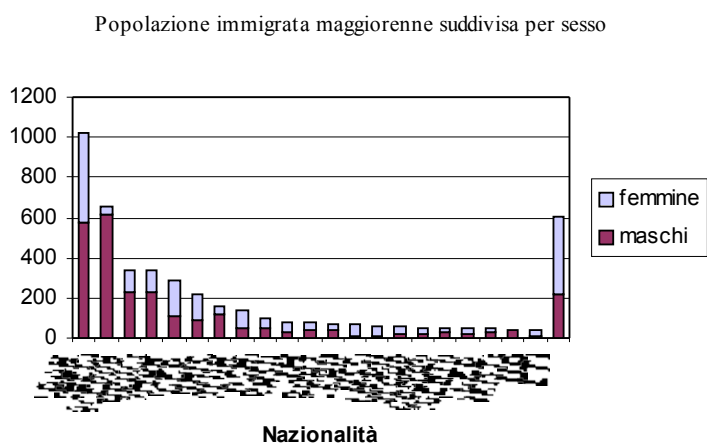


Fig. 2

*Tab. 1. Comune di Ravenna. Variazioni percentuali residenti immigrati.*

|   |   |              |            |          |          |      |            |      |      |      |
|---|---|--------------|------------|----------|----------|------|------------|------|------|------|
| M | F | Totale       | 31/12/2002 | 3429     | 2743     | 6172 | 31/12/2003 | 4107 | 3436 | 7543 |
|   |   | Variazione % | + 19,77%   | + 25,26% | + 22,21% |      |            |      |      |      |

La tab. 1 evidenzia le variazioni percentuali dei residenti immigrati nel Comune di Ravenna. Le forti variazioni sono da imputarsi alle regolarizzazioni a seguito della sanatoria relativa alla legge “Bossi-Fini”.

La suddivisione maschi e femmine dei cittadini immigrati mostra un'apparente tendenza al bilanciamento, mentre è evidente come la suddivisione per genere abbia a che fare con il tipo di cultura (soprattutto per i paesi islamici) e con il tipo di lavoro che gli immigrati svolgono in Italia (le donne dei paesi dell'est) – vedi fig. 3.

Dall'analisi effettuata e risultante dalle fig. 3 e 4, emerge che Senegal, Tunisia, Marocco, Algeria sono i paesi con la più bassa percentuale di donne immigrate (tra il 5% e il 36%). Repubblica Moldava, Russia, Ucraina, Polonia e Romania quelli con la più alta percentuale di donne immigrate (tra il 66% e il 96 %).

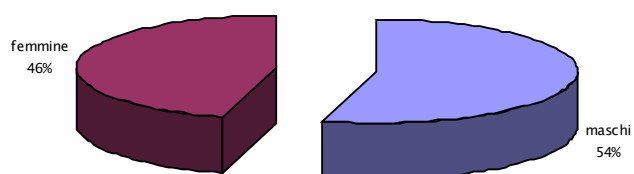
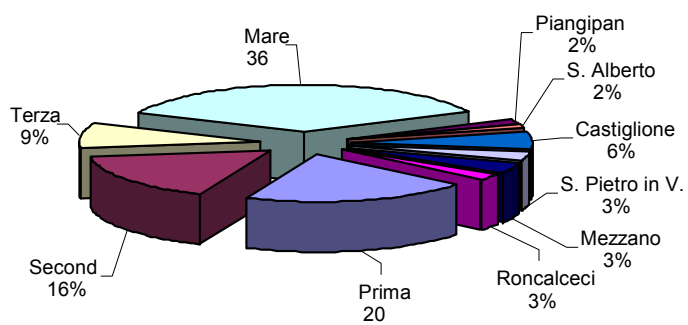


Fig. 3 Percentuale maschi/femmine sul totale degli immigrati a Ravenna in data 31/12/2003



Tab. 3 distribuzione dei cittadini immigrati nelle circoscrizioni in rapporto al totale dei cittadini ravennati

| Circoscrizioni  | Immigrati > 18 a | Popolazione totale | % immigrati nelle circoscrizioni | % abitanti nelle circoscrizioni |
|-----------------|------------------|--------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Prima           | 765              | 35.059             | 20,42                            | 24,88                           |
| Seconda         | 606              | 36.555             | 16,17                            | 25,94                           |
| Terza           | 340              | 16.985             | 9,07                             | 12,05                           |
| Mare            | 1356             | 16.681             | 36,19                            | 11,84                           |
| Piangipane      | 61               | 5.318              | 1,63                             | 3,77                            |
| S. Alberto      | 60               | 3.757              | 1,60                             | 2,67                            |
| Castiglione     | 225              | 6.451              | 6,00                             | 4,58                            |
| S. Pietro in V. | 119              | 8.972              | 3,18                             | 6,37                            |
| Mezzano         | 119              | 7.901              | 3,18                             | 5,61                            |
| Roncalceci      | 96               | 3.254              | 2,56                             | 2,31                            |
|                 |                  | 3747               | 140.933                          | 100,00                          |

Fig. 4 Suddivisione dei cittadini immigrati (di età superiore a 18 anni) per circoscrizione

La suddivisione per circoscrizione, evidenziata nella fig. 4, è stata interessante per capire dove è stato necessario concentrare gli sforzi e gli interventi; è abbastanza evidente che il rapporto Italiani/immigrati è particolarmente problematico nella Circoscrizione del Mare e nelle circoscrizioni di città.

La Tab. 3 mostra invece la distribuzione dei cittadini immigrati nelle circoscrizioni in rapporto al totale dei cittadini ravennati. Il dato degli immigrati è relativo ai soli immigrati maggiorenni. Il dato è riferito alle sole situazioni di immigrazione formalizzata. Non è stato possibile, se non attraverso stime quantificare il fenomeno della immigrazione clandestina, soprattutto in questo periodo in cui la nuova legge ha prodotto accelerazioni negli ingressi difficilmente verificabili (se non successivamente con le nuove regolarizzazioni dovute alla sanatoria della legge "Bossi-Fini").

Le percentuali risultanti sono comunque degne di interesse per le tendenze che delineano. Il fatto, per esempio che la Cir-

coscrizione del Mare con l'11,84 della popolazione complessiva (16,681 persone) registri il 36,19 % della popolazione immigrata denota certamente una situazione preoccupante con il rapporto cittadini immigrati e nativi che si alza con probabilità oltre alle soglie di guardia.

In pratica nella circoscrizione del Mare il rapporto è di circa 1 immigrato per 12 italiani. Alla prima circoscrizione invece i rapporti restano di 1 a 45. Quindi la circoscrizione del Mare ha il doppio degli immigrati della Prima a fronte di un numero di abitanti italiani pressoché dimezzato.

Altro elemento da tenere in considerazione per “leggere” i dati e le stime presentate è che esiste anche un impatto sociale, difficilmente quantificabile, per cui in una comunità di poche migliaia di persone anche rapporti che potrebbero dare tranquillità in realtà possono essere estremamente problematici. Sui grandi numeri delle aree più urbane aumentano le possibilità che molti cittadini “non si accorgano” del fenomeno e/o non lo vivano come minaccioso.