

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2021

STRANIERI CHE PARTECIPANO

di Tommaso Bertazzo

Abstract: *Intento di questo contributo è quello di indagare le diverse forme di partecipazione e la rappresentanza politica a livello locale degli stranieri presenti in Italia. Mancando di statistiche ufficiali cui potersi rivolgere, la ricerca si apre con una ricognizione quantitativo-statistica del fenomeno attraverso l'analisi degli statuti dei 725 Comuni italiani al di sopra dei 15.000 abitanti. È in seguito ricostruita la distribuzione degli istituti rilevati sul territorio nazionale. All'indagine statistica segue un approfondimento qualitativo con l'analisi di studi di caso concentrati in due contesti regionali, apparsi, dalle nostre verifiche, particolarmente significativi: Emilia Romagna e Marche. Questa seconda parte ha permesso di dare dunque spazio e raccogliere le rappresentazioni che gli stessi protagonisti avevano delle realtà politiche studiate. Si è cercato, in conclusione, di comprendere quanto queste forme di rappresentanza politica possano ancora rappresentare l'unica via alla partecipazione politica per uno strato sempre più importante della popolazione nazionale.*

Abstract: *Aim of the study is to investigate the different forms of participation and political representation at the local level of migrants present in Italy. Lacking official statistics, the research opens with a quantitative-statistical survey of the phenomenon through the analysis of the statutes of the 725 Italian municipalities over 15,000 inhabitants. During a second stage, we'll describe the distribution of the phenomenon on the national territory. The statistical survey is followed by a qualitative analysis with the deepening of case studies concentrated in two regional contexts, which appeared, from our analysis, to be particularly significant: Emilia Romagna and Marche. This second part of the study allowed us to give space and collect the representations that the protagonists themselves had of the political realities studied. In conclusion, we will try to understand how these forms of political representation can still represent the only way to political participation for an increasingly important slice of the national population.*

STRANIERI CHE PARTECIPANO

di Tommaso Bertazzo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Stato dell’arte. – 1.2. Principali ambiti d’indagine. – 1.3. La giusta distanza. La posizione di chi fa ricerca. – 2. Analisi quantitativo-statistica del caso italiano. – 2.1. I dati raccolti. – 2.2. «Le parole sono importanti». – 2.2.1. I consiglieri stranieri aggiunti. – 2.2.2. Le Consulte degli stranieri. – 2.2.3. Considerazioni. – 3. La viva voce dei rappresentanti. L’approfondimento qualitativo. – 3.1. I contesti analizzati. – 3.2. Alle origini della partecipazione politica degli stranieri in Italia. – 3.3. Il profilo dei rappresentanti stranieri. – 3.4. L’attività dei rappresentanti. – 3.4.1. «Ho sentito che in quel momento toccava a me»: la decisione di candidarsi. – 3.4.2. «Prima non mi conosceva nessuno...»: come cambia la dotazione di capitale sociale dei candidati. – 3.4.3. «Io a casa non sto mai»: la conciliazione tra impegno istituzionale e tempi di vita. – 3.4.4. Due idealtipi di consiglieri: il riconoscimento istituzionale. – 3.4.5. «Un ruolo che mi sono costruito da solo»: diverse percezioni. – 3.5. Gli stranieri e la partecipazione politica. – 3.5.1. Dialogare con le diverse comunità straniere. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

L’ordinamento italiano prevede diverse forme di partecipazione politica per gli stranieri a livello locale: dalle «Consulte per gli stranieri» (chiamate anche «Consiglio degli immigrati», «Consiglio degli stranieri» ...) alle figure dei «Consiglieri comunali stranieri aggiunti» (in alcuni casi chiamati anche «Rappresentanti degli stranieri» o «Rappresentanti degli immigrati»).

Il principio cardine che regola in Italia il diritto di voto è contenuto nell’art. 48 della Carta costituzionale che sancisce: «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età»¹.

Nel corso degli anni, si è assistito a diversi tentativi di dare una lettura estensiva e in qualche modo attualizzata del testo². A livello sovranazionale, una chiara spinta in direzione di una progressiva apertura delle concessioni elettorali, è rappresentata dalla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale approvata nel 1992, ratificata dall’Italia il 24 maggio 1994, ed entrata in vigore il 1° maggio 1997, ad esclusione, tuttavia, del Capitolo C, dove si prevede proprio l’estensione del diritto di

* Laurea in Scienze politiche con specializzazione in sociologia e ricerca sociale. I suoi principali interessi vertono attorno ai temi legati alle migrazioni, al transnazionalismo dei migranti e alla loro partecipazione politica.

1. Cost. art. 48.

2. Si vedano: A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006; D. Fiumicelli, *L’integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla “partecipazione politica”? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali*, in Gruppo di Pisa, Vol. 1, 2014.

voto attivo e passivo a livello locale, agli stranieri residenti abitualmente nello Stato da almeno cinque anni.

Oltre alla Convenzione di Strasburgo, non si ravvisano altri dispositivi normativi che prevedano l'estensione del suffragio ai cittadini di «Paesi terzi». Ampi sono infatti i margini di libertà concessi dalle Istituzioni comunitarie ai singoli Stati membri in merito alla concessione dei diritti politici a cittadini provenienti da Stati esterni all'UE, riconfermandoci ancora una volta, quanto questo aspetto continui a risultare cruciale entro le agende politiche di ogni singolo Paese.

Verso il finire degli anni 2000, più della metà degli Stati membri dell'Unione europea prevedeva il diritto di voto a livello locale per gli stranieri. Spiccano, tra tutti i casi, quello svedese, olandese e belga. Nel primo caso, dal lontano 1975, gli stranieri residenti da almeno tre anni, acquisiscono il diritto di voto a livello amministrativo. Nei restanti casi, invece, si prevede l'estensione dei diritti politici degli stranieri provenienti da Paesi terzi, residenti in quegli Stati da almeno cinque anni.

1.1. Stato dell'arte

Quella dei diritti politici degli stranieri è stata, nel corso del tempo, in Italia, una questione particolarmente dibattuta a livello dottrinario, giurisprudenziale e politico.

Attorno al riconoscimento del diritto di voto agli stranieri si è assistito a numerosi dibattiti, su diversi piani: da quello sovranazionale e comunitario³, a quello nazionale, sino a giungere alle singole decisioni maturate in seno alle realtà municipali.

A livello internazionale, il dibattito accademico attorno al tema della partecipazione politica degli stranieri risulta essere piuttosto ampio. Si ricordano, in particolare, gli approfondimenti di Martiniello⁴, il quale, in una serie di studi comparativi, ha osservato in

3. Si vedano: P. Bevelander, R. Pendakur, *Voting and Social Inclusion in Sweden*, in *International Migration*, 49(4), 2011, pp. 67-92; D. Celik, *Participation électorale des étrangers aux communales de 2006*, in *Cahiers de Science politique [En ligne]*, Cahier n° 18, URL: <https://popups.uliege.be/443/1784-6390/index.php?id=465>, 2006; C. Joppke 2007, *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, in *West European Politics*, 30:1, pp. 1-22, 2007; M. Martinello, *Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*, in *International Migration and Ethnic Relations*; 1/05, Malmö, 2005; L. Michon, J. Tillie, A. Van Heelsum, *Political participation of migrants in the Netherlands since 1986*, Institute for Migration and Ethnic Studies Universiteit van Amsterdam, 2007; F.L. Seidle, *Local voting rights for non-nationals: experience in Sweden, the Netherlands and Belgium*, in *Journal of International Migration and Integration*, Springer, 2015; S. Strudel, *Polyrythmie européenne: le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements in Revue française de science politique*, Vol. 53, 2003, pp. 3-34; A. Van Heelsum, *The relationship between political participation and civic community of migrants in the Netherlands*, in *Journal of International Migration and Integration*, Springer 2002.

4. M. Martinello, *Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*, in *International Migration and Ethnic Relations*; 1/05, Malmö, 2005; M. Martiniello, *Political participation, mobilisation and representation of immigrants*, in R. Bauböck (editor), *Migration and Citizenship, Legal Status, Rights*

che modo le strutture di opportunità politiche offerte da diversi Paesi europei, possano influenzare la partecipazione politica dei migranti. Significativa, al contempo, la sintesi di Però e Solomos⁵ i quali, ancora una volta in un'ottica comparativa, hanno osservato, tra gli altri aspetti, in che misura la partecipazione politica degli stranieri agisca sul loro livello di inclusione nei rispettivi Paesi di residenza.

Una panoramica esaustiva sulla situazione a livello europeo è inoltre quella offerta da Seidle⁶, il quale si sofferma sull'analisi comparata di tre casi: svedese, olandese e belga. Ciò che si tende a ribadire anche in questo caso, come negli studi di Martiniello, è la centralità del contesto locale nei processi di integrazione degli stranieri. Si sottolinea dunque anche qui che è dal contesto locale che dovranno partire le buone pratiche volte all'inclusione sociale e politica. Seidle, riprendendo il concetto di «*stakeholdership*» elaborato da Bauböck, sostiene inoltre che l'estensione del diritto di voto a livello amministrativo potrebbe rappresentare un'alternativa al riconoscimento della cittadinanza nazionale. Garantire agli stranieri il diritto di voto a livello locale, significherebbe dunque, in questa prospettiva, offrire loro la possibilità di sentirsi realmente coinvolti e potersi così identificare con la comunità di residenza. Come ci ricorda inoltre Robert Putnam⁷, la partecipazione al voto permette agli individui di investire e ampliare la propria dotazione di capitale sociale, alimentando così la fiducia nelle norme che regolano la convivenza e favorendo la creazione di reti sociali e fiduciarie fondamentali a tenere saldamente unita una comunità.

Dalla ricerca emerge tuttavia che non sempre ad un'importante introduzione legislativa, come nel caso svedese, il primo Paese a livello europeo ad aver introdotto, nel 1975, misure volta a favorire la partecipazione politica degli stranieri, segue un progressivo aumento della partecipazione elettorale straniera. Il tasso di affluenza alle urne è passato infatti dal 60%⁸ del 1976, anno delle prime elezioni aperte agli stranieri, al 48%⁹ nel 1985, sino ad arrivare al 36%¹⁰ nel 2010. Come confermano infatti le ricerche di Bevelander e Pendakur¹¹, la

and *Political Participation*, IMISCOE Reports, Amsterdam University Press, pp. 83-102; M. Martiniello, M.A. Hily, *Les immigrés et les minorités ethniques dans les institutions politique : ethnicisation des systèmes politiques européens ou renforcement de la démocratie?*, in *Revue européenne des migrations internationales*, 14, 2, pp. 9-17.

5. D. Però, J. Solomos, *Migrant politics and mobilization: Exclusion, engagements, incorporation*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 33, n. 1, pp. 1-18, 2010.

6. F.L. Seidle, *Local voting rights for non-nationals: experience in Sweden, the Netherlands and Belgium*, in *Journal of International Migration and Integration*, Springer, 2015.

7. Per un approfondimento sul concetto di capitale sociale elaborato da Robert Putnam si veda: R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nannetti, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

8. Dati presenti in F.L. Seidle, *Local voting rights for non-nationals: experience in Sweden, the Netherlands and Belgium*, in *Journal of International Migration and Integration*, Springer, 2015.

9. *Idem*.

10. *Idem*.

11. P. Bevelander, R. Pendakur, *Voting and social inclusion in Sweden*, in *International Migration*, Vol. 49 (4), 2011.

tendenza elettorale risulterebbe strettamente legata a un insieme di fattori, tra i quali, lo *status* sociale degli stranieri, il Paese d'origine, l'essere o meno lavorativamente occupati e il livello di integrazione nel contesto di residenza. Quello svedese appare essere dunque un caso, e la letteratura sembra confermarlo, in cui emerge chiaramente quanto la promozione di una formale partecipazione politica degli stranieri da sola non basti e necessiti, piuttosto, di essere supportata da politiche attive volte all'integrazione¹².

Nel caso italiano, per quanto il tema della partecipazione politica degli stranieri appaia una questione particolarmente dibattuta, allo stato attuale, gli studi che se ne occupano, oltre ad essere, il più delle volte, piuttosto datati, sembrano suggerire l'assenza, come fa notare Caponio, di una vera e propria «agenda di ricerca coerente»¹³ che li coordini. Il *focus* privilegiato di tali studi risulta essere quello giuridico. Vi sono dunque autori i quali, su di un piano teorico, hanno dibattuto sui possibili esiti che porterebbe con sé un'estensione dei diritti di cittadinanza. Si ricordano, tra tutti, gli approfondimenti di Rigo¹⁴, Ferraris¹⁵, Fioravanti¹⁶, Fiumicelli¹⁷, Mantovan¹⁸. Tali studi, il più delle volte, dopo aver preso atto dello stato di cose presenti, le normative vigenti e il quadro giuridico in cui la partecipazione politica degli stranieri oggi si articola, ipotizzano margini d'azione entro cui ipotizzare l'estensione dei diritti politici degli stranieri. Tra questi studi, particolarmente interessante, appare il confronto che Algostino¹⁹ propone tra quanto stabilito dalla Carta costituzionale e la condizione dei diritti politici degli stranieri residenti in Italia. Una prima lettura della Costituzione, che oggi coincide con l'interpretazione vigente, vedrebbe parte di un binomio inscindibile diritti politici e cittadinanza. I primi senza la seconda non avrebbero dunque possibilità di sussistere. Una seconda lettura degli stessi articoli, proposta invece da Algostino, potrebbe rivelare un implicito riconoscimento dei diritti politici in capo agli stranieri residenti, superando in questo modo gli angusti limiti legati al concetto

12. Anche Joppke, nell'analizzare questa volta il caso olandese, mostra come importanti politiche per l'emancipazione delle minoranze etniche, se perseguite soltanto formalmente, seppur per lunghi periodi, tendano il più delle volte a non offrire i risultati sperati.

13. T. Caponio, *Quale partecipazione politica degli stranieri in Italia? Il caso delle consulte elettive dei comuni dell'Emilia Romagna*, paper S.I.S.E., IX Convegno internazionale, Firenze, 14-15 dicembre 2006, p. 22.

14. E. Rigo, *Cittadinanza. Trasformazioni e crisi di un concetto*, in L. Zagato (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina, 2007.

15. V. Ferraris, *Il diritto di voto. Panorama nazionale. Il dibattito in tema di diritto di voto dei cittadini stranieri*, in Fieri, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, a cura di ASGI, Torino, 2005.

16. C. Fioravanti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana: fra regime vigente e prospettive di riforma*, in L. Zagato (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina, 2007.

17. D. Fiumicelli, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali*, in Gruppo di Pisa, Vol. 1 2014.

18. C. Mantovan, *Immigrazione e cittadinanza: auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2007.

19. A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006.

rappresentanza. Numerosi autori, tra i quali Antonelli²⁰, Cotesta²¹ e Zincone, sostengono inoltre che un'apertura in questa direzione saprebbe mettere in moto virtuosi percorsi di inclusione sociale e buone pratiche di accoglienza.

Nel contesto italiano, tuttavia, non risulta essere così nutrito, il numero di ricerche estese oltre il dibattito teorico, preoccupandosi così di osservare e analizzare le singole esperienze partecipative. Si segnalano, tra queste, seppur datate, le ricerche elaborate da Idos-Caritas²², le quali, forti di una solida ricognizione statistica del fenomeno, riescono ad offrire un'esaustiva panoramica sulla consistenza della realtà studiata a livello nazionale, restituendo un articolato quadro complessivo. Non mancano, allo stesso tempo, approfondimenti giuridico-politologici, tra i quali si ricordano il rapporto Asgi-Fieri²³, gli studi di Caponio²⁴, Boccagni²⁵, Caneva²⁶, Lotto²⁷, Lo Presti²⁸ e Pilati²⁹, in cui si osserva il fenomeno della partecipazione civica degli stranieri mantenendosi tuttavia, nella quasi totalità dei casi, ad un livello di analisi costi/benefici, evitando così di scendere nel concreto delle singole esperienze.

1.2. Principali ambiti d'indagine

Dopo aver valutato lo stato dell'arte e la prospettiva che sembrava animare i lavori di ricerca che ci hanno preceduti, è venuto così a definirsi, in maniera sempre più nitida, il primario intento di questo contributo: quello di analizzare il tema della partecipazione e della rappresentanza politica a livello locale degli stranieri calando l'analisi al suo livello micro. L'obiettivo di questa ricerca vuole dunque essere quello di dare spazio alle voci dei protagonisti delle esperienze di partecipazione studiate, cercando di cogliere, in questo modo, il loro punto di vista di testimoni privilegiati sulle realtà approfondite, certi, tuttavia, di non poter restituire la complessità di un fenomeno così variegato.

