



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Ministero del Lavoro, della Salute
e delle Politiche Sociali



Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e
l'Immigrazione

Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013

ELABORAZIONE DI UN SISTEMA DI MONITORAGGIO E DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE E DEGLI INTERVENTI DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI

Progetto promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali
nell'ambito del Programma comunitario "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" 2007-2013,
finanziato dal Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi-FEI

L'Italia come laboratorio di integrazione. Modelli, pratiche, indicatori

A cura di

iprs – Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali
Fondazione Censis – Centro Studi Investimenti Sociali
Synergia – Sistemi di conoscenza e di gestione del cambiamento



C E N S I S



Istituto Psicoanalitico
per le Ricerche Sociali



SYNERGIA

Il volume è stato compilato da un gruppo di lavoro composto da:

Atilio Balestrieri, Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali

Moreno Benini, Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali

Paolo Borghi, Synergia

Raffaele Bracalenti (coordinatore), Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali

Sara Giannone, Censis

Francesco Grandi, Synergia

Anna Italia, Censis

Gloria Pessina, Synergia

Giovanni Viganò, Synergia

Carla Valente, Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali

Edoardo Zaccardi, Censis

Rebecca Zanuso, Synergia

Indice

Introduzione	Pag.	5
Capitolo 1		
Il "doppio binario" della valutazione	»	11
1.1 Premessa	»	13
1.2 La distinzione tra monitoraggio e valutazione	»	13
1.3 Valutare progetti è diverso dal valutare politiche	»	15
Capitolo 2		
Capire e misurare l'integrazione	»	21
2.1 Premessa	»	23
2.2 Che cos'è l'integrazione?	»	26
2.3 Uguaglianza dei diritti o diritto alla diversità?	»	28
2.4 Conclusioni	»	35
Capitolo 3		
Le monografie territoriali	»	41
3.1 Premessa	»	43
3.2 Il caso di Ancona: gestione dell'immigrazione o cogestione dell'integrazione?	»	48
3.3 Il caso della Provincia di Caserta: tra difetto di programmazione e protagonismo delle associazioni	»	57
3.4 Il caso di Castelnuovo di Porto (RM): è possibile imparare dall'emergenza?	»	62
3.5 Il caso del Friuli Venezia Giulia: un modello di gestione centralizzata delle strategie per l'integrazione	»	71
3.6 Il caso della Provincia di Latina: la difficoltà delle istituzioni di tenere il passo con il cambiamento	»	80
3.7 Il caso di Lecce: il primato dell'agire sulla capacità di governo	»	85
3.8 Il caso di Milano: la difficoltà di rispettare il "patto illuminista"	»	90
3.9 Il caso della Sicilia: il difficile dialogo tra la debolezza locale ed il protagonismo delle amministrazioni centrali	»	97
3.10 Il caso di Teramo: le virtù del territorio e l'integrazione <i>low cost</i>	»	105
3.11 Il caso della Toscana: esperimenti di gestione condivisa	»	109
3.12 Il caso di Treviso: la primazia della comunità locale	»	119
3.13 Il caso della Provincia di Trieste: ripensare l'articolazione tra regione e province, nelle politiche per l'integrazione	»	129
3.14 Una visione d'insieme	»	136

Capitolo 4

Gli indicatori di integrazione: un quadro di riferimento	»	147
4.1 Premessa	»	149
4.2 La prospettiva europea: il quadro degli indirizzi	»	149
4.3 La prospettiva europea: il contributo del Consiglio d'Europa	»	152
4.4 La prospettiva europea: il percorso delle Conferenze interministeriali	»	157
4.5 L'esperienza italiana: utilizzo di indicatori sociali per il <i>monitoring</i> dell'integrazione della popolazione immigrata	»	163
4.6 L'esperienza italiana: approccio metodologico per la costruzione di un paniere di indicatori	»	177

Capitolo 5

La misura dell'integrazione nelle aree dell'alloggio, dell'apprendimento linguistico, del lavoro e della salute: una proposta ragionata	»	187
5.1 Premessa	»	189
5.2 Indicatori di integrazione nell'area dell'alloggio	»	189
5.3 Indicatori di integrazione nell'area dell'apprendimento linguistico	»	198
5.4 Indicatori di integrazione nell'area del lavoro	»	203
5.5 Indicatori di integrazione nell'area della salute	»	222

Capitolo 6

Buone pratiche: significato ed esempi	»	217
6.1 Buone pratiche?	»	219
6.2 Le buone pratiche nel settore dell'alloggio	»	234
6.3 Le buone pratiche nel settore dell'apprendimento della lingua italiana	»	252
6.4 Le buone pratiche nel settore del lavoro	»	279
6.5 Le buone pratiche nel settore della salute	»	299

Introduzione

Questo rapporto tenta di rispondere alla richiesta dell'Amministrazione committente di costruire un sistema di monitoraggio e valutazione dell'integrazione della popolazione immigrata.

Correttamente intesa, la messa a punto di tale sistema è opera complessa ed assai ambiziosa. Il monitoraggio del tema in oggetto (l'integrazione dei cittadini immigrati) implica infatti l'analisi di numerosi aspetti, che sono anche tra loro molto diversi.

Soprattutto a partire dalla modifica del Titolo V della Costituzione, vi è in Italia un marcato decentramento delle competenze relative a molte tra le politiche che costruiscono le precondizioni per lo sviluppo di un positivo processo di integrazione dei cittadini immigrati. Un primo elemento di diversificazione della realtà di cui si vuole effettuare il monitoraggio emerge dunque già dal profondo polimorfismo che caratterizza l'organizzazione delle politiche in oggetto. A questo elemento di diversificazione se ne accompagna un altro, costituito dall'autonomia di cui godono i molti e vari attori, nella scelta degli interventi volti a promuovere e sostenere l'integrazione.

Ad un livello elementare, la funzione di monitoraggio deve perciò tener conto dell'articolazione delle responsabilità delle politiche e degli interventi. Deve altresì tener conto delle modalità di realizzazione (con riferimento agli attori in gioco) e dell'entità delle risorse indirizzate specificamente ai bisogni dei cittadini immigrati, nonché delle modalità di mobilitazione di tali risorse. Ne deriva, in sintesi, lo studio di una molteplicità di azioni, piuttosto differenziate, tanto dal punto delle finalità, quanto per le fonti di finanziamento. E sin qui si è definita una funzione di monitoraggio che si limita ad un primo livello: effettuare una "fotografia" di ciò che viene realizzato, da chi ed attraverso quali fonti di finanziamento.

Ma il monitoraggio, correttamente inteso, è anche chiamato a spingersi oltre, senza esaurirsi in questa funzione "fotografica". Infatti, *monitoring* significa anche valutazione dell'efficacia e dell'efficienza di quanto realizzato, dopo aver detto da chi ed attraverso quali fonti di finanziamento. Si passa così ad un altro livello: alla disamina in merito a quanto e come si è realizzato, si aggiunge la formulazione di un giudizio, che consiste, più specificamente, nella verifica della rispondenza delle politiche e degli interventi a determinati requisiti.

Vale ora ricordare che l'accezione del termine "valutazione" finora utilizzata, ad entrambi i livelli considerati (la fotografia dell'esistente ed il giudizio sulla sua efficacia ed efficienza) non rende indispensabile il riferimento ad un'idea – né ad un'ipotesi, né ad una definizione, più o meno approssimative – di cosa si voglia intende-

¹ Si ribadisce qui una difficoltà epistemologica, intrinseca alla valutazione di un fenomeno ad altissimo grado di complessità, qual è l'integrazione dei cittadini immigrati. Posto ciò, è chiaro che,

re per integrazione dei cittadini immigrati¹. A meno che tale idea, ipotesi o definizione non sia inclusa nella descrizione degli obiettivi. Se così è, tanto di guadagnato! Altrimenti, la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche e delle azioni può a buon diritto esser condotta limitandosi a dar semplicemente conto della loro capacità di raggiungere i singoli obiettivi che esse si erano proposte, nei vari ambiti di destinazione, quali l'alloggio, l'integrazione linguistica, il lavoro e la salute. In sintesi: ai primi due livelli finora descritti, la valutazione di quanto e come realizzato – in ciascun territorio ed in ciascun ambito – discende dall'analisi del rapporto tra gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti. E può fare a meno di tener conto di quale sia il concetto di integrazione che sottende le politiche o le azioni. Lo stesso vale per l'identificazione delle buone prassi: fin quando si assume questo punto di vista, appare meritevole di un "buon" giudizio ogni prassi (sia essa una politica, un progetto o un intervento) che si sia rivelata efficace ed efficiente nel raggiungere gli obiettivi preposti. Da un altro vertice, si può parimenti ed a buon diritto dire che una prassi è "buona", laddove sia soddisfatto il criterio di qualità del processo seguito nella sua realizzazione. Anche qui, limitando il giudizio – ancorché valido e prezioso – alla qualità della metodologia e delle procedure. Cioè, ancora: senza entrare nel merito delle varie opzioni teoriche, che eventualmente sottendono l'idea di integrazione. Pur se tali opzioni potrebbero ovviamente dire molto sul significato concreto delle politiche e degli interventi realizzati.

Venendo invece a considerare un terzo livello di analisi, il più ambizioso e complesso, il monitoraggio e la valutazione delle politiche e degli interventi si propongono di scendere in profondità, per "dare la misura" del grado di integrazione effettivamente raggiunto dalla popolazione immigrata (sempre in riferimento ai quattro ambiti oggetto di studio: alloggio, integrazione linguistica, lavoro, salute). Diversamente dai precedenti, a questo livello è imprescindibile un riferimento alla dimensione teorica dell'integrazione.

L'ormai celebre contributo di Jasmine Soysal² costituisce in proposito un vero e proprio esempio "di scuola": la dimensione dell'integrazione – in termini sia di idea, sia di politiche – spazia tra un estremo in cui essa è puramente politica, ad un estremo in cui essa è puramente economico/sociale. Per meglio dire: l'idea e le politiche di integrazione possono abbracciare l'intero spettro delle dimensioni comprese tra i due estremi sopra citati. Ad un estremo, il raggiungimento dell'uguaglianza appare connesso al diritto all'elettorato attivo e passivo. All'altro estremo, il raggiungimento dell'uguaglianza appare connesso alle garanzie in merito alla qualità dell'inserimento lavorativo ed alla protezione sociale.

alla luce di tale difficoltà, la funzione del valutare debba sforzarsi in molti casi di aggirare il campo delle incertezze teoriche, tramite la costruzione di un proprio "spazio di manovra", ancorché ristretto ad una dimensione puramente "tecnica", in cui sia tuttavia possibile effettuare l'indagine di quanto può essere correttamente analizzato.

² *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1994.

Eccoci dunque al cuore della questione: per mettere a punto un sistema di monitoraggio e valutazione, inteso nella sua accezione più completa, è necessario avventurarsi e comprometersi in un tentativo di riflessione intorno al significato che si vuole attribuire all'idea di integrazione³. Solo dopo aver messo a tema – ancorché in via approssimativa e perfettibile – questa dimensione, si può impostare la questione di come costruire un sistema di rilevazione, che consenta sia di effettuare indagini ed analisi, sia di proporre la “misura” di quel che si vuole monitorare. Ed in effetti, l'Amministrazione committente ha richiesto per l'appunto a questo Progetto di fornire una messe di indicatori e buone prassi, in materia di integrazione dei cittadini immigrati.

Nell'assumere dunque il punto di vista dell'Amministrazione committente, si è indotti a ritenere che l'attenzione alla dimensione politica dell'integrazione sia tenuta in secondo piano. Seppur non esclusa, essa sembra subordinata agli esiti dei possibili percorsi di acquisizione della cittadinanza. Maggior interesse pare invece attribuito al positivo inserimento lavorativo, peraltro in accordo con le competenze di un Ministero che si occupa di lavoro, salute e politiche sociali. Ma la stessa denominazione delle competenze del Ministero indica inequivocabilmente che la priorità attribuita all'integrazione lavorativa non va intesa in senso esclusivo. D'altronde, come potrebbe intendersi altrimenti? Sé già infatti ricordato – citando il contributo di Jasmine Soysal – che l'integrazione economica e lavorativa discende da altre dimensioni, ovvero ad esse si accoppia o si accompagna. Come verrà messo in evidenza nelle pagine seguenti, anche sulla scorta, ad esempio, degli ormai classici contributi di Amartya Sen. Ovvero: come peraltro recepito pienamente dagli organismi internazionali che, da tempo, ritengono indispensabile valutare le condizioni dello sviluppo umano integrando il semplice *quantum* economico con indici che spaziano dalla salute all'educazione, dal benessere sociale al senso di appartenenza ad una comunità, dall'accesso alle libertà fondamentali alla facoltà di sviluppare, per l'appunto: le proprie “capacità”.

Alla luce di quanto sopra richiamato, questo *report* propone elementi di riflessione, che rappresentano un tentativo di risposta organica ai quesiti sollevati dalla nozione di integrazione ed hanno perciò ispirato la scelta degli strumenti “operativi”, da utilizzare per svolgere la ricerca sul campo.

Il primo capitolo dà conto della distinzione tra due diversi ordini di problemi, relativi a ciò che si è voluto definire: il “doppio binario” della valutazione. Con quest'espressione s'intende segnalare che è opportuno predisporre diversi strumenti operativi, di fronte all'esigenza di valutare singole iniziative o, invece, di fronte all'esi-

³ Come sopra accennato e come discusso con maggior dettaglio nel capitolo ad esso dedicato all'interno del presente *report*, il dibattito su questo tema è assai vivace e molto sentito anche in Italia. Per molti versi, esso procede e si approfondisce, anche di pari passo con la maturazione del fenomeno migratorio nei vari contesti della penisola, che va definendo un possibile “modello italiano” di integrazione.

genza di valutare gli esiti dell'insieme delle politiche complessive per l'integrazione. È stato infatti sopra ricordato che la valutazione delle singole iniziative può limitarsi al solo giudizio in merito alla congruità tra l'azione realizzata, il costo della medesima e lo specifico obiettivo che essa si proponeva di raggiungere. Nel caso in cui si voglia misurare il successo dell'insieme delle politiche per l'integrazione, è fatto invece obbligo di considerare il ruolo significativo assunto dal coordinamento dei singoli attori preposti ad implementare le singole politiche, nonché l'efficienza della sinergia tra le varie azioni, anche in rapporto al contributo apportato dagli attori non istituzionali.

Nel secondo capitolo si affronta lo specifico dell'integrazione, proponendo una riflessione sul significato di questo tema, con un approccio dichiaratamente teorico. In chiave storica, vengono esaminati i principi etici che costituiscono il fondamento di una società liberale. Una società liberale che, per definizione, è anche multiculturale. Diviene perciò esplicito il rimando a concetti quali l'equità nella distribuzione delle risorse, nonché la pari dignità e l'uguaglianza "sostanziale" di ogni cittadino, indipendentemente dal credo religioso, dalle opinioni politiche, dall'origine etnica, dall'appartenenza di genere o dalla presunta appartenenza etnica e razziale⁴. Il tutto col linguaggio e nella prospettiva che sembrano ispirare la logica di una "nuova frontiera", fatta propria anche dall'Unione Europea, il cui punto d'arrivo consiste nell'abbattimento di ogni forma di discriminazione, inteso quale stella polare per dare concretezza alle politiche per l'integrazione.

Segue la sintesi delle dodici monografie territoriali, frutto del lavoro "sul campo", svolto attraverso la realizzazione di *focus group* con gli attori locali. I dodici territori oggetto d'indagine sono diversi sia per distribuzione geografica (quattro per ciascuna delle tre macroaree della penisola) sia per dimensione demografica ed amministrativa (tre regioni, quattro province, cinque comuni, in cui sono comprese grandi aree metropolitane e piccoli centri). Ed è per l'appunto tale diversità (caratteristica peculiare del Progetto) che consente di verificare la qualità dell'integrazione, anche in termini di efficacia ed efficienza delle politiche e degli interventi. La sintesi di ogni monografia tenta di individuare i tratti salienti che configurano ciascun modello territoriale (ad esempio considerando le differenti risposte elaborate, oppure il profilo e la qualità della collaborazione tra attori istituzionali e non istituzionali).

Il quarto capitolo scende nello specifico dei criteri attraverso cui il presente Progetto ha intravisto la possibilità di costruire un paniere di indicatori. Indicatori che, come esplicitato nel capitolo medesimo, consentono di "operativizzare" il concetto di integrazione, conducendo alla "misura" dell'effettiva condizione non discriminatoria in cui vengano a trovarsi i cittadini stranieri in Italia. Pare infatti verosimile ricondurre a quest'aspetto la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche per l'integrazione. Ancora a questo proposito è bene precisare che – in ragione del-

⁴ Pur se poco familiari al profano ed ancor meno prediletti dall'attenzione mediatica, è su questi temi che, in effetti, si gioca la questione dell'integrazione.

la natura estremamente dinamica del concetto di integrazione e dei fenomeni sociali ad essa connessi – gli indicatori non hanno valore in sé, ma solo in quanto danno la possibilità di misurare le condizioni dei gruppi oggetto di studio, sia nella loro evoluzione diacronica, sia comparando tale evoluzione con quella di una popolazione di riferimento. Nel secondo caso, la popolazione di riferimento è quella autoctona (i cittadini italiani). La discussione intorno a quanto sviluppato dal dibattito italiano in materia di indicatori di integrazione viene ovviamente condotta tenendo anche conto della prospettiva europea (con riferimento ai quattro paesi citati nel Capitolo d'oneri: Germania, Francia, Spagna e Svezia). Infatti, nel corso degli ultimi dieci anni circa, il dibattito su questo tema ha conosciuto una forte intensificazione, a livello sia nazionale, sia sovranazionale.

Sulla base dei preliminari stabiliti attraverso la precedente discussione intorno agli indicatori, il quinto capitolo giunge a proporre un paniere di indicatori, frutto della riflessione sui risultati dell'analisi dei dodici territori oggetto di studio. Ovviamente gli indicatori si riferiscono alla misura dell'integrazione nei quattro settori presi in esame dal Progetto: alloggio, apprendimento dell'italiano, lavoro e salute.

Ancora quale risultato della riflessione su quanto osservato attraverso l'analisi dei dodici territori oggetto di studio, l'ultimo capitolo presenta un primo repertorio ragionato delle buone pratiche per l'integrazione, sempre in riferimento ai settori presi in esame dal Progetto (alloggio, integrazione linguistica, lavoro e salute). Lungi da ogni ambizione di esaustività, la "vetrina" di buone pratiche vuole indicare su quali azioni tenda a convergere il generale consenso degli operatori. Soprattutto al fine di fornire strumenti di *benchmarking*, come ormai generalmente si dice, mutuando dal mondo anglosassone un termine che descrive l'operazione volta a confrontare la validità di una prassi con quella di un'altra, presa a riferimento.

Capitolo 1

Il “doppio binario” della valutazione

1.1 Premessa

La complessità delle attività da realizzarsi all'interno del presente Progetto è chiara sin dal titolo, in cui si fa riferimento alle due dimensioni del *monitoraggio* e della *valutazione*, e si richiamano i due *target* rappresentati dagli *interventi e dalle politiche pubbliche* rivolti all'integrazione degli immigrati.

In questo capitolo si tenterà di dare una definizione di che cosa si debba intendere per monitoraggio e per valutazione, per poi procedere ad evidenziare le differenze che distinguono la valutazione degli interventi da quella delle politiche. In altra parte del testo, invece, si cercherà di definire (per quanto possibile) con maggiore chiarezza il significato da dare al termine integrazione.

1.2 La distinzione tra monitoraggio e valutazione

Il Progetto richiede che si elabori un sistema di monitoraggio e di valutazione: dunque un sistema che contempli tanto un'attività di natura descrittiva (il monitoraggio), quanto l'attribuzione di un giudizio di valore su quanto è stato realizzato (la valutazione). E che queste attività siano condotte con riguardo tanto ai singoli interventi quanto all'insieme delle politiche.

Vale qui la pena di ricordare che cosa generalmente si intende con le due attività sopra richiamate: il *monitoraggio* è un'attività di osservazione continuativa, finalizzata alla raccolta a cadenza regolare di dati e di informazioni di tipo descrittivo sul sistema in esame (sia esso un progetto, un programma o una politica) per favorire il controllo sui risultati ottenuti. Attraverso il monitoraggio è possibile conoscere, in qualsiasi momento, lo stato di un sistema nelle sue parti e nel suo complesso, ed avere gli elementi per ricalibrarlo e prefigurarne lo sviluppo.

La *valutazione* è un'attività di carattere comparativo, basata sulla metodologia della ricerca delle scienze umane, che ha per oggetto interventi intenzionali, con l'obiettivo di *produrre un giudizio su di essi* in relazione all'opportunità che vengano realizzati (*valutazione ex ante*), al loro svolgersi (*valutazione in itinere*) o ai loro effetti (*valutazione ex post o di impatto*) (tav. 1.1).

Gli interventi intenzionali che ne sono oggetto sono costituiti, principalmente, anche se non esclusivamente, da interventi o politiche pubbliche, ossia da interventi o complessi coordinati di interventi, che sono leggibili in termini di risposta a bisogni, questioni e problemi esistenti e su cui interviene il decisore politico.

Più nello specifico, la valutazione mette in relazione gli esiti di un intervento con:

- 1) i bisogni, problemi, questioni cui l'intervento/deve dare risposta;
- 2) gli obiettivi che si pone il decisore o l'attuatore;
- 3) gli standard di qualità predominanti nello specifico campo della politica.

