



***Il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi
della Provincia di Bologna: tra passato e futuro***

Dossier di Raffaele Lelleri
(Osservatorio delle Immigrazioni, Servizio Politiche sociali e per la salute)

Bologna, gennaio 2015

PRESENTAZIONE

I cittadini di Paesi terzi non hanno diritto di voto amministrativo in Italia.

La competenza normativa al riguardo spetta al Parlamento nazionale che, nonostante una serie di inviti e sollecitazioni provenienti dalle Istituzioni europee e da molti Enti e cittadini, non ha però mai approvato alcuna misura.

In questi anni, tuttavia, varie Autorità locali hanno autonomamente cercato di sopperire a tale carenza attraverso una pluralità di istituti, di varia complessità.

Nel 2007, la Provincia di Bologna ha costituito il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*. Tale *Consiglio* ha operato, con alterne vicende, fino al 2014 – quando ha seguito le sorti del *Consiglio provinciale di Bologna* come previsto dalla recente legge Delrio 56/2014 (“*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*”).

Da più parti provengono richieste per la sua prosecuzione all’interno della costituenda Città metropolitana di Bologna; allo stesso tempo, sulla base dell’esperienza maturata, alcuni muovono critiche al modo in cui il *Consiglio* è stato ideato e/o regolamentato; altri ancora ritengono che questa esperienza, pur positiva, abbia però segnato il suo tempo e che sia ora necessaria una scelta politica più avanzata, più decisamente orientata all’integrale riconoscimento dei diritti politici dei cittadini stranieri.

Questo *dossier* si occupa, in generale, di canali istituzionali di rappresentanza e partecipazione politica delle persone con cittadinanza extra-UE nell’Ente locale; nello specifico, intende approfondire il caso del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*.

Dopo un’introduzione sullo stato dell’arte, nel nostro Paese, in merito all’argomento all’oggetto, articoleremo lo studio in due momenti: uno rivolto al passato e l’altro al futuro.

- L’istituto del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* verrà innanzitutto analizzato per ciò che esso è stato, ciò che ha rappresentato, ciò che ha ‘prodotto’ e quali sono stati i suoi effetti. A tal fine, verranno analizzati una serie di dati amministrativi prodotti dal *Consiglio* e ripercorsa, a tratti e criticamente, la complessa fase di progettazione partecipata che ne ha dato origine e che si esprime definitivamente nell’articolato del Regolamento istitutivo e nella sua Relazione di accompagnamento.

- Successivamente, verrà proposto ed in parte realizzato un percorso di progettazione sociale con gli *stakeholder* e gli *shareholder* volto a:

- valutare se ed in che misura sono ancora attuali i principi, le modalità e le soluzioni adottate nel 2007 ed individuare le priorità condivise nel 2014 sui temi della rappresentanza e della partecipazione politica dei cittadini con cittadinanza extra-UE nell’Ente locale;
- trarre delle indicazioni sostenibili, di rilievo e di prospettiva per il prosieguo e la qualificazione dell’esperienza del *Consiglio* all’interno del nuovo ‘contenitore istituzionale’ rappresentato dalla Città metropolitana.

Alla base di questo lavoro, duplice è il nostro auspicio: da un lato, conservare traccia e valorizzare la ricca esperienza di pratica dei diritti maturata in questi 6,5 anni di attività; dall'altro lato, avanzare operativamente alcune proposte per l'atteso *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna*.

Questo *dossier* è stato realizzato rielaborando in parte il *project work* intitolato “*Il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna tra passato e futuro – Studio preliminare per una indagine valutativa e progettuale*” che lo stesso autore ha presentato e discusso, lo scorso ottobre, a conclusione della propria partecipazione al Corso di alta formazione “*Dalla programmazione alla progettazione sociale. Nuovi strumenti di intervento socio-sanitario*” (Università di Bologna, Scuola di Scienze politiche – sede di Forlì; docente-relatore: Leonardo Altieri, tutor aziendale: Rita Paradisi).

L'autore è l'unico responsabile per quanto concerne i contenuti del presente elaborato.

Va però riconosciuto che questo *dossier* raccoglie le sollecitazioni, le osservazioni ed i fondamentali contributi di una pluralità di colleghe e colleghi, che qui sentitamente ringraziamo:

- Rita Paradisi, innanzitutto – dell'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna
- Driss Jalal e Hayat El Youssofi, che, rispettivamente nel 2012 e 2013, sono stati Presidenti del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*
- Daniela Tralongo e Alessandra Danielli – dell'Ufficio amministrativo contabile del Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna
- Dorina Merdini, che, nel 2011, ha coadiuvato la segreteria del *Consiglio* ed ha successivamente approfondito i temi della partecipazione politica degli stranieri facendone l'argomento della propria tesi di laurea, che ha realizzato con il supporto di Guido Franco Scarselli. Questo giurista è stato membro del Comitato scientifico che ha elaborato la proposta di istituzione del *Consiglio*; ha maturato varie esperienze di consulenza agli Enti locali in merito all'implementazione di analoghi organismi

Nota terminologica

Nel testo citeremo a più riprese, talvolta in forma abbreviata, sia il Consiglio provinciale di Bologna (degli italiani), sia il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*. Al fine di evitare equivoci, digiteremo la seconda istituzione sempre in *corsivo*.

INDICE

Presentazione	pag. 2
Indice	pag. 4

Prima parte:

L'oggetto di studio	pag. 6
1.1) Cittadini stranieri e partecipazione politica	pag. 7
1.1.1) La <i>Convenzione di Strasbourg</i> , il panorama europeo e la normativa italiana sulla cittadinanza	pag. 7
1.1.2) Spazi di innovazione in Italia	pag. 9
1.2) Il <i>Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna</i>	pag. 14
1.3) La Città metropolitana	pag. 17

Seconda parte:

La ricerca	pag. 21
2.1) Metodi e strumenti	pag. 22
2.1.1) Opzioni di fondo	pag. 22
2.1.2) Mappa delle fonti informative e dei protagonisti	pag. 23
2.1.3) Dimensioni e strumenti	pag. 27
2.1.3.1 - Analizzare le persone del <i>Consiglio</i>	pag. 28
2.1.3.2 - Analizzare l'attività del <i>Consiglio</i>	pag. 31
2.1.3.3 - Analizzare gli effetti e l'impatto del <i>Consiglio</i>	pag. 33
2.2) La ricerca valutativa con riferimento al passato	pag. 37
2.2.1) Il <i>Consiglio degli stranieri</i> analizzato attraverso i dati amministrativi	pag. 37
2.2.1.1 - La storia del <i>Consiglio</i>	pag. 37
2.2.1.2 - Gli atti approvati dal <i>Consiglio</i>	pag. 40
2.2.1.3 - Indicatori quantitativi sul <i>Consiglio</i>	pag. 44
~ Le attività	pag. 44

~ Il personale	pag. 47
~ I costi	pag. 49
2.2.2) Come valutano il <i>Consiglio</i> i suoi ex-Presidenti	pag. 55
~ Intervista a Hayat El Youssoufi	pag. 55
~ Intervista a Jalal Driss	pag. 56
2.3) L'indagine di progettazione sociale con riferimento al futuro	pag. 59
Terza parte:	
Prospettive	pag. 64
Bibliografia	pag. 66
Sitografia	pag. 68

Prima parte

L'OGGETTO DI STUDIO

Questo *dossier* adotta i principi, lo stile e il metodo della progettazione sociale applicata e della valutazione partecipata (Cipolla 2014; Altieri 2009).

Ha cioè come riferimenti essenziali un 'problema', per un verso, e delle 'soluzioni al problema', per l'altro verso.

Nel nostro caso specifico:

- il 'problema' è costituito dalle carenze nello scenario italiano dei diritti e doveri dei cittadini extra-UE in fatto di partecipazione politica;
- le 'soluzioni al problema' sono rappresentate dall'attività istituzionale degli Enti locali, e della Provincia di Bologna in particolar modo, per tentare di sopperire a tali lacune.

Prima di presentare gli esiti della ricerca-valutazione e di progettazione sociali che abbiamo realizzato, questo *dossier* analizza il contesto nel quale tali interventi si situano, le domande sociali che li sollevano e li legittimano, le esperienze, i protagonisti e le fonti informative disponibili al riguardo.

E impossibile ragionare in modo significativo di *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna* se non vengono previamente precisati gli assi dello scenario.

Completa la descrizione del quadro, infine, l'analisi del peculiare contesto storico nel quale ci troviamo: la fine della Provincia e l'inizio della Città metropolitana.

Come si vedrà, si tratta di una sfida importante, che ha sancito sia la conclusione dell'esperienza del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*, sia l'apertura di nuove potenzialità.

1.1

CITTADINI STRANIERI E PARTECIPAZIONE POLITICA

1.1.1

La *Convenzione di Strasbourg*, il panorama europeo e la normativa italiana sulla cittadinanza

L'Italia, che fin dal 1973 fa registrare un saldo migratorio positivo e che, più di recente, è stata definitivamente accreditata come un Paese di immigrazione consolidata (IDOS 2013; Ministero del Lavoro 2014; EUROSTAT 2014; Caritas italiana 2013), non riconosce alcun diritto ai cittadini extra-UE in fatto di partecipazione politica.

La produzione legislativa nazionale non contiene alcuna previsione al riguardo; inoltre, anche quando sono stati incorporati nel nostro ordinamento elementi provenienti da trattati internazionali di potenziale maggiore apertura, lo si è deliberatamente fatto in misura parziale.

Nel 2004, quando venne recepita la *Convenzione di Strasbourg sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale* (Consiglio d'Europa STCE n. 144; legge 203/1994), il Parlamento non autorizzò infatti il Presidente della Repubblica a ratificarne anche il c.d. “*Capitolo C*” – volto a riconoscere esplicitamente il diritto all’elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative degli stranieri legalmente residenti in un Paese membro da almeno 5 anni – in quanto ritenuto in conflitto con l’art. 48 della Costituzione.

La *Convenzione di Strasbourg*, che rimane attualmente la “*sola convenzione internazionale che tratti specificamente dell’integrazione politica degli immigrati alla vita pubblica a livello locale*” (Merdini 2012; v. anche Scarselli Franchi 1998, 2000, 2003), è pertanto vigente nel nostro Paese solamente per le prime due parti:

- quella che ribadisce la libertà di espressione, riunione e associazione dei residenti stranieri, indipendentemente dalla loro nazionalità [“*Capitolo A*”];
- quella che affronta il tema della rappresentanza e della partecipazione degli stranieri incoraggiando, ad esempio, “*l’istituzione di organismi consultivi e l’adozione di dispositivi per consentire agli stranieri residenti di formulare ed esprimere pareri sui temi della vita politica che li riguardano più da vicino*” [“*Capitolo B*”] (Caponio 2000).

E' utile notare che, ad oggi (9 dicembre 2014), solo 13 Stati membri del Consiglio d'Europa hanno siglato detta *Convenzione*. Ancora meno (8) sono quelli che l’hanno ratificata: Albania, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia.

Al fine di ricostruire in modo attendibile il quadro europeo, l’analisi va tuttavia integrata con due aspetti di fondamentale importanza:

- a) *L'estensione del suffragio agli stranieri tramite autonomi atti legislativi nazionali*
- b) *Le normative nazionali in fatto di accesso alla cittadinanza*

a)

Una serie di Paesi ha affrontato la questione dell'estensione del suffragio agli stranieri tramite propri autonomi atti legislativi nazionali

Da tempo, numerose democrazie nordeuropee si sono mosse nella direzione dell'estensione del suffragio, ad esempio: l'Irlanda fin dal 1963, la Svezia nel 1975, la Danimarca nel 1981. Altri Stati, come il Portogallo e la Spagna, hanno legiferato in materia inserendo però condizioni relative ad accordi bilaterali con Paesi terzi. L'Italia non ha invece approvato alcun atto normativo di rilievo in materia.

Tale eterogeneità è coerente con quanto prescritto dai Trattati UE: l'Unione ha facoltà di occuparsi solamente di “*modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini UE che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza*” (direttiva 94/80/CE del Consiglio), mentre ai singoli Stati membri è attualmente riconosciuta l'esclusiva potestà in materia di elettorato dei cittadini extracomunitari.

b)

Molto eterogenea è la fotografia delle normative nazionali in fatto di accesso alla cittadinanza, con le conseguenti ricadute sulla definizione e composizione del corpo elettorale

Anche in merito all'accesso alla cittadinanza nazionale, e quindi europea, l'Unione Europea non ha alcun potere. Si tratta di una materia gestita, oggi, esclusivamente a livello di singolo Stato membro (Katsiaficas 2014).

La situazione esistente si sviluppa lungo un continuum che va dal polo dello *jus sanguinis*, adottato ad esempio dal Regno Unito, al polo dello *jus soli*, modello di elezione in Francia. La maggior parte dei Paesi si situa a livello intermedio tra questi due estremi e fa ad esempio proprio, in varia misura, il principi dello *jus domicilii*.

E' interessante notare come diversi Paesi, in questi anni, abbiano modificato la propria normativa di settore, accentuandone, a seconda dei casi, la sua natura restrittiva oppure inclusiva.

Fa eccezione il caso italiano, che è rimasto sostanzialmente lo stesso nonostante le sfide poste dagli enormi cambiamenti avvenuti in fatto di profilo della popolazione residente. La figura 1 illustra, in sintesi, i principali sei modi attraverso cui è attualmente possibile acquisire la cittadinanza italiana.

La normativa vigente in Italia è fortemente fondata sullo *jus sanguinis*; contiene varie specifiche (vi sono, ad esempio, differenze tra comunitari ed extracomunitari, tra minorenni e maggiorenni, tra residenti all'estero e residenti in Italia) e prevede che l'acquisizione della cittadinanza sia automatica in alcuni casi e subordinata alle decisioni dell'Autorità in altri.

Per concludere, è evidente che “*l'esclusione degli stranieri dal diritto di voto non ha il medesimo peso in tutti i Paesi. Infatti, negli Stati in cui gli stranieri residenti hanno agevolmente accesso alla cittadinanza, la questione dell'estensione del diritto di voto appare meno cruciale. [...] La questione assume, invece, un'importanza assai maggiore in quei Paesi, come l'Italia, in cui non è facile ottenere la cittadinanza per naturalizzazione.*” (Merdini 2012)

Fig. 1
Principali canali di acquisizione della cittadinanza italiana

Per nascita	E' italiano il figlio di padre italiano oppure di madre italiana, anche se nasce all'estero
Per discendenza	Riguarda i cittadini stranieri che hanno avi italiani emigrati all'estero
Per matrimonio	Può acquisire la cittadinanza italiana il coniuge straniero di cittadino italiano quando, <i>“dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno 2 anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo 3 anni dalla data del matrimonio se residente all'estero”</i> (art. 5 co. 1 della legge 91/1992)
Per residenza in Italia (naturalizzazione)	<i>“La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'Interno: [...] f) allo straniero che risiede legalmente da almeno 10 anni nel territorio della Repubblica”</i> (art. 9 co. 1 della legge 91/1992)
Per adozione	Diventa italiano il minore straniero che viene adottato da un cittadino italiano
Per nascita e residenza in Italia (elezione)	<i>“Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”</i> (art. 4 co. 2 della legge 91/1992)

(Sintesi della normativa vigente a cura dell'autore; 2014)

1.1.2

Spazi di innovazione in Italia

Non avendo adottato alcuna misura di ampliamento del suffragio, riconosciuto naturalmente solo ai cittadini, e con una normativa sull'accesso alla cittadinanza nazionale di tipo restrittivo nei confronti dei non-nativi, l'Italia si presenta sul panorama internazionale come un Paese sostanzialmente 'fermo' sui temi della partecipazione politica degli immigrati.

Questa immagine, che è indubbiamente vera, non rende però conto di tutti i processi in atto nel nostro Paese. La questione della partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e politica è oramai da decenni oggetto di dibattito in Italia, sia all'interno che al di fuori delle aule parlamentari. In taluni casi, la discussione ha trovato applicazione in implementazioni e sperimentazioni di ambito soprattutto locale, e quindi con una distribuzione non equa a livello territoriale – come spesso avviene specie sui fronti politicamente sensibili come quello dell'immigrazione e dei diritti/doveri degli stranieri.

Tali innovazioni – ricercate o realizzate – sono riassumibili in quattro aree:

- a) *Lo sviluppo, previsto per legge, di istituti di partecipazione sussidiaria rispetto al voto*
- b) *Il dibattito parlamentare di riforma della normativa in fatto di acquisizione della cittadinanza*

- c) *Il dibattito parlamentare di riforma della normativa per quanto riguarda il suffragio*
- d) *L'utilizzo dei nuovi poteri che il meccanismo del decentramento conferisce alle Autonomie locali, compresi i tentativi di estensione del diritto di voto a livello amministrativo*

a)

Il primo ambito raccoglie gli istituti previsti per legge volti alla sperimentazione di nuove forme di aggregazione e rappresentanza degli interessi dei non-cittadini, con finalità consultive

Si fa qui riferimento a due istituti principali:

- le Consulte regionali, provinciali e comunali previste dalla legge Martelli del 1990 (legge 39/1990), che, a livello nazionale, hanno storicamente dato il via alle innovazioni di partecipazione di ambito locale, di cui al punto d). Strutturalmente e funzionalmente simili a queste esperienze, e quindi aggregabili al presente gruppo, sono gli organismi di rappresentanza e concertazione talvolta sanciti dalle leggi regionali; la legge regionale 5/2004 dell'Emilia-Romagna istituisce, ad esempio, la *Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*;
- i Consigli Territoriali per l'Immigrazione. Istituiti in tutte le Prefetture con il DPCM del 18 dicembre 1999 ai sensi dell'art. 57 del DPR 394/1999, sono degli organismi collegiali, presieduti dal Prefetto, ed operano con l'obiettivo di monitorare, a livello provinciale, la presenza degli stranieri e la capacità del territorio di assorbire i flussi migratori. Assieme ai rappresentanti delle competenti amministrazioni locali dello Stato, della Regione, degli Enti locali, della Camera di Commercio, dei soggetti localmente attivi nell'assistenza agli immigrati, delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, vi è coinvolto il tessuto del privato sociale promosso dagli stessi immigrati, a cui è pertanto richiesta una funzione di mediazione associativa.

Si tratta, in entrambi i casi, di organismi avviati in linea con i contenuti del “*Capitolo B*” della sopramenzionata *Convenzione di Strasbourg* (‘rappresentanza discrezionale e indiretta’).

b) e c)

Il secondo e il terzo ambito descrivono i tentativi di riforma, presso il Parlamento, della normativa vigente in Italia per quanto concerne la legge ordinaria sulla cittadinanza e quella sulla definizione del suffragio

Nelle aule parlamentari sono stati depositati in questi anni molteplici proposte di legge di riforma al riguardo. Nessuna di queste è però riuscita a raccogliere la maggioranza dei consensi necessaria per essere approvata.

Va detto che, a complicare il quadro, contribuisce il fatto, dato per assodato, che è necessario modificare il testo costituzionale per estendere tutti i diritti di cittadinanza e politici agli stranieri. Alcuni commentatori criticano tale approccio e, ad esempio, evidenziano che, in merito al suffragio per il voto amministrativo, “*se la Costituzione è chiara nell'interdire il voto per le elezioni politiche, apre [invece] la strada al riconoscimento [di questi specifici diritti relativi alle elezioni amministrative], rimandando alla facoltà del Parlamento di legiferare in materia*” (Merdini 2012). Rimane il fatto che, a causa della mancanza di volontà politica, non è ancora sciolto il nodo della riformulazione dei concetti di cittadinanza e di volontà politica.

L'unica innovazione approvata dal legislatore riguarda il caso specifico dell'acquisizione della cittadinanza italiana ‘per elezione’ (v. figura 1) e si applica quindi alle c.d. ‘seconde generazioni’.

Facciamo riferimento all'art. 33 della legge 98/2013 che semplifica il procedimento di acquisto della cittadinanza italiana per lo straniero nato in Italia e ivi residente fino al compimento del 18° anno di età. Due sono i suoi principali contenuti: non sono imputabili all'interessato gli inadempimenti dei genitori o della Pubblica amministrazione purché l'effettiva presenza continuativa in Italia venga documentata, da un lato, ed è sancito un obbligo di informazione degli ufficiali di stato civile, dall'altro.

