



IX Convegno internazionale della S.I.S.E.

## La cittadinanza elettorale

Quale partecipazione politica degli stranieri in Italia? Il caso delle consulte elettive dei comuni dell'Emilia Romagna

Tiziana Caponio

Gruppo B  
La cittadinanza elettorale dei migranti

Firenze, 14-15 Dicembre 2006

# **Quale partecipazione politica degli stranieri in Italia?**

## **Il caso delle consulte elettive dei comuni dell'Emilia Romagna**

*Tiziana Caponio*  
*Università degli studi di Torino*  
[Tiziana.caponio@unito.it](mailto:Tiziana.caponio@unito.it)

*e*  
*FIERI*  
[Tiziana.caponio@fierl.it](mailto:Tiziana.caponio@fierl.it)

### **1. Il problema. Partecipazione politica, associazionismo, integrazione**

Se è vero che la questione della partecipazione politica degli immigrati stranieri non può essere ridotta alla pura questione del voto, pure va riconosciuto il particolare valore simbolico e sostanziale del prendere parte alle elezioni, soprattutto nella prospettiva di una sempre maggiore integrazione o, come preferiscono alcuni, assimilazione degli immigrati nella società di arrivo. L'esclusione dal voto, per quanto giustificata dal principio della cittadinanza nazionale, configura pur sempre un trattamento discriminatorio che mal si concilia con l'obiettivo della piena integrazione. Ed è forse per questa ragione un po' banale che tutti i paesi europei riconoscono agli immigrati forme diverse di partecipazione al voto, dall'elezione di organismi consultivi di rappresentanza ad hoc al riconoscimento dell'elettorato attivo e/o passivo nelle elezioni amministrative locali. Se nel primo caso il voto è soprattutto un atto simbolico di partecipazione civica, in quanto – come vedremo – le assemblee elette non hanno poteri politici in senso stretto, nel secondo, invece, si caratterizza come strumento di espressione di interessi che derivano dal contribuire, con il versamento di tasse, al benessere di un certo territorio, in base al principio *no taxation without representation*. La residenza, più che la cittadinanza, è il criterio su cui si basa l'accesso al voto.

Ma il voto non può essere fine a sé stesso. Altre forme di partecipazione politica pre e post-elettorale sono essenziali per dare contenuti al voto degli stranieri, sia a quello per le istituzioni consultive che per i consigli comunali veri e propri. A seconda dei contesti, partiti, sindacati, movimenti anti-razzisti e organizzazioni di e per gli immigrati assumeranno un ruolo più o meno centrale nell'aggregare e convogliare le domande dei cittadini stranieri o di origine straniera al sistema politico. In questo quadro, una particolare rilevanza è stata riconosciuta alle associazioni di immigrati, che, come sottolineato da Fennema e Tillie (2004), possono agire da vere e proprie “cinghie di trasmissione” della partecipazione degli stranieri nel sistema politico democratico e

nella vita pubblica del paese di accoglienza. Queste organizzazioni, infatti, anche quando si occupano di mantenere vivo il senso di appartenenza e identificazione con la cultura di origine, si trovano pur sempre a doversi confrontare con le regole, le istituzioni e le organizzazioni presenti del contesto di arrivo, svolgendo quella funzione essenziale di socializzazione alla sfera della partecipazione civica e politica che costituisce la premessa di ogni processo di integrazione. Associazioni forti e strutturate, quindi, rappresenterebbero strumenti importanti per rafforzare il capitale sociale del gruppo e degli individui che ne fanno parte, favorendone in ultima istanza la partecipazione politica e al voto.

Tuttavia, sebbene l'associazionismo straniero costituisca una presenza costante un po' in tutti i paesi europei, tanto in quelli di nuova che di vecchia immigrazione, pure la sua consistenza e rilevanza può variare non poco a seconda dei contesti nazionali e/o locali. Le organizzazioni di stranieri, che di solito si costituiscono sulla base di una pressione dal basso per rispondere ai problemi e alle esigenze di gruppi che si riconoscono in una qualche identità comune, di tipo etnico-nazionale ma non solo, non agiscono nel vuoto, bensì in contesti di regole ed istituzioni che possono contribuire non poco a dare forma alle istanze e alle rivendicazioni degli immigrati. Ne consegue che l'associazionismo immigrato sarà tanto più fiorente e consolidato laddove vi sono politiche di apertura nei confronti dei diversi gruppi, che assicurino non solo riconoscimento simbolico ma anche materiale (Bloemraad 2005, 866).

Insomma, dall'analisi della letteratura sulla partecipazione politica degli stranieri in Europa e non solo, emergerebbe una sorta di circolo virtuoso tra politiche di apertura nei confronti dei gruppi immigrati, radicamento di un movimento associativo forte e strutturato, e, di conseguenza, rafforzamento delle reti di relazioni e del capitale sociale dei singoli, *conditio sine qua non* della partecipazione al voto. Possiamo chiederci come, in questo contesto, si situa il caso dell'Italia, paese con una storia di immigrazione oramai trentennale, dove nel corso degli anni Novanta si sono moltiplicati gli esperimenti volti a favorire la partecipazione politica locale degli immigrati, dalle consulte ai consiglieri aggiunti. Quale effetto ha questo tipo di offerta di partecipazione sulla mobilitazione associativa degli immigrati? E, soprattutto, che ruolo possono avere le associazioni di stranieri in questo quadro?

Di fatto, le ricerche sul funzionamento effettivo di questi organismi e sulle relazioni con l'associazionismo immigrato sono poche. Se prevale, tanto nel dibattito di senso comune quanto in quello scientifico, la consapevolezza della scarsa rilevanza di questo tipo di istituzioni, pure non sempre le ragioni sono chiare, e, soprattutto, mancano studi in profondità che permettano di mettere in luce eventuali differenze tra le oramai numerose esperienze di partecipazione consultiva degli immigrati a livello locale.

In questo articolo verranno presentati i risultati di ricerca condotta nel 2005 sulle consulte elettive di Modena, Forlì, Cesena, Ravenna e Nonantola, piccolo comune del modenese che per primo, nel 1994, ha dato avvio alla sperimentazione del consigliere aggiunto degli immigrati. Sulla base di documenti ufficiali e interviste in profondità, si è cercato di ricostruire per ciascun caso: 1) il sistema elettorale adottato e la logica di funzionamento; 2) il processo di formazione delle liste elettorali e di presentazione delle candidature; 3) le relazioni interne alla consulta (modello di organizzazione); 4) le relazioni esterne e il ruolo svolto nei processi decisionali. Obiettivo dell'analisi è quello di verificare se e a quali condizioni l'istituzione delle consulte, politica sulla carta di apertura alle istanze dei cittadini stranieri, si sia tradotta in un'opportunità reale di crescita e rafforzamento dell'associazionismo immigrato sul territorio. Come vedremo, i risultati della ricerca, che per molti aspetti confermano i luoghi comuni sulla scarsa efficacia di queste istituzioni, mettono anche in luce l'inadeguatezza della teoria della rappresentanza che le ispira, che privilegia la ricerca dei "veri rappresentanti" di aree etnico-nazionali pre-costituite, senza tenere conto delle espressioni associative e delle forme di partecipazione degli immigrati sul territorio.

## **2. La partecipazione politica degli immigrati. Percorsi di ricerca e ipotesi**

Sebbene i *migration studies* rappresentino oramai in Europa un filone di letteratura scientifica decisamente consolidato e in espansione, in cui discipline diverse (filosofia, diritto, economia, sociologia, scienza politica, geografia ecc.) si confrontano su un specifico oggetto di studio, il fenomeno migratorio appunto<sup>1</sup>, le ricerche sulla partecipazione politica degli immigrati risultano ancora scarsamente sistematiche e soprattutto poco sviluppate sul piano dell'analisi comparata. Prevalde, infatti, un certo "nazionalismo metodologico", per cui in ogni paese l'analisi privilegia percorsi di ricerca e domande differenti, che rispecchiano i diversi modi di concepire l'integrazione degli immigrati e l'accesso ai diritti politici di cittadinanza<sup>2</sup> (Bauböck, Kraler, Martiniello e Perchinig 2006).

Paradigmatico, in tal senso, è il diverso orientamento degli studi sulla partecipazione politica degli stranieri in Francia e in Gran Bretagna, paesi caratterizzati entrambi da una consistente presenza di cittadini di origine immigrata, che pertanto hanno accesso al diritto di voto. Se in Francia l'attenzione si è concentrata sui movimenti di protesta (Simeant 1997; Wihtol de Wenden 1988; Wihtol de Wenden e Leveau 2001), come quelli delle seconde generazioni negli anni Ottanta, dei *sans-papier* negli anni Novanta e, più di recente, dei giovani – anche di terza generazione – delle

---

<sup>1</sup> Per avere un'idea del livello di complessità di questo corpus di letteratura, si veda Penninx, Berger e Kraal (2006).

<sup>2</sup> Questa molteplicità e varietà di approcci e percorsi di ricerca emerge anche dal progetto POLITIS (*Building Europe with New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries*), finanziato dall'Unione Europea e coordinato dall'Università di Oldenburgh. Benché i country reports si sarebbero dovuti conformare a uno stesso schema e fornire dati e riferimenti sulla partecipazione civica degli immigrati nei paesi dell'Europa a 25, di fatto ogni rapporto presenta una struttura almeno in parte differente. Per i materiali del progetto si veda il sito: [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe).