Rispetto alla tipologia della valutazione richiesta dall'Amministrazione committente nello specifico del Progetto in questione, l'attenzione si focalizza principalmen-

Tav. 1.1 – Distinzione tra monitoraggio e valutazione

MONITORAGGIO

- ✓ Informazione
- ✓ È un'attività del management interno
- ✓ Riguarda tendenzialmente tutti gli aspetti dell'azione resi misurabili
- ✓ Per ogni progetto
- ✓ Viene fatto con rilevazioni regolari, come un flusso
- ✓ Misura il raggiungimento di uno standard

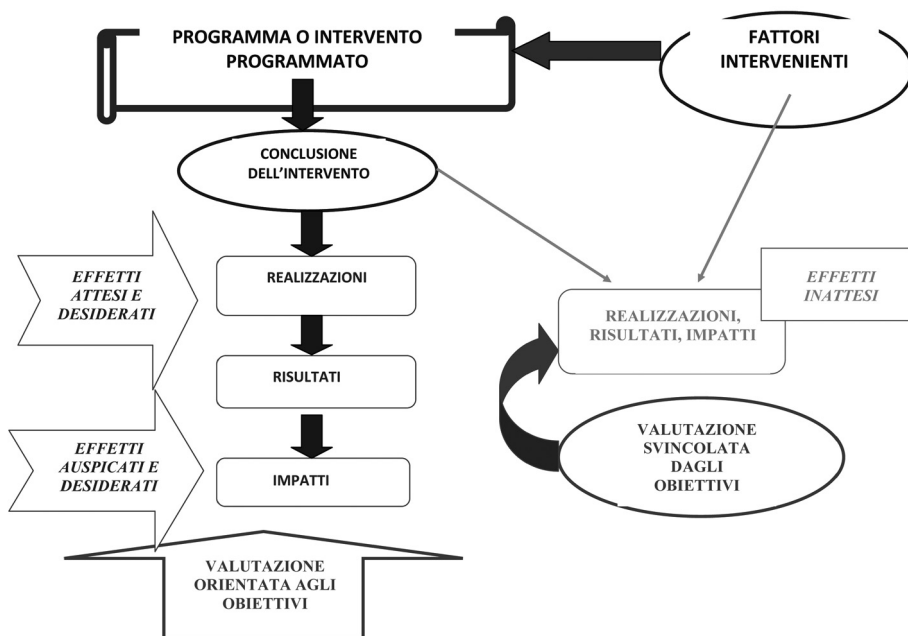
VALUTAZIONE

- ✓ È svolta per un committente esterno/interno
- ✓ Riguarda alcuni aspetti dell'azione (critici o esemplari), riferiti a problemi o esiti
- ✓ Per alcuni casi significativi, o su un campione
- ✓ Può essere fatta in diversi momenti, e in un colpo solo
- ✓ Misura dei rapporti: efficacia, efficienza

te sulla valutazione *ex post* degli interventi e delle politiche. Quest'ultima, a sua volta, può essere declinata come la valutazione dei diversi esiti, attesi e non:

- la *valutazione delle realizzazioni*, ovvero del risultato finale dell'attività nella sua forma fisica evidente: numero partecipanti, numero attività realizzate, qualità delle attività realizzate, congruenza delle stesse rispetto agli obiettivi iniziali;
- la *valutazione dei risultati* (o di *output*, o di efficacia interna), che si riferisce a ciò che è stato ottenuto in termini di trasformazione diretta dell'input iniziale e agli effetti diretti e immediati sui destinatari;
- la *valutazione di impatto* (o di *outcome*, o di *follow up*, o di efficacia esterna), relativa ai risultati riscontrabili dopo un certo periodo di tempo dalla fine dell'azione e ad un raggio più esteso. In generale, ci si riferisce alle conseguenze economiche e sociali, dirette e indirette, positive e negative, sui soggetti direttamente coinvolti e/o su altri soggetti. Oltre i risultati previsti, infatti, interventi complessi possono avere effetti importanti sulle organizzazioni coinvolte (ad esempio sui comuni o le organizzazioni del terzo settore) o sulle procedure che fino al momento dell'avvio del progetto hanno governato la gestione di particolari fenomeni. Nell'ambito delle politiche dedicate al tema dell'immigrazione in Italia, la valutazione di impatto può creare lo spazio per l'azione di nuovi strumenti di intervento o nuovi elementi normativi (tav. 1.2).

Tav. 1.2 – Tipi di effetti di programmi e interventi



Fonte: Claudio Bezi, Bezi@valutazione.it

A proposito della valutazione di impatto va ricordato come essa ponga questioni di natura metodologica assai complesse. Infatti, l'individuazione e la determinazione degli indicatori di impatto non sempre è agevole, poiché il più delle volte è molto difficile isolare la variabile "azione/servizio erogato" da altre variabili di natura individuale (ad esempio, le variabili socio-anagrafiche, la storia di vita, ecc.), territoriale, inerenti il mercato del lavoro, il contesto socio-economico, ecc. e dunque l'impatto non è facilmente riconoscibile, visibile, né attribuibile ad un solo intervento né ad un insieme di interventi determinata dalla presenza di una specifica politica.

1.3 Valutare progetti è diverso dal valutare politiche

A partire dagli anni Novanta del Novecento, l'interesse per il tema della valutazione nel nostro paese è andato crescendo, in parte per l'importanza che gli è stata data dall'Unione Europea con la riforma dei Fondi strutturali, in parte come conseguenza della crescente esigenza di controllo, o meglio di supervisione sull'esito delle politiche pubbliche e sulla loro capacità di produrre risultati.

Il presente Progetto nasce dalla necessità, espressa dall'Amministrazione committente, di comprendere in che misura le politiche per l'integrazione degli immigrati messe in campo ai diversi livelli (nazionale, regionale, sub regionale) abbiano raggiunto gli scopi che si prefiggevano, in che misura abbiano prodotto dei cambiamenti rispetto alla situazione di partenza e quali altre politiche possano essere realizzate per rendere sempre maggiore l'integrazione della popolazione immigrata residente regolarmente nel nostro paese.

Allo stesso tempo, il Progetto richiede che si valutino i singoli interventi di integrazione realizzati nei diversi territori del nostro paese (e in particolare nei dodici territori oggetto dell'analisi in profondità) con particolare riguardo ai settori dell'alloggio, lavoro, salute e conoscenza della lingua, al fine di evidenziare e rendere comuni le *best practices* attivate e la replicabilità delle stesse.

Sul significato di *best practice* adottato nell'ambito del progetto e sugli strumenti di valutazione attivati per riconoscerle ci si sofferma in altre parti del testo; così come in altra parte si declina il concetto di integrazione per i quattro settori indicati nel capitolato di gara; in questo paragrafo si intende piuttosto dar conto della differenza e della non sovrapponibilità dei due oggetti della valutazione, che sono le politiche e gli interventi.

Per politiche pubbliche nel settore dell'immigrazione deve intendersi *l'insieme delle azioni pubbliche sull'immigrazione volte al trattamento dei problemi collettivi (in questo caso dell'integrazione)*, ovvero le misure di *governance* pubblica della immigrazione che hanno l'obiettivo di generare un impatto sulla realtà, di operare un cambiamento che vada nel senso di una maggiore integrazione dei cittadini immigrati.

Tali politiche si sostanziano anche, ma non esclusivamente, in un sistema più o meno sviluppato di normative: alle leggi vanno poi aggiunti tutti gli atti preparatori e le azioni che avvengono dopo, ossia i processi attuativi.

I programmi ed i progetti sono (o dovrebbero essere) la traduzione pratica (operazionalizzazione) dell'attività di *governance* del problema immigrazione. Come è evidente a chiunque abbia un minimo di esperienza nello studio delle politiche e degli interventi in materia sociale (e l'immigrazione in questo progetto viene considerata soprattutto per le sue ricadute di carattere sociale, anche se non sempre è possibile distinguerle chiaramente da quelle di carattere economico e dell'ordine pubblico) la realtà dei fatti dimostra che *i buoni progetti non sempre contribuiscono al determinarsi di una buona politica e, viceversa, una buona politica non sempre dà luogo a buoni progetti*.

E uno dei motivi di questa mancata corrispondenza è da ricercarsi proprio nella carenza dell'attività valutativa, ovvero nell'incapacità di darsi validi strumenti che consentano di esprimere giudizi sulla validità delle politiche implementate e sulla validità dei progetti realizzati, e tale carenza dipende anche dalla poca chiarezza sull'oggetto della valutazione. Ma su questo ci si soffermerà più avanti.

Preme invece qui sottolineare che nel nostro paese non mancano le politiche pubbliche sia a livello centrale sia a livello regionale sull'immigrazione, che si sostanziano

ziano principalmente nella produzione di normative e nella assegnazione di fondi da destinare a programmi rivolti, per l'appunto, alla integrazione dei migranti.

Pur restando l'immigrazione una materia di competenza dello Stato centrale, il Decreto legislativo 286/98 all'art.42 stabilisce che le *Regioni, province e comuni sono chiamati ad implementare, nell'ambito delle proprie competenze, azioni volte a favorire l'integrazione dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel nostro paese.*

All'interno della prima legge organica sull'immigrazione si è quindi istituzionalizzato un ruolo che già da anni Regioni ed enti locali avevano spontaneamente assunto. La consapevolezza della complessità della realtà migratoria, non gestibile esclusivamente dall'amministrazione centrale o, in alternativa, da quelle locali, ma più efficacemente attraverso un'adeguata distribuzione delle competenze ed un coordinamento tra i diversi livelli decisionali, ha consentito di gettare le basi per l'adozione di *un modello di governance decentrato e multilivello.*

Ciò prevede per l'amministrazione centrale prerogative specifiche nella:

- gestione dei flussi migratori in entrata, attraverso la disciplina dell'ammissione al territorio e del soggiorno;
- definizione dello *status* giuridico degli stranieri e degli annessi diritti e doveri;
- disciplina dell'allontanamento.

La programmazione e la gestione delle azioni di *accoglienza ed integrazione* sono invece compiti che spettano principalmente ai governi sub-nazionali, legittimati anche dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che rafforza il ruolo degli enti locali ed amplia la funzione legislativa delle Regioni.

Tutte le materie di forte impatto sulla vita dei migranti – come l'accesso al lavoro, alla sanità, la formazione professionale, l'edilizia residenziale pubblica, l'accesso ai servizi sociali, l'istruzione, la partecipazione alla vita pubblica, la promozione del dialogo tra le culture etc. – vengono ad essere amministrate sul piano locale, nel rispetto della differente conformazione e caratterizzazione che l'immigrazione assume nei singoli territori.

A partire dagli anni Ottanta del Novecento e sino alla legge Turco-Napolitano del 1998 numerose Regioni (nonché la Provincia autonoma di Trento) si erano dotate di leggi, sia sull'immigrazione come materia specifica, che affiancando a questa il tema dell'immigrazione italiana di ritorno. Alcune di queste disposizioni, soprattutto le prime in ordine di tempo, rispecchiano il clima dell'epoca, propenso a considerare gli immigrati come lavoratori temporaneamente presenti, più potenziale oggetto di sostegno da parte delle politiche assistenziali che soggetti attivamente alla ricerca di una possibile integrazione nel paese di arrivo, nel quale portare a compimento il proprio progetto migratorio e di vita. Queste iniziative sono state accompagnate negli anni da disposizioni specifiche riguardanti gli immigrati, le loro famiglie, o altre categorie di stranieri vulnerabili, all'interno di strumenti legislativi regionali "di settore", dalla casa – quindi politiche abitative ed urbanistiche – all'istruzione, all'accesso ai sistemi di assistenza, all'orientamento al lavoro etc. Ma le normative regionali più interessanti in materia di immigrazione sono quelle *adotta-*

te a partire dal 2000, che aspirano ad essere testi più completi, integrati, con propositi di maggiore organicità anche nel coordinamento degli enti locali interessati alla gestione del fenomeno. Sono leggi che vengono dopo il Testo unico e, in alcuni casi, dopo la legge 189/2002 e che seguono la Legge. 328/00 per la realizzazione di un sistema integrato di servizi sociali.

Le Regioni che scelgono dopo il 2000 di adottare una legge in materia di immigrazione si trovano inevitabilmente a scontrarsi con un insieme di esigenze ed aspettative estremamente complesso e dinamico: da una parte crescono gli stranieri presenti da tempo sul territorio e che si sono definitivamente stabilizzati, spesso anche con la propria famiglia; dall'altra prosegue incessante l'arrivo di nuovi migranti, con esigenze di prima accoglienza e di primo orientamento. Le leggi regionali, nel delineare le politiche e gli strumenti che consentono di tradurle in pratica, delegano agli enti locali la programmazione e la gestione degli interventi, riservandosi una funzione di indirizzo, finanziamento e di coordinamento.

Gli enti locali, a loro volta, sulla base delle specifiche esigenze di integrazione presenti all'interno dei loro territori stabiliscono le priorità e programmano i singoli interventi che, se finanziati, vengono gestiti direttamente dall'ente locale o in collaborazione con gli organismi del privato sociale. Per questo motivo, nell'analisi e nella valutazione delle politiche per l'immigrazione, occorre adottare un approccio di *multilevel governance*, con un'attenzione ai vari livelli in cui le politiche migratorie vengono formulate, adottate ed implementate.

Tale approccio è sempre formalmente rispettato, in quanto per ogni singolo progetto, così come per l'intero programma, è sempre previsto un sistema di controllo e di valutazione. Eppure, le diverse valutazioni disponibili non sempre consentono di esprimere un giudizio sulla validità delle politiche attuate né sulla coerenza del singolo progetto o programma rispetto alle politiche. I motivi di questa sfasatura dei risultati della valutazione rispetto agli obiettivi previsti sono di diverso tipo.

Il primo è da ricercarsi in quello che si potrebbe definire come *l'effetto perverso della sussidiarietà*, per cui, a fronte di politiche pubbliche che generalmente sono piuttosto ambigue e estremamente flessibili si è finito con il delegare agli enti periferici non solo la realizzazione degli interventi, ma anche la riformulazione delle stesse politiche. In altre parole, se negli atti ufficiali si formulano finalità di ampia portata e di difficile definizione operativa, il passaggio dalle politiche ai progetti operativi è tutt'altro che risolto. In mancanza di tale descrizione, sono le singole amministrazioni locali e le organizzazioni del privato sociale che operano sul territorio ad essere chiamate ad interpretare gli indirizzi generali e a tradurli in iniziative ed attività concrete. La responsabilità delle decisioni su cosa e quanto realizzare, perché realizzarlo, come e a favore di chi, viene perciò trasferita dal centro agli enti periferici. Naturalmente, ciò produce un'elevata frammentazione degli interventi.

In questo processo di delega, il livello di governo superiore – che in teoria dovrebbe conservare funzioni di coordinamento e programmazione – in molti casi

stenta ad avere una chiara visione di quanto viene realizzato all'interno del suo territorio. Allo stesso tempo, i singoli enti locali, impegnati nel dare risposta ad istanze particolari, non hanno l'energia e le risorse necessarie per incontrarsi, confrontarsi e riflettere in modo sistematico, sulle diverse soluzioni che hanno messo in atto e sui risultati che individualmente hanno raggiunto. La frammentazione degli interventi genera cioè una dispersione di conoscenze ed una mancata capitalizzazione delle esperienze. Da quest'insoddisfazione nasce perciò una duplice *domanda di valutazione* dall'alto e dal basso: da parte dell'ente centrale di chieder conto di che cosa è accaduto in seguito all'erogazione dei finanziamenti; e da parte degli enti che realizzano gli interventi di apprendere se hanno fatto bene e se era possibile fare meglio.

A questa domanda, che si potrebbe definire di primo livello (che cosa è stato fatto con le risorse investite) se ne aggiunge un'altra più complessa, che è relativa ai risultati e all'impatto della politica pubblica, ovvero al cambiamento prodotto dalla stessa sul problema collettivo (l'integrazione degli immigrati nelle sue varie declinazioni). Come già accennato in precedenza, definire l'impatto di un intervento non è semplice, perché presuppone la possibilità di stabilire un rapporto di causa-effetto univoco tra la politica, i progetti, e gli effetti di carattere socio-economico di più lungo periodo e di più ampia portata.

Come già accennato in precedenza, per tutti i progetti e i programmi realizzati è prevista una qualche attività valutativa, che in alcuni casi viene condotta da parte degli stessi soggetti attuatori o da un soggetto da essi incaricato (*valutazione interna*), in altri da valutatori incaricati dall'amministrazione committente (*valutazione esterna*). Eppure, nella maggior parte dei casi questi interventi di valutazione finiscono semplicemente per produrre un'enorme mole di Rapporti (tanti quanti sono i progetti realizzati), che consentono di esprimere un giudizio sul rispetto delle procedure formali e delle spese sostenute e, nella migliore delle ipotesi, sulla validità dell'iniziativa rispetto al costo sostenuto. Manca, invece, il passaggio successivo, che consiste nel mettere in relazione tra di loro i diversi progetti e i diversi soggetti attuatori, per comprendere in che misura l'insieme delle attività realizzate abbia risposto agli obiettivi dell'amministrazione pubblica. Infatti, il singolo progetto oltre ad essere assunto e valutato in quanto tale, dovrebbe essere ricondotto ai *bisogni di policy* a cui risponde in una logica di sistema con gli altri progetti, e rispondere sul grado di soluzione dei bisogni identificati in sede di progettazione. Ciò significa che il valutatore dovrebbe anche ricostruire il progetto *riclassificandone obiettivi ed azioni in termini di bisogni di policy*.

D'altro canto, se l'interesse del valutatore si sposta dal singolo progetto all'insieme degli interventi attivati nell'ambito delle politiche per capire quali effetti esse producono, è necessario cambiare drasticamente le strategie e le modalità della valutazione, concentrandosi, in particolare sugli impatti prodotti. Ma per rilevare gli impatti sono quanto meno necessari:

– la condivisione degli obiettivi della valutazione e la prefigurazione degli esiti con il decisore politico fin dalla fase della programmazione;

- la chiara esplicitazione degli aspetti su cui esercitare la valutazione;
- la condivisione della metodologia e degli strumenti con i soggetti attuatori (valutazione partecipata) mediante la creazione di luoghi di compensazione intermedi di programmazione e verifica (i tavoli, le consulte);
- l'identificazione degli indicatori su cui effettuare la valutazione degli impatti.

Riferimenti bibliografici

- N. Stame "L'esperienza della valutazione", 1998;
- M. Palumbo "Qualità ed efficacia nei servizi: convergenza o coincidenza?", in Politiche sociali e Servizi, n.1/2001;
- M. Palumbo "Il processo di valutazione: decidere, programmare e valutare", 2001;
- Tavistock Institute "La valutazione dello sviluppo socio-economico- Guida", 2003;
- B. Dente, "Analisi delle politiche pubbliche e valutazione", 2006;
- A. Lippi, "La valutazione della politiche pubbliche", 2007;
- E. Allasino, M. Sisti "Le difficoltà nel valutare l'integrazione sociale degli immigrati. Riflessioni a margine di un'esperienza di lavoro", 2009;
- C. Bezzi, www.valutazione.it

Capitolo 2

Capire e misurare l'integrazione

2.1 Premessa

La questione dell'integrazione dei cittadini immigrati, di cui si occupa questo *report*, chiama certamente in gioco una categoria sociale: quella dei migranti. Ma chiama anche in gioco una riflessione sull'assetto degli stati nazionali, in particolare: gli stati nazionali caratterizzati da un forte sistema di *welfare*. È evidente che – seppure non sia questo il *focus* della discussione – proprio nell'ambito degli stati nazionali si pone maggiormente il problema della "incorporazione" di nuovi cittadini (a cui alludono termini assai diffusi, quali inclusione, assimilazione, assorbimento, più o meno forieri di metafore vagamente "digestive"). In presenza dei sistemi di *welfare*, di abituale riscontro nelle attuali *affluent societies*, il tema dell'integrazione sociale ed economica è questione cogente. In questi ambiti, si delinea anche una sorta di tensione tra due modi di vedere il cittadino immigrato: per un verso egli è riconosciuto come risorsa, cioè come elemento portatore di ricchezza, in quanto lavoratore; per un altro verso – o nel contempo – lo si considera alla stregua di un nuovo fruitore dello "stato provvidenza".

Dal punto di vista prettamente accademico, ha a lungo incontrato favore la distinzione tra immigrazione "da lavoro" ed immigrazione "da ripopolamento". In entrambi i casi, il progetto migratorio appariva chiaramente interpretabile. Ed altrettanto evidenti – di conseguenza – apparivano le modalità di gestione del fenomeno, tramite l'avvio di processi di incorporazione, assimilazione, integrazione. Nel caso dell'immigrazione da lavoro, di cui costituisce il paradigma l'esempio del *gastarbeiter* (il "lavoratore ospite temporaneamente presente" nella Germania di qualche decennio fa) non s'impondeva alcuna necessità di incorporamento nel tessuto e nel sistema di regole della società d'approdo. Qualsiasi ipotesi in tal senso era, anzi, esclusa a priori, visto che questi soggetti miravano a realizzare un progetto migratorio specifico (trasformare in denaro il lavoro delle loro braccia) e probabilmente nel minor tempo possibile. A favore di costoro appariva invece opportuno predisporre alloggi (per ospitarli nel breve periodo) e garantire le dovute misure di protezione sociale e lavorativa. Nell'altro caso (l'immigrazione da ripopolamento, cioè stanziale e destinata a modificare l'assetto delle società d'approdo) l'ipotesi, la necessità e l'opportunità di incorporare trovavano invece massima affermazione. Com'è noto, le cose si sono assai complicate, di fronte al subentrare della fase attuale dei fenomeni migratori. Valga solo ricordare, a titolo di sintesi, le parole evocative di Max Frisch¹: *aspettavamo braccia, sono arrivate persone!* E di questa frase s'è dovuto far tesoro.

I progetti migratori sono oggi divenuti assai più incerti e mutevoli. La garanzia di condizioni di vita che rispettino la dignità degli esseri umani, riconoscendo loro la costante capacità di autodeterminarsi, non può essere negoziata in cambio di un impegno a rimanere per sempre nel paese d'approdo. Anche per questa ragione si

¹ Il romanziere ed architetto svizzero si riferiva all'immigrazione, anche italiana, verso la Svizzera, negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento.

è andata operando una netta distinzione tra integrazione e naturalizzazione. È sorto un interrogativo imprescindibile: lo *status* di cittadino "di serie A" – quello che garantisce l'accesso all'uguaglianza formale e sostanziale – dev'essere riconosciuto solo attraverso il percorso della naturalizzazione? Oppure vi è un'altra via, per cui le società d'approdo possano sostenere il riconoscimento dello *status* di cittadini "di serie A" anche a coloro che condividono appartenenze molteplici?

Nelle pagine che seguono si tenterà di argomentare, sostenendo la tesi per cui il senso da attribuire all'integrazione dei cittadini immigrati va ricercato nella riflessione sui principi di equità ed uguaglianza: i principi posti a fondamento dell'assetto delle società liberali. La parola integrazione è un contenitore vuoto. Ma può diventare concetto ed acquisire concretezza, nella misura in cui la si mette a tema, all'interno di un dibattito che la assuma come elemento in grado di determinare il futuro delle democrazie occidentali.

Su questa linea si è in gran parte sviluppata la ricerca dei filosofi morali, che con più decisione hanno affrontato il tema dell'uguaglianza. Del loro contributo si darà cenno nel paragrafo successivo. Vale ora sollevare due ordini di problemi, strettamente connessi alla questione dell'integrazione, nei suoi aspetti che più sono inerenti al presente Progetto.