Al di là di tale riforma, che rimane di corto raggio, l'impressione generale è che è oggi ancora sostanzialmente bloccata la 'via parlamentare' all'innovazione nel campo della partecipazione politica degli stranieri.

d)

L'ultimo ambito rende conto dell'agire autonomo e creativo degli Enti locali in fatto di partecipazione degli stranieri alla vita politica locale

Si tratta di esperienze consentite e sviluppate all'interno dell'alveo generale degli istituti di partecipazione popolare di cui al Testo Unico degli Enti locali, che riconosce difatti alle Autonomie locali un certo grado di discrezionalità statutaria al riguardo ('municipalismo'). La valorizzazione delle libere forme associative e la promozione di forme di rappresentanza degli interessi e di consultazione della popolazione rientrano nelle facoltà dei Comuni e delle Province. Misure quali le consulte, i referendum, le istruttorie e le inchieste pubbliche, i sondaggi e le petizioni costituiscono per l'Ente il segno della volontà di accettare un'autolimitazione dei propri poteri decisionali.

Dall'inizio degli anni '90, varie Amministrazioni hanno applicato tali opportunità al tema della partecipazione politica dei cittadini extracomunitari. Le esperienze e le soluzioni adottate sono numerose e di diverso tipo, al punto che quello locale si è rivelato, di fatto, finora, il 'terreno più fertile' e concreto in fatto di innovazione in questo campo in Italia. E' importante sottolineare che la maggior parte di esse non ha mirato ad incorporare compiutamente il diritto di voto nella propria struttura normativa, bensì ha ricercato forme di partecipazione sussidiaria rispetto ad esso.

In un certo numero di realtà locali è stata, ad esempio, promossa la figura del "Consigliere straniero aggiunto", solitamente con diritto di parola ma senza diritto di voto in Consiglio comunale; altrove è stata preferita quella della "Consulta degli immigrati" e/o del "Forum [sulle problematiche dell']immigrazione".

La rassegna di queste misure restituisce un quadro piuttosto differenziato al proprio interno (Caritas italiana 2005; Provincia di Bologna 2008), lungo quattro dicotomie/assi fondamentali (figura 2).

Fig. 2
 Tipi di istituti di rappresentanza e partecipazione politica degli stranieri
 sperimentati a livello locale in Italia

Numerosità	<ul style="list-style-type: none"> • Monocratici • Assembleari
Selezione dei componenti	<ul style="list-style-type: none"> • Eletti • Nominati per cooptazione • Composti sulla base di auto-candidature
Composizione per cittadinanza	<ul style="list-style-type: none"> • Formati da soli stranieri • Ad articolazione mista
Rappresentanza	<ul style="list-style-type: none"> • Formati direttamente da singoli cittadini stranieri, in rappresentanza della popolazione immigrata • Formati da rappresentanti di secondo livello, vale a dire di soggetti a loro volta rappresentanti dei cittadini stranieri (esempio: associazioni)

(Elaborazione a cura dell'autore, sulla base della letteratura di settore; 2014)

Al di là della specifica articolazione locale, regolamentata in modo più o meno complesso, la competenza loro assegnata è sempre consultiva – “*Non sono infatti abilitati a generare le politiche di governo dell'Ente, bensì solo a determinarne l'orientamento. Non sono naturalmente neppure abilitati ad erogare servizi*” (Merdini 2012).

Il loro ambito di interesse è quello proprio degli Enti locali, sulla base dei poteri loro attribuiti. Non si tratta, del resto, di questioni di poco conto perché, ancora di più ora grazie al ridisegno del Titolo V della Costituzione, concernono una serie di *policies* di assoluto rilievo per la quotidianità delle persone, come ad esempio: servizi sociali, sanità, scuola, politiche attive del lavoro. I temi dell'erogazione dei servizi alla persona e dell'accesso ai diritti sociali sono pertanto inclusi nel loro mandato.

Benché – anch'esso – coerente con i dettami della “*Capitolo B*” della *Convenzione di Strasbourg*, ratificata e vigente in Italia, questo processo di attivazione a livello locale non è sempre stato esente da conflitti tra poteri centrali dello Stato, Enti locali e Magistratura (Bontempelli 2008); come conseguenza di ciò, la situazione pare oggi in buona parte bloccata. Più precisamente, sono operative soltanto le esperienze che non hanno puntato a ridefinire, ampliandolo, il suffragio.

Questo è stato invece il caso, ad esempio, dei Comuni di Venezia e di Genova, che, nel 2003-2004, modificarono i propri Statuti estendendo *tout court* il diritto di voto ai cittadini extracomunitari. Sergio Bontempelli racconta efficacemente cosa avvenne in seguito a tale delibera dei due Consigli comunali:

“Il Ministero dell'Interno non tarda a rispondere: con una circolare emanata il 22 gennaio 2004, il dicastero ribadisce l'illegittimità dell'operato dei Comuni, e li ‘richiama all'ordine’ sostenendo che ogni modifica del corpo elettorale deve passare per legge costituzionale.

L'intervento dell'autorità centrale non ferma però gli Enti locali e le forze della società civile, che anzi annunciano un ricorso al Consiglio di Stato.

Si moltiplicano intanto le amministrazioni che modificano i propri Statuti:

tra le altre, interviene la Regione Toscana, che nella propria carta fondamentale (all'art. 3) introduce l'impegno a sostenere il diritto di voto (è la prima Regione a farlo).

E il nuovo movimento per il diritto di voto ottiene indiscutibili successi: nel gennaio 2004 interviene infatti una risoluzione del Parlamento europeo; nel luglio 2004 il Consiglio di Stato autorizza l'estensione dell'elettorato agli stranieri per le elezioni nei quartieri e nelle circoscrizioni; infine, nel dicembre 2004, la Corte Costituzionale dichiara legittimo lo Statuto della Regione Toscana.

La 'doccia fredda' arriva però dalla adunanza del Consiglio di Stato del 6 luglio 2005: «Deve escludersi», si legge nella sentenza, «che i diritti politici, nei quali si inquadra agevolmente il diritto di voto nelle elezioni amministrative, possano avere un contenuto differenziato nell'ambito della Repubblica e che possano perciò [...] espandersi o comprimersi via via che ci si trasferisce sul territorio». Traduzione: i Comuni non debbono fare 'di testa propria'. Il diritto di voto agli immigrati può essere stabilito solo dal Parlamento.

È sulla base di questa sentenza che il Governo emana un decreto, datato 17 agosto 2005, con il quale si dispone l'annullamento della delibera del Comune di Genova. Sembra la parola fine – provvisoria, ma pesante – alle speranze dei Comuni e dei migranti.”

(Bontempelli 2008)

In assenza di un pronunciamento chiaro del Parlamento, viene quindi posto il veto sulle decisioni dei due Comuni all'oggetto e viene affermata una *“lettura molto restrittiva non solo della normativa italiana ma anche europea”* (Merdini 2012).

Questa è la situazione in cui ci troviamo ora, contraddistinta da una nuova centralità assunta dalla via parlamentare all'innovazione, anche tramite la raccolta di firme e la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare (ad esempio la campagna *“L'Italia sono anch'io”* per l'estensione del diritto di voto agli stranieri).

1.2

IL CONSIGLIO DEI CITTADINI STRANIERI E APOLIDI DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

Tale organismo viene così presentato sul sito *web* ufficiale della Provincia di Bologna:

“Il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna è un’ autonoma istituzione politico-amministrativa, a base elettivo-rappresentativa, dotata di rilevante capacità giuridica.

Il Consiglio è stato istituito per colmare e risolvere, nelle forme e nei modi concessi dall’attuale normativa nazionale e locale, la diversa capacità politico-amministrativa dei cittadini stranieri rispetto al resto della popolazione.

La scelta di costituire il Consiglio risponde quindi sia all’interesse specifico della popolazione immigrata, sia ad un interesse pubblico e generale: quello dell’intera società della provincia di Bologna, affinché essa sia pienamente rappresentata.

L’istituzione del Consiglio esprime anche la volontà di costituire un fattivo e credibile orientamento perché il voto amministrativo agli stranieri residenti sia riconosciuto e regolato dalla legge nazionale. [...]

Il Consiglio partecipa alla formazione delle politiche dell’Amministrazione provinciale, con funzioni consultive e propositive.

Può esprimere pareri e proposte su tutte le materie di competenza del Consiglio Provinciale.

Il parere è obbligatorio sulle proposte di bilancio preventivo e sulle spese riguardanti le politiche di accoglienza ed integrazione degli stranieri.

Il Presidente eletto all’interno del Consiglio degli stranieri partecipa, anche attraverso propri delegati, a tutte le sedute del Consiglio Provinciale, delle Commissioni Consiliari, della Conferenza metropolitana dell’Area bolognese.

Il Consiglio, inoltre, elegge nel proprio seno, tra gli eletti all’interno del Collegio elettorale n. 2, un proprio rappresentante ed il suo sostituto presso l’Assemblea del Nuovo Circondario Imolese. [...]

Composto da 30 Consiglieri, è il primo organismo elettivo di rappresentanza della popolazione straniera a livello provinciale. [...]

Il Consiglio è stato eletto domenica 2 dicembre 2007.

Oltre 9.200 sono stati gli elettori che si sono recati alle urne, su circa 43.000 ufficialmente residenti nella provincia di Bologna aventi diritti al voto. La partecipazione al voto è stata superiore al 21%. Una percentuale di poco

inferiore al 17% tra le donne, e del 25,2% tra gli uomini. Alla competizione elettorale hanno partecipato 32 liste con 275 candidati.”

(Provincia di Bologna)

Il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* rappresenta il tentativo di risposta espresso dall'Amministrazione provinciale bolognese in riferimento al problema dell'incapacità giuridica di cittadini extracomunitari determinato dalla normativa nazionale.

Si tratta, richiamando la tipologia espressa in figura 2, di un organismo assembleare, eletto, formato da soli stranieri in rappresentanza diretta della popolazione immigrata.

Ha operato dal 2007 al 2014 – anno in cui ha seguito le sorti del Consiglio provinciale di Bologna come previsto dalla legge 56/2014 (“*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*”).

E' stato istituito, tramite elezioni a suffragio universale e diretto, dopo un complesso processo partecipato (Provincia di Bologna 2008).

L'Ufficio Politiche dell'Immigrazione, di cui il sottoscritto fa parte, ha svolto funzioni di assistenza al *Consiglio* in collaborazione con l'Ufficio Amministrativo del Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna. La sua attività, seppur compiutamente autonoma, è stata quindi costantemente seguita dal personale dell'Amministrazione provinciale, che nel 2008 ha anche realizzato uno studio in occasione del primo anno di attività del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* (Provincia di Bologna 2008).

Questo *dossier* si pone idealmente sulla scia di tale prima ricerca e si propone di svilupparla, analizzando l'intera esperienza del *Consiglio*.

Secondo un osservatore esterno, 6 sono i principali elementi di novità, specificità e valore dell'esperienza del *Consiglio* (Merdini 2012):

- *“il fatto che il Consiglio non risponde solo ad interessi specifici della popolazione immigrata e non rappresenta soltanto le persone che lo hanno votato. Al contrario, esso persegue altresì un interesse sostanziale e generale, vale a dire l'interesse dell'intera comunità territoriale provinciale di Bologna, affinché essa sia tutta pienamente rappresentata. Tutti i cittadini residenti nella provincia sono pertanto beneficiari dell'iniziativa, con particolare riguardo alla popolazione straniera non appartenente all'Unione Europea ed apolide;*
- *l'ampia competenza riconosciuta al Consiglio: il parere obbligatorio e scritto sul bilancio provinciale e la possibilità di esprimere pareri e proposte su tutti gli atti del Consiglio provinciale;*
- *la rilevanza giuridica degli atti del Consiglio: in particolare, sebbene i pareri abbiano natura consultiva e non vincolante, il Regolamento istitutivo prevede che, ove il competente organo provinciale ritenga di non attenervisi, deve comunque motivarne le ragioni in forma scritta;*
- *il fatto [altrove invece problematico, come dimostrano tutti gli studi realizzati in Italia su questi temi – v. ASGI e FIERI 2005] che il Regolamento impegna l'Amministrazione provinciale a dotare il Consiglio degli stranieri di risorse umane e strumentali necessarie al suo funzionamento, tra cui anche un'indennità di funzione riconosciuta ai Consiglieri;*

- *il fatto che il progetto risponde ad una precisa richiesta, avanzata dalle associazioni dei cittadini stranieri attive sul territorio provinciale, di istituire un organismo di rappresentanza della popolazione straniera democraticamente eletto e pertanto realmente rappresentativo;*
- *il fatto che la costruzione del progetto e la sua realizzazione hanno realizzato, in itinere, l'obiettivo della partecipazione sia della cittadinanza straniera che di tutta la collettività. Questa esperienza ha di fatto sensibilizzato più settori della società civile e non alle tematiche dell'integrazione sociale e politica della cittadinanza straniera, ha creato dibattito e confronto allargato a più soggetti, andando oltre le retoriche che spesso accompagnano i temi dell'immigrazione e costruendo momenti di confronto diretto fra cittadini italiani e stranieri”.*

Infine, a livello amministrativo è utile chiarire che il *Consiglio dei cittadini stranieri* ha assunto la forma di un progetto inserito, da parte della Provincia di Bologna, tutti gli anni, all'interno del “*Piano territoriale provinciale per azioni di integrazione sociale a favore dei cittadini stranieri immigrati*”, a sua volta parte dei “*Piani di Zona per la salute ed il benessere sociale*”.

1.3

LA CITTA' METROPOLITANA

Conclude l'analisi del contesto di questo *dossier* la descrizione di un recente accadimento: l'approvazione da parte del Parlamento, lo scorso aprile, della legge Delrio (56/2014).

Si tratta di un passaggio essenziale per il nostro oggetto di studio, perché ridisegna il modello di governo locale italiano. Sancisce, da un lato, la fine delle Province così come sono state formulate fin dal 1865 (ad esempio: con Consigli provinciali elettivi) e, dall'altro lato, in taluni casi, la contemporanea istituzione delle Città metropolitane.

Le Province vengono articolate in due tipi di enti di secondo livello, entrambi guidati da organi di governo formati dai sindaci del territorio o da questi eletti insieme ai consiglieri comunali: le Città metropolitane e le nuove Province. Un ente di secondo livello simile è previsto poi anche per ovviare all'eccessiva frammentazione dei Comuni attraverso la loro Unione.

Così l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI Lazio 2014) descrive i contenuti di detta normativa in riferimento alla Città metropolitana:

“Le Città metropolitane (previste, in modo facoltativo, a partire dalla legge 142/1990, e ora dalla Costituzione, a partire dalla riforma del 2001) sono regolate dalla legge 56/2014 che stabilisce, entro il 1° gennaio 2015, l'istituzione di 10 Città metropolitane, con la soppressione delle relative Province. Oltre a Roma Città Capitale, sono previste quelle di: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. [...] Le Regioni Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e la Regione siciliana potranno adottare una specifica normativa in riferimento alle già previste realtà di Cagliari, Trieste, Palermo, Catania e Messina.

Le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con funzioni relative a: sviluppo strategico del territorio, promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture e reti di comunicazione, cura delle relazioni istituzionali legate al proprio livello, anche sul piano europeo. Il territorio di riferimento è quello delle pre-esistenti Province. [...]

Le funzioni delle Città metropolitane sono quelle fondamentali delle Province, oltre ad altre eventualmente assegnate da Stato e Regioni. [...]

Gli organi di governo della Città metropolitana sono: Sindaco metropolitano, Consiglio metropolitano e Conferenza metropolitana.

La definizione puntuale dei compiti degli organi delle Città metropolitane è demandata allo Statuto.

- Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del capoluogo; non esiste Giunta ma il Sindaco ha facoltà di nominare Vicesindaco e uno o più consiglieri delegati.

- Il Consiglio metropolitano è in carica per 5 anni ed è formato dal Sindaco metropolitano e un numero variabile di consiglieri, in relazione alla popolazione. È organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani,

programmi ed atti del Sindaco metropolitano; adotta schemi di bilancio e, acquisito il parere della Conferenza metropolitana, li approva; propone lo Statuto.

- La Conferenza metropolitana, formata da Sindaco metropolitano e Sindaci dei Comuni della Città metropolitana, con poteri propositivi e consultivi, ha il compito di approvare lo Statuto e sue eventuali modifiche.

Gli incarichi di Sindaco metropolitano, consigliere metropolitano e componente della Conferenza metropolitana sono gratuiti. [...]

Patrimonio, personale e risorse strumentali delle Province passano alle Città metropolitane. [...]"

(ANCI 2014).

Il *timing* seguito nell'applicazione della legge 56/2014 per Bologna e provincia è presentato in figura 3.

Fig. 3
Scadenario della Città metropolitana di Bologna
(aggiornamento: 19 gennaio 2015)

- Il 12 giugno 2014 è decaduto il Consiglio provinciale. Le funzioni sono state assunte dalla Presidente Beatrice Draghetti
- Come prescritto dalla legge, si sono tenute entro il 30 settembre 2014 (e precisamente il 28 settembre 2014) le elezioni (di secondo livello) del Consiglio metropolitano, composto da 28 consiglieri
- La Presidente Draghetti è rimasta in carica, a titolo gratuito, fino a fine 2014, assieme alla Giunta provinciale, per l'ordinaria amministrazione
- Entro il 31 dicembre 2014, ed esattamente il 23 dicembre, il Consiglio metropolitano ha approvato lo Statuto della nuova Città metropolitana di Bologna
- Il nuovo ente è effettivamente subentrato alla Provincia di Bologna l'1 gennaio 2015, giorno in cui il Sindaco del Comune capoluogo ha assunto le funzioni di Sindaco metropolitano
- 9 gennaio 2015: il Sindaco metropolitano ha comunicato al Consiglio l'assegnazione delle deleghe di funzioni amministrative ai Consiglieri della Città metropolitana di Bologna dopo aver sottoscritto l'atto formale

(Elaborazione a cura dell'autore, sulla base del cronogramma ufficiale; 2014-2015)

Qual è l'impatto di questa radicale riforma per il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*?

In quanto organo consultivo del Consiglio provinciale di Bologna, il *Consiglio degli stranieri* è decaduto anch'esso a giugno 2014. E' evidente che è venuto a mancare il 'contenitore istituzionale' all'interno del quale tale istituzione è stata ideata ed ha operato; allo stesso tempo si stanno per aprire nuovi spazi di ambito metropolitano, che potrebbero divenire opportunità di interesse per le sue attività.

Allo stato attuale, data l'assenza di un testo statutario approvato, è impossibile fare previsioni di

dettaglio. Pur con la dovuta cautela, è opportuno comunque registrare un certo interesse, da più parti, a continuare, probabilmente con modalità parzialmente rivisitate, l'esperienza del *Consiglio degli stranieri*.

In tale direzione si muove, per altro, un'apposita proposta proveniente dal *Consiglio degli stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*, che, prima di decadere, ha voluto avanzare una propria ipotesi per riproporre l'esperienza in ambito di Città metropolitana.