*banlieues*<sup>3</sup>, nel Regno Unito i temi centrali sono tradizionalmente quelli del comportamento elettorale e della rappresentanza politica delle minoranze etniche (Anwar e Kohler 1975; Anwar 1998; Anwar 2005). Una tale differenziazione rispecchia in modo chiaro i nodi critici di due modelli di inclusione contrapposti: quello assimilazionista, che si contraddistingue per una concezione universalistica dei diritti, anche se, nel caso dei cittadini di origine straniera, all'uguaglianza formale di fronte alla legge, spesso si contrappone una situazione di disuguaglianza sostanziale nell'accesso alle opportunità; e quello pluralista o multiculturale, che invece riconosce la rilevanza dei diversi gruppi che compongono la società, minoranze etniche comprese.

Un terzo percorso di ricerca si concentra sul comportamento elettorale degli stranieri nelle elezioni amministrative, e contraddistingue, non a caso, i Paesi Scandinavi e l'Olanda, dove gli immigrati sono stati ammessi al voto locale tra gli anni Settanta e Ottanta<sup>4</sup>. In particolare, nell'area scandinava l'attenzione degli studiosi si è concentrata sul costante declino dei tassi di partecipazione degli stranieri, regolarmente inferiori rispetto a quelli della popolazione nazionale. Tra le variabili di tipo socio-demografico, una particolare rilevanza sembra assumere lo status socio-economico degli immigrati (Hammar 1977; Soininen 1999). D'altro canto, però, soprattutto nel caso della Svezia, il ridursi delle differenze tra stranieri naturalizzati e cittadini sembra indicare la centralità dei processi di socializzazione e partecipazione nella società di arrivo, ciò che richiede tempi più lunghi rispetto ai tre anni di residenza previsti dalla legge<sup>5</sup>.

Anche nel caso olandese la ricerca ha cercato di mettere a fuoco i possibili fattori esplicativi della partecipazione politica locale degli stranieri. In particolare, le analisi hanno messo in luce differenze notevoli tra le diverse comunità: i turchi, ad esempio, in alcune città mostrano tassi di partecipazione al voto superiori a quelli dei cittadini nazionali, dato decisamente in controtendenza rispetto ai marocchini, che presentano invece tassi più contenuti (Kraal e Zorlu 1997,51). Ricerche recenti hanno indagato le possibili correlazioni tra tassi di partecipazione e il capitale sociale dei diversi gruppi, inteso come densità dei network associativi (Tillie 1998; Fennema e Tillie 2001; Heelsum 2004). In altre parole, l'ipotesi di fondo è che la fiducia nel sistema politico e il tasso di partecipazione degli immigrati risulterà tanto più elevato quanto più questi faranno parte di tessuto associativo forte e strutturato. Ne consegue che le comunità al loro interno più densamente organizzate saranno anche quelle che mostreranno i tassi di partecipazione al voto più consistenti.

Non vi è dubbio che, al momento attuale, il percorso di ricerca sulla relazione tra partecipazione

---

<sup>3</sup> Un'eccezione è rappresentata dallo studio di Geisser (1997) sui consiglieri comunali di origine immigrata.

<sup>4</sup> La Svezia è il primo paese che, nel 1975, ha previsto una tale possibilità, sia per i cittadini dei paesi nordici, a cui non è richiesto alcun requisito minimo di residenza, che per tutti gli altri, a patto che abbiano risieduto per almeno 3 anni nel paese. Norvegia e Danimarca hanno seguito l'esempio svedese rispettivamente nel 19XX e nel 1981, mentre la Finlandia si è aggiunta solo nel 1991 (sono richiesti però solo 2 anni di residenza). Per quanto riguarda l'Olanda, il diritto di voto locale è stato introdotto nel 1985, e riguarda tutti i cittadini stranieri residenti da almeno 5 anni.

<sup>5</sup> È questo in particolare il caso dei rifugiati, componente particolarmente rilevante della presenza straniera in Svezia, e i cui tempi di inserimento risultano mediamente più lunghi (Benito 2005, 28).

politica e capitale sociale delle comunità immigrate risulti tra i più promettenti e interessanti nel panorama della letteratura specialistica, come evidenziato anche dall'avvio di un progetto di ricerca comparato nell'ambito del network europeo *Multicultural Democracy in European Cities*, coordinato dall'Università di Amsterdam e a cui hanno unito di ricerca in altri 10 paesi europei (Belgio, Germania, Svizzera, Svezia, Danimarca, Norvegia, Italia, Portogallo, Spagna e Italia). I risultati delle prime indagini pilota condotte in Belgio (Jacobs, Phaet e Swyngedouw 2004), Danimarca (Togebj 2004), Germania (Berger, Galonska e Koopmans 2004) e Olanda (Tillie 2004) sembrano mettere in luce in tutti e quattro i casi la significatività della membership in associazioni etniche per spiegare l'integrazione politica degli immigrati, sia rispetto alle tradizionali variabili socio-demografiche (genere, livello di scolarizzazione e status lavorativo) che ad altre variabili legate all'esperienza migratoria (conoscenza della lingua del paese di arrivo, iscrizione a sindacati e/o associazioni interetniche). Tuttavia, si tratta di risultati provvisori e non del tutto comparabili, dato che gli indicatori utilizzati per operationalizzare le variabili dipendenti e indipendenti risultano spesso diverse a seconda dei casi (Jacobs e Tillie 2004, 426).

Ma l'associazionismo immigrato può assumere forme assai diverse da contesto a contesto, e non è detto che le organizzazioni di immigrati abbiano ovunque la stessa rilevanza e consistenza. Nell'ambito della letteratura sull'immigrazione, il dibattito sulle associazioni di immigrati ha a lungo privilegiato l'analisi del background culturale dei diversi gruppi. In questo quadro, le associazioni risponderebbero all'esigenza primaria di ritrovarsi tra affini, spesso compaesani, che nel paese di emigrazione cercano di ricostruire legami e relazioni che in qualche modo tengano vivo il senso di appartenenza alla "terra di origine" (Morawska 2005). Secondo Breton (1964), tre sono i fattori che favoriscono la formazione di associazioni: la distanza culturale tra immigrati e popolazione nativa; il livello di risorse di cui dispongono i membri del gruppo immigrato; il modello migratorio. Tra questi, una rilevanza centrale è stata assegnata al fattore della differenza culturale, che sarebbe alla base di modelli differenti di aggregazione e partecipazione associativa.

Tuttavia, l'analisi di Breton sembra tenere in scarsa considerazione il lato dell'interazione con le istituzioni della società di arrivo, dando per scontato che l'associazionismo immigrato sia innanzitutto il frutto di una mobilitazione dal basso. Ricerche condotte nel corso degli anni Novanta un po' in tutta Europa, invece, hanno sottolineato la necessità di considerare anche la cosiddetta "struttura politica delle opportunità", ovvero l'offerta di partecipazione proveniente dall'alto, che può contribuire a favorire l'emergere di modelli differenti di associazionismo.

Il concetto, elaborato nell'ambito della ricerca sui movimenti sociali (Della Porta e Diani 1999), viene utilizzato dalla letteratura sulla partecipazione politica degli immigrati in due accezioni differenti, una più diffusa e l'altra decisamente meno utilizzata. Nella prima accezione, che è anche

quella più comune, per “struttura politica di opportunità” si intendono le *policy*, ovvero l’offerta di politiche di partecipazione messa in campo dalle istituzioni di governo locale e/o nazionale. Obiettivo ultimo è quello di verificare se e quanto una tale struttura sia in grado di rendere conto di forme diverse di organizzazione e mobilitazione degli immigrati (Rogers, Tillie e Vertovec 2001, 6). L’ipotesi di fondo, ovviamente, è che al variare della struttura, ovvero delle politiche di partecipazione, varieranno anche le risposte delle minoranze immigrate: politiche di apertura nei confronti di gruppi e associazioni, sia in termini simbolici che, soprattutto materiali, favorirebbero un associazionismo più forte e strutturato (Fennema e Tillie 2004; Bloemraad 2005; Oldmalm 2005).

Si consideri ad esempio la comparazione condotta da Fennema e Tillie (2004) sui casi di Amsterdam, Liegi e Zurigo, che analizza come gli immigrati rispondano alle politiche – o alle non politiche – delle amministrazioni locali in tema di associazionismo e partecipazione. Nel caso di Amsterdam viene condotta anche una comparazione temporale, sulla situazione prima e dopo il 1999, anno in cui la città avrebbe cambiato rotta, dalla promozione di interventi diretti all’associazionismo e alle comunità immigrate, a politiche maggiormente orientate a problemi come segregazione abitativa e marginalizzazione socio-economica. Risultato di un tale cambiamento è la destrutturazione dei network associativi, e quindi associazioni più isolate e organizzativamente meno forti, con l’emergere di gruppi anti-occidentali prima poco rilevanti come l’islamista *Milli Görü*• (Fennema e Tillie 2004, 100). In pratica, a una chiusura delle politiche, corrisponde un ripiegamento delle comunità immigrate. In ogni caso, il quadro appare pur sempre più favorevole che a Zurigo e Liegi: se nel primo caso, all’assenza di qualsiasi intervento corrisponde un tessuto associativo povero e debolmente strutturato, nel secondo la presenza di politiche mirate ai gruppi, seppure estremamente frammentate e discontinue a causa della complessità della struttura amministrativa belga, ha favorito lo sviluppo di un numero maggiore di associazioni, impegnate in attività di diverso tipo<sup>6</sup> (culturale, sociale ecc.).