20. V. Antonelli, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. De Martin – D. Bolognin, (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010.

21. V. Cotesta, *Sociologia dello straniero*, Roma, Carocci, 2012.

22. Caritas Italiana, Idos, (a cura di), *Immigrati e partecipazione dalle consulte e dai consiglieri aggiunti, al diritto di voto*, Edizioni Idos, 2005.

23. ASGI, Fieri (a cura di), *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Torino, 2005.

24. T. Caponio, *Partecipazione politica e rappresentanza*, in *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Bologna, il Mulino, 2001.

25. P. Boccagni, *La partecipazione politica degli immigrati: dal dibattito internazionale al caso italiano*, in M. Ambrosini (a cura di), *Governare città plurali*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

26. E. Caneva, *The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors*, in *Interact Research Report*, Country Reports, 2014/05.

27. M. Lotto, *La partecipazione politica dei migranti. Dall'esclusione sociale alle diverse forme di mobilitazione*, in *Società Mutamento Politica*, 6(11), pp. 255-272.

28. I. Lo Presti, *Partecipazione politica e diritto di voto degli stranieri in Italia. Una disciplina work in progress*, in *Revista de Derechos Fundamentales*, 2016/27, 2016.

29. K. Pilati, *La partecipazione politica degli immigrati. Il caso di Milano*, Roma, Armando, 2011.

Nel tentativo di introdurre il lavoro e con l'obiettivo di offrire un quadro, quanto più possibile esaustivo, entro cui collocare le testimonianze raccolte, si è scelto di premettere all'analisi delle interviste una ricognizione delle esperienze di partecipazione politica degli stranieri a livello nazionale. Si riportano anzitutto dei dati, pertanto, circa la presenza del fenomeno oggetto d'indagine su tutto il territorio nazionale, prendendo in analisi tutti i Comuni italiani oltre i 15.000 abitanti. All'indagine documentale, seguono i risultati dell'analisi di due studi di caso, Emilia Romagna e Marche, in cui il fenomeno è apparso particolarmente rappresentato. Allo stesso tempo, in questa seconda parte, è approfondito quanto emerso dalle interviste ai rappresentanti stranieri e ad alcuni testimoni privilegiati.

Molteplici sono i nodi tematici che con questo saggio si sono approfonditi. Si sono indagati prima di tutto i profili degli intervistati, osservando, al contempo i legami che tengono unito il rappresentante straniero e la comunità straniera locale. Si è poi cercato di ricostruire il percorso istituzionale che ha portato alla nascita delle prime forme di partecipazione politica degli stranieri, nei primi anni '90, attraverso le voci dei protagonisti di allora.

Sulla scorta di quanto osservato dalla letteratura che già si è espressa su questo tema³⁰, si è scelto poi di prestare attenzione alle eventuali dinamiche esistenti tra associazionismo straniero e rappresentanti eletti, in modo da comprenderne i possibili rapporti.

Si è poi cercato di comprendere quanto la dotazione di capitale sociale dei singoli candidati sia stata determinante ai fini della loro elezione. Si è osservato allo stesso tempo, quanto il capitale sociale degli intervistati sia andato incrementando in seguito alle elezioni, nel tentativo di valutare se e quanto, un suo eventuale ampliamento, possa aver inciso sull'accesso dei neo-eletti a nuovi contatti e risorse.

Allo stesso tempo, attraverso le interviste qualitative, si è osservato l'attuale impegno politico dei rappresentati degli stranieri mettendo in luce anche il loro passato, nel tentativo di comprendere se il *savoir-faire* politico degli stranieri che scelgono di candidarsi, sia il risultato di precedenti esperienze politiche nel Paese d'origine o altrimenti, se il loro avvicinamento alla politica, sia avvenuto soltanto in seguito al processo migratorio. A tal riguardo, si sono osservate le modalità e gli elementi che hanno reso possibile l'avvicinamento alla politica, cercando di coglierne le logiche e gli attori coinvolti in questo processo.

Si è prestata poi attenzione ai rapporti tra i rappresentati degli stranieri, le istituzioni e i colleghi italiani, nel contesto delle attività istituzionali, con l'intento di osservare le dinamiche e i processi di riconoscimento istituzionale di tali figure politiche.

30. Si segnalano, fra tutti, gli studi già citati di T. Caponio, in cui le dinamiche tra partecipazione politica degli stranieri e ruolo delle associazioni straniere viene ricostruito con attenzione.

Si è scelto di prestare inoltre un'attenzione particolare alle dinamiche e alle relazioni che vedono intersecarsi impegno politico e vita quotidiana dei rappresentanti, per poterne così cogliere le reciproche implicazioni.

Si è cercato di comprendere, infine, quanto tali strumenti abbiano favorito l'inclusione delle comunità straniere a livello locale e, attraverso la viva voce dei protagonisti, l'effettiva efficacia delle esperienze di partecipazione politica degli stranieri a livello locale.

1.3. La giusta distanza. La posizione di chi fa ricerca

«Non avere fretta di arrivare a delle conclusioni.

Le conclusioni sono la parte più effimera della ricerca»³¹

Ho pensato di porre la prima regola dell'Ascolto attivo teorizzato da Marianella Scavi in apertura di questo breve paragrafo dal momento che, proprio quell'invito, mi ha accompagnato durante tutto il corso di questo lavoro di ricerca.

Quel breve enunciato, infatti, quasi fosse un precetto, mi ha aiutato in più di un'occasione a comprendere quanto sia necessario uscire dal proprio campo visivo, per poter in realtà accorgerci del modo in cui vediamo le cose.

Gli scritti di Marianella Scavi hanno dunque la capacità, o meglio, l'hanno avuta con chi scrive, di far aprire gli occhi, disilludendo lo sprovveduto ricercatore sociale, certo che le proprie tesi e ipotesi potessero rispondere, a priori, a scientifici criteri di valutatività.

Sono persuaso infatti, e questa ricerca mi ha permesso di rafforzare questa convinzione, che in un lavoro di ricerca sociale, un ruolo preponderante sia da riconoscere a quelle che, ancora una volta Scavi, definisce «cornici di cui facciamo parte». Gli orizzonti culturali e valoriali del ricercatore pertanto, secondo questa prospettiva, non potrebbero che emergere durante il corso della ricerca. Compito del ricercatore sarà pertanto quello di aprire gli occhi, rendersene conto, affinando allo stesso tempo la capacità, mai così scontata, di uscire dalle proprie cornici, nel tentativo di esplorare, in questo modo, altri «mondi possibili».

Nel contesto di questa ricerca, posso dire di essermi approcciato al tema che la percorre, quello della partecipazione politica degli stranieri, per mia fortuna, a digiuno da qualsiasi conoscenza pregressa, mosso principalmente, piuttosto, da un'autentica curiosità. Conoscevo dunque soltanto superficialmente questa realtà, e le poche conoscenze che avevo erano mutate, perlopiù, da fonti non scientifiche.

La prima incertezza ha riguardato il primo approccio con gli intervistati, ai quali, spesso particolarmente impegnati per ragioni lavorative, ho dovuto spiegare loro le ragioni che mi

31. M. Scavi, *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Milano, Bruno Mondadori, 2000.

spingevano a chiedere un'intervista in presenza. A lavori conclusi posso affermare senza esitazione di aver riscontrato un generale clima di collaborazione da parte dei testimoni privilegiati, i quali, da subito, si sono messi a mia disposizione nel tentativo di individuare un momento in cui poterci incontrare.

Piuttosto critico è risultato invece entrare in contatto con molte Amministrazioni comunali. Nella maggior parte dei casi, infatti, laddove non fossero esplicitamente indicati nei portali online delle Amministrazioni locali, è stato necessario contattare i Comuni, nello specifico le segreterie dei sindaci, per richiedere loro i contatti diretti con i rappresentanti stranieri. In più di un caso, tuttavia, alle richieste (e ai solleciti) non sono seguite risposte. In molti casi, infatti, si è assistito ad un rimpallo di competenze tra i diversi uffici comunali, senza tuttavia riuscire a ricevere, infine, le informazioni richieste. In questi ultimi casi, pertanto, si è preferito contattare i testimoni privilegiati attraverso vie informali (il più delle volte attraverso i social network). Questa scelta si rivelerà ben presto efficace, riuscendo così a mettersi in contatto con i rappresentati e concordare con loro un incontro.

Ora che la ricerca è conclusa, allo stesso tempo, devo constatare che certe mie premesse hanno trovato un riscontro effettivo, mentre altre, pregiudiziali, sono state smentite dalla realtà dei fatti. Apparteneva almeno in parte alla prima tipologia qui descritta, la mia iniziale convinzione secondo cui, spesso, all'impegno politico attivo, si sarebbero approcciati prevalentemente gli stranieri con una cospicua dotazione di capitale sociale e culturale. Alla prova dei fatti, questa convinzione si è rivelata, almeno in parte, fondata. La maggior parte dei nostri intervistati (quattro su sei), possiede infatti un titolo di laurea, in due casi seguito da un dottorato e un master conseguiti in Italia e pressoché tutti i testimoni hanno dichiarato di far parte di almeno un'associazione, elemento che si rivelerà poi essere particolarmente significativo ai fini della loro decisione di candidarsi. Un'altra mia iniziale convinzione che ha trovato tuttavia una sostanziale conferma è quella che mi aveva portato ad ipotizzare che a partecipare fossero prevalentemente le prime generazioni di stranieri. Dalla ricerca emergerà infatti che il più delle volte, ad impegnarsi politicamente nelle forme e modalità qui analizzate, saranno proprio gli stranieri di prima generazione, con un'età media stimata attorno ai 41 anni.

Tra le iniziali ipotesi che lungo il percorso sono stato costretto invece a smentire ritroviamo quella secondo cui, determinati gruppi nazionali, non si sarebbero avvicinati alla partecipazione politica nel nuovo contesto di vita. Le mie distratte convinzioni mi portavano dunque a pensare che molti gruppi nazionali, i cui contatti con la comunità italiana potevano sembrare, ad un primo sguardo, piuttosto limitati, non avrebbero intrapreso un percorso di questo tipo. Caso emblematico è rappresentato dalla partecipazione politica della comunità nazionale bangladesese che dalle mie prime stime poteva apparire piuttosto improbabile e che

i fatti hanno poi dimostrato essere, perlomeno nel caso marchigiano, una tra le comunità più attive.

Allo stesso tempo, devo ammettere che non avrei mai immaginato che tutti gli intervistati avrebbero acconsentito alla registrazione video delle loro interviste, accogliendo invece con inatteso entusiasmo la proposta.

Questa breve, e probabilmente poco esaustiva, rassegna delle mie iniziali esitazioni e perplessità, a lavori conclusi, scopro essermi servita come utile opportunità di autoriflessione.

Sono riuscito in questo modo a dimostrare a me stesso quanto il proprio bagaglio di esperienze e convinzioni, quanto le proprie cornici interpretative, le nostre pre-cognizioni, i nostri dati per scontati, siano in realtà determinanti nella costituzione della nostra prima impressione di un fenomeno sociale, quella che Becker³² usa definire «immagine fondamentale». Questo percorso riflessivo è stato utile inoltre nello stimolare quello che Bateson³³ definisce deuterioapprendimento, l'apprendere ad apprendere. Nel momento in cui il percorso della ricerca mi portava a comprendere dunque che ciò che davvo per scontato era in realtà il frutto di una mia pre-cognizione, mi è stato possibile, in quel momento, osservare le mie iniziali convinzioni da un'altra posizione e riuscire in questo modo, dopo averne preso la giusta distanza, a valutarle.

Giungendo così alle conclusioni devo ammettere che questo percorso mi ha permesso di giungere ad un punto di svolta, a quello che La Mendola definisce dell'*accorgersi*.

«Accorgersi significa “non capire”: significa rendersi conto che i “miei” contenitori, quelli che ho adottato sin lì, non sono più adeguati. Significa rimanere spiazzati, spaesati: senza spiazzamento non c'è accorgersi. Sia chiaro, la prima cosa di cui devo accorgermi sono proprio i miei contenitori, le premesse, le forme che ho adoperato sin lì per costruire, per dare forma al mondo»³⁴

Mi sono accorto dunque, grazie a questi incidenti di percorso, di ciò che in realtà avevo di fronte, e che eppure non riuscivo a vedere. Si è reso necessario pertanto, in un certo momento, allentare le briglie del controllo, che altrimenti non mi avrebbe permesso di vedere al di fuori delle mie cornici interpretative, lasciandole così, finalmente, libere di trasformarsi.

32. H.S. Becker, *I trucchi del mestiere. Come fare ricerca sociale*, Bologna, il Mulino, 2007.

33. G. Bateson, *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi, 1977.

34. S. La Mendola, *Centrato e aperto. Dare vita a interviste dialogiche*, Torino, UTET, 2009, p. 65.

2. Analisi quantitativo-statistica del caso italiano

2.1. I dati raccolti

Per poter comprendere l'entità del fenomeno che s'intende analizzare, quello delle esperienze di partecipazione istituzionale degli stranieri a livello locale, mancando un bacino di dati ufficiali su cui potersi basare, si è proceduto ad una ricognizione dei singoli statuti comunali per osservare l'eventuale presenza di uno o più articoli che prevedessero esplicitamente e regolamentassero le esperienze di partecipazione degli stranieri sul territorio nazionale³⁵. Per limitare l'attività di rilevazione ai Comuni che, in base ad alcuni precedenti lavori di ricerca, sono stati più interessati da questo fenomeno, si sono presi in considerazione tutti i 725 Comuni italiani oltre i 15.000 abitanti.

Sono stati analizzati complessivamente, pertanto, 725 statuti; di questi, 157, il 22% del totale, presentavano un articolo o più che istituiva ufficialmente una delle tre tipologie di rappresentanza degli stranieri a livello locale. Dalla nostra analisi, su 157 casi, solo 32 risultano effettivamente attivi al momento della rilevazione (settembre 2019) (cfr. tabella n° 1). Si è giunti a questo dato, attraverso una serie di controlli incrociati, basandosi, principalmente, sul monitoraggio dell'attività a partire dal portale online dei singoli Comuni. Come emerso, nella maggior parte dei casi, sono previste forme di rappresentanza collegiali, attraverso dunque l'elezione di una Consulta o di un Consiglio degli stranieri. A seguire incontriamo le figure dei Consiglieri aggiunti, 46 casi su 157. In questo caso la rappresentanza degli stranieri è assunta dal singolo consigliere, il quale siede in Consiglio comunale. Nella totalità dei casi analizzati, al Consigliere straniero aggiunto è riconosciuto il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio comunale e delle Commissioni consiliari permanenti, con diritto di parola, senza avere tuttavia il diritto di voto e senza concorrere a formare il numero legale della seduta³⁶. Di norma, da quanto si è potuto osservare, le elezioni del o dei Consiglieri aggiunti, avvengono in corrispondenza alle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale. Il terzo ed ultimo caso in cui ci siamo imbattuti, in forma tuttavia marcatamente minore, è rappresentato dalla presenza congiunta di un organo collegiale e di una singola figura istituzionale. In questi casi, da quanto abbiamo potuto notare, Consulta e Consigliere aggiunto si trovano a lavorare in maniera congiunta e sinergica. Saranno talvolta gli stessi statuti a rimarcare questo stretto legame che tiene unito i due organi, come

35. Per la ricognizione dei singoli statuti comunali ci si è rivolti al database previsto dal Ministero dell'interno, alla sezione Territorio e autonomie locali, aggiornato al 2019: <https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/statuti>.

36. Come avremo modo di osservare in seguito, in alcuni casi, al Consigliere straniero aggiunto è riconosciuta la facoltà di intervento e di interrogazione sulle sole materie attinenti le immigrazioni e le condizioni degli immigrati nel territorio comunale.

nel caso dello statuto del Comune di Parma in cui, al secondo comma dell'articolo 29, si afferma: «Il Consigliere Aggiunto è espressione della Consulta dei Popoli»³⁷. Dall'analisi condotta, emerge, tuttavia, che il più delle volte, per quanto l'Amministrazione locale decida di dotare il proprio statuto di un articolo che disciplini la partecipazione degli stranieri, l'esperienza tende poi a non vedere una concreta realizzazione.

