

M • E • T • I • S • S • A • G • E



IL GIOCO DELLE TRE CASE
Immigrazione e politiche abitative
a Bologna dal 1990 al 1999

María Adriana Bernardotti

Giovanni Mottura

Métissage

Collana diretta da **Alberto Tarozzi**
Coordinatore editoriale **Paolo Andreoli**
Redazione **Marco Giovagnoli, Anna Treossi**

Ultimi titoli pubblicati:

Osservare le immigrazioni. Metodi, leggi, studi di caso
Osservatorio Comunale delle Immigrazioni di Bologna (a cura di), 1998
Ambiente, migrazioni, fiducia. Ingerenze e autoreferenza; reti e progetti
Alberto Tarozzi, 1998
Piccole città e trasformazione ecologica. Un laboratorio di progettazione nel Sahel nigerino, G. Paba, R. Paloscia, I. Zetti, 1998
Immigrazioni, mercato del lavoro e globalizzazione
Osservatorio Comunale delle Immigrazioni di Bologna (a cura di), 1998
Il giovane miraggio. L'invenzione dell'età e la comunicazione fra le generazioni, Roberto Faben, 1999
Spazi migratori e luoghi dello sviluppo. Nuove prospettive per la cooperazione internazionale, G. Campani, F. Carchedi, G. Mottura (a cura di), 1999
Radicalismo islamico e condizione femminile in Pakistan
Elisa Giunchi, 1999
Dal Lavoro alla famiglia: percorsi migratori a confronto
Osservatorio Comunale delle Immigrazioni di Bologna (a cura di), 1999


*Stampato con il contributo
dell'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione del Comune di Bologna*

Il lavoro di ricerca degli autori è stato svolto nell'ambito delle attività dell'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (ISI) del Comune di Bologna. L'analisi è stata condotta sulla falsariga della documentazione conservata presso l'ISI e l'Osservatorio Comunale delle Immigrazioni. Essa si è però anche giovata dell'esperienza, delle conoscenze e dell'impegno di tutti i colleghi con i quali si è collaborato nel trascorso del triennio. Per quanto riguarda il testo: Giovanni Mottura è autore del capitolo I, Maria Adriana Bernardotti è autrice del capitolo II, le conclusioni (cap. III) sono comuni.

Progetto grafico di copertina Marilena Benini - RicercAzione

© Copyright L'Harmattan Italia srl, 1999

«Di fronte alla massificazione, che ha come contropartita la ricerca di vie individuali di salvezza, le proposte di queste ultime tendono a farsi sempre più sottilmente astensionistiche. (Non si dimentichi che la formula cristiana "nel mondo ma non del mondo" non è invece formula di passività).

Si introduce una sempre più forte distinzione fra l'ordine dei fatti e quello dei valori, magari in nome di polemica contro il moralismo; si "tace di quello di cui non si può parlare", ma si fa – o si lascia fare – quel che non si dovrebbe fare o lasciar fare.»

(F. Fortini, L'ospite ingrato, Bari 1966)

«Quando ho cominciato a descrivere la situazione di alcune nostre tipiche città, volevo semplicemente mostrare come il popolo veniva ingannato e tradito.»

(L. Steffens, The Shame of the Cities, New York 1904)

INDICE

Capitolo I: INTRODUZIONE	7
Note	19
Capitolo II: DIECI ANNI DI STORIA: I PASSAGGI FONDAMENTALI DI UNA POLITICA	23
1. L'Amministrazione scende in campo: un progetto per l'accoglienza prima della legge Martelli	23
2. La calda estate del 1990	26
3. Governare l'emergenza: controllo sociale e centri di prima accoglienza	28
4. L'appello alle forze economiche e sociali: i contenuti dell'Istruttoria Pubblica Speciale	40
5. L'iniziativa regionale e la conclusione dell'Istruttoria	51
6. La svolta del 1993: la ricerca di altre strade	57
7. L'esperienza dell'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (ISI)	68
Note	79
Capitolo III: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	97
1. La necessità di programmare politiche in ottica metropolitana	98
2. La necessità di autonomia e trasversalità gestionale	102
Note	106

Capitolo I INTRODUZIONE

1. Negli ultimi anni diversi autori, in occasioni e contesti diversi, hanno segnalato il crescente interesse per le tematiche connesse alla cittadinanza. Per altro verso, è stato evidenziato come l'incremento delle migrazioni internazionali – per la parte dei flussi che interessano le aree di più antica industrializzazione – rappresenti un aspetto rilevante delle trasformazioni in atto che tendono a rimettere in discussione “l'insieme dei meccanismi di ridistribuzione, riconoscimento e partecipazione che costituiscono le basi della coesione sociale e dell'appartenenza, esistenti fino ad ora nelle democrazie occidentali” (1).

In tale quadro, l'incremento dei flussi migratori appare come uno dei grandi processi in corso, il cui sviluppo si interseca e interagisce – secondo modalità e con risultati in larga misura ancora poco esplorati – con quello di altri fattori di cambiamento e di crisi delle logiche sottostanti ai vari sistemi di *welfare*: fattori, ad esempio, come l'espansione del mercato, l'aumento delle forme di esclusione e di povertà, e le stesse forme nuove di competitività sulle aree di sovranità e di giurisdizione che emergono lungo i percorsi di integrazione internazionale.

Sembra utile ricordare che questo è l'orizzonte problematico (non soltanto di sfondo, dunque) nel quale va collocata oggi qualsiasi analisi e discussione riguardante processi migratori in atto, anche quando l'attenzione si focalizzi su aspetti particolari della problematica, com'è il caso del lavoro presentato in questo libro, frutto di una ricerca originata da esigenze assai concrete di orientamento dell'intervento, in un contesto territoriale specifico.

Troppo spesso, infatti, i dibattiti concernenti l'immigrazione, le questioni che le nuove presenze pongono all'ordine del

giorno, gli elementi di cambiamento e di conflitto che esse sembrano introdurre nei tessuti di relazioni sociali e politiche delle aree d'approdo, danno l'impressione di non tenere nel giusto conto (quale che sia l'atteggiamento verso l'oggetto) del *fatto di fondo* che, appunto, gli attuali flussi migratori verso l'Europa occidentale si inseriscono in contesti impegnati in una fase di accentuati e molteplici cambiamenti, che coinvolgono gli equilibri dei mercati del lavoro, gli assetti e le strutture occupazionali, i regimi contrattuali, i modelli di stratificazione sociale, e di conseguenza gli stessi sistemi sperimentati di welfare.

Per altro verso – senza prolungare oltre il dovuto queste considerazioni generali – è opportuno rilevare che molti di coloro che parlano di crisi dei sistemi di *welfare* insistono in particolare sulla riduzione delle risorse disponibili. Non altrettanto rilievo si dà, in genere, al fatto che in tale materia un problema che oggi appare centrale è la ridefinizione del criterio di equità, tenendo conto delle trasformazioni in atto, o già avvenute, nel tessuto sociale. A ciò va aggiunto che i criteri che regolano nel concreto modalità e opportunità di accesso alle risorse disponibili (quali che esse siano) non sembrano derivare da un'analisi articolata dei bisogni, quanto piuttosto dalla contrattazione sociale. In altri termini le questioni relative a cos'è una politica equitativa, a dove mira e in quale misura, in un contesto nel quale la domanda generale (di lavoro, casa, servizi, ecc) si presenta fortemente differenziata, sembrano in ultima analisi rimandare alle caratteristiche dei soggetti sociali in campo, e in particolare alla possibilità e alla capacità di ciascuno di essi di partecipare come attore consapevole alla contrattazione delle opportunità, contribuendo così alla definizione degli stessi criteri di *equità* distributiva (2).

2. Una prima implicazione evidente di queste considerazioni – se si considerano le difficoltà che incontrano e i bisogni che esprimono i migranti nei loro precorsi di inserimento, in

particolare per ciò che riguarda l'esercizio di diritti pure formalmente loro riconosciuti, nei rapporti con le amministrazioni locali – è, appunto, che non è sufficiente il riconoscimento formale di diritti di cittadinanza: ciò che tale riconoscimento postula, nel concreto, è che ne venga garantita l'*esercitabilità*.

Per quanto ciò possa apparire ovvio, non è possibile ignorare gli ostacoli con i quali il cittadino di nazionalità (ma anche semplicemente di origine) straniera deve fare i conti quotidianamente in tal senso, anche nei rapporti con le istituzioni e i servizi locali.

Senza dilungarci in questa sede ad elencarli (sarebbe un lungo elenco), è comunque opportuno soffermarsi sul fatto che tutti quei problemi sembrano in ultima analisi riconducibili (*che non significa riducibili*) ad una questione che soltanto di recente in Italia ha cominciato a riscuotere qualche interesse, pur dovendo fare i conti con decise opposizioni: quella della *rappresentanza*, intesa non più come cooptazione di soggetti scelti in base a criteri formalmente più o meno eccezionabili, ai quali attribuire funzioni "consultive" limitatamente alle problematiche concernenti l'immigrazione in senso stretto.

Sembra cominciare a farsi strada, almeno tra le persone più avvedute e responsabili (e – aggiungerei – a prescindere da "buonismi" più o meno sinceri, ma spesso poco fattivi) la convinzione che il consolidarsi di forme di rappresentanza autentica, democraticamente designata, in grado di interloquire in tutte le scelte rilevanti per i cittadini (di qualsivoglia nazionalità) che vivono in questa società, costituisca la premessa e la condizione necessaria per un effettivo e pieno esercizio dei diritti di cittadinanza (e per una piena assunzione dei doveri che vi sono connessi) da parte di questa nuova componente della popolazione.

Ciò appare particolarmente chiaro in riferimento alle questioni che concernono il *welfare*. Soltanto soggetti sociali pienamente *riconoscibili* come tali, ovvero in grado di esprimere propri rappresentanti nelle istituzioni locali (amministrative, associative, sindacali, eccetera) saranno infatti in grado di inter-

venire nella contrattazione sociale della misura e delle modalità d'accesso alle risorse disponibili.

3. Nelle pagine che seguono – il cui intento è di contribuire al rilancio d'una riflessione seria e documentata su un aspetto cruciale della questione migratoria, quello dell'accoglienza abitativa – non sarà difficile ritrovare esempi concreti che spieghino perché si è ritenuto opportuno premettere queste considerazioni generali.

Un filo che è continuamente riemerso, nel corso della rilettura dei documenti sui quali si è cercato di ricostruire fedelmente le vicende e le discussioni in merito negli ultimi dieci anni a Bologna, è infatti quello dell'assenza dei diretti interessati, se non come elementi di sfondo (più o meno "rumorosi", a seconda del periodo e della sede), dai momenti decisionali, o di ridiscussione critica e progettuale, che li concernevano, in tal modo configurandoli come oggetti di iniziativa "altrui" (3).

Questo dato di fatto va per altro inquadrato – per comprenderne le implicazioni – in una considerazione più generale delle condizioni in cui le vicende esaminate si sono svolte.

Per anni, gli interventi finalizzati all'accoglienza degli immigrati, in Italia, sono stati di fatto delegati agli enti locali, liberi di scegliere se impegnarsi in prima persona nella programmazione e nell'esecuzione di programmi in tale direzione, oppure di lasciar fare alle forze del volontariato e della società civile, comunque registrando la mancanza di vincoli, di orientamenti e di adeguati sostegni da parte dello Stato.

A Bologna, e in Emilia Romagna in generale, gli Enti locali, in coerenza con uno stile consolidato di governo del territorio, hanno scelto la prima strada, facendosi sin dall'inizio carico direttamente della gestione complessiva d'un processo di cui, pur non ignorando le potenzialità positive, soprattutto si paventavano i contraccolpi rispetto ad un modello largamente sperimentato di relazioni e di interazione tra istituzioni e cittadini.

ब

i-

3

a

9

tipologie alloggiative standard della popolazione italiana. Emergeva, per contro, che il 47% degli intervistati abitava in sistemazioni precarie o comunque non era in grado di disporre autonomamente dello spazio in cui abitava, perché si trattava di una struttura di accoglienza, della casa del datore di lavoro o di amici che lo ospitavano, quando non di alloggi impropri. L'integrazione abitativa, inoltre, appare come un processo lento nel tempo, se consideriamo che 3 immigrati ogni 10 arrivati da più di 10 anni non aveva ancora un alloggio stabile.

“Il mercato abitativo della città – concludeva la ricerca – pone all'immigrato che arriva davanti ad una situazione paradossale: un affitto a prezzi altissimi o la possibilità di vivere senza spendere in alloggio”. A partire da queste considerazioni, il percorso di integrazione abitativa veniva descritto come un duplice processo che comprende, da una parte, la progressiva riduzione del segmento dei non paganti (dal 41% nell'alloggio iniziale al 31% nell'alloggio attuale per il campione indagato) e, dall'altra, la sistemazione più adeguata – rispetto al reddito degli interessati – del segmento che affronta alte spese iniziali con una ricollocazione nelle fasce medie di affitto.

L'integrazione abitativa implica, da una parte, la possibilità e la disponibilità a spendere in alloggio e dall'altra l'accesso alla rete di relazioni sociali della società di accoglienza, in modo tale da partecipare alla distribuzione delle risorse e condividere le opportunità a disposizione (7).

In quel senso, le condizioni strutturali del mercato degli affitti nella città capoluogo agiscono come deterrente al percorso di integrazione. In primo luogo perché il problema più acuto di Bologna è la scarsa offerta di abitazioni a canoni medi, accessibili alle famiglie di reddito medio-basso senza speranza di acquisto o di assegnazione di case popolari.

Prendiamo in considerazione alcuni indicatori usati in una recente ricerca condotta dal SUNIA: a) Bologna è la città dove più consistente è la quota di affitti sopra il milione (13,4% contro il 4,6% nazionale); inoltre pagano un canone entro le 300

mila lire il 29,4% degli inquilini bolognesi contro il 25,9% nazionale e sopra le 700 mila il 29,2% contro il 18,4% nazionale. b) Gli affitti nel privato sono a Bologna 2,5 volte in media superiori ai canoni medi nell'edilizia pubblica (contro l'1,6 di Torino, l'1,7 di Milano, l'1,9 di Venezia e Firenze, il 2,3 di Genova; 3) Il 28,7% degli affittuari bolognesi, contro il 21,6% nazionale, spende fino al 10% del reddito in affitto, mentre il 26,4% spende tra il 25-40% contro il 22,2% nazionale. Nella classe intermedia di incidenza (10-25%) si colloca il 44,5% degli inquilini a Bologna contro il 55,8% nazionale (8).

Queste condizioni del mercato cittadino riflettono, d'altra parte, il crescente processo di valorizzazione fondiaria che ha accompagnato la trasformazione di Bologna nell'ultimo trentennio. Un merito da più parti riconosciuto alle amministrazioni bolognesi, è stata la tempestività nell'articolare strategie di sviluppo urbanistico utili ad evitare o contenere l'emergenza di intere aree degradate, che il processo di sviluppo metropolitano ha invece comportato in altre esperienze. Se la città non ha visto il consolidamento di una *inner city* – nelle modalità classiche del mondo anglosassone o in quelle più vicine di città come Roma, Torino o Milano – molto è dovuto ai programmi di ricupero e riqualificazione del centro storico degli inizi degli anni 70.

Ha scritto di recente un osservatore (argentino) da tempo residente in un comune del bolognese:

“Il governo locale non è in fondo niente di più che la gestione del territorio, e quindi del plusvalore immobiliare. Roma e Napoli, Palermo e Milano, bruciarono il loro patrimonio in un unico, incontrollato parossismo speculativo, che creò una nuova borghesia e rovinò – a volte senza rimedio – l'ambiente urbano; stanno tentando ancora di curare gli effetti di quella ubriacatura. Bologna, invece, ha negoziato lentamente e con abilità il suo patrimonio, sostenendo la propria politica di alleanze a partire dall'aumento costante del plusvalore immobiliare” (9).

Le trasformazioni intervenute in tale quadro negli ultimi decenni hanno però comportato anche una profonda trasformazione della composizione sociale dei ceti residenti: la cosiddetta "gentrification" del centro storico è proceduta parallelamente al processo di crescita metropolitana che ha portato alla conformazione dell'attuale città vasta. I saldi migratori negativi del capoluogo sono il riflesso dell'espulsione di popolazione appartenenti ai ceti medi e inferiori (proletariato, artigiani, settore impiegatizio) che hanno trovato nei comuni suburbani facilitazioni per l'acquisto della casa in proprietà. Simultaneamente, come è stato verificato a partire delle elaborazioni censuarie sui trasferimenti di residenza, il comune capoluogo ha importato soprattutto persone di provenienza extra-locale, la cui stratificazione sociale è fortemente polarizzata tra dirigenti ed operai (10).

Avendo l'accesso alla proprietà rappresentato l'obiettivo strategico del welfare italiano in materia abitativa, lo strumento dell'edilizia residenziale pubblica è stato riservato ai settori residuali (11). I bandi bolognesi per le assegnazioni di case popolari hanno dovuto per anni assorbire le vittime (principalmente anziani sfrattati) del processo di riqualificazione urbana e di levitazione della rendita immobiliare.

Quale spazio rimane, in un tale sistema, per i lavoratori arrivati dall'estero e per le loro famiglie? Senza nicchie urbane a prezzi modici per chi è appena arrivato, senza affitti medi accessibili per chi sceglie la stabilità, occupato lo strumento ERP a risolvere altre emergenze... e tutto ciò, senza considerare gli ostacoli, tutt'altro che lievi, rappresentati da fattori come il pregiudizio e la discriminazione contro chi viene identificato come "extracomunitario". Come ha ancora evidenziato Anderlini, in una città dove il 65% dei residenti è proprietario:

"... tutti sono interessati a sostenere lo spicchio di rendita urbana che li riguarda, evitando deprezzamenti dovuti al peggioramento posizionale o all'incuria. La tendenza a scaricare i fattori svalorizzanti

(siano essi nomadi ed extra-comunitari, oppure discariche, attività inquinanti, ingombranti strutture logistiche) nell'orto del vicino, specie se posto alla periferia, è fieramente avversata da coloro che ne sono fatti segno. In effetti, per quanto sostenuto da un deprecabile ed egoistico privatismo condominiale, il movimento per la cosiddetta qualità urbana è divenuto ampio ed incisivo come non mai" (12).

È probabilmente in un quadro urbano così connotato – piuttosto che in un improbabile (per ragioni storiche e culturali difficili da azzerare in tempi brevi) esplosione di atteggiamenti razzistici – che vanno ricercate le ragioni della evidente marginalità degli interventi per la casa e l'edilizia sociale, e che può essere ipotizzato un nesso organico tra tale marginalità e l'orientamento (prevalso, come si mostrerà, negli indirizzi della politica di "accoglienza" a Bologna) che ha condotto a trattare la "questione immigrazione" come campo di politiche assistenziali rivolte ad una *categoria speciale*.

Ciò ha implicato in generale la definizione prevalente dei problemi connessi alla presenza dei nuovi cittadini – ivi compreso il problema abitativo, ma, per estensione, non soltanto quello – come *insieme di emergenze* (ovvero non come problemi che implicano una progettazione, o ri-progettazione strutturale a molteplici livelli). Per quel che riguarda specificamente la problematica abitativa, ciò ha equivalso appunto a derubricarla, genericamente, nel novero delle "emergenze sociali", dunque ad optare per soluzioni provvisorie e – ciò che è più grave, per le conseguenze che ha generato in termini di immagine diffusa dei migranti e di modelli relazionali – sempre ribadite come tali, senza che iniziative capaci di indicare con chiarezza successivi sbocchi fossero concretamente elaborate ed avviate.

Nel 1991, nel corso del convegno organizzato dall'Amministrazione bolognese per presentare alla valutazione del pubblico quello che doveva essere il primo progetto integrato di accoglienza abitativa per l'immigrazione in Italia, il socio-

logo Antonio Tosi iniziava il suo intervento definendo in toni forti la portata del problema:

“Parlare di problemi abitativi degli immigrati significa oggi discutere della rinuncia da parte dell’operatore pubblico a produrre vere politiche abitative, del concentrarsi della sua operatività sulle strutture di accoglienza, degli effetti negativi di questa riduzione e della possibilità di superarla. Può essere utile mettere in discussione, in questa prospettiva, le categorie definitorie che circolano tra dibattito ordinario, costruzione delle politiche, ricerca sociale, soprattutto in quanto esprimono la persistente tendenza ad identificare il problema, reattivamente, con i fattori di allarme sociale che lo hanno “costituito” presso l’opinione pubblica. Gli atteggiamenti e le categorie in questione non riguardano soltanto il livello nazionale. Possono essere attribuiti a tutti i livelli di governo, e chiamano pesantemente in causa anche le amministrazioni locali, che hanno largamente condiviso nella loro azione la logica emergenziale e la centratura sulle strutture di accoglienza che hanno caratterizzato l’azione del governo centrale” (13).

Se, dunque, una difficoltà non lieve, a monte, è stata rappresentata dallo scarso margine sul quale le amministrazioni potevano contare per elaborare politiche sulla casa, va però anche detto che nel caso degli immigrati ciò che ha determinato un ulteriore marginalizzazione è stata la decisione di affidare la ricerca di soluzioni del problema abitativo all’ambito ristretto degli assessorati alle politiche sociali e degli uffici preposti all’immigrazione. Questo problema dentro il problema – come cercheremmo di mettere in luce seguendo la storia di oltre una decade di interventi a Bologna – è stato per altro evidenziato dagli stessi amministratori del settore, i quali hanno a più riprese sottolineato la necessità di affrontarlo elaborando forme di collaborazione con l’imprenditoria e nuove modalità di gestione istituzionale, finora senza giungere a soluzioni risolutive (14).

4. Malgrado i limiti strutturali segnalati, è pur sempre vero che l'amministrazione bolognese ha dimostrato una volontà di azione e di iniziative che sono state giustamente riconosciute come eccezionali nel resto d'Italia. La predisposizione, in breve tempo, di più di 1.000 posti letto di accoglienza; la sperimentazione di strumenti istituzionali nuovi, come la "Istruttoria Pubblica Speciale" – convocata nel 1991 per dibattere sui problemi della seconda accoglienza; la creazione di una "istituzione", attiva dal 1996 per la gestione dei servizi per l'immigrazione; si annoverano, indipendentemente delle valutazioni finali, tra gli impegni più originali delle politiche di accoglienza pubblica in territorio italiano. Altrettanto può dirsi di alcune iniziative regionali, come la L.R. 14/90 che ha dato avvio al primo programma di edilizia agevolata rivolto a lavoratori extracomunitari e la L.R. 5/91 – che ha anticipato la legge nazionale 179/92 – in virtù della quale sono stati inclusi gli extracomunitari tra le categorie sociali con svantaggi abitativi per le quali possono essere concessi contributi aggiuntivi rispetto ai finanziamenti statali per la realizzazione di alloggi in uso o in locazione.

La diffusione di "agenzie sociali" per il sostegno dell'accesso al mercato dell'affitto o per iniziative di ristrutturazione, che hanno costituito in altre città del Nord esperienze limitate ma interessanti in una situazione di assenza di politiche sul settore, non hanno invece trovato nella nostra realtà possibilità per decollare. Questa intensa attività dell'Ente locale, rivolta alla ricerca di grandi soluzioni, ha determinato per certi versi un'eccessiva concentrazione sullo spazio pubblico, che almeno nel caso delle politiche sull'immigrazione si è tradotta in una ridotta capacità di iniziativa autonoma da parte delle organizzazioni della società civile. La avocazione a sé, da parte dell'Amministrazione, della responsabilità diretta di tutti gli aspetti dell'intervento, ha avuto come contropartita un comportamento subalterno oppure una marginalizzazione del privato sociale, il quale – salvo che nel caso di organizzazioni nazionali

come la Caritas – esprime la propria progettualità in funzione degli orientamenti e dei finanziamenti pubblici, o non trova terreno fertile per portare avanti le iniziative (15).

Quella stessa centralità, d'altra parte, sembra a volte aver costretto l'Amministrazione in un ruolo di mediazione tra interessi particolaristici contrapposti, su un terreno di conflitti e veti incrociati che è stato utilizzato dalle forze di opposizione per scatenare "terremoti" politici, giocando sul valore simbolico che temi come l'immigrazione e la sicurezza hanno progressivamente acquistato nella vita quotidiana della città.

Approfondire l'analisi su quell'aspetto della questione non è tra i compiti che questo libro, centrato sulle tematiche abitative, si propone. Ma tale analisi andrà fatta, possibilmente senza attendere che la riflessione sulle vicende di cui si sta parlando diventi storia delle ragioni di uno scacco difficilmente rimediabile, di portata strategica per ciò che attiene il futuro di questa città e del suo territorio.

Appare infatti urgente lavorare perché si estenda la consapevolezza dei molteplici nessi – concretamente evidenziabili – che collegano il problema abitativo, e la capacità di affrontarlo adeguatamente, a tutte le altre questioni che una efficiente politica di integrazione dei nuovi cittadini immigrati (e, occorre sottolineare, di integrazione dello stesso tessuto sociale e istituzionale che li accoglie) deve affrontare.

L'immigrazione, in questo senso, ha agito come un reagente che ha contribuito a mettere in luce un aspetto della crisi del modello di governo e della classe politica bolognese, in tensione tra un'eredità di solidarietà e sperimentazione sociale che rivela segnali di esaurimento ed un progressivo disorientamento a fronte di una società in forte trasformazione, alla ricerca – che non sembra ancora adeguatamente soddisfatta oggi – d'una leadership rinnovata, capace di interpretarne e di indirizzarne le potenzialità dinamiche.

Note

1 J. Kazcpov, G. Procacci, "La cittadinanza in discussione", *Inchiesta*, n° 120, aprile – giugno 1998.

Il quadro sociale complessivo nel quale sembra dover essere collocato anche questo aspetto dei cambiamenti in atto è quello analizzato, ad esempio, da E. Balibar in chiave di "identità ambigue" (E. Balibar, I. Wallerstein, *Razza, classe, nazione. Le identità ambigue*, Editori Associati, Roma, 1991)

2 Ovviamente, la quantità di risorse (opportunità) che un sistema economico è in grado di mettere in campo a tal fine non è un dato secondario, soprattutto quando si parla di sistemi locali: differenti, ad esempio, sono le articolazioni che quella contrattazione può assumere a Bologna rispetto a Catanzaro. Ma il fatto che rispetto ad ambedue i contesti si ponga con urgenza la domanda su come rendere tale politica più equitativa ed efficiente rinvia a modificazioni di rilievo, che da un lato chiamano in causa i criteri di erogazione e le procedure in cui si concretano, dall'altro riguardano appunto composizione e caratteristiche dei soggetti sociali coinvolti.

3 Significativa una citazione di Gandhi in più occasioni ripetuta da uno dei membri più attivi, in città, di un'associazione marocchina: "Chi fa qualcosa per me senza di me, lo fa contro di me". In realtà, l'unico caso di interlocuzione strutturata da parte di un'organizzazione non italiana nel dibattito sulla casa è stato – come si vedrà – quello della cooperativa Metoikos, che nel 1991 ha elaborato in proposito un progetto di notevole spessore culturale, sottoponendolo senza successo, nonostante il sostegno della CGIL, all'esame dell'Istruttoria Pubblica Speciale convocata dal Comune di Bologna.

4 Non irrilevante, a tal proposito, la circostanza – gradualmente, ma più rapidamente del previsto, evidenziatasi – della relativa facilità per questi ultimi di trovare lavoro, compensando così il calo di offerta di manodopera ormai registratasi nel tessuto produttivo e di servizi locale, relativamente a numerosi comparti e mansioni.

5 In questo senso, è da considerare un pregio delle politiche sulla casa varate dall'attuale governo il principio del decentramento dell'edilizia pubblica.