Il primo riguarda la capacità della società occidentale di tollerare comportamenti marginali o minoritari. Certamente, non mancano esempi atti a mostrare e dimostrare che tale capacità è massima nell'enunciazione dei principi, ma assai contenuta laddove si consideri il livello dell'interazione quotidiana. Non si parla qui di quanto accade nello spicciolo e nello specifico dell'interazione tra la componente integrata del contesto sociale, sia essa costituita da cittadini italiani integrati o da cittadini stranieri integrati, ancorché immigrati. Si parla invece di quanto un contesto sociale è in grado di sostenere le varie forme di diversità che lo attraversano. Siano esse costituite da cittadini immigrati (più o meno marginali) o da contingenti di "trasgressori" autoctoni. Trasgressori tanto della consuetudine, quanto dell'attesa del contesto sociale, in merito al loro atteggiamento ed alla loro condotta². Nei fatti, permane un'in-

² Senza scomodare gli *hippies*, gli *hoboes* ed i *drop out* americani, già celebrati da tanta letteratura, basti ricordare le indagini recentemente condotte in Italia, che hanno dato visibilità e conferito dignità all'universo dei "barboni". Un universo composto anche da persone che, per scelta di vita individuale o sotto la spinta di varie contingenze, vengono a rappresentare una sorta di "sfida" nei confronti del modello di vita adottato – o ambito – dalla componente maggioritaria. Beninteso: non si vuole qui farsi paladini della sfida che, in alcuni casi, queste persone "consapevolmente" lanciano alla società a cui appartengono. Interessa invece mostrare quanto il loro *status* – sia esso imposto o voluto – venga a "rappresentare", ovvero a "mettere in scena", una condizione "scomoda" agli occhi del pubblico che vi assiste. La rappresentazione dei soggetti "dis-integrati" per definizione. Ciò che sentiamo di essere e non vogliamo diventare. Al pari, ad esempio, degli *zingari*, che si oppongono ai valori della società *gagé*, sul registro delle ragioni culturali. Resta in ogni caso immutata la questione di fondo: qual è la risposta della società nei loro confronti? Eliminarli? Far finta che non esistano? Imporre loro un adeguamento? Accettarli come elemento del contesto? Modificare il contesto in modo che anch'essi vi partecipino? Difficile dare una risposta!

tolleranza nei confronti dei comportamenti marginali (nel senso di marginali rispetto ai modelli dominanti) pur se nel corso del tempo essa è andata incontro ad una trasformazione: non assume più le forme accusatorie o punitive della condanna sociale, bensì si manifesta in un approccio di stampo giustificazionista e riparativo. Come dire che alcune persone o alcuni gruppi non riescono ad integrarsi pienamente, poiché non è stato fatto abbastanza per garantire loro le dovute opportunità di integrazione. Dando ovviamente per scontato che integrazione significa condividere i valori dominanti. In sintesi: non può non apparire problematico il ritenere che il fallimento dei processi di integrazione dei cittadini immigrati – o di alcuni cittadini immigrati – sia da intendersi come incapacità o non volontà di alcune minoranze ad adeguarsi ai comportamenti economici e morali della *mainstreaming society*. Basti ricordare in proposito il caso paradigmatico degli Indiani d'America.

Il secondo ordine di problemi riguarda lo scarto tra la dimensione individuale e quella del gruppo etnico – o della classe sociale. Alla prima fanno sostanzialmente riferimento i principi fondativi delle democrazie occidentali, che pongono l'accento sul valore dell'individuo, inteso come soggetto. Alla seconda si ricorre invece nelle analisi sociologiche, anche per valutare l'equità sociale. La costruzione di categorie sovra individuali – ad esempio, in base al gruppo di appartenenza o alla condivisione di particolari condizioni di fragilità – consente di misurare la *performance* sociale di varie minoranze o di vari insiemi di persone, rispetto alla maggioranza della popolazione o rispetto ad un gruppo di riferimento. La tensione tra l'approccio all'individuo e l'approccio al gruppo è da tempo al centro di un acceso dibattito, che ha percorso in particolare la Francia per molti anni e che verte sull'opportunità di intendere l'assimilazione dei migranti come un fenomeno sovra individuale, interpretabile e misurabile prendendo in considerazione, per l'appunto, i gruppi etnici, culturali o religiosi.

Certamente l'integrazione implica, per definizione, un riferimento alla dimensione soggettiva della percezione del singolo individuo, in merito alla sua possibilità di esercitare le proprie responsabilità civiche e di concorrere con i propri principi morali alla partecipazione sociale. Tuttavia, l'unica via praticabile per valutare gli effetti delle azioni volte a promuovere l'integrazione è quella che si avvale della misurazione statistica e dell'osservazione delle frequenze statistiche ripetute nel tempo³. Qui,

³ Illuminanti in proposito le parole di Patrick Simon, dell'INED di Parigi: «*Treatment is no longer personalised, it is collective and only relates to individuals in terms of their real or assumed affiliation to a protected group. This shift from the individual to a group is strictly analogous to the operations carried out by statistics: impersonal aggregates that highlight a collective situation. As a consequence, all of the main elements of an intervention scheme require statistics: data recording and collection, the inclusion of personal characteristics into comparative tables, the production of indicators demonstrating differentials and the assessment of their extent and variations, the development of quantified objectives for rectifying procedures and promoting equality, and the assessment of the effects of the programmes...*» (Simon, P., Clément, M., a cura di, *Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands*, edited by Medis Project, Belgium, 2004, p. 82). (La gestione non è più personalizzata ma collettiva e si rapporta agli individui solo nella misura in

il termine di riferimento non può ovviamente essere l'individuo, bensì il gruppo. Ancora ad una dimensione sovra individuale debbono necessariamente agganciarsi i sistemi di misurazione della discriminazione, che informano le relative azioni di contrasto. Ed il fatto è assai rilevante, poiché, come si tenterà appresso di argomentare, emerge con crescente evidenza che per l'appunto la misura della discriminazione rappresenta il termometro più valido dell'efficienza delle politiche e degli interventi per l'integrazione.

2.2 Che cos'è l'integrazione?

Il concetto di integrazione, dal latino *Integratio*, da *integratus*, integrato, indica, nell'ambito sociologico, quel processo che conduce il sistema sociale a evolversi e a costruire nuovi equilibri, superando le divisioni e l'eterogeneità esistenti tra le parti che lo compongono. L'integrazione sottolinea quindi la dinamicità della realtà sociale e costituisce la condizione necessaria per l'esistenza di una società basata sulla cooperazione degli individui e dei gruppi che ne fanno parte.

Negli ultimi cinquant'anni il termine integrazione è stato prevalentemente riferito ai flussi migratori e al processo d'integrazione del singolo immigrato nella compagine sociale e dei vari gruppi etnici nella compagine nazionale. Nella sociologia delle migrazioni, s'intende per integrazione quel processo graduale che conduce a una convivenza tra gruppi stranieri e autoctoni, caratterizzata da processi reciproci di adattamento e di accettazione e dalla capacità dei due gruppi di confrontare e di scambiare valori e modelli di comportamento. La parola viene normalmente usata in contrapposizione ad assimilazione, situazione in cui il gruppo o i gruppi di minoranza sono costretti ad abbandonare i propri comportamenti per adottare le pratiche della maggioranza, e in accordo con la nozione di pluralismo culturale, che implica l'accettazione della coesistenza di culture differenti all'interno di una società.

Il processo di integrazione si caratterizza dunque come uno scambio bilaterale tra immigrati e società d'accoglienza, che conosce in genere fasi successive di aggiustamento (quali, ad esempio, l'accomodamento, l'adattamento e anche il conflitto), ma senza un ordine prestabilito e con notevoli variazioni da ca-

cui si basa sulla loro reale o supposta appartenenza ad una fascia debole. Questo slittamento da individuo a gruppo riproduce è analogo all'operazione compiuta dalla statistica: la produzione di aggregati impersonali che descrivono una realtà collettiva. Ne consegue che tutte le componenti principali del piano di intervento richiedano l'uso della statistica: la raccolta dei dati e la loro classificazione; l'inserimento delle caratteristiche individuali all'interno di tavole comparative; la creazione di indicatori che sottolineino i differenziali e la stima della loro estensione e delle variazioni; l'individuazione degli obiettivi, quantificati al fine di correggere le procedure e promuovere l'uguaglianza; e, infine, la valutazione degli effetti dei programmi ...) T.d.a.

so a caso. Questo processo dovrebbe risolversi in un rinnovato equilibrio del sistema sociale, in cui l'integrazione degli immigrati porta alla loro condivisione di alcuni valori della società in cui vivono e, nello stesso tempo, all'affermazione di valori appartenenti alla/e cultura/e di provenienza.

Si possono distinguere vari tipi d'integrazione: economica, politica, culturale, associativa, etc. In alcuni casi l'integrazione rappresenta un processo che investe tutte le dimensioni citate e che consente ai nuovi arrivati di partecipare attivamente alla vita economica, sociale e culturale della società in cui vivono; in altri, essa riguarda maggiormente qualche aspetto.

L'integrazione è infatti un processo complesso e dialettico, in quanto risultante dell'azione di differenti attori sociali e dell'interazione tra differenti sfere e dimensioni della realtà in cui si trovano ad operare gli immigrati stessi, tra cui quella politica, che regola l'ingresso, ma tende anche a promuovere interventi mirati alla gestione strategica di tutto il processo di integrazione e riguarda tanto il processo di integrazione sociale in senso stretto – connesso all'acquisizione di *status*, ruoli e diritti – quanto il processo di adattamento culturale, vale a dire la volontà, la capacità e la possibilità, una volta nel Paese di accoglienza, di poter maturare una doppia identità ed un doppio senso di appartenenza.

Ma è sulla natura attribuita a questo processo dialettico che sembra giocarsi il futuro dell'integrazione. Certamente esiste una volontà istituzionale costretta a confrontarsi anche con le urgenze gestionali legate ai movimenti migratori ed al concetto di sicurezza che da qualche anno accompagna la strutturazione di una società multiculturale. Basta leggere la definizione che di integrazione ha dato il Parlamento Europeo nella risoluzione del 6 luglio 2006, per capire quanto il tutto sia eccessivamente legato ad una fruizione e concessione di diritti e di doveri, in cui la complessità delle dinamiche in atto scompare dietro la rigidità di termini quali responsabilità, accettazione e volontà: l'integrazione è *“un processo bilaterale che presuppone la volontà e la responsabilità degli immigrati ad integrarsi nella società ospitante e, d'altronde, dei cittadini dell'Unione europea di accettare e integrare i migranti”*. Si tratta di un processo basato sul rispetto reciproco di diritti e doveri: da una parte, il cittadino straniero deve conoscere e riconoscere le regole e i valori della società ospite, dall'altra deve avere accesso a beni e servizi che gli garantiscano una dignitosa qualità della vita.

Su un altro versante, certamente più problematico e che fa proprio il concetto di partecipazione responsabile e apportatrice di una nuova dimensione multiculturale, si situa invece la definizione data 18 anni fa dall'Alto Consiglio per l'Integrazione francese: *«L'intégration n'est pas une voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais un processus spécifique, par lequel il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents ; sans nier les différences, la politique d'intégration met l'accent sur les ressemblances et les convergences afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre*

solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles d'une société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant»⁴.

2.3 Uguaglianza dei diritti o diritto alla diversità?

«In che senso i cittadini sono considerati persone uguali? – si chiede John Rawls – Diciamo che lo sono in quanto a tutti viene riconosciuto il possesso, nel grado minimo indispensabile, dei poteri morali indispensabili per impegnarsi nella cooperazione sociale per tutta la vita e partecipare alla società come cittadini uguali. Consideriamo base dell'uguaglianza fra i cittadini in quanto persone il possesso di questi poteri in questo grado; in altre parole, poiché concepiamo la società come un equo sistema di cooperazione, la base dell'uguaglianza consiste nel possedere nel grado minimo indispensabile le capacità, morali e non morali, che ci permettono di partecipare pienamente alla vita cooperativa della società» (Rawls, J., *Giustizia come equità*, Feltrinelli, Milano, 2002, p. 23).

Secondo Rawls, l'essere persona, soggetto cioè in grado di partecipare alla vita della società e di svolgervi un ruolo, esercitando i relativi diritti e rispettando i relativi doveri o, usando la terminologia di Locke, suscettibile di responsabilità e, in particolare, di responsabilità civiche derivanti dal vivere congiunto, significa avere i poteri morali o doti indispensabili per impegnarsi in una cooperazione sociale reciprocamente vantaggiosa ed avvertire, al contempo, l'impulso ad onorare i termini di tale cooperazione. Quali sono questi poteri morali?

Leggiamo ancora quanto afferma Rawls: «il primo di questi poteri consiste nell'averne il senso di giustizia, nel saper comprendere e applicare i principi di giustizia politica che specificano gli equi termini della cooperazione sociale, nonché di agire in base (e non semplicemente in conformità) a essi; il secondo potere morale è quello di concepire il bene, di avere, rivedere e perseguire razionalmente una concezione del bene. Una concezione del bene è una famiglia ordinata di fini e obiettivi ultimi che specifica una visione personale di ciò che ha valore nella vita, o anche di che cosa sia una vita pienamente degna» (ibidem, p. 22).

Il riconoscimento della pari dignità delle persone sembra dunque passare attraverso due categorie intimamente relazionate, la prima è legata a quella che Kant

⁴ «L'integrazione non è riducibile ad una semplice via di mezzo tra l'assimilazione e l'inserimento, ma costituisce un processo a sé stante, attraverso cui ci si pone come obiettivo di sviluppare la partecipazione attiva alla società nazionale di membri diversi e differenti tra di loro; senza voler negare l'esistenza di differenze, la politica di integrazione sottolinea le similitudini ed i punti di convergenza con l'obiettivo, nel rispetto della parità dei diritti e dei doveri, di sviluppare la solidarietà tra le diverse componenti etniche e culturali di una società e di offrire ad ognuno, qualunque sia la sua cittadinanza, la possibilità di vivere all'interno di quella società, di cui ha accettato le regole e della quale è divenuto un elemento costituente» (T.d.a).

definiva la caratteristica dell'umanità, vale a dire il possedere uno status di agenti razionali, capaci di governare la propria vita per mezzo di principi e di applicarli al sistema delle relazioni umane. Tale capacità, comune e universale al genere umano, è come afferma Taylor (in Habermas, J., Taylor, C., *Multiculturalismo*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 28) "una potenzialità umana universale" che muove in sé al rispetto indipendentemente da ciò che si può averne o non averne fatto e che non perde alcun valore nemmeno quando gli individui sono impossibilitati ad attualizzarla – si pensi alle persone in coma irreversibile. La seconda consiste in larga misura nel riconoscere autonomia agli esseri umani, nel riconoscere cioè la capacità di ogni persona di farsi un'idea della vita buona ed è proprio a partire dal possesso di queste capacità che le persone acquisiscono diritto a partecipare pienamente alla vita cooperativa.

Alla base di questi assunti c'è la convinzione che la dignità umana, o meglio il riconoscimento della dignità umana, consiste in larga misura nell'autonomia delle persone, nella loro capacità cioè di farsi da sé un'idea della vita buona: «*la dignità di una persona è associata non tanto a una particolare concezione della vita buona, tale che allontanandosene uno sminuirebbe la propria dignità, quanto al potere di considerare questa o quella concezione per conto proprio*»(ibidem, p. 44).

Se così non fosse, sarebbe difficile attribuire alle persone pari dignità perché l'esito delle deliberazioni di qualcuno rischierebbe di essere al di sopra dell'esito delle deliberazioni di qualcun altro. Una società giusta e rispettosa dei diritti dei suoi cittadini – così come di coloro che cittadini non sono ma pur sempre esseri umani depositari ed espressione di diritti e comunque parte costitutiva delle attuali società multiculturali – ed organizzata con fini collettivi deve rimanere neutrale riguardo alla concezione di una vita buona e limitarsi a garantire che tutte le sue componenti siano egualmente rispettate e tutte abbiano le stesse opportunità di crescita e sviluppo. Una società moderna, proprio per tutelare l'eterogeneità delle sue componenti e trattare tutti con lo stesso rispetto, deve strutturarsi su quei fini morali definiti "procedurali" e rifiutare, al contrario, di edificarsi su quei fini morali cosiddetti "sostantivi". I primi impongono di trattarci l'un l'altro in modo equo, indipendentemente dall'idea che abbiamo dei nostri scopi, vale a dire di quei fini sostantivi che definiscono la visione del mondo ma che, applicati, escluderebbero da una completa partecipazione la minoranza, chi cioè non aderirebbe ai principi contenuti in quei fini.

Dunque, la libertà ed il pari riconoscimento della dignità consiste proprio nel riconoscere a sé stessi ed a tutti gli individui il potere morale di avere una concezione del bene e tutti coloro che sono in grado di cooperare alla società politica vanno considerati uguali. Sulla falsariga del classico schema dicotomico della *Gemeinschaft* e della *Gesellschaft* proposto da Tonnies, una società, afferma Rawls (*op.cit.*, p.24), non è una comunità, all'interno della quale si perseguono fini e valori comuni, i suoi membri sono affiliati e si riconoscono proprio nella specificità di tali precipi valori. Una società invece non ha valori e fini che permettano di distinguere fra loro le sue varie componenti, anzi proprio in virtù di questo approccio "proce-

durale", una società sarà tanto più libera quanto più creerà le condizioni a che la diversità possa fiorire in amicizia e concordia e quanto più rifiuterà di assumere i poteri morali come base dell'eguaglianza politica.

In questo modo, prosegue Rawls, ogni cittadino sarà libero di disporre del potere morale di formulare una particolare concezione del bene ma anche di riconoscere tale potere morale agli altri. Ne consegue che, in quanto persone libere, i cittadini possono inoltre rivendicare il diritto di considerare sé stessi indipendenti da qualsiasi particolare concezione del bene o sistema di fini ultimi e perciò si sentiranno liberi di non identificarsi. E la loro identità pubblica di persone libere non risente, e non deve risentire, della loro particolare concezione del bene né delle variazioni che essa può subire nel tempo e che non necessariamente collima con i fini collettivi "sostanziali".

Ma la libertà dei cittadini non è confinata esclusivamente a questa sfera privata, alla possibilità cioè di disporre di una propria e particolare visione del mondo e di vivere all'interno di un contesto sociale pubblico che li legittima in quanto produttori di potere morale e che allo stesso tempo li garantisce dal dover sottostare a fini morali pubblici di natura "sostantiva". La loro libertà è relazionata anche ad un secondo aspetto, quello cioè derivante dal considerarsi come fonti autenticanti di rivendicazioni valide, dal sentirsi cioè «*in diritto di chiedere alle istituzioni di promuovere la loro concezioni del bene (sempre che queste concezioni rientrino nei limiti ammessi dalla concezione pubblica della giustizia) e a queste richieste attribuiscono un valore autonomo, indipendentemente da ogni legame con doveri e obblighi definiti da una concezione politica della giustizia – per esempio da doveri e obblighi verso la società [...] vanno considerate come autoautenticanti anche quelle richieste che i cittadini ritengono fondate su doveri e obblighi basati sulla loro concezione del bene e sulla dottrina morale cui ispirano la propria vita*» (ibidem, p. 27).

Tuttavia, non tutti gli individui possono essere fonti autoautenticanti di una dottrina morale. Gli individui "socialmente morti", i paria, cioè, gli esclusi, i marginali, come gli schiavi o coloro che non possono prendere parte all'esercizio della vita politica, non sono considerati fonti di rivendicazioni e le leggi che talora li proteggono non sono fondate su loro rivendicazioni ma su richieste che hanno origine altrove (si pensi, ad esempio, al caso dell'*apartheid* sudafricano). Sono allora fonti autoautenticanti solo coloro che sono riconosciuti come persone a pieno titolo, come persone che fanno parte di un insieme e sono considerate meritevoli di pari dignità. Il concetto giuridico di persona, di chi cioè è in grado di partecipare alla vita della società e di svolgervi un ruolo in funzione del quale poter esercitare i propri diritti ed adempiere ai relativi doveri – «*cittadino sarà proprio colui che può partecipare alla vita sociale da libero e uguale per tutta la sua vita*» (ibidem, p.28) – elaborato nella Grecia classica, trova tuttavia solo nell'età moderna un esito "libertario e democratico" – in un'accezione più ampia del termine – e gli esclusi acquisiscono la possibilità di divenire essi stessi fonti autoautenticanti. Il passaggio dal concetto di onore, e a tutto ciò che esso comportava in termini di gerarchie e disuguaglian-

ze sociali, a quello di dignità ha permesso infatti alla politica dell'uguale riconoscimento di affermarsi e di essere considerata un principio basilare per gli equilibri politici e sociali dello Stato e per l'affermazione ed il consolidamento del concetto di libertà nell'uguaglianza. In uno Stato dove la dignità è un attributo ascrivibile a tutti i cittadini, gerarchia ed eterodipendenza lasciano spazio ad una situazione di reciprocità equilibrata ed aprono la strada a possibili ulteriori esiti che nella visione rousseauiana della cosa pubblica sfociano in una visione della democrazia e dell'egualitarismo incentrati su concetti quali unità di intenti, essere membro di un progetto comune e rendersi interprete della volontà generale (Taylor, C., in Habermas, J., Taylor, C., *op.cit.*, p. 30 e seg.). La politica dell'uguale riconoscimento proietta così la sua ombra "illuminata" sulla contemporaneità e termini come partecipazione, rappresentanza, appartenenza collettiva si coniugano a concetti come libertà, democrazia, dignità.

Ma una politica dell'uguale dignità che miri esclusivamente all'eguaglianza dei diritti crea sì le premesse per un'appartenenza collettiva, la quale, però, basata sul riconoscimento di qualità universali, volte appunto a tutelare, in nome di principi generali, le diverse componenti socio-culturali, diviene implicitamente omogeneizzante. D'altra parte, che una serie di diritti collettivi possa avere senso in un contesto e meno in un altro ed essere dipendente da fini culturali che variano, diventa un'eventualità inconcepibile in una simile concezione dell'egualitarismo dei diritti. E l'immigrazione viene oggi a mettere in discussione proprio questo nel momento in cui una presenza crescente di cittadini stranieri modifica la composizione della popolazione non solo in termini socio-demografici ma soprattutto in termini etico-culturali, come direbbe Habermas (in Habermas, J., Taylor, C., *op.cit.*, p. 98), quei termini cioè che permettono agli individui di pensarsi come gruppo e di costruirsi un'identità specifica.

Quale allora lo spazio a disposizione per la differenza in contesti statali ormai trasformati ed aperti alla presenza di componenti culturalmente diverse? Come può la diversità articolare i propri fini sostanziali all'interno di un contesto che per tutelare proprio le esigenze ed i diritti collettivi si struttura su quei fini cosiddetti procedurali? Come può la differenza culturale essere autoautenticante? Come è possibile incrinare lo spesso strato dietro cui partecipazione, accesso ed integrazione rischiano di diventare, in nome di principi libertari universali, sinonimi di assimilazione e omologazione? Come traslare il concetto di potenzialità umana universale, capacità che ci rende cioè umani e ci permette di definire a noi stessi ed agli altri la nostra identità di individui, ad un livello metaindividuale, culturale appunto e quindi garantire eguale rispetto, come agli individui, anche alle culture? In breve, è possibile superare l'impasse tra la difesa del principio di non discriminazione nei confronti degli esseri umani in nome di principi egualitari e la difesa dell'identità culturale contro le tentazioni di incapsulare gli esseri umani in uno stampo omologante, riflesso per di più di una cultura unica ed egemone quale quella occidentale che rischia, proprio per la sua unicità ed egemonia, di essere al contrario fortemente discriminante?