	Comuni/Statuti			
	Numero Statuti esaminati	Numero Statuti pertinenti	% Organismi previsti	Numero organismi attivi
Consigliere aggiunto	725	46	6%	11
Consulta	725	99	14%	16
Consulta e Consigliere aggiunto	725	12	2%	5
TOTALE	725	157	22%	32

Tabella n° 1: «Gli istituti di partecipazione straniera negli statuti dei Comuni italiani con più di 15mila abitanti»
Anno 2019

Questa prima analisi quantitativo-statistica ha permesso, al contempo, di ricostruire la distribuzione geografica delle esperienze di partecipazione rilevate, come emerge dalla Tabella n° 2, in cui si trovano raccolti i dati relativi ad ognuna delle Regioni italiane. Emerge tra tutti, il caso marchigiano, dove ben l'83% degli statuti analizzati prevede una forma di rappresentanza per gli stranieri. A seguire, il Trentino Alto Adige, con un 50% di organismi previsti sul totale degli statuti analizzati, subito dopo, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Toscana ed Emilia-Romagna.

Dalle nostre analisi sono risultati numerosi i casi in cui, pur essendo presente un articolo relativo all'istituzione di un organismo di partecipazione degli stranieri, l'esperienza, dopo le opportune verifiche, si rivela non essersi poi mai concretamente realizzata. In seguito alla rilevazione degli articoli pertinenti all'interno degli statuti, si è passati dunque, ad un'analisi dei singoli casi, per riuscire a comprendere quali fossero effettivamente attivi. Per poter operare tale distinguo, ci siamo serviti, di una serie di controlli, partendo tuttavia nella totalità dei casi dal portale dei singoli Comuni interessati, andando alla ricerca di documenti e pubblicazioni che documentassero l'eventuale attività dell'organo di rappresentanza previsto. In molti casi, quando le verifiche online si rilevavano insufficienti, è stato necessario procedere con una richiesta specifica alle segreterie dei sindaci dei Comuni interessati.

37. Art. 29, Statuto del Comune di Parma.

Tra le Regioni, ritroviamo in testa anche in questo caso (cfr. tabella n° 2), le Marche, con sette casi attivi, seguite, subito dopo, da Emilia Romagna e Lombardia. Emblematici appaiono, allo stesso tempo altri casi, come quello toscano, in cui, a fronte dei diciotto casi previsti negli statuti, soltanto uno risulta essere effettivamente attivo. A seguire, i casi campano e siciliano, con due esperienze attive su quattordici e il caso pugliese, con un'esperienza attiva su tredici.

Regioni	Statuti analizzati	Totale organismi rilevati	Consigliere aggiunto	Consulta	Consulta e Consigliere	Numero organismi attivi
Valle d'Aosta	1	0	0	0	0	0
Lombardia	107	16	1	15	0	5
Liguria	11	1	0	1	0	0
Piemonte	45	9	0	8	1	1
Emilia Romagna	54	12	1	10	1	5
Veneto	58	7	0	7	0	0
Friuli Venezia Giulia	11	4	0	4	0	2
Trentino Alto Adige	10	5	0	5	0	2
Marche	23	19	12	5	2	7
Toscana	56	18	6	11	1	1
Umbria	16	5	1	3	1	0
Lazio	51	10	3	5	2	1
Abruzzo	16	8	5	1	2	2
Campania	84	14	6	7	1	2
Puglia	72	13	8	4	1	1
Molise	3	1	1	0	0	1
Basilicata	5	0	0	0	0	0
Calabria	20	1	0	1	0	0
Sicilia	66	14	2	12	0	2
Sardegna	16	0	0	0	0	0
ITALIA	725	157	46	99	12	32

Tabella n° 2: «Diffusione forme di partecipazione degli stranieri a livello regionale»
Anno 2019

2.2. «Le parole sono importanti!»

«Le parole sono importanti!»³⁸ assicurava Nanni Moretti in una celebre scena di «Palombella Rossa».

Chi scrive, è fermamente convinto che siano le parole a costruire la realtà. I termini che utilizzeremo per descrivere un fenomeno risulteranno dunque essenziali, nel delineare a chi ci ascolta, o ci legge, il modo in cui concepiamo quel determinato aspetto, quella data realtà sociale.

38. N. Moretti, *Palombella rossa*, Sacher Film, Italia, 1989.

Si è deciso pertanto di analizzare il modo in cui i suoi promotori, le Amministrazioni locali, descrivono il fenomeno di cui ci stiamo occupando, quello legato alla partecipazione degli stranieri a livello locale. Si è prima di tutto analizzato il modo in cui gli statuti comunali, i documenti ufficiali su cui si basa l'attività delle Amministrazioni locali, andavano descrivendo, dove previsti, gli istituti pensati per favorire la partecipazione degli stranieri a livello locale. Si sono isolati così i singoli articoli istitutivi delle forme di rappresentanza e si sono osservate le parole con cui tali strumenti vengono descritti.

2.2.1. I Consiglieri stranieri aggiunti

Dall'analisi condotta, emergono diverse modalità attraverso le quali, le Amministrazioni locali, nei propri statuti, si riferiscono alle figure dei Consiglieri stranieri aggiunti. Nella tabella che segue (Tabella n° 3) sono indicate le diverse denominazioni con cui le Amministrazioni comunali hanno definito il Consigliere aggiunto, seguite dal numero di casi riscontrati.

DENOMINAZIONE	NUMERO RILEVATO
CONSIGLIERE AGGIUNTO	18
CONSIGLIERE STRANIERO AGGIUNTO	16
CONSIGLIERE STRANIERO	5
CONSIGLIERE RAPPRESENTANTE DEI CITTADINI STRANIERI	1
RAPPRESENTANTE DEGLI IMMIGRATI	4
RAPPRESENTANTE DEGLI IMMIGRATI STRANIERI	1
CITTADINO EXTRACOMUNITARIO ELETTO	1

Tabella n° 3: «Le diverse denominazioni relative ai Consiglieri stranieri rinvenute negli statuti analizzati»

Anno 2019

Al contempo, come avremo modo di approfondire durante l'analisi delle interviste condotte ai Consiglieri stranieri, differenti sono le modalità con cui le Amministrazioni locali descrivono i diritti in capo ai Consiglieri. Numerosi sono i casi in cui le prerogative proprie

del Consigliere aggiunto, vengono equiparate, di fatto, a quelle dei colleghi Consiglieri, ad eccezione del diritto di esprimere un voto:

«È istituita la figura del Consigliere Straniero Aggiunto, riconoscendo ai cittadini stranieri maggiorenni, residenti sul territorio comunale, il diritto di eleggere propri rappresentanti, chiamati a partecipare ai lavori del Consiglio Comunale in modo equiparato alla figura del Consigliere Comunale, ma senza diritto di voto»³⁹.

«I Consiglieri stranieri aggiunti godono degli stessi diritti dei Consiglieri comunali per quanto attiene all'iniziativa su ogni atto di competenza del Consiglio. Hanno analogamente diritto di interrogazione, di interpellanza, di mozione di emendamento che esercitano nelle forme previste dal regolamento del Consiglio comunale. Gli stessi hanno inoltre diritto di ottenere dal segretario comunale e dai dirigenti e funzionari del Comune, nonché dalle aziende, enti ed istituzioni dipendenti dal Comune o a cui lo stesso partecipa, tutte le informazioni e copie di atti e documenti utili per l'espletamento del suo incarico. Le modalità di esercizio del diritto di cui sopra sono disciplinate dal regolamento del Consiglio comunale»⁴⁰.

«Il Consigliere Straniero Aggiunto gode degli stessi diritti del Consigliere comunale, per quanto attiene all'iniziativa su ogni atto di competenza del Consiglio, quali interrogazioni, interpellanze, nozioni, emendamenti, che esercita nelle forme previste dal regolamento del Consiglio comunale»⁴¹.

Nei casi invece in cui, il Consigliere aggiunto, viene definito dallo statuto come Rappresentante degli immigrati, si osserva la tendenza dei Comuni interessati a perimetrare i temi di competenza degli stessi, limitando in questo modo le capacità d'intervento del Rappresentante:

«(...) Il Rappresentante degli immigrati partecipa alle sedute del Consiglio comunale e delle Commissioni senza diritto di voto e con facoltà di intervento e di interrogazione sulle materie attinenti le immigrazioni e le condizioni degli immigrati nel territorio comunale. Il mandato del Rappresentante degli immigrati termina con il mandato del Consiglio comunale»⁴².

Numerosi risultano essere invece i casi in cui gli statuti provvedono a specificare esplicitamente il diritto del Consigliere aggiunto di poter intervenire in sede di Consiglio su tutti gli argomenti all'ordine del giorno:

39. Art. 16, co. 1, Statuto del Comune di Senigallia.

40. Art. 11-*bis*, co. 5, Statuto del comune di Falconara Marittima.

41. Art. 17, co. 3, Statuto del Comune di Martinsicuro.

42. Art. 13, co. 4, Statuto del Comune di Potenza Picena.

«Il/La Consigliere/a aggiunto/a ha titolo a partecipare alle sedute del Consiglio comunale e delle Commissioni consiliari permanenti con diritto di parola sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno, senza diritto di voto»⁴³.

Piuttosto isolati appaiono essere i casi in cui si preveda da statuto un rimborso economico per l'attività del Consigliere aggiunto:

«Al Consigliere Straniero Aggiunto è corrisposto, ai sensi dell'art. 43 del regolamento sugli Istituti di partecipazione e consultazione dei cittadini, il gettone di presenza per la partecipazione alle sedute del solo Consiglio comunale»⁴⁴.

«(...) Il Rappresentante dei cittadini stranieri beneficia di un rimborso spese forfettario, determinato dal Consiglio comunale»⁴⁵.

«Entro i limiti disposti dalla legge, ai Consiglieri comunali è corrisposta, su richiesta, una indennità di funzione in luogo dei gettoni di presenza. Il regolamento del Consiglio comunale stabilisce le modalità della richiesta, della erogazione ed i casi di sospensione o riduzione dell'indennità per assenze ingiustificate»⁴⁶.

In molti casi, inoltre, si tende a specificare, e allo stesso tempo si rimanda il lettore, a far riferimento a regolamenti specifici che disciplinano più ampiamente l'operato e i diritti in capo al Consigliere aggiunto, nei quali, il più delle volte, vengono indicati anche i termini e le modalità con cui si svolgeranno le elezioni.

Dall'analisi condotta emergono, allo stesso tempo, alcuni isolati casi, in cui, agli articoli prettamente tecnici e descrittivi, se ne aggiungono altri di più ampio respiro. Emblematico appare il caso di Mazara del Vallo nel cui statuto incontriamo, assieme ad un primo consueto articolo descrittivo, con cui si sancisce l'istituzione del Consigliere aggiunto, altri volti a descrivere l'impegno del Comune a favorire scambi culturali e la cooperazione con le comunità straniere presenti sul territorio:

«Art. 34 Rapporti con gli immigrati:

1. Il Comune, ravvisando l'identificazione della comunità locale rispondente all'assetto geopolitico del suo territorio come parte dell'Europa verso un Mediterraneo di pace e di cooperazione, promuove rapporti di amicizia, di collaborazione politica e di scambi culturali con tutti i popoli che vi si affacciano nella consapevolezza che tali rapporti favoriscono situazioni di distensione e di pace.

2. A tale scopo promuove la creazione di un Centro internazionale di studi che possa curare i legami con i popoli del Mediterraneo per ricercare ed approfondire le comuni radici di storia, di

43. Art. 20, co. 2, Statuto del Comune di Massa.

44. Art. 26, co. 2, Statuto del Comune di Jesi.

45. Art. 15, co. 4, Statuto del Comune di Sesto Fiorentino.

46. Art. 22, co. 6, Statuto del Comune di Livorno.

tradizioni e di aspettative e per confrontare le odierne organizzazioni locali ed i criteri amministrativi, al fine di favorire gli scambi socio-culturali e la cooperazione economica.

3. Particolare attenzione il Comune rivolge alle comunità di immigrati che rappresentano un elemento non trascurabile del nostro sistema economico. A tal fine istituisce la Consulta dei Migranti di cui al successivo art. 34-*bis*.

4. Al fine di assicurare la piena integrazione tra le comunità degli immigrati e la cittadinanza di Mazara del Vallo, al Consiglio comunale partecipa in forma permanente e con funzioni consultive, da esercitarsi nelle forme prescritte e dal regolamento consiliare, un rappresentante eletto dalla comunità extracomunitaria, residente a Mazara del Vallo, con votazione all'uopo indetta. L'elezione è regolata da apposito strumento normativo approvato in Consiglio comunale. La durata in carica del Consigliere aggiunto è pari a quella del Consiglio comunale.

5. Il Comune si adopera per consentire l'inserimento dei ragazzi extracomunitari nelle scuole cittadine favorendo così la realizzazione della intercultura. È istituito l'Ufficio immigrati ed emigrati in seno al servizio di solidarietà sociale i cui compiti, attribuzione di personale e funzionamento sono demandati al regolamento degli uffici e dei servizi»⁴⁷.

2.2.2. Le Consulte degli stranieri

Particolarmente variegata, e talvolta fantasiosa, appaiono essere le modalità con cui le Amministrazioni locali hanno provveduto a definire, nei loro statuti, gli organismi di rappresentanza collegiale degli stranieri, che per ragioni di sintesi, in questa ricerca siamo soliti definire Consulte. Dopo un'attenta analisi, abbiamo infatti riscontrato ben trentasei diverse denominazioni di questi istituti, che di seguito riportiamo (cfr. Tabella n° 4), accompagnate dal numero rilevato.

DENOMINAZIONE	NUMERO RILEVATO
CONSULTA COMUNALE CITTADINI STRANIERI	5
CONSULTA DEI CITTADINI STRANIERI RESIDENTI	6
CONSULTA DEGLI STRANIERI	5
CONSULTA DEGLI IMMIGRATI	6
CONSULTA MULTICULTURALE	2
CONSULTA PER L'IMMIGRAZIONE	4

47. Art. 34, Statuto del Comune di Mazara del Vallo.

DENOMINAZIONE	NUMERO RILEVATO
CONSULTA COMUNALE PER GLI STRANIERI	3
CONSULTA COMUNALE DELLE CITTADINE E DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI E APOLIDI	3
CONSIGLIO DEGLI STRANIERI	4
CONSULTA PERMANENTE DEI CITTADINI STRANIERI	2
CONSULTA PER I PROBLEMI DEGLI EXTRA-COMUNITARI	2
CONSULTA DEI CITTADINI STRANIERI E APOLIDI	4
CONSULTA PER L'INTEGRAZIONE DEI CITTADINI STRANIERI	2
CONSULTA PER I CITTADINI STRANIERI EXTRA-UE	4
FORUM DELLE COMUNITÀ DEGLI STRANIERI	2
CONSULTA PER I CITTADINI DELL'UE E PER GLI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI	2
CONSULTA DELLE CITTADINE E DEI CITTADINI STRANIERI	2
CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ STRANIERE	2
CONSULTA DEI CITTADINI MIGRANTI	3
COMMISSIONE INTERCULTURALE DEI CITTADINI STRANIERI RESIDENTI	2
CONSULTA PER LA MINORANZA SLOVENA	1
CONSULTA COMUNALE DEGLI IMMIGRATI	2
CONSIGLIO COMUNALE DELLE CITTADINE E DEI CITTADINI STRANIERI ED APOLIDI	3
COMITATO PER GLI IMMIGRATI	2

DENOMINAZIONE	NUMERO RILEVATO
CONSULTA COMUNALE DEI MIGRANTI	2
CONSULTA DEI NUOVI CITTADINI	2
CONSULTA COMUNALE ELETTIVA PER LE CITTADINE ED I CITTADINI STRANIERI EXTRA UE ED APOLIDI RESIDENTI	1
COMMISSIONE PER LA RAPPRESENTANZA DEI CITTADINI STRANIERI	2
CONSULTA INTERCULTURALE	1
CONSIGLIO CITTADINO DEI MIGRANTI	2
CONSULTA PER I PROBLEMI DEGLI STRANIERI EXTRACOMUNITARI	2
CONSULTA DEGLI STRANIERI RESIDENTI	4
CONSULTA DELL'IMMIGRAZIONE	5
CONSULTA DELLE COMUNITÀ STRANIERE	1
CONSULTA PER L'INTEGRAZIONE	3
CONSIGLIO DELLE ETNIE	1

Tabella n° 4: «Le diverse denominazioni relative alle Consulte degli stranieri rinvenute negli statuti analizzati»
Anno 2019

Come nel caso degli articoli relativi all'istituzione dei Consiglieri aggiunti, si nota anche negli articoli dedicati alle Consulte degli stranieri, una certa uniformità formale, per quanto le denominazioni adottate risultino differenti tra loro.