Allo stesso modo Bloemraad (2005), nella sua comparazione tra immigrati di origine vietnamita e portoghese negli Stati Uniti, mette in evidenza il peso cruciale delle politiche nel favorire diversi modelli di associazionismo. Se le organizzazioni di rifugiati vietnamiti, infatti, hanno potuto godere di fondi e sovvenzioni sia a livello statale che federale, non altrettanto è accaduto nel caso degli immigrati portoghesi, che, sebbene si siano stabiliti nel paese da più tempo, di fatto presentano una struttura associativa decisamente più debole e frammentata. Grazie ai programmi a favore dei rifugiati, quindi, i vietnamiti-americani, e in particolare la comunità di Boston al centro dello studio,

---

<sup>6</sup> Va sottolineato, tuttavia, che se nel caso di Amsterdam l’analisi si concentra sui *network* di associazioni turche, in quelli di Zurigo e Liegi l’attenzione si focalizza sulla comunità italiana. La scelta di gruppi così differenti per storia migratoria e livello di inserimento socio-culturale nei paesi di arrivo pone senza dubbio qualche problema alla comparazione, che potrebbe dare a nostro avviso risultati più interessanti se prendesse in considerazione lo stesso gruppo in tre contesti differenti.

ha potuto creare una rete di associazioni estremamente ramificata e complessa, per molti aspetti simile a quella di Toronto, dove invece l'incentivo è arrivato dalle politiche multiculturali che da sempre caratterizzano la *policy* canadese dell'integrazione.

Come si può vedere, il risultato principale di questi studi può essere riassunto nell'espressione *policy matters*, ovvero l'offerta di politiche partecipazione provenienti dalle istituzioni pubbliche locali si caratterizza come un fattore determinante nello strutturare forme diverse, e soprattutto, più o meno complesse e incisive, di organizzazione e mobilitazione degli immigrati<sup>7</sup>.

Altri autori, tuttavia, utilizzano il concetto di "struttura politica delle opportunità", in una diversa accezione, guardando soprattutto all'apertura del sistema dei partiti e delle relazioni di potere sia a livello nazionale che, soprattutto, locale. Garbaye (2004), in particolare, che ha analizzato gli stili di inclusione degli immigrati del partito laburista in Gran Bretagna e del partito socialista in Francia. In quest'ultimo caso, in particolare, la ricerca, condotta in due città, Lille e Roubaix, ha messo in luce la centralità della struttura politica locale: nel caso di Lille, la presenza di un partito socialista egemone, al governo della città sin dagli anni Settanta, non sembra aver favorito l'apertura agli immigrati, dato che il partito ha sempre potuto contare sull'appoggio dei principali gruppi di interesse locali; a Roubaix, invece, è più radicata una tradizione di partecipazione associativa, soprattutto a livello di quartiere, ciò che ha offerto ai giovani di origine maghrebina maggiori opportunità di inserimento nella vita politica locale.

In questo quadro, la letteratura italiana sulla partecipazione politica degli immigrati appare ancora allo stato nascente. Innanzitutto, risulta oramai consolidato un corpus piuttosto interessante di ricerche sull'associazionismo straniero, che hanno quale obiettivo soprattutto quello di descrivere e censire il fenomeno in specifici contesti locali (Osservatorio delle Migrazioni 2003; Caselli 2006; Palidda 2000), e/o sul territorio nazionale (Carchedi, Vicentini e Fava 2001). In genere, da questi studi emerge una situazione di debolezza strutturale dell'associazionismo immigrato nel nostro paese, come evidenziato dall'elevata mortalità delle associazioni, dall'assenza di sedi stabili, dalla portata d'azione limitata all'ambito strettamente locale (Caritas e Migrantes 2005, 313).

D'altro canto, sono oramai sempre più numerose gli studi che cercano di fornire un quadro degli strumenti istituzionali di partecipazione promossi dagli enti locali per favorire l'integrazione degli immigrati sul territorio (Caponio 2001; Asgi e Fieri 2005; Meli e Enwereuzor 2003). Sono ancora rare, però, le ricerche che si propongono di mettere in relazione domanda e offerta di partecipazione, ovvero lato dell'associazionismo e delle istituzioni di rappresentanza, per indagare

---

<sup>7</sup> Tale tesi è al centro del volume curato da Rogers e Tillie (2001), che raggruppa dieci studi di caso condotti nelle città di Amsterdam, Atene, Birmingham, Brussell, Marsiglia, Oeiras, Parigi, Tel Aviv e Zurigo. In realtà, non tutti i *case-studies* si conformano rigidamente allo schema di analisi "top-down/bottom-up", e il quadro che ne emerge è per molti aspetti più complesso, come evidenziato per esempio dai casi di Parigi e Oeiras (Lisbona), che sottolineano soprattutto il peso delle relazioni centro-periferia nella spiegazione delle forme di partecipazione e organizzazione degli immigrati.



se e come varia la partecipazione associativa al variare della struttura politica delle opportunità. In questo senso, un contributo può essere individuato negli studi sul policy-making locale e nazionale delle politiche migratorie. Da un lato, le analisi condotte a livello nazionale hanno messo in luce il ruolo cruciale delle organizzazioni del terzo settore quali rappresentanti indiretti delle istanze degli immigrati (Zincone 1998 e 2006); dall'altro però, le ricerche condotte a livello locale evidenziano i limiti di una strategia di policy tutta incentrata su un rapporto preferenziale con il volontariato italiano (Caponio 2005), che di fatto equivale alla chiusura di ogni opportunità di iniziativa per le associazioni di stranieri, che di solito non dispongono degli strumenti per competere alla pari.

### **3. Politiche locali di partecipazione degli immigrati in Italia. Una ricerca empirica sulle consulte in Emilia Romagna**

Come si è accennato sopra, in Italia l'offerta di partecipazione politica diretta agli immigrati si limita a istituzioni di tipo consultivo, dato che, nonostante il dibattito da diversi anni in corso, gli stranieri al momento non sono ammessi al voto amministrativo locale. In questo quadro particolare rilevanza assume lo strumento delle consulte elettive, in quanto, oltre ad essere legittimate dal basso dal voto degli immigrati residenti, si tratta anche di organismi di tipo collegiale, che quindi, rispetto al consigliere aggiunto, possono rispecchiare meglio la complessità della presenza immigrata sul territorio, ovvero i diversi gruppi e comunità insediate. Si tratta di un esempio di *policy*, che, almeno in linea teorica, dovrebbe costituire un'opportunità per organizzazioni e associazioni di immigrati: costituite dal basso per rispondere ai problemi e alle esigenze dei cittadini stranieri, attraverso la consulta le associazioni possono diventarne i legittimi rappresentanti nelle istituzioni politiche di governo del territorio, e quindi contribuire ad aprire un circolo virtuoso di partecipazione e rappresentanza che in ultima analisi dovrebbe favorirne il consolidamento e rafforzarne il ruolo all'interno delle comunità.

Per verificare una tale ipotesi, che si pone in linea con la letteratura sulla struttura politica delle opportunità, abbiamo condotto una ricerca su cinque comuni dell'Emilia Romagna che, in tempi più o meno recenti, hanno istituito consulte elettive degli stranieri, e cioè, come anticipato sopra, Modena, Forlì, Cesena, Ravenna e Nonantola. Per ciascun caso, abbiamo cercato di ricostruire: la fase che ha portato all'istituzione della consulta, il sistema elettorale adottato e la sua logica di funzionamento, il processo di formazione delle liste elettorali e di presentazione delle candidature, le relazioni interne e il modello di organizzazione, le relazioni esterne e il ruolo svolto nei processi decisionali. Quindi, si cercheranno di trarre delle conclusioni di tipo comparato sui rapporti con l'associazionismo straniero, che, come si vedrà, risultano un po' ovunque difficili e controversi.

#### *3.1 Modena*

La consulta elettiva di Modena è stata la prima ad essere istituita in Emilia Romagna nel 1996, ed è

già stata rinnovata due volte, nel 2000 nel 2004. Si tratta di un'istituzione oramai consolidata all'interno della macchina comunale, che permette quindi, dal nostro punto di vista, di analizzare come le relazioni tra amministrazione e associazionismo straniero si sono andate strutturando nel corso del tempo, in seguito proprio all'operare della consulta.

Per quanto riguarda innanzitutto il sistema elettorale, questo appare particolarmente attento a ponderare il peso dei diversi gruppi, al fine di evitare squilibri e prevaricazioni. L'art. 10 del Regolamento<sup>8</sup>, infatti, prevede che i consiglieri vengano eletti in rappresentanza di quattro aree geografiche, e cioè Europa extracomunitaria ed apolidi, Africa, America, Asia e Oceania in misura proporzionale al numero di residenti: fino a 100 residenti è assegnato un rappresentante; da 101 a 400 i rappresentanti sono due; da 401 a 1.000 quattro; oltre i 1.000 residenti sei. Per ogni area possono essere presentate una o più liste con un numero di candidati non inferiore ad un terzo e comunque non superiore al numero di rappresentanti da eleggere nell'area a cui la lista fa riferimento. Nel caso vengano presentate più liste per ciascuna area, ad essere eletti sono i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di preferenze in ciascuna delle liste, fino al numero di eletti previsti nell'area. Per le aree geografiche che eleggono dai quattro ai sei rappresentanti, devono essere presentate almeno due liste. Nel caso ciò non dovesse avvenire, i rappresentanti assegnati vengono dimezzati e i posti rimasti liberi assegnati ai candidati non eletti che hanno ottenuto il maggior numero di voti tra le liste presentate nelle altre aree geografiche, dando la precedenza a quelle di nazionalità non ancora rappresentate nella composizione della consulta.