Il testo dell'ordine del giorno, che tratta anche di altri aspetti collaterali (qui in parte tralasciati), è qui di seguito riportato:

Oggetto: Richiesta di rappresentanza dei cittadini stranieri e apolidi nella futura Città metropolitana

Considerato:

- Che la Regione Emilia-Romagna, la Provincia di Bologna e il Comune di Bologna hanno promosso il Piano Strategico Metropolitano, un processo volontario e collegiale di più soggetti pubblici e privati, teso alla condivisione e alla costruzione di una visione del futuro del nostro territorio, e mirato al suo posizionamento sulla scena regionale, nazionale e internazionale*
- Che il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna, istituito dalla Provincia nel 2007, è stato attivo e propositivo, ha lavorato nell'interesse della collettività locale. Il Consiglio è uno degli organismi più attivi a livello nazionale, diventando così un interlocutore autorevole a livello locale e nazionale*
- Che l'esperienza del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna ha evidenziato l'importanza della rappresentanza dei cittadini stranieri e che il diritto al voto amministrativo è un obiettivo da raggiungere il prima possibile*
- Che il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna ha aderito al Piano Strategico Metropolitano prendendo parte al tavolo sui temi del benessere e della coesione sociale*

Visto che:

- È stata approvata la delibera della proroga dell'attuale Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi fino all'insediamento dell'Organismo rappresentativo del nuovo Ente di area vasta o, comunque, fino all'insediamento dei nuovi Organi provinciali, qualora confermati dalla legislazione

Chiediamo:

- Di diminuire il numero dei rappresentanti eletti da 30 a 20 tenendo conto delle scelte delle Unioni dei Comuni*
- Di fare in modo che ciascun Quartiere a Bologna abbia una rappresentanza eletta presso il Consiglio*
- Che il Presidente del nuovo Consiglio metropolitano degli stranieri continui ad assumere le stesse prerogative per i diritti, doveri e compiti che ha nel Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*
- Che la durata del Consiglio sia di 5 anni*

- *Di istituire una Consulta del Comune di Bologna, composta da 9 consiglieri stranieri, un consigliere per ciascun Quartiere di Bologna [...]*
- *Che il Consiglio metropolitano dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna diventi la massima rappresentanza dei cittadini stranieri e apolidi della città*
- *Che l'attuale Regolamento del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna sia modificato in base alle proposte del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*
- *Che il Presidente il Consiglio metropolitano dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna venga eletto dall'Assemblea; sia, inoltre, il rappresentante del Consiglio metropolitano degli stranieri e apolidi presso il Consiglio metropolitano di Bologna, e invitato permanente alle sedute di questo organismo [...]*
- *Che all'interno del Consiglio Metropolitano dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna venga istituita una Consulta di esperti nominata dal Consiglio metropolitano dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna [...]*
- *Che il Consiglio metropolitano dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna abbia una sede presso la residenza ufficiale del Consiglio metropolitano della città di Bologna e ai Consiglieri venga garantito un minimo di indennità di funzione per svolgere al meglio le loro funzioni*
- *Che venga approvato un protocollo d'intesa tra i sindacati e i datori di lavoro per garantire un ammontare di ore per permettere ai consiglieri di svolgere le loro funzioni [...]*

Questi sono, pertanto, gli intendimenti, gli auspici e le richieste del principale *stakeholder* e *shareholder* dell'oggetto di questo *dossier*. E' significativo notare come l'ordine del giorno di cui sopra non contenga un orientamento chiaro in merito alle modalità di costituzione del nuovo *Consiglio*, ad esempio: proroga o nuove elezioni? cooptazione o raccolta di candidature?

Il *Consiglio degli stranieri* non è, ovviamente, dell'unico soggetto interessato a questi temi; al contrario, il loro numero è ampio ed i punti di vista a volte divergenti. Con l'obiettivo di comprendere meglio l'origine, la natura e la portata delle proposte di miglioramento sopra-menzionate, nonché di ricostruire la mappa della varietà di opinioni al riguardo, nei prossimi capitoli imposteremo e realizzeremo in parte un progetto di ricerca mirato ed applicato.

Seconda parte

LA RICERCA

La seconda parte del *dossier* presenta l'analisi realizzata in merito all'oggetto di studio.

Essa verrà innanzitutto descritta a livello metodologico. Seguiranno la presentazione e discussione dei seguenti due *step* in cui la ricerca si è articolata, e dei loro primi risultati:

- lo studio di valutazione in merito all'esperienza conclusa del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*;
- l'intervento di progettazione sociale in merito ai possibili sviluppi di tale esperienza all'interno della nascente Città metropolitana di Bologna.

Il *dossier* tratta dunque sia del passato che del futuro, anche se con diversi gradi di approfondimento.

Le sopra-menzionate unità di ricerca verranno impostate interamente a livello teorico, da *desk*, ed in parte implementate, sul campo. Le risorse ed i tempi a nostra disposizione non ci permettono infatti di portare a termine l'intero ciclo di indagine.

2.1

METODI E STRUMENTI

2.1.1

Opzioni di fondo

Benché le due unità di ricerca – quella valutativa orientata al passato e quella progettuale volta al futuro – siano distinte, fin dall’inizio il nostro intento è stato quello di concepirle come parti di un unico ciclo, che si articola in diversi passi, ognuno dei quali presenta caratteristiche e sfide metodologiche con tratti di specificità.

Nell'impostare l'indagine, abbiamo operato le seguenti scelte strategiche:

- a) *Valutare prima di progettare*
- b) *Ricostruire e sintetizzare prima di valutare*
- c) *Ampliare il ventaglio di stakeholder e shareholder da interpellare*

Siamo in grado di dettagliare tale quadro per una serie di motivi: perché in questi mesi ne abbiamo discusso, a livello interlocutorio, con una serie di colleghi e testimoni qualificati (tra cui alcuni Consiglieri ed ex-Consiglieri); perché in tale direzione vanno i risultati del monitoraggio delle attività del *Consiglio* realizzati nel corso del suo mandato; perché, infine, esso è coerente con i contenuti delle note che abbiamo redatto in risposta ad interrogazioni e interpellanze presentate in Consiglio provinciale e non solo.

a)

Se un giorno verrà realizzato, il c.d. 'Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna' non sarà un organismo totalmente inedito per il nostro territorio, ma potrà [e dovrà] muovere i propri passi a partire dall'esperienza effettiva del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna

Al fine di qualificare la fase di ideazione, propria della progettazione sociale, riteniamo fondamentale ancorare il pensiero creativo all'analisi di valutazione storica e di realtà. Il futuro ed il passato sono inestricabilmente connessi tra di loro. In riferimento al nostro oggetto di studio, in altre parole, una buona progettazione sociale non può fare a meno di partire, fondarsi e legittimarsi su una altrettanto buona – e precedente – valutazione.

b)

Il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna è stata una istituzione con una storia piuttosto lunga e articolata. Numerosi, inoltre, sono stati i suoi output e outcome, e di diversa natura. Si rende perciò necessario, al fine di ottenere una valutazione di qualità, ricostruirne innanzitutto il percorso e trovarne delle misure di sintesi

Non è possibile o agevole, o – meglio – non lo è per tutti nella stessa misura, avere a disposizione il quadro complessivo di ciò che il *Consiglio* è stato ed ha fatto. A fronte di un quadro così molteplice ed in parte frammentato, il rischio che si corre è di raccogliere soltanto degli spunti di valutazione parziali, auto-centrati, non bilanciati, che non considerano a sufficienza il *Consiglio* nella sua globalità. Per queste ragioni, è richiesto al ricercatore un ruolo di facilitazione, che si può ad esempio realizzare nella predisposizione di una piattaforma comune di indicatori, tipologie e storie, in grado di rendere conto, più possibile, della mole di processi ed esiti che il *Consiglio* ha comportato e da cui partire per la discussione gli *stakeholder* e gli *shareholder*.

c)

Il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi è stata ed auspicabilmente continuerà ad essere una istituzione coinvolgente una pluralità di soggetti. Di natura pubblica, esso conta un pubblico ampio ed eterogeneo, e proietta ed incrocia, di conseguenza, significati di vario tipo. Quanti più possibili punti di vista vanno pertanto coinvolti se si desidera realizzare una ricerca valutativa e progettuale di qualità

La pluralità è un valore fondamentale all'interno della riflessione teorica e metodologica che dà forma a questo lavoro (Cipolla 2014; Altieri 2009). Al fine di ottimizzare le probabilità di successo di ottenere infine una buona valutazione e progettazione, il nostro *dossier* mirerà ad incrociare, raccogliere e valorizzare quanti più possibili protagonisti, esperienze e *target* specifici, saperi, pratiche ed interessi, valorizzando in questo modo la partecipazione dei molti protagonisti.

2.1.2

Mappa delle fonti informative e dei protagonisti

Il Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna, di cui faccio parte, ha curato, per l'intera durata del suo mandato, le funzioni di assistenza al *Consiglio* – tra cui tutte le procedure formali, la tenuta degli atti e dei verbali, le comunicazioni e le note per la stampa, il mantenimento del sito *web* ufficiale, le convocazioni, le surroghe, le liquidazioni delle indennità di funzione e dei rimborsi-spesa, l'attivazione di rapporti con Servizi e Uffici interni all'Amministrazione provinciale necessari per il funzionamento del *Consiglio* (ad esempio: Provveditorato, Trattamento economico, Comunicazione, Segreteria generale, Segreterie politiche...), la cura di rapporti con soggetti esterni della Provincia di Bologna di volta in volta interessati alle attività del *Consiglio*, l'assistenza diretta nel corso delle sedute, il supporto organizzativo e tecnico al Presidente (se e quando richiesto).

In ragione di tale ruolo, abbiamo avuto l'opportunità di seguire da vicino, e con continuità, tutto il suo sviluppo, interloquendo a più riprese con i suoi esponenti. Per di più, ingente è la mole di informazioni, per lo più di natura amministrativa, che questa attività ha prodotto e depositato presso i nostri archivi.

Questi dati, che non sono immediatamente utilizzabili in termini di analisi scientifica, conservano però memoria della storia, delle modalità organizzative, dei procedimenti, dei percorsi decisionali, degli *output* del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*; non vi sono altre tracce ugualmente approfondite e dettagliate.

Opportunamente elaborati, questi dati possono essere positivamente utilizzati ai fini valutativi e progettativi. Si tratta di risorse di rilevante valore, e di fatto uniche e insostituibili, parte delle quali è

accessibile sul sito *web* ufficiale del *Consiglio*:

www.provincia.bologna.it/consiglio_stranieri

La loro mappa è descritta in figura 4.

Fig. 4

Mappa delle principali fonti informative di natura amministrativa, disponibili presso la Provincia di Bologna, in merito al *Consiglio degli stranieri*, per tipo

<p>Atti dell'Amministrazione provinciale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atti e verbali della Giunta e del Consiglio provinciale in merito al percorso e all'approvazione di decisioni formali inerenti l'istituzione, il mandato e il funzionamento del <i>Consiglio degli stranieri</i> (tra cui il Regolamento istitutivo) • Atti e verbali della Giunta e del Consiglio provinciale relativi alle sedute alle quali era stato invitato, come da Regolamento, il Presidente del <i>Consiglio degli stranieri</i> • Interpellanze e interrogazioni in Consiglio provinciale (e non solo); risposte dell'Amministrazione e relativi verbali • “<i>Piani di Zona per la salute ed il benessere sociale</i>” (al cui interno era incluso il progetto del <i>Consiglio</i>) e relative delibere di approvazione
<p>Fase ideativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verbali delle assemblee pubbliche, dei gruppi di lavoro, del Comitato scientifico • Elaborazione (revisionata più volte) di Regolamento istitutivo del <i>Consiglio degli stranieri</i>
<p>Elezioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione elettorale (indizione, liste, collegi, sedi) • Risultati di dettaglio delle elezioni e attribuzione dei seggi • Atti e verbali della Commissione elettorale
<p>Atti approvati dal <i>Consiglio degli stranieri (output)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verbali delle sedute • Ordini del giorno • Delibere, pareri e proposte • Regolamento interno • Elezioni interne • (Verbali degli Uffici di Presidenza)
<p>Personale (Consiglieri)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Composizione anagrafica del <i>Consiglio</i>, sua evoluzione nel tempo • Surroghe in seguito a decadenze
<p>Procedure di assistenza al <i>Consiglio</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocazioni e presenze alle sedute • Deregistrazione delle sedute e redazione dei verbali • Contatti con Settori e Servizi dell'Amministrazione provinciale e corrispondenza con altri enti (quando pertinenti rispetto ai temi trattati dagli Atti approvati dal <i>Consiglio</i>) • Conferenze-stampa e comunicati-stampa; rassegne-stampa • Gestione del sito <i>web</i> del <i>Consiglio</i>

Spese	<ul style="list-style-type: none"> • Liquidazione di costi diretti (indennità di funzione/rimborsi spese, deregistrazioni, attività del <i>Consiglio</i>) • Costi indiretti a carico all'Amministrazione provinciale nel suo complesso
Rendicontazioni sulle attività realizzate	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoraggio e rendicontazione annuali dei “<i>Piani di Zona per la salute ed il benessere sociale</i>” • Resoconti <i>una tantum</i> agli organi ed alle Commissioni consiliari dell'Amministrazione provinciale, a studiosi e a giornalisti

(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; 2014)

Oltre a questo tipo di materiali, disponiamo di documentazione a maggior contenuto analitico. Si tratta, nel dettaglio, di:

- il dossier “*Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna. Idee e pratiche di cittadinanza*” realizzato nel 2008 dall'Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna in occasione del primo anno di attività del *Consiglio* (Provincia di Bologna 2008). Il documento ripercorre le prime fasi del progetto, ne spiega le ragioni e le caratteristiche distintive, si concentra sulla fase elettiva culminata domenica 2 dicembre 2007 e descrive il primo anno di attività dell'organismo;
- una serie di tesi di laurea dedicate a vari aspetti del *Consiglio*: quelli giuridici e di confronto con organismi analoghi altrove in Italia (Merdini 2012), da un lato, e, meno di recente, quelli comunicativi, grazie alla collaborazione della prof. Pina Lalli di Scienze della Comunicazione pubblica e sociale (tra cui Sredanovic 2008).

Anche gli *stakeholder* e gli *shareholder* (Cipolla 2014; Altieri 2009) rappresentano delle importanti risorse analitiche – con particolare riguardo, in questo caso, a quelle di opinione. Sarà di primaria importanza trovare una soluzione equilibrata per ottimizzare la loro partecipazione a questo *dossier* dati i limiti entro cui operiamo.

Alcuni dei protagonisti hanno seguito il progetto del *Consiglio* lungo tutto il suo mandato; altri sono stati coinvolti solo in alcune sue parti (nella fase istruttoria iniziale, ad esempio, o durante le elezioni); altri ancora lo dovranno – auspicabilmente – essere all'interno della Città metropolitana.

Analogamente a quanto realizzato con le fonti informative (cfr. figura 4), la figura 5 li elenca nella loro interezza.

Fig. 5
 Mappa dei principali *stakeholder* e *shareholder*
 con riferimento al campo di azione e al mandato del *Consiglio degli stranieri*, per tipo

Componenti del <i>Consiglio stranieri</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-Consiglieri • Ex-Presidenti*
Componenti degli organi di governo della Provincia di Bologna	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente e Assessore di riferimento per le tematiche dell'immigrazione • Presidente del Consiglio provinciale di Bologna (ha convocato e presieduto il <i>Consiglio</i> nei casi di decadenza del suo Presidente) • Componenti di maggioranza e di opposizione del Consiglio provinciale di Bologna
Dirigenti e funzionari dell'Amministrazione provinciale di Bologna	<ul style="list-style-type: none"> • Segretario generale • Dirigente del Servizio Politiche sociali e per la salute • Dirigente e funzionari del Servizio di Comunicazione • Dirigente e funzionari di riferimento per i servizi ausiliari al Consiglio provinciale di Bologna • Responsabile amministrativo del Servizio Politiche sociali e per la salute (che in tutti questi anni ha anche rivestito la funzione di segretario del <i>Consiglio</i>) • Responsabile dell'Ufficio Politiche dell'Immigrazione • Responsabile dell'Osservatorio delle Immigrazioni
Responsabili e rappresentanti della Città metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> • Sindaco del Comune capoluogo/Città metropolitana • Componenti del Consiglio metropolitano le cui elezioni sono state tenute il 28 settembre u.s. • Consigliere metropolitano delegato competente per materia
Rappresentanti di altri Enti pubblici e locali	<ul style="list-style-type: none"> • Servizio Politiche dell'accoglienza della Regione Emilia-Romagna (che cura la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri e che conosce l'esperienza degli Enti locali emiliano-romagnoli su questi temi) • Municipalità di Bologna e di Imola (che, lo stesso giorno della Provincia di Bologna con il suo <i>Consiglio degli stranieri</i>, organizzarono le proprie elezioni comunali degli stranieri) • Comuni della provincia di Bologna • Comuni-capodistretto e Uffici di Piano • Prefettura-UTG di Bologna
Rappresentanti del Terzo settore	<ul style="list-style-type: none"> • Associazionismo degli immigrati; leader stranieri di comunità • Privato sociale 'autoctono' che si occupa [anche] di immigrazione

Altri soggetti coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> • Comitato scientifico, composto da: giuristi (Guido Franchi Scarselli e Nazarena Zorzella), politologi (Carlo Galli), sociologi della comunicazione (Pina Lalli), esperti di procedure elettorali (Sergio Santi) e di dialogo inter-religioso (Giacomo Coccolini) • Gruppo tecnico-operativo, istituito in fase istruttoria del progetto (ne facevano parte rappresentanti: della Regione e degli Enti locali, delle organizzazioni sindacali, degli immigrati e delle loro associazioni, del Terzo settore e della Caritas, del Centro interculturale Massimo Zonarelli), coordinato dall'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna • Laboratorio universitario “<i>AltroVoto</i>”, istituito nella fase elettorale del progetto e volto a predisporre e realizzarne il Piano di comunicazione (2 <i>tutor</i> e gruppo di 10 studenti di Scienze della Comunicazione dell'Università di Bologna)
--------------------------	--

*La Presidente Hayat El Youssef si è dimessa il 10 gennaio 2014 ed il *Consiglio*, ai suoi ultimi mesi di mandato, non ne ha mai eletto il sostituto (v. la storia del *Consiglio* presentata in figura 6).

(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; 2014)

Va sottolineato che, in merito sia alle fonti informative sia ai protagonisti, il nostro obiettivo teorico in questa fase preliminare è stato quello di redigere integralmente l'elenco delle risorse potenzialmente disponibili.

Non tutti gli *item* citati, tuttavia, verranno poi effettivamente utilizzati nella fase operativa della ricerca: alcuni risulteranno infatti difficilmente accessibili; altri verranno valutate come poco produttivi e/o centrati al nostro scopo, altri ancora si dimostreranno indisponibili a collaborare.

2.1.3

Dimensioni e strumenti

Quello del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* è un progetto già concluso. Non vi sono quindi spazi per il suo monitoraggio, che infatti è già stato realizzato; in termini di valutazione, la nostra attenzione si concentrerà, di conseguenza, sui processi, sugli esiti e sull'impatto.

Come si è detto, il *Consiglio* ha rappresentato un insieme molto ampio di significati, che è al di fuori delle nostre possibilità analizzare nel dettaglio e con il dovuto approfondimento.

Al fine di restituire, con il nostro *dossier*, una serie di risultati di valore, abbiamo ritenuto di investire soprattutto in 3 macro-ambiti tematici:

- *Le persone: Consiglieri e organi dirigenti interni, elettori e candidati* [v. paragrafo 2.1.3.1]
- *Le decisioni: Atti e procedure* [v. paragrafo 2.1.3.2]
- *Gli effetti e l'impatto* [v. paragrafo 2.1.3.3]

Si tratta di tre questioni-chiave perché soprattutto attorno ad esse si è sviluppata, in questi anni, la discussione sull'efficacia, sull'efficienza e sull'impatto del *Consiglio*; è inoltre probabile che diverranno a breve i punti di maggior dibattito all'interno delle scelte politiche della Città metropolitana in merito ai temi della rappresentanza collettiva e politica dei cittadini di Paesi terzi.

Si tratta, del resto, di tre elementi per molti versi distintivi dell'esperienza del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*, come riferiscono, a livello interlocutorio e preliminare, molti testimoni qualificati.

Per ogni macro-ambito, proporremo un breve approfondimento tematico e avizzeremo una serie di ipotesi di ricerca, nonché di tecniche e di strumenti, sia sul versante della valutazione dell'esperienza già maturata, sia sul versante della progettazione sociale futura.

Come per le mappe delle fonti informative di tipo amministrativo e dei protagonisti, il compito che ci siamo assegnati in questa fase è quello di enuclearli nelle loro potenzialità analitiche. Non tutte le proposte di studio che raccomandiamo in questa sede potranno poi essere pienamente realizzate, come verrà descritto nei successivi capitoli 2.2 e 2.3.

2.1.3.1

Analizzare le persone del *Consiglio*

Il primo macro-ambito tematico che discutiamo riguarda il ventaglio dei cittadini stranieri coinvolti lungo il corso del progetto, i loro ruoli, le qualità delle loro relazioni.

Le questioni all'oggetto sono sostanzialmente due:

- a) L'opportunità e la sostenibilità delle loro caratteristiche formali di inclusione, così come definite dal Regolamento istitutivo del Consiglio
- b) La loro rappresentatività rispetto alla popolazione straniera residente in provincia di Bologna

a)

Definizioni del profilo dell'elettore e dell'eletto

A questo riguardo, il punto di partenza è la definizione dell'elettorato attivo e passivo contenuta nel Regolamento istitutivo del *Consiglio*: “[I requisiti] sono equiparati, per quanto possibile, a quello dei cittadini italiani e prevedono, oltre alla cittadinanza di un Paese non appartenente all'Unione Europea: l'iscrizione anagrafica ad uno dei 60 Comuni della provincia di Bologna, la maggiore età e l'assenza di cause ostative” (definitive dalla normativa nazionale in materia elettorale) (Provincia di Bologna 2008).