6 Non può non essere rilevata come fattore determinante la tradizione universitaria di Bologna. Ci sono nella città circa 70.000 studenti fuori sede, di cui più di 37.000 domiciliati (che incidono fortemente sul mercato delle locazioni e rendono molto redditizio l'affitto a "posto letto") a fronte di meno di 13.000 residenti stranieri. Cfr: *Gli studenti fuori sede dell'Università di Bologna: un'analisi quantitativa dell'impatto sull'economia locale*, a cura di Renzo Orsi e Daniele Crivellaro, Università degli Studi di Bologna, 1999.

7 *Indagine sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella*

provincia di Bologna: strategie a confronto, a cura di M. Adriana Bernardotti, Osservatorio Comunale delle Immigrazioni, luglio 1998.

8 *Famiglie e abitazioni in affitto. Indagine sul mercato immobiliare nazionale*, a cura del Sunia (Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari), Maggioli Editori, 1999.

9 Miguel Angel García, "Cayó el muro de Bolonia, y nada", in *Charlas de café* n° 4 - luglio 1999, www.team2it.net/charlas/archivo/. Rivista in web dell'Associazione Residenti Argentini in Emilia Romagna (AreA).

10 Queste considerazioni emergono dalle accurate analisi di Fausto Anderlini. Si veda, in particolare, "Sprawl suburbano e gruppi sociali. Anatomia dell'area bolognese come città vasta", in *Metronomie* 2-3, 1995 e "Città post-moderna e centro storico", in *Metronomie* 11, 1998. La filosofia originale dei piani per il centro storico (variante generale del 1969, Peep del 1972) mirava al restauro e al recupero urbano (rifiutando la logica della "distruzione creatrice") e alla conservazione delle funzioni residenziali delle aree più degradate, abitate dai ceti popolari. I risultati concreti, a distanza di tempo, hanno capovolto l'impostazione originale in quanto alle finalità sociali. Segnala Anderlini: "il restauro degli ambienti urbani un tempo abitati dal popolo minuto - intervento finalizzato anche a conservare una certa presenza popolare nel centro storico - è stato sfruttato, alla fine, dalla nuova *gentry* urbana, magari dai suoi strati più bassi" (1995, pag. 75).

11 L'orientamento delle politiche italiane verso l'acquisto della casa ha determinato per molto tempo una caduta d'attenzione per la situazione degli affittuari. Non solo il patrimonio abitativo in affitto è tra i più bassi in Europa (il 20% contro una media comunitaria del 33,8%) ma è anche ridottissimo il settore sociale (meno del 5% contro una media europea del 16%). In ultima istanza, la filosofia fortemente assistenziale dell'edilizia sociale in affitto - rilevabile attraverso lo scarsissimo turn-over - sembra orientata a favorire i settori di popolazione il cui reddito non permette o rende difficile un risparmio indirizzato all'acquisto della casa. La legge sulla vendita di parte del patrimonio pubblico (560/93), riservata ai suoi antichi assegnatari, sembra costituirne una conferma. Si veda: Raffaele Lungarella, "La privatizzazione del patrimonio abitativo pubblico. Alcune valutazioni sul piano di vendita degli alloggi dello Iacp della provincia di Bologna", in *Metronomie* 2-3, 1995.

12 Fausto Anderlini, "Sprawl suburbano e gruppi sociali. Anatomia dell'area bolognese come città vasta", in *Metronomie* 2-3, 1995, pag. 94.

13 Atti del convegno *Le politiche comunali per il 91*, realizzato il 24 maggio 1991 nel Palazzo dei Notai di Bologna.

14 Non è a caso, né per ragioni astrattamente ideologiche, che il sottoscritto, in quanto presidente di un'istituzione chiamata a confrontarsi quotidianamente con i problemi creati da questa situazione, abbia tenuto a sottolineare in ogni sede ed occasione che l'ISI - progettata come organismo *auto-*

uomo e metropolitano – non era un servizio di serie B per cittadini di serie B, e che in prospettiva lavorava per rendere inutile se stessa.

15 La sospensione delle attività della cooperativa ASAS, fondata dalla Caritas Diocesana per l'intermediazione nel mercato dell'affitto, rende conto dell'isolamento di cui hanno sofferto le iniziative che non contano con la promozione iniziale dell'Ente pubblico.

Capitolo II

DIECI ANNI DI STORIA: I PASSAGGI FONDAMENTALI DI UNA POLITICA

1. L'Amministrazione scende in campo: un progetto per l'accoglienza prima della legge Martelli

Nel febbraio 1990 veniva emanata la cosiddetta legge Martelli (1). In quelli stessi giorni a Bologna, veniva dibattuto e approvato in Consiglio comunale il primo «progetto immigrazione», formulato già nel novembre 1989 e successivamente sottoposto all'esame dei principali soggetti istituzionali coinvolti (2).

Il progetto immigrazione, approvato con i soli voti del partito di governo (gruppo Due Torri - PCI), costituiva un passo di rilevanza amministrativa e politica particolarmente significativo nel panorama italiano di quel momento: il Consiglio metteva a disposizione, per interventi di accoglienza, risorse comunali pari a 1 miliardo, anticipando così, prima che ne fosse prevedibile l'ammontare, i finanziamenti della Martelli:

“Questo sforzo, che si basa unicamente sulle risorse del nostro Comune e che ha comportato un forte restringimento nel bilancio di altri Assessorati, è testimonianza evidente di come il problema dell'immigrazione sia oggi per noi una reale priorità” (3).

Il progetto arrivava a conclusione di un ciclo di interventi volti a fronteggiare le prime avvisaglie di una situazione che, proprio a partire dalla succitata legge Martelli, avrebbe acquistato i connotati di una emergenza: l'arrivo di flussi crescenti di lavoratori maschi stranieri dalle regioni meridionali.

Ottenuto il permesso di soggiorno, questi sarebbero stati infatti attratti nel capoluogo emiliano dalle opportunità occupa-

zionali offerte dal tessuto produttivo e di servizi locale.

Dal 1987 era attivo a Bologna il Centro Accoglienza Stranieri, nato da un progetto della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione (in concomitanza con la prima legge di regolarizzazione L. 943/86) (4) in collaborazione con gli assessorati provinciale e comunale e con le organizzazioni sindacali. Il centro nasceva grazie ad un finanziamento regionale ed alla firma di una convenzione tra Comune e le confederazioni sindacali, in virtù della quale queste ultime garantivano la loro collaborazione nelle aree del lavoro e dell'assistenza legale (5). Le finalità del progetto originale erano di "individuare e affrontare i bisogni primari degli immigrati stranieri presenti sul territorio regionale"; tuttavia, tra le sue aree di intervento, il problema abitativo non era stato ancora individuato come prioritario.

Ad appena un anno dall'apertura del centro, la situazione dell'immigrazione nella città era cambiata. Secondo quanto registrava la responsabile della struttura, Loretta Michelini, circa 200 marocchini, in maggioranza ambulanti, vivevano in pensioni del centro storico in condizioni di sovraffollamento; un altro centinaio di tunisini si distribuiva tra il dormitorio pubblico e case coloniche abbandonate della provincia, una cinquantina di algerini era ospitata saltuariamente da istituti religiosi; cominciava poi a manifestarsi in modo pressante la richiesta di posti-letto proveniente da giovani senegalesi, nigeriani, camerunesi e ghanesi.

La domanda di casa emergeva ormai come tema dominante; la capacità di rispondere in modo efficiente ed appropriato si configurava come una condizione necessaria, come un a priori, per l'avvio di processi di reale inserimento dei nuovi venuti nel tessuto della città e del territorio:

"Non si tratta più di domestiche che trovano un posto-alloggio presso il datore di lavoro (benché rimanga chiaramente anche per questo soggetto aperto il discorso alloggiativo), bensì di giovani lavoratori

o in cerca di prima occupazione che hanno come unica possibilità alloggiativa il dormitorio pubblico comunale. Noto è come all'interno di questa struttura, nata per una categoria di persone con caratteristiche molto diverse da quelle dei giovani immigrati, siano sorti notevoli problemi di competitività. Va precisato che l'utenza straniera all'interno del dormitorio ricopre ormai il 40% del totale delle presenze" (6).

Per favorire un percorso di integrazione non traumatico e prevenire "fenomeni sociali conflittuali tra stranieri e indigeni", ci si appellava ai finanziamenti regionali per creare 50 posti letto di emergenza in convenzione con organizzazioni private del volontariato.

Al momento della presentazione del progetto immigrazione, il centro aveva ormai approntato 90 posti di emergenza attraverso: una quota nell'asilo notturno, varie convenzioni con il volontariato e l'apertura, nell'agosto del 1989, del primo centro in convenzione con una cooperativa sociale (via Rosselli). Un altro centro nasceva in quegli stessi giorni nei locali dell'ex scuola Certani per i senegalesi, la prima comunità straniera ad inaugurare il ciclo di occupazioni di stabili in disuso di proprietà pubblica.

Considerando la situazione a dieci anni di distanza, non può non colpire la constatazione che le proposte sull'abitazione contenute nel primo programma bolognese risultino le stesse che avrebbero animato il dibattito successivo e che ancora oggi sono sul tappeto o sembrano aver trovato soltanto parziale realizzazione: la garanzia sull'affitto da parte del Comune, il sostegno per la costituzione di convivenze di singoli, l'autocostruzione a partire dalle possibilità aperte dalla legge Martelli per la costituzione di cooperative di "extracomunitari". Dall'accordo firmato con le organizzazioni sindacali durante la fase di consultazioni del progetto, nasceva l'idea di costituire una agenzia pubblico-privata destinata ad acquisire un pacchetto di spazi abitativi – provenienti dagli IPAB, degli IACP, di altri Enti e anche dal privato – da assegnare in affitto con garanzia comunale.

L'incalzare degli avvenimenti non avrebbe però atteso i tempi progettuali. All'*effetto* sanatoria si sommavano la moltiplicazione di occupazioni abusive e l'arrivo dell'inverno. Nel febbraio 1990 apriva il secondo centro di accoglienza in gestione convenzionata: l'ex scuola Manfredi di via Guelfa, che avrebbe dovuto ospitare gli immigrati in graduatoria e, tra questi, le persone che dormivano nella sala Zonarelli del quartiere San Donato. Ma l'urgenza della domanda faceva saltare i programmi di gestione della cooperativa incaricata: si doveva prima fare spazio agli sgomberati dalla chiesa sconsacrata di via Zamboni, che da qualche notte dormivano nell'Università occupata dagli studenti.

Con il "problema baraccopoli" che si diffondeva nella città, il Comune accelerava gli interventi e rendeva disponibili d'urgenza altre ex scuole (Romagnoli e Collodi), sistemate alla meglio e affidate all'autogestione degli ospiti. In poco tempo gli spazi di emergenza autorizzati raggiungevano una capienza "ufficiale" di 400 posti letto, ma ospitavano in realtà più di 900 persone (7).

2. La calda estate del 1990

La fine degli anni 80 è stata per la città di Bologna un momento ricco di iniziative culturali, di proliferazione di spazi di aggregazione e di produzione artistica di avanguardia, in sintonia con le nuove energie che si sviluppavano in Europa annunciando momenti di grande trasformazione. Questa effervescenza coincideva con una ripresa dei movimenti giovanili e di protesta sociale che, partendo dai centri sociali e dall'Università, trovavano nei giovani immigrati e nei loro problemi nuovi collegamenti e terreni di rivendicazione.

Gli spazi occupati e autogestiti offrivano riparo notturno ad alcuni tra i nuovi arrivati, un'alternativa alla sistemazione di fortuna – la cosiddetta "Villa Cartoni" appena fuori porta – alla

quale era destinato chi non riusciva ad accedere alle sovraffollate strutture di accoglienza del Comune e del volontariato.

Nel mese di luglio del 1990, dopo le elezioni, si era insediata una nuova Giunta. La città si preparava a ricevere il mondiale di calcio: Bologna era stata scelta come una delle sedi e questo appariva come un'occasione da non perdere per proiettare un'immagine internazionale della città. La delega all'immigrazione veniva assunta dall'Assessore alla Sanità Mauro Moruzzi che, appena ricevuto l'incarico, dovrà affrontare l'aggravarsi della situazione.

Nel mese di giugno era scaduto il termine per la presentazione delle domande di regolarizzazione; poco dopo la Questura di Bologna aveva già rilasciato più di 3.000 nuovi permessi di soggiorno. Inoltre erano moltissimi quelli che, regolarizzati altrove (principalmente nel Mezzogiorno), si trasferivano in città attirati dalle possibilità offerte dal mercato del lavoro. Tra febbraio e giugno si erano iscritti nelle liste di collocamento della provincia 2.614 immigrati e un numero maggiore, 3.463, erano stati avviati al lavoro, per un totale di oltre 6.000 stranieri. In pochissimo tempo i soggiornanti non comunitari nella provincia raggiungevano le 6.392 persone (ottobre).

Alla fine dell'estate, avvicinandosi l'inaugurazione dei campionati mondiali di calcio e non dando segni di arresto il continuo incremento dei flussi, la situazione precipitava, minacciando di inquinare gravemente il clima di convivenza sociale della città:

“Nel mese di settembre il clima è invece ‘lievitato’, registrando tra l'altro due episodi di estrema gravità, anche se di segno opposto: da un lato l'occupazione degli immobili IACP di via Stalingrado; dall'altro l'attentato, che solo per un caso non si è trasformato in strage, contro le auto degli immigrati al Pilastro.

Due episodi diversi per gravità e motivazione ma che devono essere entrambi assunti come spia di un rischio incombente: la contrapposizione.

Questo rischio può essere evitato in un solo modo: lavorando

senza clamori, fanfare e polemiche per risolvere il maggior numero di problemi possibili e contemporaneamente favorire con i fatti e con scelte oculate la comunicazione fra stranieri e locali" (8).

Circa 400 nordafricani avevano occupato i palazzi da ristrutturare che l'Istituto autonomo case popolari aveva proposto al Comune come destinabili all'ospitalità di immigrati. Gli episodi teppistici nel centro Romagnoli del Pilastro erano il primo segnale di fatti molto più gravi che avrebbero ferito la città da lì a poco e che avrebbero raggiunto il momento più drammatico nell'attentato ai carabinieri da parte della «banda della Uno bianca», sempre nei pressi del centro per immigrati del Pilastro.

L'ondata di grandi occupazioni avrebbe ulteriormente scosso l'opinione pubblica nei mesi successivi.

È dunque in un clima di pesanti polemiche e accuse che i responsabili dell'immigrazione prenderanno provvedimenti la cui impronta segnerà il futuro delle politiche sull'immigrazione a Bologna.

3. Governare l'emergenza: controllo sociale e centri di prima accoglienza

Gli anni 1990 e 1991 sono stati ricchi di iniziative, proposte e dibattiti per affrontare una situazione che alcuni vivevano come una spina nel cuore di un modello affermato di sviluppo e di convivenza, altri come una opportunità di rinnovamento del clima sociale e culturale della città. La prima difficoltà stava nella definizione stessa del fenomeno o della parte di questo più evidente e minacciosa: l'arrivo in massa di uomini soli di altre religioni e culture che accettavano di vivere in condizioni percepite di massimo degrado, nel perimetro stesso della città.

Il nuovo assessore agì in fretta e contro tutti, valutando il fenomeno come "emergente, ma non contingente", effetto in

di
on

da
io-
gli
il
la
più
da
ati

te

e i
la
ne

primo luogo di una sanatoria che aveva spinto verso l'Italia immigrati rifiutati dalla chiusura del resto dell'Europa, ma che trovavano condizioni favorevoli nel nostro mercato di lavoro. Si trattava inoltre di una immigrazione con caratteristiche nuove, che non poteva essere paragonabile a esperienze di integrazione risolte con successo nella città: gli studenti stranieri, l'accoglienza ai rifugiati politici o le stesse migrazioni interne che avevano marcato lo sviluppo di Bologna nei decenni precedenti determinando addirittura la nascita di un nuovo quartiere, il Pilastro.

“Negli anni passati gli amministratori della città hanno saputo governare queste trasformazioni, con soluzioni e progetti di sviluppo della città. Queste immigrazioni del passato non hanno così mai costituito - se non in alcuni rari casi - momenti di lacerazione del tessuto sociale. Ma oggi ci troviamo di fronte ad un fenomeno nuovo, rispetto al quale siamo carenti di strumenti di analisi e di intervento. Non è un caso che, in questo primo mese di accesa discussione sull'immigrazione a Bologna, abbiamo registrato il silenzio dei più qualificati centri di ricerca e di elaborazione politica della città: hanno taciuto personalità e studiosi che pure in altre occasioni non avevano fatto mancare il loro apporto, di fronte a problemi anche assai meno rilevanti. C'è evidentemente un vuoto di conoscenze, una difficoltà di analisi da parte delle forze politiche e culturali della città” (9).

io-
no
e
del
va
sto
di
mi

Le caratteristiche stesse degli ultimi arrivati - si argomentava nel medesimo documento - legittimavano le scelte politiche e programmatiche: si trattava di “manodopera dequalificata”, “priva di qualsiasi circuito di integrazione, anche di quel minimo di risorse economiche necessario per avviare la fase di inserimento nel tessuto cittadino”. La prima cosa da fare, per la nuova Amministrazione, era dunque di prendere in mano la situazione e stabilire delle regole:

il
in

“Queste concentrazioni di nuovi arrivi, unitamente ad una mancata pressa in carico dell'utenza da parte dei comuni della provincia,

ha fatto chiaramente 'saltare' la politica dell'accoglienza alloggiativa messa in campo dall'Amministrazione nel precedente mandato. In particolare non hanno retto quelle esperienze di 'autogestione' delle ex scuole assegnate – come nel caso delle scuole Romagnoli del Pilastro – ai lavoratori extracomunitari per una prima sistemazione alternativa alle baracche di via Vezza. Di fronte ai nuovi flussi migratori e alle loro caratteristiche, si è potuto constatare come sia indispensabile una forte gestione delle strutture di prima accoglienza e come sia controproducente non fissare e non far rispettare regole precise, a garanzia in primo luogo della salute e della sicurezza di questi lavoratori e, non secondariamente, per poter denunciare sul nascere ogni forma di attività illegale, prima di tutto quella legata al mercato dell'eroina. Il formarsi di insediamenti incontrollabili e incontrollati come quello dell'ex Fabbrica occupata, ha di fatto costituito il retroterra sociale e politico dell'occupazione delle case, a partire da quelle Iacp di via Stalingrado".

L'Amministrazione si impegnava a governare l'emergenza; le condizioni degli immigrati in particolare e del problema abitativo in generale, sembravano giustificare la scelta di soluzioni "speciali". Per l'assessore non bisognava "creare una situazione di contrapposizione tra la forte domanda di case che proviene dai cittadini bolognesi e il problema alloggiativo dei lavoratori extracomunitari, per i quali – almeno per quanti hanno bisogno di aiuto ed assistenza – parliamo oggi di posti letto di prima accoglienza".

Da questa premessa discendeva la persuasione che governare il fenomeno significasse non lasciarsi sopraffare dagli avvenimenti, ma organizzare un'accoglienza programmata, con un tetto massimo di accessi e una gestione forte delle strutture. Il «progetto per l'immigrazione», presentato al Consiglio Comunale nel ottobre 1990, fissava questo tetto in 1.500 posti letto da predisporre nell'arco di poco tempo. L'accesso all'abitazione in senso proprio doveva essere invece il punto di arrivo di un percorso che implicava necessariamente il passaggio attraverso diverse tappe: una prima fase costituita esclusiva-

mente di posti letto in strutture pubbliche o private; una seconda accoglienza in unità alloggiative o pensionati; per arrivare, per chi decideva per un inserimento stabile, alla casa. Compito dell'Amministrazione – segnalava il progetto – era soltanto la prima accoglienza “perché (...) in questa fase, ogni sforzo deve essere indirizzato a governare questo delicatissimo passaggio, reso anche più difficile da fatti, come l'occupazione illegale di case, che hanno messo a dura prova il clima di convivenza in città”.

La novità fondamentale che il «progetto per l'immigrazione» cercava di introdurre era in sostanza il superamento di un sistema di emergenza verso un modello di prima accoglienza stabile in dotazione alla città, strada che appariva percorribile grazie all'annuncio dei finanziamenti della L 39/90.

Il modello bolognese nasceva sulla carta con un nome – “*Al Bait*” (“la casa”, in lingua araba) – che rende chiaro chi fossero i suoi destinatari originali: uomini singoli magrebini, ai quali si offriva una sistemazione transitoria della durata di 6 mesi. Il progetto sperimentale *Bait-Bologna*, la cui realizzazione era prevista entro settembre 1991, era definito come un “insediamento policentrico di prima accoglienza”, strutturato all'interno di sei aree dislocate in diversi punti della città: cinque insediamenti abitativi e un polo di servizi. Secondo il progetto, ogni area abitativa – che doveva ospitare tra 80 e 120 persone per un totale di 500 posti letto – era composta da moduli prefabbricati di 4-5 stanze, con 3 o 4 posti letto per stanza, ciascuno dotato di cucina, servizi e sala mensa comune. In ogni area residenziale erano previste una infermeria, una stanza per servizi amministrativi e di vigilanza e possibilmente una sala comune per uso ricreativo. Con la creazione del polo di servizi, avrebbe trovato concretezza la concezione dell'accoglienza come sistema integrato di interventi. Il polo dei servizi, poi, prevedeva spazi per una moschea e altri luoghi di culto, un ambulatorio medico, delle aule per lezioni di italiano, una sala polivalente aperta al territorio, degli uffici per il servizio sociale

ed, eventualmente, un locale a disposizione di associazioni e gruppi culturali o sindacali, oltre all'Ufficio per la società di gestione del sistema.

Un elemento qualificante del progetto originale era l'appello all'imprenditoria privata, al privato sociale e ad altri Enti per la realizzazione e gestione dell'intervento. Al nuovo Servizio immigrazione, che ereditava e ampliava i compiti del vecchio Centro Accoglienza Stranieri, rimaneva il compito della realizzazione delle graduatorie e delle assegnazioni dei posti. Per la concretizzazione di *Al Bait* si proponeva di costituire una società mista denominata "Società Servizi Immigrazione-Bait-Bologna" (SI BAIT-BO spa), con la partecipazione del Comune, altri Enti pubblici, imprese e associazioni imprenditoriali, Enti e istituti bancari. Questa società avrebbe avuto i compiti di allestire le aree, reperire e installare i prefabbricati, gestire il personale, provvedere alla manutenzione ed all'amministrazione complessiva degli insediamenti.

Il resto dei 1.500 posti doveva essere ottenuto mediante la ristrutturazione urgente delle cinque scuole già in uso e, in fase successiva, di altri contenitori pubblici tra cui i palazzi di via Stalingrado; intervento, quest'ultimo, che sempre seguendo il progetto originale doveva essere non solo realizzato ma anche gestito dall'Ente proprietario, gli IACP di Bologna. L'avvicinarsi dell'inverno esigeva tuttavia l'installazione provvisoria di prefabbricati leggeri, con capacità di 300 posti letto, che sarebbero stati sostituiti nella primavera del 91 con gli insediamenti definitivi dell'*Al Bait*.

La presentazione pubblica del progetto scatenò crescenti opposizioni e molteplici polemiche, che coinvolsero lo stesso Consiglio comunale.

In primo luogo veniva fortemente disapprovata la metodologia procedurale, che non aveva previsto il consueto momento di consultazioni con i settori interessati e con i quartieri coinvolti negli interventi. In secondo luogo, l'operazione appariva eccessiva dal punto di vista dei costi: i prefabbricati della prima

fase provvisoria costavano quasi 2 miliardi e altri 6 miliardi quelli definitivi, portando il canone del posto letto, nella fase conclusiva, a lire 200.000, ovvero ad una cifra superiore al prezzo di una stanza condivisa in appartamento. Destava anche preoccupazione l'idea di creare grandi concentrazioni, con il doppio rischio della segregazione degli ospiti e del generarsi di allarme sociale nelle aree urbane dove dovevano essere localizzate le strutture.

Di conseguenza, il 15 ottobre, dopo la discussione del progetto in Consiglio comunale, vennero approvati soltanto gli interventi della fase di emergenza, con qualche voto contrario all'interno dello stesso gruppo di governo. All'ordine del giorno furono inoltre presentate altre proposte che passarono il vaglio del Consiglio: quella del gruppo Verde Sole, che impegnava alla Giunta ad "attivare iniziative per riaprire il mercato degli affitti a Bologna, a prezzi accessibili anche tramite un'agenzia pubblico-privata che acquisisca patrimonio da rendere disponibile per le fasce dei deboli: anziani, giovani coppie, disoccupati, sfrattati ed immigrati, in modo da offrire concrete soluzioni al termine della fase di prima accoglienza; ad affidare all'agenzia per la casa in affitto a Bologna l'obiettivo del recupero del patrimonio abitativo, il ripristino con progetti integrati delle aree dismesse, la riqualificazione delle aree periferiche"; e quella dello stesso gruppo di governo (Due Torri), che sottolineava la necessità di pensare comunque ad una fase di seconda accoglienza e di stabilizzazione che contemplasse anche iniziative che favorissero la partecipazione politica degli immigrati residenti, mentre per gli interventi in programma indicava "che la massima cura debba essere posta nella ricerca di una dislocazione di tali insediamenti il più possibile diffusa sul territorio e per unità di piccola dimensione". In quella stessa seduta si ponevano le fondamenta di quello che sarebbe stato uno dei più ricchi momenti di dibattito pubblico sull'immigrazione a Bologna: era approvata la proposta – presentata da alcuni consiglieri del Gruppo Misto – che avrebbe dato avvio alla prima

Istruttoria Pubblica Speciale sperimentata nel Comune, avente come tema la politica di integrazione degli immigrati, argomento al quale dedicheremmo speciale attenzione più avanti.

Valutare oggi i risultati del progetto risulta quanto meno scomodo. In tempi veloci è stata realizzata la parte di interventi di emergenza approvata dal Consiglio e sono state portate avanti le ristrutturazioni delle scuole, impegnando finanziamenti della Martelli (che dopo un anno non erano ancora arrivati). L'Al Bait, per contro, non è arrivato mai a compimento: ai primi blocchi di prefabbricati provvisori previsti (con servizi sanitari comuni) sono stati preferiti blocchi della stessa qualità "leggera" ma con servizi autonomi, per un costo complessivo di 2,8 miliardi. L'aspetto più spiacevole della vicenda rimane il fatto che centinaia di uomini continuano oggi ad abitare nelle strutture leggere (ormai fatiscenti) che sarebbero dovute servire a passare l'inverno del 1990-91.

Il coinvolgimento del settore privato e la gestione del sistema tramite appalto di concessione, punti nodali del progetto *Al Bait*, erano completamente falliti. Assessorato e Servizio immigrazione si trovarono da soli a condurre la situazione. Per implementare la programmata "gestione forte" si era dovuto procedere con costosi rapporti di convenzione con diverse cooperative sociali e di vigilanza, che si impegnavano ad un servizio di 24 ore. L'imprenditoria, dall'altra parte, era rimasta sorda all'appello.

Nella seduta di Giunta del 26 aprile 1991, l'assessore faceva un resoconto dello stato di attuazione del progetto e rifletteva:

"Si vuole ricordare che nonostante incontri, promesse ed anche ambiziosi progetti si assiste ad un sostanziale assenza da parte dell'imprenditoria privata alla risoluzione del problema abitativo per l'immigrazione, a differenza di quello che accade in molti altri paesi d'Europa. In ogni caso sarebbe sbagliato trasformare le strutture di prima accoglienza, salvo casi particolari, in centri permanenti di residenza per gli immigrati: ciò non solo è contrario allo spirito delle

leggi in vigore, ma presuppone una totale chiusura verso i nuovi immigrati che non potranno più usufruire di strutture di prima accoglienza poiché permanentemente occupate. Molti sono ancora gli immigrati che attendono di entrare nei centri di prima accoglienza, come risulta dai numerosi edifici occupati abusivamente e in ogni caso sarebbe sbagliata una filosofia di intervento basata sulla totale responsabilizzazione dell'Ente pubblico ai problemi abitativi dell'immigrazione" (10).