Nella maggior parte dei casi, ai primi commi degli articoli, dedicati all'istituzione delle Consulte, vengono dedicate righe introduttive volte a descrivere la volontà dell'Amministrazione, attraverso la nuova istituzione, di favorire l'inclusione e la cooperazione con le comunità straniere:

«La Consulta ispira la propria azione ai principi di uguaglianza, di pari dignità della popolazione e di integrazione degli stranieri nel tessuto economico e sociale del territorio dell'Unione; promuove i diritti della donna e dell'uomo, la cultura multietnica, della pace e della democrazia»⁴⁸.

«La Consulta favorisce il dialogo e l'integrazione tra le diverse culture, l'inserimento sociale e l'integrazione degli immigrati»⁴⁹.

«Il Consiglio raccorda le comunità degli immigrati con la comunità dei residenti al fine di conseguire tra i cittadini relazioni armoniose, nel rispetto della persona umana e nella consapevolezza che la diversità delle etnie è un patrimonio della comunità locale»⁵⁰.

In altri casi, si sottolinea invece da statuto, l'intento dell'Amministrazione comunale di superare, attraverso l'istituzione della Consulta, «pregiudizi razziali e xenofobi»⁵¹:

«Creare un clima di fiducia nella comunità comunale favorendo l'integrazione multietnica e l'eliminazione dei pregiudizi razziali e xenofobi»⁵².

«Il Comune di Gravina in Puglia, al fine di favorire l'incontro e il dialogo fra portatori di differenti culture, di realizzare la piena integrazione dei cittadini stranieri ed apolidi, di contrastare ogni forma di razzismo e di xenofobia, promuove, altresì, l'elezione del Consiglio delle cittadine e cittadini stranieri ed apolidi del Comune di Gravina in Puglia»⁵³.

In questi articoli si tende a ribadire spesso, perlomeno a livello teorico, la collaborazione tra l'Amministrazione e l'Organo rappresentativo degli stranieri. La Consulta, viene così descritta da numerosi statuti, come uno strumento capace di informare l'ente locale delle necessità specifiche delle comunità straniere che altrimenti, si lascia intendere, sarebbero difficilmente individuabili da parte dell'Amministrazione.

«La Consulta è lo strumento attraverso il quale il Consiglio e la Giunta comunale sono informati delle problematiche delle persone straniere residenti sul territorio. Essa costituisce, inoltre, il supporto per l'esercizio dei diritti, da parte degli stranieri residenti nel Comune, singoli od associati, compresi quelli di partecipazione, di accesso e di informazione a loro riconosciuti dalla Legge e dallo Statuto»⁵⁴.

48. Art. 2, Regolamento della Consulta per l'integrazione dei cittadini stranieri dell'Unione delle Terre d'Argine.

49. Art. 45, co. 3, Statuto del Comune di Casalnuovo di Napoli.

50. Art. 32, co. 2, Statuto del Comune di Terracina.

51. Art. 2, co. 4, Regolamento della Consulta dei cittadini stranieri del Comune di Faenza.

52. *Ibidem*.

53. Art. 8-*bis*, co. 1, Statuto del Comune di Gravina di Puglia.

54. Art. 25, co. 5, Statuto del Comune di Beinasco.

«La Consulta, in particolare: rappresenta alla/al Sindaca/o, alla Giunta e al Consiglio Comunale, per le loro competenze o perché se ne facciano interpreti e sostenitori presso gli enti competenti, le problematiche che rendono difficoltoso l’inserimento delle/degli cittadine/i extracomunitarie/i e delle/degli apolidi nella comunità cittadina»⁵⁵.

2.2.3. Considerazioni

L’analisi delle modalità attraverso le quali le realtà comunali italiane hanno deciso di descrivere gli istituti di rappresentanza degli stranieri, ci ha fornito ulteriori elementi per comprendere la realtà di cui ci stiamo occupando e per sottolinearne alcune criticità. L’istantanea che ci viene restituita è quella di un fenomeno frammentario e scarsamente razionalizzato, in cui ogni Amministrazione locale può creativamente intervenire per descrivere e allo stesso tempo disciplinare le facoltà dei rappresentanti eletti. La varietà delle denominazioni individuate, sia nel caso dell’istituzione di un seggio per un Consigliere aggiunto, sia che si tratti di un organo consultivo, ci suggerisce che assai diverse debbono essere le sensibilità e le percezioni delle istituzioni locali nei confronti di tali istituti. Allo stesso tempo, tali denominazioni appaiono la conseguenza di altrettanto differenti inclinazioni politiche ed ideologiche che portano a considerare pertanto gli stranieri come soggetti a geometria variabile, da «immigrati» a «extracomunitari» a «migranti» sino ad arrivare a «nuovi cittadini».

Pressoché totale appare essere, al contempo, la discrezionalità degli stessi Comuni, i quali, possono scegliere di estendere o comprimere le competenze dei rappresentanti stranieri, senza incontrare pressoché alcun ostacolo legislativo.

Le parole hanno saputo dunque rivelarsi, ancora una volta, come strumenti importanti e in questo caso ben rappresentano la cartina di tornasole capace di descrivere i limiti di un fenomeno che, come vedremo, necessiterebbe di un radicale cambio di passo per poter offrire i risultati sperati.

3. La viva voce dei rappresentanti. L’approfondimento qualitativo

3.1. I contesti analizzati

Questa seconda parte è dedicata all’analisi di quanto è emerso dalla viva voce dei protagonisti di questa ricerca. Sono state raccolte, in totale, otto interviste, di tipo

55. Art. 2, Statuto della Consulta comunale delle cittadine e dei cittadini extracomunitari ed apolidi residenti a Bolzano.

discorsivo⁵⁶, a rappresentanti degli stranieri e amministratori locali coinvolti durante le prime fasi in cui il fenomeno della partecipazione politica degli stranieri stava cominciando a presentarsi in Italia.

Diversi sono stati i criteri che hanno portato alla scelta dei due casi regionali, che sono poi stati eletti a casi studio. Per quanto riguarda l'Emilia Romagna, si è scelta questa Regione per la caratteristica di essere stata teatro delle prime esperienze, a livello nazionale, di partecipazione politica degli stranieri in Italia. Sono stati analizzati per questo, i casi di Nonantola, nel modenese, dove nel 1994 è stato istituito per la prima volta in Italia un seggio in seno al Consiglio comunale, dedicato al Consigliere straniero aggiunto, e di Faenza, una tra le prime realtà comunali, verso la fine degli anni '90, a dotarsi di una Consulta, che rappresentasse gli stranieri presenti sul territorio. Ci siamo poi trasferiti a Parma, dove abbiamo raccolto l'intervista del Consigliere straniero aggiunto attivo in città.

È stata poi focalizzata l'attenzione sul contesto marchigiano dal momento che, dalle ricognizioni operate durante le prime fasi di questa ricerca, quando si aveva l'esigenza di delineare a livello nazionale l'entità del fenomeno analizzato risultava particolarmente significativa la presenza di istituti di partecipazione degli stranieri in questo contesto regionale. In questa Regione, ben l'83% dei Comuni con una soglia di popolazione oltre i 15.000 abitanti, prevede, sancendolo nel proprio statuto, una forma di partecipazione politica degli stranieri (cfr. Tabella n° 2). Abbiamo per questo provveduto ad intervistare dei testimoni privilegiati, i quali ricoprono tutti, in questo caso, il ruolo di Consiglieri stranieri aggiunti, nel contesto delle città di Senigallia, Jesi, Ancona e Macerata.

3.2. Alle origini della partecipazione politica degli stranieri in Italia

Nel tentativo di ricostruire le dinamiche e i percorsi che hanno reso possibile l'inaugurazione di queste esperienze di partecipazione, è stato deciso di ascoltare la viva voce dei protagonisti di allora, gli amministratori locali italiani che, durante il corso degli anni '90, hanno introdotto, per primi, le figure istituzionali di cui ora noi ci occupiamo: il Consigliere straniero aggiunto e la Consulta degli stranieri. Si sono raccolte per questo le testimonianze di Valter Reggiani, ex-Sindaco di Nonantola ed Elio Ferri, ex-viceSindaco di Faenza.

Il nostro primo testimone privilegiato, Valter Reggiani, è stato Sindaco di Nonantola dal 1980 al 1995, per 15 anni⁵⁷. Questo territorio, ci ha riferito, ha assistito ai primi arrivi di migranti stranieri a partire dalla seconda metà degli anni '80. Si propose sin da subito,

56. Ci si riferisce, in particolare, alla definizione di intervista discorsiva fornita da Mario Cardano in M. Cardano, *La ricerca qualitativa*, Bologna, il Mulino, 2011.

57. Quello di Nonantola è un caso più volte citato da parte della letteratura (fra tutto Caponio, Fiumicelli e Mantovan) per il suo ruolo pionieristico nell'introduzione della figura istituzionale del Consigliere straniero aggiunto.

tuttavia, a valutare quello migratorio, non tanto come un fenomeno di carattere straordinario, quanto piuttosto una realtà che richiedeva di essere trattata secondo i caratteri del fenomeno strutturale. Ci si rese dunque conto che quell'immigrazione sarebbe stata duratura e stabile e che pertanto il problema dell'inclusione sociale e politica di quelle persone, andava posto, sin da subito, all'ordine del giorno. Si trattava di persone, come ci ha detto Reggiani, che avevano perlopiù bisogno di una casa, assistenza sanitaria, di mandare i figli a scuola, di essere supportati nelle procedure amministrative e burocratiche.

Per Reggiani quella di Nonantola appare essere, infatti, una realtà locale particolarmente significativa, in quanto, pur trattandosi di un piccolo Comune, nel corso dei decenni, ha saputo rappresentare un vero e proprio laboratorio di politiche sociali virtuose.

Emerge dunque, sin dal principio della testimonianza dell'ex-Sindaco, il ruolo chiave rivestito dall'Amministrazione locale nell'offerta e nella gestione di servizi socio-culturali, per il periodo in cui sono stati proposti, assolutamente innovativi, finendo per rappresentare degli *unicum* nel panorama nazionale.

Sarà con le modalità di lavoro descritte poco sopra, che si comincerà, prosegue Reggiani, sin da subito, a trattare il fenomeno «immigrazione».

Con l'arrivo dei primi migranti si è provveduto dunque, a creare un Centro di accoglienza, preferendo inquadrarlo tuttavia come servizio culturale, anziché assistenziale.

«Questa è stata una chiave importante perché, se vogliamo tradurla in uno slogan, diciamo così, voleva dire, guardare anche i problemi assistenziali da un'ottica culturale, fondamentalmente»⁵⁸.

Il nuovo organismo, il «Centro di accoglienza», avrebbe dovuto agire su due piani: da una parte, la concreta assistenza e dall'altra, provvedere all'inserimento dei nuovi arrivati da un punto di vista culturale.

«(...) L'esperienza fu molto nonantolana. Devo dire che eravamo abbastanza soli, da questo punto di vista. Posso dire che qualche Comune, infatti, tendeva a non interessarsi molto del fenomeno migratorio, dicendo: - va beh, insomma, vadano in città che lì hanno posto, qui non sappiamo dove metterli»⁵⁹.

Si decise inoltre, di collocare la sede del «Centro di accoglienza» nella piazza centrale del piccolo Comune:

58. Intervista n° 8. Ex-amministratore. Nonantola. 2020.

59. *Idem*.

«L'obiettivo era che fosse visibile. Doveva essere evidente che noi ci stavamo occupando di questo fenomeno. Che poi, tra l'altro, le nostre aziende ne avevano bisogno. Questo era il tema particolarmente sentito allora e che invece oggi non si sente più. Le aziende ci dicevano infatti: - io avrei bisogno di questi lavoratori, ho bisogno che il Comune dia loro una mano, li aiuti a trovare una casa, a sistemarli»⁶⁰.

Venne così a formarsi, nel 1989, un tavolo attorno al quale sedevano i sindacati, i rappresentanti dei datori di lavoro, i rappresentanti dei volontari, laici e religiosi, i membri del Consiglio comunale, compresi i consiglieri della minoranza, gli operatori del Centro di accoglienza, assieme ai rappresentanti degli stranieri. Scopo di questo tavolo doveva essere la programmazione dei progetti, l'individuazione dei percorsi da portare poi in Consiglio comunale per l'approvazione e, infine, la loro trasformazione in veri e propri interventi. La prima delle emergenze che la giunta retta da Reggiani si trovò a dover gestire, fu quella legata all'esigenza abitativa.

Nel '90, prosegue Reggiani, si chiese agli stranieri presenti sul territorio di Nonantola, di eleggere i propri rappresentanti per il Centro di accoglienza. In quel momento, nacque tuttavia una polemica per il fatto che s'indissero le elezioni lo stesso giorno e nello stesso luogo, dove si sarebbero tenute le tornate amministrative locali. Si decise, pertanto, di spostare il seggio elettorale nel Consiglio comunale. Si elessero, in quel contesto, i primi due rappresentanti stranieri, i quali tuttavia ancora non sedevano in Consiglio comunale. Cominciavano nel frattempo a nascere le prime Consulte degli stranieri e da quelle esperienze, prosegue l'ex-Sindaco, si iniziò a pensare ai Consigli comunali e alle figure dei Consiglieri stranieri aggiunti.

«Mi ricordo, ci trovammo in alcune occasioni anche a Roma, c'erano il Comune di Roma, allora c'era Rutelli, c'era il Comune di Bologna, mi pare ci fosse anche Firenze, insomma, alcuni Comuni importanti che dicevano: - bisognerebbe passare al Consigliere straniero aggiunto e io dissi, beh, insomma, noi a Nonantola siamo pronti. E fu in quel momento che si disse: parta allora Nonantola e poi vedremo come andrà»⁶¹.

Preciserà tuttavia, subito dopo, lo stesso Reggiani:

«Il Consigliere straniero aggiunto, era da parte nostra, una mossa politica, era una rappresentanza politica che doveva parlare ai Nonantolani. Poi c'erano i problemi da risolvere, e questi non si risolvevano in Consiglio comunale e quelli erano trattati dal Centro di accoglienza, dove

60. *Idem.*

61. *Idem.*

sedevano anche gli stessi consiglieri stranieri. (...) L'idea era quella di passare a questa nuova forma di rappresentanza, molto più visibile, che fosse propedeutica al diritto di voto. Intanto siedono in Consiglio comunale, come Consiglieri aggiunti, non possono votare, in attesa che le cose cambino...e siamo ancora lì...»⁶².

L'ex-amministratore ci ha ribadito dunque, che l'istituzione del Consigliere straniero aggiunto doveva essere, nei propositi iniziali, una misura transitoria, una fase di passaggio che accompagnasse gradualmente i cittadini stranieri verso l'ottenimento del diritto di voto amministrativo. Non si sarebbe voluto dunque normalizzare quella figura istituzionale e renderla l'unica via per garantire la partecipazione politica degli stranieri. L'istituzione del Consigliere aggiunto avrebbe dovuto rappresentare, piuttosto, un primo passo verso un riconoscimento più ampio dei diritti politici in capo agli stranieri residenti. In consiglio vi sarebbe stata dunque una presenza simbolica, al «Centro di accoglienza», invece, di tipo operativo.

Nel piccolo Comune modenese, si colse così l'occasione delle elezioni europee del 1994, per istituire un seggio parallelo per l'elezione dei Consiglieri aggiunti, gli eletti sarebbero stati i primi due consiglieri aggiunti d'Italia.

Proseguirà Reggiani:

«Io ho sempre sostenuto questa tesi: che ha funzionato fino a che i Consiglieri stranieri aggiunti erano consapevoli del ruolo che avevano. Mi spiego meglio. Io dicevo loro: - voi sedete in Consiglio comunale, non vi preoccupate di fare interventi, di capire cosa dicono in Consiglio - molte volte anche i nostri stessi consiglieri non capiscono di che cosa si discute - voi però dovete star seduti lì, i Nonantolani vi devono vedere seduti lì, e questo rappresenta il contributo fondamentale del Consigliere straniero aggiunto. Fino a che questa cosa ha funzionato, ha funzionato anche il Consigliere straniero aggiunto, quando invece a Modena, c'erano, ricordo anche i nomi, questi Consiglieri stranieri, anche molto bravi, che si mettevano lì, si preparavano l'intervento e l'intervento era la lista della spesa: abbiamo bisogno di questo, di questo, di questo, di questo...alla fine, voi capite che non può funzionare alla lunga una cosa del genere»⁶³.