E' questa una scelta politica molto netta, orientata all'equiparazione di tutti i cittadini al di là del loro passaporto.

Tale decisione ha comportato una serie di conseguenze, di vario segno.

- Ad esempio, il giorno delle elezioni non è stato necessario mostrare al Presidente del seggio il proprio titolo di soggiorno valido per esercitare il proprio diritto.

- Inoltre, nel corso del mandato del Consiglio i Consiglieri che hanno conseguito la cittadinanza italiana hanno dovuto rassegnare le proprie dimissioni ed essere surrogati dal prossimo dei non-eletti della propria lista; in questo modo il *Consiglio* è sempre stato composto da 30 cittadini extracomunitari residenti. Per altro, quando il Consigliere dimissionario aveva il compito di Presidente, come da Regolamento era l'intero Ufficio di Presidenza che doveva decadere, rendendo così necessarie nuove elezioni interne. Di più, queste problematiche si sono di fatto intensificate perché il mandato del *Consiglio*, inizialmente fissato a 5 anni, è stato poi prorogato a 7, in corso d'opera (ovvero fino alla decadenza del Consiglio provinciale di Bologna).

Mentre il primo aspetto è stato universalmente apprezzato, la questione della continuità dell'obbligo di surroga ha invece posto, alla luce dei fatti, vari interrogativi, quali:

- La decadenza e surroga sono ragionevoli e coerenti rispetto alla natura e alle finalità del *Consiglio*?
- Che effetti ha avuto il *turnover* sull'identità e sulla produttività del *Consiglio*? Si sono perse in questo modo abilità e competenze difficilmente sostituibili? Come ed in che misura il *turnover* ha influito sulla partecipazione ai lavori durante le sedute assembleari?
- E' possibile ipotizzare canali altri per raggiungere lo stesso obiettivo?
- E' possibile ipotizzare misure alternative, più soddisfacenti e sostenibili, per raggiungere lo stesso obiettivo? E' ancora attuale e stringente tale obiettivo?
- Quali punti di forza e di debolezza del *Consiglio* per cosa e come è effettivamente stato? Quali miglioramenti – e a quali condizioni, con quali rischi e opportunità (analisi *SWOT*)?

Dati e strumenti

- In termini quantitativi, disponendo di tutte le delibere di surroga nonché del conteggio delle presenze e dei votanti a tutte le sedute del *Consiglio*, è possibile calcolare una serie di indicatori per misurare sia l'effettiva presenza dei Consiglieri alle sedute ed eventualmente all'Ufficio di Presidenza, sia l'ampiezza del loro *turnover*; sia l'effetto, nel tempo, dell'obbligo di sostituzione dei componenti decaduti sull'operato dell'organismo. E' opportuno a questo riguardo sottolineare che il numero legale delle sedute del *Consiglio*, come da Regolamento, è stato pari a 11 (cioè 1/3 dei componenti totali + 1). E' parimenti possibile tracciare il profilo dei Consiglieri meno presenti alle sedute, ovvero meno votanti.

- A livello qualitativo, ci pare interessante porre la questione, nel corso di interviste semi-strutturate individuali o di gruppo a: Consiglieri ed ex-Consiglieri, ex-Presidenti, amministratori e tecnici dell'Amministrazione provinciale, esperti del Comitato scientifico che allora proposero di inserire tale misura nel Regolamento.

– Potenzialmente promettente sarebbe anche ripercorrere gli atti e i verbali della fase istruttoria del *Consiglio*, per osservare se e come questo tipo di problematica è stata allora concettualizzata.

–

b)

La rappresentatività

Così spiega l'allora Assessore Giuliano Barigazzi, con delega alla Sanità e alle Politiche sociali, le ragioni del progetto del *Consiglio*:

“Il nostro Paese [... mantiene] una disuguaglianza nell'accesso ai diritti di cittadinanza che limita fortemente le possibilità di una piena integrazione.

Storicamente questa disparità è stata gestita investendo le Associazioni dei cittadini stranieri di un ruolo di rappresentanza politica che, oltre ad essere improprio in quanto ne altera la finalità di promozione sociale, era anche scarsamente riconosciuto dalla stessa popolazione straniera.

Proprio le Associazioni dei cittadini stranieri attive nel nostro territorio provinciale hanno più volte ed in diverse sedi [...] evidenziato questa contraddizione e richiesto agli amministratori locali l'istituzione di un organismo che fosse realmente rappresentativo della cittadinanza straniera in quanto democraticamente costituito.

[...] Per questo abbiamo inserito, fra gli obiettivi del mandato della Giunta provinciale, la proposta di istituire un organismo di rappresentanza dei nuovi cittadini che fosse eletto a suffragio universale e diretto.”

(Provincia di Bologna 2008)

Forte e caratterizzante è stato l'indirizzo di adottare l'elezione a suffragio universale, libero e diretto quale modalità di selezione e legittimazione dei componenti del *Consiglio degli stranieri* (v. figura 2) – ovvero tramite “*procedure fondate sull'uguaglianza dei soggetti aventi diritto*” (Provincia di Bologna 2008).

- Qual è poi stata l'applicazione di questi importanti enunciati?
- Tale scelta ha garantito, nel concreto, la rappresentatività del *Consiglio* e dei suoi organi dirigenti rispetto al proprio principale pubblico di riferimento – in termini, innanzitutto, di genere, cittadinanza, coorte e luogo di residenza?
- Quanti e chi si è recato a votare? Il profilo dei Consiglieri eletti, sia iniziali che surrogati, è stato analogo a quello del corpo elettorale? E quello dei candidati e dei sottoscrittori delle liste?
- Al di là del grado di sovrapposizione delle variabili socio-anagrafiche tra elettori, sottoscrittori, candidati ed eletti, in che misura e con quali modalità i Consiglieri e il *Consiglio* hanno costruito e mantenuto i contatti con l'insieme dei cittadini stranieri extracomunitari residenti in provincia di Bologna? E con la società locale – istituzioni, soggetti organizzati, comunità – bolognese in senso più ampio? Quale e di che tipo è la rete esistente tra *Consiglio* e territorio?
- E' possibile ipotizzare canali altri, più soddisfacenti e sostenibili, per raggiungere lo stesso obiettivo? E' ancora attuale e stringente tale obiettivo?
- Quali punti di forza e di debolezza? Quali miglioramenti – e a quali condizioni, con quali rischi e opportunità?

Dati e strumenti

- Di nuovo, in termini quantitativi l'analisi non solo è possibile ma è stata anche in buona parte già realizzata (Provincia di Bologna 2008). Sono anche già stati confrontati il tasso di accesso al voto in provincia di Bologna con quello registrato in altri contesti locali italiani.

- In termini qualitativi, gli interrogativi sopra-menzionati potrebbero essere posti, nel corso di interviste semi-strutturate individuali o di gruppo a: Consiglieri ed ex-Consiglieri, ex-Presidenti, amministratori e tecnici dell'Amministrazione provinciale, esperti del Comitato scientifico.

Sarebbe interessante, inoltre, coinvolgere i rappresentanti degli Enti pubblici e locali e, soprattutto, dei soggetti del Terzo settore, sia generale che specifico degli immigrati, per raccogliere la rappresentazione che hanno del *Consiglio*, la percezione di vicinanza e di utilità dello stesso in riferimento alle proprie priorità, la storia e le modalità degli eventuali contatti intessuti con questo organismo.

2.1.3.2

Analizzare l'attività del *Consiglio*

“Si è scelto di promuovere l'integrazione degli stranieri residenti attraverso gli istituti tipici della rappresentanza politica” recita la Relazione di accompagnamento al Regolamento istitutivo del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*, il cui funzionamento – così si è scelto – è assimilabile a quello del Consiglio provinciale di Bologna. I due organismi hanno poteri diversi, ma per molti aspetti analoghe sono la natura e le procedure dei loro atti.

Le decisioni del *Consiglio degli stranieri* hanno pertanto assunto la forma di delibere, pareri, proposte e ordini del giorno; e l'organizzazione dei lavori ha seguito i canoni, per fare qualche esempio, della elezione, del verbale da approvare, della votazione e dello scrutinio, del numero legale, della convocazione, dell'emendamento. Non sorprende quindi che il Regolamento del *Consiglio degli stranieri* rimandi a quello del Consiglio provinciale se non diversamente specificato. Se da un lato c'è chi sottolinea l'importanza, anche in prospettiva educativa ed integrativa (v. paragrafo 2.1.3.3), dell'applicazione di regole similari sia agli italiani sia agli stranieri, dall'altro c'è invece chi vi scorge un rischio di irrigidimento, di eccessivo formalismo – ai danni della qualità del contenuto.

Inoltre, sempre sulla scia dell'affermazione dell'uguaglianza con i consiglieri provinciali, ai Consiglieri stranieri è stata riconosciuta, fino a quando è stata vigente (v. la storia del *Consiglio* descritta in figura 6), una indennità di funzione per il loro impegno; per le stesse ragioni, al *Consiglio stranieri* il Regolamento garantisce un'apposita dotazione organizzativa (sede, ufficio attrezzato, personale di supporto).

- Qual è poi stata l'applicazione di questi importanti enunciati?
- In che misura ed in che modo i procedimenti sopra-descritti hanno influito, nel tempo, sulla 'produzione' del *Consiglio*, sia in termini quantitativi che qualitativi?
- Quale produttività del *Consiglio* in relazione alle risorse investite ed ai tempi resosi necessari per l'ultimazione delle procedure decisionali (efficienza)?
- E' possibile ipotizzare canali altri, più soddisfacenti e sostenibili, per raggiungere lo stesso obiettivo? E' tuttora attuale e stringente tale obiettivo?

- Quali punti di forza e di debolezza? Quali miglioramenti – a quali condizioni, con quali rischi e opportunità?

Dati e strumenti

- I dati sui processi e sugli esiti decisionali del *Consiglio* sono potenzialmente disponibili (numero di sedute, di atti approvati e rimandati, di emendamenti...), anche se permangono alcune difficoltà sostanziali e definitorie, ad esempio: Che tracce amministrative lascia dietro a sé il processo decisionale di una istituzione pubblica? Cosa rientra e cosa non rientra nella definizione di ‘esito decisionale’ – solo gli atti formalmente approvati oppure anche questioni di natura più trasversale e generica? In ogni caso, degli *output* strettamente intesi del *Consiglio* è possibile quantificare agevolmente degli indicatori di sintesi.

Allo stesso modo, avendo disponibili le liquidazioni di spesa effettuate, è teoricamente possibile relazionare gli output alle risorse dirette investite. Queste sono di tre tipi principali: indennità di funzione ai Consiglieri, costi di deregistrazione delle sedute e spese relative ad iniziative esterne promosse e realizzate dal Consiglio.

Più articolata sarebbe la questione della stima dei costi indiretti (personale ausiliare dell’Amministrazione provinciale, sede e attrezzature tecnologiche, ammortamenti...) (v. paragrafo 2.2.1.3); particolarmente complesso, infine, è il computo del ‘valore economico per il territorio’ del Consiglio degli stranieri, di un ipotetico ancora di più guadagno, o mancata spesa/risparmio

- Ad integrazione di questa parte numerica ed elencativa sulla mole delle attività realizzate, gli interrogativi sopra-menzionati potrebbero essere posti, nel corso di interviste semi-strutturate individuali o di gruppo a: Consiglieri ed ex-Consiglieri, ex-Presidenti, amministratori e tecnici dell’Amministrazione provinciale, esperti del Comitato scientifico.

Sempre a livello qualitativo, sarebbe inoltre interessante interpellare i protagonisti di organismi che attivamente ricercano forme innovative e de-burocratizzate di rappresentanza degli interessi collettivi e di formazione e condivisione di decisioni politiche, per chiedere una valutazione dell’operato del *Consiglio*.

- Infine, arricchirebbe la ricerca valutativa e produrrebbe interessanti materiali da discutere per la progettazione sociale l’analisi del significato e del testo dei documenti approvati dal *Consiglio*. Le variabili da considerare potrebbero essere le seguenti:

- Parole e concetti più e meno ricorrenti, loro interazione
- Territorio di riferimento: locale/provinciale | nazionale | internazionale
- *Politics* e *policies* di riferimento: specifiche dell’immigrazione | socio-educative-sanitarie | del lavoro | scolastiche | della casa e della pianificazione urbanistico-territoriale | dei trasporti...
- Destinatario: Amministrazione provinciale di Bologna | altri Enti locali | altri enti pubblici locali (ad esempio: il Ministero dell’Interno) | soggetti privati | Governo/Parlamento...

L’analisi del *target* degli atti del *Consiglio* sarebbe di particolare interesse al fine di provare o meno la critica che qualcuno ha mosso all’operato di questa istituzione: sebbene istituita con funzioni consultive e propositive nei confronti del Consiglio provinciale di Bologna, essa si sarebbe per lo più occupata di tematiche e questioni esterne al mandato e alle competenze di tale istituzione, e che investono altri Enti; questi testimoni qualificati rilevano che, in ragione di ciò, e non avendo nei loro confronti uguali poteri, il suo operato è stato poco efficace.

2.1.3.3

Analizzare gli effetti e l'impatto del *Consiglio*

La terza macro-questione di interesse riguarda l'efficacia esterna del *Consiglio*, ovvero gli effetti che la sua azione ha determinato, il suo impatto. Il fatto che abbia agito ed espresso formalmente le sue posizioni ha comportato un cambiamento nel mondo circostante? Vi è stato, come auspicato, un miglioramento, un progresso nella risoluzione del 'problema' – che, lo ricordiamo, è stato a suo tempo rappresentato in termini di “*diversa capacità politico-amministrativa dei cittadini stranieri rispetto al resto della popolazione*”? (Provincia di Bologna 2008).

Costruire scientificamente una risposta a tali sollecitazioni è una sfida complessa, perché le variabili e i soggetti in campo sono molto più numerosi di quelli finora menzionati, perché il periodo di riferimento non può – evidentemente – limitarsi al periodo di vigenza del *Consiglio* stesso, e perché il raggio di interesse del contesto circostante deve essere piuttosto ampio.

Conoscendo la piattaforma di dati e informazioni potenzialmente a nostra disposizione, proponiamo operativamente e realisticamente di approcciare questa problematica scindendola in due parti:

- a) *L'impatto del Consiglio sull'Amministrazione provinciale*
- b) *L'impatto del Consiglio sulla società, in generale, e sulla popolazione straniera, nello specifico*

a)

La prima parte riguarda l'effetto che il Consiglio ha avuto sull'operato dell'Amministrazione provinciale

Come scrive il Regolamento: “*Il Consiglio [degli stranieri] concorre alla formazione delle politiche dell'Amministrazione provinciale esercitando funzioni consultive e propositive per l'esercizio della sua attività [...]*” [art. 2 co. 3]. Il *Consiglio* è stato dunque concepito come organo di supporto e consulenza, ed il suo *target*/beneficiario più diretto è rappresentato dall'Amministrazione provinciale, ed, in particolare, dal Consiglio provinciale.

A tal fine, il Regolamento assegna al Presidente del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* il compito di partecipare ai lavori del Consiglio provinciale, con alcune specificità: “*Il Presidente è stabilmente invitato alle sedute del Consiglio provinciale e delle Commissioni consiliari [...] e siede a fianco dei Consiglieri, rispettando le medesime prerogative e regole comportamentali [...] fatta eccezione per il diritto di voto e per quello di sottoscrivere le mozioni*” [art. 11 co. 3].

In taluni casi, il Regolamento rafforza ulteriormente i poteri del *Consiglio*. I pareri che è sempre titolato ad esprimere liberamente assumono il carattere di obbligatorietà quando concernono “*proposte di deliberazione consiliare del bilancio preventivo provinciale [e proposte dello stesso tipo] che eventualmente ne varino i capitoli concernenti l'articolazione della spesa espressamente riferite alle politiche di accoglienza e integrazione degli stranieri*” (Provincia di Bologna 2008).

Inoltre, se in generale, come spiega l'art. 20 co. 2 del Regolamento: “*I pareri hanno natura consultiva e non vincolante rispetto alla decisione del competente organo provinciale. Ove questi ritenga di non attenervisi, deve comunque sinteticamente motivarne le ragioni in forma scritta*”, nello specifico caso sopra-menzionato (bilancio preventivo), la procedura prevede che il parere vada esplicitamente

richiesto al *Consiglio degli stranieri*, che ha 7 giorni di tempo per esprimersi; durante tale periodo l'Amministrazione provinciale non può pertanto proseguire con il proprio *iter* dando per scontato il segno favorevole del parere del *Consiglio*.

- Qual è poi stata l'applicazione di questi enunciati? In che misura ed in che modo, nel tempo, il *Consiglio* ha effettivamente usufruito dei poteri attribuitigli in riferimento all'Amministrazione provinciale? Qual è stata la partecipazione del Presidente del *Consiglio degli stranieri*, o di un suo delegato, alle sedute del Consiglio provinciale e delle sue commissioni? Quanti e quali sono stati i suoi interventi in tali circostanze?
- In che misura ed in che modo le procedure ed i contenuti degli atti dell'Amministrazione provinciale (Consiglio provinciale, Giunta e Servizi/apparato tecnico) hanno interagito con le proposte avanzate dal *Consiglio degli stranieri*? Quante e quali sono state recepite nei propri atti?
- E' possibile ipotizzare canali altri, più soddisfacenti e sostenibili, per raggiungere lo stesso obiettivo? E' ancora attuale e stringente tale obiettivo?
- Quali punti di forza e di debolezza? Quali miglioramenti – a quali condizioni, con quali rischi e opportunità?

Dati e strumenti

- Come si è detto, i dati sui processi e sugli esiti decisionali sia del *Consiglio degli stranieri* che del Consiglio provinciale sono potenzialmente disponibili, pur con le avvertenze espresse in precedenza. E' quindi possibile tracciare il 'destino', per così dire, delle proposte avanzate dal *Consiglio* in fatto di scelte da parte dell'Amministrazione provinciale.

- Anche a livello qualitativo l'indagine potrebbe essere sviluppata secondo i canoni già tratteggiati in precedenza, ovvero tramite lo strumento dell'intervista semi-strutturata individuale o di gruppo a Consiglieri ed ex-Consiglieri, ex-Presidenti, amministratori e tecnici dell'Amministrazione provinciale, esperti del Comitato scientifico. Come di consueto, le informazioni numeriche ed elencative raccolte ed elaborate durante la ricerca quantitativa potrebbero essere utilizzate come materiale di stimolo e confronto per la discussione con i testimoni qualificati.