Come si può vedere, quindi, il sistema elettorale è diretto a favorire il più possibile la rappresentanza delle diverse componenti etnico-nazionali presenti sul territorio, che si presume costituiscano l'elemento di base su cui si strutturano le liste all'interno delle quattro aree geografiche individuate dal comune. Prendiamo per esempio l'area dell'Africa, che al suo interno vede almeno due gruppi principali sul territorio modenese, e cioè quello maghrebino e quello subsahariano. Sarà probabile aspettarsi, quindi, quanto meno la presenza di due liste, se non di più, a seconda delle diverse nazionalità. Il sistema elettorale, prevedendo che risultino eletti coloro che hanno ricevuto il maggior numero di voti all'interno di ciascuna lista, si propone chiaramente di favorire la massima rappresentanza delle diverse articolazioni nazionali che compongono l'area. Almeno sulla carta, tale sistema sembrerebbe premiare le associazioni di tipo mono-etnico, che, se in grado di catalizzare il consenso delle comunità di appartenenza, avranno un'alta probabilità, se non la certezza, di entrare all'interno della consulta. In ogni caso, l'elettore è libero di votare la lista di preferenza senza alcun vincolo etnico-nazionale, per cui, nel complesso la consulta modenese

---

<sup>8</sup> Comune di Modena, *Regolamento per l'istituzione della Consulta comunale elettiva per i cittadini stranieri extra-UE ed apolidi residenti a Modena*, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 83 del 30 maggio 1996 e n. 66 del 15 aprile 1999, modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 40 del 17 giugno 2003.

sembra premiare più il pluralismo che il comunitarismo, e quindi più le associazioni che le comunità.

Dal canto loro, le associazioni di immigrati sembrano aver giocato un ruolo attivo nella definizione di questo sistema, in quanto hanno partecipato al gruppo di lavoro del comune incaricato della stesura del regolamento. E non a caso, sono sempre queste associazioni a monopolizzare le prime elezioni, presentando liste soprattutto su base etnico-nazionale. Tuttavia, nel corso delle altre due tornate elettorali, il peso di questi attori si è almeno in parte ridimensionato, a favore di liste formate su base pluri-etnica. Questo potrebbe essere un possibile effetto del sistema di voto, che non pone alcun vincolo comunitario e che pertanto lascia il campo aperto ad aggregazioni diverse, in grado di proporsi innanzitutto come rappresentanti degli immigrati provenienti da una certa area geografica, più che di gruppi etnico-nazionali ben definiti.

I risultati delle elezioni del 2004 sembrano confermare questa linea di tendenza almeno per quanto riguarda l'area più numerosa, quella africana, dove, su 11 rappresentanti eletti, ben 3 sono espressione di liste multi-etniche, mentre, nell'area dell'Europa extracomunitaria, se ne conta uno su 6 rappresentanti in totale. Ma, soprattutto, dai risultati emerge anche, all'interno delle quattro aree, una certa competizione tra liste mono-etniche: nel caso dell'Asia, ad esempio, sono stati eletti tre rappresentanti turchi espressione di altrettante liste nazionali, e cioè Fratelli Turchi, Turkiye e Amici Turchi. Un risultato simile si registra anche nell'area africana, soprattutto tra i marocchini, che fanno riferimento a tre diverse liste (Associazione culturale del Marocco, Assafa e Integrazione), e ghanesi (Love and Unity e Unità).

Se, quindi, le associazioni di immigrati hanno giocato un ruolo cruciale nella fase di istituzione della consulta modenese e nelle prime elezioni, oggi come oggi queste appaiono meno rilevanti, come evidenziato soprattutto dalla presenza di liste multi-etniche, molte delle quali non legate ad alcuna organizzazione. A livello di comunità nazionali poi, si assiste a una certa competizione tra liste, il che è senza dubbio un indicatore di debolezza delle associazioni, che non appaiono in grado di catalizzare i voti del gruppo di riferimento. Debolezza che può essere letta anche come un effetto del sistema elettorale: questo, come si è visto, assicura l'accesso alla rappresentanza a tutte le liste presentate nelle diverse aree, il che certo non favorisce l'aggregazione.

In base al Regolamento (art. 2), la Consulta ha una funzione di favorire l'incontro tra culture, per cui da un lato dovrebbe svolgere attività di informazione e supporto per i cittadini stranieri e dall'altro favorire nella società locale più in generale momenti di incontro e dibattito sulla questione immigrazione. Rispetto all'amministrazione, la Consulta dovrebbe attivarsi per rafforzare le opportunità di integrazione nei diversi servizi e istituzioni (scuola, lavoro ecc.), nonché rappresentare un tramite per le associazioni di stranieri non comunitari interessate a sviluppare

progetti per i quali si intendono richiedere contributi da parte del comune. In concreto, in questi anni la consulta ha agito soprattutto sul piano dei servizi diretti agli stranieri residenti, come evidenziato da iniziative quali, ad esempio, la pubblicazione di un opuscolo multilingue sui servizi del comune, la redazione di un manuale in inglese sulle regole del codice della strada e sulla guida sicura, la promozione di diversi incontri informativi su temi specifici (l'euro, il riconoscimento dei titoli di studio ecc.). Alla fine degli anni Novanta, la Consulta è stata anche molto attiva nel mediare le controversie tra immigrati e comitati spontanei di quartiere mobilitati su questioni come il degrado o la micro-criminalità.

Al momento attuale, la Consulta è particolarmente impegnata sulla questione del riconoscimento del diritto di voto amministrativo, ciò che ha portato all'approvazione di un Ordine del giorno sul tema da parte del Consiglio comunale. Per quanto riguarda il lato delle associazioni, la progettazione di iniziative comuni appare di fatto impraticabile, dato che non solo la Consulta non ha un proprio budget, ma, più in generale, il Comune di Modena ha pesantemente tagliato i contributi alle associazioni. Nonostante questi limiti oggettivi, la Consulta si riunisce almeno una volta al mese e, per incentivare la partecipazione dei rappresentanti, sono stati istituiti tre tavoli di lavoro su tematiche diverse, una delle quali riguarda proprio i rapporti con le associazioni.

Come si può vedere, quindi, nonostante la sua consolidata presenza nella macchina comunale, la Consulta modenese sembra incontrare non pochi problemi pratici di funzionamento, soprattutto nel rapporto con la base delle organizzazioni di immigrati. Il calo costante e significativo del tasso di partecipazione elettorale, dal 36,3% degli stranieri residenti nel 1996, al 23% del 2000, al 15% del 2004, probabilmente riflette una certa disaffezione nei confronti di un'istituzione che appare sempre meno centrale sulla scena pubblica. Nell'estate del 2005 il Comune ha organizzato una festa multietnica, Modena Medina, appoggiandosi direttamente ad alcune associazioni, ma senza alcun coinvolgimento della Consulta.

### *3.2 Forlì*

La Consulta comunale dei cittadini stranieri non comunitari di Forlì è stata istituita nel 1997 nell'ambito dell'Assessorato alla partecipazione, anche per impulso e su sollecitazione delle associazioni di immigrati da più tempo attive sul territorio, che in questi anni cercano di portare all'attenzione dell'amministrazione comunale la questione della rappresentanza negli organi decisionali del comune. Da allora si sono tenute altre due consultazioni, nel 2001 e nel 2005, entrambe in concomitanza con il rinnovo dell'amministrazione comunale.

Le associazioni hanno giocato un ruolo cruciale nella fase di avvio della prima consulta,

partecipando alla definizione del regolamento<sup>9</sup> oltre che all'individuazione dei candidati e alla stesura delle liste. Analogamente a quanto si è visto nel caso di Modena, anche a Forlì l'assemblea consultiva è organizzata sulla base di quattro aree geografiche, ovvero Europa non comunitaria e apolide, Africa, America, Asia ed Oceania, a ciascuna delle quali è assegnato un numero di rappresentanti proporzionale a quello dei residenti: fino a 70 residenti si ha diritto a 1 rappresentante; da 71 a 140 a 2; da 141 a 280 a 4; oltre i 280 residenti a 5. L'elezione avviene sulla base di liste elettorali presentate in riferimento alle quattro aree: qualora in un'area concorrano più liste, risultano eletti i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di preferenze in ciascuna lista; se invece, ne viene presentata una sola, vengono eletti i candidati maggiormente votati fino al raggiungimento del numero di eletti previsto per la rispettiva area.

Il processo che ha portato all'elezione della prima consulta ha visto il comune appoggiarsi direttamente alle associazioni o ai leader di comunità per l'organizzazione di assemblee dirette a illustrarne scopi e funzioni, nonché a raccogliere le candidature e formare le liste. Di fatto, si è trattato di altrettante occasioni per prendere contatto con un mondo poco noto, spesso casa per casa, direttamente con i presidenti e responsabili delle associazioni di stranieri. Ma, come a Modena, anche a Forlì il peso dell'associazionismo sembra essersi ridimensionato nel corso del tempo, nonostante l'amministrazione, in vista delle elezioni del marzo 2005, abbia convocato un'assemblea aperta per discutere tempi e modi di rinnovo della consulta, senza però incontrare grande adesione da parte delle organizzazioni attive sul territorio<sup>10</sup>.

In concreto, la formazione delle liste è avvenuta in una serie di assemblee informative organizzate dal settore Partecipazione del comune, una per area geografica, in cui sono state raccolte le candidature. Questo sistema, che sembra puntare al coinvolgimento diretto della popolazione straniera residente, sembra aver favorito soprattutto le candidature individuali, che, tra l'altro, in base all'art. 15 del Regolamento, necessitano soltanto della sottoscrizione da parte di 5 persone. È questo ad esempio il caso della Presidente della consulta, di nazionalità albanese, che si è candidata segnando il proprio nominativo in una lista di cittadini di paesi dell'Europa dell'est ("Insieme nel mondo") già predefinita, e cercando poi le firme necessarie a sostenerne la candidatura. Diverso il caso della lista "Dignità e solidarietà per coltivare la speranza", espressione dell'associazione della comunità del Burkina Faso<sup>11</sup>.

Nonostante l'attivismo del comune e il fatto che la consulta degli stranieri sia oramai una istituzione

---

<sup>9</sup> Comune di Forlì, *Regolamento per l'elezione della Consulta comunale dei cittadini stranieri non comunitari e Regolamento per l'istituzione della Consulta comunale dei cittadini stranieri non comunitari*, approvati con deliberazione del Consiglio comunale n. 205 dell'8 settembre 1997 e modificati con deliberazione del Consiglio comunale n. 48 del 6 marzo 2000.