Reggiani ci sottolinea dunque, ancora una volta, che l'impegno politico del Consigliere straniero aggiunto, più che nelle mozioni avanzate o nelle interpellanze presentate, lo si sarebbe dovuto misurare nella sua presenza fisica sul palcoscenico politico locale, dove aveva fatto ormai ingresso. La cittadinanza avrebbe dovuto, insomma, fare i conti con una nuova presenza, non più immaginata o scorta soltanto in lontananza, ma ormai lì, di fronte a loro, alla quale si iniziavano a riconoscere i primi, fondamentali, diritti politici.

62. *Idem.*

63. *Idem.*

L'intento, per Reggiani, era dunque quello di riprendere la «Convenzione di Strasburgo», ed estendere così il diritto di voto amministrativo agli stranieri non comunitari.

«Allora, lo ricordo benissimo, il messaggio che facevamo passare era questo: chi paga le tasse qui, vive qui, manda i bambini a scuola qui...perché non deve andare a votare e decidere insieme a noi come si governa il territorio?»⁶⁴.

L'esperienza dei Consiglieri aggiunti, tuttavia, pur vedendo un'iniziale vitalità, fu destinata, ad estinguersi di lì a poco, come nel caso delle Consulte.

«Sono in ogni caso esperienze che hanno funzionato, mi sia permesso dirlo, durante il periodo della “Turco Napolitano”. Durante quel periodo ha funzionato il Consigliere straniero aggiunto, ha funzionato la Consulta, han funzionato le associazioni, perché questa prospettiva di avere finalmente una legge organica, che si occupasse dei temi dell'immigrazione, della cittadinanza, di regolare i flussi coinvolgeva tutti, in termini positivi. Mi trovai in quegli anni, nel '98, a presiedere la “Consulta provinciale sull'immigrazione” e devo dire che furono anni molto pieni, perché erano proprio gli anni della “Turco-Napolitano”. Anni molto pieni di coinvolgimento delle associazioni, le chiamavi e loro c'erano e si cercava di tenere in dialogo e di far collaborare associazioni italiane con associazioni straniere, nacque da questa esperienza di dialogo e scambio, a Modena, la “Casa delle culture” che tuttora a Modena sto presiedendo e sto ancora cercando un sostituto...gli anni passano»⁶⁵.

Per concludere, l'ex-amministratore modenese, ha confessato che a suo avviso:

«Il tempo delle Consulte e dei Consiglieri aggiunti è ormai passato, ora è il tempo di dedicarsi seriamente ad altre attività, oggi è il tempo delle attività interculturali»⁶⁶.

Le attività su cui sarebbe dunque necessario investire nel contesto attuale, sosterrà in chiusura Valter Reggiani, sono quelle non più legate alle realtà istituzionali e formali, quanto piuttosto al lavoro interculturale, durante la vita di tutti i giorni, nella quotidianità. L'esortazione finale dell'ex-Sindaco, pare rimandarci pertanto al concetto di multiculturalismo quotidiano di cui ci parla Colombo⁶⁷. Vivere ogni giorno con una diversità che ci interroga e con cui confrontarsi, rappresenterebbe dunque la cifra capace di spiegare le odierne società occidentali. Ripartire dunque dal livello-micro delle interazioni, nel

64. *Idem*.

65. *Idem*.

66. *Idem*.

67. Sul concetto di multiculturalismo quotidiano si vedano: E. Colombo, *Le società multiculturali*, Roma, Carocci, 2002. E. Colombo, G. Semi, (a cura di), *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, Milano, FrancoAngeli, 2007.

tentativo, come già ribadito precedentemente, di organizzare il vivere quotidiano con la differenza.

A Faenza abbiamo invece ascoltato, dalle parole dell'ex-viceSindaco Elio Ferri, la ricostruzione delle fasi e le motivazioni che hanno spinto l'Amministrazione comunale di allora ad investire sull'introduzione di una tra le prime Consulte degli stranieri presenti sul territorio nazionale.

Differenti appaiono, sin da subito, gli intenti che hanno animato gli amministratori faentini di allora e che li discostano da quanto abbiamo invece ascoltato per il caso di Nonantola. Se nel contesto del piccolo comune modenese, l'obiettivo mai celato, era quello di istituire una figura istituzionale imperfetta e transitoria, dal valore prettamente simbolico, che fungesse da elemento di raccordo verso una seconda fase orientata all'estensione dei diritti politici in capo agli stranieri, nel caso di Faenza, la volontà era invece quella di «offrire uno strumento democratico per dare voce a chi ancora non ce l'aveva»⁶⁸. Il caso di Faenza s'iscrive pertanto in un solco che sarà più volte tracciato dalle Amministrazioni comunali, le quali scorgono in questi strumenti di partecipazione un'utile occasione per includere nella vita politica locale una fetta della popolazione tradizionalmente esclusa, senza tuttavia auspicare a successive aperture più rilevanti. Il caso di Faenza appare tuttavia interessante in quanto ha contribuito ad introdurre questioni e tematiche che avremmo poi ritrovato anche in altre testimonianze, ascoltando le voci dei rappresentanti stranieri.

Un aspetto destinato a ripresentarsi è rappresentato dal ruolo dell'associazionismo straniero e delle sue relazioni con la costituzione delle forme di rappresentanza politica degli stranieri. Il nostro testimone privilegiato ci ha illustrato pertanto il ruolo centrale che le associazioni degli stranieri presenti sul territorio hanno rivestito durante le prime fasi che avrebbero poi portato all'istituzione della Consulta. Come conferma infatti la stessa letteratura nazionale e internazionale più volte citata, le associazioni rappresentano un interlocutore privilegiato con cui le Amministrazioni locali tendono a relazionarsi per poter individuare figure di riferimento entro le diverse comunità straniere presenti sul territorio.

Un ulteriore elemento che il nostro testimone privilegiato ha sollevato più volte durante il corso dell'intervista, che avremmo poi ritrovato anche nel contesto di altre testimonianze, è rappresentato dal travisamento, da parte delle comunità straniere, dei ruoli di leadership, sia esso un presidente di una Consulta, o un Consigliere aggiunto. Tale fraintendimento porterebbe a vedere dunque nella figura del leader, un soggetto dotato di poteri eccezionali e talvolta privi dei limiti che un contesto di vita democratico necessariamente impone. Allo stesso tempo, all'assunzione di questo ruolo, verrebbe fatto coincidere un conseguente incremento del prestigio personale e proprio questa caratteristica porterebbe il confronto

68. Intervista n° 9. Ex-amministratore. Faenza, 2020.

democratico a tradursi in vera e propria contesa tra le parti coinvolte, in questo caso tra i candidati stranieri.

«All’inizio fu un po’ laborioso anche metterli in moto, perché poi, pareva niente, ma il determinare il loro presidente, per loro, era piuttosto complicato. C’era infatti una sorta di interesse rappresentativo e ciò spingeva molti a volerlo assolutamente fare. Si dovette per questo comporre una presidenza, accompagnata da una segreteria, da un esecutivo che faceva in modo da tenere ai posti di comando una rappresentanza un po’ più ampia, collegiale, che non vi fosse dunque soltanto il presidente. (...) nominare per loro un presidente, o anche un vicepresidente, era vista come l’assunzione di un gravoso incarico che conteneva anche una forma di onorabilità che avrebbero dovuto garantire e mantenere. La competizione fu davvero elevatissima e per questo gestire questa fase non fu cosa semplice»⁶⁹.

Un aspetto, infine, emerso a livello trasversale nel corso di varie interviste, e allo stesso tempo dalla letteratura⁷⁰, è come la partecipazione, e più in senso lato, la politica, rappresenti, per molte comunità straniere, un elemento nuovo nelle loro vite, abituati piuttosto ad immaginarla come un’attività rivolta ad un’esigua élite di «professionisti».

«(...) quest’esperienza, e furono il più delle volte gli stessi stranieri a confermarmelo, rappresentò un vero e proprio momento di emancipazione per loro, dal momento che molti non avevano neanche mai votato in tutta la loro vita, per cui popoli che venivano da Paesi non democratici, qui si sono trovati a capire cosa fosse la partecipazione, a toccarla con mano, per la prima volta»⁷¹.

3.3. *Il profilo dei rappresentanti stranieri*

Sono sei, in totale, i rappresentanti stranieri intervistati, dei quali cinque uomini ed una donna, l’età media è di quarantuno anni. I contesti di provenienza appaiono piuttosto vari: un intervistato proviene dall’Albania, uno dal Marocco, uno dalla Tunisia, uno dall’Argentina e due dal Bangladesh. Dalle interviste, è emerso che si tratta, principalmente, di persone risiedenti in Italia da periodi medio-lunghi, con una media stimata in diciassette anni di soggiorno. Quattro intervistati su sei, inoltre, possiedono un titolo di laurea, in alcuni casi conseguito in Italia (due casi), nei restanti nei Paesi d’origine. Questi ultimi, tuttavia, ci dicono aver perfezionato il proprio curriculum di studi frequentando, in Italia, rispettivamente, un master e un dottorato di ricerca. Nei restanti due casi, invece, un

69. *Idem*.

70. Fra tutti: M. Martinello, *Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*, in *International Migration and Ethnic Relations*; 1/05, Malmö, 2005.

71. Intervista n° 9. Ex-amministratore. Faenza, 2020.

intervistato ha conseguito il titolo di istruzione secondaria superiore durante il soggiorno in Italia, mentre l'altro ci dice di aver cominciato senza tuttavia aver concluso gli studi universitari nel Paese d'origine. Per quanto riguarda invece le mansioni svolte, più della metà di questi, risulta occupato nel terzo settore (liberi professionisti e un occupato presso un'Organizzazione non governativa) mentre i restanti svolgono rispettivamente, le attività di farmacista, panettiere e magazziniere.

Cinque intervistati su sei, affermano di non aver mai avuto, in precedenza, esperienze politiche, sia nel contesto italiano, sia in quello del Paese di provenienza. Un solo intervistato ci dice infatti di aver preso parte, in passato, all'attività di un partito politico in Bangladesh, il suo Paese d'origine, durante il periodo universitario:

«(...) Quand'ero studente, nel partito della sinistra del mio Paese, facevamo molte riunioni, ero giovane. Al tempo ero tanto attivo, poi invece, poco tempo, ho smesso e da quando sono qua, in Italia, non mi sono più occupato di politica, fino a quando non mi sono candidato Consigliere aggiunto»⁷².

I restanti intervistati, pur non avendo mai dunque contribuito attivamente a un'azione politica, non essendosi mai candidati tra le fila di un partito, ci dicono, in ogni caso, di aver «partecipato» durante tutto il corso della vita, riferendosi tuttavia ad un concetto lato di partecipazione. Potremmo, a tal proposito, riprendere quelle forme o livelli di partecipazione che Bobbio, Matteucci e Pasquino⁷³ definiscono «presenza», ovvero la prima forma di partecipazione che gli autori individuano, che coincide con una serie di comportamenti ricettivi, quali la presenza a riunioni, o l'ascolto di messaggi politici, in cui l'individuo non apporta un suo sostanziale contenuto ma si limita, piuttosto, a riceverne e «attivazione», ovvero tutte quelle situazioni che vedono l'individuo coinvolto direttamente all'interno o all'esterno di un'organizzazione politica.

Vi è stato dunque chi, durante l'intervista, ha ricordato le attività svolte durante il periodo universitario, prima di arrivare in Italia:

«...ho studiato scienze politiche proprio perché avevo, questo rapporto, cioè, mi appassionava la politica. Sono sempre stato legato alla politica. Anche nel Paese dov'ero, cioè in Albania, ero rappresentante d'istituto e già li avevo cominciato quei piccoli passi che si fanno prima di impegnarsi in politica. Lo sono stato per quattro anni, nella scuola dov'ero, a Durazzo. Poi ho avuto diverse esperienze in diversi forum, che si occupavano di politica. Sono stato anche nel Consiglio direttivo di uno di questi. Ho sempre seguito la politica, le sono sempre stato vicino»⁷⁴.

72. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona, 2020.

73. N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1976.

74. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

«...ho studiato scienze politiche e relazioni internazionali...durante i primi anni sì, ero attiva in politica perché ci credevo tantissimo, poi mi è venuto il periodo della, ehm, della delusione, vedevo che non cambiava niente. Dopo vent'anni ancora riprendo perché vedo che adesso la penso. in modo diverso. Cioè: io credo che non sono in grado di cambiare il mondo, ma neanche lontanamente, però forse la vita di chi mi è affianco sì...allora ho accorciato le mie esigenze, le ho ridimensionate, ho capito che non posso cambiare il mondo, come volevo fare vent'anni fa, ma la vita di chi mi è affianco sì»⁷⁵.

Un altro intervistato ci ha raccontato invece di avere da sempre «respirato come l'aria»⁷⁶ la politica, sin dall'infanzia, nel contesto nell'ambiente domestico, e di esserne da allora, rimasto affascinato:

«Io faccio parte di una famiglia politica, mio zio è candidato, è stato candidato per le presidenziali in Tunisia e ha avuto il quinto posto su 26 candidati, quindi già ha passato il primo turno. Ce l'abbiamo nel sangue la politica (...) io, da una famiglia politica, avevamo sempre questa responsabilità di cambiare, di essere delle persone positive. La politica è per noi il poter cambiare anche la comunità. (...) Anche durante la mia infanzia, con la mia famiglia, con mio padre, abbiamo sempre pensato a come cambiare la realtà, era una priorità per noi, e oggi per me continua ad esserlo»⁷⁷.

In quasi la totalità dei casi analizzati emerge dunque una sensibilità che viene da lontano, verso i temi legati alla partecipazione e alla mobilitazione politica, pur essendo stata poi articolata in pratiche e azioni tra loro differenti.

Significativa appare essere, allo stesso tempo, pressoché per tutti i rappresentanti intervistati, l'attività svolta all'interno di associazioni e organizzazioni. Dalle loro testimonianze emerge infatti che tutti, eccetto un intervistato, fanno parte di varie associazioni, sia di carattere nazionale (Protezione Civile, Avis, Amnesty International) sia locale (Consulta per la Pace, Rete anti-razzista, Assistenza pubblica e spazi autogestiti).

Quasi tutti i rappresentanti appaiono inoltre impegnati nell'attività di varie associazioni culturali straniere, dove in alcuni casi, si trovano a svolgere anche ruoli direttivi o di coordinamento. Esempiativo appare essere, in questo senso, il contributo del Consigliere aggiunto di Parma, il quale ci ricorda che oltre a far parte di diverse associazioni, è presidente della locale associazione culturale albanese, l'associazione «Scanderbeg».

75. Intervista n° 1. Presidente Consulta degli stranieri. Faenza. 2020.

76. Intervista n° 4. Consigliere straniero aggiunto. Senigallia. 2020.

77. *Idem*.

Particolarmente sentita appare essere, inoltre, l'attività svolta entro le associazioni straniere, nel caso dei rappresentanti di nazionalità bengalese. Questa comunità nazionale, nello specifico, è descritta dai nostri testimoni privilegiati, come particolarmente attiva e coesa⁷⁸. Numerose risultano essere infatti le attività organizzate dai Consiglieri in collaborazione con queste associazioni, dalle giornate di carattere ricreativo, all'aiuto nell'espletamento di formalità burocratiche. In particolare, il Consigliere straniero di Ancona, ci ha ricordato orgogliosamente in più di un'occasione, di essere riuscito a portare nella sua città, nel contesto di un'attività organizzata dall'associazione bangladesese locale, l'Ambasciatore bengalese a Roma, il quale ha supportato l'attività dell'associazione nell'espletamento delle domande per la richiesta dei permessi di soggiorno dei consociati. Quella delle associazioni bengalesi appare essere infatti, dalle parole dei nostri intervistati, un'organizzazione capillare e allo stesso tempo centralizzata che vede un costante dialogo tra le associazioni locali e quelle a livello provinciale-regionale con un dispiego di numerosi volontari. Particolarmente importante appare essere allo stesso tempo, entro la comunità bangladesese la dimensione politica. Sono molti i connazionali, ci riferiscono, che seguono anche dall'Italia la politica del Paese d'origine e continuano a vivere, anche nel nuovo contesto di vita, le dinamiche politiche nazionali. Al contempo vi è chi, arrivato in Italia, ha deciso di interessarsi ancora alla politica ma da una prospettiva più vicina al Paese d'arrivo. La comunità sembra dividersi dunque, tra chi ritiene sia importante seguire la politica del Paese d'origine e chi, invece, si interessa prevalentemente al nuovo contesto di vita. È lo stesso Consigliere a farci tuttavia notare che talvolta, la presenza di associazioni nazionali così attive nei contesti locali, allontanano i connazionali («i miei paesani»⁷⁹) a partecipare e a condividere momenti ricreativi al di fuori delle loro cerchie di conoscenze.