Secondo Kymlicka, una teoria dei diritti umani, oggi, non è in grado di risolvere alcuni dei problemi più importanti e controversi in merito alle minoranze culturali. E si chiede: «Quali lingue devono essere riconosciute nei parlamenti, negli uffici pubblici e nei tribunali? Ogni gruppo etnico e nazionale deve poter accedere a forme di istruzione a finanziamento pubblico svolte nella propria lingua madre? [...] Gli incarichi politici vanno distribuiti secondo criteri di proporzionalismo nazionale o etnico? [...] Quale grado di integrazione culturale va richiesto agli immigrati e ai rifugiati prima di concedere loro la cittadinanza? Il problema non sta nel fatto che le tradizionali dottrine dei diritti umani forniscono una risposta sbagliata a queste domande, ma risiede nel fatto che spesso esse non ci danno alcuna risposta. Il diritto alla libertà di parola non ci dice quale sia la politica linguistica più adeguata [...] Di solito queste questioni sono state affidate ai processi decisionali di tipo maggioritario vigenti all'interno di ogni stato. A mio avviso, in questo modo le minoranze culturali sono state sottoposte a significative forme di ingiustizia da parte della maggioranza, e i conflitti etnoculturali si sono acuiti. Per risolvere questi problemi in maniera equa occorre affiancare, ai tradizionali principi dei diritti umani, una teoria dei diritti delle minoranze» (Kymlicka, W., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, il Mulino, 1999, pp.13-14). È indubbio che i problemi che il multiculturalismo solleva, ovvero le sfide che esso invita a raccogliere, impongano la necessità di conciliare l'affermazione dei diritti dell'individuo con il riconoscimento dei diritti dei gruppi: «Una teoria completa della giustizia negli stati multiculturali deve includere sia i diritti universali, accordati agli individui a prescindere dalle loro appartenenze di gruppo, sia alcuni diritti differenziati per gruppo ...» (*ibidem*, p.15).

È evidente che sul multiculturalismo la teoria dei diritti universali – o del liberalismo dei diritti – rischia di entrare in crisi e di aprire la strada a teorie differenzialiste che, rifiutando l'assioma secondo cui una società non deve avere valori e fini che permettano di distinguere tra loro le varie componenti, al contrario sostiene che una società «possa organizzarsi intorno a una definizione della vita buona senza per questo sminuire coloro che personalmente non condividono questa definizione; là dove la natura del bene richiede che esso venga perseguito in comune, il bene diventa, perciò stesso, un problema politico e pubblico» (Taylor, C., in Habermas, J., Taylor, C., *op.cit.*, p.46). Una società allora sarà tanto più liberale e rispettosa della dignità altrui quanto più tratterà equamente, e tutelerà, i diritti di coloro che non condividono la sua definizione pubblica del bene. Laddove cioè i sostenitori della teoria dei diritti ritenevano la neutralità etica dello Stato un principio fondamentale per il riconoscimento dell'eguaglianza di tutti i suoi membri, i sostenitori di un approccio differenzialista intravedono invece proprio nella neutralità un elemento perturbatore per il conseguimento di un'equità che vada al di là della tutela dei diritti fondamentali – come quello alla vita o alla libertà – e che quindi contempli anche il rispetto dei fini comuni della diversità. Problema, certo, complesso e che apre tensioni e difficoltà all'interno di società multiculturali, non certo dissimili da quelle a cui va incontro qualsiasi società che si vede costretta a conciliare libertà e uguaglianza, prosperità e giustizia (*Ibidem*, p.47).

Il fatto che la politica del riconoscimento basata sui principi del liberalismo dei diritti veda con sospetto i fini particolaristici o differenzialisti non significa certo che essa cerchi di abolire le differenze culturali quanto piuttosto che, come sostiene Taylor, essa rischia di essere inospitale verso la diversità poiché non sa trovare «un posto per ciò a cui veramente aspirano i membri delle società distinte, cioè la sopravvivenza, che è un fine collettivo e richiederà quasi inevitabilmente qualche variazione, da un contesto culturale all'altro, nel tipo di leggi che consideriamo inammissibili» (ibidem, p.48).

Eppure c'è chi, come Habermas, sostiene che proprio la teoria dei diritti, se sviluppati ulteriormente i suoi contenuti, permette di superare questa impasse e superare il nodo gordiano relativo all'ospitalità verso la differenza tipica di quei Paesi per i quali una società liberale non può avere valori e fini che permettano di distinguere tra di loro le varie componenti. Se, infatti, sostiene il filosofo tedesco, esiste un legame interno tra stato di diritto e democrazia nella misura in cui i destinatari del diritto sono anche coloro che contribuiscono alla sua formulazione – e quindi esiste una relazione tra sfera privata e sfera pubblica nel senso che non ci può esserci l'una senza l'altra – e la dimensione civica di una persona si completa solo attraverso la socializzazione e la partecipazione, allora l'identità dell'individuo va intesa come un *quid* intersoggettivamente concepito e non come una *substantia* autonoma, eterna ed immutabile, una particolarità cioè ipostaticamente trasmessa all'individuo all'atto della sua nascita, la cui originalità e differenza necessita di essere tutelata. Una politica del riconoscimento esiste, infatti, nella misura in cui essa consideri anche la dimensione etico-politica dell'individuo ed il nesso costitutivo della sua identità, cioè l'intersoggettività. In questo modo il taglio individualistico del sistema dei diritti verrebbe a perdere quel carattere omologante ed anzi proprio al fine di tutelare l'integrità dei soggetti giuridici «questo sistema deve anche equiparare e tutelare con rigore – sotto il controllo degli stessi cittadini – i contesti di vita che garantiscono le loro identità» (in Habermas, J., Taylor, C., *op.cit.*, p.73).

In questo modo non è più opportuno tutelare attraverso diritti collettivi l'eguaglianza giuridica della diversità perché questi stessi diritti finirebbero per «sovraccaricare una teoria dei diritti modellata su soggetti giuridici individuali» (ibidem, p.89). Anzi, diverrebbe ancora più inopportuna dal momento che la tutela ecologica di una cultura, come fosse una specie, sarebbe ulteriormente priva di senso dal momento che la cultura esiste nella misura in cui esiste l'individuo e la sua libera scelta di aderirvi o di vedersi riconosciuto in alcuni elementi simbolici e culturali che danno vita a quella cultura. Come giustamente sottolinea Habermas, «le tradizioni culturali, e le forme di vita in esse articolate, si riproducono di regola per il fatto di convincere tutti coloro le cui strutture della personalità ne risultano influenzate, motivandoli ad assimilarle e a svilupparle in una maniera produttiva. Uno stato di diritto può soltanto rendere possibile questa prestazione ermeneutica necessaria alla riproduzione culturale dei mondi di vita. Invece una sopravvivenza garantita dovrebbe necessariamente sottrarre ai partecipanti proprio quella libertà di dire-sì e dire-no che è oggi preliminare a qualunque acquisizione, o presa in cura, di una data eredità culturale» (Idem).

D'altra parte, questa libertà di scelta, questa autonomia dell'individuo ben si adatta a quello che oggi rappresenta il contatto culturale innescato dalle migrazioni internazionali su vasta scala. Lo spazio dell'interazione genera infatti un nuovo simbolismo spaziale, mediante il quale si socializza e si connota una comune zona di interazione che va continuamente riprodotta. In quello che, specialmente nei processi di sedentarizzazione, dove la stabilità implica una maggiore interrelazione culturale, si manifesta come un composito scambio tra molteplici forme di vita – quella della società ospite e quelle di cui il variegato mondo dell'immigrazione è composto – le identità singole o collettive riflettono instabilità e profondità prospettiche. Lo spazio della contrattazione identitaria diventa allora un luogo interpretativo multiforme, che spazia da un estremo di sofferenza, di esclusione e di marginalità, rappresentato da quelle "pareti della solitudine" (Ben Jelloun, T., *Le pareti della solitudine*, Einaudi, Torino, 1997) che contengono il disagio di chi, come l'immigrato marocchino, protagonista del romanzo, al di fuori di una rete parentale, vive nelle periferie francesi e che danno forma ai suoi sogni impossibilitati ad uscire e a manifestarsi all'esterno, sino all'estremo opposto, dove logiche meticce (Amselle, J-L., *Logiche meticce*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998) producono cambiamenti e trasformazioni nelle sfere pubbliche e danno luogo alla manifestazione di quelle disgiunture tra territorio, soggettività e gruppo d'appartenenza che connotano sempre più spazio e coscienza trasloCALE.

Così, l'ampliamento, ed in parte la condivisione con la comunità ospite, del mondo simbolico di riferimento, permettono la praticabilità di spazi sempre più ibridi e traslocaLI che determinano profonde trasformazioni non solo nei ruoli sociali ma anche nei modelli di appartenenza: il progetto migratorio si scompone in una molteplicità di storie individuali e di delocalizzazioni sovrapposte, e il mutamento e la mobilità rendono le sue forme labili e difficilmente identificabili. Allora, non è certo improprio affermare che oggi ci troviamo tutti in un momento di passaggio dove si generano complesse figure di differenza e di identità e dove gli universi simbolico-culturali non si sottraggono all'esame critico dei propri membri ma anzi diventano suscettibili di modificazioni o addirittura cessano di essere punti di riferimento. Sono infatti proprio quelle garanzie di tipo giuridico necessarie alla tutela dell'individuo a permettere ad ogni persona, indipendentemente dall'appartenenza, di essere tale e di poter agire criticamente per rigenerare il proprio contesto culturale. E questa capacità gli deriva non solo dall'essere persona ma anche dal fatto che la propria identità è il risultato di una costruzione intersoggettiva e pertanto sempre prodotto di una critica.

Ma il contatto culturale non è destinato a trasformare nel tempo soltanto la percezione del sé come parte di un gruppo specifico ma anche – e qui torniamo ai suoi effetti sulla politica del riconoscimento – l'orizzonte interpretativo dei principi che regolano la vita politica e l'autocomprensione della cosa pubblica. Con l'immigrazione si modifica infatti non solo la composizione socio-demografica di un paese ma anche l'orizzonte simbolico-culturale di riferimento, "quei contesti intersoggettivamente condivisi di vita e di esperienza" (in Habermas, J., Taylor, C., *op.cit.*, p.85) che permettono ai cittadini di portare avanti le loro pratiche discorsive; in questo modo si impongono altre pratiche discorsive ed altri risultati che, al fine di garantire eguale riconoscimento a tutte le sue compo-

menti e di fare dell'equità un principio di giustizia, dovranno continuare a mantenere un carattere procedurale, tale cioè da non implicare il privilegiamento di una determinata forma di vita a svantaggio delle altre. Così, secondo Habermas, l'integrità sociale e giuridica di una persona sarà garantita nella misura in cui saranno tutelati anche quei contesti di vita altri che contribuiscono a formare l'identità di ciascuno ed allo stesso tempo sarà l'appartenenza culturale a rendere l'individuo titolare di diritti, dal momento che «l'identità del singolo individuo, sempre intrecciata a identità collettive, può stabilizzarsi solo in una rete culturale: di quest'ultima, come la madrelingua, non ci si può appropriare in senso privatistico» (ibidem, p.88). Se quindi la cosa pubblica è in grado di tutelare i discorsi di autochiarimento e di realizzare l'eguaglianza dei diritti soggettivi, tale tutela è passibile di estendersi sino a garantire la coesistenza di gruppi culturalmente diversi. L'eguaglianza dei diritti, come detto sopra, si realizza infatti nel momento in cui ad ogni individuo viene riconosciuto il potere morale di avere una propria visione del bene e di essere fonte autoautenticante di una dottrina morale. Ogni persona, riconosciuta come tale, è in diritto di chiedere alle istituzioni di promuovere la propria concezione del bene (sempre che queste concezioni rientrino nei limiti ammessi dalla concezione pubblica della giustizia). In questo modo, l'alterità non è semplicemente un termine negativo funzionale all'orizzonte simbolico-culturale del gruppo dominante quasi fosse un'immagine complementare e necessaria allo sviluppo ed al consolidamento di una politica del riconoscimento e ad una politica dell'eguaglianza come giustizia. Né è soltanto un corpo estraneo che trova legittimità giuridica all'interno del quadro concettuale della politica del riconoscimento. L'alterità diventa piuttosto un termine complementare che si vede di fatto garantito nella praticabilità, nell'accesso e nella partecipazione⁵.

2.4 Conclusioni

Nelle pagine precedenti si è tentato di dar conto di un percorso di riflessione teorica sui temi dell'equità e della giustizia, che la nozione di integrazione chiama direttamente in gioco. Sullo sviluppo di tale percorso appare evidente l'influenza del pensiero ellenico. Un pensiero che rimanda anche alla dimensione in cui esso è nato: la *polis*, laddove Diogene di Sinope, ancorché considerato un po' eccentrico, non avrebbe vista messa in dubbio la sua dignità di essere umano.

⁵ Sull'importanza dell'alterità come imprescindibile termine mediatore ai fini dell'elaborazione di un "gigantesco compito ermeneutico orientato alla ricerca di pochi e fondamentali valori comuni" su cui garantire un riconoscimento multiculturale dei diritti, si veda Sebastiano Maffettone (*La pensabilità del mondo*, Il Saggiatore, Milano, 2006) e la sua teoria di un'integrazione pluralistica dal basso. Il dialogo interculturale diventa, nelle intenzioni dell'autore, lo strumento che permette, attraverso la frequentazione reciproca, la conoscenza dell'alterità e, con essa, la conoscenza dei punti di convergenza e di divergenza su valori fondamentali, non sradicando l'individuo dal contesto ma mettendolo in gioco: "restituire le opportunità per far convergere scelta e preferenza nella misura del possibile costituisce una premessa filosofica necessaria per rendere la conversazione tra culture effettivamente legittimante e significativamente operativa" (p.144).

L'idea di "vita giusta" rimanda allo spazio della relazione intersoggettiva e non deve perciò confrontarsi con la durezza della statistica. D'altro canto, invece, nelle società complesse – come quelle di cui ci si occupa – la valutazione sull'efficace inserimento e la positiva integrazione dei migranti richiede anche risposte concrete ed impone la costruzione di indicatori oggettivi, reperibili e comparabili.

Ne consegue che, al momento, i vari aspetti dell'integrazione che rimandano alla nozione di "riconoscimento"⁶ – quelli che riguardano la possibilità di realizzare con soddisfazione il proprio progetto di vita giusta – segnano il passaggio ad una dimensione di tipo "oggettivo" e sovra individuale. Il passaggio è forte e per molti versi violento. Esso pone almeno due ordini di problemi. Il primo ha a che fare con la costruzione delle categorie di soggetti omologhi, ad esempio: stranieri *versus* autoctoni, cittadini di origine immigrata *versus* italiani *de souche*, cittadinanze *versus* altre cittadinanze (come nel caso dei cittadini marocchini *versus* i cittadini albanesi). Il secondo consiste nelle difficoltà di individuazione degli aspetti misurabili, cioè di quei comportamenti che possono essere considerati indicativi del processo di integrazione.

Si tornerà più avanti sul primo ordine di problemi (quelli che riguardano la costruzione delle categorie di soggetti omologhi) vale ora soffermarsi sul secondo. Infatti, gli insiemi di indicatori più diffusi – ancorché molto sia stato fatto per integrarli con indicatori di benessere – si riferiscono principalmente alla dimensione del successo economico. In sostanza, l'accesso all'alloggio, al lavoro, ad adeguate condizioni di reddito ed a soddisfacenti livelli d'istruzione rappresentano ormai da anni, in sociologia, gli elementi per valutare l'integrazione e la *performance* di gruppi etnici o sociali. Questi strumenti sono figli anche di un pragmatismo nordamericano che, a partire da Stokely Carmichael, ha deciso di superare la retorica dell'uguaglianza – abulicamente intesa – ed ha affermato la propria volontà di pretendere invece un'uguaglianza sostanziale. Un'uguaglianza fatta di accesso, ad esempio: alle università della *Ivy League*, a posizioni di rilievo nel mondo del lavoro, ad abitazioni degne di esser così chiamate e non solo agli *slums*. Ciò in base ad un preciso presupposto: nell'evoluzione sociale e politica delle democrazie occidentali, a fronte dell'uguaglianza nei diritti di carta, permane a lungo l'ineguaglianza nei diritti sostanziali. Da qui la preminenza del concetto di discriminazione. Ed in questo senso, la sostanziale disuguaglianza di cui si parla è disuguaglianza nell'accesso e nella disponibilità di risorse economiche. Come dire che l'accesso al prestigio sociale, culturale e politico può discendere in primo luogo dalle pari opportunità di accesso alla fruizione dei diritti sostanziali ed alle risorse disponibili.

Seppur con un certo rammarico, si deve così riconoscere il primato di un'accezione per molti versi riduttiva dell'idea di "vita giusta": quella dell'agente economico razionale, di smithiana memoria.

⁶ In accordo con quanto proposto da Charles Taylor e sopra ricordato.

Non può allora sorprendere che molti tra i conflitti oggi definiti "culturali" invitino invece a riflettere sulla mancata adesione di alcuni gruppi al comportamento maggioritario (ovvero alle aspettative della società capitalistica). Com'è noto (e diversamente dal caso del filosofo cinico prima citato) nelle odierne *affluent societies*, i comportamenti eterodossi – non preminentemente orientati al raggiungimento del benessere economico o, talvolta, francamente in opposizione con esso – vengono coattivamente tollerati, seppur chiaramente non graditi. L'impegno etico nei confronti della tolleranza, di cui il pensiero kantiano e le tesi di John Rawls costituiscono le stelle polari, mentre informa lo sviluppo delle società democratiche, le impegna ad un tempo a gestire in modo non violento tali comportamenti eterodossi, in genere minoritari.

Il medesimo impegno etico comporta altresì il passaggio da un atteggiamento accusatorio e di *moral reprobation* ad un atteggiamento tendenzialmente giustificazionista, che tende a rintracciare in una qualche deficienza del sistema il fallimento dei percorsi d'integrazione. È del tutto evidente, però, che resta immutato l'atteggiamento di fondo: ricondurre alla ragione coloro che non hanno sufficientemente "introiettato" il modello dominante. Le tensioni che nascono su questo piano, in parte prima accennate, rientrano a pieno titolo tra le sfide che si pongono oggi ai sistemi democratici.

Gli assunti che muovono tale atteggiamento culturale (il pragmatismo degli strumenti di valutazione e l'esigenza di gestire in maniera non violenta i comportamenti eterodossi) sono anche alla base della messa in campo delle politiche e degli interventi per l'integrazione, che costituiscono l'oggetto di studio della seconda parte di questa ricerca (tramite l'interrogazione dei testimoni privilegiati attraverso i *focus group* da realizzarsi in ciascun territorio). Ciò per dar conto del perché è necessario allontanarsi dalla lettura multidimensionale dei concetti di integrazione ed uguaglianza – filosoficamente centrata sui molteplici aspetti della dignità umana – ed accettare invece una lettura prevalentemente legata ai panieri di indicatori selezionati. Tale lettura, sebbene i panieri siano sempre più integrati da indicatori di benessere complessi e sofisticati, porta comunque con sé il peccato originale di derivare da un approccio omologante, appiattito sulla dimensione economica. Per contro, l'aspetto riduttivo della lettura economicista appare mitigato nel caso del presente progetto, poiché esso comprende, tra le aree di studio dell'integrazione, anche la salute e l'integrazione linguistica, che rimandano alla dimensione della partecipazione più che a quella economica (contraddistinta dalle aree del lavoro e dell'alloggio).

Esiste infatti ormai una diffusa tendenza, come la stessa letteratura conferma, a ritenere che qualunque tentativo di misurare l'integrazione, a prescindere dai diversi modelli teorici di riferimento, debba utilizzare un approccio pluridimensionale e considerare variabili relative a un complesso di caratteri individuali e di contesto, che abbraccino quindi la sfera politica, sociale, economica e culturale.

In Italia, recentemente, in un'indagine realizzata a livello nazionale⁷, l'ISMU, proprio in considerazione del fatto che il livello di integrazione di un immigrato possa variare a seconda del segmento del contesto sociale in cui è inserito, ha messo a punto uno strumento di misurazione dell'integrazione che tenesse conto della distinzione tra una dimensione economica (relativa a fattori quali l'alloggio, la condizione lavorativa, il reddito e il risparmio); una dimensione sociale (riguardante lo stile di vita, i modelli di comportamento, il tempo libero, il sistema delle relazioni e la partecipazione ad attività associative); una dimensione culturale (che tiene in considerazione elementi quali la conoscenza della lingua italiana, il livello e l'accesso all'informazione e il senso di appartenenza alla comunità ospite); e infine una dimensione politica (che comprende, in primo luogo, il tema della cittadinanza). Tuttavia, proprio perché tutte queste dimensioni non sono monitorabili in base alle informazioni rilevate dalle fonti ufficiali di tipo statistico o amministrativo, che sono orientate principalmente alla popolazione straniera presente legalmente sul territorio italiano, l'*Integrometro* ha fatto ricorso ad un'indagine campionaria da ripetere periodicamente, utilizzando metodologie di rilevazione *ad hoc*, capaci di cogliere anche la componente illegale della presenza straniera e di garantire la rappresentatività del campione. L'acquisizione di microdati in forma diretta ha offerto l'opportunità di superare i limiti informativi delle rilevazioni ufficiali ed ha consentito di acquisire elementi di conoscenza oltre che sulle condizioni di contesto che caratterizzano la vita della popolazione.

Venendo infine a considerare il problema delle costruzione delle categorie di soggetti omologhi, di cui misurare l'integrazione in maniera differenziata e comparabile, si ha l'impressione che qui la questione sia di stampo del tutto diverso. È noto che nella letteratura sociologica degli anni Settanta del Novecento inizia a verificarsi il passaggio – di nuovo, principalmente in ambito anglosassone – dalle interpretazioni dei conflitti e delle dinamiche sociali basate sul concetto di classe, alle interpretazioni che ponevano l'accento sul concetto di relazioni etniche⁸. Tale passaggio si accompagna anche ai processi di contestazione, emancipazione e richiesta di "nuovi diritti", che si sviluppano negli stessi anni e richiamano l'attenzione sulla riscoper-

⁷ Il Progetto *Integrometro 2008* della Fondazione ISMU - Iniziative e studi sulla multiethnicità, è partito dalla consapevolezza della scarsità di dati strutturali capaci di dare contezza dei processi di integrazione nella loro complessità e nella varietà delle tipologie di profili sociologici in gioco. Muovendo da questi assunti, esso ha privilegiato la misurazione dei processi di integrazione attraverso la rilevazione campionaria di immigrati residenti nel nostro Paese. L'indagine, coordinata a livello nazionale dalla Fondazione ISMU, è stata svolta da 20 unità di ricerca locali, per lo più operanti in ambito accademico, e ha coperto 33 differenti realtà provinciali o comunali. Le informazioni sono state acquisite attraverso interviste personali realizzate in forma diretta con la somministrazione di un questionario strutturato a oltre 12.000 cittadini stranieri presenti sul territorio italiano tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009.