<sup>10</sup> L'aumento del numero di aventi diritto, da poco più di 700 nel 1997 a oltre 4.000 nel 2005, avrebbe d'altro canto reso impossibile organizzare incontri diretti del tipo "porta a porta", come era avvenuto negli anni precedenti.

<sup>11</sup> Per favorire la partecipazione al voto, a tutti gli aventi diritto è stato inviato anche un pieghevole con l'indicazione delle diverse liste, completo di nomi e foto dei candidati.

consolidata, anche a Forlì i tassi di partecipazione risultano in calo, dal 29,5% del 1997 al 24,5% del 2000, al 20,9% del 2005. È difficile dire se e quanto su questo risultato possano aver pesato le difficoltà di dialogo con le associazioni di stranieri, ma certo l'attività della consulta appare al momento orientata a creare un qualche collegamento con le organizzazioni attive sul territorio. Secondo la presidente, infatti, la consulta dovrebbe agire da punto di riferimento e cassa di risonanza delle richieste delle associazioni all'interno delle istituzioni di governo comunali. Un primo passo concreto in questa direzione è rappresentato dalla proposta di mettere a disposizione delle associazioni la sala comune della nuova sede della consulta, ciò che dovrebbe consentire di entrare in contatto con le realtà più significative sul territorio, spesso penalizzate dal fatto di non poter disporre di spazi adeguati per svolgere le proprie attività.

In questi anni, la consulta è stata coinvolta un po' in tutti i processi decisionali che hanno riguardato il tema immigrazione, dai piani di zona socio-sanitari (legge n. 328/2000), ai tavoli tematici su questioni specifiche, come ad esempio con la Questura sul rinnovo dei permessi di soggiorno, anche se è difficile valutarne l'impatto sulle politiche. Al limite derivante dalla natura puramente consultiva dell'istituzione, si aggiunge l'assenza del riconoscimento di rimborsi spese o gettoni di presenza, con l'unica eccezione di presidente e vice-presidente nella veste di consiglieri aggiunti del consiglio comunale. Ciò non sembra favorire la partecipazione del gruppo, ma anzi, come nel caso di Modena, è evidente una certa sfiducia nei confronti di quest'organismo. La creazione di un legame solido con il movimento associativo appare, quindi, come una possibile strategia di uscita da questa situazione di *impasse*.

### 3.3 Cesena

L'esperienza di Cesena si distingue perché ha visto avvicinarsi due tipi differenti di consulte, quella di nomina costituita nel 1998, e quella elettiva che l'ha sostituita nel 2002. Attore centrale in questo processo è stato senza dubbio l'assessorato ai servizi sociali, che nel corso degli anni Novanta avverte sempre più la necessità di assicurare agli immigrati un canale per esprimere le proprie esigenze e il proprio punto di vista sulle politiche dell'amministrazione. Il passaggio alla consulta elettiva ha avuto quale obiettivo quello di rendere più efficace la rappresentanza degli immigrati, lasciando a questi ultimi la scelta dei soggetti che avrebbero dovuto sostenerne gli interessi in seno alla consulta.

Dal canto loro, le associazioni di stranieri hanno giocato un ruolo ambivalente nel passaggio da un sistema all'altro, appoggiandolo sulla carta ma boicottandolo nei fatti. La prima consulta non prevedeva un numero fisso di rappresentanti stranieri, ma le associazioni costituite in maniera ufficiale potevano chiedere di farne parte in qualsiasi momento, ciò che avrebbe portato alla nascita di associazioni ad hoc, spesso espressione di individui singoli, ma senza alcun seguito tra gli immigrati presenti sul territorio. Ed è proprio la necessità di ovviare a questo deficit di

rappresentanza che porta la stessa consulta ad elaborare e discutere il regolamento del nuovo organismo elettivo, senza però mai giungerne all'approvazione. Nel 2002, quindi, è il consiglio comunale a prendere la decisione di adottare il nuovo sistema, esautorando così la consulta di nomina.

Analogamente agli altri casi sopra considerati, l'elezione avviene sulla base di liste di candidati distinte per quattro aree geografiche<sup>12</sup>, e cioè Europa extracomunitaria (ed apolidi), Africa, America e Asia, Oceania, liste che devono prevedere un numero di candidati non inferiore ad un terzo dei rappresentanti da eleggere e in ogni caso non superiore<sup>13</sup>. Per ogni area il numero di rappresentanti viene stabilito in maniera proporzionale al numero dei residenti, e può oscillare tra un massimo di 6 e un minimo di 2 rappresentanti. Qualora per una stessa area vengano presentate più liste, risultano eletti i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di preferenze in ciascuna lista, fino al raggiungimento del numero di posti previsti per l'area geografica. Nel caso in cui non risultino coperti il numero di seggi assegnati ad un'area, si procede in base all'ordine crescente delle "cifre individuali", date dalla somma dei voti di lista e delle preferenze personali. In altre parole, passa chi ha preso più voti, senza alcun canale preferenziale per le nazionalità non rappresentate, come previsto invece dal regolamento della consulta di Modena.

Anche nel caso di Cesena, poi, all'elettore è garantita piena libertà di scelta tra aree e, al loro interno, tra liste, senza alcun vincolo di appartenenza nazionale. Del resto, il regolamento della consulta elettiva cesenate non sembra prediligere in alcun modo liste a base etnico-nazionale, anche se queste non sono mancate del tutto, come nel caso del Bangladesh e del Gahana, comunità che tra l'altro hanno fatto registrare i tassi di partecipazione più elevati. Al tempo stesso, però, particolare rilevanza hanno assunto le liste miste, la maggior parte delle quali prive di legami con l'associazionismo immigrato, ma caratterizzate dalla presenza di personalità straniere, soprattutto africane, note a livello locale per il loro impegno a favore dei diritti degli immigrati, e in grado quindi di mobilitare un consenso di tipo *cross-community*. Emblematica in tal senso è la storia del presidente della consulta, rifugiato politico proveniente dal Ciad, che non ha mai partecipato attivamente in alcuna associazione ma a cui è stato chiesto di candidarsi nella lista panafricana "Diritti e doveri".

L'assenza di una struttura associativa e di personalità di rilievo sembra aver penalizzato l'area dell'Europa dell'est, dove si sono presentate solo due liste di cittadini albanesi il cui elemento di distinzione era rappresentato da un vago richiamo agli schieramenti principali dell'arco politico del paese di origine. Nonostante i tentavi del comune, non si è riusciti a mettere insieme una terza lista

---

<sup>12</sup> Comune di Cesena, *Regolamento per l'istituzione della Consulta comunale degli stranieri e degli apolidi residenti a Cesena*, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 141 del 28 luglio 2005.

<sup>13</sup> Queste inoltre, devono essere sottoscritte da almeno 10 e da non più di 20 persone aventi i requisiti dell'elettorato attivo.

che rappresentasse gli altri paesi dell'area, quali in particolare Ucraina e Moldova, presenze importanti sul territorio cesenate, ciò che spiegherebbe il tasso di partecipazione piuttosto basso, pari al 19% degli aventi diritto.

In sintesi, il passaggio al sistema elettivo, nel mettere in crisi molte delle associazioni costituite ad hoc negli anni precedenti per entrare nella consulta di nomina, non sembra aver favorito l'emergere di soggetti associativi più forti e rappresentativi, in grado cioè di agire da anello di congiunzione tra base immigrata e consulta elettiva. Ne è derivato un certo isolamento della consulta, eletta sì dal basso, ma incapace di rapportarsi tanto con l'amministrazione pubblica che con i propri elettori.

Sul primo versante, infatti, va sottolineato come molti degli eletti conoscessero poco i meccanismi di funzionamento del comune nonché le funzioni e il ruolo della consulta. La "scoperta" del mandato puramente consultivo e di rappresentanza, ha determinato in generale un calo di interesse verso l'istituzione, che dopo il primo anno di attività ha iniziato a riunirsi con sempre minor frequenza, soprattutto a causa della mancanza del numero legale. D'altro canto, questo equivoco di fondo sembra aver compromesso ogni possibilità di instaurare un qualche rapporto positivo con gli elettori, a loro volta delusi da un organismo incapace di rispondere in qualche modo alle aspettative create nella fase elettorale.

Insomma, il problema principale, sottolineato tanto dai responsabili del comune che dalla presidenza della consulta, appare quello di "dare contenuti" a questa istituzione, rendendola parte di un tessuto sociale di relazioni. Da solo, infatti, il metodo elettivo, sebbene garantisca il principio di rappresentatività, non sembra favorire alcun collegamento tra eletti ed elettori. Per queste ragioni, è al momento allo studio l'ipotesi, su cui ha lavorato la consulta durante il suo mandato, di affiancare, ai rappresentanti eletti direttamente, anche rappresentanze delle associazioni che sul territorio si occupano di immigrazione, sia di stranieri che non.

Al contrario degli altri casi fin qui analizzati, la consulta elettiva di Cesena ha potuto disporre di un proprio budget ereditato dal precedente organismo di nomina. Questo è stato utilizzato per organizzare un convegno sul problema dell'accesso alla casa da parte degli immigrati<sup>14</sup>, di fatto l'unica iniziativa di rilevanza pubblica promossa dalla consulta nel corso del suo mandato, che però, secondo il responsabile del Centro stranieri, avrebbe avuto il pregio di mettere in moto una riflessione tra gli attori pubblici e privati impegnati nel settore, con l'avvio di alcune azioni specifiche a favore degli immigrati come il fondo di garanzia per l'affitto.