Il Consigliere straniero di Jesi, anch'egli bangladesese, ci ricorda inoltre la sua attività nel contesto del «Centro culturale islamico» della sua città, dove hanno luogo, tra gli altri, corsi di sostegno scolastico in collaborazione con un locale istituto tecnico e quelli di italiano certificati, unitamente all'organizzazione di incontri volti a favorire il dialogo interreligioso. Emblematica appare essere, inoltre, la testimonianza del Rappresentante degli immigrati di Macerata, già presidente del Centro culturale islamico del fermano, membro attivo del Centro islamico della sua città e in passato Vicepresidente, ed oggi Presidente della Federazione islamica delle Marche.

Come avremo modo di approfondire in seguito, e che qui soltanto accenniamo, la partecipazione all'attività delle associazioni, risulta essere, nella maggior parte dei casi

78. Per un approfondimento della comunità bangladesese e dei legami che all'interno la percorrono si vedano: F. Dalla Pupa, *Uomini in movimento. Il lavoro della maschilità tra Bangladesh e Italia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2014. F. Dalla Pupa, E. Gelati, *Alte Ceccato. Una banglatown del nordest*, Creative Commons, 2015.

79. Intervista n° 5. Consigliere straniero aggiunto. Jesi. 2020.

analizzati, propedeutica alla successiva scelta di candidarsi. Centrale appare pertanto, il ruolo rivestito dalle diverse associazioni nel momento della candidatura dei rappresentanti. Queste ultime si trovano spesso a svolgere infatti, il ruolo di interlocutori con le Amministrazioni locali nel momento immediatamente precedente alle elezioni, fornendo spesso attività di supporto e collaborazione nell'individuazione dei candidati e in seguito nelle procedure elettorali⁸⁰.

3.4. *L'attività dei rappresentanti*

3.4.1. *«Ho sentito che in quel momento toccava a me»: la decisione di candidarsi*

Diversi sono stati i percorsi che hanno condotto i nostri testimoni privilegiati, ad approcciarsi alla figura istituzionale del Consigliere straniero aggiunto. In alcuni casi, sono stati gli stessi aspiranti consiglieri, ad informarsi sulla possibilità di candidarsi:

«(...) nel 2009, c'era un mio paesano (un cittadino bengalese n.d.a.) a fare il consigliere straniero qui ad Ancona, e ha fatto due mandati. In quel momento, sapevo di queste elezioni, e mi sono detto: se riesco a candidarmi, magari riesco pure a vincere, allora posso fare veramente qualcosa per gli stranieri. Allora, quando ho saputo, poi conoscevo un assessore, quello che hai visto prima che mi ha salutato, mi ha aiutato, lui è molto amico della comunità bengalese, veniva sempre alle nostre riunioni, magari qualche festa. Lui mi diceva: - se vuoi questa volta puoi partecipare - lui mi ha spiegato dove devo andare, all'ufficio elettorale. Dopo sono andato informarmi e mi hanno spiegato tutto, mi è piaciuto e mi sono candidato»⁸¹.

In altri casi, come quello di Jesi, l'aspirante consigliere, oltre ad informarsi personalmente, recandosi autonomamente negli uffici comunali per chiedere informazioni, ha visto nella sua candidatura la possibilità di rappresentare un punto di svolta rispetto ai mandati dei suoi predecessori, descritti spesso come improduttivi:

«(...) sapevo che qui a Jesi c'era questa figura...prima di me c'era un altro signore, sempre del Bangladesh, lui, diciamo, dopo due anni ha dovuto interrompere, perché si è trasferito. Mi sono reso conto che in Consiglio comunale, una persona, se vuole, può fare qualcosa...se però va lì una persona

80. Sul ruolo dell'associazionismo straniero e sulla sua centralità nei processi partecipativi, si vedano: D. Celik, *Participation électorale des étrangers aux communales de 2006*, in *Cahiers de Science politique [En ligne]*, Cahier n° 18, URL: <https://popups.uliege.be:443/1784-6390/index.php?id=465>, 2006; T. Caponio, *Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2005, pp. 931-950; E. Caneva, *The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors*, in *Interact Research Report, Country Reports*, 2014/05.

81. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona. 2020.

che non conosce l'italiano, che magari non c'ha il tempo, è inutile andare. Ho visto queste mancanze, ho visto che non aveva fatto niente in quel periodo da consigliere. Allora mi è venuta voglia di andare e provarci»⁸².

Nei restanti casi, invece, centrale si è rivelata essere la collaborazione con le associazioni nella costruzione del percorso che ha portato i nostri testimoni alla candidatura. In molti casi, infatti, com'è stato precedentemente accennato, e come ci ricordano gli autori che prima di noi si sono occupati di questo tema, le associazioni straniere presenti sul territorio, fungono, il più delle volte, da intermediari tra le comunità straniere e l'Amministrazione locale. Accade spesso dunque, che le Amministrazioni che intendono introdurre una qualche forma di partecipazione politica degli stranieri (sia essa rappresentata da una Consulta o da un Consigliere aggiunto), si rivolgano alle associazioni presenti sul territorio nel tentativo di individuare le personalità disponibili ad intraprendere questo percorso. Eloquenti appaiono in questo senso, i casi che hanno interessato, e poi portato, alla candidatura, i consiglieri stranieri di Parma e Macerata. Nel primo caso, il consigliere ci ha confermato che sono stati i membri dell'associazione albanese di cui fa parte, una volta avvertiti della possibilità, a proporgli di candidarsi. Analogamente è accaduto a Macerata, dove il consigliere straniero (in quel contesto chiamato Rappresentate degli immigrati), già membro del direttivo del locale Centro islamico, è stato spinto dagli altri membri del Centro («(...) fratelli, li chiamiamo noi»⁸³), a recarsi negli uffici comunali, per presentare la propria candidatura.

Nella maggioranza dei casi, i candidati consiglieri, ci dicono di non aver condotto una vera e propria campagna elettorale, fatta eccezione per due casi, Ancona e Jesi, dove, in vista delle elezioni, si è provveduto a preparare del materiale elettorale da affiggere e distribuire (volantini, manifesti, locandine) nonché pagine di supporto sui social network (Facebook, prevalentemente).

«(...) ho fatto un po' di campagna elettorale...dovevo farmi conoscere...Ho fatto dei poster, dei manifesti, con un titolo: "Tutti insieme per superare le differenze, un passo alla volta" e li abbiamo fatti girare qui nella zona»⁸⁴.

Anche nel caso di Ancona, la campagna elettorale, ha funto da utile strumento per farsi conoscere entro le comunità straniere presenti sul territorio, con le quali, spesso, molti dei candidati hanno precisato di non essere mai entrati in contatto prima di quel momento. Per ovviare questo ostacolo, lo stesso consigliere, ci dice di aver proceduto in questo modo:

82. Intervista n° 5. Consigliere straniero aggiunto. Jesi. 2020.

83. Intervista n° 7. Consigliere straniero aggiunto. Macerata. 2020.

84. Intervista n° 5. Consigliere straniero aggiunto. Jesi. 2020.

«Quando ho deciso di candidarmi, nessuno mi conosceva. Io avevo quasi soltanto contatti con la mia comunità di paesani (la comunità bangladesese n.d.a.). Ho iniziato così a fare riunioni e ad andare casa per casa a chiedere voti. E se poi io conoscevo, ad esempio, un africano, gli chiedevo di presentarmi alla sua comunità o alla sua associazione. Allora loro mi presentavano, nei loro locali, o dove lavorano o dove giocano al pomeriggio, e io parlavo con loro, spiegavo che li avrei aiutati una volta eletto...»⁸⁵.

In questo caso dunque, i rappresentanti delle diverse comunità straniere, hanno rappresentato, per il candidato, dei veri e propri «*gatekeepers*», capaci di introdurlo ad una popolazione ancora sconosciuta. Il candidato avrebbe poi proseguito, attraverso l'adozione di una tecnica che ricorda il metodo di campionamento «a catena» (o *snowball*), a stabilire una rete di conoscenze che avrebbe poi messo a lavoro.

3.4.2. «Prima non mi conosceva nessuno...»: come cambia la dotazione di capitale sociale dei candidati

Un aspetto che sembra caratterizzare tutte le testimonianze raccolte, e che gli stessi rappresentanti paiono confermarci, è rappresentato dal progressivo aumento della propria dotazione di capitale sociale⁸⁶ in seguito all'elezione a consiglieri. Dal quel momento infatti, i rappresentanti intervistati, ci riferiscono di essere venuti a contatto con svariate nuove realtà, a partire dai colleghi consiglieri, sino ad arrivare alle istituzioni locali e regionali, a dimostrazione del vistoso aumento della densità delle proprie reti sociali di riferimento.

Emblematica è apparsa dunque la testimonianza del Consigliere aggiunto di Ancona, il quale ci ha riferito che la vittoria alle elezioni ha rappresentato, per lui, una svolta decisiva, capace di “aprirgli porte” prima serrate a doppia mandata.

«Prima io non conoscevo nessuno...da quando ho vinto però, sono cambiate molte cose. (...) Adesso, ho molte conoscenze, ad esempio, la settimana scorsa io ho portato l'Ambasciatore di Roma per darci una mano con i passaporti. Io l'ho già chiamato due volte. Perché ci sono molte famiglie, che, sai, se hai bambini, è difficile andare a Roma (...) perché non è che Ambasciatore risponde a tutti. Adesso io ho la conoscenza, io chiamo e lui mi risponde. Prima non era così (...) No perché prima non potevo fare tante cose. Non potevo manco entrare in questura. Adesso se io chiamo, so tutti i numeri, di capo di Questura, della Guardia di finanza, di tutti. Mi conoscono. Se chiamo perché spiego che ho bisogno di parlare di una cosa, loro mi ricevono. Invece prima, non riuscivo ad entrare

85. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona. 2020.

86. Ci riferiamo, in particolare, alla definizione di capitale sociale che da Robert Putnam in R.D. Putnam, R. Leonard, R.Y. Nannetti, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

senza appuntamento. E forse non riuscivo a entrare proprio...Capito? Invece adesso non mi dice nessuno di no. Se adesso vado, entro a chiedere un favore per altre persone, è tutto più facile. Prima non avevo questa facilità diciamo. Ho un contatto più diretto con tutti. Posso parlare con il Sindaco e dire: - mi serve questo, quell'altro...e lui mi risponde»⁸⁷.

In altri casi, invece, si fa notare quanto l'iniziale rapporto di stima con i nuovi colleghi consiglieri, con il passare del tempo, abbia saputo trasformarsi in vera e propria amicizia:

«(...) adesso c'ho un rapporto di amicizia, con quasi tutti, ci sentiamo, ci vediamo anche fuori, a prendere un caffè, o per mangiare assieme, un rapporto assolutamente di amicizia, con i consiglieri, con gli assessori, coi dirigenti (...) anche con il Sindaco, quando c'erano difficoltà io bussavo alla sua porta, che è lì dietro, e lui è sempre stato subito disponibile, sempre, dicendomi: - Non ti preoccupare, adesso sento e vedo di risolvere. - (...) Anche col Sindaco, diciamo, oggi c'è un rapporto di amicizia anche con lui. Abbiamo fatto due viaggi insieme in Albania, siamo andati due volte, abbiamo fatto anche altri viaggi istituzionali insieme. Insomma, si è creato un bel rapporto»⁸⁸.

L'entrata in contatto con le istituzioni rappresenta dunque, nella maggior parte dei casi, un'indispensabile occasione capace di dar vita ad un circolo virtuoso, in grado di dotare il consigliere, di un numero sempre più consistente di contatti, a cui potersi rivolgere per chiedere supporto durante il corso del suo operato.

Al contempo, c'è anche chi sottolinea, che pur avendo indubbiamente incrementato la propria dotazione di contatti entro l'amministrazione, non possa dire lo stesso pensando ai rapporti con la comunità locale, con la quale, ci assicura non essersi instaurato un rapporto di dialogo e scambio:

«(...) per la comunità è come se non ci fosse questa figura, questo rappresentante, la nostra presenza (la presenza del Consigliere aggiunto n.d.a.) non è socialmente percepita e per questo non ho avuto modo di fare grandi conoscenze...»⁸⁹.

Al vistoso aumento del capitale sociale e, nel complesso, della visibilità pubblica dei candidati, una volta eletti e diventati Consiglieri aggiunti, si accompagna spesso, tuttavia, un altro aspetto: la maggiore esposizione al rischio di essere pubblicamente attaccati. Più di un intervistato, fa notare infatti, come, al suo ingresso in Consiglio, siano succeduti diversi episodi spiacevoli che li hanno visti coinvolti:

87. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona. 2020.

88. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

89. Intervista n° 7. Consigliere straniero aggiunto. Macerata. 2020.

«(...) soprattutto mi ricordo delle minacce...quelle sono all'ordine del giorno. Le minacce di, mah, si può dire, di Casapound, la formazione politica. Anzi, c'è un articolo che dopo se ho tempo vi faccio vedere, dove, nel 2017, quando ci sono state le elezioni amministrative, Casapound si presentava con una sua lista e aveva fatto un programma, dove, al primo punto, spiccava testuale: «Eliminare il Consigliere aggiunto», non «togliere la figura» ma proprio scritto «Eliminare il Consigliere Aggiunto, scegliendo bene il modo in cui esprimersi. Quello mi ha fatto ridere, ma mi ha lasciato anche dell'amarezza perché, nonostante tutto, che tu la pensi diversamente su questo ruolo tu non puoi andare a scrivere «Eliminare il Consigliere Aggiunto! (...) E poi le minacce continue...gli insulti che mi arrivano. Ma anche quando vedono, non so, una notizia che esce sui giornali o un mio intervento in Consiglio comunale...dopo cominciano sotto (sui social network n.d.a.) gli insulti, le classiche cose, i leoni da tastiera cominciano a scrivere. Mi scrivono in privato, su Facebook, insultando... “Ecco perché pensi...portali a casa tua...perché sei qui? Perché stai da noi? Meriti di essere bruciato insieme a tutti gli altri”...solite frasi. Ormai, io non ci faccio neanche caso...»⁹⁰.

Un dato emerso con chiarezza nella quasi totalità dei casi analizzati, è rappresentato dalla sensazione, espressa dai nostri testimoni privilegiati, che il loro impegno di Consiglieri stranieri aggiunti, si sostanzia, perlopiù, in attività svolte al di fuori le mura dei palazzi comunali, anziché all'interno dell'aula. Per poter arrivare ad un obiettivo, ci verrà infatti riferito, è necessario, il più delle volte, “sporcarsi le mani”, anziché sperare di ottenerlo soltanto grazie a una formale richiesta avanzata in sede di Consiglio. Un intervento ufficiale in consiglio, in certi casi, inoltre, viene visto come controproducente:

«...io al momento non sono ancora intervenuto. Vedi? Io parlo poco italiano, poi, non conosco la politica italiana, che cosa loro sta facendo, che cosa loro sta parlando...se io non la so una cosa, e non la so bene, non è che posso intervenire o chiedere. Prima devo sapere, sennò non serve a niente, anzi è peggio. Adesso, piano piano, mi sto organizzando, qualcosa sto iniziando a capire. Al momento però ho fatto tanto fuori dall'aula, dentro l'aula non ho ancora fatto niente. Sono presente, sento, ascolto...ma il lavoro si fa fuori!»⁹¹.

Ribadendo quanto già accennato precedentemente, una definizione che ben si presta a rappresentare l'attività del Consigliere aggiunto sembra essere quella di «facilitatore»: un ponte capace di mettere in comunicazione le istituzioni, il più delle volte descritte come sconosciute e inaccessibili, e le comunità straniere. Ecco dunque, che nel momento in cui viene presentato al consigliere una questione da dirimere, un problema da risolvere, anziché servirsi di un intervento durante il corso di un Consiglio comunale, sarà preferibile optare

90. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

91. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona. 2020.

per un appuntamento con l'assessore o il funzionario deputato a occuparsi di questa o quella tematica, piuttosto che richiedere un incontro con il questore o con lo stesso Sindaco.

Ciò che dunque emerge è che nella quasi totalità dei casi presi in analisi, il principale vantaggio che si potrà ricavare dalla presenza entro il palazzo comunale, sarà dunque quello di rendere possibile un sostanziale aumento della propria dotazione di capitale sociale, che spesso si traduce in un consistente aumento della propria «rubrica telefonica»⁹², come osserverà uno degli intervistati.