Nel frattempo l'onda delle occupazioni era continuata. Alla fine dell'anno 1990 più di 200 pakistani, precedentemente occupanti di un casolare abbandonato nel comune di Castel Maggiore, erano entrati nella ex scuola Gozzadini di via Rimesse. La scuola, individuata originalmente dall'Assessorato come uno degli spazi da assegnare al progetto *Al Bait*, era in contenzioso con il quartiere San Vitale, che programmava di aprire in quella sede il centro diurno per gli anziani del quartiere. Nel medesimo periodo 200 magrebini, singoli e famiglie, occupavano un'immobile di via Gobetti di proprietà del Consiglio Nazionale delle Ricerche, palazzo segnalato nel precedente mandato come contenitore possibile per sperimentare un progetto di autocostruzione con gli immigrati senza casa.

La prima occupazione di cui erano protagonisti nuclei familiari avrebbe cambiato in poco tempo la qualità del problema e modificato l'elenco delle priorità. I primi lavori di ristrutturazione di una parte dei condomini di via Stalingrado potranno avere compimento soltanto nel 1993, quando l'apertura di un nuovo centro di prefabbricati in via Terracini renderà possibile lo spostamento dei vecchi occupanti per concludere le opere e facilitare l'accesso allo stabile dei nuclei familiari assegnatari. Già da tempo, però, l'ipotesi di gestione diretta della struttura da parte degli IACP era stata abbandonata e i palazzi erano stati acquisiti dal Comune, tramite una permuta con terreni nel comune di Castel Maggiore che saranno oggetto di lì a poco di nuove trattative di costruzione per utenti stranieri.

Nel settembre 1991, data prevista per la conclusione del

progetto originale, 1.073 persone erano ospitate nei centri di prima accoglienza, includendo tra questi i due palazzi di via Stalingrado; va però registrato che, considerando il resto delle occupazioni, si superava la cifra di 2.000 persone per le quali l'amministrazione, nonostante la consapevolezza del rischio di "premiare" gli abusivi, si impegnava in qualche modo a trovare soluzioni.

Ma già prima di quella data lo stesso Assessorato aveva convocato i rappresentanti degli Enti locali, dell'Università, dell'associazionismo e gli stessi leaders immigrati che conducevano le occupazioni al convegno "L'immigrazione a Bologna: le politiche comunali per il 91", occasione che darà luogo ad una prima valutazione pubblica dei risultati di un intervento che non aveva avuto percorsi condivisi di programmazione (11). Era oramai vicina la scadenza del primo periodo di permanenza nei centri ed era evidente che si era intrapresa una strada senza uscita.

In quell'occasione, molti furono gli interventi che sottolineavano i rischi della soluzione adottata. In primo luogo, quello dell'assessore provinciale Tiberio Rabboni, che insisteva sulla necessità di "superare la fase dell'emergenza, la fase che ci ha visto guardare all'immigrazione come problema, all'immigrazione come fattore di destabilizzazione di equilibri più meno perfetti, la fase della ricerca di soluzioni in qualche modo speciali che non dovevano turbare l'immutabilità di un determinato modello di organizzazione sociale e culturale consolidata" (12).

L'azione dell'Assessorato, nella valutazione di alcuni studiosi, aveva per altro sicuramente un merito, soprattutto se collocata nel panorama nazionale. Per il sociologo Giuseppe Sciortino:

"... il piano sembra segnare un definitivo superamento della fase caritativo-assistenziale – che in termini di azione pubblica vuol dire interventi residuali sostanzialmente di gestione delle emergenze – a favore di una concezione di politica sociale che può essere definita

come orientata al controllo sociale (da intendersi in senso analitico). Non mancano inoltre alcuni spunti diretti alla preparazione di una transizione "morbida" a fasi più mature".

Tuttavia l'impostazione adottata dalle politiche locali, secondo lo stesso Sciortino, correva il rischio di compromettere le esigenze del medio e lungo periodo, di fare che la fase dell'emergenza "costituisca un imprinting negativo per le fasi successive" (13).

Anche per le cooperative sociali, che vivevano quotidianamente i problemi dall'interno delle strutture di accoglienza, si era giunti a una situazione di "prima accoglienza bloccata", perché:

"... quel che si gestisce è, non quello che la letteratura specializzata intende come 'prima accoglienza' (una combinazione di informazione, formazione, assistenza e selezione dei nuovi arrivati) ma una 'emergenza' prolungata da successive proroghe, di una parte della popolazione immigrata che ha superato a volte da molto la condizione di nuovo arrivato. Mentre i settori competenti dell'amministrazione pubblica, e anche i privati, allestiscono le soluzioni adatte (in tempi che, finora, eccedono largamente il prudente), l'attuale gestione dell'emergenza bloccata dovrà continuare, costosa per il Comune e frustrante per i beneficiari com'è" (14).

L'esperienza europea, spiegava Antonio Tosi (15), aveva insegnato che le soluzioni provvisorie hanno senso soltanto a condizione di far parte di un sistema integrato, di una "catena alloggiativa" in cui sono assicurate le funzioni di collegamento con gli anelli a monte e a valle, "mentre la mancanza di alternative genera, con la permanenza, fenomeni di assistenza". La presenza immigrata – sottolineava a sua volta l'assessore Rabboni – evidenziava l'urgenza di innovare nelle politiche sulla casa, di creare una nuova tipologia edilizia "che sia in grado di offrire sul mercato locazioni a basso costo, molto più contenuto di quello attualmente presente, in grado di prevedere

anche piccole convivenze di gruppi etnici, in grado di garantire locazioni con carattere temporaneo". Questa soluzione, che potrebbe "aprire una prospettiva anche per altre tipologie di cittadini che hanno problemi analoghi", dovrebbe essere messa a punto in collaborazione con l'imprenditoria bolognese dando vita a una società di gestione pubblico privata. Le ipotesi avanzate in quell'occasione dalla provincia sono ritornate sul tappeto della discussione a più riprese nei programmi successivi, come vedremo.

L'assessore Moruzzi, da parte sua, aveva aperto il convegno con una nota di pessimismo inusuale per un politico: il discorso distribuito ai presenti portava l'inquietante titolo "La città multietnica: una sfida che perderemmo?".

A Bologna si era almeno cercato di costruire un "modello", esordiva l'Assessore, tuttavia ad un grande impegno era seguito paradossalmente un riscontro negativo:

"Mi spiego: Bologna, cercando di risolvere questi problemi, è diventata punto di riferimento per flussi di immigrazione sempre più consistenti. L'occupazione sistematica di edifici dismessi o lasciati temporaneamente liberi perché non più funzionali ad alcuni servizi è stata la conseguenza di questo fenomeno."

A Bologna si era tentato di governare il fenomeno, insisteva Moruzzi:

"Questa è una scelta. Si possono fare altre scelte nello sviluppo della città (...) L'altra scelta è quella di accettare le due città. Cioè praticamente accettare che, a fianco della 'città dei bianchi' sorga la favellas, la baraccopoli, la città di cartone, ecc. Già a Bologna stava sorgendo una città di centinaia di persone, di lamiera e di cartone. Lungo il fiume Reno, in S. Donato, attorno alle scuole Collodi, ecc. c'erano nuclei di città che stavano sorgendo. Ci sono insomma modelli già sperimentati: in Sudamerica ci sono le città dei bianchi e le città dei neri che convivono a tutti i livelli. Quindi, il sorgere di questa città poteva esser qualcosa di realistico. Il Comune di Bologna ha fatto

un'altra scelta: di intervenire bruscamente bloccando questo tipo di insediamento. Siamo andati con le ruspe e abbiamo smantellato tutto, nel giro di pochi giorni abbiamo preparato i centri di accoglienza (...) Questa politica – molto complessa – è anche difficile da far conoscere, da far capire.

È una scommessa difficile. Personalmente penso che questa scommessa la perderemo. Cioè sono convinto che Bologna 'terrà' solo per alcuni anni. (...) Perché? Perché la situazione mondiale, la pressione demografica, gli arrivi dall'Unione Sovietica, dall'Albania, dalla Serbia, non saranno più 'gestibili' dalle amministrazioni locali in assenza di una politica nazionale ed europea. Questa non è una nota di pessimismo, è una di realismo. Ritengo, però, che – se proprio deve essere fatto – la spugna debba essere gettata il più tardi possibile, se ha ancora un senso amministrare la cosa pubblica a Bologna" (16).

Le perplessità espresse allora sono sempre valide, ma a tutt'oggi, nonostante sussulti alterni del clima di allarme sociale, siamo per fortuna ancora lontani dalla situazione paventata dall'assessore. Rimane però il fatto che il peso della scelta di allora – l'imprinting di cui parlava Sciortino – ha sicuramente condizionato i passi successivi.

Tra gli anni 1990 e 1998 un numero pari a 2.465 cittadini non comunitari ha avuto accesso alle strutture comunali, con una media di permanenza vicina ai 5 anni. Soltanto 1.581 persone sono uscite, mentre i centri sono diventati in pratica prerogativa di alcune nazionalità, le stesse che avevano costituito la componente principale dell'emergenza del 1990 (17). Le politiche comunali sull'immigrazione, da allora in poi, mireranno in primo luogo a disinnescare questa situazione, sottraendo così risorse allo sviluppo di altre aree di intervento e soprattutto rischiando di diventare auto-referenziali, focalizzando di fatto l'intervento stesso sulla quota di immigrati che maggiormente insisteva sui centri di accoglienza pubblici.

4. L'appello alle forze economiche e sociali: i contenuti dell'Istruttoria Pubblica Speciale

Come si è accennato, l'idea di un'Istruttoria Pubblica Speciale sull'immigrazione era nata allo scopo di aprire una sede partecipata di dibattito sulle politiche da avviare per la fase successiva all'emergenza. In certo modo, l'idea della convocazione aveva origine nelle polemiche create attorno alla presentazione del progetto dell'Assessorato competente (18) e le contrapposizioni emerse in quella sede coloreranno il clima del suo svolgimento. Il valore dell'iniziativa può esser misurato dalla ricchezza dei contributi arrivati da più parti; il livello e l'ampiezza di partecipazione al dibattito ed all'elaborazione di idee allora raggiunto non troveranno negli anni seguenti, a Bologna, momenti di intensità paragonabili. L'altro aspetto positivo da sottolineare è la scelta del tema dell'accoglienza degli immigrati non comunitari come prima occasione per sperimentare nel Comune di Bologna il nuovo strumento dell'Istruttoria Pubblica Speciale (IPS) (19).

Il Consiglio comunale, adoperando questo nuovo istituto statutario, indicava dunque "a partire dal 18 giugno 1991, una Istruttoria Pubblica Speciale, nella forma di pubblici dibattimenti nella sede del Consiglio Comunale in ordine alla configurazione dell'interesse pubblico sul tema dell'accoglienza degli immigrati extracomunitari." Associazioni, comitati e gruppi di cittadini venivano invitati a sottoporre al presidente della Prima Commissione Consigliare (affari generali ed istituzionali) "domanda scritta e motivata di partecipazione, attraverso un proprio esperto, ad una seduta dell'IPS", così come "tutti i cittadini interessati" potevano comunque "sottoporre relazioni scritte alla Presidenza" (20).

L'IPS si è svolta in tre sedute pubbliche nello stesso mese di giugno 1991. Nel corso delle sedute sono state seguite e discusse 18 presentazioni di esperti (28 erano state le richieste di partecipazione), che hanno portato in aula le proposte di

associazioni imprenditoriali, sindacati, mondo del volontariato e del terzo settore, relative al lavoro e alla formazione professionale, all'alfabetizzazione e integrazione scolastica, alla rappresentanza degli immigrati e, soprattutto, alle politiche sull'accoglienza abitativa e la casa. La convocazione privilegiava "le figure professionali specifiche rispetto a profili di esperienze acquisite operativamente"; erano inoltre invitate a rendere testimonianza le diverse istituzioni coinvolte (Usl, Provveditorato, Questura, Giustizia, Lavoro, Consulte Provinciale e Regionale). Nonostante ciò – segnalava il presidente della Commissione affari generali ed istituzionali nella sua relazione conclusiva – "scarsa purtroppo è invece risultata la presenza di consiglieri comunali e assessori" (21).

Per quanto riguarda il settore abitativo, riassumeva il presidente nella relazione finale, erano emersi diversi punti di accordo: evitare le concentrazioni spaziali, ma anche limitare i concentramenti di gente della stessa nazionalità e provenienza alle sole primissime fasi dell'accoglienza, per evitare, con il protrarsi nel tempo, forme di "marginalizzazione sociale con sviluppo di sub-culture criminali e devianti". Si trattava, in definitiva, della eco amplificata di critiche che accomunavano la maggioranza delle voci contrarie all'operato comunale sulla prima accoglienza.

Altri elementi comuni alle diverse proposte erano, da una parte, la necessità di flessibilizzare e differenziare le risposte abitative a seconda delle tipologie di utenti e dei diversi progetti migratori; dall'altra, la necessità di creare società miste pubblico-private per poter adeguatamente dar corso ad interventi strutturali di risposta al bisogno di abitazioni, ampliando l'offerta in quantità e qualità.

La costituzione di società miste nel settore delle nuove costruzioni diventerà, a partire dall'Istruttoria, il terreno sul quale si proietteranno tutte le aspettative degli esclusi dell'edilizia sociale e del mercato privato dell'affitto. "Questo punto – spiegava il presidente – che pure ha costituito per così dire

un'opzione di maggioranza, ha spaccato l'expertise per quanto riguarda i compiti da assegnare al pubblico; c'è chi ha visto una sinergia perfetta tra le componenti pubblico-privato e chi ha sostenuto che l'intervento del pubblico dovesse limitarsi allo snellimento delle procedure urbanistiche per la realizzazione delle strutture residenziali, ivi compreso lo sblocco dai vincoli urbanistici di aree appetibili ed adeguate a questi insediamenti, con la contestuale imposizione di prezzi di calmiera per la cessione di queste aree al fine di non far lievitare artificialmente il costo delle strutture, permetterne l'eventuale futura acquisizione da parte dei naturali fruitori; oltre ad interventi di sostegno di casi sociali, tutelando le posizioni più deboli. I costi di realizzazione delle strutture in questo caso rimangono a carico dell'imprenditore".

La relazione conclusiva del presidente promuoveva solo alcune tra le proposte avanzate: quelle che contemplavano l'installazione di insediamenti abitativi adoperando tecniche di edilizia industrializzata o prefabbricati, ed erano pensate esclusivamente per immigrati singoli in situazione di prima accoglienza. Il contributo del Comune, nelle diverse ipotesi, sarebbe stato di cedere i terreni – cambiando quando necessario la loro destinazione di uso – e di assicurare il recupero degli investimenti tramite forme di garanzia sui pagamenti delle rate degli ospiti che potevano contemplare la trattenuta alla fonte. Le soluzioni sostenute non si discostavano dalle scelte tecniche ed urbanistiche proposte nel progetto *Al Bait* originale; gli elementi di novità erano l'abbattimento dei costi per l'Ente locale, l'impegno delle ditte costruttrici e la partecipazione diretta dei datori di lavoro nell'offerta di posti-letto ai propri dipendenti. Le modalità gestionali dei progetti, tuttavia, sembravano implicare il rischio di un collegamento troppo rigido (e in ultima analisi – alcuni critici sostenevano – penalizzante per i lavoratori immigrati) tra disponibilità dell'abitazione e permanenza nel posto di lavoro. Questo aspetto della questione sarà sottolineato più volte anche dall'Assessorato che doveva recepire le proposte.

Due progetti, in particolare, erano presi in considerazione nella relazione finale della IPS. Uno di questi – elaborato dall'economista Enrico Petazzoni – disegnava un percorso abitativo a tre fasi per l'immigrato maschio protagonista dell'emergenza del 1990. Un modello alternativo per la fase di prima accoglienza, vi era argomentato sulla base della seguente definizione del fenomeno:

“In presenza di allarmanti masse di disoccupati, non occupabili, privi di risparmi e di legami di parentela con la comunità locale, formati in una diversa cultura, si può facilmente prevedere un netto aumento di attività criminali, soprattutto legate allo spaccio di droga e alla prostituzione, di lavoro nero, di contrasti religiosi e razziali, di problemi di ordine pubblico quali furti, rapine, aggressioni e di occupazioni di proprietà private e pubbliche. Quest'ultimo punto in particolare motiva la ricerca di uno strumento di controllo dei flussi, efficace soprattutto nel fornire soluzioni spazialmente decentrate e che non consentano grosse aggregazioni di diseredati stanziali, in luoghi degradati, senza alcuna privacy” (22).

L'ottica proposta per l'impostazione delle pratiche di accoglienza di questi soggetti era quella di considerare congiuntamente i problemi dell'abitazione e della formazione, “facendo dipendere la continuità nella fruizione dell'alloggio dalla continuità del rapporto di lavoro”. Il nodo del progetto era dunque la costituzione di una agenzia mista pubblico-privata che, operando in regime di monopolio controllato, vendesse agli imprenditori pacchetti formativi linguistico-professionali e servizi residenziali temporanei per i propri lavoratori inseriti nel programma. Il percorso avrebbe dovuto concretarsi in una forma di rapporto individuale tra i lavoratori in formazione e le aziende sostenitrici; stabilendo un rapporto contrattuale (tipo formazione lavoro) che prevedesse un salario di ingresso più basso, tale rapporto si sarebbe configurato come una sorta di anticipazione, da parte dell'impresa, delle spese di formazione e alloggio. Il programma prevedeva, inoltre, un periodo di cinque anni

durante i quali il lavoratore – tutelato da una Commissione di arbitrato con partecipazione dei sindacati – si sarebbe dovuto impegnare contrattualmente a rimborsare all'imprenditore, attraverso un sistema di trattenute, i canoni di affitto e le spese di gestione dei corsi professionali e linguistici, in considerazione del fatto che la fase precedente, così come ipotizzata, implicava "scarsa presenza e produttività in fabbrica". Il lavoratore avrebbe dunque prevedibilmente percepito il salario pieno nell'ultima fase del percorso. Inoltre, dopo il quinto anno, grazie ai programmi di risparmio tutelati dall'agenzia, avrebbe potuto accedere al mercato immobiliare. Infine, dopo dieci anni, avrebbe potuto partecipare a programmi di rientro individuale o collettivo organizzati dalla stessa impresa.

Condizione individuata come necessaria per dare avvio al programma, tuttavia, era che l'Ente pubblico si assumesse l'onere delle spese relative al primo mese di valutazione del lavoratore neo-assunto. La partecipazione pubblica nell'agenzia era prevista come cessione di terreni e forme di finanziamento atte a sostenere i risparmi vincolati orientati alla realizzazione di progetti edilizi delle cooperative di abitazione.

L'agenzia, da parte sua, pensata in ottica regionale, avrebbe avuto il compito di acquisire strutture fisiche, le denominate Strutture Temporanee di Accoglienza (STA) (probabilmente tramite contratto di leasing acceso da Istituti bancari), di fornire i servizi formativi (probabilmente tramite convenzioni) e di gestire programmi assistiti di risparmio vincolato.

La scelta urbanistica del progetto evidenziava, esplicitandoli ancora di più, gli obiettivi di controllo sociale e di prevenzione (o contenimento) del conflitto già criticati da più parti in relazione al modello proposto dall'Assessorato:

"... edifici, prefabbricati di soli 3 o 4 piani senza significativi lavori di fondazione, da distribuirsi in modo il più possibile sparso, soprattutto nella corona di aree poco urbanizzate, ai margini della città. Questi alloggi temporanei, di qualità non paragonabile a quella

dei normali edifici, non sembra possano scatenare la concorrenza fra gruppi sociali diversi che aspirano ad una sistemazione abitativa stabile”.

La seconda delle proposte promosse nella relazione finale dell'IPS arrivava dal mondo imprenditoriale, in particolare dalla ditta Tamburini sostenuta dal Collegio costruttori edili ed imprenditori affini della Provincia di Bologna (23). Come nella prima proposta individuata, gli strumenti del progetto erano la costituzione di una società mista, la vendita di servizi ai datori di lavoro e il prelievo degli affitti alla fonte. La ditta offriva, a cambio della cessione in uso di terreni urbanizzati, di installare case prefabbricate e darle in utilizzo per 6 anni (senza investimenti per l'Ente locale): periodo sufficiente per recuperare metà dei costi a partire dai canoni di affitto garantiti dall'Ente. Concluso questo tempo, la ditta avrebbe potuto ritornare in possesso delle strutture o venderle all'Ente locale al nuovo prezzo ammortizzato del 50%.

I due progetti promossi proponevano forme di leasing a prima vista attraenti per l'Amministrazione, soprattutto se confrontate con la proposta equivalente di insediamento di prefabbricati fatta dall'IACP provinciale (il denominato progetto INN) che implicava, per l'Amministrazione, il trasferimento all'Istituto di consistenti quote annue. Rimaneva però un problema procedurale: tramite il leasing, il bene veniva pagato in definitiva dagli utenti, con modalità difficilmente attuabili dall'Ente locale.

Nella seduta del Consiglio comunale del 21 settembre 1991, che aveva per oggetto la valutazione dei risultati finali della IPS, l'Assessorato si esprime molto criticamente rispetto alla relazione finale del presidente, considerata “non priva di elementi di orientamento *forzato* o quanto meno *condizionato*”. Particolarmente dura la valutazione sulla proposta di Petazzoni, allegata quasi per intero alla relazione finale dell'IPS:

“Coniugare il percorso formativo alla soluzione abitativa, prevedere rimborsi a carico dei lavoratori, individuare forme compensative alla ‘scarsa presenza e produttività in fabbrica dei nuovi arrivati’, sembrano comunque strumenti che rappresentano scelte precise e certamente non garantiscono il rispetto della ‘par condicio’ tra lavoratori italiani e immigrati... [Il progetto considera gli immigrati] una mano di opera - di basso livello qualitativo - a disposizione delle imprese, che nulla ‘rischiano’ e che la utilizzano in funzione di particolari contingenze, senza alcuna seria programmazione occupazionale (...) La stessa Agenzia presuppone rapporti ambigui tra imprenditore e lavoratori e non individua nel concreto soluzioni di integrazione effettiva e di insediamenti stabili e permanenti. Il problema ‘casa’ va affrontato nel contesto generale (...) e non nell’individuare soluzioni che appaiono per lo più ‘seconde accoglienze’ prolungate nel tempo” (24).

L’Assessorato ribadiva in quell’occasione che era arrivato al limite delle proprie competenze, perché non si riteneva possibile “ampliare ulteriormente l’impegno diretto della amministrazione pubblica oltre al coinvolgimento sulla prima accoglienza, che deve comunque risultare intervento straordinario e transitorio”. Venivano invece considerate di maggiore interesse le proposte avanzate nel coordinamento dei sindaci della provincia, orientate a dare risposta alla domanda sociale di alloggi temporanei ad affitto contenuto per utenza non soltanto immigrata. Le linee di massima indicate dalla Provincia miravano a far leva su tre soggetti: gli imprenditori della costruzione, le amministrazioni comunali e gli stessi utenti “che dovrebbero promuovere forme di auto-organizzazione per la regolamentazione dei rapporti tra il singolo locatario, l’impresa costruttrice e l’eventuale società di gestione” (25).

Va infine ricordato che il sostegno a forme di auto-organizzazione degli immigrati sul problema della casa era il punto qualificante della proposta presentata all’IPS dalla CGIL, che tuttavia non era stata evidentemente giudicata degna di menzione nella relazione finale. Il progetto – denominato *Cà Bo* per contrapporsi ironicamente all’*Al Bait* dell’amministrazione –

era stato elaborato dalla cooperativa di immigrati *Metoikos*, che riuniva competenze di ricerca sociale e progettazione architettonica (26).

L'originalità di questo progetto – che per molti versi si collocava decisamente agli antipodi delle precedenti proposte di trattenuta alla fonte e aveva trovato possibilità concrete di sperimentazione in alcuni comuni della provincia – era l'opzione per forme di partecipazione e auto-organizzazione degli stranieri allo scopo di creare un sistema di garanzie che rinforzasse la loro capacità contrattuale sul mercato abitativo e una modalità di sviluppo che sostenesse la capitalizzazione seguendo modalità simili alle cooperative a proprietà indivisa. Il principio era quello dell'autofinanziamento da parte dagli immigrati per iniziative di ristrutturazione di contenitori dismessi ceduti in uso gratuito, operazione che doveva essere agevolata da adeguati interventi di sostegno ed accompagnamento.

Il modello – molto articolato nella sue fasi ed esplicitamente contrapposto a quello di Petazzoni in alcuni incontri pubblici – aveva il suo punto focale nella progettata costituzione dei “circoli di alloggio”, associazione mutualistica o cooperativa finalizzata a formare un fondo comune al quale i soci dovevano contribuire con proprie quote. I circoli avrebbero potuto così diventare titolari di contratti e convenzioni con Enti pubblici, fondazioni, aziende, istituzioni bancarie, cooperative specializzate in gestione sociale, singoli privati od altre associazioni, allo scopo di ottenere stabili da ristrutturare, contributi, supporti tecnici per le opere, sostegno alla gestione sociale, amministrativa ed economica. Ad un livello superiore, i “circoli” avrebbero costituito “consorzi” con Enti locali, aziende, associazioni di imprenditori, cooperative, aziende di gestione, sindacati, per aumentare la fornitura di servizi orientati al credito, al risparmio, alla realizzazione di programmi sociali, culturali, di formazione. Tali organismi avrebbero anche potuto intervenire come strutture di servizio nei casi di progettato rientro in patria o sulle modalità di trasferimento delle rimesse.

A parte l'immediato intento ironico della scelta del nome, il progetto *Cà Bo*, con l'opzione per le ristrutturazioni e con le tipologie proposte ("strutture medie di non più di 30 ospiti o strutture piccole da gestire in un mix di soluzioni"), implicava un preciso orientamento urbanistico e un modello di coabitazione:

"L'inserimento terrà conto del rispetto necessario per il circondario e della salvaguarda dell'ambiente, nonché degli elementi storici dei centri preesistenti. In questo senso gli edifici dovranno emettere chiari segnali verso la comunità del loro scopo sociale. Messaggi che parleranno dell'universalità dei rapporti: non più la casa delle singole etnie bensì la casa dell'uomo, per cui al proprio livello linguistico l'edificio assumerà una neutralità espressiva.

Immagine austera: un volto rivolto alla comunità per esprimere anche l'universalità dei bisogni, dei doveri, sia della società italiana nei confronti degli immigrati sia viceversa (...)

Abbiamo escluso dal punto di vista linguistico-funzionale-architettonico qualsiasi riferimento a particolarità d'origine (in rapporto con le etnie) per la concezione formale e materializzazione degli edifici, tenendo conto del criterio di 'universalità' perseguito e della razionalizzazione generale che è alla base del progetto. Lasciando per l'arredo e la qualificazione interna gli 'aggregati' della propria cultura. Soprattutto pensando alla mobilità e variabilità della popolazione migratoria, si è puntato più al flusso che alla permanenza."

Il modello urbanistico e la logica sociale proposta, avevano radici nella storia europea:

"La Berlino degli anni 20, che uscendo dalla logica prettamente assistenziale (cara alla Socialdemocrazia austriaca) riuscì a trovare risposta alla richiesta abitativa di migliaia di persone attraverso la casa in affitto e la proprietà indivisa, introducendo la logica del profitto e ribaltando concettualmente le esperienze precedenti."