### *3.4 Ravenna*

La Rappresentanza dei cittadini stranieri extra-UE ed apolidi residenti a Ravenna, è stata istituita

---

<sup>14</sup> In parte, i fondi sono stati anche destinati a rimborsare al presidente le ore di lavoro perse per partecipare, nella veste di consigliere aggiunto, alle sedute del consiglio comunale e delle commissioni.



dal comune nel marzo 2003<sup>15</sup> nell'ambito delle iniziative dell'Assessorato all'immigrazione, che, all'inizio del suo mandato ha promosso una ricerca sul campo diretta a comprendere meglio problemi ed esigenze della popolazione straniera presente in città, con focus group e interviste a testimoni privilegiati.

Da questa ricerca, che ha coinvolto anche le associazioni di immigrati e soprattutto quelle da più tempo attive sul territorio, è emersa una domanda precisa di accesso alla sfera delle decisioni pubbliche attraverso un organismo in grado di rappresentare le diverse comunità e gruppi nazionali che compongono l'immigrazione ravennate. Si può dire, quindi, che l'idea di istituire una consulta, sebbene nata dal basso, ovvero dagli incontri e dall'attività di ricerca nelle comunità, di fatto ha avuto quale elemento trainante l'assessorato all'Immigrazione, che ne ha fatto un punto qualificante delle politiche dell'amministrazione a favore degli immigrati.

Anche il sistema elettorale della Rappresentanza prevede la presentazione di liste nell'ambito di quattro aree geografiche: Europa extracomunitaria e apolidi, Africa, America, Asia ed Oceania. Le aree con una popolazione residente fino a 400 unità hanno diritto a 2 rappresentanti, che salgono a 4 se la popolazione è compresa tra i 401 e i 1.000 residenti, e a 8 se conta oltre i 1.000 residenti. Come nel regolamento della consulta di Modena, anche nel caso di Ravenna le aree che eleggono un numero di rappresentanti pari a 4 o a 8 devono presentare almeno due liste, pena il dimezzamento dei seggi. Per gli eventuali posti rimasti liberi, si prevede l'assegnazione ai candidati non eletti che abbiano ottenuto il maggior numero di voti tra le liste delle altre aree geografiche, dando la precedenza alle nazionalità non ancora rappresentate. Anche in questo caso, quindi, la preoccupazione principale del regolamento appare quella di garantire l'accesso alla rappresentanza a tutti i gruppi presenti sul territorio. In ogni caso, non è previsto il "voto etnico", per cui ogni elettore può scegliere il candidato di sua preferenza, anche in liste presentate in aree geografiche diverse da quella di provenienza.

In concreto, la fase di presentazione delle liste ha visto in primo piano il comune, e in particolare la Casa delle culture, che ha organizzato diverse riunioni con le comunità nelle quali sono state raccolte le candidature. Non sono mancate le liste espressione di associazioni, sia di tipo monoetnico, come nel caso di nigeriani e albanesi, che multietnico, come ad esempio la lista di Città Meticcica e del centro culturale della moschea, associazioni che hanno sostenuto i loro candidati nel corso della campagna elettorale.

In altre parole, le associazioni di immigrati, e in particolare quelle più radicate ed attive sul territorio, hanno partecipato a tutto il processo di istituzione e formazione della consulta, e possono

---

<sup>15</sup> Vedi: Comune di Ravenna, *Regolamento per l'elezione della Rappresentanza dei cittadini stranieri extra-UE ed apolidi residenti a Ravenna*, delibera del Consiglio comunale P.g. 16762/49 del 25 marzo 2003; Comune di Ravenna, Assessorato all'immigrazione, *Regolamento per il funzionamento della Rappresentanza dei cittadini stranieri extra-UE ed apolidi residenti a Ravenna*, delibera del Consiglio comunale P.g. 23803/72 del 29 aprile 2003.

contare sulla presenza di loro esponenti all'interno dell'istituzione. Un caso emblematico è rappresentato dal presidente della Rappresentanza, cittadino senegalese membro di ben tre associazioni di comunità e socio di una cooperativa mista. Non stupisce, quindi, che il rapporto con l'associazionismo sia una questione centrale per la consulta, che in questi anni ha promosso diversi incontri con le organizzazioni di e per gli immigrati, non solo per favorirne la partecipazione ad attività specifiche, come ad esempio il Festival Multietnico che si è tenuto nel maggio del 2005, ma anche per raccoglierne le idee e le proposte, in base a quanto previsto dall'art. 6 del regolamento, che assegna alla Rappresentanza il compito di mantenere rapporti costanti e continuativi con il Coordinamento delle associazioni di cittadini stranieri a Ravenna (Carim). Al momento è in discussione la possibilità di creare un Forum dell'immigrazione che raduni le diverse realtà che in città si occupano della questione, che dovrebbe operare proprio da organismo di supporto alla Rappresentanza<sup>16</sup>.

Nonostante questa vicinanza con il mondo associativo, anche a Ravenna si è registrato un tasso di partecipazione piuttosto basso, pari al 23% degli aventi diritto, e la consulta ha vissuto una parabola per molti aspetti analoga a quella che abbiamo visto negli altri casi qui esaminati. A una prima fase di grande attivismo ed entusiasmo, ha fatto seguito il disincanto, a causa soprattutto dell'assenza di fondi, che rappresenta un limite oggettivo alla realizzazione dei progetti della consulta, anche di quelli elaborati con le associazioni<sup>17</sup>. Anche le risorse a disposizione del resto, risultano scarsamente utilizzate: è il caso della nuova sede della Rappresentanza, aperta nel corso del 2005, a disposizione dei membri per utilizzare il telefono o accedere ad internet, ma di fatto aperta solo in occasione delle riunioni mensili, dato che non vi è alcun addetto che possa assicurarne l'apertura anche solo per poche ore in giorni prestabiliti della settimana.

Tra le iniziative promosse fino ad oggi dalla consulta, due appaiono di particolare rilevanza: la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra comune e questura per l'apertura di uno sportello che assiste gli stranieri in tutto il complesso iter di rinnovo dei documenti di soggiorno; la partecipazione degli immigrati in misura pari ai cittadini italiani ai progetti di autocostruzione della casa di Banca Etica e della cooperativa Civis Alisei. È questo un progetto importante sul versante casa, che prevede la realizzazione di unità abitative di *housing* sociale su terreni messi a disposizione dal comune, che a sua volta ha anche il compito di gestire le graduatorie di accesso agli appartamenti. Agli aspiranti proprietari è richiesto un investimento di 1.000 ore di lavoro per la realizzazione, appunto, della propria casa.

---

<sup>16</sup> Si tratta comunque di una proposta ancora solo abbozzata, che, sebbene sostenuta da diverse associazioni e dall'Assessore all'immigrazione, è guardata con un po' di diffidenza da alcuni membri della Rappresentanza, che temono un indebolimento di quest'organismo.

<sup>17</sup> È questo ad esempio il caso di un torneo di calcio i cui proventi sarebbero dovuti andare a sostegno di progetti di cooperazione nei paesi di origine. Nonostante il regolamento della Rappresentanza preveda all'art. 6, che a questa venga attribuito un fondo annuale, di fatto gli attori intervistati sostengono che la consulta non dispone di un proprio budget.

Queste attività testimoniano l'impegno della Rappresentanza su fronti diversi, come del resto evidenziato dalla stessa organizzazione interna dell'organismo, incentrata su 12 tavoli, ciascuno formato da 3-4 membri, che rispecchiano sostanzialmente i temi delle commissioni del consiglio comunale, e cioè: sanità; servizi sociali; pari opportunità; procedure, diritti, doveri e sicurezza; scuola; cultura; politiche giovanili; urbanistica; lavoro e attività produttive; bilancio; turismo e commercio; casa. Di fatto, però, i tavoli di lavoro non hanno mai funzionato, soprattutto a causa delle difficoltà dei membri della consulta nel conciliare quest'attività, del tutto volontaria, con quella lavorativa abituale.

### *3.5 Nonantola*

Come si è detto più volte, il comune di Nonantola ha fatto scuola in tema di partecipazione politica, prevedendo già dal 1989 rappresentanze elettive degli stranieri nel servizio incaricato della gestione dei servizi diretti a questo tipo di utenza. Nel 1994, l'istituzione dei consiglieri aggiunti sancisce l'ingresso degli immigrati all'interno del consiglio comunale, organo di rappresentanza della collettività per eccellenza. La decisione, nel 1999, di costituire la Consulta comunale per i cittadini stranieri extra-UE ed apolidi residenti a Nonantola, ha avuto quale obiettivo proprio quello di portare a coronamento tale percorso, favorendo una maggiore continuità tra partecipazione politica e azione sul piano dei servizi. Da un lato, infatti, la consulta designa al proprio interno, eleggendo presidente e vice-presidente, i due consiglieri aggiunti che prenderanno parte ai lavori del consiglio comunale; dall'altro, essa partecipa a tutti gli effetti del Consiglio di gestione del Centro di accoglienza<sup>18</sup>.

In altre parole, la consulta avrebbe dovuto rappresentare un punto di riferimento per l'azione dei consiglieri aggiunti, offrendo loro strumenti per partecipare in modo più attivo ed efficace, e ponendo rimedio al sostanziale isolamento di questa figura all'interno del consiglio comunale. Di fatto, come vedremo, questo obiettivo non sembra essere stato raggiunto, in parte anche a causa di un fattore contingente come la prolungata assenza dal servizio del funzionario che si occupava della consulta, ciò che comunque è un chiaro indicatore della debolezza delle rappresentanze immigrate, non in grado di operare senza il supporto del comune.