⁸ Si è parlato in proposito di "eticizzazione" delle relazioni sociali, per indicare come la definizione delle dinamiche e dei conflitti sociali in termini di relazioni tra gruppi etnici trasformi l'interpretazione di tali dinamiche e conflitti in rapporti interetnici.

ta di identità culturali, sessuali e religiose, introducendo nuovi elementi di rivendicazione, basati su criteri di appartenenza che travalicano quelli di ceto e classe. Il passaggio dall'attenzione all'individuo appartenente ad una classe sociale a quella diretta verso gruppi omogenei di individui (accomunati dall'appartenenza etnica) ha posto in primo piano anche la questione di come costruire sia nuove categorie, sia nuovi strumenti atti a misurare il divenire di tali categorie. Nel corso degli ultimi anni, l'argomento è stato dibattuto in alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Svezia) con particolare riguardo alla possibilità ed alla liceità di dotarsi di strumenti per studiare la dinamica sociale di soggetti classificati in base all'appartenenza etnica, alla confessione religiosa o, ancora, in base all'anzianità migratoria ed alla fase del loro percorso migratorio⁹. In Italia, un'interessante mappa orientativa delle dimensioni analitiche da prendere in considerazione per la rilettura delle strategie di integrazione, che tenesse conto anche di carotaggi empirici volti a misurare l'integrazione della popolazione immigrata in contesti territoriali specifici, è stata proposta recentemente in un volume curato da Giovanna Zincone (*Immigrazione: segnali di integrazione, sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna 2009).

Nel caso del presente Progetto, si coglie lo stato attuale del dibattito in Italia, in cui viene presa in considerazione (ai fini dello studio dei processi di integrazione) una categoria di soggetti connotati dal fatto di non possedere la cittadinanza europea (cittadini non UE o di paesi terzi). Con l'aggiunta di provenire da paesi a forte pressione migratoria. Tale categoria è assai dinamica e tende ad escludere o includere altre sottocategorie: il recente sottogruppo dei cittadini "neocomunitari", i nuclei familiari con almeno un genitore straniero, i soggetti naturalizzati. Altri paesi europei o extra europei, per ragioni storico sociali che non è qui il caso di ricordare, utilizzano invece categorie costruite in maniera diversa. In Italia, il problema di effettuare scelte analoghe si porrà probabilmente nel futuro più prossimo, nel momento in cui lo stock di cittadini italiani di origine straniera diverrà prevalente sul numero dei nuovi arrivati. Ovvero nel momento in cui sorgerà un interrogativo sulla performance sociale dei cittadini italiani non più stranieri, pur se di origine immigrata.

Sia la scelta implicitamente realizzata (utilizzare la categoria dei cittadini non comunitari provenienti da paesi terzi a forte pressione migratoria) sia altre opzioni possibili implicano l'impegno a dotarsi di strumenti per la raccolta dei dati. Ciò comporta un non facile lavoro delle pubbliche amministrazioni e degli altri attori coinvolti. Tale percorso, allo stato attuale, è lungi dall'essere compiuto, lasciando irrisolte numerose questioni, intorno alla possibilità di dare piena contezza di quelle, seppur semplificate, dimensioni dell'integrazione di cui s'è detto.

⁹ In Belgio, ad esempio, *Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme* ha messo a punto, nel 2006, un sistema di misurazione socioeconomica nella lotta alla discriminazione strutturato sull'incrocio di dati sensibili relativi all'origine nazionale delle persone e dei loro genitori con alcune variabili socioeconomiche.

Capitolo 3

Le monografie territoriali

3.1 Premessa

La verifica dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi che hanno come obiettivo l'integrazione sociale dei cittadini immigrati è un tema di grande interesse, anche in considerazione della complessa articolazione delle azioni poste in essere e della molteplicità degli attori coinvolti e dei livelli territoriali interessati. Nell'analisi delle politiche per l'immigrazione è dunque opportuno che l'approccio adottato si collochi in una prospettiva di *multilevel governance*, con un'attenzione ai vari livelli in cui le politiche migratorie vengono formulate, adottate ed implementate. Quello dell'immigrazione dovrebbe infatti rappresentare un ambito delle politiche di *welfare*, in cui assume tutta la sua rilevanza il principio della sussidiarietà, sia nella sua dimensione verticale (la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali: comunitario, nazionale, regionale e locale) sia nella sua dimensione orizzontale, legata alle sinergie che si realizzano a livello territoriale tra istituzioni pubbliche, enti locali e privato sociale, in cui le prime non si limitano ad una funzione di "delega" di compiti e funzioni, bensì valorizzano il ruolo del terzo settore nella progettazione partecipata delle politiche.

In virtù del principio di sussidiarietà, che informa le politiche e gli interventi per l'integrazione, è difficile dire quale sia il contesto territoriale ideale per effettuare una valutazione di tali politiche e misure. Ci si trova di fronte ad un *continuum* di aree territoriali, protagoniste della gestione delle politiche per l'integrazione, ai cui estremi vi sono i comuni di piccole dimensioni demografiche – da un lato – ed i territori di competenza delle amministrazioni regionali – dall'altro. Proprio per restituire la ricchezza dei problemi presenti, dell'originalità delle azioni e della peculiarità del dialogo tra gli attori coinvolti (cioè la ricchezza di quell'insieme composito, in termini di *multilevel policy*, che costituisce il "laboratorio Italia") si è inteso prendere ad oggetto di studio territori estratti da ogni punto di tale *continuum*: piccoli centri, comuni di media grandezza, città metropolitane, province di varie dimensioni ed interi ambiti regionali. Tenendo anche conto della differenziazione per macro aree geografiche. Nella convinzione che dall'analisi di territori diversi – sia dal punto di vista geografico, sia da quello demografico e amministrativo – sia possibile verificare la qualità e la quantità di integrazione, anche in termini di efficacia ed efficienza delle politiche, che le comunità, e i soggetti immigrati con esse, raggiungono.

Per raggiungere questo obiettivo, il gruppo di ricerca ha individuato dodici territori, che soddisfacessero uno o più dei seguenti criteri: maggior presenza dell'utenza immigrata; alta concentrazione di spesa in misure per l'integrazione; presenza di situazioni tali da richiedere una gestione dell'emergenza. In merito alla presenza numerica dei cittadini stranieri nel territorio in cui effettuare l'analisi, si è inteso che tale presenza dovesse essere significativa in rapporto alla presenza media dei cittadini stranieri nella circoscrizione geografica di riferimento (viste le grandi differenze di peso specifico della componente immigrata tra Mezzogiorno, Italia centrale e Settentrione). È stato così possibile rispondere contestualmente al criterio di rappresentatività di tutte le macro aree della penisola.

Più complessa la riflessione di metodo intorno alla concentrazione di spesa in misure per l'integrazione. Qui non vi sono indicatori significativi. Oltre ai dati Istat sulla spesa sociale dei comuni (che contemplano la voce immigrati, ma non riflettono con precisione il fenomeno, poiché i cittadini in oggetto possono beneficiare anche di interventi inseriti in altri settori) gli elementi disponibili riguardano le spese relative all'immigrazione in generale (non quindi focalizzate esclusivamente sull'integrazione, ma anche sul contrasto e sul controllo dell'immigrazione irregolare). A fronte della carenza di informazioni dirette, ci si è visti obbligati a far ricorso ad informazioni indirette, quali il grado di attenzione alla questione immigrazione, ad esempio in termini di interventi normativi, sperimentazioni di strumenti innovativi per la gestione del fenomeno, messa a punto di buone pratiche, vale a dire: tutte le azioni svolte a livello locale per favorire l'accoglienza, l'integrazione, la convivenza interetnica, l'inserimento scolastico e lavorativo, l'accesso ai servizi ed all'alloggio. Pur non esistendo una correlazione diretta tra implementazione di politiche avanzate e maggior concentrazione di spesa, né tra mancata implementazione di tali politiche e minor concentrazione di spesa, è sembrato tuttavia ragionevole ritenere che il volume delle risorse spese fosse maggiore laddove vasta attenzione era stata posta alle iniziative per l'immigrazione. Cioè nei territori in cui si potevano agevolmente cogliere i segni dello sviluppo di politiche avanzate.

In merito all'individuazione dei territori che presentavano emergenze, la nozione di emergenza è stata intesa in una duplice accezione. Come emergenza dovuta all'insorgere di conflitti sociali, in seguito all'insediamento di popolazione immigrata in un territorio (sull'esempio delle tradizionali descrizioni della sociologia urbana). Come emergenza dovuta all'improvvisa necessità di mettere in campo misure di prima accoglienza nei confronti dell'afflusso cospicuo di cittadini immigrati in un territorio.

Sulla base di questi criteri, sono stati individuati i seguenti territori:

Nord Italia

Contesto territoriale	Motivazione della scelta
Comune di Milano	Tensioni interetniche
Comune di Treviso	Intolleranza e discriminazione istituzionale (alloggio)
Regione Friuli Venezia Giulia	Esempio virtuoso di legge regionale "organica" sull'immigrazione, con grande attenzione alle tematiche dell'integrazione. Programmi di sperimentazione dell'art. 23 del T.U. dell'immigrazione, per la formazione dei lavoratori stranieri nei paesi di origine (Moldavia, Serbia, Bosnia-Erzegovina)
Provincia di Trieste	Prima in Italia per potenziale di integrazione (Rapporto CNEL)

Centro Italia

Contesto territoriale	Motivazione della scelta
Castelnuovo di Porto (RM)	Concentrazione rapida e cospicua di richiedenti asilo
Regione Toscana	Esempio virtuoso di promozione di servizi specifici (piattaforma dei media multiculturali)
Provincia di Latina	Notevole incidenza sul territorio di lavoratori agricoli
Comune di Ancona	Politiche avanzate per l'integrazione; ottima gestione d'ingresso degli sbarchi dall'Adriatico (richiedenti asilo)

Sud Italia

Contesto territoriale	Motivazione della scelta
Provincia di Caserta	Conflitti, violenze, sfruttamenti
Comune di Lecce	Esempio virtuoso di promozione della rappresentanza politica (Consigliere aggiunto)
Regione Sicilia	Analisi dimensione regionale dell'emergenza (flusso migratorio rapido e consistente a seguito degli sbarchi)
Provincia di Teramo	Messa a punto di politiche di gestione e accoglienza

Come richiesto dal Capitolo d'Oneri, quattro sono state le specifiche dimensioni dell'integrazione analizzate: l'alloggio, il lavoro, la formazione linguistica e l'accesso ai servizi sanitari. Di ciascun territorio sono così stati reperiti i dati strutturali (indicatori di integrazione) relativi a tali settori. L'approccio seguito ha tenuto conto della tipologia dell'area analizzata: a livello regionale, si è proceduto ad una preliminare disamina volta a verificare l'esistenza di una legislazione regionale sull'immigrazione, al fine di costruire il quadro concettuale su cui impostare la successiva analisi. Successivamente, si è passati ad individuare gli strumenti di programmazione utilizzati nella costruzione di interventi a supporto dell'integrazione degli immigrati nelle aree oggetto di analisi, tra cui: Sportelli informativi, Protocolli d'intesa, presenza di programmi annuali o pluriennali di politiche del lavoro, realizzazione di programmi di sperimentazione dell'art. 23 del T.U., previsti dal D.D. 16/05/2005 e promossi dalla Direzione Generale del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. A livello provinciale e comunale, si è cercato di cogliere la presenza di indicatori che rivelassero sia la sensibilità delle amministrazioni nella gestione dell'immigrazione e nella programmazione di specifici interventi di supporto, sia la relazione con gli indirizzi di politica migratoria elaborati a livello regionale (ad

esempio: presenza di osservatori, elaborazione di Piani territoriali provinciali per azioni di integrazione sociale a favore dei cittadini stranieri immigrati, sportelli per immigrati, consiglieri aggiunti, ordinanze comunali).

Al termine di questa fase preliminare di studio dei territori, condotta attraverso gli strumenti della *desk research*, sono stati realizzati dodici *focus-group*¹, uno per ciascun territorio selezionato, volti a ricostruire la mappa degli interventi, nonché i loro punti forza e di debolezza. A partecipare a tali *focus-group* sono state invitate figure provenienti dalle diverse realtà pubbliche e private (tra le 15 e le 20 per ciascun territorio) attivamente impegnate in iniziative e progettualità in tema di integrazione sociale dei cittadini di Paesi terzi, che avessero una conoscenza approfondita delle problematiche e delle risorse del territorio, degli esiti degli interventi realizzati e dell'impatto delle progettualità messe in campo nei diversi settori interessati².

Il confronto tra i partecipanti ai *focus-group* ha permesso, per ogni territorio di riferimento, di analizzare le traiettorie di integrazione della popolazione immigrata. Tale confronto ha altresì consentito: di individuare i maggiori elementi di criticità nella relazione tra popolazione immigrata ed offerta territoriale di interventi/servizi per l'integrazione; nonché di raccogliere pareri informati circa l'impatto delle *policy* di integrazione sulla popolazione immigrata.

Le informazioni ottenute attraverso l'analisi *desk* ed attraverso l'ascolto dei testimoni privilegiati (*focus group*) sono state raccolte in dodici monografie territoriali, che questo capitolo presenta in forma sintetica. Ciascuna di esse non dà conto soltanto delle differenti risposte elaborate nel territorio di riferimento, ma mette in luce altresì i livelli di *governance*, nonché la tipologia e la qualità della collaborazione tra attori istituzionali e non, nella definizione ed attuazione degli interventi a favore dell'integrazione della popolazione immigrata.

L'analisi delle politiche per l'integrazione, adottate da contesti amministrativi e territoriali diversi, non ha potuto essere esaustiva. Il processo di decentramento delle decisioni, i differenti attori deputati alla gestione del fenomeno immigrazione, la frammentazione degli interventi rischiano di creare una situazione in cui l'informa-

¹ Per la realizzazione dei *focus-group*, come da Capitolato d'oneri, è stata adottata la metodologia EASW (European Awareness Scenario Workshops), per sua natura più appropriata del GOPP (Goal Oriented Project Planning) nei casi in cui si tratta di facilitare discussioni e analisi di un gruppo o di un panel di esperti su un particolare tema. Un EASW, inoltre, viene utilizzato per qualsiasi argomento che richieda un percorso partecipato, garantendo come risultati una chiarezza e una sinteticità tali da rendere i diversi contributi facilmente confrontabili, diffondibili ed utilizzabili. Questo è reso possibile anche grazie all'ampio utilizzo delle tecniche di visualizzazione che l'EASW prevede nel corso dei lavori del *focus-group*, in cui i partecipanti devono avvalersi del supporto di fogli di carta e cartoncini colorati nei quali riportare idee e concetti da condividere sui quali lavorare in gruppo.

² I partecipanti ai *focus-group* sono stati individuati tra le seguenti figure: funzionari/dirigenti che si occupano di immigrazione; funzionari/dirigenti comunali; funzionari/dirigenti provinciali; funzionari/dirigenti di distretto socio-sanitario; responsabili immigrazione delle rappresentanze datoriali e sindacali; funzionari della Prefettura; responsabili Centri per l'Impiego; Responsabili Centri Territoriali Permanenti; terzo settore (enti gestori dei servizi o associazioni rappresentative); referenti Piano di Zona; associazioni di immigrati; enti accreditati per la formazione linguistica; Università.

zione non sempre circola, né può essere intercettata adeguatamente. Tuttavia, l'indagine ha permesso comunque di percepire compiutamente, in ciascun territorio, il livello generale d'attenzione prestata alle politiche d'integrazione ed alle misure adottate per rispondere a questa sfida.

In estrema sintesi, i *focus-group* hanno consentito di individuare una serie di esperienze, che si configurano come buone pratiche (quelle su cui sarebbe opportuno insistere, per non disperdere il potenziale di integrazione in esse contenuto) e di evidenziare gli elementi di fragilità del sistema.

È noto che in Italia la gestione degli interventi a favore degli immigrati ha sin dagli anni Ottanta del Novecento riconosciuto una centralità al terzo settore, che in alcuni casi è apparsa come vera e propria delega. Si è molto scritto sulle peculiarità di questa risposta alle emergenze poste dall'immigrazione ed alle difficoltà da parte delle istituzioni nazionali, regionali e locali di assumere un ruolo più forte nell'indirizzo e nella gestione. In questi anni, molto si è fatto anche per rendere più efficiente la necessaria dialettica tra terzo settore e istituzioni. Molti sono gli attori che territorialmente danno concreta attuazione alle politiche di integrazione (tra cui il sindacato, le associazioni datoriali e le università) tuttavia è il terzo settore quello che ha un ruolo assolutamente preminente nell'erogazione di molti servizi e che sicuramente costituisce l'elemento di maggiore prossimità con i cittadini immigrati. Lo testimonia anche la composizione dei *focus group*, che hanno sempre previsto una presenza significativa di rappresentanti del terzo settore. Un elemento significativo e qualificante dell'indagine svolta risiede perciò anche nell'aver dedicato un'attenzione specifica (in accordo con quanto peraltro richiesto dal Capitolo d'onori) alle *governance* orizzontali date dal rapporto tra i diversi enti locali e tra livelli di governo locale e risorse della società civile. Di fatto, ci si trova qui di fronte ad un meccanismo complesso, in cui il terzo settore è certamente uno dei principali attori della verifica delle esigenze e dei bisogni dei cittadini immigrati, cioè: uno tra i soggetti chiamati a valutare la qualità dell'azione politica e degli interventi realizzati. Nel contempo esso rappresenta uno dei soggetti chiamati a realizzare concretamente molte azioni. Detto che gli strumenti di *governance* richiedono un alto livello di reciproco riconoscimento tra i vari soggetti in gioco, vi sono alcuni elementi di correzione delle possibili "disfunzioni" del sistema. Il primo riguarda la capacità di allargare la platea degli *stakeholders*; il secondo riguarda il ruolo delle associazioni di immigrati, che possono costituire un'importante risorsa, ai fini del miglioramento del sistema di programmazione e valutazione. Anche in merito al ruolo dell'associazionismo immigrato sappiamo bene come l'Italia si trovi in una fase che potremmo definire non completamente matura: l'associazionismo immigrato presenta problemi di rappresentatività e sovente di debolezza, che lo rendono talvolta succube nei confronti degli altri *stakeholders* (governi locali, terzo settore, sindacati) e poco si è ancora investito per superare queste debolezze strutturali.

Lo studio dei dodici contesti è stato effettuato in una fase preliminare di *desk research* ed in una fase successiva di discesa sul campo, tramite l'interrogazione dei

testimoni privilegiati, con lo strumento del *focus group*. Di ogni contesto, questo capitolo presenta una sintesi dei risultati del lavoro svolto. La sintesi consiste nel fornire elementi di riflessione in merito alle peculiarità che caratterizzano il modello di politiche ed interventi per l'integrazione dei cittadini immigrati, sviluppato in ciascun territorio. Nel paragrafo conclusivo si tenterà di restituire, in una visione d'insieme, una valutazione delle politiche e dei sistemi di *governance*.

3.2 Il caso di Ancona³: gestione dell'immigrazione o cogestione dell'integrazione?

Ancona si presenta come contesto di studio in cui si combinano – sul fronte del fenomeno migratorio – alcune peculiarità che, se non ne fanno un luogo di eccellenza nella gestione dei percorsi d'integrazione, la rendono certamente un laboratorio assai interessante, soprattutto sul piano degli strumenti di gestione adottati dall'ente comunale, di fronte ad una vivace dinamica dei flussi.

Questa città delle Marche è un importante porto sull'Adriatico, che ha conosciuto e conosce un significativo approdo di migranti – più o meno in regola con la normativa sull'ingresso ed il soggiorno – di cui anche storicamente vi sono segni evidenti. Sin dalla prima metà degli anni Novanta del Novecento, la crisi albanese e quella jugoslava hanno infatti comportato un flusso migratorio continuo – ed in alcune fasi cospicuo – che in gran parte ha transitato proprio attraverso la città dorica e ha dato luogo a forme di stabilizzazione e radicamento. Entrambi i fenomeni (il passaggio di molti e l'insediamento stabile di alcuni) hanno quindi spinto l'amministrazione a confrontarsi in tempi precoci, rispetto ad altre aree del Paese, con l'immigrazione, seppure con un suo particolare aspetto – la fuga forzata da zone di guerra o di forte instabilità politica – e certamente con la sua natura emergenziale.

Terminata questa fase emergenziale, in qualità di città di frontiera, Ancona si è poi gradualmente trasformata in un consolidato terminale di arrivo e di insediamen-

³ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* che ha avuto luogo ad Ancona il 16 ottobre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: Dott.ssa *Laura Bernacchia*, Servizio Politiche Sociali Regione Marche; Dott.ssa *Rossella Bugatti*, Servizio Istruzione, Formazione, Lavoro, Regione Marche; Dott. *Simone Breccia*, Caritas Diocesana Ancona - Osimo; Dott.ssa *Patrizia Carletti*, Osservatorio Disuguaglianze/Ars Marche; Dott.ssa *Catherine Ihème Caroli*, Presidente Consulta regionale immigrati; Dott.ssa *Maria Grazia Conti*, Servizio Pubblica Istruzione, Comune di Ancona; Dott. *Fabio Corradini*, Patronato ACLI Marche e Coordinatore regionale Welfare Marche; Dott.ssa *Gina Gentili*, Servizio Politiche Sociali, Regione Marche; Dott.ssa *Sandra Magliulo*, Ufficio informazioni immigrazione e asilo del CIR; Dott.ssa *Elisabetta Magnapane*, Patronato ACLI di Macerata; Dott.ssa *Michela Moscatelli*, Prefettura di Ancona; Dott.ssa *Elena Pellegrini*, Servizio Politiche Sociali, Regione Marche; Dott.ssa *Susanna Piscitelli*, Regione Marche - Servizio Politiche Sociali; Dott.ssa *Marilisa Santinelli*, Associazione Terzavia; Dott. *Gabriele Sospiro*, Responsabile Immigrazione ARCI Ancona; Dott.ssa *Loredana Valentini*, Servizi Sociali, Comune di Ancona.

to di una significativa quota di cittadini immigrati, al pari dell'intera area marchigiana⁴.

Alcuni indicatori permettono di parlare di Ancona come di un terminale migratorio *sui generis*, caratterizzato da:

- un ampio spettro di cittadinanze presenti nel territorio comunale (circa cento);
- un elevato numero di minori non accompagnati presi in carico dal comune;
- la presenza di richiedenti asilo - nel recente passato sudanesi, oggi soprattutto afgani e curdi.

Tuttavia, altri indicatori concorrono a collocare Ancona tra le città con una più significativa presenza straniera e con un percorso ormai di radicamento ed inserimento nel tessuto cittadino:

- sostanziale bilanciamento secondo la variabile di genere (la componente femminile della popolazione straniera residente si avvicina al 50%);
- crescente percentuale di minori sul totale della popolazione straniera residente (pari al 21%, di cui il 43% in età 0-5 anni);
- alta incidenza degli studenti stranieri sul totale della popolazione scolastica (pari al 10,2%, a fronte di un tasso nazionale del 6,4% per l'anno scolastico 2007-2008, secondo i dati del Servizio Statistico del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca);
- contributo dell'immigrazione alla natalità (uno straniero nato ogni 4,48 italiani nati);
- iniezione di popolazione giovane in età lavorativa (il 15,2 % dell'incremento di adulti tra i 20 ed i 40 anni è dovuto ai flussi di ingresso).

Al di là dei numeri, è però interessante notare anche lo sforzo teso al governo del fenomeno, di cui dà testimonianza una serie di atti amministrativi, che depongono per una gestione "attenta" ai processi di integrazione. Attenta almeno a quattro livelli:

1. il livello delle prestazioni essenziali (l'insieme delle misure relative al momento della prima accoglienza, messe in campo soprattutto nella fase "eroica" dell'immigrazione in Italia);
2. il livello delle prestazioni qualificate (con particolare riguardo al tema dell'abitazione);
3. il livello dei valori condivisi (cioè le misure volte a promuovere la centralità dell'accoglienza, il pluralismo e la tolleranza);
4. il livello della partecipazione sociale e politica dei cittadini immigrati.