La preoccupazione per gli aspetti urbanistici, motivata dagli insediamenti di prefabbricati o dalle ipotesi di costruzione

di quartieri per immigrati, era stata espressa anche da altre voci presenti all'IPS e non riportate nella relazione finale. La ristrutturazione era stata sostenuta negli interventi della CISL e della Federcoop di Bologna. La cooperativa Alveo proponeva – al posto della strada “pericolosa e costosissima, capace di generare ghetti destinati al rapido degrado” costituita dai “prefabbricati leggeri, da smantellare in fase successiva, collocati in aree solo arbitrariamente ‘libere o disponibili” –, interventi di recupero delle aree industriali e residenziali dismesse, da destinare a sistemi integrati di servizi e residenza. Al posto di “costruzioni ex novo ai margini della città”, che “determinerebbero una svalutazione delle aree da un punto di vista sociale e commerciale”, si propone di ripristinare “aree dismesse” ricuperando beni architettonici “che giustificano inoltre l’investimento attuato, con un orientamento di flessibilità e di adattamento a differenti esigenze determinate da destinazioni di uso che possono essere temporanee o soggette a flussi in incremento o decremento”.

Infine, una parte delle cooperative sociali in convenzione per la gestione delle strutture di accoglienza dell'Assessorato – l'associazione d'impresе tra Nuova Sanità, Dolce e Metoikos – presentò all'IPS un progetto per l'uscita degli ospiti dai centri di prima accoglienza a partire dall'intermediazione per l'affitto in foresteria con garanzia dell'Amministrazione comunale: questo progetto, rielaborato in successive versioni con il nome di «agenzia casa», è stato a più volte ripreso e studiato dall'Amministrazione, considerato il suo scopo primario di decompressione dei centri di accoglienza.

D'altra parte, alle sedute dell'IPS non mancarono neppure voci fortemente critiche su quanto era stato attuato sino a quel momento. Quelle testimonianze denunciavano in primo luogo la vita nei prefabbricati “gestiti con criteri di caserma”, con regolamenti interni confrontabili soltanto a quelli degli istituti carcerari (27). L'associazione multietnica Pangea, inoltre, conti in mano, poneva l'accento sui costi di una operazione che non

garantiva, dall'altra parte, le condizioni minime di vivibilità di una abitazione:

“Ogni blocco che misura cinquanta metri quadrati (5x10) ospita sedici persone. Ogni immigrato, che dispone di mq 3,13 paga L. 100.000 mensili per l'alloggio. La cifra complessivamente versata all'amministrazione ogni mese è di L. 1.600.000 per monoblocco.”

In concreto, dunque, l'importo versato per un servizio di sola locazione in prefabbricati risultava pari a nove equo-cano-ni, mentre il Comune aveva speso a posto letto L. 6.773.580, (oltre due milioni al metro quadro).

Queste posizioni fortemente critiche richiamavano inoltre l'attenzione sulla comparsa di nuovi soggetti all'interno del mondo dell'immigrazione, di nuovi bisogni che non trovavano riscontro nella maggioranza dei progetti in discussione. Si trattava, ad esempio, di donne sole o con minori, per le quali l'associazione Pangea presentò allora all'Istruttoria un progetto di centro di accoglienza che soltanto più tardi sarà preso in considerazione (il centro è stato finalmente inaugurato nel 1997).

In generale, già si profilava all'orizzonte quello che più rapidamente del previsto sarebbe diventato l'elemento determinante di una profonda modificazione della problematica dell'accoglienza: l'aumento costante dei casi di ricongiungimento familiare, e – conseguentemente – l'ampliarsi e il modificarsi del ventaglio della domanda di beni e servizi espressa dai migranti.

I principali progetti della IPS saranno dunque riesaminati e dibattuti per anni mentre il quadro dell'immigrazione cambiava radicalmente e le nuove necessità eccedevano di molto, in termini economici ed in termini di qualità, il “semplice” problema del posto-letto.

5. L'iniziativa regionale e la conclusione dell'Istruttoria

L'Amministrazione si trovava nella necessità di dare risposte immediate: era scaduto il periodo di permanenza per i primi utenti del sistema di accoglienza comunale. Recependo alcuni apporti della IPS, i responsabili ricercarono ancora una possibilità di riaffermare la validità del sistema. La varietà tipologica delle strutture (ex scuole tipo dormitorio, moduli prefabbricati, appartamenti autonomi) sembrava dare l'opportunità di rilanciare l'*Al Bait* nella forma di una "catena alloggiativa" che, con successivi passaggi tra tre diverse forme di accoglienza (ostello, soggiorno e residence), permettesse prolungare i tempi di permanenza degli ospiti a due anni, in attesa di soluzioni per l'uscita dal percorso.

La proposta venne presentata dall'assessore all'interno di un progetto molto più ambizioso: lanciare in concorso con altre città italiane ed europee un appello alla Commissione Europea e al governo italiano sul problema della programmazione dei flussi e dell'accoglienza nelle metropoli.

L'occasione fu il «Convegno internazionale immigrati e città multiculturale: il caso italiano al confronto con l'esperienza europea» del settembre 1991, al quale parteciparono rappresentanti delle Amministrazioni comunali di Firenze, Milano, Belfort, Francoforte, Lione, Torino, L'Aia, Barcellona, Zurigo, Grenoble, Monaco di Baviera e Copenaghen (28).

La richiesta al governo nazionale – in questo periodo fervido di idee – era di finanziare, per ogni grande città italiana e con la partecipazione dei datori di lavoro, un numero programmato di "contratti di accoglienza" che implicassero, per i lavoratori che accettavano il programma, un percorso alloggiativo accompagnato da azioni di alfabetizzazione, di formazione al lavoro e di facilitazione nell'accesso ai servizi della città (29).

L'appello rimarrà inascoltato, andando così ad ingrossare l'elenco delle richieste inevase degli amministratori locali ai quali veniva lasciata la gestione di problemi che il governo cen-

trale sembrava ostinarsi ad ignorare. Un'iniziativa interessante, invece, aveva per protagonista all'epoca l'Amministrazione regionale dell'Emilia Romagna, che varava il primo programma di edilizia agevolata per immigrati in Italia.

L'avvio era stato dato con l'art. 10 della L.R. 14/1990 per "Iniziative regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione", che prevedeva "Provvidenze in materia di edilizia residenziale" promuovendo la realizzazione di accordi tra Enti locali, Enti pubblici, imprese, cooperative, istituti di credito ed associazioni, volti a favorire soluzioni abitative per i lavoratori extracomunitari. Successivamente la L.R. 5/91 incluse gli extracomunitari tra le categorie sociali con svantaggi abitativi, a favore delle quali potevano essere concessi contributi aggiuntivi rispetto ad altri finanziamenti statali a soggetti pubblici o privati che realizzassero, su immobili o aree in proprietà, alloggi o unità abitative da destinare in uso o in locazione. Quest'ultima legge regionale ha di fatto anticipato la legge nazionale n. 179/92, che attribuisce alle Regioni la facoltà di individuare particolari categorie di alto disagio abitativo destinando loro risorse, sia di edilizia sovvenzionata che di edilizia agevolata, nella misura del 15% dei fondi a loro disposizione.

A partire da questi presupposti, fu presentato un progetto sperimentale – formulato con la collaborazione delle tre associazioni regionali delle cooperative di abitazione maggiormente rappresentative – con la copertura finanziaria di risorse statali derivanti dai fondi residui della legge nazionale 457/78 (piano decennale della casa) e di contributi aggiuntivi stanziati dalla Regione.

Il progetto originale prevedeva la realizzazione in regione di 300 unità abitative, pari a circa 1.500 posti-letto, da destinare prevalentemente a lavoratori singoli (30).

A livello regionale furono presentati 72 progetti per la realizzazione di 694 unità abitative per complessivi 3.129 posti-letto. Le proposte provenivano in massima parte da Comuni e da cooperative di abitazione, generalmente sulla base di varie

forme di integrazione; un ruolo rilevante ebbero anche le associazioni sindacali e quelle che si occupavano specificamente dei problemi degli immigrati. Talune proposte prevedevano il coinvolgimento di imprese, talvolta in forma associata, interessate alla soluzione dei problemi abitativi dei loro dipendenti.

Ad aprile del 1992 (delibera 936/92) risultarono accettati nell'ambito regionale – come rispondenti ai primi criteri di selezione – progetti per 408 unità abitative e 1.806 posti letto. Nel caso specifico della provincia di Bologna risultarono approvati 9 progetti per interventi in 8 comuni (Medicina, Bentivoglio, Castello d'Argile, Bologna, Argelato, Calderara, Castelmaggiore e Granarolo), comprendenti 173 unità abitative per un totale di 729 posti-letto.

Dei 9 progetti, 6 erano di nuove costruzioni e 3 di recupero edilizio. I soggetti interessati erano l'IACP provinciale (in origine per costruire su terreni a Castelmaggiore), la coop. Nuovo Mondo di proprietà indivisa e il consorzio COPALC per i comuni di Bologna e Castello d'Argile, il consorzio imprenditoriale CAREA per Argelato, Bentivoglio e Calderara di Reno e la cooperativa di immigrati Metoikos, associata ai rispettivi comuni di Medicina, Calderara e Bentivoglio, che proponeva versioni aggiornate del citato progetto quadro *Cà Bo* per interventi di recupero edilizio (31).

Nella pratica, tuttavia, i tempi dei progetti sono stati più lunghi dal previsto, essendosi imposta nel frattempo la necessità di ricalibrarli rispetto ad una situazione nella quale il bisogno prioritario riguardava ormai le famiglie e non più i singoli.

Tra i progetti realizzati, la maggioranza ha avuto come promotori le cooperative di abitazione, mentre alcuni Enti pubblici avevano alla fine rinunciato agli interventi (32). Nel caso specifico della provincia di Bologna, molte iniziative non sono arrivate mai a compimento; tra queste, lo stesso progetto che aveva per titolare l'IACP ed era stato proposto al comune di Bologna come ipotesi per il passaggio alla seconda accoglienza degli utenti dei centri di prima accoglienza.

Intanto, nel capoluogo, l'IPS si era conclusa con una delibera consigliare del mese di ottobre 1991 che impegnava alla Giunta a prendere in considerazione gli indirizzi emersi nei dibattiti e a costituire un gruppo di esperti "per la individuazione e specificazione dello strumento operativo statutario più funzionale e idoneo alla realizzazione dei compiti che l'avvio della seconda fase delle politiche di accoglienza comporta". In specifico, questo gruppo di lavoro doveva "sviluppare le proposte di massima emerse nel corso dell'IPS, nel tentativo di delineare i tratti di un modello istituzionale ed operativo concreto" e a tale scopo riceveva il compito di studiare le ipotesi di creazione di "una entità giuridica pubblica o privatistica-partecipata, a cui affidare in toto o in parte le relative competenze oggi spettanti ai vari Assessorati interessati" e di delineare "le modalità di funzionamento di un tale Ente".

Tale Commissione di esperti sarà in concreto attivata soltanto nel mese di luglio del 1992 e i risultati del lavoro di analisi e confronto saranno disponibili all'inizio dell'anno successivo (33).

La conclusione unanime degli esperti convalida quanto era stato indicato nell'Istruttoria, ma anche ripetutamente affermato dal settore dell'Amministrazione preposto all'immigrazione: lo strumento pubblico non era in grado di far fronte da solo al problema della casa per gli stranieri, neanche affidandosi ai nuovi modelli istituzionali previsti dalla normativa sulle autonomie locali.

"Dando atto che gli interventi di carattere assistenziale/formativo/educativo devono fare parte delle specifiche competenze del settore pubblico o comunque coordinate e "sponsorizzate" dai settori dell'Amministrazione comunale, pare altrettanto evidente che gli aspetti connessi alla problematica "casa" e a quanto simile possono maggiormente trovare valide soluzioni operative e gestionali, utilizzando strutture organizzative e strumenti giuridici tipici del settore privatistico, pur con una forte incidenza di presenza pubblica" (34).

Per la prima volta, la problematica "accoglienza" veniva così esplicitamente disaggregata, mettendo in evidenza i due distinti livelli operativi che essa comprendeva, soprattutto nelle nuove condizioni che andavano precisandosi e imponendosi all'attenzione.

Per la gestione del primo tipo di interventi, "considerato che trattasi di servizi di interesse sociale senza rilevanza imprenditoriale", gli esperti, senza prendere partito, ritenevano ugualmente applicabili due modalità operative: quella consuetudinaria della "assunzione diretta da parte degli assessorati competenti per le varie materie" o quella nuova, ai sensi della Legge 142/90, di una "istituzione con propria autonomia gestionale". Se la scelta cadeva sulla gestione diretta, appariva necessaria tuttavia una trasformazione del Servizio immigrazione esistente, al fine di permettere una programmazione trasversale degli interventi e nuove modalità di collegamento con il territorio. A questo scopo venivano riprese le proposte formulate nel progetto per l'immigrazione del 1990: la costituzione di un coordinamento immigrazione "di cui facciano parte i referenti dei vari servizi comunali (Assessorati, Quartieri), coordinato dal dirigente del Servizio immigrazione, che predispone i programmi complessivi comuni a tutto il comparto immigrazione, valuta e coordina progetti specifici dei vari servizi o più servizi interagenti e ne verifica periodicamente l'attuazione". D'altra parte, l'erogazione diretta dei servizi e l'attivazione degli interventi doveva ricadere nei "servizi territoriali (assistenti sociali dei Quartieri, operatori sociali nelle strutture di prima accoglienza, servizi previsti per l'assistenza agli adulti, ecc), con il coordinamento di un referente centrale presso il Servizio immigrazione, che ne programmerà la durata, ne verificherà i contenuti e ne controllerà i risultati".

Nel caso si considerasse invece più opportuna la creazione di un'istituzione ad hoc, si auspicava, "considerata la complessità degli interventi e l'incidenza che detti interventi possono determinare sulla politica cittadina, che vi fossero maggiori

forme di vigilanza (esercitata dalla Giunta) su tutta la attività dell'istituzione ed in particolare sembrerebbe assai proficuo un costante rapporto informativo con la Commissione consigliare competente".

Ma la questione centrale che aveva impegnato la Commissione di esperti, la stessa che aveva dato luogo all'Istruttoria di due anni prima, era il passaggio alle politiche di seconda accoglienza, che significavano soprattutto l'accesso all'abitazione. Su questo problema gli esperti sostennero l'ipotesi che la costituzione di una o più società miste pubblico-private risultasse l'opzione più "funzionale ed idonea per poter occuparsi della progettazione, realizzazione e gestione di alloggi nuovi o recuperati, potendo la SPA per sua natura porsi come impresa sul 'mercato' delle abitazioni e nel settore dell'edilizia privata, individuando con una organizzazione più snella e con minori vincoli burocratici le migliori e più vantaggiose risposte e soluzioni" (35). L'oggetto sociale di questa società per azioni era "costruire numerosi piccoli insediamenti residenziali, di qualità accettabile, per immigrati e fasce deboli della popolazione autoctona". A tal fine, la partecipazione dell'Ente pubblico doveva essere assicurata con il conferimento in natura di immobili ed era anche opportuno che questa partecipazione fosse "maggioritaria, onde consentire un controllo effettivo sulla gestione operativa della società" (36).

L'altro argomento affrontato dagli esperti fu la ricerca di una soluzione al problema di coniugare la solvibilità dell'utente con la garanzia della SPA, evitando però i rischi di coazione insiti nel precedente progetto di agenzia raccomandato nelle conclusioni dell'IPS (37). Gli esperti del lavoro proposero in quell'occasione un sistema di riscossione alla fonte attuato direttamente dagli istituti previdenziali, modalità innovativa che avrebbe potuto consentire la cessione di altre forme di salario differito o accantonato, oltre il canone di affitto, in modo tale da costituire una specie di "forma previdenziale integrativa" da utilizzare nei periodi di disoccupazione, oppure come forma di risparmio in

vista del rientro o acquisto della casa. Ciò avrebbe permesso, in aggiunta, un risparmio fiscale e contributivo (38).

Inoltre, nei contributi della Commissione di esperti si raccomandava il coinvolgimento delle associazioni degli immigrati e delle organizzazioni sindacali nella futura spa e si ribadiva la necessità di creare un "Forum di rappresentanza" delle associazioni e una consulta cittadina per l'immigrazione.

6. La svolta del 1993: la ricerca di altre strade

Il quadro tracciato nei paragrafi precedenti testimonia della ricchezza del biennio 1991-92 dal punto di vista delle elaborazioni e delle proposte, molte innovative, orientate a superare un sistema di prima accoglienza per lavoratori singoli che impegnava esclusivamente risorse dell'amministrazione. Il paradosso già segnalato è che, mentre si discutevano e si valutavano in sede locale e regionale altri indirizzi che promettevano il coinvolgimento attivo in quella direzione dell'imprenditoria e del terzo settore, l'amministrazione doveva ormai far fronte al crescere della nuova priorità rappresentata dall'emergenza abitativa riguardante i nuclei familiari.

Nel corso degli anni 1991 e 1992, il fenomeno delle occupazioni abusive era cresciuto, generando timori che trovavano eco nella stampa cittadina. All'occupazione di locali in via Gobetti da parte di famiglie magrebine, seguivano quelle di uno stabile prefabbricato degli IACP di via San Donato (destinato alla demolizione), di un palazzo a Rastignano, e altre minori. In poco tempo il Servizio immigrazione si trovò a dover dare una qualche risposta a 97 nuclei, composti da 159 adulti e 104 minori (dato del luglio 1992).

Il problema presentava qualche complessità: da un lato, era evidente che la pressione così esercitata non più da singoli ma da famiglie (anche numerose, con presenza di minori) ne evidenziava il carattere sociale in senso globale, ovvero non più

connesso univocamente alla definizione degli immigrati come mera forza lavoro; dall'altro, rendeva meno sostenibile la via delle soluzioni "speciali" (tipo centri di accoglienza più o meno temporanei), essendo la presenza di tale nuclei indice probabile di progetti migratori di non breve durata, ed essendo dunque la domanda di casa da essi espressa non riducibile alla ricerca di posti letto. Inoltre non si poteva trascurare il rischio che tentativi di risposta, sia pure provvisoria, in termini di centri di accoglienza innescassero meccanismi conflittuali tra i nuovi arrivati e i residenti di più vecchia data che avrebbero potuto vederli come concorrenti.

L'intervento dell'amministrazione è stato in conseguenza un *barcamenarsi* "al fine di ristabilire le condizioni di legalità, ricercando, in collaborazione con le forze dell'ordine e in accordo con le organizzazioni sindacali CGIL-CISL-UIL, laddove è stato possibile, soluzioni alternative che comunque non risultassero 'premi' per coloro che abusivamente avevano occupato edifici, ma che rientrassero comunque nell'ambito dei percorsi di accoglienza" (39).

L'arrivo crescente di nuclei familiari scardinava dunque anche il progettato rilancio del modello bolognese di prima accoglienza, che avrebbe dovuto aver inizio nel 1992 con la predisposizione di un percorso alloggiativo per 1.500 utenti attraverso il passaggio tra le diverse strutture, permettendo di rimandare al 1994 – in attesa che fossero approntate altre soluzioni – la fine delle condizioni di assistenza. Sebbene la complessità dei problemi cominciasse ad essere evidente a molti, il compito di individuare una via di uscita da questa impasse fu una volta di più lasciato al Servizio immigrazione: conseguenza, la risposta immediata non poté essere altra che quella "speciale" della prima accoglienza. Nacquero allora le "strutture di accoglienza per famiglie": si sistemarono alla meglio nuovi spazi provvisori e una parte degli stabili di via Stalingrado, già in ristrutturazione come futuri residence del programmato percorso alloggiativo, dovettero invece essere destinati immediata-

mente alla nuova utenza, costringendo contemporaneamente a moltiplicare ancora i discussi prefabbricati per singoli (nuovo insediamento di via Terracini).

Le spese di gestione delle strutture, che erano state di 2,5 miliardi nel 1991, crebbero a 2 miliardi nel solo primo semestre del 1992, su un totale di 3 miliardi complessivi di spese correnti per ciascuno dei due anni. Una delle strade tentate per arginare tale levitazione della spesa a carico dell'Amministrazione è stata la privatizzazione del servizio tramite l'affidamento ad una sola impresa della concessione per la gestione delle strutture. Nell'ottica dell'amministrazione, il Servizio immigrazione avrebbe potuto così finalmente dedicarsi al suo compito originario di facilitare l'integrazione, impegno disatteso a causa delle risorse materiali e umane che il problema abitativo aveva assorbito (40). Ma quel tentativo si rivelò infruttuoso (41).

L'altra strada proposta fu quella delle "strutture di comunità", che partiva dal presupposto che in alcuni centri – quelli nati da occupazioni di collettivi di immigrati organizzati e caratterizzati da forti vincoli di solidarietà interna, come i senegalesi e i pakistani – fosse possibile innescare forme di autogestione con il supporto dei quartieri (42).

La situazione era ai limiti della tenuta quando, agli inizi del 1993, si insediò la nuova Giunta guidata dal sindaco Walter Vitali. Le condizioni occupazionali erano intanto sensibilmente cambiate e la sfavorevole congiuntura economica coinvolgeva più duramente i lavoratori stranieri. Si profilava una nuova emergenza: centinaia di profughi, di famiglie che fuggivano dagli scontri in corso nell'ex Jugoslavia, costruivano baraccoli sul lungo Reno. La stessa amministrazione che pochi anni prima aveva creato più posti letto per stranieri di qualsiasi altra città italiana, tardò a reagire, lasciando i primi interventi nelle mani del volontariato e attendendo, per muoversi, disposizioni e finanziamenti nazionali (43).

Una innovazione di rilievo introdotta dalla nuova Giunta fu l'accorpamento delle aree di intervento degli Assessorati alle

politiche sanitarie e sociali. Il nuovo Assessorato, che manteneva la delega all'immigrazione, introdurrà una nuova impostazione a partire dal riconoscimento del fallimento del sistema di accoglienza sino allora praticato, postulando la necessità di una svolta. Svolta che sarà segnata, dal punto di vista dell'indirizzo, dalla ricerca di forme concertate e partecipate nella programmazione delle politiche.

Il 1993 venne dedicato all'elaborazione di questa trasformazione, che verrà disegnata nella versione finale del «documento programmatico» della Giunta comunale del mese di ottobre (44). Tale documento sarà successivamente presentato al Consiglio comunale, dopo un'ampia fase di consultazioni con la Commissione consigliare sanità e sicurezza sociale, con la conferenza dei presidenti dei Quartieri, coi rappresentanti dei centri di accoglienza, con le associazioni di stranieri e con volontariato, privato sociale e organizzazioni sindacali.

Le radici di questo cambiamento di rotta erano da individuare in una situazione giudicata di sconfitta, che aveva indotto al Servizio immigrazione a dichiarare l'intero anno 1993 come una fase di stallo e transizione verso nuovi orientamenti. Il quadro che emerge dagli elaborati preparatori al Documento Programmatico di ottobre, tracciato dal responsabile alla guida del Servizio tra gli anni 1990 e 1993, risulta quanto meno desolante:

“Per affrontare la attuale situazione occorre conoscere la storia del fenomeno immigrazione a Bologna e per far questo può essere utile esaminare le diverse proposte di intervento e i relativi stati di attuazione che l'Amministrazione comunale ha prodotto negli anni trascorsi ad iniziare dal primo progetto Bartolini del 1989, passando dai diversi progetti di accoglienza Moruzzi negli anni 90 e 91, terminando con il documento presentato da Fiorenza nel 1992.

Tutti questi progetti, pur avendo all'interno delle indicazioni di particolare rilevanza programmatica per quanto concerne l'insieme delle potenzialità che l'Amministrazione poteva e doveva porre in essere per rispondere alla complessità del problema, rispetto ai per-

corsi di uscita dalla prima accoglienza abitativa, hanno presentato un errore di fondo nella loro stessa formulazione progettuale: vi era infatti la certezza (o la speranza!) che la problematica abitativa si sarebbe potuta affrontare in diverse fasi temporali con soluzioni temporanee, nell'intento di predisporre reali momenti di integrazione nel tessuto cittadino al termine di un periodo determinato di prima accoglienza" (45).

Il sistema di accoglienza che è risultato da quegli interventi si è invece sempre più caratterizzato – avvertiva il funzionario – come un sistema chiuso, con gli ospiti insediati da 2 o 3 anni (senza nessuna ipotesi realistica di uscita) in strutture che “per la configurazione fisica degli immobili e dei servizi interni erano state predisposte solo ed unicamente per rispondere ad esigenze temporanee, non definitive e comunque non stabili”. La scelta “di centri di grosse aggregazioni”, allora “forse opportuna ed indispensabile”, – continuava – non può più reggere ed “è ai limiti della tenuta”. Il documento preparatorio assumeva così, in alcuni passaggi, i toni di una vera e propria denuncia: se nei centri erano presenti 1.212 persone con una capienza reale di 815 era perché l'Amministrazione “non risponde in modo corretto, sovraffolla le strutture rispetto agli standard previsti dal Servizio di igiene pubblica, utilizza edifici non agibili, mantiene in essere situazioni (Stalingrado e Rimesse) che non assicurano neppure i minimi standard di vivibilità”. A ciò si aggiungeva che “la scelta di ridurre (per evidenti motivi economici) la presenza degli operatori addetti alla portineria (...) ha determinato una situazione di particolare difficoltà per gli utenti stessi”.

Il fallimento della licitazione privata per la “concessione” aveva fatto sfiorare le previsioni economiche per il 1993 e “va da sé che gli altri settori di intervento, che avrebbero certamente qualificato in maniera assai diversa l'attività del Servizio, sono stati pressoché abbandonati o comunque svolti solo episodicamente”. Occorreva “sinceramente dire” – valutava ancora il funzionario – “che sono risultate assolutamente impraticabili,

almeno sul piano operativo, le indicazioni emerse dalla Istruttoria Pubblica Speciale del 1991, né si vede come si possa porre in essere quanto scaturito, e non ancora portato all'attenzione del Consiglio comunale, dalla Commissione di esperti appositamente nominata dalla Giunta municipale nel 1992."

L'unica conclusione possibile era di attuare "una fase di 'assoluta transizione' (almeno fino alla fine dell'anno 1993)" che significava, per ciò che riguardava gli utenti, non praticare "nessun allontanamento dai centri per decorrenza dei termini di accoglienza" e per ciò che riguardava il Servizio un "contenimento delle spese nell'ambito dello stanziamento previsto". "La gestione transitoria, solo per sei mesi fino al 31-12-93, dovrà essere improntata al fornire solo ed unicamente servizi minimali quali la portineria e la custodia, in attesa di attivare, nei tempi più rapidi possibili, forme di autogestione, almeno per quei centri dove tale ipotesi pare praticabile", Invece, "per i nuclei familiari alloggiati presso le diverse strutture (...) si ritiene che i rapporti debbano essere, rispetto alle forme contrattuali e gestionali, totalmente a carico dei settori Patrimonio e Ufficio casa dell'Amministrazione comunale".

A partire dalle esperienze dei centri di comunità, nel corso del '93 si è dunque tentato di avviare percorsi di autogestione in alcuni dei centri che ospitavano utenti nella quasi totalità maghrebini. Ma ciò ha suscitato altre polemiche, incontrando forti resistenze da parte dei diretti interessati, che percepivano il nuovo orientamento come un abbandono da parte dell'amministrazione (46).