Ma analizziamo più nello specifico il sistema di elezione dei membri della consulta, che si distingue in modo netto dai casi considerati finora per la chiara scelta in favore della rappresentanza delle comunità. In particolare, in base a quanto stabilito dall'art. 7 del regolamento, queste sono tre: Ghana e Africa sud-occidentale, a cui spettano 3 rappresentanti; Africa del nord e paesi arabi, a cui ne sono assegnate 5, di fatto 3 per la comunità marocchina e due per quella tunisina; e le altre comunità, che hanno diritto a un solo rappresentante. Per ogni comunità è prevista la presentazione di più liste formate da almeno due candidati. Qualora dovessero essere presentate più liste per

---

<sup>18</sup> Si veda: *Elezione della consulta comunale per i cittadini stranieri*, Centro stranieri Comune di Nonantola, giugno 1999.

comunità diverse da quelle africane, è prevista la possibilità di aumentare il numero dei componenti della consulta.

Le elezioni avvengono in assemblee di comunità convocate dal sindaco in giorni diversi, e a cui sono invitati a partecipare i residenti stranieri appartenenti a ciascuno dei tre gruppi individuati dal regolamento, che quindi potranno votare solo i candidati delle liste presentate nell'ambito della loro comunità. Questo sistema di rappresentanza basato su di un principio di tipo chiaramente etnico-comunitario, appare contraddetto però dal raggruppamento, in un'unica categoria residuale, dei gruppi nazionali non appartenenti ai due collettivi principali, soluzione che certo non ne ha favorito la partecipazione, come evidenziato dal fatto che, nelle elezioni del 1999, non vi sono stati né candidati né eletti per quest'area. Inoltre, anche nel caso della comunità tunisina, non si è riusciti ad eleggere alcun rappresentante, dato che all'assemblea si è presentato un solo cittadino di nazionalità tunisina.

La consulta, quindi, è risultata composta da 6 rappresentanti, 3 ghanesi e 3 marocchini, di cui solo uno attivo in un'associazione ghanese operante a livello nazionale. In altre parole, sul territorio di Nonantola, nonostante l'impegno di lunga data del comune a favore della partecipazione politica, risultano quasi del tutto assenti associazioni di immigrati di un qualche peso per la vita locale, per cui le candidature appaiono più il risultato degli sforzi portati avanti dall'amministrazione, che l'espressione di comunità coese e organizzate.

In questo contesto, non stupisce l'improvvisa paralisi dell'attività della consulta con il venir meno del funzionario che ne assicurava le funzioni di supporto organizzativo e di segreteria. L'assenza di un tessuto associativo di comunità in qualche misura radicato sul territorio, in grado quindi di sostenere dal di fuori la consulta, sembra averne fatto un'istituzione puramente di rappresentanza, senza nessun legame con la realtà circostante, se non con il comune e i suoi funzionari.

La consulta, quindi, non sembra aver ovviato a quelli che erano i limiti già individuati nell'esperienza del consigliere aggiunto, e cioè il sostanziale isolamento e la scarsa capacità di azione autonoma. Ancora una volta, il problema appare quello di connettere le istituzioni al territorio, ovvero, in questo caso, ai gruppi e alle comunità di stranieri, al momento coinvolti solo nella fase delle elettorale, importante per designare rappresentanti legittimi, ma che non è detto si rivelino alla prova dei fatti anche efficaci.

### *3.6 In conclusione. Consulte e partecipazione associativa*

Le esperienze qui analizzate evidenziano chiaramente non poche contraddizioni nel rapporto tra consulte elettive e associazioni di immigrati, attori spesso slegati dal processo di designazione e definizione delle liste, nonché, di conseguenza, dalle attività di questi organismi più in generale. Ne deriva l'esigenza, più volte sottolineata dai presidenti e vice-presidenti delle consulte intervistati, di

creare una qualche forma di collegamento, ovvero di coinvolgere le associazioni nel concreto operare dell'organismo, in quanto sia serbatoio di idee per progetti e iniziative, ma anche possibile elemento di forza nei rapporti *vis-à-vis* l'amministrazione comunale.

Ed è proprio su questo punto, ovvero sui rapporti tra consulta e istituzione comune, che emergono i principali nodi di incomprensione e ambiguità. Il metodo elettivo è generalmente considerato dagli amministratori come lo strumento più idoneo per favorire la costituzione di organismi realmente rappresentativi, eppure non è sempre chiaro a quale tipo di rappresentanza si alluda. Come abbiamo visto, infatti, tutti i sistemi elettorali delle consulte considerate prevedono una suddivisione dei seggi per aree geografiche, in proporzione al numero di residenti. Nell'ambito delle aree, è prevista la possibilità di presentare più liste elettorale, così da dare spazio ai diversi gruppi etnico-nazionali presenti sul territorio, dimensione, come abbiamo visto, particolarmente rilevante nei sistemi elettorali di Modena, Cesena e Nonantola, che prevede addirittura il voto per – quasi – comunità. Ne dovrebbe conseguire, a rigor di logica, il tentativo di coinvolgere il più possibile le associazioni degli immigrati e soprattutto quelle di tipo etnico-nazionale, magari stimolando anche l'emergere di nuove, in quanto strumento di aggregazione ed espressione degli interessi e delle esigenze dei diversi gruppi di appartenenza.

In realtà, dalle interviste condotte emerge chiaramente come la fase di presentazione delle candidature e formazione delle liste, si caratterizzi nella maggior parte dei casi come un processo diretto dall'alto, in cui sono i responsabili dei comuni a convocare assemblee, sollecitare adesioni "porta a porta", raccogliere i nomi dei possibili candidati, sostituendosi a quella che dovrebbe essere una funzione di mobilitazione dal basso propria dell'associazionismo di base. Ne consegue che un po' ovunque sono frequenti le candidature individuali, perlopiù in liste multi-etniche di area costruite a tavolino nel corso delle assemblee promosse dallo stesso comune.

Da un lato, quindi, si privilegia un sistema di rappresentanza per gruppi etnico-nazionali; dall'altro però, non si favorisce l'emergere di attori collettivi in grado di dare espressione e di articolare le richieste di questi gruppi, ma ci si accontenta di fare affidamento su singoli che, una volta eletti, risultano incapaci di rapportarsi a una base con cui non hanno alcun legame. Non stupisce, da parte di questi ultimi, la richiesta di un maggiore coinvolgimento dell'associazionismo: rappresentare comunità definite in modo astratto non può che risultare un compito assai difficile e poco stimolante, come del resto evidenziato dal graduale scemare della partecipazione degli eletti all'interno delle stesse consulte. Certo, i limiti oggettivi sono molti e pesanti, dal mancato riconoscimento del gettone di presenza, allo scarso tempo a disposizione, alla perdita di ore di lavoro. Tuttavia, l'assenza di una vera base di riferimento, nei confronti della quale si ha un mandato di *acting for*, contribuisce senza dubbio a rendere una situazione già non favorevole,

quanto meno insensata.

Il nodo principale, quindi, è a monte della scelta del voto a suffragio universale come strumento di partecipazione, e riguarda chi partecipa e perché. Il fatto che individui isolati votino altri individui isolati, per giunta in organismi consultivi con peso politico scarso o nullo, non può che risultare in un esercizio di democrazia poco efficace dal punto di vista della rappresentanza. L'alternativa, potrebbe essere quella di favorire l'emergere dal basso di organizzazioni che abbiano quale obiettivo quello di mobilitare il consenso degli immigrati sulla base di progetti e programmi d'azione. Associazioni non necessariamente basate sull'appartenenza etnico-nazionale, ma in grado di dare voce a tutte le possibili dimensioni in cui può articolarsi la rappresentanza dei cittadini stranieri. È questo ad esempio il caso delle donne immigrate, nel corso degli anni Novanta sempre più attive sul versante associativo, come evidenziato soprattutto dalle organizzazioni che si occupano di mediazione culturale.

#### **4. In conclusione. Consulte e partecipazione politica, tra retorica pubblica e marginalità sostanziale**

Il percorso di ricerca qui presentato ha avuto quale obiettivo quello di mettere in luce i nessi, ma anche le contraddizioni implicite nel rapporto tra associazionismo straniero e partecipazione politica degli immigrati in Italia. Da più parti, infatti, le associazioni vengono considerate quale naturale strumento di articolazione ed espressione di gruppi e comunità; di fatto, però, quando si tratta di decidere chi rappresenta gli stranieri nei processi decisionali pubblici, non è detto che queste assumano un ruolo di primo piano.

La ricostruzione della letteratura sul tema della partecipazione politica degli immigrati, ha permesso di mettere a fuoco problemi e ipotesi di ricerca, anche se, come abbiamo visto, questi non sembrano aver dato luogo, se non ancora in minima parte, ad un'agenda di ricerca coerente sul tema, troppo spesso trattato nei termini di "problema nazionale", più che in una qualche prospettiva di tipo comparato. Ciò vale a maggior ragione per il caso dell'Italia, dove lo studio della partecipazione civica degli immigrati appare allo stato nascente: la maggior parte delle ricerche si è limitata ad analizzare una sola faccia della medaglia, l'associazionismo straniero o, in alternativa, le istituzioni consultive di rappresentanza. Ancora piuttosto rari risultano i tentativi di mettere in relazione i due aspetti, ovvero domanda e offerta di partecipazione, al fine di spiegare il perché di certe forme, piuttosto che altre, di partecipazione o non partecipazione degli stranieri.

L'indagine qui proposta sulle consulte per gli immigrati in Emilia Romagna ha cercato di analizzare le politiche di partecipazione dei comuni alla stregua di strutture di opportunità, ciò che ha messo in luce una certa difficoltà degli enti locali nel misurarsi in maniera coerente con le sfide della partecipazione politica degli immigrati. Da un lato, attraverso il loro sistema elettorale, le consulte

si propongono di dare rappresentanza alle diverse componenti etnico-nazionali presenti sul territorio, e quindi, se ne potrebbe dedurre, alle diverse associazioni di base degli immigrati; dall'altro, però, quando si arriva a dover individuare chi deve candidarsi e a quale titolo, non è rara l'iniziativa dall'alto, ovvero sollecitata dallo stesso comune, a fronte di un movimento associativo percepito come debole e inaffidabile.