⁴ Non a caso la prima legge regionale sull'immigrazione è del 2 marzo del 1998 - Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati - segno dunque di una precoce ma al contempo marcata sensibilità nei confronti di un fenomeno che avrebbe trovato di lì a poco uno schema normativo di riferimento nazionale (il "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" verrà approvato il 25 luglio 1998). Il testo legislativo, di fronte ad un fenomeno che andava diventando strutturale, e nell'ottica di elaborare politiche sociali inserite in un sistema integrato di interventi e servizi rivolti alla persona ed in grado di garantire la qualità della vita per tutti i cittadini, prevedeva interventi mirati ad evitare l'esclusione sociale degli immigrati, fornendo così la cornice teorico-normativa all'interno della quale avrebbero preso forma nei successivi due decenni a livello locale le singole iniziative.

Appare peraltro evidente che tutto ciò si è verificato in un quadro di sostanziale accordo con l'Amministrazione Regionale. Quest'ultima – in conformità col suo compito istituzionale di ascolto delle esigenze del territorio, finalizzato al coordinamento ed alla promozione strategica di interventi a supporto delle amministrazioni centrali e del sistema delle autonomie locali – ha infatti definito le linee guida del piano di integrazione dei cittadini immigrati e, al contempo, ha disegnato i piani di responsabilità dei vari livelli di *governance*. La stessa nuova legge regionale sull'immigrazione (la n. 13, del 26 maggio 2009, "Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati") nell'abrogare la precedente, ha previsto infatti un ruolo attivo e propositivo dei comuni per l'attivazione di iniziative per favorire l'inserimento e l'integrazione dei cittadini immigrati, quali i centri rivolti a fornire informazioni e consulenza per il pieno godimento dei diritti, per agevolare l'accesso ai servizi territoriali socio-assistenziali e sanitari, per promuovere l'inserimento lavorativo e scolastico, per soddisfare il bisogno di alloggio dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie, nonché per ospitare le attività delle associazioni di cittadini immigrati.

In questo quadro di dialogo interistituzionale, il Comune di Ancona ha avuto modo di dar luogo ad una propria azione propulsiva, forse anche in ragione del ruolo svolto dal Sindaco all'interno dell'ANCI, negli anni presi in considerazione⁵. Infatti, non va dimenticato che la città marchigiana è stata tra i primi e pochi comuni che hanno provveduto alla modifica dello Statuto, per permettere ai cittadini stranieri residenti di partecipare all'elezione del consiglio circoscrizionale e comunale – sebbene tale misura sia stata poi abrogata, per decreto, dal Consiglio dei Ministri, nel 2005.

Nell'ambito della divisione dei poteri su più livelli del territorio (la cosiddetta *multi-level governance*) ed in nome del principio di sussidiarietà che permette alle Regioni una ridistribuzione delle funzioni amministrative ai governi locali, la gestione dell'immigrazione viene delegata, in alcuni ambiti tematici, agli enti locali o comunque affidata al concorso di entrambi (autonomie locali e governo regionale). La Regione Marche, nell'arco di un decennio circa, ha promulgato – come si diceva – due leggi sull'immigrazione: la prima nel 1998 ("Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati") la seconda, che va a sostituire la precedente, nel 2009 ("Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati"). In esse ha tra l'altro delineato compiti e funzioni degli enti locali nell'implementazione delle politiche migratorie.

Certamente attenta nella messa a punto di specifici e puntuali interventi, inizialmente determinati dalle emergenze di cui s'è fatto cenno (crisi albanese e jugoslava) questa regione ha gradualmente sviluppato sensibilità istituzionale e pragmatismo, coinvolgendo il territorio a tutti i livelli, per l'attivazione di immediate misure,

⁵ Il Sindaco di Ancona è stato vicepresidente nazionale dell'ANCI, con delega ai problemi dell'immigrazione ed alla finanza locale.

volte a favorire la gestione dell'impatto migratorio e delle successive articolazioni da esso assunte nel tempo. In questa luce, la legge regionale ha rappresentato ad un tempo un punto di arrivo ed un punto di partenza, nella misura in cui intendeva, da un lato, mettere a sistema la gestione di un fenomeno per certi versi ancora emergenziale e, dall'altro lato, pianificare i percorsi di accesso e di inserimento dei "nuovi venuti" nel territorio, fissando le linee programmatiche di intervento per i differenti livelli amministrativi territoriali. Il tutto nella consapevolezza che l'intero territorio regionale non si configurava solo come "porta d'ingresso" – connessa al porto di Ancona – bensì come terra d'insediamento, grazie alle opportunità lavorative offerte dal tessuto produttivo locale, al cui sviluppo la componente immigrata apportava un crescente contributo. Per tempo, il governo regionale si è preoccupato di elaborare un modello organico di accoglienza e di integrazione, per costruire un sistema di convivenza civica che garantisse pari opportunità a tutte le componenti del contesto sociale ed evitasse l'insorgere di possibili manifestazioni di conflittualità.

Non a caso, proprio spingendo sulla gestione partecipata dell'immigrazione – attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori territoriali e delle associazioni di immigrati – l'azione normativa ha inteso dare concretezza ed originalità al principio di sussidiarietà, per fare dell'integrazione una scelta consapevole e condivisa⁶. Il dispositivo normativo prendeva dunque atto dei cambiamenti in corso nel fenomeno migratorio e della necessità di programmarlo, con misure anche avanzate. Tuttavia, ciò non significava certo che l'emergenza fosse terminata⁷, ma che era opportuno preparare e coinvolgere il territorio ai fini della costruzione di un nuovo panorama socio-cultura-

⁶ Tra le misure adottate dalla legge, l'istituzione della Consulta regionale degli immigrati, con il compito, tra l'altro, di esprimere pareri in ordine alle iniziative ed agli interventi regionali in materia di immigrazione, nell'ambito dei piani e dei programmi in materia socio-sanitaria, orientamento professionale, formazione professionale, diritto allo studio, educazione permanente, edilizia residenziale pubblica; e di formulare proposte riguardanti gli incontri e le iniziative concernenti il fenomeno migratorio anche in collaborazione con analoghe consulte di altre Regioni, con il Governo, con gli organismi comunitari, con gli enti locali, con le associazioni; l'adeguamento di leggi e provvedimenti regionali sulla questione immigrazione; le iniziative e i provvedimenti della Regione e degli enti locali volti a garantire i diritti degli immigrati in campo sociale, culturale, scolastico, sanitario, abitativo, economico e religioso.

⁷ Tra i problemi urgenti, quello dell'alloggio è stato senza dubbio prioritario e la Legge Regionale del 1998, nel quadro della corresponsabilità e sussidiarietà dei poteri locali, ha invitato i Comuni, con il concorso della Regione, a promuovere ed incentivare l'istituzione di una serie di presidi: centri di prima accoglienza, al fine di assistere, per periodi limitati di tempo, i cittadini immigrati in condizione di bisogno o disagio; centri servizi, per fornire informazioni, consulenza ed orientamento in materia di diritti e doveri, di accesso ai servizi e di inserimento lavorativo e scolastico; centri di seconda accoglienza, per soddisfare il bisogno di alloggio dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie per periodi limitati di tempo. Inoltre, la legge invitava i Comuni a convenzionarsi anche con le associazioni iscritte ad un apposito registro regionale, nonché con le organizzazioni senza scopo di lucro che svolgevano e promuovevano attività assistenziali di solidarietà e tutela nei confronti dei cittadini immigrati, stimolando quindi l'attivazione di una rete territoriale ed una gestione allargata dei temi relativi all'immigrazione. Trattati, questi, destinati a dare forma e specificità al modello marchigiano, ed anconetano in particolare, nel decennio successivo (L.R. 2/3/1998, n. 2, art. 14, c. 2 e 3).

le, nel quale gli enti locali erano chiamati in prima persona a sviluppare modelli di gestione dell'emergenza e di programmazione dell'integrazione, negli ambiti di loro competenza. Dunque non solo per ciò che riguarda l'alloggio⁸, bensì per tutto ciò che concerne i molteplici ambiti in cui si declinano l'accoglienza e l'integrazione.

Ancona ha sin da subito tenuto conto degli indirizzi stabiliti dal governo regionale. Pur essendo impegnata nella gestione dell'emergenza (investita com'era in maggior misura dalle presenze immigrate, rispetto agli altri centri marchigiani) ha orientato le proprie politiche verso forme di accoglienza articolate e di ampio respiro, ponendo l'accento sui temi del diritto ed alle pari opportunità, nella consapevolezza che fosse necessario attrezzarsi a promuovere un nuovo equilibrio sociale, da cui tutta la cittadinanza avrebbe tratto beneficio. Da qui lo sforzo nel garantire un equo accesso all'abitazione per tutti coloro che avessero fatto di Ancona la propria residenza elettiva, dimostrando di aver messo radici nel tessuto socio-economico locale⁹. Da qui il supporto all'inserimento scolastico delle seconde generazioni, attraverso il sostegno linguistico e la sensibilizzazione in senso multiculturale dell'ambiente scolastico. E da qui anche la chiara volontà di rendere partecipi del processo di integrazione gli stessi cittadini immigrati, sempre nella convinzione che quanto più e quanto più velocemente la componente immigrata stabilizzata entra a far parte del tessuto socio-economico, tanto più essa dev'essere messa in grado di condividere attivamente gli oneri e le responsabilità che tale partecipazione attiva al processo di integrazione comporta.

Prima di procedere nella discussione, è utile dettagliare brevemente alcuni aspetti dell'azione pubblica di cui si è reso direttamente protagonista il Comune di Ancona, all'interno della cornice delineata dal governo regionale. Vi è stato, come si diceva, un impegno forte sul versante dell'integrazione abitativa. Sono significative al riguardo le tappe normative che hanno disciplinato le modalità di assegnazione degli alloggi comunali destinati ai cittadini stranieri, a partire dal 1998, fino alla Delibera del Consiglio Comunale n. 106 del 28 luglio 2008. Lungo questo percorso, oltre all'assegnazione di alloggi destinati a situazioni di emergenza sociale (finanziati esclusivamente con fondi comunali) la città di Ancona ha istituito una Consulta Comunale della Casa: organo consultivo e di partecipazione di tutte le associazioni e categorie interessate a collaborare con l'Amministrazione, allo scopo di contribuire alla promozione di studi, all'analisi dei problemi, all'elaborazione di programmi di politiche per l'alloggio.

⁸ Recitava il secondo comma dell'articolo 16 della Legge Regionale del 1998: "sono estesi agli immigrati, residenti nei comuni della regione, i benefici previsti dalle leggi in materia di edilizia agevolata convenzionata, per l'acquisto o il recupero della prima casa, nonché per la partecipazione ai bandi di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata, emanati in attuazione della normativa vigente".

⁹ Basti pensare all'importanza dell'alloggio, in termini di riduzione dei costi sociali, nei casi in cui si innescano meccanismi di richiamo, come nei ricongiungimenti familiari o nelle catene migratorie: nel 2007, il 40% circa degli 800 aspiranti all'edilizia residenziale pubblica era costituito da cittadini immigrati!

Analogo il percorso lungo l'asse istruzione/formazione. Anche qui molto è stato fatto: dall'iniziale gestione dell'emergenza linguistica nel 1998¹⁰ fino al sostegno, a partire dall'anno scolastico 2005/2006, a progettualità rivolte a particolari aree tematiche, ritenute strategiche sotto il profilo didattico e territoriale¹¹: specifici interventi per l'inclusione sociale¹²; definizione di offerte formative nel quadro delle politiche rivolte all'apprendimento lungo tutto il corso della vita¹³. In ultimo, il documento relativo agli "Indirizzi di governo per gli anni 2009-2014", redatto dall'Amministrazione comunale, nel quale tali ambiti d'interventi (l'integrazione scolastica degli alunni stranieri e delle loro famiglie, in collaborazione con i docenti e le istituzioni territoriali, accanto alla formazione delle cosiddette "badanti") hanno trovato un'ulteriore sistematizzazione.

Il governo cittadino ha invece conquistato minore spazio di manovra sul versante del lavoro e su quello della salute (peraltro a maggiore competenza sovra comunale). L'area del lavoro è menzionata nel Piano di Zona 2005-2007. Qui il Comu-

¹⁰ Nel 1998, il Servizio "Servizi Scolastici ed Educativi", aperto a tutti i figli di cittadini immigrati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, che risiedevano o dimoravano nel territorio comunale, era chiamato ad intervenire su segnalazione della Direzione Didattica, la quale aveva precedentemente raccolto ed esaminato le segnalazioni degli Istituti Comprensivi, e dava così avvio ad iniziative di sostegno linguistico da concordare in base alle esigenze specifiche. Nel 2000, il Comune ha avviato il progetto *AgoràAncona*, con un accordo di programma tra l'Assessorato ai Servizi Scolastici ed Educativi del comune di Ancona e tutti gli Istituti Comprensivi della città, prevedendo che all'insegnamento della lingua italiana fosse affiancato anche il lavoro dei mediatori e di altre associazioni, successivamente esteso anche alla fase dell'iscrizione, per avviare una riflessione allargata sui temi dell'intercultura e per l'acquisizione da parte dei giovani studenti autoctoni di un nuovo modello di convivenza civile.

¹¹ Tali progetti, rivolti sia agli alunni, sia agli insegnanti, nati dalla concertazione tra il comune e le Istituzioni Scolastiche, le forze sociali ed economiche, le associazioni, hanno consentito di creare sinergie e di contribuire al miglioramento e all'arricchimento dell'offerta formativa. Inoltre, essi hanno inteso anche offrire strumenti per migliorare l'approccio degli studenti al mondo della scuola ed alle sue trasformazioni, non ultime quelle di natura multiculturale. Nello specifico ambito di intervento dell'educazione interculturale, era previsto, tra l'altro, l'acquisizione di libri per una biblioteca multiculturale; l'attivazione di laboratori per alunni di recente immigrazione; la definizione di un piano di intervento nelle scuole per favorire i contatti con le famiglie e con le famiglie dei bambini immigrati.

¹² Il comune di Ancona è stato destinatario, nel 2007, di un finanziamento concesso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali all'interno del Fondo di inclusione sociale degli immigrati. Il progetto prevedeva un intervento di sostegno ai giovani di seconda generazione alla produzione culturale nei settori artistico, musicale, narrativo, cinematografico, ecc.

¹³ Il Comune di Ancona, con Atto della Giunta del 14/12/2004, n. 693, ha istituito e definito le attività di un comitato locale per l'educazione degli adulti, facendo propri i contenuti della Deliberazione di Giunta n. 1023, del 22.7.2003, con cui la Regione Marche fissava i criteri per la realizzazione di politiche rivolte all'apprendimento lungo tutto il corso della vita. Una delle iniziative promosse a livello locale riguardava gli immigrati ed era quella relativa alla programmazione di percorsi formativi per donne immigrate, soprattutto "badanti", ai fini di una loro integrazione sociale come donne e come madri (in sintonia con quanto già formulato nel sopra citato progetto *Agorà*, dedicato all'integrazione linguistica degli alunni stranieri). In particolare, tali percorsi formativi avevano l'obiettivo di far acquisire, soprattutto alle cosiddette "badanti", informazioni di base sulle abitudini sociali e familiari, su procedimenti, regole e scadenze del Comune o di altri Enti, informazioni sull'assistenza sanitaria e, in genere, sui loro diritti.

ne di Ancona, tra i destinatari dei finanziamenti del Programma INTEGRA, indicava tra le proprie priorità lo sviluppo di politiche di accoglienza dell'immigrazione, con l'obiettivo di favorire l'integrazione sociale e lavorativa dei richiedenti asilo. Nell'area della salute si registra, nel 2007 e nel 2008, la promozione ed il sostegno dato dall'Amministrazione comunale al "Progetto Terra" (congiuntamente alla Regione Marche, alla Provincia di Ancona, all'Ufficio Scolastico Provinciale di Ancona ed alla CRI). Si tratta di un'iniziativa curata dall'ASUR Zona territoriale 7 di Ancona (Dipartimento di Salute Mentale) a favore del benessere dei cittadini e delle cittadine immigrate, finanziato dall'Assessorato alla Sanità della Regione Marche¹⁴.

Al di là degli interventi specifici nei settori chiave sopra menzionati, nel corso dell'ultimo decennio, la città si è comunque impegnata nell'attivare iniziative che più specificamente miravano a "traghetare" dalla gestione dell'emergenza alla gestione dell'integrazione. Sempre considerando il fenomeno migratorio non già come qualcosa di strettamente pertinente all'ente comunale, bensì come fatto sociale che, interessando tutto il territorio e tutti gli attori locali, doveva trovare risposte collettive e funzionali alla creazione di uno spazio comune. In questo senso vanno lette due iniziative della fine del Novecento. La prima è rivolta agli operatori locali e consiste nella pubblicazione della guida "I servizi per gli immigrati nella regione Marche", a cui hanno collaborato, insieme al Comune di Ancona, l'Associazione *Senza Confini*, la Regione Marche, l'Ires, la Cgil. Si tratta di un prodotto informativo per gli operatori pubblici e del privato sociale, che interagiscono con l'utenza straniera. La seconda iniziativa è invece rivolta alla cittadinanza immigrata e consiste nel potenziamento della rete di Centri Servizi e Sportelli, per sostenere i cittadini immigrati e le loro famiglie nei percorsi di inserimento sociale e lavorativo (dalla prima accoglienza all'integrazione) attraverso azioni di sensibilizzazione, informazione e consulenza a tutto campo (ingresso e soggiorno, accesso ai servizi, inserimento scolastico dei minori ed alfabetizzazione degli adulti, formazione professionale). Si vede qui l'attenzione alla dimensione bidirezionale delle politiche per l'integrazione, che mentre offrono opportunità ai "nuovi venuti", guardano all'adeguamento della capacità degli operatori di fornire loro risposte adeguate.

Un'ulteriore spinta a "traghetare" le politiche verso obiettivi di integrazione ancor più avanzati si rinviene nella recente adesione di Ancona al programma di sperimentazione finalizzato alla progettazione e realizzazione del processo di trasferimento ai comuni delle competenze amministrative in materia di immigrazione, stabilito con Deliberazione n. 55 del 20 febbraio 2008¹⁵.

¹⁴ I risultati dell'iniziativa sono stati resi pubblici nel corso del Convegno "Ognuno è un mondo", realizzato nell'ottobre del 2007.

¹⁵ La delibera prevede tra l'altro di facilitare, sulla scia del processo di semplificazione amministrativa in materia di immigrazione con il trasferimento di alcune competenze ai comuni, di progettare nuovi modelli organizzativi in materia di rilascio e rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno e di assistere il cittadino straniero nella compilazione elettronica e non delle domande di rilascio e di rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno.

Sulla stessa linea, s'è già detto che il capoluogo marchigiano, tra le prime città italiane a muoversi in questa direzione, nel 2005 aveva introdotto nello Statuto comunale l'estensione del diritto all'elettorato attivo e passivo ai cittadini stranieri non comunitari, limitatamente all'elezione dei consigli di circoscrizione. Tale misura, successivamente integrata dalla possibilità per i cittadini immigrati di partecipare all'elezione del consiglio comunale e del sindaco, segnava il superamento della figura di consigliere aggiunto senza diritto di voto. Nonostante il suo significato innovativo, essa è stata annullata per illegittimità da un decreto del Consiglio dei Ministri del marzo 2006.

La disamina di quanto realizzato lascia emergere punti di forza e punti di debolezza. Vi è comunque un chiaro e deciso tentativo di pervenire ad un modello virtuoso di gestione dell'immigrazione. In prima battuta, tale modello appare caratterizzato dall'adozione di strategie che si sono mostrate in grado di prevenire la comparsa di elementi di tensione sociale ed hanno saputo fronteggiare prontamente – con idonee misure, non ultime quelle abitative – l'insorgere di possibili elementi critici, soprattutto legati alle emergenze gestionali (di fronte all'arrivo di ampi contingenti di cittadini immigrati, durante l'intero decennio scorso). Il tutto grazie alla costruzione di efficaci sinergie ed in virtù della capacità di attivare un'ampia rete di risorse ed interlocutori presenti nel territorio.

Dunque: molto è stato fatto! Per l'appunto questa considerazione spinge a tentare un affondo che consenta di dire qualcosa in più in merito alle caratteristiche del modello adottato dal contesto di Ancona, in risposta alla presenza del fenomeno migratorio.

La forte attivazione dell'azione pubblica, a sostegno dei percorsi di integrazione dei cittadini immigrati, appare confermata dall'ascolto degli attori territoriali – interrogati tramite lo strumento del *focus group* – che ha tuttavia messo in evidenza un dato: allo stato attuale il problema consiste non già nel "cosa fare", bensì nel come conferire un maggior grado di pertinenza etnica e culturale al vasto insieme di azioni avviate (ovvero nel come rendere più efficienti in tal senso quelle che hanno conosciuto finora un minore sviluppo). S'intende col termine "pertinenza" (preso in prestito dall'antropologia) lo sviluppo della capacità – da parte delle politiche e degli interventi – di intercettare e comprendere le diverse forme ed espressioni delle esigenze di cui alcuni soggetti possono essere portatori, per fornire risposte valide anche a tali esigenze. Infatti, solo laddove la risposta del contesto d'approdo si mostra valida sul piano della pertinenza etnica e culturale, si evita la creazione di nuovi ostacoli nei confronti dei "nuovi venuti".

L'ampliamento della pertinenza etnica, connesso al ripensamento della programmazione delle politiche e degli interventi, discende ovviamente dall'intercettazione dei bisogni del territorio e dalla loro analisi, che si rivela tanto più valida, quanto più vi partecipano tutti gli attori locali. In merito all'intercettazione ed all'analisi dei bisogni del territorio, un interlocutore privilegiato dell'azione pubblica è rappresentato senza dubbio dal mondo dell'associazionismo. All'interno del mondo dell'associazionismo, tra gli attori che hanno maggior vicinanza "empatica" alle esigenze

della popolazione immigrata, il ruolo di protagonisti va riconosciuto alle forme di associazionismo sviluppate dagli stessi cittadini immigrati, che si rivelano in tal senso portatrici di un valore aggiunto, ai fini dell'avvicinamento reciproco tra la popolazione immigrata e le istituzioni presenti nel territorio comunale. Come peraltro sperimentato in altri contesti, lo sviluppo di questi organismi della rappresentanza – ove presente, promosso, sostenuto e valorizzato – crea un canale di dialogo con la componente immigrata che abita il territorio. Si tratta di un dialogo indispensabile per diminuire quel sentimento di distanza tra i cittadini immigrati e le opportunità offerte dal contesto d'approdo, a cui troppo spesso si deve l'insorgenza di fenomeni di esclusione o discriminazione. In sostanza, fermo restando il carattere avanzato e lungimirante del modello sviluppato da Ancona, si ha motivo di ritenere che proprio l'associazionismo promosso dai cittadini immigrati abbia concretamente trovato poco spazio per contribuire attivamente allo sviluppo ed all'indirizzo delle politiche locali per l'integrazione.