La creazione di strutture di prima accoglienza per nuclei familiari era considerata dallo stesso Ufficio responsabile della gestione come una vera e propria anomalia, il che ha determinato il protrarsi per un lungo tempo di una situazione di impasse e di non definizione contrattuale del titolo dell'assegnazione. Lo sforzo bolognese di creazione di posti di prima accoglienza poteva apparire per il passato giustificata – come si è più volte ripetuto – dalla composizione dei flussi che avevano determina-

to l'emergenza del 1989-90 (composti in prevalenza da singoli maschi). Esso però di fatto rischiava di implicare una rinuncia ad intervenire tempestivamente sul sistema dell'edilizia sociale, indirettamente discriminante per gli immigrati. Tra il 1990 e il 1994 - secondo i dati dell'Ufficio casa del Comune - soltanto 32 nuclei non comunitari hanno avuto assegnazioni di alloggi popolari (47). Il nuovo carattere dei flussi evidenziava l'urgenza di "sciogliere il nodo politico" rappresentato, come segnalava lo stesso assessore, da meccanismi istituzionali che di fatto avevano agito come esclusione "per non avere impatto sulla cittadinanza" (48).

La rottura con il passato che il documento programmatico di ottobre 1993 volle a tal proposito rappresentare si condensa in due idee-forza presentate come fortemente interconnesse: la partecipazione e la rappresentanza degli immigrati da un lato, e l'assunzione di un approccio globale e metropolitano nelle politiche dell'immigrazione, dall'altro.

Rispetto al primo obiettivo, si imponeva il passaggio da una percezione dell'immigrato come oggetto di controllo sociale o di assistenza ad una definizione dello stesso come soggetto delle trasformazioni; in altri termini, il passaggio da una politica custodialistica e assistenziale ad una promozionale e concertativa (49).

Per raggiungere questo scopo, segnalava il documento:

"È necessario valorizzare e sostenere adeguatamente le capacità di autorganizzazione degli stessi lavoratori extracomunitari, favorendo il nascere e il consolidarsi di forme associative anche di livello imprenditoriale. Solo attraverso un percorso di crescita, di responsabilizzazione e di crescente autonomia che interessi le comunità di extracomunitari presenti nel nostro territorio, è possibile rifondare il rapporto tra questi e l'Ente locale. Uscendo quindi da una modalità assistenziale e di tutela, ed inaugurando un percorso di partecipazione e corresponsabilizzazione fondato sul riconoscimento dei reciproci diritti e doveri."

Il sostegno alla partecipazione era concepito come una serie di azioni che andavano dall'autogestione delle strutture di accoglienza allo sviluppo della rappresentanza politica delle comunità immigrate. Nel documento venivano significativamente lasciate cadere le precedenti proposte di creazione di una Consulta cittadina, per aprire la strada alla elezione di un consigliere aggiunto al Consiglio comunale cittadino, strada che sarà successivamente riproposta dall'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione ma che non ha trovato, a tutt'oggi, realizzazione definitiva (50).

Il secondo obiettivo fondamentale delle nuove politiche scaturiva dai lavori dell'Istruttoria e della Commissione di esperti: esso si concreterà con la creazione dell'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (ISI), definitivamente varata, sotto il profilo formale, nel novembre 1996 con l'approvazione a maggioranza del regolamento in Consiglio comunale, ma in realtà già attiva, come organismo, dalla primavera precedente.

La scelta di costituire un'istituzione, secondo quanto previsto dalla L. 142/90 – avevano chiarito gli esperti – non avrebbe risolto il problema della compartecipazione con il privato per la soluzione del problema casa, ma avrebbe potuto dotare il pubblico di quella dose di flessibilità che la maggiore autonomia gestionale doveva assicurare:

“Nell'ambito del ventaglio delle possibilità di strumenti gestionali che l'Amministrazione comunale potrebbe porre in essere al fine di assicurare l'erogazione dei diversi servizi necessari all'integrazione degli immigrati extracomunitari presenti nel territorio (dalla conduzione diretta con gestione in economia all'affidamento mediante una o più concessioni), la soluzione più rispondente risulta essere quella dell'istituzione, struttura giuridica deputata alla gestione dei servizi sociali senza finalità imprenditoriale, che si pone quale mediazione tra le due tendenze sopracitate, in quanto pur mantenendo in capo all'Amministrazione comunale le scelte politiche di fondo e gli strumenti di controllo adeguato, assicura quella agibilità e flessibilità necessaria per poter operare sia all'esterno, con le altre strutture poli-

tiche e private coinvolte, che all'interno, rispetto alla dinamica organizzativa ed alla diversa progressione in qualità e in quantità dei servizi da attivare in funzione dell'andamento dei futuri flussi migratori e degli eventuali corrispondenti interventi legislativi che dovessero verificarsi a livello nazionale e regionale" (51).

L'altro elemento giudicato qualificante della scelta era l'intento esplicito di dotarsi di uno strumento in grado di programmare interventi in un'ottica metropolitana. L'istituzione, in altri termini, avrebbe dovuto servire a superare quello che era un grande problema delle città capoluogo: la solitudine a fronte del problema dell'accoglienza.

"È assolutamente inaccettabile il perdurare di una quasi totale assenza di politiche per l'immigrazione a livello nazionale. L'immigrazione rappresenta una di quelle problematiche che non possono essere affrontate in chiave municipalistica. È e deve essere una questione sulla quale agire con interventi a livello metropolitano: in questa dimensione vanno affrontate in particolare le politiche per l'alloggio, per l'accesso al lavoro, per la formazione professionale. Questo documento prevede che fin da ora – e sia pur in assenza dell'Autorità metropolitana come istituzione – si dovrà comunque operare per un pieno coinvolgimento dei diversi Comuni della Provincia di Bologna per l'individuazione della realizzazione degli interventi da attivare nell'ottica della sua prossima costituzione" (52).

La creazione di una spa per la soluzione al problema della seconda accoglienza veniva rimandata ad una fase successiva alla costituzione dell'istituzione. La questione tuttavia veniva esaminata e si riteneva più agevole "la possibilità di costituire più società (per nuclei abitativi) e non necessariamente per azioni (e se così fosse, senza che il Comune debba parteciparvi in posizione maggioritaria)." Al posto della grande spa, un'altra ipotesi comincia a farsi strada – quella del leasing immobiliare e del project financing – definita come "un percorso che consenta agli Enti pubblici territoriali conferitivi dei terreni ritornare in proprietà e possesso degli immobili ivi costruiti non

appena la singola società abbia visto remunerato il capitale impegnato" (53).

Rimaneva tuttavia estremamente urgente prendere provvedimenti appropriati per ciò che riguardava gli utenti dei centri di accoglienza della città. Si doveva finalmente dar avvio al progressivo smantellamento delle strutture, ripristinare una prima accoglienza in senso proprio, ridotta a 300 posti, e sviluppare nel breve e medio termine progetti che consentissero di ridurre a pochi mesi la collocazione dei nuovi venuti in tali strutture e di accelerare il passaggio degli utenti alla seconda accoglienza. Nell'attesa, la sensibilizzazione verso l'autogestione sembrava costituire l'opzione più economica e più coerente con i nuovi orientamenti partecipativi (54).

Ma gli utenti ormai lungo degenti dei centri costituivano un'eredità pesante, a tal punto di far apparire poco realistica qualsiasi soluzione che non mirasse in primo luogo a risolvere le urgenze dell'Amministrazione stessa.

Così, dei tre progetti in cantiere che promettevano una uscita dei centri per 500 immigrati, solo uno è stato portato a termine: la ristrutturazione di un secondo stabile di via Stalingrado per ospitare 70 utenti scelti dalle strutture dei singoli. A futura memoria, gli altri due interventi prospettati riguardavano: a) un terreno di proprietà comunale al confine del comune di Castenaso (via Caselle): i tecnici dell'Assessorato hanno riflettuto a lungo per procedere alla prima esperienza di leasing immobiliare, nella modalità di un bando di concessione per costruzione e gestione rivolto alle imprese disponibili a costruire altri 250 posti per dare una seconda spinta all'uscita dei centri; b) un progetto degli Iacp su terreni del comune di Castelmaggiore, presentato al bando pilota regionale: altri 160 posti che avrebbero potuto costruirsi ma a condizioni di estrema onerosità per l'Amministrazione, costretta ad assumersi tutti i rischi dell'operazione (55).

I progetti non piacevano, soprattutto perchè ripetevano l'errore della creazione di grandi insediamenti. Lo riconosceva lo

stesso assessore davanti ai presidenti dei quartieri, sostenendo però – nella medesima occasione – che le condizioni abitative a Bologna imponevano quella scelta ed era “necessario arrivare al più presto a chiudere alcuni centri di prima accoglienza” (56).

Quanto alle risposte da dare alla domanda crescente originata dalle famiglie, si sosteneva l’urgenza di riconsiderare la questione dell’edilizia residenziale pubblica: o mediante “una revisione degli elementi e dei requisiti occorrenti alla stesura della graduatoria di assegnazione” o tramite “specifiche riserve di posti”. I cambiamenti in tale materia arriveranno nel bando del 1995, seguendo la scia della prima delle ipotesi.

La legge regionale 13/95, che modifica la precedente normativa del 1984, puntualizza meglio alcuni diritti degli stranieri per concorrere ai bandi, chiarendo che può richiedere l’assegnazione “il cittadino di Stato non aderente alla Unione Europea, residente in Italia, iscritto nelle liste degli uffici provinciali del lavoro, o che svolga in Italia una attività lavorativa debitamente autorizzata”. Gli immigrati extracomunitari vengono espressamente inclusi nella riserva di alloggi per particolari categorie di emergenza abitativa (riserva del 15% - art. 18); a ciò si aggiunge e un’altra trasformazione molto significativa: l’estensione del concetto di “abitazione impropria” – valutata con il massimo punteggio – alla sistemazione per almeno due anni “in spazi procurati a titolo precario dall’assistenza pubblica o dalle cooperative sociali iscritte nell’apposito albo regionale”. Successivamente, una decisione della Giunta comunale di Bologna (delibera del 9/2/96) compie un ulteriore passo per favorire il ricongiungimento familiare di chi è in Italia da solo: si precisa che la definizione di nucleo familiare va interpretata in senso estensivo, cioè tenendo conto del numero dei componenti anche qualora non sussista convivenza con il richiedente ed essi risiedano ancora nel paese di origine.

Le due ultime modifiche favoriranno nella pratica il segmento degli immigrati residenti nei centri comunali, siano singoli o famiglie – come rivela l’analisi dei dati forniti

dall'Ufficio casa – a discapito di altre condizioni di disagio abitativo (ad esempio quella di chi vive sul luogo di lavoro) (57).

Il nuovo bando introduceva senz'altro degli elementi fortemente innovativi, come era successo altre volte con la politica sull'immigrazione bolognese. Aveva però il limite, anche questo ricorrente, dell'autoreferenzialismo nella scelta della priorità. È vero infatti, che le nuove disposizioni hanno superato i contenuti indirettamente discriminatori della vecchia normativa (in pratica soltanto gli sfrattati, in precedenza, avevano possibilità di accedere alle assegnazioni); ma contestualmente hanno introdotto una discriminante, questa volta positiva, a favore degli ospiti delle strutture di accoglienza, che negli anni successivi avrà anche un effetto indiretto non previsto: alimentare l'idea che le occupazioni pagano.

7. L'esperienza dell'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (ISI)

Il lungo percorso di elaborazione istituzionale si conclude nell'aprile 1996 con la nomina, da parte del sindaco, degli organi di governo dell'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione e con la sua formale attivazione nel mese di ottobre (58). Un anno prima il Consiglio comunale aveva approvato il regolamento della nuova struttura e le linee di indirizzo che dovevano orientare il suo intervento; inoltre, era stato firmato un protocollo di intesa con le organizzazioni sindacali che stabiliva le modalità per la partecipazione di queste nella definizione di obiettivi e organizzazione dell'istituzione (59).

La creazione di un'istituzione – si diceva nel gennaio 1995 in occasione dell'approvazione del regolamento – con i dovuti distinguo, “corrisponde alla trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali od in società per azioni. Ed in tal senso, essa va quindi inquadrata nel contesto del programma del sindaco Vitali, che è diretto a ricercare tutte le condizioni

idonee a vedere separate le funzioni di regolazione delle linee di indirizzo e di misurazione degli investimenti (che rimangono in capo al Comune) da quelle di gestione diretta dei servizi che, ove valutato economico, efficace ed efficiente, si vogliono invece affidare a strutture od organismi che rimangono dipendenti dal Comune, ma sono altresì dotati di una specifica competenza ed autonomia operativa" (60).

In realtà, di là delle dichiarazioni più o meno ufficiali, era ancora una volta la ricerca di soluzioni per il problema abitativo che aveva consigliato questo passaggio istituzionale (61). Questo per due ragioni. In primo luogo, perché occorreva creare un organismo più agile, in grado di sperimentare e realizzare linee concrete di collaborazione con i settori non pubblici:

"... si auspica che l'attività del Consiglio di amministrazione (nel quale non potranno sedere consiglieri o assessori comunali) riesca a stabilire quei rapporti con la società civile, e soprattutto con il mondo imprenditoriale, che in molti casi potrebbero fattivamente concorrere a risolvere, anche con il sostegno dell'Amministrazione, quei problemi che non è stato ancora possibile risolvere soddisfattivamente per tutti, ad incominciare da quello della casa" (62).

In secondo luogo, perché l'impostazione di qualsiasi programma di nuove costruzioni richiedeva una disponibilità di aree edificabili rintracciabili soltanto con la collaborazione dei comuni provinciali, considerando la virtuale situazione di blocco dei piani regolatori del capoluogo.

In sostanza, è nella prospettiva metropolitana che l'ISI trovava la sua ragione amministrativa di essere: la progettata costituenda Autorità metropolitana avrebbe dovuto assicurarle il fondamento politico ed esserne l'interlocutore istituzionale privilegiato (63).

La mancata conclusione dell'accordo metropolitano ha dunque costituito un limite pesante al pieno dispiegamento delle potenzialità operative previste nel mandato affidato all'ISI (64).

La contrazione del campo d'azione che ciò nella pratica – di là dalla lettera del regolamento – ha comportato (soprattutto tenendo conto delle profonde modificazioni intervenute nella composizione dell'immigrazione e delle nuove, più complesse modalità di inserimento ad esse connesse) ha finito per tradursi in un indebolimento del ruolo propositivo dell'istituzione, dei suoi margini di autonomia e della sua legittimità nei confronti degli stessi organi comunali. Ciò è risultato particolarmente evidente per quello che concerneva la ricerca di soluzioni al problema abitativo, come ha sottolineato il Consiglio di amministrazione dell'ISI nella presentazione del piano programma per il 1999:

“... nel quadro di un problema strutturale drammatico quale quello alloggiativo, ci si è misurati con la difficoltà di portare avanti prospettive concrete e di disporre di una grande flessibilità operativa, poiché permane un contesto complessivo di resistenze, sia nel comprendere la portata e la drammaticità del problema, sia nello sperimentare innovazioni nell'applicazione della normativa vigente, anche per ciò che riguarda lo strumento 'istituzione'. A questo punto dell'esperienza, cui corrisponde un significativo consolidamento dell'istituzione nell'impianto organizzativo e strumentale (dispone di professionalità e conoscenze e può dirsi superata una fase di transizione), rimane aperta una questione di fondo circa l'identità dell'ISI: o si sperimentano e si applicano spazi di maggiore autonomia dell'istituzione, sul piano giuridico e strumentale, impegnandola ad assumere un'identità e un ruolo più definiti, oppure l'istituzione rimane di fatto, indipendentemente da qualsiasi dichiarazione di principio, inquadrata nel settore socio-sanitario, mantenendo fondamentalmente - anche nei rapporti con l'esterno e nelle percezioni che se ne hanno - le caratteristiche di servizio di un Assessorato, che la creazione dell'ISI tendeva esplicitamente a superare. Tra l'altro, vicende recenti dimostrano come sia opportuno, per il futuro, valorizzare sempre più l'aspetto metropolitano già previsto dal regolamento dell'ISI sviluppando più intensi e concreti rapporti di collaborazione dell'istituzione con le altre amministrazioni comunali dell'area bolognese” (65).

L'ISI dovrà inoltre fare i conti sin dalla nascita con altri due fattori di obiettiva debolezza, ereditati dal passato. Da una parte le sue risorse finanziarie principali non erano nulla di più del budget, da anni ridotto, che l'Assessorato trasferiva al precedente Servizio immigrazione (66). Dall'altra, il suo mandato comprendeva la gestione di strutture di prima accoglienza ormai fortemente compromesse, quanto a funzionalità, vivibilità e modelli relazionali, ma proprio per questo pesantemente condizionanti sia per ciò che riguardava gli impieghi delle risorse disponibili, sia – cosa per certi versi più grave – per ciò che riguardava la sperimentazione di soluzioni della questione abitativa più articolate e appropriate alle nuove situazioni che andavano presentandosi sul fronte dell'immigrazione.

È dunque stata, ancora una volta, la questione delle abitazioni a costituire lo scoglio più difficile nel triennio di attività dell'istituzione, di cui costituiva uno dei campi d'azione previsti come prioritari (67).

Gli obiettivi che l'ISI ha formulato al riguardo non hanno avuto la pretesa di fondare un modello per l'accoglienza abitativa, che aveva invece caratterizzato la discussione dei primi anni 90. Nell'evidente assenza di politiche di lungo respiro, le realizzazioni sono state più modeste e le azioni molte volte più vicine alle modalità operative di un'agenzia sociale che a quelle di un'amministrazione con programmi e linee di indirizzo. Nonostante ciò, si sono andati precisando anche alcuni orientamenti di fondo, che solo parzialmente sono arrivati a concretizzarsi.

Una prima linea di iniziativa, derivata dalla scelta stessa di costituzione dell'istituzione, è stata la ricerca di forme di collaborazione e partenariato con altri soggetti. Un secondo impegno è stato quello volto ad estendere, e dunque a diversificare, la base di utenza che beneficiava del servizio, con l'obiettivo di superare una situazione che per anni aveva di fatto privilegiato alcune nazionalità, fortemente maggioritarie nelle strutture di accoglienza (68). Un terzo indirizzo – desumibile dagli inter-

venti – riguarda la definizione di una tipologia residenziale transitoria che facilitasse l'accesso successivo all'edilizia residenziale pubblica, approfittando delle possibilità aperte dagli ultimi bandi per gli stranieri sistemati in alloggi provvisori.

Per quanto riguarda il primo degli obiettivi, è stato ripreso in questi anni il dialogo con il Collegio di costruttori edili e imprenditori affini della provincia di Bologna, per progettare nuove costruzioni su terreni pubblici con modalità di project financing analoghe a quelle che l'imprenditoria proponeva sin dai tempi dell'Istruttoria del 1991. L'ISI ha sostenuto tale progetto, presentandolo all'assessorato comunale competente e alla provincia, dove si è riunito un gruppo di lavoro costituito da diversi comuni, ma fino ad oggi il permanere di punti controversi nell'impostazione dei criteri tecnici finanziari ha impedito portare avanti la trattativa.

Gli aspetti economici di questi progetti costruttivi sembrano esigere la realizzazione di grandi insediamenti (250 unità abitative nell'ultimo progetto menzionato) (69). Le scelte urbanistiche che un tale intervento implica e gli aspetti sociali in gioco, per altro, sembrano giustificare qualche dubbio sulla possibilità di realizzazione di questi progetti finchè non siano compresi in un piano generale sull'abitazione che includa il complesso delle categorie escluse (70).

D'altra parte l'elaborazione del regolamento e dei criteri di ingresso e gestione della ex scuola Merlani – struttura per donne e bambini inaugurata nel 1997 – è stata un'importante occasione per lo sviluppo di una rete di collaborazione con i servizi e il volontariato. Da questa collaborazione è nato anche un "Osservatorio sulle situazioni di gravi disagio abitativo delle donne e delle famiglie immigrate", con lo scopo di monitorare le situazioni di maggior disagio e valutare le priorità di accesso alle risorse abitative reperite.

Notevoli sforzi, in questi anni di lavoro dell'ISI, sono comunque stati riservati alla ricerca di abitazioni in affitto. Nel 1996, durante la fase di avvio, si era partiti con lo studio di fat-

le
i-
gli
so
e
re
ct
in
o-
la
da
o-
to
a-
tà
a-
in
la
no
il
di
er
te
i i
he
lle
re
so
no
el
at-

tibilità del progetto "Percorso casa per lavoratori immigrati", che mirava all'intermediazione immobiliare e alla costituzione di un fondo sociale di garanzia, con la concorrenza di più soggetti, sulla strada percorsa da diverse agenzie sociali nel resto di Italia (71).

L'ipotesi del fondo sociale non è in realtà arrivata a concretarsi; nonostante ciò, l'ISI si è impegnata nella firma di contratti di locazione per immobili messi a disposizione da opere pie ed altri Enti. L'opportunità concessa agli Enti locali, di realizzare contratti ad uso transitorio ridotti a due anni, ha inoltre aperto la possibilità per il reperimento di abitazioni dai privati. Seguendo l'esperienza di collaborazione con le associazioni di proprietari immobiliari realizzata da diversi comuni della provincia per la sistemazione provvisoria di famiglie sfrattate in attesa di assegnazione dell'ERP, l'ISI ha firmato una convenzione con l'UPPI (Unione piccoli proprietari immobiliari della provincia di Bologna) per promuovere l'iniziativa tra gli associati (72).

Questo sia pur relativo allargamento delle risorse abitative a disposizione ha consentito la riduzione del numero di posti di prima accoglienza offerti ai singoli, incrementando invece i trasferimenti in convivenze di piccoli gruppi in appartamenti, soluzione che si è rilevata decisamente preferibile anche sotto il profilo relazionale, oltre che più appropriata al fine di facilitare percorsi di inserimento "fisiologico" nel tessuto cittadino. Con questa strategia è stato ridotto l'affollamento del centro di accoglienza collocato nell'edificio dell'ex scuola Certani e nell'aprile 1997 è stato possibile chiudere il centro Collodi, ed iniziare la ristrutturazione al fine di realizzare piccoli appartamenti per famiglie e donne con minori.

Va a questo punto ricordato che nel biennio 1997-1998 un cambio di rotta nella normativa ERP ha permesso, per la prima volta, l'ingresso di un numero consistente di nuclei stranieri nelle case popolari. Si è trattato soprattutto di famiglie numerose monoreddito, anche di recente ricongiungimento, che vengo-

no a colmare l'offerta di una specifica tipologia di abitazioni che non trova riscontro nei cambiamenti della struttura demografica dei residenti autoctoni (73).

La mobilità così generatasi nelle strutture comunali di accoglienza e i nuovi contratti per appartamenti stipulati dall'ISI hanno consentito una parziale risposta all'emergenza abitativa di altre fasce di immigrati. In particolare si è incrementata l'utenza di nuclei familiari ed ha iniziato a farsi visibile la presenza di altre nazionalità oltre quella marocchina, che costituiva la maggioranza assoluta dei beneficiari del servizio. Nel 1995, prima dell'insediamento dell'ISI, l'utenza del servizio alloggio comprendeva 643 singoli (567 in strutture di accoglienza e il resto in appartamenti) e 251 persone in famiglia (l'85% di nazionalità marocchina), per un totale di 894 utenti. L'ultimo dato, al giugno 1999, non rivela sostanziali variazioni nel numero complessivo degli ospiti (905) ma evidenzia una diversa distribuzione degli stessi. Sono calati gli utenti singoli dei centri di accoglienza (410) a fronte di una crescita negli appartamenti (117). Nelle abitazioni per famiglie risiedono 357 persone (71% marocchini, 6% tunisini, 4% cinesi, 3% dell'ex Jugoslavia, 2% indiani e bengalesi), senza contare le donne e bambini ospitati nella specifica struttura dell'ex scuola Merlani.

La forte pressione della domanda e la complessità sociale rispecchiata dalla marcata eterogeneità delle situazioni che si presentano agli operatori sono per altro ancora lontane dall'essere soddisfatte dal lentissimo incremento della disponibilità di risorse. Nel 1998 è stata costituita una Commissione casa dell'ISI, e il Consiglio d'amministrazione ha approvato regolamenti che riformulano i criteri di accesso per le diverse tipologie abitative in dotazione. Per ciò che riguarda i vecchi centri per uomini singoli, il nuovo regolamento mira ad una riduzione del numero di posti e al ripristino di condizioni di reale prima accoglienza a termine, rivolta prioritariamente a disoccupati e persone momentaneamente non autosufficienti, da sostenere con progetti di supporto e accompagnamento sociale. Il resto delle

risorse – fabbricati ed appartamenti sparsi sul territorio – costituiscono la rete di alloggi sociali che comprende abitazioni a prezzo di mercato e a prezzo calmierato. Le prime sono destinate a gruppi di singoli, con criteri di accesso che privilegiano l'anzianità nei centri comunali. Gli alloggi sociali a prezzo calmierato risultano invece da una ridefinizione dei vecchi centri di accoglienza per famiglie e dall'acquisizione di una serie di nuovi appartamenti, dove attualmente, in alcuni casi, nuclei familiari sono costretti alla coabitazione, quasi sempre in condizioni di forte conflittualità.

È a questo punto interessante notare come al graduale manifestarsi di segnali – sia pure ancora insufficienti rispetto al reale bisogno – di aumentata possibilità di accedere al sistema abitativo comunale (ISI-ERP), abbia corrisposto, in termini temporali, una ripresa abbastanza intensa di iniziative di occupazione abusiva che hanno oggi come protagonisti, a differenza di quelle dell'inizio del decennio, soprattutto nuclei familiari e che hanno raggiunto la massima spettacolarità alla fine del 1998, con gli avvenimenti dell'occupazione della chiesa di San Petronio nella piazza Maggiore.

Al di là del clamore sollevato da questo specifico episodio, è opportuno chiedersi se la suddetta coincidenza temporale sia semplicemente tale, oppure se sia individuabile un nesso preciso tra i due fenomeni in questione.

La risposta che sembra più attendibile, alla luce dell'esperienza di questi anni, è che un nesso certamente esiste ed è evidenziabile tenendo presenti, da un lato, i cambiamenti verificatisi in questi anni nella composizione dell'immigrazione (a cui si è più volte alluso nelle pagine precedenti), dall'altro le dinamiche assai differenti che nel decennio ormai trascorso hanno caratterizzato (in termini di opportunità, di percorsi e di sbocchi) la ricerca di lavoro e la ricerca di abitazioni da parte degli immigrati.

L'evidente e da più parti rilevata contraddizione tra la relativa facilità di trovare lavoro e l'estrema difficoltà di trovare

casa è apparsa in un primo periodo affrontabile – nella fase in cui i flussi in arrivo erano composti nella quasi totalità di singoli – con la creazione di Centri di accoglienza, sotto la pressione del rischio di veder moltiplicarsi le occupazioni abusive.

In realtà – pure essendo Bologna ancora oggi, come si è visto, il comune italiano che totalizza l'offerta più alta di posti letto di quel tipo rispetto ai residenti stranieri – il numero di persone che ne hanno usufruito è sempre stato relativamente esiguo rispetto al totale di immigrati presenti (oggi gli ospiti in centri di accoglienza sono meno del 10% del totale dei cittadini non comunitari iscritti all'anagrafe) (74). Inoltre, la scarsità d'offerta sul mercato degli affitti ha gradualmente determinato una situazione definibile come patologica: quelle che dovevano essere soluzioni di passaggio, ad elevato turn-over, si sono per molti tramutate, come si è detto, in lungodegenze, con effetti perversi sia sulla qualità della vita degli intervistati sia sui rapporti tra loro e la città, anche in termini di immagine.

“Non si vuol fare torto a nessuno, né si sottovalutano le tensioni generatesi in momenti d'emergenza del passato, affermando che una parte non secondaria delle difficoltà affrontate dall'ISI nei rapporti con gli ospiti dei Centri di Prima Accoglienza, in questi tre anni d'attività, evidenziano radici in pratiche relazionali che nel corso d'un decennio – nell'intenzione di sviluppare forme di partecipazione (è questo il caso dei tentativi palesemente falliti, di instaurare pratiche di autogestione evidentemente poco coerenti con il carattere sempre ribadito come temporaneo delle assegnazioni di posto in CPA) oppure più semplicemente nel tentativo di scongiurare nel breve periodo l'insorgere di episodi conflittuali che coinvolgessero la città – hanno spesso (per non dire di norma) rinunciato di fatto a far valere i regolamenti esistenti. Regolamenti di cui per altro si è continuato a ribadire la validità, col risultato di ingenerare tra gli ospiti un atteggiamento diffuso di deresponsabilizzazione e di indifferenza alle sollecitazioni a mettersi in regola che soltanto superficialmente (o per forme di malinteso moralismo) possono essere considerate contraddittorie con lo stato di malcontento endemico e di frustrazione protestataria che si percepisce nei CPA” (75).