La partecipazione degli stranieri, infatti, viene sollecitata in occasione delle elezioni, attraverso assemblee che cercano di radunare i cittadini appartenenti alle diverse aree geografiche al fine di mettere a punto le liste elettorali. Le associazioni vi possono ovviamente prendere parte, e in molti casi lo hanno fatto, ma non rappresentano certo l'attore privilegiato delle politiche di partecipazione. In altre parole, allo *standing for*, e cioè alla rappresentanza, non sembra corrispondere l'*acting for*, ovvero un mandato in grado di dare contenuto alle azioni dei consiglieri eletti nelle consulte, con conseguente disincanto e frustrazione sia da parte dei rappresentanti che dei rappresentati.

Certo, come evidenziato da molte ricerche sull'associazionismo immigrato in Italia, il problema principale sta nell'assenza di attori organizzativi sufficientemente forti, e quindi in grado di agire da anello di congiunzione tra immigrati e istituzioni di rappresentanza, articolando, nella forma di programmi, problemi e interessi. Le politiche di partecipazione dei comuni, dal canto loro, anziché contribuire a colmare questa frattura, sembrano andare decisamente nella direzione opposta, limitandosi a promuovere dall'alto una mobilitazione limitata alla fase puramente elettorale, che sembra avere più la funzione di selezionare "rappresentanti affidabili", più che rappresentativi.

Ma la partecipazione, anche quando si concretizza in un'azione di tipo individuale come il voto, non può prescindere del tutto da strutture e organizzazioni che diano contenuti e significato alle scelte e alle preferenze dei singoli. Nel caso degli immigrati, queste consistono principalmente nelle associazioni costituite su base mono o multi-etnica, per dare espressione e visibilità a gruppi diversi dal punto di vista etnico-nazionale, anche se non manca del tutto una mobilitazione di tipo trasversale, come nel caso delle associazioni di donne straniere. Prescindere del tutto dal riconoscimento di un nesso profondo tra associazionismo degli immigrati e partecipazione politica appare non solo impossibile, ma anche controproducente, soprattutto se l'obiettivo è quello di favorire la partecipazione di cittadini, italiani o stranieri, consapevoli e interessati alla gestione della cosa pubblica.

### **Riferimenti bibliografici**

Anwar, M. (2005), *The Politics of the British Asian Electorate*, in Ali N., Kalara V. S. e Sayyid S., a cura di, *A Postcolonial People: South Asians in Britain*, London, Hurst.

- Anwar, M. (1998), *Ethnic Minorities and the British Electoral System*, London, Operation Black Vote e Centre for Research in Ethnic Relations.
- Anwar, M. e Kohler, D. (1975), *Participation of Ethnic Minorities in the General Election*, Ottobre 1974, London, Commission for Racial Equality.
- Asgi e Fieri (2005), a cura di, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, working paper, [www.fieri.it](http://www.fieri.it).
- Bauböck, R., Kraler, A., Martiniello, M., e Perchinig, B. (2006), *Migrants' Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, in R. Penninx, M. Berger e K. Kraal (a cura di), *The Dynamics of Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam, Amsterdam University Press, serie IMISCOE Joint Studies.
- Benito, M. (2005), *Active Civic Participation of Immigrants in Sweden*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe).
- Berger, M., Galonska, G., e Koopmans, R. (2004), *Political integration by a detour? Ethnic communities and social capital of migrants in Berlin*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 30, n. 3, pp. 491-508.
- Bloemraad, I. (2005), *The limits of de Tocqueville: how government facilitates organisational capacity in newcamer communities*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 31, n. 5, pp. 865-888.
- Breton, R. (1964), *Institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants*, in «American Journal of Sociology», vol. 70, n. 2, pp. 193-205.
- Caponio, T. (2005), *Policy networks and immigrants associations in Italy. The cases of Milan, Bologna and Naples*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 31, n. 5, pp. 931-950.
- Caponio, T. e Dota, S. (2001), *Capitolo VII – Partecipazione politica e rappresentanza*, in *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Bologna, Il Mulino, pp. 309-327.
- Carchedi, F. (1991), *L'indagine sul campo. L'associazionismo degli immigrati e le associazioni e/o Enti italiani che intervengono nel settore*, in *Politiche sociali e bisogni degli immigrati. Secondo rapporto*, a cura di Labos, Roma, Edizioni Ter.
- Caritas e Migrantes (2005), a cura di, *Immigrazione. Dossier statistico 2005*, Roma, Idos.
- Caselli, M., a cura di (2006), *Le associazioni di migranti in provincia di Milano*, Milano, Franco Angeli.
- Della Porta, D. e Diani, M. (1999), *Social Movements: An Introduction*, Oxford, Basil Blackwell.
- Fennema, M. (2004), *The concept and measurement of ethnic community*, in «Journal of ethnic and migration studies», vol. 30, n. 3, pp. 429-447.
- Fennema, M. e Tillie, J. (2001), *Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups*, in «Connections», vol. 23, n. 2, pp. 44-59.
- Fennema, M. e Tillie, J. (2004), *Do immigrant policies matter? Ethnic civic communities and immigrant policies in Amsterdam, Liège and Zurich*, in *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, a cura di R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello e S. Vertovec, Ashgate, Aldershot, pp. 85-106.
- Garbaye, R. (2004), *Ethnic minority local councillors in French and British cities: social determinants and political opportunity structures*, in *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, a cura di R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello e S. Vertovec, Aldershot, Ashgate, pp. 39-56.
- Geisser, V. (1997), *Ethnicité Républicaine*, Paris, Presse de Science Po.
- Hammar, T. (1977), *The first immigrant election: abbreviated version of a preliminary report in Swedish on the participation of immigrants in the 1976 Swedish local and regional elections*, Stockholm, Commission on Immigration Research.
- Heelsum, A., van (2004), *Political participation and civic community of ethnic minorities in four cities in the Netherlands*, in «Politics», vol. 25, n. 1, pp. 19-30.



- Jacobs, D. e Tillie, J. (2004), *Introduction: social capital and political integration of immigrants*, in «Journal of ethnic and migration studies», vol. 30, n. 3, pp. 419-427.
- Jacobs, D., Phalet, K. e Swyngedouw, M. (2004), *Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 30, n. 3, pp. 543-460.
- Kraal, K. e Zorlu, A. (1997), *City Template – Amsterdam*, [www.unescomost.p97](http://www.unescomost.p97).
- Morawska E. (2005), *Immigrati di ieri e di oggi dentro e fuori dall'Europa. Contesti di insediamento e processi di integrazione in prospettiva storico-comparata*, in *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, a cura di T. Caponio e A. Colombo, Bologna, Il Mulino, pp. 23-85.
- Meli A. e Enwereuzor U. C. (2003), *Participation of foreigners in public life at the local level*, COSPE, National focal point Italy of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, [www.cospe.it/ONWEB /raxen/Political%20participation.pdf](http://www.cospe.it/ONWEB /raxen/Political%20participation.pdf).
- Oldmalm, P. (2005), *Migration Policies and Political Participation. Inclusion or Intrusion in Western Europe?*, London, Palgrave MacMillan.
- Osservatorio delle immigrazioni (2003), *L'associazionismo degli immigrati in provincia di Bologna*, Bologna, [www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it).
- Palidda S. (2000), a cura di, *Socialità e inserimento degli immigrati a Milano*. Milano: Franco Angeli.
- Penninx, R., Berger M. e Kraal K., a cura di, (2006), *The Dynamics of Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam, Amsterdam University Press, serie IMISCOE Joint Studies.
- Rogers, A. e Tillie, J., a cura di, (2001), *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*, Ashgate, Aldershot.
- Rogers, A., Tillie, J. e Vertovec, S. (2001), *Introduction: Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, in *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*, a cura di A. Rogers e J. Tillie, Aldershot, Ashgate, pp. 1-14.
- Simeant, J. (1997), *La cause des sans-papiers*, Paris, Presse de Science Po.
- Soininen, M. (1999), *The Swedish Model as an institutional framework for immigrant membership rights*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 25, n. 4, pp. 685-702.
- Tillie, J. (1998), *Explaining migrant voting behaviour in the Netherlands. Combining the electoral research and ethnic studies perspective*, «Revue Européenne des Migrations Internationales», vol. 14, n. 2, pp. 71-95.
- Tillie, J. (2004), *Social capital of organisations and their members: explaining the political integration of immigrants in Amsterdam*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 30, n. 3, pp. 329-542.
- Togebly, L. (2004), *It depends... How organisational participation affects political participation and social trust among second-generation immigrants in Denmark*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 30, n. 3, pp. 509-528.
- Vicentini A. e Fava T. (2001) *Le associazioni di cittadini stranieri in Italia*, Venezia, Fondazione Corazzin, [www.fondazionecorazzin.it/web/article.asp?id=21](http://www.fondazionecorazzin.it/web/article.asp?id=21).
- Wihtol de Wenden, C. (1988), *Les immigrés et la politique*, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Wihtol de Wenden, C. e Leveau, R. (2001), *La bourgeoisie. Les trois ages de la vie associative issue de l'immigration*. Paris, CNRS Editions.
- Zincone G. (1998), *Illegality, Enlighthenment and Ambiguity: A Hot Italian Recepty*, in «South European Society & Politics», vol. 3, n. , pp. 43-81.
- Zincone G. (2006), *The Making of Immigration and Immigrants Policies*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», in corso di stampa.