Sempre a livello qualitativo, sarebbe inoltre interessante interpellare su questi temi una serie di altri organismi di rappresentanza collettiva degli stranieri, sviluppati altrove, nonché i rappresentanti dei gruppi che, a Bologna e provincia, molto spesso con la diretta partecipazione di cittadini stranieri, si battono e promuovono il cambiamento nelle politiche dell'immigrazione al di fuori delle istituzioni e con modalità non formali (comitati, movimenti, ...).

b)

La seconda parte riguarda un'accezione più globale di impatto: l'effetto che il Consiglio ha avuto e tuttora ha sulla società e sulla popolazione straniera

Si tratta, come atteso, della sfida metodologica più ardua, perché ingloba aspetti molteplici, che rilanciano interrogativi di diverso tipo:

- Il primo rimanda alle responsabilità del Parlamento e riguarda la natura auspicabilmente transitoria della soluzione istituzionale del *Consiglio degli stranieri*, che, come spiega il Regolamento, è stato istituito “*in attesa che l'ordinamento nazionale riconosca il diritto di voto amministrativo agli stranieri e agli apolidi residenti nel Paese*” [art. 45 co. 1]

- Il secondo concerne un mandato peculiare assegnato ai Consiglieri stranieri, che li differenzia dai componenti del Consiglio provinciale: i primi sono infatti “*invitati dai competenti organi a partecipare ai procedimenti di formazione dei Piani delle Zone sociali di loro residenza in forza di tale loro qualità*” [art. 45 co. 1]. Il loro ruolo di *stakeholder* e *shareholder* viene quindi riconosciuto e legittimato
- Il terzo aspetto riguarda l’effetto conseguito dagli ordini del giorno approvati dal *Consiglio* su temi di pertinenza e responsabilità di enti diversi dall’Amministrazione provinciale, ed a loro inviati
- Un altro aspetto richiama la nozione di Consiglio quale canale di “apprendistato politico per elettori ed eletti” (Provincia di Bologna 2008), che appare a più riprese, nel dibattito iniziale, tra gli aspetti motivazionali ausiliari
- Altre variabili assumono rilevanza se si declina il concetto di ‘impatto’ in termini di riconoscimento e legittimazione, da parte di soggetti esterni, del Consiglio quale migliore espressione della componente straniera residente disponibile sul territorio – immagine del Consiglio, percezione di qualità e di utilità, attribuzione di fiducia
- Infine, e più in generale, ‘impatto’ in termini di miglioramento delle condizioni di vita (o almeno di miglioramento delle conoscenze dei bisogni e delle aspettative) delle persone straniere presenti sul territorio, conseguito attraverso una migliore interazione tra loro e gli Enti locali (e la Provincia di Bologna, in primis), ottenuto grazie all’opera di un organismo democratico appositamente costituito per rappresentarli collettivamente e politicamente

In conclusione, particolarmente eterogeneo è il quadro delle sotto-dimensioni allo studio. Gli interrogativi-stimolo non possono che essere, anch’essi, molto differenziati, tra cui:

- Vi è stato un avanzamento, a livello nazionale, in merito al riconoscimento dei diritti politici dei cittadini stranieri? Il *Consiglio* ha giocato un ruolo significativo in tale direzione? Le proposte sul futuro del *Consiglio* vanno in tale direzione?
- Qual è stata la partecipazione dei Consiglieri del *Consiglio* agli incontri relativi ai “*Piani di Zona per il benessere sociale e la salute*”? Com’è valutata la qualità del loro contributo?
- Che ne è stato degli ordini del giorno indirizzati ed inviati, per competenza, ad altri enti (ad esempio: Parlamento, Regione, Comuni...)? Li hanno recepiti, ed in che modo? Il *Consiglio* ha giocato un ruolo significativo nella definizione delle loro opzioni ed agende? I contenuti espressi dal *Consiglio* hanno trovato spazio nei loro atti?
- Cosa pensano gli elettori del *Consiglio* in merito al proprio comportamento di voto? E, soprattutto, che ne è stato degli ex-Consiglieri ed ex-Presidenti decaduti e surrogati a causa del conseguimento della cittadinanza italiana? Si sono inseriti in analoghe reti ‘autoctone’ di partecipazione politica? Come valutano, per il proprio status di cittadini consapevoli, l’esperienza maturata in seno al *Consiglio* – specie in una fase, come l’attuale, di relativa crisi delle forme tradizionali di rappresentanza e di vita politica? Si è costituito un *network* di ex-Consiglieri?
- Com’è stato e come viene rappresentato, all’esterno dell’Amministrazione provinciale, il *Consiglio degli stranieri*? Vi sono differenze significative nell’immagine costruita da soggetti diversi? Il *Consiglio* è ritenuto un soggetto protagonista nel suo campo? Esponenti del *Consiglio* sono stati invitati, in rappresentanza degli stranieri, ad eventi promossi da altri soggetti?

- E' possibile ipotizzare canali altri, più soddisfacenti e sostenibili, per raggiungere lo stesso impatto? E' ancora attuale e stringente tale obiettivo?
- Quali punti di forza e di debolezza? Quali miglioramenti – a quali condizioni, con quali rischi e opportunità – per ottimizzare e qualificare l'impatto?

Dati e strumenti

- La raccolta ed elaborazione di dati quantitativi sull'impatto esterno del *Consiglio* è un'operazione particolarmente difficile, perché non sempre disponiamo della mappa delle fonti presso gli altri enti. Quanti andrebbero quindi contattati ad uno ad uno, all'interno di un'indagine mirata.

Oltre a ciò, siamo dell'idea che buona parte delle informazioni desiderate non sia già esistente; andrebbe quindi costruita *ad hoc*, ad esempio attraverso ricerche di *follow up* condotte tramite questionario strutturato (*survey*). L'esperienza ci insegna, a questo riguardo, che non sarebbe sempre possibile contare sui canali *web*, in quanto, nella popolazione straniera di riferimento, è ancora piuttosto diffuso il problema del *digital divide*.

- Anche a livello qualitativo l'indagine avrebbe certamente maggiori opportunità di sviluppo. Raccomandato è l'utilizzo di molte tecniche di questo tipo, quali: l'intervista individuale semi-strutturata e/o libera, gli strumenti di gruppo e gli OST-*Open Space Technology* (Garramone 2010). La platea dei potenziali intervistati sarebbe particolarmente ampia e coinvolgerebbe tutti i soggetti citati nella figura 5, oltre a quelli eventualmente citati nelle pagine precedenti.

In questo caso, le informazioni numeriche ed elencative raccolte ed elaborate durante la ricerca quantitativa, visti i loro numerosi limiti, rischiano di non essere di particolare interesse come base condivisa per stimolare il confronto e la discussione con e tra i testimoni qualificati.

2.2

LA RICERCA VALUTATIVA CON RIFERIMENTO AL PASSATO

La ricerca valutativa è orientata al passato del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna di Bologna*.

Fa riferimento all'impostazione metodologica di cui al capitolo 2.3 e ne implementa una parte, a mo' di esemplificazione.

Questo parte del *dossier* presenta, nel dettaglio:

- Gli esiti del lavoro di analisi sui dati amministrativi [2.2.1]
- Il risultato di un'intervista individuale semi-strutturata e scritta realizzata con un ex-Presidente del *Consiglio* [2.2.2]

2.2.1

Il Consiglio degli stranieri analizzato attraverso i dati amministrativi

La rendicontazione sintetica di ciò che è stato ed ha fatto il *Consiglio* è uno *step* fondamentale per realizzarne, successivamente, la valutazione.

In questa sede presentiamo dati e informazioni di 3 tipi:

- Storia del *Consiglio* [2.2.1.1]
- Elenco completo degli atti approvati dal *Consiglio* [2.2.1.2]
- Indicatori quantitativi sulle attività e sul personale del *Consiglio* [2.2.1.3]

2.2.1.1

La storia del *Consiglio*

E' suddivisibile in tre parti la storia del *Consiglio degli stranieri di Bologna*:

1. La fase istruttoria e di progettazione sociale, culminata con l'approvazione in Consiglio provinciale, il 19 giugno 2007, del "*Regolamento per l'istituzione ed il funzionamento del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*" (deliberazione n. 39 del 2007)

2. L'organizzazione, la realizzazione e l'analisi delle elezioni, che sono state celebrate il 2 dicembre 2007
3. Infine, la fase di attività del *Consiglio*, che è durata 6 anni e mezzo, che è stata inaugurata con la prima seduta tenutasi l'8 febbraio 2008 e che si è conclusa con la decadenza dell'organismo lo scorso 12 giugno 2004

I primi due passi sono estensivamente descritti ed analizzati nel Dossier del 2008 dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni di Bologna (Provincia di Bologna 2008), a cui rimandiamo.

Ne ricordiamo qui solo alcune note con lo scopo di restituire una seppur minima fotografia delle fasi iniziali del *Consiglio*.

1)

La prima fase è relativa alla storia biennale di discussione e confronto in merito al progetto "Istituzione di un organismo di rappresentanza su base provinciale ed a carattere elettivo dei cittadini stranieri", che risulta citato per la prima volta nelle "Linee di indirizzo del Consiglio provinciale di Bologna per la realizzazione dei Piani di Zona 2005-2007". L'avvio del progetto è datato settembre 2005; i lavori preparatori sono però iniziati a fine 2004.

Si è trattato, di fatto, di un vero e proprio percorso di progettazione sociale ed istituzionale, articolato in due coordinamenti: uno politico e l'altro tecnico-scientifico – il primo in capo all'allora Assessore delegato Barigazzi, il secondo all'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna.

Esso ha coinvolto una pluralità di soggetti diversi, sia pubblici che privati, appartenenti sia all'Amministrazione provinciale sia ad altri enti, con competenze sia politiche sia scientifiche sia tecniche. Al fine di qualificare i propri lavori ha anche realizzato una ricognizione dello stato dell'arte, a livello locale e non solo, delle forme e degli istituti di partecipazione politica degli stranieri. L'obiettivo è stato quello di presentare al Consiglio provinciale una proposta condivisa in merito alle caratteristiche e agli obiettivi del *Consiglio*. Per altro, visto che il progetto del *Consiglio degli stranieri* è stato co-finanziato dalla Regione, anch'essa ha provveduto di fatto ad approvarlo.

2)

La seconda fase descrive le elezioni. Indette dal Presidente della Provincia in data 2 ottobre 2007, e tenutesi il 2 dicembre dello stesso anno, hanno coinvolto 32 liste ammesse con 275 candidati e 1.888 sottoscrittori, 59 seggi attivati da 47 Comuni del territorio provinciale, 43.767 elettori e 9.231 votanti – con quindi un tasso di partecipazione al voto pari al 21,1%.

Il Dossier del 2008 analizza in profondità i dati elettorali, incrocia gli indicatori di cui sopra per una serie di variabili socio-demografiche di rilievo (genere, cittadinanza, età, Comune di residenza) e li compara, quando possibile, con quanto registrato in analoghe esperienze altrove in Italia.

3)

La terza parte racconta la storia del *Consiglio* e dei suoi 4 Presidenti. La figura 6 illustra, nel dettaglio, tutti i passaggi formali in cui si sono sviluppati questi 6,5 anni di attività.

Fig. 6
Storia del *Consiglio degli stranieri di Bologna*,
dalla sua prima convocazione alla decadenza, per anno

Anno 2008

- Prima seduta del *Consiglio*: 8 febbraio: convocata e presieduta da parte dell'allora Presidente del Consiglio provinciale Maurizio Cevenini. Cevenini convocherà in totale 3 sedute, tutte all'inizio del percorso, nel 2008.
- Alla terza seduta, in data 10 aprile, il *Consiglio* elegge Presidente e Vicepresidente, rispettivamente: Raza Asif, con 22 voti, e Mohamed Zakiri con 4 voti. Raza Asif convocherà e presiederà il *Consiglio* 6 volte (tutte nel 2008).

Anno 2009

- Il vicepresidente Mohamed Zakiri convoca e presiede l'Assemblea del 30 gennaio.
- Il 13 marzo, dalla Casa Circondariale di Ferrara, pervengono, tramite il suo avvocato, le dimissioni di Raza Asif. Nella sua nota si legge: "*Desidero che sappiate che ho maturato questa decisione anche per permettervi di continuare a svolgere nel modo più efficace l'importante opera per cui siamo stati eletti e desidero esprimere i miei migliori auguri per il lavoro che vi attende*". Decade di conseguenza l'intero Ufficio di Presidenza.
- Maurizio Cevenini convoca e presiede il *Consiglio* il 27 marzo ed il 30 marzo. Durante questa seconda seduta, vengono eletti Presidente e Vicepresidente, rispettivamente: Bouchaib Khaline, con 22 voti, e Syed Qasim Abbas, con 1 voto. Bouchaib Khaline convocherà e presiederà 29 *Consigli* tra il 2009 e il 2012.

Anno 2010

- Continua la presidenza di Bouchaib Khaline.

Anno 2011

- Continua la presidenza di Bouchaib Khaline. Dal 16 novembre opera senza Vicepresidente in quanto Syed Qasim Abbas comunica le proprie dimissioni in quanto neo-italiano; non verrà sostituito.

Anno 2012

- Continua la presidenza di Bouchaib Khaline, fino al 10 agosto – giorno in cui rassegna le proprie dimissioni visto il conferimento della cittadinanza italiana. Decade di conseguenza l'intero Ufficio di Presidenza.
- L'allora Presidente del Consiglio provinciale Stefano Caliandro convoca due volte il *Consiglio*. Alla seconda seduta (27 settembre) vengono eletti Presidente Driss Jalal (con 21 voti validi su 22) e Vicepresidente Adelle Ignacio (20 su 21). Driss Jalal convocherà e presiederà 4 *Consigli*: 1 nel 2012 e 3 nel 2013.

Anno 2013

- Continua la presidenza di Driss Jalal.
- L'11 febbraio, in un contesto contraddistinto dall'indeterminatezza degli scenari di riforma istituzionale dell'ordinamento locale, il Consiglio provinciale proroga la durata in carica del Consiglio, previsto in scadenza, come da Regolamento, dopo 5 anni dal proprio insediamento. Il mandato viene prorogato fino all'insediamento dell'organo rappresentativo/decisionale del nuovo Ente di area vasta o, comunque, fino all'insediamento dei nuovi organi provinciali, qualora confermati dalla legislazione. La proroga viene decisa in linea con la richiesta in tale senso avanzata dal *Consiglio degli stranieri*. Vi è però una novità: coerentemente con una nuova normativa nazionale, viene eliminata l'indennità di funzione; i Consiglieri riceveranno pertanto soltanto un rimborso spese.

- 21 giugno: Driss Jalal comunica le proprie dimissioni in quanto neo-italiano. Decade di conseguenza l'Ufficio di Presidenza.

- Stefano Caliandro convoca due volte il *Consiglio*. Alla seconda seduta, il giorno 2 luglio, viene eletta Presidente El Youssef Hayat (con 17 voti validi su 18) e Vicepresidente Adelle Ignacio (15 su 18). El Youssef Hayat convocherà e presiederà 3 *Consigli*, tutti nel 2013.

Anno 2014

- Il 10 gennaio El Youssef Hayat informa di avere conseguito la cittadinanza italiana e rassegna pertanto le proprie dimissioni. Decade l'Ufficio di Presidenza.

- 30 maggio: invito *sui generis*, inviato da Stefano Caliandro a tutti i Consiglieri ed ex-Consiglieri stranieri, ad un incontro mirato a “raccolgere elementi utili ed orientamenti da rappresentare ai futuri Organi della Città metropolitana, relativamente a come implementare e sostenere un organismo di rappresentanza dei cittadini stranieri ed apolidi nella futura Città metropolitana”.

- Il 12 giugno il *Consiglio* decade assieme al Consiglio provinciale.

(Elaborazione a cura dell'autore,
di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; 2014)

Commenti

Appare con chiarezza come, a livello di organi dirigenti interni, la storia del Consiglio sia stata piuttosto accidentata, in ragione sia di eventi esterni che, e principalmente, dell'effetto incrociato tra maturazione progressiva del diritto alla cittadinanza italiana (per altro in linea con il consolidamento storico del fenomeno immigratorio in Italia), da un lato, ed una serie di dispositivi presenti nel Regolamento. Questo, infatti, prevede maggioranze qualificate per l'elezione del Presidente e, soprattutto, l'automatica decadenza dell'intero Ufficio di Presidenza in caso di dimissioni del Presidente, senza alcuna specifica delle sue motivazioni.

Come si vedrà anche in seguito (paragrafo 2.2.1.3), piuttosto forte, e probabilmente almeno in parte imprevisto, è stato l'impatto sul *Consiglio* della crescita del numero dei naturalizzati neo-italiani (v. figura 1) – fenomeno riscontrabile anche tra i Consiglieri.

2.2.1.2

Gli atti approvati dal *Consiglio*

In quasi 6,5 anni di attività, il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* ha approvato:

- 43 ordini del giorno
- 8 delibere contenenti pareri e proposte

- Gli ordini del giorno concernono temi di diverso tipo in riferimento alle problematiche della popolazione straniera immigrata a Bologna e provincia – ma non solo. La figura 7 li elenca nella loro totalità.

Fig. 7
Ordini del giorno approvati, per anno,
dal *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*

Anno 2008

- n. 1: Diritto alla sicurezza e qualità della vita urbana
- n. 2: Attività anti-discriminazione
- n. 3: Ingresso, soggiorno e cittadinanza
- n. 4: Discriminazioni e atti di razzismo nei confronti della popolazione straniera e dei cittadini italiani di un colore diverso
- n. 5: Sul fenomeno dell'immigrazione e sulle sue conseguenze nel contesto sociale
- n. 6: Documento d'intesa sulla macellazione rituale islamica
- n. 7: Diritto di voto amministrativo
- n. 8: In merito alla mozione approvata alla Camera dei Deputati per l'introduzione della classe separata d'inserimento

Anno 2009

- n. 1: Tutela del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna
- n. 2: Contrasto dell'immigrazione clandestina e tutela e promozione dell'immigrazione legale
- n. 3: Previdenza, pensione e tutela del lavoratore straniero
- n. 4: Solidarietà verso i terremotati dell'Abruzzo
- n. 5: In merito agli articoli presentati da esponenti della Lega, attualmente in discussione alla Camera dei Deputati della Repubblica, che colpiscono direttamente i cittadini stranieri regolari ('Legge Sicurezza')
- n. 6: Diritto d'asilo
- n. 7: Le violenze sulle donne
- n. 8: La crisi economica e le misure di sostegno
- n. 9: In merito all'ipotesi di trasferimento del Consolato del Regno del Marocco da Bologna a Firenze
- n. 10: Una proposta di legge sulla concessione della cittadinanza italiana, una proposta di modifica di legge all'avanguardia
- n. 11: Abolizione del termine "Alfabetizzazione alla lingua italiana" e qualità dell'insegnamento della lingua italiana

Anno 2010

- n. 1: Il primo marzo una giornata senza immigrati
- n. 2: Permesso di soggiorno per attesa occupazione e interventi per i cittadini stranieri in cassa

integrazione

- n. 3: Sfruttamento della manodopera straniera da parte sia dei cittadini italiani che stranieri e tutela degli sfruttati
- n. 4: Emergenza degli interventi a favore dei nuovi ricongiunti per iscriversi al registro dell'anagrafe dei Comuni della provincia di Bologna in tempi brevi
- n. 5: In merito al divieto di indossare abiti che impediscano il riconoscimento dell'identità della persona in luoghi pubblici
- n. 6: Richiesta di provvedimenti legislativi nazionali per l'emersione dal lavoro nero e per la regolarizzazione dei cittadini stranieri truffati che hanno fatto richiesta nell'ultima regolarizzazione e dei cittadini stranieri colpiti dalla crisi

Anno 2011

- n. 1: Rilascio dell'idoneità alloggiativa ai cittadini stranieri non comunitari a titolo gratuito
- n. 2: Emergenza profughi provenienti dai paesi del Nord Africa
- n. 3: Registrazione del nome (*'middle name'*) dei cittadini della Repubblica delle Filippine
- n. 4: Decentramento dei rinnovi del permesso di soggiorno ai Comuni come opportunità di finanziamento
- n. 5: Il trasporto pubblico locale (disponibilità, accessibilità, informazione, puntualità, assistenza dei clienti, comfort, sicurezza, impatto ambientale), per uscire dalla crisi

Anno 2012

- n. 1: Richiesta di emanare direttive esplicative del Ministero dell'Interno sull'omogeneità del rilascio dei permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo
- n. 2: Moratoria della legge sull'immigrazione per i cittadini stranieri domiciliati e /o residenti nelle zone colpite dal terremoto
- n. 3: Proposta per una rappresentanza dei cittadini stranieri nella prossima Città metropolitana del prossimo assetto istituzionale della Provincia di Bologna
- n. 4: Proposta di invio di una comunicazione ai Sindaci dei Comuni della provincia di Bologna per invitarli ad inviare una lettera ai giovani stranieri nati in Italia al fine di avvisarli della loro possibilità di fruire del diritto di richiedere la cittadinanza italiana al raggiungimento dell'età di 18 anni
- n. 5: Richiesta di aggiornamento del *kit* compilabile per le istanze di rilascio e rinnovo del Permesso di soggiorno e chiarimenti sulla tassa del permesso di soggiorno
- n. 6: Proroga del mandato del *Consiglio dei cittadini stranieri*

Anno 2013

- n. 1: Precisazioni e chiarimenti sulla tassa del permesso di soggiorno
- n. 2: L'integrazione reciproca nelle scuole
- n. 3: La politica abitativa identità e socialità, tra crisi economica, impatto sociale, rinnovamento e efficienza
- n. 4: Sportelli e servizi erogati ai cittadini stranieri, tutela, informazioni, prevenzione e competenze per l'inserimento sociale
- n. 5: L'impatto della crisi sulla vita dei cittadini stranieri
- n. 6: Proposta di rappresentanza dei cittadini stranieri e apolidi nella futura Città metropolitana

- n. 7: Protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati

(Elaborazione a cura dell'autore,
di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna;
fonte: sito *web* del *Consiglio*; 2014)

- Le 8 delibere approvate dal *Consiglio* contenenti pareri e proposte sono invece elencate qui di seguito (figura 8).