In un secondo tempo è poi cambiata, con il crescere dei ricongiungimenti familiari, la composizione dell'immigrazione. Per ciò che riguarda la questione abitativa, la qualità differente di domanda che ciò ha comportato (determinata anche dalle norme che regolamentano la possibilità stessa di ottenere il ricongiungimento) ha messo in evidenza il potenziale socialmente esplosivo di una contraddizione già registrata, ma sino ad allora considerata (bene o male) "governabile": la pratica impossibilità, per le famiglie sopraggiunte, di trovare soluzioni abitative nei comuni dove il capo famiglia lavorava, o in ragionevole prossimità. Sono stati verificati, da parte di operatori dell'ISI, casi di persone i cui percorsi casa-lavoro-casa richiedono l'impiego di 2-3 ore giornaliere, con l'aggravante che le abitazioni trovate sono isolate, in condizioni disagiate, lontane dai servizi (76).

Per concludere, si è tutt'oggi in presenza di una distribuzione del tutto irrazionale delle persone e dei nuclei familiari sul territorio, con costi personali che non possono non rappresentare un terreno di tensioni e di male aggiustamento anche in termini sociali.

In tale situazione appare comprensibile – per ritornare all'interrogativo posto sopra – che qualsiasi segnale, sia pure ancora quantitativamente insufficiente, di un aprirsi di opportunità di migliore sistemazione (o che possano in prospettiva fruttare, come è il caso per ciò che riguarda le soluzioni temporanee offerte dall'ISI, un punteggio in previsione di bandi di edilizia popolare) determini movimenti di cui l'esperienza passata insegna l'efficacia, al fine di essere almeno inseriti, nella peggiore delle ipotesi, negli elenchi di domande da prendere in considerazione (77).

Il clamore sollevato dall'occupazione della basilica nel cuore della città ha comunque sollecitato le massime autorità dell'Amministrazione comunale a costituire un "gruppo di lavoro per affrontare le problematiche abitative di cittadini comunitari e non in situazione di emergenza abitativa". Le pro-

poste emerse dal gruppo, al quale, per la prima volta su queste tematiche, sono stati convocati a partecipare diversi settori dell'Amministrazione oltre l'ISI, hanno privilegiato la prospettiva di aumentare l'offerta di alloggi temporanei, nello spirito della legislazione nazionale sull'immigrazione (L. 40/98) (78).

La formulazione dell'articolo 38 della legge, infatti, sembra offrire la possibilità di fondare le basi per una seconda accoglienza per immigrati che almeno permetta di coniugare un minimo di coerenza con un livello adeguato di efficienza rispetto ai problemi, in una situazione di mancata riforma dell'edilizia sociale e della politica della casa in genere. La legge riprende, da una parte, il concetto di strutture di accoglienza, indirizzate a provvedere alle esigenze alloggiative degli stranieri non autosufficienti per un tempo strettamente necessario. Dall'altra introduce una nuova tipologia, identificata come alloggio sociale, che contempla soluzioni transitorie a prezzo calmierato, per lavoratori stranieri o italiani, "prevalentemente organizzate come pensionati", "nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva". Interventi di questo tipo, sembrano adatti a soddisfare il bisogno di posti-letto per lavoratori in trasferta e studenti, che costituiscono alcuni dei segmenti della più ampia domanda inesausta di soluzioni abitative di piccole dimensioni e prezzi accessibili per singoli e giovani coppie.

L'inclusione delle famiglie immigrate nella tipologia di alloggio sociale descritta dalla legge – tesi accreditata da un recente documento del CNEL – appare come un'interpretazione possibile della normativa (79). Il bilancio del decennio ammonisce però di essere vigilanti rispetto al rischio insito nelle soluzioni provvisorie e settoriali. Senza un'attenzione privilegiata alle distorsioni del mercato dell'affitto e senza un sostegno deciso all'edilizia sociale, le amministrazioni sono costrette ad inventare soluzioni straordinarie, risposte di emergenza che creano nuove emergenze e che alimentano ulteriormente la spirale della segregazione, assistita che l'esperienza dei centri ha incentivato in una minoranza della popolazione immigrata.

Note

1 Legge 28 febbraio 1990, n° 39. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n° 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

2 "Progetto immigrazione", presentato il 24 novembre 1989 dall'assessore alle politiche sociali Silvia Bartolini. Nella fase di consultazioni erano stati coinvolti la Conferenza dei presidenti dei quartieri, le organizzazioni sindacali e la Consulta provinciale per l'immigrazione. La consulta bolognese era costituita dagli assessori alle politiche sociali del Comune e della Provincia, dai rappresentanti delle associazioni straniere e delle organizzazioni sindacali.

3 "Progetto immigrazione", relazione dell'assessore alle politiche sociali Silvia Bartolini.

4 Va ricordato che fino all'emanazione del Testo Unico sulla disciplina dell'immigrazione (D.L. 286/98), che stabilisce una politica di programmazione dei flussi e di quote di ingresso, il legislatore aveva proceduto, a scadenza periodica, ad emettere normative per la regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio. La principale differenza tra la "sanatoria" successiva alla legge 39/90 e le due leggi di regolarizzazione (L. 943/86; D.L. 489/95) consiste nel fatto che le due ultime condizionavano la regolarizzazione al possesso di determinati requisiti (lavoro subordinato e abitazione).

5 Sul ruolo peculiare giocato dai sindacati in Italia nell'accoglienza all'immigrazione, in confronto con altre esperienze europee, si veda: Giovanni Mottura e Pietro Pinto, *Immigrazione e cambiamento sociale*, Ediesse, Roma, 1996; Pierluigi Chiesa, *Sindacato e lavoratori immigrati: il caso italiano nel contesto europeo*, tesi di laurea discussa nell'a.a. 1996-1997 presso l'Università del Sacro Cuore di Milano (di quest'ultimo lavoro si veda la sintesi compresa nel volume: *Dal lavoro alla famiglia: percorsi migratori a confronto*, L'Harmattan Italia, Torino, 1999, dedicato alle tesi di laurea vincitrici dell'edizione 1998 del premio "Luciana Sassatelli", a cura dello Osservatorio Comunale delle Immigrazioni di Bologna).

6 Dal documento "Richiesta di finanziamento regionale anno 1998 (L.R. 2/85). Progetto per la creazione di 50 posti alloggi di emergenza per immigrati stranieri da realizzarsi nella città di Bologna e zone limitrofe in convenzione con organizzazioni private dal volontariato".

7 L'Amministrazione provinciale aveva collaborato nello "smantellamento" delle baraccopoli sorti nel capoluogo, mettendo a disposizione un immobile e istituendo un capitolo di spesa per sostenere i comuni in interventi minimi di prima accoglienza. In pochi mesi erano stati allestiti 250 posti nella

provincia, che avevano aiutato a superare l'inverno.

8 Relazione dell'assessore provinciale Tiberio Rabboni, "Situazione degli immigrati extracomunitari a Bologna e provincia. Valutazione ed iniziative dell'Amministrazione provinciale", Consiglio provinciale, 28 settembre 1990.

9 Assessorato alla sanità e all'immigrazione, Assessorato alle politiche sociali, Progetto per l'immigrazione e Progetto "Bait Bologna", presentato al Consiglio comunale dell'8-10-90 dagli assessori Mauro Moruzzi e Anna Fiorenza.

10 "Nota sullo stato di attuazione del progetto Immigrazione e proposte per il completamento della prima fase di intervento". Presentato dall'assessore Mauro Moruzzi alla Giunta comunale nella seduta del 26 aprile 1991.

11 Convegno Le politiche comunali per il 91 tenutosi il 24 maggio 1991 nel Palazzo dei Notai di Bologna.

12 Atti del Convegno "Le politiche comunali per il 1991", intervento di Tiberio Rabboni, assessore alla sicurezza sociale della Provincia di Bologna. Nei comuni della provincia nell'anno 90 erano stati allestiti 550 posti letto, di cui 350 in centri comunali e il resto in convenzione con associazioni, utilizzando risorse proprie. Inoltre 12 comuni avevano presentato progetti per finanziamenti nazionali per un totale di 450 posti letto.

13 Ibidem. Intervento di Giuseppe Sciortino, Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna.

14 Ibidem. Intervento di Antonio Bria, in rappresentanza delle cooperative Nuova Sanità, Società Dolce, Metoikos, costituite in riunione temporanea di imprese per la gestione dei centri di accoglienza.

15 Ibidem. Intervento di Antonio Tosi, docente di sociologia urbana e rurale nella facoltà di Architettura Politecnico di Milano

16 Ibidem. Intervento di Mauro Moruzzi, assessore alla sanità e ai problemi delle tossicodipendenze - assessore all'immigrazione.

17 In tutti questi anni i cittadini marocchini hanno costituito la maggioranza assoluta degli utenti delle strutture, seguiti dai pakistani, senegalesi e tunisini. Soltanto nell'ultimo periodo, con la gestione dell'ISI, comincia ad esserci una presenza di famiglie di altre nazionalità.

18 Come abbiamo segnalato prima, la convocazione era stata votata su proposta di alcuni consiglieri del Gruppo Misto nella seduta del Consiglio comunale del 15 ottobre 1990, la stessa che aveva per tema centrale il dibattito del progetto "Al Bait".

19 L'Istruttoria Pubblica è uno degli istituti di partecipazione previsti dallo Statuto Comunale. L'art. 12 segnala che nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica. Sull'indicazione dell'istruttoria decide il Consiglio comunale su proposta della Giunta, di due capigruppo del Consiglio, di un Consiglio di

quartiere. L'istruttoria può essere altresì indetta quando ne facciano richiesta almeno duemila persone. L'istruttoria si svolge nella forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla Giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. Dopo la prima esperienza di Istruttoria sull'accoglienza degli immigrati (ODG. n. 106 del 15-4-91), sono state realizzate a Bologna istruttorie sui seguenti argomenti: condizione degli anziani (1992), utilizzazione dell'area ex Manifattura Tabacchi per il polo culturale di arti visive contemporanee (1995), diritti di cittadinanza dei disabili e qualità di vita (1996), infanzia e politiche giovanili (ambidue nel 1998).

20 Avviso pubblico di convocazione all'Istruttoria Pubblica Speciale sull'accoglienza degli immigrati extracomunitari, firmato dal sindaco Renzo Imbeni.

21 "Relazione di Paolo Marcheselli, presidente della Commissione affari Generali ed Istituzionali, in merito ai lavori ed alla conclusione degli stessi relativi all'Istruttoria Pubblica sul problema dell'accoglienza degli immigrati extracomunitari".

22 Enrico Petazzoni, "Progetto d'intervento alloggio temporaneo e formazione di base di lavoratori dipendenti immigrati", maggio 1990.

23 La presenza in aula dell'imprenditoria privata è stata anche un'occasione per denunciare il problema delle aree edificabili nella città. Per l'Associazione di Piccole e Medie Industrie della Provincia di Bologna (API), il primo e principale obiettivo doveva essere "quello - attraverso un ampliamento dell'offerta di aree in Piano da parte delle Amministrazioni locali, e in un'ottica di Area metropolitana - di spezzare l'ingranaggio 'prezzi delle aree-costi delle case-offerta esigua', che crea distorsioni sul mercato immobiliare e dissuade anche quegli imprenditori disposti eventualmente ad investire in alloggi per i dipendenti". La proposta dell'associazione di categoria andava nel senso di aumentare l'indice di edificabilità dei terreni delle aziende stesse, senza penalizzare le possibilità di ampliamenti, per costruirvi foresterie o singoli prefabbricati di emergenza per i propri dipendenti, con quote di extracomunitari non superiori al 20%. Anche in quest'ipotesi - com'è evidente - la figura dell'immigrato di riferimento era il lavoratore singolo la cui presenza era concepita, ai fini del progetto specifico, come temporanea.

24 Documentazione interna al Servizio immigrazione: "Bozza di intervento elaborato per la seduta del Consiglio comunale del 21 settembre 1991".

25 "Dalla prima accoglienza ad un politica degli alloggi per gli immigrati ed altre utenze". Proposta avanzata dall'assessore Tiberio Rabboni nella riunione dei sindaci dei comuni della provincia del 17 luglio 1991.

26 Metoikos è stata la prima cooperativa di immigrati non comunitari creata in Italia, finalizzata ad interventi ed elaborazioni in materia di politiche e servizi sociali. Nata nel luglio 1990, grazie alle possibilità aperte dalla L

39/90, era diretta in quegli anni da alcuni professionisti argentini e africani residenti da tempo a Bologna. Il progetto "Ca' Bo", elaborato dal sociologo Miguel Angel García e dall'architetto Marcelo Gizzarelli, era ispirato nella filosofia dell'auto-aiuto applicata ai progetti della cooperazione allo sviluppo.

27 Intervento di Hamid Bichri del Movimento per i diritti degli immigrati e di Andrea Giunchi per l'associazione multiethnica Pangea. La gestione dei centri includeva infatti la convenzione con servizi di guardie giurate, che sono state in ripetute occasioni denunciate per illeciti nello svolgimento dei loro compiti e per il trattamento riservato agli ospiti. Questa ed altre questioni relative agli appalti con le cooperative acquisteranno grande rilievo di cronaca, anche con risvolti giudiziari, e porteranno l'assessore alla sanità, alla fine dell'anno 1991, a cedere la delega all'immigrazione, che sarà assunta dall'assessore alle politiche sociali.

28 Nel convegno venne tra l'altro presentata la ricerca a cura di Anna di Lellio "Proposte istituzionali di tre comuni europei al problema delle abitazioni per cittadini immigrati", promossa dall'Assessorato bolognese alle politiche sociali.

29 Per la città di Bologna si ipotizzavano 500 nuovi contratti all'anno. Si proponeva la gestione di questi contratti tramite un comitato composto da rappresentanti dell'Amministrazione comunale, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni degli immigrati. In quella riunione si proponeva anche dare vita ad una "Associazione delle città italiane per la prima accoglienza". Cfr: "Convegno internazionale immigrati e città multiculturale: il caso italiano al confronto con l'esperienza europea", Bologna, settembre 1991.

30 Come strumento operativo più idoneo per affrontare i problemi di legislazione connessi all'assegnazione delle unità abitative, si invitava a costituire società consortili di tipo cooperativo, che assicurassero la progettualità e la gestione economica e finanziaria degli interventi, con la partecipazione di cooperative, imprese, Enti pubblici, sindacati, datori di lavoro, ecc.

31 I progetti di Metoikos per i comuni di Calderara di Reno (ricupero dell'ex scuola di Sacerno) e Bentivoglio (ex scuola di Santa Maria in Duno) sono stati oggetto di una presentazione in una pubblicazione specializzata. Si veda: Glauco Gresieri, "Existenz Maximum/Residenze per immigrati", in *Parametro. Rivista Internazionale di Architettura e Urbanistica*, n° 204, settembre - ottobre 1994, p. 82-93.

32 Si veda l'intervento di Rino Scaglione, presidente ARCA, negli Atti del convegno "La Casa, le case, le cause, il caso, il caos, la Chiesa", 28 maggio 1996, Centro Fraternità San Petronio di Bologna, *Quaderno n° 6*, Delegazione regionale Caritas Emilia Romagna.

33 Deliberazione della Giunta municipale n° 3025 del 24-7-92. Partecipano alla Commissione gli assessori alle politiche sociali e agli affari istituzionali, il segretario generale del Comune, nonché esperti nel campo del

diritto amministrativo (Luciano Vandelli), diritto civile societario (Massimo Franzoni), diritto del lavoro (Valerio Cerritelli), economia (Enrico Petazzoni), sociologia del lavoro (Vittorio Capecchi), sociologia urbana (Carlos Barbè), sociologia delle comunicazioni (Maria Rescigno).

34 "Rapporto della Commissione di esperti per l'individuazione e specificazione dello strumento operativo più funzionale ed idoneo alla realizzazione del compito che l'avvio della seconda fase di accoglienza per immigrati comporta", gennaio 1993, *Introduzione*.

35 Ibidem. *Introduzione*.

36 Ibidem. Relazione di Massimo Franzoni (esperto in diritto civile societario).

37 Come si è visto da più parte viene espresso il timore sulla solvenza degli immigrati per pagare i canoni di affitto. L'assessore Moruzzi, nel convegno Immigrati e città multiculturale: il caso italiano al confronto con l'esperienza europea del mese di settembre 1991, elencava quattro problemi in rapporto all'immigrazione: c'è lavoro ma non c'è lavoro per tutti - molti non hanno un minimo di qualificazione professionale - le poche case in affitto non vengono affittate agli immigrati perché i proprietari non si sentono garantiti e in generale i primi non sono disposti a pagare affitti elevati anche quando percepiscono una normale retribuzione - non pochi immigrati scelgono la semi-clandestinità e le attività illecite. In realtà, nei primi anni 90 l'offerta di lavoro superava ampiamente la domanda come dimostravano i dati degli ospiti dei centri di accoglienza dove l'85% aveva un'occupazione. Esisteva - quello sì - una grande mobilità lavorativa e quindi territoriale che sosteneva l'immagine dell'immigrato come ampiamente instabile. La tendenza a risparmiare in affitto o nelle spese di riproduzione sociale in generale, è assolutamente caratteristica in una fase del ciclo migratorio non orientata ancora alla permanenza, soprattutto nel caso di immigrati singoli. Le difficoltà nell'accedere al mercato della casa - nel caso bolognese - fa sì che questa fase del ciclo migratorio sia prorogata nel tempo: la lunga permanenza nei centri di accoglienza diventa una strategia funzionale al massimo risparmio e all'investimento in patria, come dimostrano i risultati della ricerca campionaria realizzata dall'Osservatorio Comunale delle Immigrazioni in collaborazione con l'ISMU di Milano. Si veda il rapporto per Bologna: "Indagine sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella provincia di Bologna: strategie a confronto", a cura di M. Adriana Bernardotti - Osservatorio Comunale delle Immigrazioni, luglio 1998.

38 "Rapporto della Commissione di esperti", gennaio 1993. Relazione di Valerio Cerritelli (esperto di diritto del lavoro) e Vittorio Capecchi (esperto in sociologia del lavoro)

39 "L'immigrazione a Bologna. Bilanci e prospettive per l'accoglienza a favore degli immigrati extracomunitari". Relazione presentata dall'assessore Anna Fiorenza a nome della Giunta municipale nella seduta del Consiglio

comunale del 9 dicembre 1991. Sulle occupazioni come unica chance per le famiglie immigrate e sui loro risultati politici, così si esprimerà il rappresentante dell'Associazione di solidarietà fra marocchini nel 1993: "L'Ufficio casa non riceve gli stranieri, li rimanda al Centro stranieri dove fanno delle schede. I cinesi non occupano le case? Fanno male, perché finora chi ha occupato ha avuto delle risposte. A Rastignano le famiglie che hanno occupato avevano perso lavoro e anche la casa con contratto di foresteria." In "Documento Programmatico della Giunta comunale sulle politiche per l'immigrazione", Allegato N, verbale dell'incontro con le associazioni di stranieri del 20-11-93.

40 Concessione dei centri e costituzione della SpA avrebbero consentito "l'assunzione completa da parte del Servizio immigrazione - che si vede 'sgravato' dagli enormi oneri determinanti dalla gestione dei centri (a seguito della concessione) e della problematica 'casa' (a seguito dell'avvio della seconda fase di accoglienza) - delle funzioni di promozione culturale, sanitaria, scolastica (in collegamento con gli assessorati comunali competenti per materia), dei compiti di prima accoglienza dei singoli immigrati in termini di assistenza burocratico-giuridico-amministrativa e di informazione sulle opportunità esistenti, nonché della raccolta, elaborazione e sistematizzazione di tutti i dati di conoscenza del fenomeno, sia interni che esterni". Relazione di Anna Fiorenza nella seduta della V Commissione del 14 ottobre 1992, sul tema: "Approfondimento in merito al ODG. presentato il 25-9-92 da 15 consiglieri di DC, PLI e PRI sulla gestione dei centri di prima accoglienza".

41 Con la deliberazione del Consiglio comunale n° 404 del 20-7-92 si autorizzava l'affidamento in concessione della gestione mediante licitazione privata tra imprese specializzate. I servizi appaltati comprendevano la custodia e gestione amministrativa delle strutture e la concessione si riteneva valida per il triennio 1993-1995. Il Comune destinava alla concessionaria un compenso di 2 miliardi annui più le quote riscosse dagli utenti in concetto di canoni di affitto. Ma la concessione finalmente dovette essere dichiarata deserta. L'episodio è rivelatore delle complesse relazioni tra cooperative sociali concorrenti e Assessorato, che hanno ulteriormente complicato le vicende di quegli anni.

42 L'esperienza pilota è stata avviata con il centro creato nei locali dell'ex scuola Certani, destinato ad utenti senegalesi. La novità era da intendersi come "non più solo un ricovero alloggiativo per extracomunitari ma un Centro di Comunità, polo di concentrazione culturale e sociale dei senegalesi che abitano la nostra città, dove possano essere attivati incontri e manifestazioni tra la comunità stessa e cittadini bolognesi". Nella fase di elaborazione progettuale il quartiere Reno si impegnava a supportare le relazioni con i cittadini e a garantire "la compartecipazione a tutte le attività di carattere sociale e culturale che verranno svolte da e per i cittadini extracomunitari ospiti del centro". Nel marzo 1993 la gestione del centro viene affidata alla comunità -

per i primi tre mesi con supporto di un operatore sociale - sulla base di un regolamento che tra altre cose stabilisce che "l'accesso ai locali ad uso alloggiativo (camere) è riservato esclusivamente ai cittadini senegalesi debitamente autorizzati dall'Amministrazione comunale." e "la permanenza abitativa viene determinata dal Comitato di gestione". Si veda: "L'immigrazione a Bologna. Bilanci e prospettive per l'accoglienza a favore degli immigrati extracomunitari". Relazione presentata dall'assessore Anna Fiorenza a nome della Giunta municipale nella seduta del Consiglio comunale del 9 dicembre 1991; "Documento di verifica dello stato di attuazione del progetto l'Immigrazione a Bologna", 20 luglio 1992; "Progetto per l'avvio dell'affidamento della gestione del centro della comunità senegalese presso le ex scuole Certani", marzo 1993.

43 Sull'emergenza dei profughi dell'ex Jugoslavia a Bologna e gli interventi istituzionali avviati dalla fine dell'anno 1993, coordinati dalla Commissione composta dalla Prefettura, Questura, Provincia e Comune di Bologna, Consiglio Italiano Rifugiati, Opera Nomadi e Caritas Diocesana di Bologna, si veda il numero monografico della rivista *La Società Multiethnica. Osservatorio Metropolitano delle Immigrazioni*, n° 2 - agosto 1996.

44 Documento programmatico della Giunta comunale sulle politiche per l'immigrazione. Relazione tecnica dell'assessore Anna Del Mugnaio, ottobre 1993. Allegati con i verbali di consultazione e contributi vari del mese di novembre 1993.

45 Documentazione interna al Servizio immigrazione. "Documento Programmatico: bozza non corretta del 17 maggio 1993". Il documento preparatorio ha sapore di testamento: da lì a poco tempo il funzionario, Massimo Lanzarini, avrebbe lasciato l'incarico, travolto da tormentate indagini giudiziarie assieme al precedente assessore Mauro Moruzzi.

46 Il carattere "mono-etnico" dei centri bolognesi non risponde ad un disegno politico, ma è il puro e semplice risultato di iniziative di intervento nella cui impostazione - nonostante le abbondanti discussioni - non si è mai riflettuto criticamente sui rischi impliciti nell'accettazione di fatto del carattere "etnico" delle successive emergenze. Come si è già accennato, l'idea dell'autogestione aveva incontrato disponibilità alla collaborazione nei centri di senegalesi e pakistani. Il rifiuto opposto invece dagli utenti maghrebini alla prospettiva di costruire comitati per l'autogestione dei centri, costituisce un passaggio interessante per osservare l'inefficacia della pretesa di calare modelli di rappresentanza e di organizzazione comunitaria dall'alto. Sulle ragioni di queste resistenze è interessante la lettura delle lucide analisi fatte dagli stessi protagonisti e registrate nei verbali di consultazione allegati al Documento Programmatico. Diceva il rappresentante del centro Arcoveggio: "abbiamo fatto fatica a far capir alla gente cosa vuol dire autogestione, abbiamo cercato di spiegare, ma per molti vuol dire farsi carico di tutte le spese e staccarsi dal Comune. Per noi è impossibile pensare di poter pagare tutti i

costi, facciamo già fatica a pagare le 100.000, con le difficoltà di lavoro attuali". Spiegava il rappresentante del centro Caprara: "Nessuno è d'accordo con l'autogestione, sia per il problema economico ma non solo. Ci sono molti livelli differenti fra di noi, di istruzione e scolarità. Tra i marocchini esiste inoltre un problema di "autorità", un ritmo molto lento rispetto all'amministrazione, siamo cresciuti con l'autorità che non si poteva discutere, col divieto di parlare di politica, se c'è una riunione o una associazione è già politica e nessuno vuole avere problemi col Consolato o con l'autorità". Aggiungeva significativamente un partecipante all'occupazione di via Stalingrado: "ora non abbiamo un piano per l'autogestione, l'avevamo nel 1990". Cfr. "Documento programmatico", cit., allegato N, verbali del 19-11-93 e del 23-11-93.

Si veda anche l'articolo di Davide Però, nel quale l'autore propone una lettura dell'esperienza di lavoro fatta partecipando all'equipe di una ricerca volta a favorire i processi di autogestione nei centri di accoglienza, commissionata dal Comune di Bologna all'ong Cospe. (Davide Però, "Immigrants and politics in left-wing Bologna: results from participatory action research", in *Southern Europe and the new immigrations*, a cura di Russell King and Richard Black, Sussex Academic Press, 1997).

47 Si profilava così un quadro assai diverso da quello - ad esempio - di Milano, dove le assegnazioni di case popolari nei quartieri periferici sono state una delle vie scelte per compensare gli sgomberi delle grandi occupazioni dell'inizio dei '90, e dove, nel 1991, gli alloggi assegnati agli immigrati hanno raggiunto il 18-20% del totale. Successivamente tale ritmo si è ridotto, assestandosi intorno al 9%. In proposito, si veda: Alfredo Alietti, *La convivenza difficile. Coabitazione interetnica in un quartiere di Milano*, L'Harmattan Italia, Collana "Logiche Sociali", Torino, 1998. p.58. A Bologna, invece, utilizzando i bandi precedenti a quello del 1995 - che introdurrà delle modifiche che consentono la crescita dei nuclei stranieri presenti nelle case popolari - le assegnazioni a famiglie non comunitarie sono state 32 fino al 1994 e 60 tra il 1994-1996, che corrispondono al 5-6% del totale delle abitazioni assegnate.

48 Seduta della Commissione Consiliare "Sanità e Sicurezza Sociale" del 19-11-1993. Intervento dell'assessore Anna Del Mugnaio. In "Documento programmatico", cit., allegato N.