Eppure la città ha posto grande enfasi sul dialogo con gli organismi di rappresentanza della popolazione immigrata! Fino ad auspicarne l'accesso al diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative, nonostante il raggiungimento di quest'obiettivo sia stato impedito da un intervento del governo centrale. Ne deriva perciò l'impressione che questo lodevole impegno formale, ancorché ampiamente sancito dagli atti normativi, non abbia trovato – ovvero non abbia ancora trovato – la via per giungere ad una piena realizzazione nella realtà dei fatti.

La lettera che informa il "modello Ancona", per come traspare dal dettato delle leggi e dall'elevato livello di attenzione politica ai temi dell'immigrazione, si ispira ad un principio non lontano da quello descritto nell'analisi del caso della Regione Toscana: gestione partecipata, attenzione alle politiche di *welfare* ed a meccanismi avanzati di integrazione, promozione della cittadinanza attiva. Un modello socialdemocratico che tuttavia non riesce ancora a trovare la strada per attribuire maggior peso al ruolo che gli organismi di rappresentanza dei cittadini immigrati possono giocare, al fine di avvalersi del loro indispensabile contributo.

Quali i motivi di questo ritardo, di questo limite o, ancora, di questo relativo insuccesso? Difficile formulare una risposta valida. Vi concorrono sicuramente fattori esogeni, riconducibili al grado di consolidamento del fenomeno migratorio (che appare più recente e con un radicamento meno incisivo sulla struttura produttiva del territorio) nonché al suo aspetto di frammentarietà (permane ancora una tendenza dei migranti a spostarsi altrove, oppure a configurarsi come frontalieri).

Del resto, la capacità di promuovere ed attuare interventi funzionalmente concertati tra l'azione pubblica ed il privato sociale ha inciso in maniera determinante sui livelli di efficacia complessivi delle politiche locali a favore dell'integrazione dei cittadini immigrati. Gli ambiti di governo dell'ente comunale stabiliscono infatti un buon livello di interazione con gli altri attori territoriali, che si può definire "a basso conflitto": basso il livello di conflittualità e rivendicazione degli organismi di rappresentanza delle "comunità" immigrate (nonostante il loro incompleto coinvolgimen-

to, di cui s'è detto sopra); basso il livello di insoddisfazione del privato sociale e delle strutture di *advocacy*; basso il livello, al momento, di conflittualità tra soggetti sociali che competono su servizi e risorse.

Trova dunque conferma l'impressione di un quadro indubbiamente positivo, anche per la capacità di gestione delle politiche, da parte dell'ente locale, che garantisce un buon livello di comunicazione. Il caso di Ancona è un ottimo esempio di gestione delle politiche migratorie che, a livello comunale, si fa interprete di un modello ispirato ai principi della socialdemocrazia, in maniera non dissimile da quanto descritto nell'analisi del caso della Regione Toscana (gestione partecipata, attenzione alle politiche di *welfare* ed a meccanismi avanzati di integrazione, promozione della cittadinanza attiva). A confronto con quest'ultima e fatte le debite proporzioni – cioè tenendo conto delle ovvie differenze tra i livelli di *governance* in cui è inserita una città di medie dimensioni demografiche, rispetto a quelli che caratterizzano un'amministrazione regionale – la città di Ancona, pur mostrando un elevato grado di condivisione delle politiche locali tra i vari *stakeholders*, riscontra un ritardo rispetto ai processi di inclusione, nei processi decisionali, delle associazioni di rappresentanza dei cittadini immigrati. In conclusione: la consapevolezza di non aver completamente realizzato quel modello fa al momento sorgere la necessità (peraltro avvertita dagli attori locali) di ridisegnare il ruolo dell'associazionismo e di quello etnico in particolare.

3.3 Il caso della Provincia di Caserta¹⁶: tra difetto di programmazione e protagonismo delle associazioni

La provincia di Caserta è interessata da più di vent'anni dal fenomeno migratorio e rappresenta uno dei luoghi simbolo per l'immigrazione in Italia, dal momento che proprio qui è avvenuto uno degli episodi che hanno scosso per la prima volta le coscienze degli italiani e acceso il dibattito nazionale sul tema dell'immigrazione: l'omicidio di Jerry Essan Masslo.

Nel territorio casertano la presenza straniera si è innestata su un substrato particolarmente complesso, dato da un tessuto sociale ed economico drammaticamente piagato da gravi problemi di occupazione, criminalità comune e organizzata e

¹⁶ Un vivo ringraziamento è rivolto alle persone intervistate ed ai partecipanti al *focus group* del 30 settembre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: *Lassaad Azzabi*, mediatore culturale; *Fabio Basile*, Direttore Ex Canapificio; *Giovanni Capone*, CGIL; *Daniela D'Addio*, Cooperativa sociale EVA; *Angelo Ferrillo*, responsabile immigrazione ARCI Caserta; *Mons. Giorgio Ghezzi*, Caritas Tenda di Abramo; *Irma Halili*, Cidis Onlus; *Paola Inguaggiato*, Questura di Caserta; *Biagio Napolano*, responsabile del Forum provinciale del Terzo settore di Caserta; *Renato Natale*, Presidente Associazione "Jerry Masslo"; *Michele Orlando*, Dirigente Settore Politiche del Lavoro della Provincia di Caserta; *Giancarlo Sammarco*, Prefettura di Caserta; *Mamadou Sy*, mediatore culturale.

assenza dei più elementari servizi di welfare, che però non ha impedito che l'immigrazione assumesse un volto sempre meno transitorio e sempre più stabile.

Nel 2008 i cittadini stranieri nella provincia sono arrivati a superare le 23 mila presenze regolari (che sono solo una parte della presenza straniera, oltretutto la meno problematica), diversificatesi sempre più negli ultimi anni fino all'affermarsi delle comunità dell'est europeo su quelle africane, il volto storico e più noto dell'immigrazione casertana sin dagli anni Ottanta del Novecento.

La provincia è da sempre negli ultimi posti delle graduatorie sulla qualità della vita, con tassi di disoccupazione tra i più elevati a livello nazionale, un significativo ruolo del sommerso nel mercato del lavoro, un visibile degrado ambientale legato agli sversamenti abusivi e agli smaltimenti irregolari che hanno contaminato terreni e colture. Preoccupante è la presenza di numerose aree caratterizzate da alta densità criminale – l'Agro Aversano ed il Litorale Domizio su tutte – dove gli insediamenti turistici non hanno generato sviluppo bensì speculazioni edilizie ed urbanizzazione selvaggia su cui si sono innestati notevoli flussi migratori e un fiorente traffico di esseri umani, legato per lo più allo sfruttamento di manodopera in agricoltura ed alla prostituzione.

Proprio in ragione dei suoi tratti, forse drammaticamente unici nel panorama nazionale, la provincia presenta delle peculiari modalità di inclusione della popolazione straniera: il territorio si presenta particolarmente attrattivo per gli immigrati irregolari (per le possibilità di inserirsi nel lavoro sommerso, per le considerevoli disponibilità alloggiative, per l'appoggio di comunità di immigrati ormai stabilmente radicate sul territorio e per le numerose realtà del volontariato e dell'associazionismo che offrono assistenza e servizi di base) ma si caratterizza anche per un inserimento nella società locale a tratti conflittuale, soprattutto per alcuni segmenti della popolazione immigrata ed in alcune zone della provincia, che trova sfogo in episodi di grave sfruttamento, soprusi e violenze.

Emblematica è la situazione della zona di Castelvoturno, dove intere aree sono occupate da un numero difficilmente stimabile di immigrati, prevalentemente africani e nella maggioranza dei casi non in regola con il permesso di soggiorno, che vivono in situazioni di estremo degrado formando una comunità chiusa, che difficilmente riesce ad interagire con il resto del territorio. Si tratta di luoghi dove la convivenza è sofferta, dove gli italiani sono esasperati dal crescere dell'insicurezza e dalla mancanza di legalità e mal sopportano la presenza degli africani, i più visibili e più vulnerabili tra gli stranieri. È in questa area che si sono verificati atti dimostrativi di forte impatto sulla popolazione, come quello dell'irruzione nell'American Palace nel novembre 2008.

Inoltre, in un'area a così alta densità di criminalità organizzata, anche gli immigrati si trovano costretti a dover convivere con la camorra, in alcuni casi (come quello della mafia nigeriana) creando vere e proprie alleanze per il controllo dei traffici illeciti della droga e della prostituzione; in altri utilizzando gli immigrati come manodopera per il commercio di sostanze stupefacenti o come sentinelle per garantire lo svolgimento di ogni tipo di reato.

In un contesto così problematico non stupisce che le istituzioni abbiano avuto, ed abbiano, difficoltà ad intraprendere una programmazione di lungo (ma anche di breve) respiro sul *welfare* in generale e sullo specifico tema dell'immigrazione.

Il *welfare* locale si presenta carente di politiche e di interventi mirati per gli immigrati che vadano oltre la realizzazione di progetti a termine, ed è dominato dall'offerta solidaristica delle organizzazioni *no profit* e del volontariato laico e cattolico. Queste ultime da sempre denunciano l'insufficienza delle risposte pubbliche alle questioni legate all'arrivo ed all'inserimento sul territorio di cittadini stranieri e lo scarso impiego, rispetto alle esigenze, dei fondi a disposizione per le politiche sociali.

Emerge chiaramente come l'azione pubblica sia in ritardo nella presa in carico del tema dell'immigrazione, sia per quanto riguarda la prima accoglienza che per le politiche di integrazione, nell'analisi del fenomeno come nella programmazione delle strategie di intervento.

Tale ritardo si riflette anche negli strumenti normativi, primo fra tutti la legge regionale sull'immigrazione, che risale al 1994; si tratta della LR n.33 "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti dai paesi extracomunitari", della quale era stata elaborata nel 2006 un'interessante proposta di revisione, rimasta, però, poi, nel cassetto (solo nel gennaio 2010 è stata approvata una nuova legge regionale sull'immigrazione in Campania, che ha recepito la proposta del 2006). La L.R. 33/94 stabilisce, tra le altre cose, la necessità di una programmazione degli interventi a favore della popolazione extracomunitaria a livello regionale attraverso l'approvazione di un Piano annuale; tale pianificazione sarebbe potuta risultare uno strumento prezioso per l'attivazione di interventi a favore della popolazione immigrata se l'assegnazione dei fondi collegati al Piano annuale non fosse caratterizzata da scarsa tempestività: si consideri che la sola annualità per la quale i fondi sono stati messi a bando (e quindi assegnati alle associazioni che avevano presentato proposte progettuali) è quella relativa al Piano Regionale 2005, ed il tutto è stato fatto anche con notevole ritardo, con decreto dirigenziale del luglio 2008.

A livello regionale sembra comunque esserci, almeno sulla carta, un'attenzione particolare per le zone più problematiche della provincia, in particolare per il litorale Domizio e la realtà di Castelvoltuno, per il quale nella Programmazione triennale per l'integrazione dei cittadini migranti (sezione specificamente dedicata alle politiche per l'immigrazione del Piano Sociale Regionale della Regione Campania, ex L.R. 11/2007), predisposta per la prima volta nel 2009, si propongono interventi di presa in carico individuale degli immigrati, di sollecitazione del mondo imprenditoriale per ottenere proposte di lavoro, di miglioramento delle condizioni abitative anche attraverso azioni di auto recupero di immobili pubblici per destinarli a residenza regolare e di promozione di costruzioni in cooperativa per gli immigrati.

Se si considera più nello specifico la realtà istituzionale della Provincia (la cui amministrazione vive attualmente una sorta di stallo poiché commissariata per le dimissioni rassegnate dal Presidente De Franciscis all'inizio del 2009), risulta che nell'En-

te la tematica dell'immigrazione non trovi una specifica collocazione all'interno dei vari settori e uffici e che non ci sia un ufficio o un settore dedicato.

Negli anni più recenti l'ente provinciale, più che seguire un disegno preciso e proporre una programmazione sulle questioni inerenti all'integrazione della popolazione immigrata, in particolare per quanto riguarda le tematiche che maggiormente le competono, come quelle della formazione e del lavoro (non vi sono cenni alla questione migratoria neanche nelle Linee programmatiche per il mandato amministrativo 2005/2010), ha accordato il proprio contributo e appoggio ad una serie di iniziative nate dal basso, dagli enti solidaristici che si occupano di immigrati, o dall'alto, come nel caso del *Progetto REI*, realizzato sul territorio provinciale da Italia Lavoro per conto del Ministero del Lavoro, ponendosi raramente nella veste di ente attivatore.

Nello specifico il Settore Politiche del Lavoro della Provincia di Caserta ha fornito il proprio contributo ad alcune azioni del Progetto MIRA-Un ponte verso la piena cittadinanza, per la realizzazione di una serie di attività presso i Centri per l'Impiego della provincia, ed ha sostenuto e appoggiato altre progettualità intraprese da Cidis onlus, uno dei soggetti attuatori del succitato progetto, anche queste finalizzate all'inserimento lavorativo dei cittadini immigrati, per le quali la Provincia ha garantito un sostegno di tipo logistico ed economico.

Attualmente, e per la prima volta, il Settore delle politiche per il lavoro della Provincia di Caserta sta guardando con un certo interesse alla possibilità di utilizzare i Fondi del PON Sicurezza per la realizzazione di interventi che facilitino l'ingresso nel mondo del lavoro alle categorie svantaggiate (Asse III "Inclusione sociale"), tra cui gli immigrati, e si è fatto recentemente promotore di alcuni incontri con gli attori territoriali coinvolti (dirigenti dei Centri per l'Impiego provinciali, associazioni datoriali, sindacati, associazioni di immigrati etc.) per realizzare una progettazione concertata di una proposta da presentare al Ministero dell'Interno.

Anche da parte dell'amministrazione del Comune di Caserta, più che osservare una piena integrazione della tematica migratoria all'interno delle politiche sociali, negli ultimi anni, è stata data qualche risposta appoggiando progetti intrapresi dalle realtà del Terzo Settore. Quanto è stato attivato direttamente dall'amministrazione comunale è la Consulta per gli extracomunitari, disciplinata da apposito Regolamento, ed uno sportello di segretariato sociale per immigrati presso il Settore politiche sociali.

Quello che chiaramente emerge è che il livello istituzionale viene chiamato in causa prevalentemente con un lavoro che parte dal basso, dagli enti del Terzo Settore che svolgono una quotidiana e capillare azione sul territorio a favore degli emarginati e della popolazione immigrata, ponendo alle istituzioni competenti le questioni emergenti per poi cercare, da parte di queste, possibili risposte in termini di progetti e contributi per le proprie attività.

Nel modello che si è venuto a creare in modo spontaneo (senza una strategia o un disegno istituzionale) dal momento in cui l'immigrazione si è posta come problema, le associazioni fungono da antenne sul territorio e si fanno portavoce delle problematiche emergenti nei confronti delle istituzioni, alle quali si rivolgono con l'in-

tento di ricevere una risposta, ma anche con la speranza di provocare un cambiamento nelle stesse, e possibilmente trasformare la soluzione di un caso singolo in una risposta utile per la collettività.

Indicativo di questo ruolo, propositivo e non solo assistenziale, è il fatto che alcuni dei soggetti più attivi in favore dei migranti e nella promozione dei loro diritti (come l'Associazione "Jerry Masslo", il Centro Fernandes e la Caritas, l'Ex Canapificio, Nero e non solo, Cidis onlus, ARCI, etc.), di fronte alle lungaggini che caratterizzano le procedure che gli immigrati si trovano ad adempiere presso Questura e Prefettura, si siano proposti di intervenire in aiuto al personale di queste ultime, a titolo volontario, alternandosi nello svolgere il lavoro di sportello e di disbrigo delle pratiche burocratiche. Tale collaborazione, che si è andata informalmente consolidando nel corso degli anni, sta per essere formalizzata attraverso un Protocollo d'Intesa.

In un territorio di frontiera come questo, nel quale si lavora in una condizione di assoluta precarietà, le realtà associative sono riuscite a sviluppare negli anni una buona capacità di auto-organizzazione anche in assenza di *input* provenienti dall'alto, ed hanno messo a punto una efficace metodologia di lavoro in rete, nella piena conoscenza reciproca e nella collaborazione data anche dalla gestione spesso condivisa di progetti.

Tale rapporto viene anche dalla volontà di trovare momenti di confronto anche e soprattutto attraverso i canali informali, oltre che all'interno dei vari Consigli e Tavoli istituzionali, che pure esistono, come il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, un organo che a livello provinciale sembra funzionare e all'interno del quale si è stabilito un rapporto collaborativo tra gli enti del Terzo Settore, Prefettura e Questura.

È evidente come sia il livello intermedio delle associazioni – collocato tra una società civile il più delle volte silente o comunque distratta da altre emergenze, e le istituzioni locali, perlopiù assenti – a *farsi carico della questione dell'immigrazione, facendo sì che il territorio venga comunque presidiato*, anche se non in maniera sistematica. Da sottolineare, come elemento di forza ma anche come possibile elemento critico nel futuro, che la grande esperienza e l'attenta conoscenza del territorio, che sono presupposti necessari per lavorare in condizioni così complesse, hanno determinato negli anni uno scarso ricambio nel nucleo di soggetti del Terzo Settore che operano nel casertano, i quali risultano tutti vantare un'esperienza ultradecennale ed essere sul campo da quando il fenomeno si è fatto conoscere in tutte le sue potenzialità e criticità.

Sicuramente un territorio come quello di Caserta meriterebbe molta più attenzione da parte delle amministrazioni locali, non solo per la parte di cittadini immigrati che vivono e lavorano nella legalità, alla quale si dovrebbe garantire un sistema di politiche atte a favorirne l'integrazione in tutti i settori chiave (alloggio, aspetto particolarmente critico anche secondo i partecipanti al focus group, salute, lavoro e formazione linguistica); ma anche e soprattutto per la situazione potenzialmente "esplosiva" rappresentata dall'immigrazione irregolare, sulla quale non è possibile che le istituzioni chiudano gli occhi, come non è pensa-

bile che se ne possano far carico principalmente (con mezzi limitati, finanziamenti a singhiozzo e senza una programmazione ed un coordinamento dall'alto) il volontariato e gli organismi del Terzo Settore, per quanto abbiano sviluppato negli anni notevoli capacità e competenze.

3.4 Il caso di Castelnuovo di Porto¹⁷ (RM): è possibile imparare dall'emergenza?

Castelnuovo di Porto è un comune posto nella Valle del Tevere, a Nord di Roma, lungo l'asse della Via Flaminia. Conta circa 8.700 abitanti ed è interessato da una cospicua residenzialità di cittadini immigrati, in accordo con quanto si osserva, da tempo, nella prima e seconda cintura di centri urbani che gravitano attorno alle metropoli. Si tratta di presenze stabili, che contribuiscono all'economia locale. Tuttavia, l'ambito territoriale di cui Castelnuovo fa parte (la Valle del Tevere) appare poco attivo nello sviluppo di politiche ed interventi per l'integrazione della pur rilevante componente immigrata, che segue peraltro le vie di un'integrazione silenziosa, senza far emergere elementi di criticità. Si assiste in sostanza ad un quadro caratterizzato dai seguenti aspetti: "pallore" dell'azione pubblica, interventi sporadici ed opachi, integrazione subordinata, con un basso grado di conflittualità sociale.

Almeno a prima vista, Castelnuovo presenta scarsi elementi d'interesse per il ricercatore impegnato nello studio dei temi connessi all'immigrazione. Esso viene invece a costituire un ottimo caso di studio, in ragione del recente subentrare, nel clima stagnante sopra accennato, di un evento del tutto particolare: nel luglio 2008, in occasione della cosiddetta emergenza sbarchi, è stato qui collocato – presso alcuni locali della Protezione Civile, adibiti in precedenza ad altri usi – un Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) istituito dal Ministero dell'Interno ed affidato in gestione alla Croce Rossa Italiana¹⁸. Si parla di uno tra i principali CARA

¹⁷ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* dell'8 ottobre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione della monografia di cui questo volume raccoglie la sintesi: *Porsia Dartizio*, Centro per l'Impiego di Morlupo (RM); *Simonetta De Mattia*, Ufficio di Piano per il Distretto socio-sanitario RM F4; *Carlo Faloci*, Lega Tiberina Flaminia per lo SPI CGIL; *Aldo Galli*, CGIL Lega Tiberina Flaminia; *Marta Marciniak*, Associazione *Forum Mediazione Interculturale*; *Nezha Ovarch*, mediatrice culturale presso il Centro Servizi Immigrazione di Morlupo; *Filippo Perilli*, responsabile Politiche Sociali Comune di Castelnuovo di Porto; *Angela Scalzo*, coordinatrice del Centro Servizi per l'Immigrazione di Morlupo; *Annagloria Simonucci*, Centri Servizi per l'Immigrazione della Provincia di Roma.

¹⁸ Il Centro Accoglienza per Richiedenti Asilo di Castelnuovo di Porto è stato attivato all'interno di un complesso di edifici della Protezione civile, a seguito dell'estensione dello stato di emergenza sull'immigrazione a tutte le Regioni italiane, adottato con Decreto del Presidente del Consiglio del 25 luglio 2008. Nei primi otto mesi del 2008, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, erano difatti sbarcati 20.271 migranti, contro i 12.419 dello stesso periodo nel 2007, rendendo ne-

d'Italia, potendo ospitare fino a 680 persone circa. Tant'è che il numero di cittadini stranieri qui accolti, dal luglio 2008 ad oggi, ha quasi uguagliato lo *stock* di cittadini immigrati accumulato a Castelnuovo nell'arco degli ultimi due decenni! Il territorio comunale è stato "investito", in tempi assai rapidi, dall'arrivo di una consistente popolazione di soggetti di per sé fragili, con uno *status* giuridico in via di definizione, aventi poca familiarità con la lingua italiana ed ospitati in un luogo (la frazione Ponte Storto) non certo vicinissimo agli uffici, agli organismi ed alle associazioni in grado di fornire loro il necessario supporto legale e sociale. Per molti versi e fatte le debite proporzioni, è come se un comune della Valle del Tevere si fosse trovato improvvisamente in presenza di un quadro analogo a quello che si suole recentemente riscontrare in Sicilia.