Si segnala che i pareri sul bilancio di previsione dell'Ente e sulle variazioni di bilancio inerenti le spese relative all'immigrazione sono previsti come obbligatori dal Regolamento istitutivo di tale organismo.

Fig. 8
Proposte e pareri approvati, per anno,
dal *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*

Anno 2008

- Parere sul regolamento per l'esercizio dell'attività di centro di telefonia
- Parere tecnico inerente l'*Atto di indirizzo e coordinamento triennale 2009-11* [politiche sociali]
- Parere tecnico inerente il bilancio di previsione 2009

Anno 2009

- Parere sul bilancio di previsione 2010

Anno 2010

- Parere sul bilancio di previsione 2011

Anno 2011

- Parere tecnico inerente la variazione di bilancio 2011
- Parere sul bilancio di previsione 2012

Anno 2013

- Parere sul bilancio di previsione 2013
- (A fine 2013, la Presidente del *Consiglio degli stranieri* ha inoltre inviato agli organi competenti dell'Amministrazione provinciale il parere sul bilancio di previsione 2014. Si è trattato di un parere espresso dall'Ufficio di Presidenza e sottoposto via mail al parere dell'Assemblea. Il *Consiglio* non l'ha pertanto formalmente approvato. Si legge nella nota di invio: "*Tale procedura si è resa necessaria [...] vista l'impossibilità di convocare l'Assemblea in tempo utile per l'approvazione da parte del competente organo.*")

(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; fonte: sito *web* del *Consiglio*; 2014)

Commenti

Nonostante le ripetute difficoltà organizzative di cui alla figura 6, numerose sono le posizioni formalmente espresse dal *Consiglio* (cfr. tabella 1 a seguire).

Sempre approvato è stato il dovuto parere sul bilancio di previsione, come da Regolamento.

Per quanto riguarda gli ordini del giorno, che sono stati l'istituto di gran lunga più utilizzato, una prima analisi rivela che particolarmente differenziate risultano le tematiche trattate. Alcuni oggetti sono piuttosto specifici e rivelano un collegamento diretto con singole parti della popolazione straniera presente a Bologna e provincia; altri evocano o si riferiscono esplicitamente ad argomenti del dibattito in corso a livello sovra-locale sulle immigrazioni.

E' infatti confermata l'ipotesi secondo cui una parte importante (attualmente non quantificabile) delle deliberazioni del *Consiglio* si è rivolta a *target* di riferimento esterni all'Amministrazione provinciale e diversi dagli Enti locali; in taluni casi, come poc'anzi detto, il *Consiglio* ha partecipato, attraverso l'approvazione di un apposito ordine del giorno, al dibattito nazionale; infine, come atteso, piuttosto frequenti risultano le note e le richieste rivolte al Ministero dell'Interno ed al sistema delle Prefetture e Questure.

L'utilizzo dell'istituto dell'ordine del giorno per esprimere prese di posizione ufficiali su questioni di rilevanza trasversale e non solo strettamente attinenti le competenze del proprio ente di riferimento appare coerente con la caratterizzazione prettamente politica del *Consiglio*, nonché in linea con le modalità di azione implementate da tutte le assemblee elettive – tra cui lo stesso Consiglio provinciale.

Il campo di interesse e di azione del *Consiglio* è stato, in conclusione, molto ampio e compiutamente politico, come del resto si rileva nelle priorità indicate dal documento “*Programma di mandato 2009-2013*” presentato dall'allora Presidente Khaline Bouchaib.

2.2.1.3 – Indicatori quantitativi sul *Consiglio*

Come anticipato, è possibile analizzare parte dei dati amministrativi creando così degli indicatori sintetici.

Abbiamo applicato tale procedura, in questo *dossier* in riferimento alle seguenti macro-variabili riferite al *Consiglio*:

- Le attività
- Il personale
- I costi

~ *Le attività*

La tabella 1 presenta una selezione di indicatori di attività e di *output* del *Consiglio*.

Tab. 1
Indicatori numerici essenziali relativi all'attività
del *Consiglio degli stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*

	Convocazioni	Odg approvati	Delibere approvate	(di cui proposte e pareri)	Media dei Consiglieri presenti alle votazioni su odg, proposte e pareri
2008 (dall'8/2)	9	8	8	(3)	19,8
2009	10	11	6	(1)	16,7
2010	8	6	9	(1)	16,3
2011	11	5	8	(2)	16,0
2012	6	6	5	(0)	13,8
2013	8	7	6	(1 +1**)	13,7
2014 (fino al 30/5)	1*	-	-	-	-

*Si tratta dell'invito *sui generis* inviato dall'allora Presidente del Consiglio provinciale Stefano Caliandro, citato nella storia del *Consiglio* (v. figura 6).

**Si tratta del parere inviato, a fine 2013, dall'allora Presidente del *Consiglio degli stranieri* El Youssoufi Hayat senza formale approvazione da parte dell'Assemblea del *Consiglio* (v. figura 8).

(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

Commenti

La tabella 1 conferma l'elevato numero di sedute realizzate (ben superiore alle minime ordinarie tre all'anno menzionate nel Regolamento) e la significativa, in termini quantitativi, produzione e approvazione di atti, delibere, pareri e proposte.

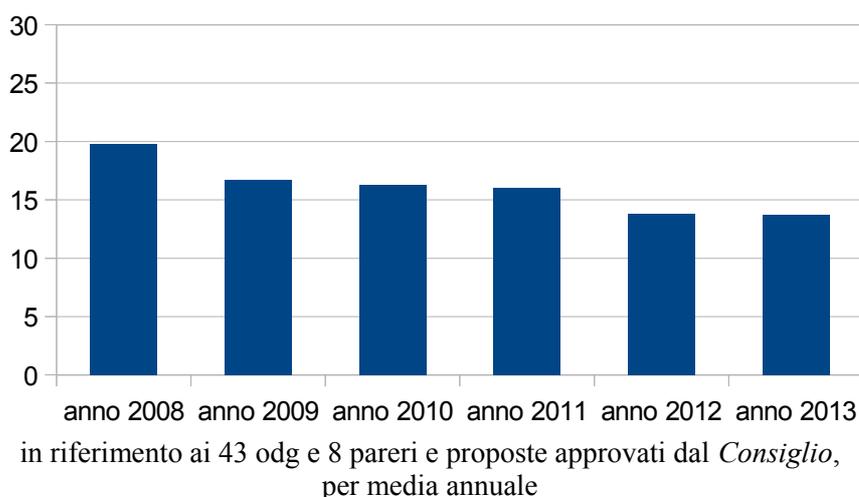
Va precisato che soltanto in un paio di occasioni alla convocazione non è seguita seduta regolare a causa della mancato rispetto del numero legale dei consiglieri presenti (11, cioè 1/3 dei componenti più 1). Relativamente più spesso è successo di dover aggiornare la seduta ad altra data quando erano all'oggetto delle votazioni interne: queste richiedono infatti che il Presidente, per essere eletto, deve "riportare almeno i due terzi dei voti dei membri dell'Assemblea. Dopo due votazioni, da tenersi in giorni distinti entro quindici giorni [...] è eletto Presidente colui che abbia riportato la maggioranza assoluta dei voti" [art. 13 co. 1].

Un piccolo numero di sedute è stato di tipo straordinario e congiunto con il Consiglio provinciale; esse sono state tipicamente realizzate in occasione della celebrazione di eventi e celebrazioni particolari (quali, ad esempio, l'anniversario dell'Unità d'Italia).

Un'ultima precisazione riguarda le delibere diverse da quelle contenenti proposte e pareri: si tratta in buona sostanza di delibere di approvazione dei risultati delle votazioni interne e di decadenze e surroghe; in quanto tali non rivestono particolare rilevanza ai fini di questo studio.

L'ultima colonna della tabella 1 (anche in grafico 1) esamina un argomento ritenuto centrale da molti interlocutori: l'effettiva partecipazione dei Consiglieri alle sedute regolarmente insediate del *Consiglio*. E' utile precisare che vengono qui considerate soltanto le Assemblee che hanno deliberato, vale a dire regolarmente insediate e quindi nel rispetto del numero legale definito dal Regolamento.

Graf. 1
Numero di Consiglieri partecipanti al voto



(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

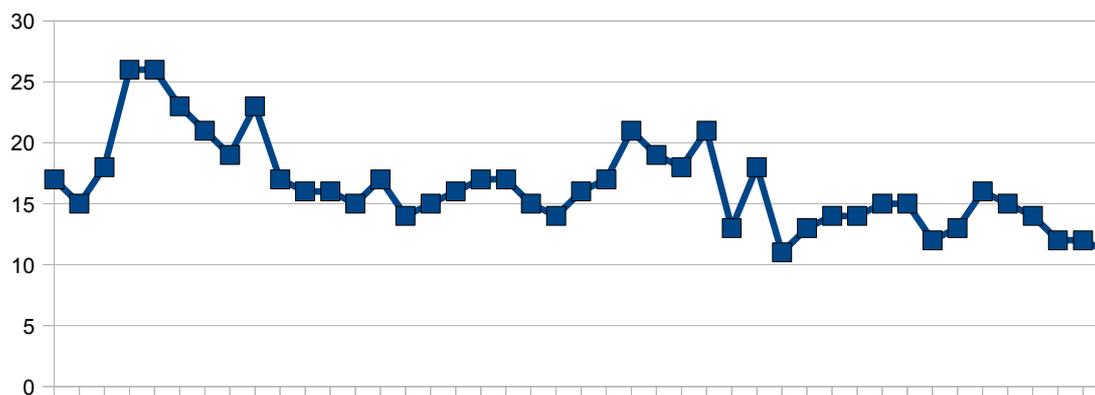
Commenti

Si conferma una accentuata riduzione della partecipazione all'Assemblea da parte dei componenti del *Consiglio*, che ha registrato, nell'arco temporale del suo mandato, un calo di circa 6 unità della media annuale dei votanti.

Si tratta di un *trend* di lungo corso, iniziato già il secondo anno di attività e proseguito ininterrotto nei successivi. La cancellazione dell'indennità di funzione, avvenuta all'inizio del 2013 (v. figura 6), benché siano mancanti i dati per il 2014, non pare avere avuto un effetto accelerante, contrariamente all'opinione di qualche Consigliere e di taluni tecnici. Di certo, fin dall'inizio del suo mandato, decisivo pare invece essere stato il mancato riconoscimento ai Consiglieri stranieri dei permessi lavorativi concessi invece agli amministratori pubblici 'autoctoni'; allo stesso tempo, un approfondimento mirato andrebbe dedicato alla condizione peculiare – propria di un certo numero di Consiglieri – di lavoratore autonomo e/o imprenditore.

Il calo della partecipazione è evidente anche nel successivo grafico 2, che presenta il dato suddiviso per ordine del giorno approvato, in serie storica.

Graf. 2
 Numero di Consiglieri partecipanti al voto
 in riferimento ai 43 odg approvati dal *Consiglio*, per singolo odg



(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

Un certo calo, seppur di dimensioni più limitate, si registra, infine, anche in merito alle 4 elezioni interne degli altrettanti Presidenti:

- il 10 aprile 2008, venne eletto Raza Asif con la partecipazione al voto di 26 Consiglieri
- il 30 marzo 2009, venne eletto Bouchaib Khaline con la partecipazione al voto di 23 Consiglieri
- il 27 settembre 2012, Driss Jalal con 22
- il 2 luglio 2013, Ayat El Youssoufi con 18

~ *Il personale*

Per quanto riguarda il personale, sono disponibili indicatori numerici sia di *stock* che di *flusso*.

I primi riguardano il profilo socio-demografico dei Consiglieri componenti il *Consiglio* alla prima ed all'ultima seduta propriamente convocata dell'Assemblea (tabella 2).

Tab. 2
 Profilo socio-demografico essenziale dei Consiglieri del *Consiglio degli stranieri*,
 confronto tra la sua prima e la sua ultima seduta

	Prima seduta (2008)	Ultima seduta (2013)
Genere	4 F (13,3%) 26 M	9 F (30%) 21 M
Cittadinanza	9 i Paesi rappresentati: Marocco (11); Pakistan (11); Filippine e Bangladesh (3); Albania (2); Croazia, Cina, Senegal e Sri Lanka (1)	13 i Paesi rappresentati: Marocco (7); Filippine (5); Pakistan e Bangladesh (3); Albania, Senegal e Sri Lanka (2); Algeria, Cina, Eritrea, Guinea Bissau, Moldavia, Nigeria (1)
Età media	40 anni circa	45 anni circa
Residenza	14 a Bologna, 6 nel distretto di Pianura Est, 4 nel distretto di Imola, 3 Pianura Ovest, 2 distretto di Porretta Terme, 1 distretto di San Lazzaro di Savena; nessuno nel distretto di Casalecchio di Reno	16 a Bologna-città, 6 nel distretto di Pianura Est, 4 nel distretto di Imola, 2 Pianura Ovest, 1 distretto di Porretta Terme, 1 distretto di San Lazzaro di Savena; nessuno nel distretto di Casalecchio di Reno

(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

Un altro dato relativo al personale conta quanti Consiglieri convocati alla prima seduta sono rimasti in carica fino all'ultima: si tratta soltanto di 16 persone, pari quindi al 53,3%.

L'elevato *turnover* dei Consiglieri è validato anche dal dato di flusso che abbiamo computato. Riguarda il numero totale dei Consiglieri convocati almeno una volta in Assemblea (e quindi verificati in fatto di sussistenza delle qualità definitorie dell'elettorato attivo e passivo, come da Regolamento – v. paragrafo 2.1.3.1), indipendentemente dall'essersi presentati o meno all'appuntamento. La somma restituisce il valore di 55.

Commenti

In ragione del meccanismo delle decadenze e delle surroghe, il numero cittadini stranieri 'movimentati' e coinvolti in prima persona nel *Consiglio* è stato pressoché il doppio rispetto alla quota dei componenti il *Consiglio* definita dal Regolamento. Si tratta di un numero rilevante, che non può essere sottovalutato.

Il profilo dei Consiglieri rispecchia abbastanza quello del *target* di riferimento: distribuzione su tutto il

territorio provinciale (tranne il casalecchiese) e non soltanto sul Capoluogo, per un verso, ed età non avanzata, per l'altro verso. Rimangono però spazi di miglioramento in merito alla variabile di genere (la presenza di donne, purché aumentata nel tempo, è rimasta sotto all'1/3) e la pressoché totale assenza di componenti importanti, per provenienza geografica, dell'immigrazione a Bologna e provincia: i latino americani e le persone con passaporto dei Paesi dell'Est Europa extra-UE.

Ha certamente contribuito a determinare questo scenario lo specifico sistema elettorale prescelto, ed in particolare modo:

- la divisione del territorio provinciale in 3 collegi (Capoluogo, Circondario imolese, resto della provincia);
- il rifiuto – come scrive la Relazione di accompagnamento del Regolamento – di “*logiche di rigida compartimentazione secondo le aree di provenienza o secondo linee etniche o religiose*”;
- l'adozione, nella fase relativa alla costituzione delle liste, di alcune misure di “*tutela delle minoranze, con particolare attenzione all'equità nella rappresentanza di genere*”.

Va del resto sottolineato che le donne, le persone dall'America Latina e quelle dall'Est Europeo sono anche state quelle che meno attivamente hanno partecipato alle elezioni, sia come candidati sia come elettori (Provincia di Bologna 2008).

~ *I costi*

I costi del progetto *Consiglio*, ovvero le dimensioni economiche di *input*, possono essere suddivisi in due macro-categorie:

- Costi diretti
- Costi indiretti (ore-lavoro del personale interno dell'Amministrazione provinciale e ammortamenti relativi agli immobili e alle attrezzature, *in primis*)

E' teoricamente possibile giungere a stimarli entrambi visto che la Provincia di Bologna conserva traccia dei propri flussi economici. Si tratta però di un'operazione particolarmente complessa, anche perché comprende varie annualità. In questo *dossier* ci siamo pertanto concentrati sulle sole ‘spese vive’, vale a dire quelle riscontrabili – direttamente ed esplicitamente – nella contabilità dell'Ente.

I costi diretti del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* sono di diverso tipo e possono essere catalogati in una serie di macro-aree ordinate lungo un asse temporale (figura 8).

Fig. 8
 Tipologia dei costi diretti del *Consiglio*, per fase

Fase della progettazione	<ul style="list-style-type: none"> • Costi di personale [esterno] (Comitato scientifico)
Fase delle elezioni	<ul style="list-style-type: none"> • Trasferimento ai Comuni • Campagna elettorale e stampa di materiali per il voto
Fase del funzionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Costi relativi ai Consiglieri (indennità / rimborsi spese) • Deregistrazione delle sedute • Iniziative promosse dal <i>Consiglio</i>

(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna; 2014)

- I trasferimenti ai Comuni rappresentano la compartecipazione della Provincia di Bologna alle spese organizzative e gestionali sostenute dai Comuni per l'apertura degli Uffici elettorali.
- La campagna elettorale e la stampa di materiali per il voto aggrega le spese sostenute per il Piano e la campagna di comunicazione, per la campagna elettorale vera e propria e per la stampa di manifesti, schede elettorali, volantini etc.
- I costi relativi ai Consiglieri riguardano le indennità, prima, ed i rimborsi spese, da febbraio 2013 (v. la storia del *Consiglio* in figura 6), loro riconosciute per lo svolgimento delle loro funzioni.
- Le spese relative alle iniziative promosse dal *Consiglio* concernono, infine, il finanziamento di eventi pubblici realizzati da detto organismo sul territorio.

Per il *Consiglio degli stranieri e apolidi* la Provincia di Bologna ha sostenuto, in totale, spese dirette pari a 267.716,64 euro, derivanti da trasferimenti regionali specificamente finalizzati a progetti sui temi dell'immigrazione straniera.

La tabella 3 disaggrega tale ammontare nelle voci di cui alla figura 8.

Emerge che:

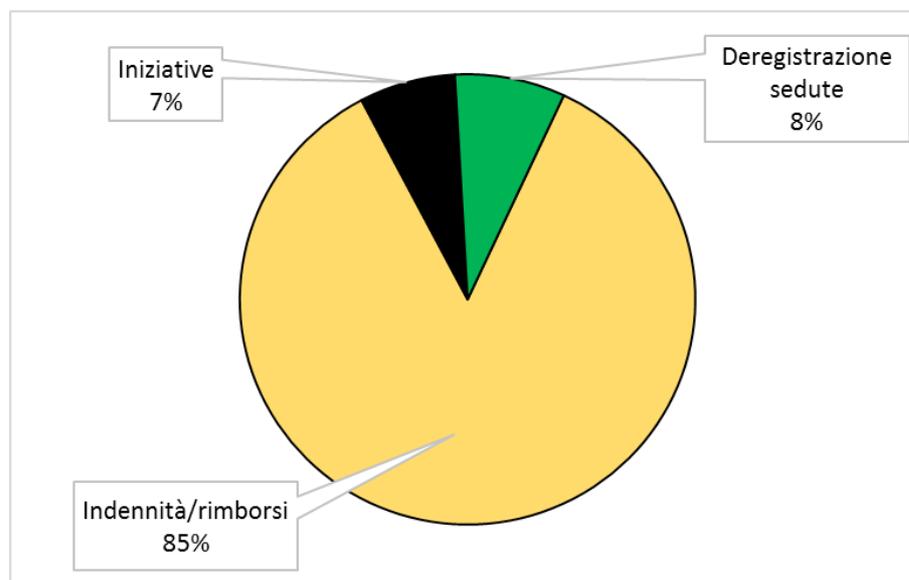
- La fase delle progettazione ha necessitato di circa il 10% di tutte le risorse dirette investite, le elezioni il 50% e l'ordinario funzionamento del *Consiglio* circa il 40% (a quest'ultimo riguardo, è opportuno sottolineare che una parte importante delle spese di funzionamento del Consiglio sono state di tipo indiretto, ad esempio in merito al personale dipendente della Provincia di Bologna; in quali tali, non sono pertanto presenti in tabella)
- Poco meno del 60% di tutti i costi diretti sostenuti dalla Provincia per ideare e realizzare le elezioni è stato costituito da trasferimenti ai Comuni
- In termini relativi, la principale specifica voce di spesa è rappresentata dalle indennità di funzione / rimborsi spese dei Consiglieri, che, all'interno della fase del funzionamento, rende conto di quasi l'80% del totale dei costi diretti (graf. 3)

Tab. 3
Costi diretti totali del *Consiglio*, per fase e per voce

Fase	Voce di spesa	Euro per voce	Euro per fase
Progettazione	Costi di personale esterno	28.515,00	28.515,00
Elezioni	Trasferimento ai Comuni	78.690,00	134.541,00
	Campagna elettorale e stampe	55.581,00	
Funzionamento	Costi dei Consiglieri	89.325,06	104.660,64
	Deregistrazione	8.199,59	
	Iniziative del <i>Consiglio</i>	7.135,99	

(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione e l'Ufficio amministrativo contabile del Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

Graf. 3
Composizione % delle spese dirette totali di funzionamento del *Consiglio*, per voce



(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione e l'Ufficio amministrativo contabile del Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

La tabella 4 ed i grafici 4 e 5, infine, si concentrano sulle spese dirette relative al funzionamento del *Consiglio* e le distribuiscono lungo le 6 annualità coinvolte a livello contabile e di bilancio.