49 Mutuiamo questi termini dal lavoro sulle tipologie relative alle politiche migratorie utilizzate nella ricerca in Italia, a cura di Laura Zanfrini. Michele Colasanto, secondo le finalità generali assegnate alla politica sociale, distingue tra politiche: a) custodialistiche, che mirano alla difesa della società contro gli immigrati percepiti come potenziali devianti; b) assistenziali, che richiedono un'erogazione di risorse da parte della società ospitante e comportano una sostanziale segregazione degli stranieri, assimilati ai poveri; c) promozionali, che auspicano l'emancipazione degli immigrati riconosciuti come risorsa e richiedono interventi funzionali all'accesso universalizzato ai servizi

e all'inserimento concorrenziale nel mercato del lavoro. Un'altra tipologia, proposta dai ricercatori dell'A.A.Ster, in un'ottica simile allarga i tipi a : a) politiche di pronunciamento, b) politiche caritativo-assistenziali, c) politiche di risarcimento, d) politiche di controllo sociale, e) politiche di concertazione. Queste ultime vengono definite come le politiche che si basano sulla valorizzazione delle risorse conversazionali di cui dispone la società locale, dove l'Ente locale si fa promotore di processi di interazione tra attori per produrre ed alimentare la comunicazione e il consenso attorno a obiettivi condivisi. Si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - Fondazione Cariplo ISMU - Progetto Internazionale Metropolis, "La ricerca sull'immigrazione in Italia. Gli sviluppi più recenti", a cura di Laura Zanfrini, *Quaderni ISMU*, 1/1997, p. 125-131.

50 Una prima iniziativa politica significativa su questa linea d'indirizzo è stata una riunione tenutasi il 15 marzo 1994 a Roma, nella quale assessori di diverse città italiane si sono pronunciati sulla necessità del riconoscimento del diritto di voto amministrativo ai residenti non comunitari e si sono impegnati a sperimentare, nel frattempo, forme il più possibile anticipatrici di partecipazione politica. Tuttavia, è interessante da rilevare che le associazioni di stranieri presenti a Bologna all'incontro di consultazione sul Documento Programmatico si sono espresse criticamente sulla proposta e sulle esperienze vissute in tema di rappresentanza. Secondo quanto trascritto nel verbale del 20-11-93: "Sulla rappresentanza io penso che in questo momento sia inutile eleggere un consigliere straniero finché non c'è una legge nazionale che lo prevede, perché chiunque vada diventa un giocattolo in mezzo al Consiglio, come eravamo nelle varie consulte; questa è una strumentalizzazione di Bologna" (Ass. Italia-Egitto); "Il Comune sa quali sono i problemi, ad esempio la casa. (...) Il Comune deve dire cosa vuol fare. Il Forum è inutile, perché l'esperienza non ha portato a nulla: il Comune deve dire quale è la sua disponibilità e cosa può fare, non un appello perché le associazioni costituiscano il Forum. Noi giriamo tutti gli uffici amministrativi ed è sempre la stessa musica" (Ass. Senegalese e Coop. Bantu); "Siamo d'accordo sul Forum, noi partecipiamo, ma attenzione alla rappresentanza, a non scambiare leader veri con altri, nè aspettarsi che un leader porti realmente avanti gli interessi della comunità che dice da rappresentare. Ci sono ad esempio intellettuali cinesi che nulla sanno nè vogliono avere a che fare con i connazionali clandestini o con le classi sociali inferiori" (Ass. Cinese).

Nonostante ciò, la creazione del Forum e l'elaborazione di un progetto per la rappresentanza politica sarà successivamente uno dei mandati affidati dal Consiglio comunale bolognese all'ISI e sarà assunto come obiettivo prioritario nei suoi programmi annuali.

51 "Documento programmatico della Giunta comunale sulle politiche per l'immigrazione". Relazione dell'ass. Anna del Mugnaio, ottobre 1993.

52 Ibidem.

53 Documentazione interna del Servizio immigrazione: materiali sull'elaborazione dell'istituzione. L'avvocato Guido Franchi, consulente dell'Assessorato nel percorso costitutivo dell'istituzione precisava: "In breve, ciò che interessa non va tanto nella direzione di chiedere alla Vostra approvazione il placet alla costituzione di un'unica, (forse troppo) rilevante società (ove non è difficile prevedere che la parte pubblica verrebbe poi ben presto messa di fronte a tutta una serie di condizionamenti difficilmente gestibili con le proprie forze), tributaria di un parallelo, unitario e (forse mal) gestibile progetto edilizio, bensì di un percorso flessibile che abbia ad unico fine quello di veder disponibili entro breve tempo i suddetti tremila posti letto (...) Da qui, inoltre, ancora una volta, discende la necessità di vedere assicurata la gestione integrata delle due fasi del presente progetto. Da un lato, infatti, ci sembrerebbe del tutto incoerente con le finalità che ci siamo dati ipotizzare che gli organismi direttivi dell'istituzione non possano concorrere progettuualmente alla stesura del surriferito capitolato speciale e suoi atti accessori, bensì di converso essere posti di fronte a scelte eteronome (per di più, necessariamente) destinate a durare nel tempo. Dall'altro, ma nella stessa direzione di cui sopra, non potrà che essere l'istituzione a governare quanto di spettanza pubblica e quindi altresì a vagliare il rispetto, da parte degli extracomunitari-inquilini, delle Amministrazioni locali e delle imprese costruttrici, delle condizioni loro preventivamente imposte (...) In ogni caso, ancora una volta, si tratta di predisporre un sistema piuttosto articolato, la cui complessità peraltro non ci spaventa nella misura in cui vengano soddisfatti i criteri di fondo che ne potranno garantire l'adeguata flessibilità: dunque, la sua gestione complessiva mediante un'istituzione e la costituzione di più SpA, dichiaratamente strumentali alle sue occorrenze".

54 Il discorso sull'autogestione, anche contro l'espressa volontà degli ospiti, trovava qualche giustificazione alla luce delle conseguenze negative e delle contraddizioni prodotte dal precedente modello di intervento di gestione "forte" delle strutture. Lo svolgimento dell'inchiesta giudiziaria contro dipendenti della cooperativa in passato deputata alla custodia dei centri portava in quei giorni a degli arresti.

55 In altri elaborati interni sulle tre ipotesi per la seconda accoglienza si riscontra una definizione vaga dei destinatari finali, che potevano essere i singoli o le famiglie. Nel progetto di via Caselle i costi della costruzione si ipotizzavano interamente a carico della ditta concessionaria, alla quale sarebbero stati corrisposti i canoni di locazione e di gestione dei fabbricati per un numero di anni pari al recupero del finanziamento. La proposta di piano finanziario presentata dagli Iacp al Comune per la costruzione a Castelmaggiore implicava invece la concessione in uso del fabbricato per un periodo di 15 anni a cambio di un corrispettivo annuo. I rapporti con gli utilizzatori rimanevano interamente a carico del Comune, che si doveva impegnare a restituire il fabbricato libero di persone al termine della convenzione.

56 "Documento programmatico", cit. Riunione con i presidenti di quartiere del 11-11-93.

57 Dall'analisi realizzata dall'Osservatorio delle immigrazioni sui dati forniti dall'Ufficio casa del Comune di Bologna si rileva che i criteri di attribuzione dei punteggi nei bandi dell'Edilizia residenziale pubblica di Bologna risultano "tarati" per assorbire l'emergenza abitativa, da una parte, della popolazione anziana ed sfrattata e, dall'altra, del segmento di stanieri residenti nelle strutture di accoglienza comunali, escludendo in pratica altre categorie di immigrati. Alla convocatoria del bando Erp del 1995 - primo in attuazione delle nuove disposizioni a favore degli stranieri - si sono presentati 441 nuclei stranieri che rappresentavano il 13% del totale delle domande (3.516). Hanno ottenuto almeno 6 punti 226 nuclei (il 51% degli stranieri): il 66% abitava in un centro di accoglienza, il 47% era famiglia numerosa e il 43% aveva basso reddito. Soltanto il 13% dichiarava di spendere in affitto più del 35% del proprio reddito. Il 48% delle domande presentate proveniva da nuclei marocchini e il 64% di questi ha ottenuto almeno 6 punti. Un analogo punteggio è stato ottenuto anche dal 61% dei nuclei dell'ex Jugoslavia, dal 56% dei senegalesi, dal 47% dei tunisini e dei pakistani, contro il 29% dei nuclei etiopi, il 27% dei nigeriani, il 22% dei bengalesi e il 33% dei cingalesi. Appare significativo che il primo gruppo di nazionalità rappresenti la maggioranza degli ospiti delle strutture comunali. È stato invece molto basso il numero di domande presentate da cinesi e filippini, malgrado la loro consistente presenza nel territorio. Nello stesso anno, a Torino è stato realizzato un bando con un 17% di domande provenienti da cittadini stranieri. Nonostante sia difficile confrontare i risultati, considerando la diversità di criteri per l'assegnazione dei punteggi, è possibile segnalare sommariamente alcune interessanti differenze: il numero medio di componenti delle famiglie risulta molto basso a Torino (1,99) e alto a Bologna (3,99). Il basso reddito è stato a Torino la condizione di fabbisogno più frequentemente segnalata nelle domande (82%) contro il 39,5% a Bologna. Il punteggio medio ottenuto dagli stranieri a Torino (il 58% ha ottenuto almeno 6 punti) è superiore a quello del totale dei richiedenti, mentre a Bologna si è verificata la situazione opposta. Simile invece il quadro delle nazionalità per le due città (il 66% delle domande torinesi proveniva da cittadini marocchini). I criteri di attribuzione di punteggi di Bologna hanno maggiore variabilità, favorendo in primo luogo gli sfrattati e gli ospiti di strutture di accoglienza (condizioni valutate con 6 punti), sopra tutte le altre condizioni (da 1 a 4 punti).

Si veda: *La Società Multiethnica. Osservatorio Metropolitano delle Immigrazioni. Annuario Statistico*, Nuova Serie, n° 2, Dicembre 1997, cap. 4.1.; Città di Torino. Settore XXI Edilizia Abitativa. Ufficio bando generale - Servizio centrale Gabinetto del sindaco. Ufficio stranieri e nomadi, *La città invisibile: il bisogno di casa dei cittadini non comunitari*, Torino, nov. 1996.

Nel successivo bando integrativo del 1998, le richieste presentate da nuclei stranieri si sono triplicate (1.271), raggiungendo il 19,6% del totale. Risulta interessante segnalare che cresce significativamente la presenza di collettivi migratori non utenti di centri di accoglienza e, parallelamente, le segnalazioni da famiglie che subiscono altre forme di disagio abitativo (canoni di affitto molto oneroso, basso reddito, coabitazione, sovraffollamento, nuclei monoparentali, forte pendolarismo), famiglie che tuttavia risultano svantaggiate nell'attribuzione dei punteggi.

Si veda: *Osservatorio Newsletter*, n° 6/1999, a cura di M. Adriana Bernardotti e Milena Michielli.

58 Ordinanze sindacali PG 37351 del 20-3-96 e P.G. 48583 del 9-4-96 sulla nomina degli organi di governo dell'ISI; Delibera 214/96 del 21-10-96 per l'attivazione dell'ISI, definizione delle competenze e trasferimento di risorse. Nel frattempo, dopo la prima elezione diretta del Sindaco nel 1995, si era insediata la nuova Giunta presieduta ancora da Walter Vitali, che delegava all'assessore alla sanità e politiche sociali, Lalla Golfarelli, il compito di raccordo tra la Giunta stessa e l'ISI. Alla direzione dell'istituzione veniva chiamata la dr. Francesca Steiner; a far parte del Consiglio d'amministrazione, Giovanni Mottura (presidente), Piero Azzoni, Massimo Hilbe, Luigi Melica e Munira Mohamed Alamin.

59 Delibera 7/95 del 23-1-95 sull'approvazione del Regolamento dell'istituzione dei Servizi per l'Immigrazione. Delibera 360/95 del 23-10-95 per l'approvazione delle linee di indirizzo. Inoltre, il 18 aprile 1995 era stato firmato il "Protocollo d'intesa tra Comune di Bologna e CGIL-CISL-UIL sulla istituzione alle politiche dell'immigrazione" che stabiliva la consultazione delle organizzazioni sindacali per quanto attinente alla definizione degli obiettivi programmatici dell'istituzione, allo stato giuridico, ruolo e trattamento economico del personale e alla verifica dell'efficienza ed efficacia degli interventi.

60 Documentazione interna al Servizio immigrazione. Avv. Guido Franchi, "Note per la stampa in occasione dell'approvazione del Regolamento dell'ISI".

61 Ciò traspare chiaramente dai verbali del dibattito consiliare del 23-1-95 sul Regolamento dell'ISI, nel corso del quale è su quel problema che si focalizza gran parte della discussione. La consigliere Maria Cristina Marri, del CCD, esprime la sua opposizione "in quanto si viene a consolidare una situazione che ha già rivelato, sin dall'istituzione dei primi centri di accoglienza, i suoi limiti. Dichiaro quindi che sarebbe stato preferibile aprire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alle famiglie dei cittadini extracomunitari" (non era ancora stata modificata la normativa sull'Erp). Nella stessa seduta alcuni consiglieri della sinistra (Silvia Bartolini del PDS, Antonella Selva del PRC e Valerio Monteventi dei Verdi Arcobaleno) propongono un'OdG che viene votato con un emendamento dell'assessore Marco Poli e

che, considerando "il problema dell'alloggio per famiglie immigrate come una delle priorità nel campo degli interventi per l'immigrazione" impegna la Giunta "a presentare entro due mesi il progetto specifico di alloggio per nuclei familiari immigrati, valutandone conseguentemente anche le conseguenze economiche sul bilancio del Comune di Bologna". Il Regolamento dell'ISI ha avuto votazione contraria da parte del CCD e MSI mentre si sono astenuti i consiglieri del PPI. Hanno votato contro il secondo ODG. i consiglieri del PRI, CCD, PPI (con l'astensione del consigliere Paolo Mengoli) e MSI, mentre si sono astenuti alcuni consiglieri del PSI.

62 Documentazione interna al Servizio immigrazione. Avv. Guido Franchi, "Note per la stampa in occasione dell'approvazione del Regolamento dell'ISI". Nella scelta del Consiglio di Amministrazione dell'ISI si è cercato di rispondere a questo orientamento: i diversi consiglieri provengono o hanno legami con il mondo imprenditoriale, sindacale, universitario, del volontariato e dell'associazionismo degli stranieri.

63 L'Accordo per la Città Metropolitana di Bologna era stato sottoscritto dal presidente della Provincia e da 51 sindaci dei comuni il 14 febbraio 1994. Nell'art. 23, dedicato alle politiche per l'immigrazione, si stabiliva al comma 1 che "gli Enti sottoscrittori, al fine di garantire la gestione integrata dei servizi rivolti agli immigrati, istituiscono un nucleo di valutazione con i seguenti compiti: 1- elaborare progetti di interesse metropolitano nel campo delle politiche per l'immigrazione, 2- elaborare proposte in merito alla dislocazione territoriale dei servizi ed il loro coordinamento". Al comma 2 si segnala che "Il Comune di Bologna costituirà apposita istituzione, ai sensi degli artt. 22 e 23 della L. 142/90. A tale istituzione potranno partecipare gli Enti sottoscrittori, nelle forme previste dai rispettivi statuti." L'istituzione dell'area metropolitana di Bologna e la contestuale soppressione della Provincia erano previste entro la fine del 1996 o primi mesi del 1997, mediante l'emanazione di decreto governativo. Negli anni 1997 e 1998 si pianificava realizzare il referendum consultivo per i cittadini della provincia e il referendum costituzionale per la trasformazione dell'assetto dei Quartieri; nel 1999 infine, sarebbero state indette le elezioni amministrative dei nuovi organi comunali.

64 L'art. 55 dello Statuto comunale segnala, al comma 1, che il Comune può istituire una istituzione per la "gestione di servizi di interesse sociale (...) senza rilevanza imprenditoriale" e, al comma 1 bis, che "le istituzioni possono essere costituite anche sulla base di accordi con altri Enti locali per la gestione di servizi di interesse metropolitano".

I particolari compiti che si attendeva di questa istituzione sull'immigrazione richiedevano - secondo quanto esprimeva il consulente avv. Franchi in una lettera personale all'assessore Del Mugnaio del 14-5-94 - "un ruolo concorrente, propositivo e sufficientemente autonomo" per i suoi organi di governo che avrebbe trovato legittimazione nell'accordo per la Città metropolitana. "Il filo logico - spiegava - vedeva: istituzione - produzione concorrente di

politiche di area vasta (e dunque sia salvaguardia del ruolo assessorile che di un'adeguata rappresentazione dei soggetti che ne saranno coinvolti) - decisione finale comunque riservata alla Giunta (eventualmente, poi, ratificata dalla conferenza dei sindaci metropolitani) - Direttore (per la gestione operativa)". Il consulente indicava i rischi che racchiudeva il non completamento del modello per i rispettivi ruoli del sindaco e la Giunta ("troppe responsabilità" sia dirette che indirette), dell'assessore delegato (un ruolo "ingeneroso di controllore-ombra) e degli organi di amministrazione dell'ISI ("sentirsi sotto tutela...o farsi tentare di fuga in avanti"). E finiva: "In conclusione, ricollegandomi a quanto osservato all'inizio, tengo a dire che non sempre l'esigenza della 'funzionalizzazione' operativa può nei fatti rivelarsi produttore ove sia troppo marcatamente strutturata a danno della politica. In un contesto più generale, mi si consenta di osservare - in qualità di esterno - che forse si tende ad utilizzare il diritto (amministrativo) in termini di eccessiva supplenza rispetto al suo ruolo naturale, che rimane, e a mio dire deve rimanere, servente l'espressione dell'interesse principale: e cioè quello discendente dalla mediazione politica. E ciò assume un rilievo evidente proprio dove si operi nei confronti di servizi che si pretende di qualificare "a valenza non imprenditoriale".

65 Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione, "Piano programma 1999".

66 Abbiamo ricostruito la serie di trasferimenti di fondi comunali ai successivi uffici preposti all'immigrazione: dal primo dato di 800 milioni nel 1990 si passa a 3,243 e 4,269 miliardi nel 1991 e 1992. Dal 1993 al 1996 cala fortemente la parte di fondi comunali (3,500 nel 1993, 2,736 nel 1994, 1,983 nel 1995 e 1,863 nel 1996) ed è ridottissimo l'incremento di fondi negli anni di gestione diretta dell'ISI (2,00 nel 1997 e 2,130 miliardi nel 1998 e 1999). Questo dato non include il personale comunale né gli investimenti in strutture. La carenza di personale che rispondesse direttamente agli orientamenti della direzione - un'altra difficoltà che aveva ostacolato per anni l'azione del Servizio immigrazione - è stata affrontata con il ricorso a contratti di collaborazione, stipulati con alcuni ex dipendenti delle cooperative e con figure esterne, il trasferimento di alcuni dipendenti comunali e un concorso ad hoc per operatori interculturali. Al termine del 1999, l'ISI ha un organico di 33 collaboratori continuativi, senza avere aumentato la spesa per personale esterno al Comune rispetto al periodo precedente, nel quale prevalevano le convenzioni con cooperative sociali (difatti, riducendo di molto la spesa rispetto agli anni 1991-1992, di "gestione forte" nei centri di prima accoglienza).

67 Nel mandato originario, a quel compito si aggiungeva quello di elaborare e sperimentare forme più organiche e stabili di collegamento con le Associazioni degli immigrati, che favorissero una crescente partecipazione di questi alla vita politica e amministrativa della città. Nel 1997, a conclusione d'un anno di discussioni e riunioni con le organizzazioni interessate (reso possibile, per ciò che riguarda l'iniziativa dell'ISI al riguardo, da un finanzia-

mento ad hoc ottenuto nel quadro del programma LIA "Local Integration Actions" della Comunità Europea), si è costituito il Forum Metropolitano delle associazioni dei cittadini non comunitari, con la partecipazione di 40 associazioni di vario tipo e nazionalità operanti a Bologna. Quest'ultimo, insieme all'ISI, ha poi elaborato una proposta di Regolamento per l'elezione di consiglieri aggiunti nel Consiglio Comunale e nei consigli di quartiere, attualmente all'esame del Consiglio stesso. Va infine registrato che nel seguito dell'attività l'ISI ha individuato - oltre i due obiettivi originari - un terzo ambito di interesse prioritario: quello educativo e della formazione professionale. Specificazioni articolate sulle iniziative a questo livello si possono trovare nel Piano Programma relativo al 1998 e sul n° 3 - Nuova Serie della rivista *La Società Multietnica. Osservatorio Metropolitano delle Immigrazioni*.

68 La prevalente presenza di alcune nazionalità - in particolare la marocchina - tra i protagonisti dell'emergenza dell'anno 90 e la successiva storia dei centri di accoglienza comunali, avevano lasciato come eredità un Servizio che veniva percepito come 'specializzato' in questo tipo di utenza. Nel 1995, prima della nascita dell'ISI e nonostante l'avanzato processo di ricongiungimenti familiari nella città, le famiglie costituivano soltanto il 28% degli utenti delle strutture abitative comunali e per l'89,5% si trattava di nuclei nordafricani. Attualmente più del 40% delle persone residenti nel sistema di alloggi dell'ISI vive in famiglia e circa uno su quattro nuclei proviene da aree geografiche diverse da quella nordafricana. La stessa condizione di bacino "chiuso" di utenza si verificava nel servizio di sportello informativo del precedente Servizio immigrazione: tra gli anni 1990-1996 soltanto il 5% dell'utenza era femminile e circa 7 persone su 10 erano ospiti dei centri di accoglienza (una eccezione l'ha costituita il servizio di consulenza legale). L'incorporazione di mediatori e mediatrici culturali e l'apertura di sportelli specializzati e nuovi servizi hanno permesso, nell'ultimo triennio, una diversificazione dell'utenza. Nel merito si veda: Osservatorio Comunale delle Immigrazioni, n° zero, novembre 1994; *La Società Multietnica. Osservatorio Metropolitano delle Immigrazioni*, n° 1, dicembre 1995 e n° 2 Nuova Serie, dicembre 1997.

69 Collegio di costruttori edili ed imprenditori affini della provincia di Bologna: "Linee guida per appalto project financing relativo alla progettazione, esecuzione e gestione di insediamenti residenziali idonei alla accoglienza dei lavoratori extracomunitari. (Elaborato Informale)". La proposta riguarda la costruzione di insediamenti di un massimo di 250 unità abitative, ad uso collettivo o familiare, costruite "in modo tale da consentire in futuro l'ottenimento di standard del tutto analoghi all'edilizia di tipo convenzionata mediante interventi di ristrutturazione limitati alle sole opere di finitura ed impiantistiche". Ogni insediamento comprenderebbe un centro servizi destinato ad attività sociali e di culto. Le amministrazioni dovrebbero mettere a disposizione i terreni urbanizzati alle imprese aggiudicatrici per un periodo di

minimo 5 anni, tempo necessario al ricupero dell'investimento tramite i canoni di locazione e gestione. Nella riformulazione del progetto realizzata dall'ISI (7-5-97) vengono limitati gli aspetti che potrebbero sfociare nella realizzazione di quartieri per immigrati: gli assegnatari dovranno essere persone "prevalentemente" provenienti di paesi extra UE; gli edifici saranno di non più di due piani fuoriterza con un numero massimo di 12 unità abitative per ogni vano scala; lo spazio ad uso sociale-assistenziale-religioso potrà realizzarsi in relazione al numero di unità abitative. Le opere oggetto di finanziamento privato saranno compensate in un periodo massimo di 15 anni con i canoni mensili degli utenti e l'amministrazione si impegna con l'Ente finanziatore per individuare adeguate forme di garanzia (cessione di un quinto dello stipendio, creazione di un fondo di garanzia, fideiussione bancaria, ecc).

70 La Provincia di Bologna ha in questi giorni (giugno '99) approvato, ad esempio, un progetto per la realizzazione tramite project financing di abitazioni in affitto a prezzo calmierato localizzate in 19 comuni, da destinare a persone che non hanno le condizioni per accedere ai parametri dei bandi Erp.

71 Il progetto originale, presentato dalla cooperativa Nuova Sanità, proponeva uno studio di fattibilità per riformulare le precedenti versioni dell'agenzia casa. Questo progetto era stato in origine proposto dalla cooperativa *Metoikos*, nel 1990, per facilitare il passaggio alla seconda accoglienza degli ospiti del centro d'accoglienza situato nel quartiere del Pilaastro; era stato successivamente presentato dall'associazione di imprese Nuova Sanità-Dolce-Metoikos all'Istruttoria Pubblica Speciale del 1991. In tutte le versioni, l'obiettivo era l'affitto di appartamenti con garanzia comunale per trasferire ospiti singoli dei centri. Un tentativo di realizzazione era poi stato portato avanti nel 1992, a partire dalla selezione degli utenti, dalla costituzione dei gruppi e dal reperimento delle prime abitazioni, ma finalmente abbandonato perché le condizioni dei contratti di foresteria allora vigenti non erano praticabili dall'Ente locale.

Un percorso analogo, ma con maggiore successo, era stato avviato già dal 1991 dalla Caritas Diocesana, con la costituzione della cooperativa ASAS: i contratti si intestavano alla cooperativa e si assegnavano agli immigrati che diventavano soci. Tra il 1991 e il 1995 la cooperativa ha dato sistemazione transitoria a 200 persone; dopo quella data ha ridotto la sua attività per problemi finanziari dovuti all'entità delle morosità.

72 Ci riferiamo ai "Piani di emergenza abitativa" (PEA) per i quali i comuni affittano appartamenti con contratti transitori per due anni e li assegnano agli sfrattati a canoni sociali, rimborsando la differenza al proprietario. Successivamente, la legge sugli affitti 431/98 ha contemplato la possibilità dei contratti ad uso transitorio, che sono quelli attualmente stipulati dall'ISI con i proprietari.

73 Sul bando del 1995 sono stati assegnati 104 abitazioni a nuclei non comunitari che corrispondono al 21,2% del totale e altri 31 appartamenti delle

riserve Erp (ex art. 17 legge 13/95). Le assegnazioni riguardano fondamentalmente abitazioni per nuclei numerosi. Ricordiamo che negli anni precedenti, solo il 5-6% delle assegnazioni avevano infatti interessato nuclei stranieri.

74 In altre città italiane gli interventi di prima accoglienza abitativa sono stati in gran parte affrontati a partire di convenzioni con il volontariato e il terzo settore. Nella città di Torino ci sono due centri comunali di accoglienza per singoli, che prevedono una permanenza massima di 12 mesi, per un totale di 155 posti-letto ai quali si aggiungono altri centri e alloggi in comodato od affitto resi disponibili dal privato sociale, totalizzando un offerta di circa 1.000 posti. A Milano, con i finanziamenti della legge Martelli, erano stati allestiti nove centri di accoglienza con capienza di 1.000-1.300, la maggioranza chiuse per decisione dell'Amministrazione comunale a partire dal 1994; un numero ancora maggiore di posti è fornito dalle strutture del volontariato. A Roma ci sono nove centri gestiti in convenzione dal Comune per un totale di 253 posti per singoli e famiglie, con un limite massimo di permanenza di due o otto mesi a seconda della tipologia dei centri. Per facilitare il confronto, segnaliamo che la popolazione straniera residente alla fine del 1998 era a Torino di 29.225 persone, a Milano di 98.353 persone e a Roma di 145.289 persone e le rispettive percentuali sul totale dei residenti di 3,2%, 7,3% e 5,5%. Nel 1995 l'Osservatorio Comunale delle Immigrazioni ha effettuato un rilevamento e confronto delle strutture pubbliche e del privato sociale adibite ad accoglienza abitativa nella provincia di Bologna: cfr. Maria Adriana Bernardotti, "Interventi di accoglienza abitativa nella provincia di Bologna", *La Società Multi-etnica. Osservatorio Metropolitano delle Immigrazioni*, n° 1, dicembre 1995, pag. 187-194 e 121-137.