3.4.3. «Io a casa non sto mai»: la conciliazione tra impegno istituzionale e tempi di vita

Un dato che emerge con chiarezza dalla maggior parte delle interviste condotte, è rappresentato dalla sostanziale erosione di tempo ed energia che l'impegno istituzionale porta con sé. In molti casi, infatti, i consiglieri ci riferiscono di essersi visti costretti ad operare scelte e rinunce per potersi dedicarsi alla carica per cui erano stati eletti. Queste scelte, hanno inevitabilmente portato con sé una riduzione del tempo che, precedentemente, avrebbero potuto dedicare ad altre attività e a risentirne, ci riferiscono, sono prima di tutto le loro famiglie:

«Quasi tutti i giorni io ho qualcosa da fare come Consigliere...sono sempre impegnato. Mia moglie, quando mi vede, è sempre arrabbiata, perché sono sempre fuori. Sai, io ho due figli e non è che posso avere molto tempo per dedicarmi a loro, non ho proprio il tempo per restare a casa...io non ci sto mai, quasi»⁹³.

«Quando ho deciso di candidarmi, all'inizio, mia moglie non era tanto contenta, non voleva, era appena arrivata dal Bangladesh, e aveva ragione, perché io, facendo questa cosa, sto sempre fuori, e in famiglia, non riesco a dare tempo. Prima già avevo molti impegni, poi sono cominciati i Consigli comunali, le riunioni in Comune, quindi mi chiama la Consulta per la Pace, poi mi chiamano altre associazioni, oggi c'è questa riunione, domani quest'altra...dopo anche le comunità Bangladesh mi invitano a parlare...avevo una bella agenda. Quest'anno ho fatto un po' di meno perché c'avevo l'impegno con mia moglie, di andare in ospedale, perché c'è stato un problema, quindi quest'anno ho potuto dedicare meno tempo...»⁹⁴.

È necessario qui precisare che la maggior parte dei Consiglieri aggiunti che abbiamo intervistato, svolge la sua mansione a titolo totalmente gratuito, ad eccezione di due soli casi, Jesi e Macerata, dove è previsto un gettone di presenza. La scelta di risarcire o meno l'operato dei Consiglieri aggiunti è infatti a discrezione delle singole Amministrazioni locali.

92. Intervista n° 5. Consigliere straniero aggiunto. Jesi. 2020.

93. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona. 2020.

94. Intervista n° 5. Consigliere straniero aggiunto. Jesi. 2020.

Quest'aspetto, inevitabilmente, non potrà che ricadere sulle spalle dei singoli candidati, i quali, laddove non sarà previsto, si vedranno costretti a investire proprie risorse per molte attività legate al loro impegno istituzionale:

«Io, prima, se c'è riunione, alle otto, otto e mezza, io non riesco a venire, magari arrivo alle 11, quando finito lavoro. Io prima il diritto lo do al lavoro, perché, capito, ho una famiglia da mandare avanti...Qui faccio tutto gratis, il Comune fino adesso, non mi ha dato manco un biglietto di autobus, ti dico la verità. Però io faccio sempre. Adesso, quando finisco a voi, vado in ospedale per vedere una persona di nostri paesani che sta male lì. Tutto gratuito faccio io! (...) È proprio tutto volontariato, e io ho consumato un sacco di soldi così, però il Comune lo sa sta cosa. Io lo dico sempre. E loro...aspetta aspetta...però non è ancora arrivato niente. Ma io lo faccio lo stesso. Per aiutare la gente...»⁹⁵.

Un dato emerso spesso con chiarezza è quello rappresentato dalla difficoltà di conciliare, talvolta, attività lavorative e impegno istituzionale. I nostri testimoni privilegiati ci faranno infatti notare le difficoltà incontrate quotidianamente per poter ottenere un permesso lavorativo per potersi dedicare all'attività politica:

«(...) perché durante il giorno, quando lavori, non puoi lavorare e fare anche il Consigliere aggiunto, anche se spesso l'ho fatto, tra telefonate, mandare e-mail, chiamare, incontrare persone...anche adesso, io dovrei essere a lavoro, però sono qui...son cose che magari io prendo permessi, poi devo recuperare. Vado a recuperare che so, di sabato, poi vado a recuperarli stando due ore in più in ufficio (...) Io ho inoltre la fortuna di lavorare per una ONG, una Onlus, dove sono molto sensibili a queste tematiche. Diciamo che ho tutta la comprensione da parte dei miei capi e loro sono abbastanza flessibili. Però se dovesse esserci qualcuno che, non so, lavora in un'agenzia, in una fabbrica...non so davvero come potrebbe farcela (...) anche perché, i consiglieri normali, quelli eletti, hanno una giustificazione per il lavoro, vengono pagati, non perdono giornate lavorative. Noi invece no»⁹⁶.

Emerge dunque in maniera lampante la disparità di trattamento rispetto ai colleghi italiani seduti agli scranni vicini nel Consiglio comunale, una disparità che come vedremo, oltre a significare un incremento delle difficoltà nello svolgere i propri compiti, si traduce, in più di un caso, nella percezione di un mancato riconoscimento istituzionale e di una conseguente messa in discussione del proprio ruolo di rappresentanti.

95. *Idem*.

96. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

3.4.4. Due idealtipi di consiglieri: il riconoscimento istituzionale

Andando ad analizzare le interviste ai nostri testimoni privilegiati, emergono considerazioni e opinioni differenti, circa il proprio ruolo istituzionale di Consigliere straniero aggiunto. Abbiamo assistito infatti ad adesioni entusiastiche e ad altre più disilluse. Centrale è apparso essere, nella formazione di queste percezioni, il supporto fornito da parte delle Amministrazioni locali ai singoli consiglieri. Vi sono casi, infatti, in cui il riconoscimento istituzionale della figura del rappresentante straniero da parte delle istituzioni, appariva evidente sin dal primo momento del nostro incontro.

Per ragioni di chiarezza espositiva, e allo stesso tempo per necessità di sintesi, potremmo qui introdurre due profili, due idealtipi in senso weberiano, dei nostri intervistati. Una prima tipologia la definiremo «Ad alto riconoscimento istituzionale» mentre una seconda «A basso riconoscimento istituzionale». Apparterranno alla prima tipizzazione due dei nostri intervistati, alla seconda invece i restanti tre.

Si è deciso di definire questi primi consiglieri «ad alto riconoscimento istituzionale», per il fatto che si è riscontrato in loro, sin dal principio, una particolare sintonia con l'ambiente istituzionale di cui sono entrati a far parte, in seguito alle elezioni. Abbiamo potuto osservare questa sintonia in diverse occasioni durante il nostro incontro.

Sono stati gli stessi consiglieri ad averci comunicato, sin dal principio, la volontà di riceverci in un contesto istituzionale, rappresentato in entrambi i casi dalle relative sedi amministrative. Negli altri casi, come avremo modo di sottolineare in seguito, ci saremmo incontrati invece in contesti differenti. È emersa sin dai primi contatti, inoltre, una volta giunti nei rispettivi palazzi comunali, una particolare domestichezza e familiarità dei Consiglieri aggiunti con gli spazi e gli attori presenti in quel contesto.

Lungo il tragitto che ci avrebbe condotti alle sale dove si sarebbero svolte le interviste, i nostri testimoni sono stati in più di un caso fermati e interpellati da colleghi amministratori, con i quali hanno osservato rapporti colloquiali, in certi casi amichevoli.

Durante tutto il corso delle interviste, inoltre, numerosi sono stati i rimandi che lasciavano trasparire una profonda fiducia riposta nelle istituzioni amministrative locali. A questa fiducia, inoltre, si è sommata, talvolta, una sensazione di orgoglio e fierezza nel descriversi parte integrante dell'istituzione comunale:

«...oltre a essere sempre, tutte le volte, presente in Consiglio comunale, lo dicono le statistiche, sono uno dei più presenti consiglieri comunali, quindi, basta guardare le presenze, ed io sono uno dei più presenti»⁹⁷.

97. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

In seguito all'intervista, in uno dei due casi, siamo stati presentati dal Consigliere aggiunto al Presidente del Consiglio comunale e allo stesso Sindaco. Anche in questo caso si è potuta osservare una particolare confidenza e familiarità da parte del Consigliere aggiunto con queste figure istituzionali. Lo stesso consigliere, durante l'intervista, ci ha ricordato in più di un'occasione, manifestando un certo orgoglio, di poter ormai vantare un rapporto di amicizia con il primo cittadino, tanto da averlo portato, in più occasioni, a intraprendere assieme viaggi nel suo Paese d'origine.

Al termine della prima intervista siamo stati condotti invece dallo stesso consigliere, in visita alla maestosa sala del Consiglio comunale, ci è stato così indicato con orgoglio il suo scranno e, al contempo, ci sono stati illustrati gli imponenti dipinti posti alle pareti della sala, capaci di renderla «probabilmente la più bella sala del Consiglio, d'Italia»⁹⁸.

Va ora precisato, tuttavia, che nel momento in cui parliamo di riconoscimento istituzionale, vogliamo intendere, sia il riconoscimento delle istituzioni da parte dei singoli consiglieri ma, al contempo, anche l'attenzione che le stesse istituzioni, in questo caso le Amministrazioni comunali, sono parse osservare nei loro confronti. Dalle loro testimonianze è emerso infatti quanto le loro voci siano ascoltate e allo stesso tempo rispettate da parte delle istituzioni e dei colleghi amministratori. In un caso è stato lo stesso Consigliere a precisare, in più di un'occasione di quanto:

«...sia necessario costruirsi il rispetto e la stima, dimostrando di lavorare sul serio (...) Se dimostri di andar lì soltanto per chiacchierare o per andar contro il lavoro dell'Amministrazione, non si troverà mai collaborazione e risultati (...) adesso c'ho un rapporto di amicizia, con quasi tutti, ci sentiamo, ci vediamo anche fuori, a prendere un caffè, o per mangiare assieme, un rapporto assolutamente di amicizia, con i consiglieri, con gli assessori, coi dirigenti (...) anche con il Sindaco, quando c'erano difficoltà io bussavo alla sua porta, che è lì dietro, e lui è sempre stato subito disponibile, sempre, dicendomi: - Non ti preoccupare, adesso sento e vedo di risolvere»⁹⁹.

Nei restanti casi, qui definiti «a basso riconoscimento istituzionale», i consiglieri sono apparsi, sin da subito, scarsamente integrati con gli ambienti istituzionali. In due casi su tre ci siamo incontrati, anche in quest'occasione, come in quelle descritte precedentemente, entro le sedi comunali. Appare doveroso tuttavia sottolineare le vistose differenze. Nel primo caso, infatti, siamo stato condotti in una sala in cui poco dopo si sarebbe dovuta tenere una riunione istituzionale. Si è optato pertanto, su proposta del consigliere, per l'individuazione

98. *Idem.*

99. *Idem.*

di un altro spazio, anche se egli stesso si dirà piuttosto dubbioso di riuscire a trovarlo. Al secondo tentativo fallito sarà lo stesso consigliere, visivamente irritato, a osservare:

«Vedi? Il Consigliere aggiunto ha tanti problemi, non mi danno manco ‘na stanza. Come posso lavorà così?»¹⁰⁰.

In questo caso, dunque, di fronte all'impossibilità di poter condurre un'intervista entro il palazzo comunale, si è optato per la scelta di un vicino parco pubblico.

Nel secondo caso, invece, ad una prima proposta del consigliere di incontrarci nel contesto di un centro commerciale locale, è seguita una nostra richiesta per vagliare la possibilità di riceverci in una sala pubblica, spiegando le esigenze che un'intervista scientifica avrebbe previsto. Il consigliere ci ha proposto pertanto di organizzare l'incontro in una sala comunale. Giunti alla sede del Comune, si è notata sin dal nostro primo contatto, l'evidente incertezza e il disorientamento del consigliere nel muoversi entro gli spazi comunali. Abbiamo incontrato nel frattempo due addetti comunali, uno dei quali si è compreso poi essere il segretario del Sindaco, i quali, tuttavia, non hanno riconosciuto il Consigliere aggiunto e non sono stati in grado di comprendere «chi doveva intervistare chi».

Nel restante caso l'incontro si è svolto in una sala nel contesto di uno spazio condiviso tra diverse associazioni con cui il consigliere collabora. Ciò che tuttavia accomuna questa tipologia di consiglieri, da noi definita «a basso riconoscimento istituzionale», è la sostanziale distanza, più volte sottolineata, dalle istituzioni locali. La stessa capacità di dialogare con l'Amministrazione e di saper mobilitare soggetti utili alla propria attività di consiglieri, appare in questi casi, considerevolmente inferiore rispetto ai colleghi, i quali, per le ragioni già discusse, abbiamo fatto confluire nella prima tipologia.

Dall'analisi di questi casi emerge dunque un duplice mancato riconoscimento. Da una parte il mancato riconoscimento istituzionale, che porta le istituzioni a dare vita a delle figure politiche, lasciate subito dopo, tuttavia, in balia del succedersi degli eventi e dall'altra il conseguente mancato riconoscimento da parte dei consiglieri eletti nei confronti delle istituzioni locali. Allo stesso tempo, viene a sommarsi inoltre un terzo mancato riconoscimento, da parte dei consiglieri stranieri, del proprio ruolo istituzionale, il cui fine ultimo viene per questo messo in discussione. Come hanno confermato loro stessi, in questi casi, i rappresentanti si sentono portatori, per dirla con le parole di uno di loro, di «piccole richieste, di piccolezze»¹⁰¹ avanzate ad un'Amministrazione comunale spesso troppo distratta per poterle ascoltare.

100. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona. 2020.

101. Intervista n° 7. Consigliere straniero aggiunto. Macerata. 2020.

Un aspetto che sembra tuttavia valicare i fragili confini creati dai nostri tentativi di categorizzazione, e che accumuna invece, e tiene uniti, i diversi testimoni, e le diverse interviste, è rappresentato dalla palpabile emozione provata da ognuno dei nostri intervistati, senza distinzione, nel rievocare il momento del loro primo ingresso e della loro nomina a Consiglieri aggiunti.

«(...) È stata un'emozione..che non riuscivo neanche a parlare, quando mi hanno dato la parola. Era la prima volta che parlavo dentro un Consiglio, per me era tutto, tutto un altro mondo...magari dopo uno si abitua, ma la prima volta, quando il segretario m'ha chiamato e mi ha presentato (...) non ho saputo parlare...»¹⁰².

«Quel momento io, davvero, non lo dimenticherò mai. È il momento in cui, in questa sala, ho preso l'impegno di portare avanti questa responsabilità. (...) mi hanno abbracciato tutti i consiglieri e mi hanno introdotto. È stato bellissimo. Quando sono entrato in quella sala, ho sentito un'emozione, incredibile. Quello è un momento che, diciamo, rimarrà sempre aggrappato al mio cuore»¹⁰³.

«Il primo Consiglio, veramente, è stato bellissimo. È stato troppo bello. Lì, ho fatto un discorso sull'integrazione. Tutti hanno ascoltato. Mi hanno nominato e...si...è stato molto, molto bello»¹⁰⁴.

«...è stato davvero emozionante, era presente anche l'altro candidato, di origine ivoriana che mi ha preso, lui è un uomo grande e robusto, mi ha preso, e mi ha sollevato per aria. È stato bellissimo»¹⁰⁵.

3.4.5. «Un ruolo che mi sono costruito da solo»: diverse percezioni

Com'era stato inizialmente anticipato, dall'analisi delle interviste condotte, emergono percezioni differenti di che cosa significhi e in che cosa si sostanzi il proprio ruolo istituzionale di Consigliere straniero aggiunto.

Vi è, prima di tutto, chi tende a dare una lettura estensiva del proprio ruolo descritto a statuto, stabilendo sin da subito, la volontà di andare oltre al «semplice ruolo di portavoce»¹⁰⁶:

«Perché l'idea è quella, è garantita ai cittadini che non hanno diritto di voto, una figura che poi porti le loro istanze in Consiglio comunale...quella, se devo essere sincero, è una piccolissima parte

102. *Idem*.

103. Intervista n° 4. Consigliere straniero aggiunto. Senigallia. 2020.

104. Intervista n° 5. Consigliere straniero aggiunto. Jesi. 2020.

105. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

106. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

di quello che faccio. Ho visto che la figura del Consigliere straniero aggiunto può essere utile anche per fare tante altre cose, non soltanto il portavoce. Soprattutto per fare da collegamento tra comunità e le istituzioni, non soltanto il Comune, ma anche le altre istituzioni, che so, la prefettura, l'Asl, un vero e proprio ponte, un facilitatore. (...) è un ruolo che mi sono, diciamo, costruito, perché non era ancora ben definito, e me lo sono costruito io da solo»¹⁰⁷.