Tab. 6
Costi diretti relativi al funzionamento del *Consiglio*, per voce di spesa e per anno

	Costi dei Consiglieri	Deregistrazione	Iniziative del Consiglio	TOT
2008	25.627,70	1.422,72	5.360,50	32.410,92
2009	19.938,85	3.555,88	602,76	24.097,49
2010	13.894,56	973,34	408,69	15.276,59
2011	16.191,00	1.132,40	0	17.323,40
2012	12.805,17	575,25	764,04	14.144,46
2013	867,78	540,00	0	1.407,78

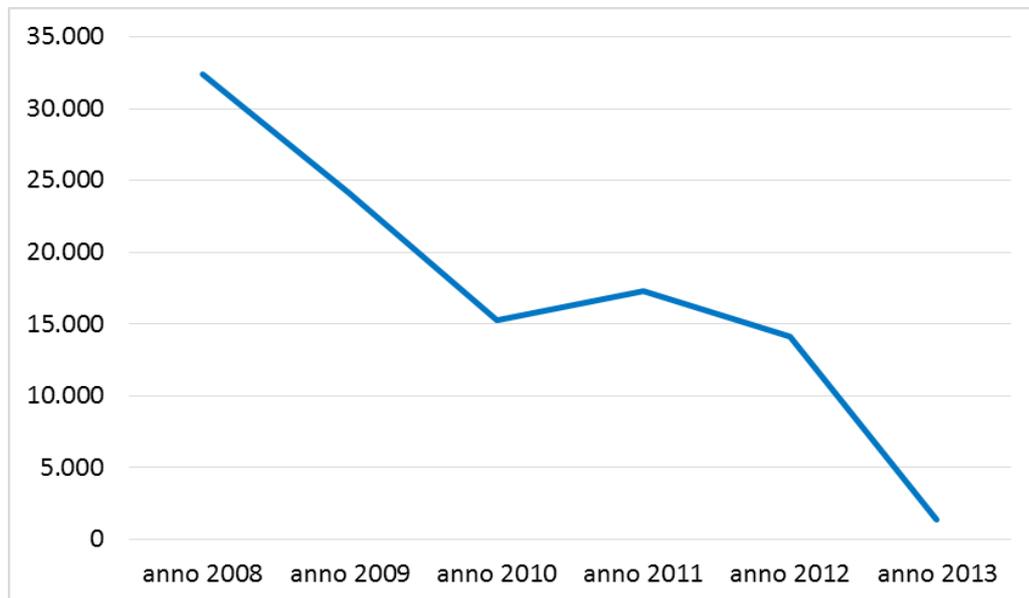
(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione e l'Ufficio amministrativo contabile del Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

La nostra analisi del rendiconto economico rivela:

- Innanzitutto che i costi diretti di funzionamento sono diminuiti significativamente lungo gli anni e soprattutto nell'ultimo (grafico 4)
- Che tale decremento è attribuibile a tutte e tre le voci di spesa considerate. I costi dei Consiglieri sono drasticamente calati e quelli relativi alle iniziative sul territorio pressoché azzerati
- Che la composizione delle voci dei costi diretti, lungo gli anni, rivela, come atteso, la supremazia di quelli relativi ai Consiglieri (grafico 5)

Graf. 4

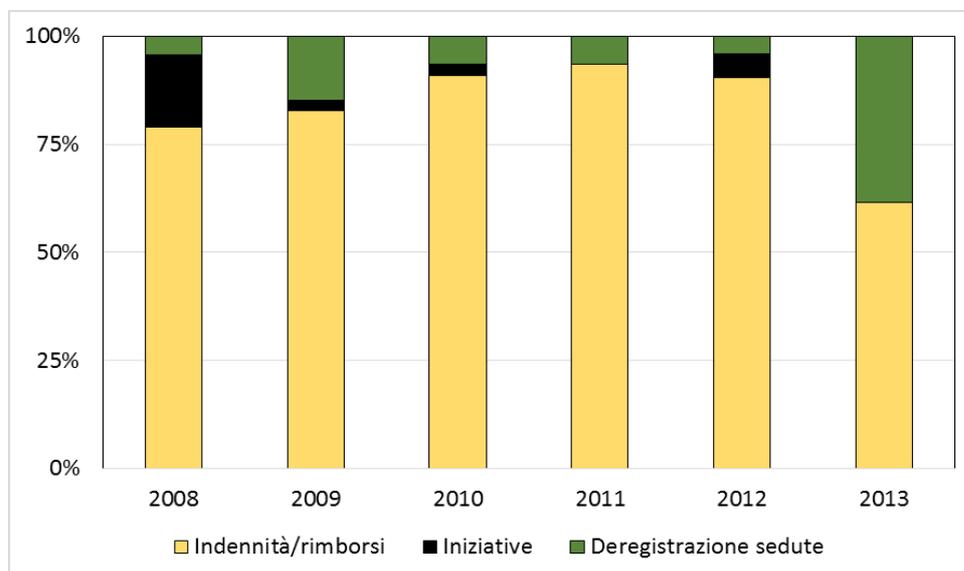
Trend delle spese dirette di funzionamento del Consiglio (in euro), per anno



(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione e l'Ufficio; amministrativo contabile del Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

Graf. 5

Composizione % delle voci di spese dirette di funzionamento del *Consiglio*, per anno



(Elaborazione a cura dell'autore, di concerto con l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione e l'Ufficio; amministrativo contabile del Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna; fonte: archivio dell'Ente; 2014)

Commenti

L'analisi dei costi totali diretti quietanzati dalla Provincia di Bologna relativamente al suo *Consiglio degli stranieri*, pari ad oltre 250.000 euro, restituisce alcune evidenze in parte impreviste.

La fase di progettazione partecipata iniziale e, soprattutto, le elezioni hanno impiegato – considerate assieme – quasi il 60% delle risorse complessivamente dedicate a questo progetto, che quindi ha necessitato di un consistente ammontare di fondi per essere messo nelle condizioni di operare.

Le spese di funzionamento sono notevolmente calate negli anni, in ragione del sopra-menzionato progressivo decremento della partecipazione dei Consiglieri all'Assemblea (v. grafico 1) nonché, nell'ultimo periodo, del cambiamento della normativa vigente sulle risorse economiche a disposizione delle cariche pubbliche elettive (v. figura 6).

'La democrazia costa', come talvolta si dice anche in riferimento al sistema democratico del Paese, e il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* non ne è stata un'eccezione. Quindi il bilancio politico da fare consiste nel riflettere se e quanto la qualità della partecipazione attraverso tale *Consiglio* giustifichi la spesa.

2.2.2

Come valutano il *Consiglio* i suoi ex-Presidenti

Se si esclude una semplice raccolta di brevi testimonianze da parte dei Consiglieri del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*, realizzata nel 2008 (Provincia di Bologna 2008), non è mai stata realizzata, per quanto ne sappiamo, una vera e propria analisi scientificamente fondata sul loro punto di vista e con il loro coinvolgimento.

Questo *dossier*, lungi da realizzare tale obiettivo, può comunque contribuire a colmare qualche lacuna in questo campo.

All'interno della ricerca valutativa, abbiamo quindi ipotizzato di intervistare individualmente e faccia-a-faccia i 4 ex-Presidenti del Consiglio: Raza Asif, Khaline Bouchaib, Driss Jalal e Hayat El Youssoufi. Riteniamo la loro esperienza e le loro opinioni particolarmente interessanti visto che, prima di divenire Presidenti, sono stati ovviamente anche 'semplici' Consiglieri: guardano pertanto al Consiglio con una duplice visuale.

Si tratta di 3 uomini ed 1 donna; 3 cittadini marocchini ed uno del Pakistan; con un'età, al momento attuale, che spazia dai 29 ai 47 anni. La loro durata di permanenza in carica è molto polarizzata: va infatti dai 6,5 mesi di Hayat El Youssoufi, ai 9 mesi di Jalal Driss, agli 11 mesi di Raza Asif, da un lato, ai 3,5 anni registrati da Bouchaib Khaline, dall'altro lato.

Purtroppo, a causa della carenza di tempo e di disponibilità, solo due interviste – a Hayat El Youssoufi e a Driss Jalal – hanno potuto essere realizzate, e in forma scritta.

La traccia utilizzata è ispirata ai contenuti di cui al capitolo 2.1 ed è stata indirizzata a valutare l'esperienza passata del Consiglio.

Le domande poste e le risposte raccolte, minimamente rielaborate, sono di seguito integralmente riportate.

~ *Intervista a Hayat El Youssoufi*

I) In generale, che valutazione dà dell'esperienza del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna?

“Per me il Consiglio è stato una scuola importante in cui ho imparato a fare politica. Sono stata eletta quando avevo 21 anni e sono stata la Consigliera più giovane del Consiglio. Ho cercato sempre di rappresentare al meglio le donne e i giovani. Per me il Consiglio, in generale, è stato un organismo molto importante, che ha avuto la funzione di ponte tra i cittadini stranieri e le autorità locali. Ha avuto la funzione anche di avvicinare e far conoscere i problemi e le esigenze degli stranieri della provincia di Bologna.”

II) Il tema delle decadenze, alle surroghe e quindi all'elevato turnover (alternanza) dei Consiglieri all'interno del Consiglio: che opinione si è fatta?

“Per quanto riguarda le decadenze e le surroghe, per me non è stata una scelta intelligente, perché non ci ha dato la possibilità di fare il nostro lavoro come si deve

Eravamo sempre costretti a dover ricominciare il percorso dall'inizio visto che dovevamo sempre 'formare' tutti i Consiglieri nuovi e questo ci è costato tempo e fatica.

Io credo che la decadenza del Consigliere non deve essere legata all'ottenimento della cittadinanza, perché il Consigliere è eletto per rappresentare la cittadinanza e ottenendo la cittadinanza non è che si elimina la propria identità da straniero.

Per me il Consigliere può decadere solo nel caso in cui, dopo aver ottenuto la cittadinanza italiana, si candida alle elezioni amministrative; ovviamente questo vale anche per il Presidente del Consiglio dei cittadini stranieri.”

III) Che giudizio dà della rappresentatività del Consiglio? Il Consiglio è stato percepito come la voce collettiva ed ufficiale degli stranieri – da parte degli ‘italiani’ e degli ‘stranieri’? Perché?

“Essere eletti democraticamente è l'elemento essenziale che ha dato credibilità a questo organismo, e ha dato ai cittadini stranieri la possibilità di esercitare un loro diritto, cioè scegliere chi li rappresenta.

E' questo l'elemento che ci ha differenziato e che ha anche dato successo al nostro Consiglio rispetto alle varie altre Consulte che sono fallite in pochissimo tempo.

Il Consiglio degli stranieri è stato sempre punto di riferimento sia per gli stranieri ma soprattutto per gli italiani, e questo perché il Consiglio comprendeva diverse provenienze ed era proprio questa la sua ricchezza.”

IV) Come valuta la produzione (di odg, di pareri, di incontri ed attività...) del Consiglio (quantità, qualità)?

“Gli ordini del giorno che abbiamo prodotto sono tantissimi e hanno affrontato argomenti importanti. Come Consiglieri abbiamo partecipato a diverse attività in rappresentanza del Consiglio sia in Italia che all'estero.”

V) Come valuta l'impatto, cioè i risultati che ha ottenuto il Consiglio ('palestra di democrazia' per gli stranieri; influenza sulla Provincia di Bologna e sulle istituzioni in generale; miglioramento del rapporto tra stranieri e istituzioni...)?

“Posso dire che, in generale, il rapporto con il Consiglio e le istituzioni è migliorato [nel tempo], perché il Consiglio veniva coinvolto in diverse iniziative organizzate dalle istituzioni. Bisogna proseguire quest'esperienza e pubblicizzarla di più.”

In conclusione, sebbene emergano alcune difficoltà relative all'impostazione del Regolamento, sempre elevato è il livello di soddisfazione sulle varie dimensioni proposte all'attenzione dell'intervistata.

In particolare è emersa l'importanza basilare della selezione dei Consiglieri tramite elezione democratica.

~ Intervista a Jalal Driss

I) In generale, che valutazione dà dell'esperienza del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna?

“La mia valutazione è sicuramente positiva.

Questa esperienza mi ha aiutato a crescere sia personalmente che politicamente.

Il Consiglio ha aperto una porta alla partecipazione politica dei cittadini stranieri e il loro rapporto con le istituzioni, visto da un'altra angolazione – quella di inserirsi dentro con un ruolo consultivo e propositivo!”

II) In merito al tema delle decadenze, alle surroghe e quindi all'elevato turnover (alternanza) dei Consiglieri all'interno del Consiglio (tutte definite dal Regolamento): che opinione si è fatto? Vi sono spazi di miglioramento? Quali?

“Sicuramente, questa prima esperienza del Consiglio ci ha aiutato a capire il tema delle decadenze e delle surroghe.

L'idea di far partecipare solo i cittadini stranieri ai lavori del Consiglio ha creato dei rallentamenti; il fatto è che il cittadino straniero che acquisisce la cittadinanza italiana con una passione politica rende di più dentro il Consiglio, la sua vita, la sua esperienza, il confronto che si fa tra la cultura di origine e la cultura italiana diventano un punto positivo da sfruttare (la cittadinanza Italiana non ti cambia l'aspetto fisico, non ti cambia nome e cognome, non ti cambia il modo di pensare, ti dà un'appartenenza in più: l'appartenenza alla società Italiana).

L'esperienza acquisita dentro il Consiglio viene interrotta all'improvviso, viene rimpiazzata da un'altra nuova esperienza che ha bisogno di tempo per inserirsi e capire il meccanismo e il regolamento del Consiglio.”

III) Che giudizio dà della rappresentatività del Consiglio, che è stato democraticamente eletto su base universale, rispetto al proprio elettorato, cioè rispetto agli stranieri residenti a Bologna e provincia? Il Consiglio è stato percepito come la voce collettiva ed ufficiale degli stranieri – da parte degli 'italiani' e degli 'stranieri'? Perché? Vi sono spazi di miglioramento? Quali?

“I cittadini stranieri formano una società in miniatura dentro la provincia di Bologna; è una società complessa, non monolitica, formata da varie culture, origini, lingue, appartenenze culturali e religiose.

Rappresentare tutte queste diversità è un'esperienza ricca e positiva.

Per me discutere ordini del giorno in modo ufficiale e non ufficiale con persone di varie appartenenze mi ha aiutato a crescere.

Si è creato un rapporto di amicizia e di rispetto.

Per quanto mi riguarda, tutti gli ordini del giorno che abbiamo presentato sono stati suggeriti da persone che mi hanno votato e che sono attenti a quello che facevamo nel Consiglio.

I cittadini Italiani probabilmente sono divisi, in un momento difficile della politica italiana, l'astensionismo e la protesta politica in questo momento tocca anche i cittadini stranieri; la crisi economica attuale ha cambiato molti equilibri dal 2007 quando è nato il Consiglio ad oggi... Nella mia zona molte famiglie sono andate via, molte le donne che lavorano e mantengono le famiglie compresi i mariti.”

IV) Come valuta la produzione (di odg, di pareri, di incontri ed attività...) del Consiglio (quantità, qualità)? Vi sono spazi di miglioramento? Quali?

“Durante il mio mandato da Presidente, ho creato un gruppo di lavoro dentro l'Ufficio di Presidenza, abbiamo diviso i compiti, abbiamo deciso e iniziato un programma di

apertura nei confronti di tutti i soggetti che lavorano con i cittadini stranieri come rappresentanza che propone suggerimenti.

Abbiamo visitato qualche realtà bolognese, abbiamo discusso con altri dentro l'Ufficio di Presidenza.

Questo programma appena iniziato si è interrotto con la mia acquisizione della cittadinanza Italiana.

Ordini del giorno si discutono con consiglieri e soggetti interessati dentro l'Ufficio di Presidenza, poi vengono discussi e approvati in aula. Il lavoro delle commissioni è stato interessante e ha traghettato le nostre proposte dentro il Consiglio provinciale.”

V) Come valuta l'impatto, cioè i risultati che ha ottenuto il Consiglio (palestra di democrazia per gli stranieri; influenza sulla Provincia di Bologna e sulle Istituzioni in generale; miglioramento del rapporto tra stranieri e istituzioni...)? Vi sono spazi di miglioramento? Quali?

“Basta andare a vedere gli atti(ordini del giorno.. ecc) prodotti in questi anni per giudicare i risultati.

I risultati del Consiglio sono sicuramente positivi:

- lo scetticismo dimostrato da alcuni politici nei confronti del progetto è risultato infondato, al punto di votare le nostre proposte dentro le varie commissioni;*
- la rappresentanza provinciale è stata importante, credibile e costruttiva sia per i cittadini stranieri sia per le istituzioni;*
- il ruolo delle donne dentro il Consiglio ha raggiunto un ottimo risultato... pari opportunità è stata fondamentale e semplice da realizzare;*
- una contaminazione politica è d'obbligo per il futuro.”*

2.3

L'INDAGINE DI PROGETTAZIONE SOCIALE CON RIFERIMENTO AL FUTURO

E' condivisa l'idea per cui non vi sono le condizioni, al giorno d'oggi, per riproporre un percorso identico a quello che ha portato all'istituzione del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* (v. paragrafo 2.2.1.1). Non vi sarebbero, per altro, né i tempi (quasi tre anni) né le risorse (v. paragrafo 2.2.1.3) che allora si resero necessari per portarlo a termine.

Non sarebbe, tuttavia, neppure sensato replicarlo tale e quale, visto che, nell'arco di questo decennio, il contesto è cambiato per molti aspetti – basti pensare al fatto che nel 2004, a differenza che ora, non eravamo in grado di ispirarci ed ancorare la nostra proposta ad un'esperienza già pre-esistente. Ciò è invece possibile nel 2014.

Questo capitolo si pone pertanto l'obiettivo di tratteggiare una serie di caratteristiche di massima dell'auspicato 'Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Città metropolitana di Bologna' a partire dalle lezioni apprese con il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*.

Gli interrogativi su cui ruota l'analisi sono i seguenti:

- Cosa conservare e cosa cambiare di tale organismo?
- Come revisionarne il modello al fine di ottimizzarne le probabilità di successo?
- Quali sono i nodi fondamentali da sciogliere?
- Quali obiettivi porre?

Così come realizzato per l'indagine valutativa, il presente studio esemplifica, realizzandone una parte, l'impostazione metodologica di cui al capitolo 2.1.

Operativamente, abbiamo ritenuto di interesse intervistare un testimone qualificato di fondamentale importanza, a nostro modo di vedere, per il *Consiglio*: Rita Paradisi – Responsabile dell'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna. In qualità di funzionaria dipendente della Provincia di Bologna, Rita Paradisi lavora, come il sottoscritto, all'interno del Servizio Politiche sociali e per la salute. In tutti questi anni, ha fatto da referente tecnica del progetto del *Consiglio*.

La breve intervista (circa 30 minuti) è stata realizzata presso gli Uffici della Provincia di Bologna ed è stata sviluppata lungo una traccia semi-strutturata, somministrata dall'autore. Ha mirato a tratteggiare ipotesi e percorsi volti alla progettazione di un eventuale 'Consiglio metropolitano degli stranieri', anche utilizzando gli indicatori numerici e le elencazioni proposte al paragrafo 2.2.1.