Sebbene gli immigrati alloggiati nelle diverse strutture dell'ISI rappresentano un segmento ridotto della popolazione straniera, per alcuni collettivi nazionali come i marocchini, pakistani e senegalesi la quota sui residenti raggiunge cifre tra il 30-35%. In ogni modo, questo dato è da leggere in luce positiva se confrontato con quello rilevato per il 1994: gli utenti di queste stesse nazionalità rappresentavano il 56%, 66% e 40% del totale dei residenti rispettivi. Cfr: *Osservatorio Comunale delle Immigrazioni*, n° zero, dicembre 1994, pag. 66-67.

75 Dal documento di presentazione dei nuovi regolamenti per accedere alle strutture abitative dell'ISI, elaborato dal presidente Giovanni Mottura, settembre 1998.

76 Molte delle famiglie occupanti hanno la loro residenza nei comuni della provincia, in particolare dell'area montana dove sono reperibili ancora abitazioni a minor costo ma carenti in quanto a rete di servizi a disposizione. L'Osservatorio Comunale delle Immigrazioni ha individuato da diversi anni la tendenza dell'immigrazione maghrebina, in prevalenza maschile, a trasferirsi verso la provincia per portare a termine il ricongiungimento familiare. In particolare nei comuni montani si evidenziano forti movimenti migratori in

entrata ed in uscita, che riguardano quasi esclusivamente immigrati marocchini, e che delineano questa zona come 'area di sosta' per il ricongiungimento familiare. Si veda: M. Adriana Bernardotti e Milena Michielli, "Chi arriva e chi se ne va di Bologna? Analisi dei movimenti migratori nel territorio bolognese", *Osservatorio Newsletter*, n° 6/98.

D'altra parte, che il forte pendolarismo (oltre 25 km) sia un fenomeno che investe in modo particolare i lavoratori immigrati è stato evidenziato dall'analisi delle domande dell'ultimo Bando Erp (1998). Cfr: M. Adriana Bernardotti e Milena Michielli, "Le famiglie immigrate nell'accesso all'alloggio pubblico", *Osservatorio Newsletter*, n° 6/99.

77 In questa luce, appare decisamente poco adeguata una reazione alle occupazioni fondata sull'argomento che molte delle famiglie occupanti risultano già titolari di contratti di affitto in altri comuni. A parte il fatto che tale argomentazione di norma prescinde dalla considerazione delle condizioni delle abitazioni cui tali contratti (quando ci sono) si riferiscono, essa soprattutto sembra fondarsi sulla rimozione del fatto che le dinamiche di cui si sta parlando hanno origine nelle ambiguità che hanno caratterizzato i modelli relazionali praticati nei rapporti che l'amministrazione bolognese ha stabilito nel corso del decennio '90 con gli ospiti dei centri di accoglienza. Non si può neanche scartare che un elemento da considerare, nel tentativo di avvicinamento al capoluogo, sia la ricerca di lavoro nei servizi da parte delle donne ricongiunte. Informazioni più articolate su questa stessa tematica ed in particolare sugli effetti perversi di perdita di autonomia e di dipendenza dall'assistenzialismo generata dall'esperienza di vita nei centri, sono state prodotte dalla ricerca Indagine sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella provincia di Bologna: strategie a confronto, a cura di M. Adriana Bernardotti - Osservatorio Comunale delle Immigrazioni, luglio 1998.

78 "Strategie triennali di intervento per affrontare le problematiche abitative di cittadini comunitari e non in situazione di emergenza", 15 marzo 1999. Si propone una politica di nuove acquisizioni, accensione di contratti di affitto, recupero edilizio di patrimonio comunale e nuove costruzioni in proprietà comunale che potrà raggiungere il risultato di 570 nuovi posti nel triennio. Queste strutture temporanee, unite alle altre già esistenti o di prossima inaugurazione, accoglierebbero famiglie e singoli per un periodo di 5 anni, mentre si procederebbe simultaneamente a una riduzione e ripristino dei centri di prima accoglienza.

Il bisogno abitativo inevaso, secondo i dati forniti dall'ISI, è stato valutato nel 1999 in 862 posti letto (152 singoli e 710 persone in famiglia).

79 CNEL - Organismo nazionale di coordinamento per le politiche dell'integrazione. "Gruppo di lavoro "Politiche per l'abitazione". Centri di accoglienza e possibili soluzioni abitative". Roma, 29 gennaio 1999.

Capitolo III

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le ragioni principali che ci hanno indotto ad aggirarci nei grovigli di dieci anni di discussioni, di realizzazioni rimaste monche, di progetti dibattuti e non condotti a termini sono sostanzialmente tre.

In primo luogo – ma forse è l'aspetto meno rilevante – ci ha spinto l'esasperazione di fronte alle pressapocaggini, alla scarsa propensione a documentarsi, alla tendenza a privilegiare i proclami ideologizzanti prescindendo pressoché totalmente di ogni verifica empirica (sempre scomoda, perché impone di fare i conti con la complessità del reale), che sembrano caratterizzare oggi la maggior parte dei discorsi circolanti a Bologna sui problemi attinenti l'immigrazione e le politiche che la concernono.

D'altro lato, abbiamo di conseguenza inteso fornire un bilancio ragionato di un'insieme di esperienze di cui *la città*, nel suo complesso, è stata protagonista, offrendolo a chiunque – nella maggioranza o nell'opposizione – sia disposto a riconsiderare alla radice i problemi in oggetto, evitando che il gioco (costoso, e che promette – se protratto – di esserlo ancor di più in futuro) dei palliativi più o meno adeguati, continui a deviare l'attenzione dalla questione vera con cui ci si deve misurare: quale sviluppo si progetta per Bologna, di là dalle affermazioni retoriche e tenendo conto dei vincoli concreti già oggi definiti.

Infine – sulla scorta dell'esperienza triennale di lavoro fatta all'ISI – abbiamo voluto sottolineare (motivandola con riferimenti concreti) la necessità di soddisfare due vincoli che ci appaiono come pre-requisiti irrinunciabili per impostare e condurre con probabilità di successo una politica di corretto inserimento dei cittadini immigrati nel tessuto sociale, economico e culturale locale: a) l'esigenza di una programmazione

delle azioni che evidenzia la *dimensione metropolitana* dei problemi; b) la duplice esigenza di *autonomia e trasversalità* nel coordinamento e nella gestione delle politiche e delle azioni che ne conseguono.

A questi due argomenti, dunque, consideriamo opportuno dedicare ancora qualche considerazione, in chiusura di discorso.

1. La necessità di programmare politiche in ottica metropolitana

Dalle pagine precedenti emerge con forza il problema della "solitudine delle città", chiamate ad affrontare, potendo contare sulle sole forze e risorse proprie, i problemi dell'accoglienza e dell'integrazione. L'ansia generata da tale situazione riemerge continuamente, lungo il decennio considerato, nelle dichiarazioni e nei tentativi dell'Amministrazione di trovare partners disposti a condividere costi sociali e politici che la vedono in prima linea.

L'articolazione attuale del sistema bolognese implica necessariamente una fitta rete di scambi con i comuni dell'area metropolitana. D'altra parte, nel caso dell'immigrazione, l'occupazione nei comparti industriali di una parte consistente dei nuovi arrivati ha determinato nel corso di questi anni un processo descritto come espansione a macchia di olio verso i comuni provinciali.

La popolazione straniera residente nei comuni extra-capoluogo è passata tra il 1990 e il 1998 dal 43,6% al 48,8% del totale provinciale. Il fenomeno riguarda significativamente alcuni collettivi di stranieri: quelli caratterizzati all'origine dall'immigrazione di uomini singoli, con propensione al lavoro nell'industria, che successivamente hanno però contribuito in misura rilevante al crescere dei ricongiungimenti familiari, processo ormai in fase avanzata. Per questi gruppi è vera l'affer-

mazione che "l'immigrato arriva a Bologna e si ricongiunge in provincia". Il processo al quale stiamo assistendo, per certi versi, è quello di una progressiva differenziazione della componente immigrata residente a Bologna e nel suo territorio.

Le condizioni strutturali di base dell'attuale sistema metropolitano, sulle quali ci siamo soffermati, hanno determinato movimenti rispetto ai quali la città sembra funzionare "come una sorta di filtro selettivo, con due distinti canali di offerta residenziale: l'uno orientato all'attrazione ed alla stabilizzazione dei ceti superiori, l'altro volto alla sistemazione temporanea dei ceti inferiori in attesa del loro smistamento verso le periferie metropolitane" (1).

Nelle attuali condizioni strutturali del sistema metropolitano esisterebbe dunque una relazione diretta tra integrazione abitativa e smistamento verso le periferie. Se è vero, accettando una definizione già citata, che una condizione a monte del processo di integrazione è avere la *possibilità* e la *disponibilità* a spendere in alloggio, si può affermare che la mancata programmazione di politiche in prospettiva metropolitana ha generato disfunzioni che hanno ostacolato l'atteso processo di integrazione abitativa (2).

L'andamento dei dati anagrafici, a una prima lettura, sembra confermare l'ipotesi dello smistamento. L'Osservatorio comunale segue con speciale attenzione, da diversi anni, gli incrementi superiori di popolazione straniera residente che riguardano l'area collinare-montana e la pianura. In particolare nella prima di queste aree è stato evidenziato il fenomeno del radicamento di numeri consistenti di famiglie che fanno registrare tassi di presenza, nonché di minori e di nati stranieri, molto superiori al resto della provincia e alla stessa città di Bologna. Inoltre, molti dei comuni che registrano concentrazioni altamente significative fanno parte di quell'area marginale della montagna caratterizzata, dal punto di vista dell'infrastruttura residenziale, dalla presenza di case di vacanza e di abitazioni non occupate, e dal punto di vista socio-professionale,

come area di riserva di lavoro manuale generico pendolare (3). L'esperienza sul campo dimostra, tuttavia, che le case affittate agli immigrati in queste aree fanno parte di un patrimonio abitativo marginale, penalizzato dalla mancanza di servizi e di reti di collegamento.

Le contraddizioni di questo processo di *sprawl* suburbano della popolazione immigrata sono state rivelate, da un lato, a partire dall'analisi dei movimenti migratori tra il capoluogo e la provincia e, dall'altro, a partire dallo stesso fenomeno delle ultime occupazioni, dimostrando, come già s'è detto, che in molti casi i comuni montani svolgono il ruolo di "aree di sosta" per il ricongiungimento familiare, in previsione di un rientro alla città di Bologna (4).

In ultima analisi, l'assenza di politiche migratorie metropolitane è responsabile dell'inefficienza degli interventi di accoglienza cittadina.

Nella prospettiva di una città che ha visto trasformazioni profonde della propria struttura economica e della composizione sociale della popolazione, a favore di una crescita del terziario avanzato e dei ceti superiori, per l'immigrato che non è impegnato in lavori corrispondenti alla crescente domanda di servizi alla persona (generata, tra l'altro, da queste stesse trasformazioni), le soluzioni "speciali e provvisorie" di prima e seconda accoglienza divennero la strada obbligata.

I rischi di tale scelta in assenza di una programmazione degli sbocchi di uscita, già previsti da più voci una decina di anni indietro, si sono oggi tutti verificati. I centri di accoglienza, soprattutto, hanno visto snaturarsi la loro funzione originaria e paradossalmente hanno finito per costituire essi stessi un ostacolo alla naturale funzione di filtro in vista dello smistamento verso le periferie proletarie suburbane del sistema bolognese.

Detto in altro modo, i centri svolgono un ruolo "perverso" nel processo di integrazione abitativa, come è stato rilevato nella ricerca dell'Osservatorio-ISMU:

“Soluzione soprattutto per i singoli; abitando in un centro si spende di meno che condividendo un appartamento in affitto o collaborando alle spese in una casa in cui si è ospiti. Inoltre, nonostante l'alto grado di insoddisfazione espresso degli utenti, il posto-letto nei centri risulta nella pratica una sistemazione più stabile che gli affitti condivisi con gruppi di amici, soprattutto perché le dinamiche assistenziali permettono di alleviare gli svantaggi di eventuali periodi di disoccupazione.

Da un'altra parte, per alcune categorie di immigrati singoli con un progetto migratorio di massimo risparmio, l'accesso alle strutture risulta un avanzamento nel proprio percorso più che una sistemazione transitoria di prima accoglienza. Così, nel confronto primo alloggio - alloggio attuale, i centri appaiono come tipologia in forte crescita, a fronte invece della stasi degli affitti in proprio (marocchini, pakistani) o addirittura della loro riduzione numerica (tunisini). Inoltre l'ingresso ai centri è stato fattibile soprattutto per gli immigrati presenti a Bologna agli inizi degli anni 90: oggi abitano nelle strutture il 23% di tutti gli intervistati entrati in Italia tra il 1988-1992, il 15% degli entrati tra il 1993-1995 e solo il 9% degli arrivati negli ultimi due anni” (5).

Di tutto ciò l'Amministrazione era consapevole al momento dell'elaborazione del progetto originario di un'istituzione per l'immigrazione che, come abbiamo visto, trovava il suo fondamento amministrativo e politico nella prospettiva creata dall'Accordo per la Città Metropolitana. I mancati sviluppi dell'Accordo hanno costituito un punto di debolezza dell'istituzione, la quale malgrado alcuni tentativi in questo senso non ha trovato udienza continuativa nelle sedi di consultazione e collaborazione tra i comuni dell'hinterland.

La questione si pone con forza ancora maggiore dopo l'approvazione del Testo Unico, che riserva agli uffici provinciali del lavoro un ruolo fondamentale nella programmazione dei flussi di ingresso, essendo questi ultimi la sede preposta per l'incontro tra offerta e domanda lavorativa e per l'avvio delle autorizzazioni al lavoro, compiti per i quali sono già stati attivati incontri con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali (6).

Questo percorso, per la prima volta, lascia infatti aperta la possibilità di programmare l'accoglienza abitativa, occasione che non dovrebbe rimanere disattesa dalle amministrazioni locali.

2. La necessità di autonomia e trasversalità gestionale

A determinare le ricorrenti occasioni di crisi che hanno reso difficoltosa l'evoluzione delle politiche comunali sull'immigrazione, non meno rilevante è stata la scelta di delegare le politiche abitative per immigrati al solo settore delle politiche sociali. A tale decisione, infatti, può essere addebitata la responsabilità dell'aver *di fatto* ristretto il ventaglio delle alternative praticabili nel concreto alle sole soluzioni speciali di emergenza, condizionando le azioni successive. L'imprinting del sistema pubblico di prima accoglienza bolognese ha così avvitato attorno al "problema dei centri" i programmi e le azioni di un decennio, restringendo l'orizzonte dei beneficiari dei servizi, favorendo il generarsi e diffondersi di comportamenti assistenzialistici, e facendo sì che l'obiettivo più cogente, nella programmazione di ciascun nuovo intervento, diventasse in ultima analisi la soluzione (temporanea) di problemi dell'Amministrazione stessa. Il confinamento delle politiche sull'abitazione per gli immigrati nell'ambito dell'intervento sociale ha inoltre provocato un indebolimento dell'azione propositiva nei riguardi di altri interlocutori esterni.

Il bisogno di concretare una qualche forma di raccordo e indirizzo globale degli interventi sull'immigrazione era stato avvertito nel momento medesimo nel quale era stata affrontata l'accoglienza abitativa, cioè quando l'Ufficio stranieri aveva tralasciato i suoi scopi originari per diventare un mero gestore di posti-letto. Così come in altre città dell'Italia, dove la presenza di immigrati per lavoro cominciava ad essere rilevante, in realtà l'Ufficio di Bologna non nacque nel 1987 da una scelta unicamente dell'Amministrazione, ma fu il punto di arrivo del

lavoro di insieme di diversi soggetti sensibili al problema: la Consulta regionale dell'emigrazione e l'immigrazione (alla quale partecipavano le associazioni di cittadini non comunitari), le organizzazioni sindacali, l'Assessorato provinciale al lavoro e lo stesso Assessorato comunale alle politiche sociali. Oltre alle funzioni di orientamento e sostegno per risolvere i bisogni primari dell'immigrato (individuati allora come soggiorno, assistenza sanitaria e sociale, assistenza legale, lavoro, formazione linguistica e professionale), l'Ufficio svolgeva il ruolo di promotore di iniziative artistico-culturali ed era sede di riunione delle associazioni di cittadini non comunitari che avevano contribuito alla sua fondazione.

Il cambio di orientamento forzato, generato dalla gestione dei centri di accoglienza, ebbe come risultato evidente una chiusura del nuovo servizio su se stesso ed un allentamento dei legami con gli altri attori impegnati sul campo. Questo passaggio verso la "burocratizzazione" ha evidentemente condizionato la storia successiva del servizio bolognese, differenziandolo così da altre esperienze, come ad esempio quelle di Torino e Brescia, dove un tratto caratteristico è tuttora l'ampia autonomia di cui godono dalla nascita e la collocazione trasversale rispetto all'organizzazione comunale (7).

Già dal 1990, la necessità di una riforma istituzionale ed organizzativa, allo scopo di potenziare in senso trasversale ed in termini di autonomia il ruolo del servizio preposto all'immigrazione, aveva costituito un tema prioritario nell'agenda dei responsabili del settore. Il progetto immigrazione presentato dall'ass. Moruzzi indicava la necessità di impostare un servizio immigrazione "come settore amministrativo autonomo articolato in più servizi e unità operative e come struttura di intervento dell'Assessorato all'immigrazione". Questo servizio, oltre al centro immigrazione per l'accoglienza, rivolto alla gestione abitativa, doveva includere il servizio programmazione, l'osservatorio sull'immigrazione extracomunitaria, i servizi di promozione culturale e i servizi amministrativi (8).

Un'altra idea complementare, la costituzione di un "Coordinamento immigrazione", viene riproposta in successivi programmi ed è ripresa dalla Commissione d'esperti del 1993 come assolutamente necessaria nel caso che invece si preferissi, all'opzione istituzione, la gestione interna all'Assessorato. Di tale Coordinamento avrebbero dovuto far parte i referenti dei vari servizi comunali (Assessorati, Quartieri), coordinati dal dirigente del servizio immigrazione, incaricato di predisporre i programmi complessivi comuni a tutto il comparto immigrazione, valutare e armonizzare progetti specifici dei vari servizi e verificarne periodicamente l'attuazione (9).

La successiva costituzione di un'istituzione speciale, nata dalle costole dell'Assessorato alle politiche sociali e comunque – nonostante lo statuto di autonomia tradottosi nella nomina di un Consiglio d'amministrazione – impegnata a mantenere una non meglio definita relazione privilegiata con lo stesso Assessorato, si è rilevata nella pratica una risposta ancora incompleta, pur se entro precisi limiti positiva, all'esigenza di autonomia.

Nonostante alcune residue rigidità dell'Amministrazione, emerse soprattutto in momenti di particolare tensione sociale, la forma istituzionale ha consentito infatti di sperimentare modalità amministrative più flessibili di quelle proprie dell'Ente locale, che hanno facilitato risposte tempestive a molti dei problemi che si presentano continuamente nella gestione di servizi complessi.

Così come l'autonomia di bilancio e la sua impostazione in contabilità economica di tipo aziendale ha avuto come risultato un notevole snellimento delle procedure amministrative e contabili, i minori vincoli nell'attribuzione di commesse hanno consentito inoltre risparmi di tempo e denaro. Un esempio di questi successi è l'area degli interventi tecnici sulle strutture abitative, dove è stato possibile sperimentare l'affidamento di opere di manutenzione agli stessi utenti e la ristrutturazione in proprio di nuovi alloggi (10).

Per quanto riguarda invece la trasversalità, l'istituzione ha promosso numerosi progetti in partenariato con i quartieri, l'Azienda sanitaria, il Provveditorato ed altri Enti. Passi avanti sono stati analogamente realizzati nel ricupero del dialogo e nella costruzione di reti di collaborazione con realtà del privato sociale, con il mondo del volontariato e dell'associazionismo attivo sui diversi fronti. L'ancora insufficientemente definita autonomia dall'ambito istituzionale originario si è rivelata invece un preciso limite alla possibilità di stabilire rapporti significativi con settori dell'amministrazione stessa e del privato operanti in ambiti diversi dall'assistenza e dalle politiche sociali. Queste difficoltà sono state particolarmente rilevanti non solo rispetto al nodo centrale rappresentato dalle politiche abitative, ma hanno anche indebolito l'immagine pubblica dell'istituzione in quanto agenzia promotrice di politiche globali a favore dell'integrazione. La collocazione di un'istituzione di questo tipo, all'interno della macchina amministrativa, rimane quindi come questione aperta.

D'altra parte, per quanto riguarda lo strumento stesso dell'istituzione, le modifiche previste alla legge 142/90, che vanno nel senso di privilegiare ed allargare le facoltà delle forme gestionali di servizi in autonomia, permettono forse di intravedere possibilità di sviluppi positivi, in grado di superare gli scopi incontrati in questi primi anni di sperimentazione (11).

Note

1 Fausto Anderlini, "Sprawl suburbano e gruppi sociali. Anatomia dell'area bolognese come città vasta", in *Metronomie* 2-3, 1995, pag. 74

2 La ricerca Osservatorio-ISMU ha evidenziato una quota molto più significativa di paganti per il proprio alloggio in provincia (83%) che non nel capoluogo (59%), così come costi minori di affitto (L. 368.000 in provincia contro L. 523.000 in città). Considerando soltanto gli intervistati che spendono per il proprio alloggio risulta che il 69% dei domiciliati in provincia paga meno di mezzo milione e che addirittura il 46% meno di L. 250.000; in città simili condizioni sono possibili per il 64% ed il 25% degli intervistati. In affitti compresi tra mezzo milione e un milione abitano il 25% degli intervistati in provincia e il 23% in provincia, mentre sono molto più significativi in città (12,5%) gli affitti superiori al milione che non in provincia (6%). Cfr. *Indagine sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella provincia di Bologna: strategie a confronto*, a cura di M. Adriana Bernardotti - Osservatorio Comunale delle Immigrazioni, luglio 1998.

3 Fausto Anderlini, "Sprawl suburbano e gruppi sociali. Anatomia dell'area bolognese come città vasta", op.cit.

4 Si veda: M. Adriana Bernardotti e Milena Michielli, "Chi arriva e chi se ne va di Bologna? Analisi dei movimenti migratori nel territorio bolognese", *Osservatorio Newsletter*, n° 6/98.

5 "Indagine sulle condizioni abitative degli immigrati nella città e nella provincia di Bologna: strategie a confronto", op. cit. pag. 77-78.

6 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", Titolo III, art.21 e 22; "Regolamento di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", capo V, art. 30 e 33.

7 Così come Bologna, gli Uffici Stranieri di Torino e Brescia sono nati, prima della legge Martelli, su sollecitazione delle forze sociali e della cosiddetta società civile. È comune nei tre casi l'impulso sindacale nella fase di fondazione, ma manca nel caso bolognese la partecipazione del volontariato (fondamentale a Brescia e Torino). Un'altra caratteristica che differenzia questi due uffici da quello bolognese è la continuità dal gruppo fondatore, che Zucchini rapporta in qualche modo con la riuscita autonomia e trasversalità di questi uffici. A Brescia queste due condizioni sono ottenute attraverso la nomina a responsabile dell'Ufficio di un consulente esterno all'apparato comunale; a Torino, in forma più istituzionale, a partire dalla dipendenza diretta dell'Ufficio dal Gabinetto del sindaco. Secondo un ricercatore che ha studiato i diversi modelli, "entrambi gli uffici sono esempi di successo orga-

nizzativo e godono di un'ottima reputazione presso le altre istituzioni presenti sul territorio". Quali dei fattori analizzati hanno influito invece nelle travagliate vicende della struttura bolognese, riproposta in questi giorni (prima Centro Accoglienza Immigrati, dopo Servizio immigrazione, oggi discussa Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione in attesa di ulteriori probabili modifiche) e dei successivi responsabili, meriterebbe uno studio specifico di carattere comparativo. Si veda: Francesco Zucchini, "L'implementazione della politica pubblica per l'immigrazione: i casi di Torino e di Brescia", in ISMU, *Terzo Rapporto sulle Migrazioni*, 1997.

8 Assessorato alla sanità e all'immigrazione – Assessorato alle politiche sociali, "Progetto per l'Immigrazione e Progetto *Bait Bologna*", presentato al Consiglio comunale del 8-10-90 dagli assessori Mauro Moruzzi e Anna Fiorenza, pag. 15. Il fatto che il progetto fosse presentato congiuntamente da due assessori è rilevante. Nel caso di Bologna, salvo il periodo dell'assessore alla Sanità Moruzzi, la delega è però sempre stata assegnata alle politiche sociali.

9 "Rapporto della Commissione di esperti per l'individuazione e specificazione dello strumento operativo più funzionale ed idoneo alla realizzazione del compito che l'avvio della seconda fase di accoglienza per immigrati comporta", gennaio 1993.

10 Esperienze in tal senso, ad esempio, sono state l'intervento di imbiancatura nel centro di accoglienza dei senegalesi (ex scuola Certani) e la ristrutturazione di case di proprietà delle Ferrovie concesse in uso all'ISI.

11 Disegno di legge Senato 4014. Modifica degli art. 22 e 23 della legge del 8-6-1990 n° 142 in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie (al 16-9-99 in corso di esame da parte della Commissione Affari Costituzionali in sede referente). Tra le modifiche ci interessa la concessione alle istituzioni di personalità giuridica. D'approvarsi la legge, le gestioni "in economia" diventeranno modalità eccezionali, consentite soltanto in casi di servizi di modesta dimensione.

MÉTISSAGE,

COLLANA DIRETTA DA ALBERTO TAROZZI

Métissage raccoglie e divulga materiali per un confronto tra culture, generi, gruppi, generazioni, soggetti e progetti differenti, approcci allo sviluppo sociale e al cambiamento locale e globale, diversi per visione teorica e disciplinare, metodologia e prassi d'intervento. Un lavoro sociale che agevoli la comunicazione tra Nord e Sud, maggioranze e minoranze, normalità del centro e anormalità della periferia.

Per anni gli interventi di accoglienza degli immigrati in Italia sono stati delegati agli Enti locali, liberi di scegliere se impegnarsi direttamente o lasciar fare alle forze del volontariato e della società civile, nella mancanza, comunque, di vincoli e reali sostegni da parte dello Stato.

A Bologna, e in Emilia Romagna in generale, gli Enti locali – fedeli ad uno stile consolidato di governo del territorio – hanno scelto la prima strada.

Questo libro, frutto dell'analisi dei documenti di un decennio condotta dall'Osservatorio Comunale delle Immigrazioni (attivo presso l'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione di Bologna), si propone di mettere a disposizione dei lettori elementi per una riflessione sulle ragioni delle difficoltà, delle lentezze e delle contraddizioni in cui sono incorse le iniziative riguardanti un aspetto cruciale e, per molti versi decisivo, della questione migratoria: il problema delle abitazioni.

Tale questione, con il crescere dei ricongiungimenti familiari – in conseguenza del consolidarsi degli inserimenti lavorativi –, non può infatti più essere affrontata in termini di semplice moltiplicazione di posti-letto in centri (più o meno adeguati) d'accoglienza.

Maria Adriana Bernardotti è ricercatrice presso l'Osservatorio Comunale delle Immigrazioni di Bologna, dove cura l'elaborazione e l'edizione di rapporti periodici su aspetti particolari della problematica migratoria. Collabora inoltre alla redazione della rivista *La Società Multietnica*. Ha rappresentato l'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (ISI) in diversi convegni e seminari europei.

Giovanni Mottura insegna sociologia del lavoro all'Università degli Studi di Modena. Ha svolto e pubblicato ricerche sui processi migratori in ambito italiano ed europeo, con particolare attenzione alle dinamiche relative al mercato del lavoro e alla struttura dell'occupazione. Dal 1996 al 1999 ha presieduto l'Istituzione dei Servizi per l'Immigrazione (ISI) del Comune di Bologna.