In altri casi invece, ciò che viene rimarcata, è la caratteristica del Consigliere aggiunto, una volta eletto, di saper andare oltre la propria appartenenza nazionale:

«Dopo essermi candidato, però, mi sono detto, ora non devo più pensare alla comunità mia. Io non sono, che ne so, un presidente del “Comitato Bangladesh”. Io sono Consigliere straniero. Per tutti»¹⁰⁸.

Vi sono state tuttavia anche voci più critiche e dubbiose. Vi è chi ha fatto infatti notare, quanto il proprio parere, in sede di Consiglio, possa apparire debole e scarsamente vincolante. Tutto questo, unito all'impossibilità di poter esprimere un voto, ha portato il consigliere a descrivere la rappresentanza del Consigliere straniero aggiunto come «fasulla», «di pura facciata»:

«È un po' come se fosse una rappresentanza fasulla, di pura facciata (...) Più che vere e proprie domande, mi sento portatore di piccole richieste...come posso descrivetele? Sì, ecco, piccolezze (...) La nostra rimane sempre una rappresentanza presa con le tenaglie...»¹⁰⁹.

Lo stesso rappresentante ha proseguito ribadendo quanto possa rivelarsi paradossale il sapersi escluso dalla conta dei consiglieri, nel momento in cui è necessario stabilire il numero legale per poter indire un Consiglio comunale. Pur essendo presente, infatti, è come se egli non ci fosse:

«Quello che dico sempre è che questa figura dev'essere una figura rappresentativa effettivamente. Se ci danno un seggio, devono darci anche il diritto di votare...Allora lì questa rappresentanza diventa un po' meno simbolica e più effettiva, non come adesso che noi andiamo dillà ed è come se non ci fossimo...Anche quando si va al conteggio di quanti sono presenti, tu stai lì, ma è come se non ci fossi... Ci sto, però, effettivamente, non ci sto!»¹¹⁰.

107. *Idem.*

108. Intervista n° 5. Consigliere straniero aggiunto. Jesi. 2020.

109. Intervista n° 7. Consigliere straniero aggiunto. Macerata. 2020.

110. *Idem.*

A ben vedere, tuttavia, il valore simbolico che tale negazione porta con sé è tutt'altro che banale. In quel momento infatti, con la mancata volontà di non considerare la presenza di un soggetto in realtà presente e partecipe ai lavori dell'aula, si mette in discussione l'essenza stessa di una figura istituzionale, quella del Consigliere aggiunto, la cui presenza apparirà in quel momento, puramente decorativa. Presente, ma allo stesso tempo assente.

Lo stesso consigliere ha sollevato inoltre una questione già in parte analizzata, di cui ora, tuttavia, potremo analizzare le effettive conseguenze. Ci ha parlato infatti di come spesso accada, come nel suo caso, a Macerata, che gli statuti comunali decidano di limitare gli interventi del Consigliere aggiunto, alle sole tematiche che riguardino direttamente gli stranieri.

Nel caso di Macerata dunque, l'Amministrazione comunale, al momento dell'istituzione della figura del Rappresentante degli immigrati, ha deciso di perimetrare i temi di sua competenza, a differenza degli altri casi analizzati, dove le prerogative dei Consiglieri aggiunti vengono paragonate a quelle dei colleghi consiglieri presenti in aula, ad eccezione del diritto di voto. Tale limitazione, tuttavia, secondo il nostro testimone privilegiato, genererebbe una progressiva sensazione di isolamento nel consigliere presente in aula e più in generale lascerebbe trasparire una sostanziale mancata volontà, da parte dell'Amministrazione comunale, di includere una parte della popolazione:

«(...) Non è comprensibile il perché io debba andar lì (in Consiglio comunale, n.d.a.), per stare lì o per aspettare che il Consiglio parli di qualcosa che riguardi gli stranieri per poter intervenire. Perché se si parla di un problema della città che non implichi gli stranieri, non può intervenire il rappresentante degli immigrati? Non vivo qui anch'io?»¹¹¹.

Provvedimenti di questo tipo paiono dunque voler cristallizzare la condizione di «estraneità» di una parte della popolazione, quella straniera, la quale, secondo il loro intento, non potrà che continuare ad occuparsi che dei temi che la riguardano. Allo stesso tempo, pare del tutto esclusa la possibilità che questa stessa popolazione possa invece interessarsi a tematiche di più ampio respiro, che coinvolgono la comunità locale in tutta la sua interezza.

3.5. Gli stranieri e la partecipazione politica

3.5.1. Dialogare con le diverse comunità straniere

Un aspetto evidenziato chiaramente da tutti i nostri intervistati, è rappresentato dall'intensificarsi dei contatti e delle richieste, ricevute da parte delle diverse comunità

111. *Idem.*

straniere, in seguito alla loro elezione a rappresentanti. L'elezione ha equivalso infatti, per i nostri testimoni, ad un sostanziale aumento della propria notorietà pubblica.

«Qualsiasi problema c'è, mi contattano, e spesso lo fanno per problemi che vanno al di fuori delle mie competenze. Io li indirizzo sempre tuttavia verso il luogo dove trovare supporto»¹¹².

Grazie alle osservazioni dei nostri intervistati, siamo venuti poi a conoscenza dell'esistenza di molte esigenze particolari, legate alle singole comunità straniere e di altre più trasversali, comuni ai diversi gruppi nazionali. Tra le richieste avanzate più di frequente, gli intervistati hanno riferito esserci, al primo posto, quelle connesse ai permessi di soggiorno e alle pratiche per l'avanzamento delle richieste di cittadinanza. Allo stesso tempo, particolarmente sentiti, a livello trasversale, appaiono essere anche i temi legati alla casa. Sono state poi nominate, riferendosi ai singoli casi concreti, altre richieste recentemente avanzate, in questo caso, tuttavia, legate alle necessità di singole comunità nazionali.

Al contempo, tuttavia, da più di una testimonianza, è emerso un tema di cui precedentemente, almeno in parte, abbiamo già dibattuto: quello legato al sostanziale fraintendimento da parte delle comunità straniere, nell'intendere il ruolo del leader e, più in generale, nel concepire il rapporto con il potere politico.

«Vedono in me una figura di potere e di forza...perché sanno che siedo in Consiglio spesso mi dicono: eh ma tu se vuoi puoi farlo! Se vuoi puoi alzare la voce e ottenerle le cose!»¹¹³.

Particolarmente complesso come ci riferiscono, è far comprendere che l'adempimento di una richiesta o la risoluzione di un problema, il più delle volte, richiede dei tempi tecnici che esulano dalla volontà del singolo consigliere.

«Sono in molti a credere che perché sono Consigliere allora c'ho...ecco sì...il "bastone-magico" che risolve i problemi»¹¹⁴.

È più di un intervistato a reputare tuttavia che tali atteggiamenti non siano da ritenersi casuali ma debbano, piuttosto, essere ricondotti a una sostanziale distacco che, nella società italiana, manterrebbe lontani gli stranieri dalla politica.

112. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

113. *Idem*.

114. Intervista n° 7. Consigliere straniero aggiunto. Macerata. 2020.

«Praticamente, come dicevo...lo straniero è all'infuori della politica. Allora, che cosa vuole? Vuole una carta che gli permetta di soggiornare in Italia e un posto di lavoro. Sono delle richieste un po' banali, piccole, sono grandi per lui, però se andiamo a toccarle sono delle piccolezze. Allora, all'infuori di queste due richieste, lo straniero non si immagina, ancora non è maturato politicamente per poter avanzare delle grandi richieste. C'è un'idea di partecipazione davvero embrionale, marginale. Lui se gli danno il permesso di soggiorno e il posto di lavoro, lui ha ricevuto tutto il suo bisogno e nel momento in cui i suoi bisogni sono risolti, probabilmente non chiederà più nulla»¹¹⁵.

Questa ritrosia sembra inoltre non caratterizzare una sola nazionalità, ma essere piuttosto diffusa e trasversale tra i diversi gruppi nazionali presenti sul territorio:

«(...) in tutti, lo vedo in tutti. Per esempio, qui a Macerata, c'abbiamo il tunisino, il marocchino, il siriano, il nigeriano, l'ivoriano, il senegalese, il serbo, il macedone, l'albanese... Allora, lì al centro parliamo di tutto, però all'infuori di quello, quando vai a toccare qualche argomento politico, la gente si rifiuta»¹¹⁶.

Ciò che secondo la sua percezione caratterizza inoltre gli stranieri, conferma il consigliere, è una sostanziale incapacità di avanzare richieste complesse come soggetto collettivo, limitandosi piuttosto a singole richieste, le quali, il più delle volte, rimarranno inascoltate in quanto deboli e isolate. Secondo il consigliere, lo straniero, nel nuovo contesto di vita, preferisce «accontentarsi di quel poco che riesce ad ottenere»¹¹⁷, anziché mobilitarsi per richiedere di più. Emblematico appare per questo l'esempio riportato poco dopo, dallo stesso rappresentante. Ci ha riferito di essersi personalmente battuto per la costituzione di una moschea e di aver incontrato l'appoggio di molti fedeli, disposti ad offrire cospicue somme di denaro per finanziarne la costruzione, i quali tuttavia hanno espressamente richiesto di non comparire come finanziatori.

«Come finanziatori del Centro, ne abbiamo molti, ma come soci, siamo pochissimi considerando il livello della gente che frequenta il Centro»¹¹⁸.

Il consigliere, con particolare lucidità, ha ricondotto questi atteggiamenti diffusi di chiusura e timore ad esporsi in pubblico, ad una sostanziale «paura della politica», la quale inibirebbe le capacità degli stranieri di avanzare richieste. Questi ultimi, infatti, preoccupati che un'eccessiva esposizione pubblica possa portare con sé conseguenze sfavorevoli, preferirebbero rimanere nell'ombra.

115. *Idem.*

116. *Idem.*

117. *Idem.*

118. *Idem.*

«...Una paura, come se fosse una paura ad esporsi...Paura di essere incolpati di qualcosa. Una paura della politica, come se l'impegno in politica può portare a un'extradizione dall'Italia, a una soppressione del posto di lavoro o qualcosa del genere (...) Sul nostro piccolo parliamo di politica ma al momento si continua a percepire la paura che dicevamo prima. Magari parlando tra di noi si sente. Si sente anche quando c'è una platea di venti persone che parlano, ecco che c'è chi inizia ad andare al bagno, chi prende il caffè, ma non per il bisogno del bagno o del caffè. Si rifiuta anche di partecipare alla discussione»¹¹⁹.

Le testimonianze di più di un intervistato, in fase di analisi, ci hanno riportato inoltre alla mente la ricerca condotta da Martinello¹²⁰, citato durante la prima parte del contributo. Anche i nostri interlocutori riconducono infatti l'apatia politica¹²¹ degli stranieri, ad un sostanziale deficit culturale che impedirebbe loro di comprendere le dinamiche democratiche, a causa soprattutto della storia politica dei Paesi d'origine.

«Uno dei problemi principali, con cui mi scontro spesso, resta tuttavia quello che la maggior parte gli stranieri non sanno cosa significhi partecipare e non conoscono che cosa sia la democrazia»¹²².

«(...) è anche una cosa che noi veniamo da Paesi perlopiù guidati da governi illiberali, dove la politica la fanno pochi e la cittadinanza non deve toccare quel tema. Allora magari è come un "bagage" (un bagaglio n.d.a.) che la gente ha portato con sé...è un fardello che ancora non siamo riusciti a toglierci di dosso»¹²³.

4. Riflessioni conclusive

Dall'indagine quantitativa emerge la natura composita e disorganica del fenomeno, costituito, in molti casi, da soli impegni formali da parte delle Amministrazioni locali. Come abbiamo avuto modo infatti di evidenziare, sono solo una scarsa minoranza le Amministrazioni comunali del bacino considerato che hanno deciso di introdurre una forma di partecipazione istituzionale degli stranieri (il 22%, cfr. tab. n° 1).

Allo stesso tempo, nel momento in cui entro tale bacino si sono iniziate ad analizzare le realtà effettivamente attive, è sorto un dato ancor più eloquente. Dalle nostre analisi emerge infatti che gli organismi attivi, sul totale dei casi, in cui, da statuto, era previsto un articolo

119. *Idem.*

120. M. Martinello, *Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*, in *International Migration and Ethnic Relations*; 1/05, Malmö, 2005.

121. *Idem.*

122. Intervista n° 3. Consigliere straniero aggiunto. Parma. 2020.

123. Intervista n° 7. Consigliere straniero aggiunto. Macerata. 2020.

d'istituzione di una forma di partecipazione degli stranieri (157, cfr. tab. n° 1), risultano essere soltanto trentadue. Vi sono dunque casi, in cui, all'impegno iniziale, il più delle volte in forma plateale (redazione di documenti comunali, attenzione sui social network, articoli sulla stampa locale, organizzazione di eventi...), non segue tuttavia un concreto impegno continuativo, rivelandosi soltanto come operazioni spot. Nella maggioranza degli altri casi, invece, all'articolo istitutivo presente a statuto non segue alcun tipo di azione continuativa da parte delle realtà comunali, rivelandosi pertanto impegni di sola facciata. Allo stesso tempo, dalle analisi che abbiamo potuto operare, emerge nitidamente la fragilità di tali dispositivi, i quali, introdotti da una giunta, possono essere rimossi dalla seguente, recidendo, in questo modo, opportunità e progetti che tali esperienze spesso portano con sé.

Sono i nostri stessi testimoni privilegiati, gli ex amministratori ideatori di queste forme di rappresentanza, a confermarci quanto queste esperienze partecipative, nei loro intenti iniziali, avrebbero dovuto rappresentare soltanto un elemento dal forte impatto simbolico, entro una fase transitoria. Il proposito iniziale era dunque, da una parte quello di rendere consapevole la popolazione locale che una nuova presenza, quella straniera, non più immaginata o scorta soltanto in lontananza, era ormai lì, di fronte ai loro occhi, e, dall'altra, riprendere in mano la Convenzione di Strasburgo ed estendere, in questo modo, il diritto di voto amministrativo agli stranieri non comunitari. Ecco dunque che queste nuove forme di rappresentanza, ideate ad hoc ormai più di vent'anni fa, nascevano già per volere dei suoi creatori incomplete, quasi fossero opere al grezzo, per il fatto che il loro destino avrebbe dovuto essere soltanto transitorio, come accade, in un museo, ad un'installazione temporanea.

A ben vedere, garantire a strati della popolazione sempre più ampi, come quelli rappresentati dagli stranieri residenti, una rappresentanza creata ad hoc, diffusa a macchia di leopardo sul territorio nazionale, cui le Amministrazioni spesso offrono soltanto un sostegno formale, sembra non avere esattamente le sembianze di una conquista democratica. La normalizzazione di tali organismi, denota piuttosto, come hanno avuto modo di confermare molti dei rappresentanti intervistati (i quali, in più di un'occasione hanno definito tale partecipazione come «fasulla»¹²⁴, «parziale»¹²⁵), la recidiva volontà di offrire ad un fenomeno di tale portata, l'ennesima lettura estemporanea ed emergenziale, inadeguata a ricostruire la complessità che sarebbe invece necessaria. Appare ora dunque emblematica, e allo stesso tempo premonitrice, l'osservazione di Martinello e Però, i quali, riferendosi alle

124. Intervista n° 7. Consigliere straniero aggiunto. Macerata. 2020.

125. Intervista n° 6. Consigliere straniero aggiunto. Ancona. 2020.

esperienze di partecipazione degli stranieri in alcune città italiane, parlavano di «commedia della partecipazione»¹²⁶.

L'esperienza delle Consulte e dei Consiglieri aggiunti, sembra essere arrivata dunque al capolinea. Si ritiene infatti sia giunto il tempo che ad una rappresentanza imperfetta e parziale, che può essere concessa e con la stessa facilità arbitrariamente revocata, se ne sostituisca un'altra, omogenea e autenticamente democratica nella sua distribuzione; una rappresentanza che non potrà che coincidere con il riconoscimento del diritto di voto amministrativo agli stranieri residenti. Soltanto in questo modo, soltanto da una coraggiosa azione di abbattimento delle barriere giuridiche innalzate ai confini della partecipazione politica, potrà costituirsi una democrazia migliore.

126. M. Martinello, D. Però, *Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*, in Rainer Bauböck, *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam University Press, JSTOR, 2006.