Sono stati analizzati i contenuti espressi nel corso dell'intervista, che è stata audio-registrata ed in parte sbobinata. Questo capitolo presenta i risultati di questo studio, che sono stati revisionati e visti dall'intervistata. Il punto di vista rappresentato è quello personale di un singolo esperto e non rappresenta quello ufficiale dell'Ente Provincia nel suo complesso.

- *Replicare il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna all'interno della Città metropolitana?*

L'intervistata sottolinea che il prossimo futuro si presenta con una scelta fondamentale:

- Mantenere l'organismo del *Consiglio*, seppur con le dovute revisioni
- Andare oltre questo tipo di istituto per addivenire all'estensione del diritto di voto vero e proprio

Certamente, l'organismo "*risponde anche ad un bisogno che è anche delle istituzioni oltre che della cittadinanza straniera*" – ovvero la necessità, oramai consolidata e legittimata sul nostro territorio, di coinvolgere attivamente i destinatari delle politiche sull'immigrazione, di rendere partecipi i cittadini stranieri nei processi decisionali pubblici che li riguardano.

E' altrettanto vero, secondo Rita Paradisi, che "*sono oggi maturi i tempi per superare questo tipo di soluzione*". A questo punto, la questione è "*tutta politica*", è difficile da prevedere nei suoi sviluppi e "*va oltre le nostre competenze*":

"Bisognerebbe avere il coraggio di lanciare una campagna volta a conseguire la piena equiparazione dei cittadini stranieri e di quelli italiani in fatto di accesso al diritto di voto, almeno amministrativo. Le grandi riforme nascono spesso dal basso. Si potrebbe realizzare un'azione nazionale, condivisa e coordinata, almeno tra Città metropolitane, di modifica degli Statuti in tale direzione – affinché queste esperienze non siano più occasionali o episodiche, com'è stato nel passato, bensì diffuse e patrimonio di tutti."

Le due opzioni non sono necessariamente escludentesi tra di loro, perché si possono giocare su tempi diversi: la prima nell'immediato e la seconda in prospettiva di medio-lungo periodo.

Di certo, non è nuova la questione dell'ampliamento del diritto di voto agli stranieri. Come si è già scritto, è per altro già citata nella Relazione introduttiva al Regolamento del *Consiglio* stesso.

"*E' cambiato qualcosa in questi anni?*" abbiamo chiesto a Rita Paradisi. La sua risposta è la seguente:

"Ciò che noto è che si parla sempre meno di questi temi. Non credo che il Consiglio abbia avuto un impatto al riguardo. Si tratta di una tendenza che va di pari passo con la crisi della partecipazione elettorale più in generale (calo del tasso di voto, delegittimazione della classe politica). Il voto ha scarso 'appeal' oggi presso la cittadinanza."

Io rimango invece convinta che affermare il diritto di voto per gli stranieri, al di là che poi lo esercitino effettivamente o meno, porrebbe questi cittadini all'attenzione dell'agenda politica, ridurrebbe significativamente le enunciazioni di natura razzista e talune strumentalizzazioni ad opera di certa politica, e contribuirebbe così a creare una comunità territoriale più coesa, equa, solidale, civile – a beneficio del benessere di tutti, sia italiani che stranieri".

Se si decidesse di convocare nuove elezioni, in ogni caso, esse dovrebbero essere compiutamente democratiche, cioè nuovamente a suffragio universale e diretto. E' tale caratteristica che ha reso il *Consiglio*, indipendentemente da eventuali differenze di percezione, indiscutibilmente rappresentativo. E' interessante notare, infatti, come vi sia stata autentica competizione sia nella fase elettiva, sia nei 6,5 anni di vita dell'organismo. Il *Consiglio* viene quindi rappresentato come un'istituzione politica "*molto vitale*", con contrapposizioni e accordi, con maggioranze e minoranze, con 'correnti' orientate a livello politico, nazionale e non solo, con "*dibattiti serrati, di partecipazione vera – è stato questo il grande valore del Consiglio*".

- In caso di sua riproposizione in chiave metropolitana, quali migliorie suggerire nell'assetto regolamentario del Consiglio?

Con convinzione, l'intervistata cita innanzitutto la nota questione dell'obbligo di decadenza dell'intero Ufficio di Presidenza in caso di dimissioni e/o decadenza del Presidente, con le conseguenti nuove elezioni interne.

Il punto è che il Regolamento non si interessa né distingue i motivi di tale eventualità. Mentre nelle situazioni ordinarie tale prescrizione appare condivisibile, problematica rimane invece la sua applicazione nei casi di decadenza per incompatibilità sopraggiunte di ordine 'neutrale' – in termini di operatività e continuità del *Consiglio*. Spiega al riguardo la Paradisi:

“L'esperienza ci ha insegnato che il principale motivo di decadenza del Presidente è stata la sua acquisizione della cittadinanza italiana. Alla prova dei fatti, questa evenienza è stata a tal punto frequente da suggerire, ora e per il futuro, di apporre un'eccezione nell'articolato del Regolamento: la decadenza del Presidente per cittadinanza non faccia decadere tutti gli organi interni del Consiglio.”

Secondo l'intervistata, va invece confermata la prevista decadenza e successiva surroga dei singoli Consiglieri in ragione dell'acquisizione della cittadinanza italiana. Un cittadino italiano ha infatti diritto di voto attivo e passivo. Tale decisione, oltre che giuridicamente fondata, viene vista come “*di buon senso*” perché, come si è visto (v. paragrafo 2.2.1.3), ha permesso ad un ampio numero di cittadini-candidati stranieri di sperimentarsi in prima persona all'interno del *Consiglio* – che è “*un'esperienza molto ricca, positiva e costruttiva*”.

- Altre questioni aperte

Parimenti rilevante e necessaria è un'altra miglioria, esterna al Regolamento propriamente inteso: la questione dei permessi dal lavoro:

“Un'esperienza come il Consiglio andrebbe supportata da un lavoro collaterale – attraverso accordi sindacali, ad esempio, e non solo – con l'obiettivo di consentire a questi cittadini stranieri, al pari dei loro omologhi italiani, di fruire di permessi per cariche pubbliche elettive.”

Questo aspetto, tuttora irrisolto, ha influito notevolmente sulle attività del *Consiglio*, secondo Rita Paradisi.

Più in generale, si è rivelata a tratti controversa la funzione assegnata al *Consiglio degli stranieri*, vale a dire di indirizzo nei confronti non dell'organo esecutivo (la Giunta) bensì dell'Assemblea del Consiglio provinciale. “*E' stato difficile percepire la concretezza dei propri poteri in quanto Consiglieri*”, commenta la Paradisi – specie a fronte delle molte questioni concrete che i cittadini stranieri ed i loro rappresentanti si trovano quotidianamente ad affrontare. Una sensazione di ‘lontananza dalle effettive necessità’ è talvolta aleggiata sia all'interno del *Consiglio*, sia tra il suo elettorato attivo e la sua popolazione di riferimento. Del resto, questo problema si riporrebbe qualora il Consiglio metropolitano degli stranieri venisse re-istituito come ausiliario del Consiglio metropolitano.

Una soluzione alternativa potrebbe essere di trasformare il *Consiglio* in un Ufficio vero e proprio, interno all'Amministrazione, in contatto operativo con gli Assessorati. Ciò, oltre a stravolgerne radicalmente la natura e il mandato (non più di rappresentanza politica), sarebbe però molto dubbio in termini giuridici – al punto che si è a suo tempo esplicitamente scelto di inserire il seguente comma nel Regolamento: “*E', in ogni caso, interdetto al Consiglio svolgere attività di gestione delle funzioni e dei compiti provinciali nonché erogare direttamente servizi pubblici*” (art. 3 co. 3). E' utile sottolineare, a questo riguardo, che tale proposta era stata avanzata ma non accolta, in sede di progettazione iniziale, all'interno del comitato tecnico-scientifico.

- *Quale impatto del Consiglio?*

L'intervistata ritiene che il *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* ha fatto registrare un livello soddisfacente in termini di impatto sulle decisioni collettive. Numerosi sono stati i contatti e gli incontri, sul territorio provinciale ed anche altrove, che esso ha avuto anche con *decision-maker* di rilievo – fino ad arrivare al Parlamento.

Va detto che questa capacità è dipesa in buona parte da un fattore personale:

“Vi sono stati anni in cui gli organi del Consiglio avevano una grande lungimiranza, una grande capacità di esercitare influenza all'esterno – potenziale o reale, è difficile dire – nonché di portare all'interno del Consiglio il dibattito nazionale.”

Una serie di scelte e sensibilità nelle scelte politiche locali sull'immigrazione possono essere considerate il risultato di un investimento di attenzione da parte del *Consiglio*. Sebbene il suo impatto sia di difficile misurazione, commenta la Paradisi, è indubbio che *“il Consiglio è riuscito a farsi sentire anche sulle politiche della Provincia”*.

Se un *“ritorno positivo del Consiglio”* vi è stato, va sottolineato che esso è stato probabilmente più colto dalle istituzioni piuttosto che dalla popolazione – straniera e italiana. Questo potrebbe esplicitarsi, secondo l'intervistata, qualora ci fossero nuove elezioni, in un *“possibile crollo della partecipazione al voto”*.

“Del resto, il Consiglio è nato sì su richiesta dei presidenti delle associazioni di cittadini stranieri, ma ha risposto anche ad un bisogno espresso dalle istituzioni: cioè, ad esempio, di interloquire, come da indicazioni della Regione, con i rappresentanti degli immigrati per redigere i Piani per l'immigrazione e i Piani di Zona per la salute ed il benessere sociale. I presidenti delle associazioni degli stranieri che noi allora convocavamo ci dicevano: “Noi non rappresentiamo la cittadinanza straniera nel suo complesso, ma i nostri associati; per quelli noi rispondiamo.”

-*Quale efficienza del Consiglio? Quale rapporto tra input (risorse economiche e non solo) e output/outcome?*

La funzionaria della Provincia di Bologna è dell'opinione che è stato necessario uno sforzo enorme, in termini sia economici che di risorse umane, per consentire la nascita del *Consiglio*. Tale impegno ha riguardato sia la fase della progettazione partecipata iniziale, sia la campagna elettorale e l'organizzazione delle elezioni. Significativamente *“questo è uno degli ostacoli principali alla riproposizione di un analogo organismo. Enormi sono le risorse necessarie per nuove elezioni, che in questa fase storica non ci sono”*. Le elezioni sono però state un'esperienza umanamente molto positiva, secondo la Paradisi, in alcuni casi perfino emozionante per gli elettori e per gli scrutatori:

“Ha portato un beneficio enorme alla nostra comunità. Abbiamo tutti imparato moltissimo. C'è stato un dibattito ricchissimo sia a livello politico-istituzionale, sia nelle comunità straniere.”

La gestione del *Consiglio*, invece, non è costata particolarmente in termini strettamente economici; più elevati sono stati i costi in termini di impegno del personale a supporto dell'organismo. I problemi da risolvere sono stati numerosi; importante la mole di determinazioni necessarie per, ad esempio, procedere alle scadenze e alle surroghe; numerosissime le lettere di convocazione; le verifiche sulla permanenza dei requisiti; la fatica di rintracciare i candidati che avevano cambiato residenza nel frattempo; la partecipazione alle sedute in orari non coincidenti con il normale orario di servizio; la redazione dei

verbali – tutte attività indubbiamente impegnative, che hanno però consentito a questa esperienza, pressoché unica nel panorama nazionale, di rimanere operativa per tanto tempo:

“Sicuramente non è stato facile. Ma ha dato dei risultati positivi in fatto di indirizzo delle scelte politiche e strategiche. Diverse iniziative che abbiamo realizzato sono nate e/o sostenute da sollecitazioni del Consiglio.”

A questo riguardo, Rita Paradisi conclude l'intervista con un ricordo personale:

“Per chi l'ha voluto cogliere, il Consiglio è stato anche un esempio positivo per i nostri politici. Come diceva sempre il Presidente Maurizio Cevenini: “Questo Consiglio degli stranieri ha molto da insegnarci, perché quando un Consigliere parla gli altri lo ascoltano con attenzione e rispetto.”

Terza parte

PROSPETTIVE

Questo *dossier* dimostra che è possibile realizzare una ricerca valutativa e di progettazione sociale relativa al *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna*: infatti sono disponibili archivi utili allo scopo e, inoltre, i protagonisti del progetto – per lo meno quelli facenti parte del *Consiglio* stesso e dell'Amministrazione – si sono dimostrati interessati e disponibili a collaborare al riguardo.

Abbiamo impostato metodologicamente, da *desk*, l'intero ciclo di indagine ma siamo stati in grado, date le risorse e i tempi a nostra disposizione, di implementarne solo una parte. Va chiarito che non è sempre stato agevole interpellare i *database* esistenti per trarne dei risultati sostanzialmente di valore e scientificamente fondati; al contrario, è stato necessario un notevole sforzo sia di rilevazione sia di traduzione. Consideriamo tuttavia molto interessanti e per certi versi 'promettenti', anche in termini di stimolo alla discussione e al confronto, i primi indicatori quantitativi che siamo riusciti a costruire e computare.

Qualora ci fossero le condizioni, lo studio andrebbe completato lungo le seguenti quattro direttrici principali:

- Approfondire la ricerca sul campo, ampliando il ventaglio degli *stakeholder* e degli *shareholder* da interpellare, sia interni che esterni al progetto. E' fortemente auspicabile un migliore *mix* tra queste due sotto-componenti del campione, anche al fine di includere nel flusso d'analisi punti di vista non tendenti, più o meno consapevolmente, all'auto-legittimazione
- Valorizzare ulteriormente i patrimoni informativi conservati presso la Provincia di Bologna, ad esempio realizzando l'analisi dei contenuti della documentazione prodotta in vista, dal e sul progetto
- Valutare più approfonditamente l'impatto del *Consiglio* sui contenuti delle politiche della Provincia di Bologna, *in primis*, ma anche degli altri altri enti a cui si è rivolto nel corso della sua azione
- Giungere ad una stima dei costi indiretti del *Consiglio* (nonché dei benefici economici da esso comportati per il territorio?)
- Confrontare l'esperienza del *Consiglio* con quelle di analoghi organismi altrove in Italia

I primi risultati conseguiti con questo *dossier* potrebbero così essere verificati ed approfonditi. Con una consapevolezza, e avvertenza: che potranno risultare molto incerti la visibilità sociale e la percezione dell'impatto reale sia in generale degli Enti locali di livello intermedio, qual è la Provincia, sia, più nello specifico, degli organi ausiliari dei Consigli, qual è il *Consiglio dei cittadini stranieri e*

apolidi. Gli esiti, cui sperabilmente giungerà una prossima ricerca, andranno pertanto interpretati con cura: dovranno infatti essere opportunamente parametrati e relativizzati rispetto alle caratteristiche del contesto di appartenenza.

Nelle prossime settimane e mesi assisteremo verosimilmente ad un'accelerazione dell'azione politica della Città metropolitana, che è ora formalmente costituita.

A questo riguardo il nostro auspicio è duplice: che lungo questo percorso vengano prese decisioni chiare anche in merito alla rappresentanza politica dei cittadini stranieri extra-UE, per un verso, e che tali decisioni siano anche *evidence-based* sulla base dell'esperienza concreta del *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* (ma non solo), per l'altro verso.

A più riprese ed in più sedi il *Consiglio* ha espresso ed inviato ai vari referenti e responsabili le proprie proposte. Questa operazione è stata sostenuta da un fitto *networking* di tipo sia sociale (v. la partecipazione ai “*Town Meeting*” promossi dal comitato “*Laboratorio Urbano*” in vista della Città metropolitana), sia istituzionale (v. l'inserimento di appositi contenuti nel PSM-Piano Strategico Metropolitano).

Un'altra variabile da considerare per prevedere l'andamento del fenomeno è, infine, rappresentata dall'azione del Governo e del Parlamento, che potrebbe risolvere ‘dall'altro’ e definitivamente una serie di questioni attualmente aperte – a partire dal diritto di voto per gli stranieri nei vari enti elettivi.

BIBLIOGRAFIA

- Altieri L. (2009): *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*; Salute e Società, Franco Angeli
- ANCI Lazio (2014): *Guida per gli Amministratori locali. Aggiornata alla legge Delrio n. 56/2014*
- ASGI-Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e FIERI-Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (2005): *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale (working paper)*
- Bontempelli S. (2008): *Diritto di voto ai migranti, storia di un dibattito* (saggio on-line; consultato il 5 agosto 2014):
<http://sergiobontempelli.wordpress.com/2008/03/30/diritto-di-voto-agli-stranieri-storia-di-un-dibattito/>
- Caponio T. (2000): *Partecipazione politica*, in Zincone G. (a cura di): *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*; Bologna, Il Mulino
- Caritas italiana (2005): *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*; Edizioni IDOS Roma
- Caritas italiana (2013): *Rapporto Immigrazione Caritas e Migrantes 2013*; Caritas italiana, Roma
- Cipolla C. (2014) (a cura di): *La progettazione sociale nella web society*; Franco Angeli
- EUROSTAT (2014): *Migration and migrant population statistics* (articolo on-line; consultato il 20 settembre 2014):
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
- Franchi Scarselli G. (1998): *La regolazione giuridica della rappresentanza locale degli stranieri in Italia: elementi di interpretazione e esperienze concrete*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 1998, n. 3
- Franchi Scarselli G. (2000): *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri in Italia* (report di ricerca per Comune di Forlì/Tèchne)
- Franchi Scarselli G. (2003): *Sul riconoscimento di diritto di voto agli stranieri*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", n. 3
- Garramone V. (a cura di) (2010): *Paradise l'OST? Spunti per l'uso e l'analisi dell'Open Space Technology*; Franco Angeli
- IDOS – Centro studi e ricerche (2013): *Dossier Statistico Immigrazione*
- Katsiaficas Caitlin (2014): *Political Participation of Immigrants in the EU. Challenges and Tools* (pubblicazione on-line; consultata il 13 ottobre 2014):
www.bridgingeurope.net/uploads/8/1/7/1/8171506/working_paper_political_participatio

[n_katsiaficas_september.pdf](#)

- Merdini D. (2012): *La rappresentanza politico-amministrativa degli stranieri a livello locale*; relatore: Vandelli L., correlatore: Franchi Scarselli G. (tesi di laurea magistrale in Diritto amministrativo; Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Facoltà di Giurisprudenza)
- Ministero del Lavoro (2014): *Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia. Quarto rapporto annuale* (pubblicazione on-line; consultata il 24 settembre 2014): www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/pubblicazioni/Documents/IV%20Rapporto%20annuale%20MdL%20immigrati%202014.pdf
- Provincia di Bologna / Osservatorio delle Immigrazioni (2008): *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna. Idee e pratiche di cittadinanza* (dossier on-line; consultato il 24 agosto 2014): www.provincia.bologna.it/sanitasociale/Engine/RAServeFile.php/f/DossierConsiglio.pdf
- Sredanovic D. (2008): *Un sistema politico in nascere? Le elezioni del Consiglio degli stranieri della provincia di Bologna*; relatore: Lalli P. (tesi di laurea specialistica in Scienze della comunicazione pubblica, sociale e politica; Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Facoltà di Lettere e Filosofia)

SITOGRAFIA

- *Bologna Metropolitana. Town meeting* (consultato il 25 settembre 2014):
www.bolognametropolitana.org
- *Bologna Città metropolitana* – sito *web* ufficiale delle elezioni del Consiglio metropolitano, realizzato dalla Provincia di Bologna (consultato il 24 settembre 2014):
www.provincia.bologna.it/cittametropolitana
- *Cittadinanza* – sezione tematica del sito *web* del Ministero dell'Interno (consultata il 6 agosto 2014):
www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/cittadinanza
- *Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi della Provincia di Bologna* – sito *web* ufficiale di tale organismo (consultato il 7 agosto 2014):
www.provincia.bologna.it/consiglio_stranieri
- *Convenzione di Strasbourg* – sezione ufficiale del sito *web* del Consiglio d'Europa (consultata il 6 agosto 2014):
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=144>
- *Diventare cittadini italiani* – sito *web* realizzato dall'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna sui temi dell'accesso alla cittadinanza italiana, con approfondimenti sulle seconde generazioni (consultato il 6 agosto 2014):
www.provincia.bologna.it/diventarecittadini
- *Laboratorio urbano – Centro di documentazione, ricerca e proposta sulla città* (consultato il 25 settembre 2014):
www.laboratoriourbano.info