La realtà di Castelnuovo di Porto offre così l'opportunità per studiare le conseguenze – in termini di attivazione dell'ente locale più vicino al cittadino – derivanti dall'inserimento di una struttura di carattere senz'altro emergenziale – qual è il CARA – in un comune di piccole dimensioni demografiche, ancorché contiguo alla cintura urbana di una metropoli come Roma. È ancor di più motivo di interesse lo studio di tali conseguenze, in un contesto pallido, dal punto di vista dello sviluppo di politiche ed interventi per l'integrazione dei cittadini immigrati. Per capire se e come il sistema ha risposto allo stimolo rappresentato dall'emergenza e per capire se vi sia il segno della costruzione di interazioni e sinergie tra le modalità di gestione ordinaria dell'immigrazione – attraverso la rete territoriale dei servizi – e le modalità di risposta alle esigenze specifiche dei soggetti accolti dal CARA. Soprattutto tenendo presente che questi ultimi – in accordo con la nozione stessa di accoglienza, implicita nella denominazione Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo – non so-

cessario reperire rapidamente posti in accoglienza aggiuntivi rispetto a quelli abituali. Tra le persone sbarcate era in aumento il numero dei richiedenti asilo, in particolare somali ed eritrei. I richiedenti asilo non possono essere espulsi e vanno accolti – come previsto dalle direttive europee sull'asilo che l'Italia ha recepito attraverso l'approvazione e la successiva modifica di due decreti legislativi – per il periodo necessario alle dieci Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato per ascoltarli e valutare le loro domande di asilo. Diverse migliaia di persone sono state dunque ospitate in condizioni di emergenza in alberghi, proprietà del demanio e strutture private, sul territorio di varie regioni italiane, a seguito di trasferimenti dopo lo sbarco sulle coste del Sud Italia. La gestione del Centro di Castelnuovo è stata affidata alla Croce Rossa Italiana. Il complesso della Protezione civile in cui ha sede il CARA ha dimensioni considerevoli, misurando circa 12.000 mq. È posto nella frazione Ponte Storto, ai limiti del territorio comunale, sulla Via Tiberina, cioè in posizione decentrata rispetto al centro storico di Castelnuovo e distante circa 15 km dalla ferrovia Roma-Viterbo (che corre invece lungo il margine della Consolare Flaminia). Con i suoi circa 680 posti disponibili, è una tra le strutture più importanti (in termini di capienza) tra le 10 presenti in Italia. Secondo i dati forniti dalla Croce Rossa (illuminante in proposito la relazione della Dott.ssa Laura Elena Pacifici, responsabile della Croce Rossa Italiana, nel corso del seminario "Dai prigionieri di guerra, ai 'nuovi' privati della libertà", svoltosi il 18 aprile 2009 a Frascati) dall'apertura del CARA, nel luglio 2008, ad aprile 2009 sono state aperte le cartelle cliniche di circa 1.700 persone. È stata effettuata almeno una visita di *screening* a tutti gli ospiti richiedenti, presso l'ambulatorio in cui operano nove medici, nove infermieri professionali ed alcuni infermieri volontari della CRI.

no solo "contenuti" all'interno del CARA, ma possono transitare dal CARA sul territorio¹⁹.

L'aggettivo pallido qualifica il grado quantitativo e qualitativo di attivazione dell'azione pubblica sui temi dell'integrazione dei cittadini immigrati e lascia intuire il modello di gestione ordinaria adottato da questo Comune. Un comune – è bene precisarlo – da considerarsi sia nelle vesti di ente locale che agisce autonomamente, sia nelle vesti di ente locale che opera all'interno di una rete territoriale sovra comunale: il Distretto sociosanitario F4, che fa capo al Comune di Formello e ne comprende complessivamente 17. È utile precisare che la denominazione "Distretto" si riferisce giustamente alla contiguità di una comunità geografica: i comuni della Valle del Tevere. Tuttavia, in ragione della peculiare configurazione geomorfologica e demografica di questo territorio, tale contiguità è più geografica che effettiva. Lo conferma, ad esempio, il fatto per cui il sistema di trasporto pubblico (sostanzialmente composto dalla ferrovia Roma-Viterbo e dai servizi di autolinee) dà priorità al collegamento tra ciascun comune e la vicina metropoli, lasciando in second'ordine i collegamenti tra i vari centri abitati, che risultano disagiati in mancanza di mezzi propri. Ne deriva una sorta di isolamento di molti tra i piccoli centri che afferisco-

¹⁹ Anche l'Italia ha recentemente recepito alcune direttive comunitarie in materia di protezione internazionale, che introducono novità di ampia portata all'attuale sistema di asilo italiano, pur se restano da precisare alcune questioni, come l'accoglienza e l'integrazione, nelle diverse fasi della procedura e successivamente al riconoscimento della protezione internazionale. A partire dal Consiglio di Tampere del 1999, vi è stata infatti un'intensa stagione legislativa, in vista della creazione di un Sistema Comune Europeo di Asilo, con l'obiettivo di sopperire alle disparità legislative presenti all'interno dell'Unione ed introdurre standard minimi. Il dibattito su questi temi verte in particolare su come rendere piena ed effettiva l'attuazione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato e al contempo riuscire a rispondere alle nuove esigenze di protezione internazionale non previste né prevedibile nel dopoguerra, ma che di contro, nel corso degli anni, hanno sempre più caratterizzato gli scenari internazionali e interni, facendo emergere nuove tipologie di profughi. L'aggiornamento della normativa italiana ha condotto all'abolizione dei Centri di identificazione (CID) istituiti dalla legge cosiddetta "Bossi-Fini" per trattenere i richiedenti asilo (cioè per accertare la loro identità e la fondatezza della domanda di asilo) trasformandoli in Centri di accoglienza (CARA). Forti preoccupazioni sono state sollevate da parte delle Associazioni del terzo settore e dallo stesso ACNUR, in merito a questo punto della nuova disciplina, che avrebbe lasciato pressoché invariata, nella sostanza, la situazione precedente. I casi infatti per il quale si parla oggi di "accoglienza nei CARA" e non più di "trattenimento nei CID" sono i medesimi. Nei CARA i richiedenti asilo sono "ospitati" per un periodo di 20 giorni, ai fini dell'identificazione o di 35 giorni, nei casi in cui la persona abbia eluso, o tentato di eludere, i controlli di frontiera, o sia stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, o quando la domanda di asilo sia stata presentata dopo l'espulsione o il respingimento. Si tratta però di strutture aperte, all'interno delle quali è garantita la facoltà di uscire durante le ore diurne, indipendentemente dal motivo che ha reso necessaria l'accoglienza nonché la facoltà di richiedere al prefetto un permesso per periodi superiori, "per rilevanti motivi personali". Allo scadere dei termini previsti per l'accoglienza - 20 o 35 giorni - qualora la richiesta di asilo non sia ancora stata esaminata, il richiedente dovrà lasciare il centro e gli verrà consegnato un permesso di soggiorno di tre mesi rinnovabile fino alla decisione della Commissione in merito al suo status. Resta comunque affermato – almeno in teoria – il principio per cui il CARA è un luogo di accoglienza e non già di trattenimento.

no al Distretto, soprattutto dal punto di vista dell'opportunità di accesso della popolazione ai servizi offerti a livello sovra comunale.

Nel complesso, l'attuazione di politiche ed interventi ordinari per l'integrazione dei cittadini immigrati si svolge in conformità ai livelli di *governance* vigenti all'interno di un sistema territoriale, alla cui gestione partecipano: il Comune (sul versante dell'integrazione linguistica²⁰) il Distretto (per quanto concerne l'attivazione di alcuni servizi sociosanitari) la Provincia²¹ e la Regione²². La gestione di un evento straordinario, qual è l'apertura del CARA, chiama in gioco anche altri attori ed implica l'interazione con le Amministrazioni centrali dello Stato²³ e con organismi come la CRI.

Esaminando gli atti normativi, intesi come primo e fondamentale indicatore dell'azione pubblica, l'impegno più significativo da parte del Comune di Castelnuovo, per la gestione ordinaria dell'integrazione dei cittadini immigrati, si rinviene nella "Nuova Carta dei servizi sociali ed alla persona", messa a punto nel 2007. Essa prevede, in accordo con la normativa nazionale, che i cittadini stranieri residenti ab-

²⁰ Non vi sono corsi di lingua per adulti, poiché non vi è un Centro Territoriale Permanente. È tuttavia presumibile che i residenti a Castelnuovo afferiscano ad altri centri della Provincia o nei centri di Roma, presso cui i cittadini stranieri (ivi compresi i "neocomunitari") che frequentano corsi per l'integrazione linguistica e sociale (CILS) costituiscono il 30% circa del totale dei frequentanti i corsi di educazione degli adulti (EDA). Tuttavia, è presente un Centro educativo-ricreativo permanente, gestito dal Comune, che offre gratuitamente a tutti i residenti (pertanto anche agli stranieri) servizi di supporto didattico ed attività ricreative per bambini e adolescenti, con il fine di essere d'ausilio nell'apprendimento, di stimolare le capacità creative e di educare all'integrazione sociale.

²¹ All'ente Provincia è delegata la responsabilità dei servizi inerenti l'area del lavoro e della formazione. Vi sono poi iniziative provinciali per l'integrazione sociale, di cui Castelnuovo ha beneficiato per via indiretta. In proposito, va segnalato che la Provincia di Roma promuove anche lo sviluppo delle capacità imprenditoriali dei cittadini immigrati (la cosiddetta "imprenditoria etnica"). Numerosi sono altresì i progetti approvati dalla Provincia di Roma e destinati all'integrazione sociale, oltre che lavorativa, dei cittadini stranieri. Ne costituisce un esempio la costruzione di una "Rete Provinciale delle Comunità straniere nella Provincia di Roma", promossa dall'Assessorato alle Politiche Sociali. Nell'ambito del piano provinciale per l'immigrazione 2009, è stato deliberato il prosieguo del "Progetto Mondo", presentato dal Comune di Sacrofano e proposto a livello distrettuale. Esso comprende perciò Castelnuovo e prevede l'istituzione di alcuni Centri per l'inclusione e l'inserimento sociale dei minori stranieri dai sei agli undici anni d'età. Tali Centri saranno collocati all'interno degli Istituti Scolastici Comprensivi e saranno attivi per uno o più giorni a settimana, in orario scolastico ed extrascolastico, offrendo un servizio di mediazione culturale ed educativa, insieme ad interventi psico-sociali, rivolti ai genitori, tesi a valorizzare ed a sostenere le responsabilità familiari. Castelnuovo è infine incluso in un'iniziativa della Provincia, destinata a tutta la cittadinanza e finalizzata a ridurre sia il *digital divide* con la vicina città di Roma, sia la perifericità dei piccoli centri (tramite l'istituzione di due punti in cui è possibile collegarsi gratuitamente ad *Internet* con il sistema *wireless*).

²² Tra le iniziative per l'integrazione promosse dalla Regione Lazio, si segnala il Progetto *Koinè*, destinato ai cittadini immigrati residenti nel territorio regionale, al fine di fornire loro supporto nei percorsi di inserimento socio-culturale e di integrazione nel mondo del lavoro.

²³ Tra cui il Ministero dell'Interno, rappresentato a livello territoriale dalla Prefettura, responsabile per lo stato di emergenza relativo agli sbarchi, eventualmente concordato in sede di Consiglio Territoriale per l'Immigrazione o in sede di Comitato per l'ordine e la sicurezza a livello provinciale.

biano accesso ai servizi erogati dal Comune. Per informazioni e consulenza sui permessi di soggiorno, li indirizza al Centro Servizi per l'Immigrazione (CSI) della Provincia di Roma, con sede nel limitrofo Comune di Morlupo. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, li indirizza al Poliambulatorio distrettuale, posto nel limitrofo Comune di Capena²⁴. Oltre a questo pronunciamento, attraverso la Carta dei servizi, il Comune ha promulgato altre due delibere in materia, che riguardano sostanzialmente l'adesione ad iniziative sovra comunali, aventi peraltro come capofila altri comuni²⁵.

In sintesi: il modello che emerge dallo studio del caso di Castelnuovo prevede un impegno del Comune non già nell'attivarsi in prima persona ed in maniera specifica, bensì nell'aderire ad iniziative sovra comunali²⁶. La gestione dei temi connessi all'immigrazione implica sì la partecipazione di più attori (posti su livelli di *governance* sia verticali, sia orizzontali) ma in questo caso non si può parlare in alcun modo di una vera e propria *multilevel governance*. Infatti, da parte del Comune di

²⁴ In particolare, si legge nella Carta: « Il Comune di Castelnuovo riconosce il diritto all'accesso ai contributi e ai servizi comunali anche ai cittadini di nazionalità straniera, purché provvisti di regolare permesso di soggiorno e residenza nel Comune di Castelnuovo di Porto. L'assegno di maternità può essere erogato solo alle donne in possesso della carta di soggiorno. Coloro che fossero sprovvisti dei permessi di cui sopra possono rivolgersi per consulenza e sostegno al Centro Servizi per l'immigrazione ... Il servizio sociale tuttavia sostiene e tutela i minori e le donne in stato di gravidanza presenti sul proprio territorio anche se sprovvisti del permesso di soggiorno. Per usufruire dei servizi sanitari, anche in assenza del permesso di soggiorno, è possibile ottenere un'iscrizione temporanea rivolgendosi agli sportelli del Poliambulatorio ASL di Capena». Il Poliambulatorio del Comune di Capena fa parte del distretto socio-sanitario F4, di competenza della ASL RM F, che ha adottato anch'essa una Carta dei Servizi, esplicitando quali prestazioni in materia di assistenza sanitaria vengono erogati ai cittadini stranieri presenti, distinguendoli per categorie: cittadini stranieri appartenenti all'Unione Europea; cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea; cittadini stranieri il cui ingresso e soggiorno è motivato da cure mediche; cittadini stranieri che abbiano richiesto il rinnovo del permesso di soggiorno; cittadini extra-comunitari non in regola con la normativa in materia di ingresso e soggiorno. Con riferimento a questi ultimi, ancora a Capena si trova un Centro di Orientamento, che provvede al rilascio del tesserino per l'accesso alle prestazioni sanitarie previste dalla legge. Inoltre, grazie al progetto "Archimede. Comunicazione in ambito sanitario", è stato prodotto un opuscolo informativo sui servizi socio-sanitari offerti a livello territoriale di competenza della ASL RM F, tradotto in arabo, cinese, francese, inglese, portoghese, rumeno, russo, spagnolo, tagalog.

²⁵ La prima: Delibera di Giunta n. 183 del 16 dicembre 2005 "Adesione al progetto sovracomunale promosso dai comuni della valle del Tevere con San' Oreste capofila, riguardante l'approvazione di un progetto di interventi per l'integrazione della popolazione immigrata da inserire nel piano provinciale 2004 ai sensi del d.lgs 286/98". La seconda: Delibera di Giunta n. 61 dell'11 aprile 2003 "Approvazione progetto intercomunale d'intervento, denominato *Ragnatela 2002*, per l'integrazione della popolazione immigrata extracomunitaria". In particolare, quest'ultimo progetto prevedeva la formazione e la selezione di alcuni operatori e mediatori culturali, al fine di attivare uno sportello informativo multilingue con apertura a turno in diversi Comuni del distretto, tra cui Morlupo e San' Oreste, nell'ottica di costruire una rete fra i Comuni del Distretto maggiormente investiti dal fenomeno migratorio.

²⁶ Ancora con questa modalità, esso ha recentemente aderito, con altri quattro comuni, ad un progetto finalizzato alla creazione del centro studi "Intergrigo", destinato ad occuparsi dell'integrazione dei cittadini neocomunitari.

Castelnuovo, gran parte della *governance* in materia di integrazione dei cittadini immigrati, appare più delegata agli organismi sovra comunali, che con essi condivisa in maniera attiva e propositiva. Ed è per l'appunto questo il tratto costitutivo del modello qui sviluppato: la delega. Una delega verso l'alto, che si avvale – come già ricordato – dell'attribuzione delle responsabilità agli enti sovracomunali (il Distretto, la Provincia e la Regione) ed una delega implicita verso il basso, che consiste nel lasciare campo alla rete territoriale degli organismi sindacali e del terzo settore, peraltro non molto sviluppata²⁷.

Finora s'è parlato del modello di gestione ordinaria dell'integrazione che caratterizza il caso Castelnuovo. Come ha agito e reagito tale modello nei confronti di quell'evento straordinario – o emergenziale – costituito dalla collocazione del CARA nella frazione Ponte Storto? Al momento non può non apparire azzardato formulare un parere definitivo in merito, anche alla luce del fatto che l'apertura del CARA risale a tempi relativamente recenti (poco più di un anno fa) ed il CARA stesso sta progressivamente organizzando il proprio operato e le proprie strategie d'azione. Si colgono tuttavia alcuni segnali chiari, che consentono di formulare ipotesi verosimili.

Per procedere nella discussione, è ora opportuno ricordare che – come segnalato anche dai testimoni privilegiati, interrogati tramite lo strumento del *focus group* – il collocamento del CARA nei locali della Protezione Civile disponibili a Castelnuovo è disceso da una decisione "dall'alto", non preceduta, né accompagnata, da una più o meno ampia concertazione col sistema delle autonomie locali. Tantomeno – di conseguenza – da un'azione di informazione e sensibilizzazione della cittadinanza. Certamente per ragioni riconducibili anche al carattere tumultuoso delle risposte all'emergenza. Sta comunque di fatto che, rispetto al territorio, alla popolazione che lo abita ed al sistema delle autonomie locali in esso vigente, il CARA è venuto a rappresentare, sin da subito, una sorta di corpo estraneo²⁸.

²⁷ L'INCA CGIL di Castelnuovo di Porto ha intensificato negli ultimi anni l'assistenza per le pratiche di regolarizzazione del soggiorno soprattutto per i cittadini neocomunitari (pratiche per l'iscrizione anagrafica) per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro domestico, per le dichiarazioni ISEE, per le domande di disoccupazione, e per la richiesta di strumenti di sostegno al reddito (assegno per il terzo figlio, reddito minimo garantito). Ancora dal sindacato sono stati organizzati corsi di alfabetizzazione linguistica, tenuti da operatori dell'associazione FMIC. Il privato sociale si è attivato nel tentativo di integrare la risposta al bisogno di servizi sociosanitari (progetto Mondo, finanziato dalla Provincia) e di costruire una rete di vari enti (Comuni, Provincia, CSI, Distretto sociosanitario ed ASL, Consulta del terzo Settore) vincolata da un protocollo d'intesa, sottoscritto nell'ambito del piano di zona. Nell'ambito di quest'iniziativa è stato attivato un intervento di concerto con i consultori familiari per la riduzione dell'IVG. Si deve infine segnalare la preziosa iniziativa della Banca di Credito Cooperativo di Riano, che finanzia con 1000 euro per anno corsi di alfabetizzazione rivolti ai cittadini immigrati residenti, visti come potenziali clienti.

²⁸ Ne fornisce testimonianza esemplare un'interrogazione presentata il 26 agosto 2008 al Consiglio Comunale del Comune di Castelnuovo di Porto, in cui si legge: «Premesso che da alcuni mesi nell'immobile 'Ex Protezione Civile' in località 'Ponte del Grillo', in Comune di Castelnuovo di Porto è stato organizzato un "Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo" per cittadini extacomunitari ri-

Probabilmente sull'onda di questa percezione, il Comune di Castelnuovo, almeno in una prima fase, ha ritenuto opportuno tener fede alla propria strategia di gestione dei temi connessi all'immigrazione, ovvero: al modello di partecipazione per delega, di cui s'è già detto. La completa indipendenza gestionale del CARA (di competenza di altre amministrazioni e della CRI) autorizza infatti l'ente comunale a considerare questa struttura, a tutti gli effetti, alla stregua di un corpo estraneo, la cui responsabilità ed il cui aver cura è in capo ad altri. Ciò implica che il CARA si configuri come mondo a parte, tendenzialmente destinato ad esercitare un "impatto zero" sul territorio. Il mantenimento delle condizioni di sicurezza è garantito dall'intensificata presenza delle forze dell'ordine, la cui efficacia trova peraltro conferma nel riscontro di un basso livello di conflittualità, al di là delle consuete e generiche lamentele da parte della popolazione locale. Parimenti, spetta alla CRI l'occuparsi dei bisogni dei cittadini stranieri richiedenti asilo, sviluppando percorsi di accoglienza ed integrazione quasi totalmente indipendenti dal sistema delle autonomie locali²⁹. In attesa della definizione del loro *status* giuridico essa provvede, all'interno del CARA, a fornire gli interventi di prima necessità (attenzione e cura alle loro condizioni psicofisiche, vista la particolare fragilità che li caratterizza) nonché quelli volti a prepararne l'integrazione³⁰.

È senz'altro vero che al responsabilità del CARA non spetta al Comune. Tuttavia, non può non apparire artificiosa una rigida compartimentalizzazione delle competenze, di fronte all'afflusso ed al transito di un cospicuo numero di cittadini stranieri richiedenti asilo nel CARA e nel territorio in cui esso è collocato. È infatti logico attendersi che una parte degli ospiti del CARA trovino – o debbano trovare – anche nel territorio le premesse per avviare possibili e proficui percorsi di integrazione. Co-

chiedenti asilo politico, gestito dalla CRI. Considerato che quanto sopra si è appreso solo da organi di stampa, in quanto da parte della Amministrazione in carica nessuna comunicazione è stata fatta né al Consiglio Comunale né alla cittadinanza. Rilevato che trattasi di evento di importanza non trascurabile sotto il profilo sociale ed economico per il notevole numero di persone ospitate e per le modalità di ospitalità attuate. Interroga il Sindaco per conoscere una informativa sulla questione, e in particolare quali accordi sono stati stipulati con Enti e istituzioni, quante persone ospitate o ospiterà la struttura e se essa ha carattere temporaneo o permanente».

²⁹ L'estraneità del CARA dalla realtà territoriale in cui esso è stato collocato appare evidente laddove si consideri un altro fatto: la Croce Rossa Italiana ed il Comune di Frascati (RM) hanno organizzato, il 18 aprile 2009 (a nove mesi di distanza dall'apertura de CARA di Castelnuovo) una giornata di studio dedicata alla figura *inter partes* del movimento della Croce Rossa, che ha affrontato il tema dei richiedenti asilo, ma non ha previsto, tra i relatori, alcun rappresentante del Comune di Castelnuovo di Porto.

³⁰ La convenzione che affida la gestione del CARA alla Croce Rossa prevede l'erogazione dei seguenti servizi: primo ascolto ed accoglienza; supporto psicologico individuale e di gruppo alle categorie vulnerabili; assistenza sociale (ad esempio: "ricongiungimento" di familiari che si trovano negli altri centri di accoglienza, iscrizione dei neonati all'anagrafe); mediazione linguistica e culturale a supporto dell'amministrazione, della direzione, della mensa e del presidio sanitario; orientamento legale (informazioni sulle qualifiche e le procedure per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale, assistenza nell'elaborazione della memoria integrativa); attività di formazione.

me segnalato anche nella discussione del “caso Sicilia”, l’intervento delle Amministrazioni centrali dello Stato, da solo, non è in grado di cogliere appieno quest’esigenza, né di fornirvi un’adeguata risposta. Ed è qui che dovrebbe entrare in gioco il principio della sussidiarietà delle azioni, ovvero l’integrazione funzionale tra le competenze del governo centrale e le competenze, i saperi ed i saper fare che appartengono al sistema delle autonomie locali. In una battuta: l’idea di gestire il CARA di Castelnuovo alla stregua di un “corpo estraneo” mostra inevitabilmente tutti i suoi limiti.

Hanno di ciò maturato piena consapevolezza sia la rete locale degli organismi sindacali e del privato sociale (i soggetti che meglio percepiscono i processi in atto nel territorio ed i bisogni in esso emergenti) sia la stessa CRI. Quest’ultima ha infatti predisposto – visto il prolungarsi dei tempi di permanenza dei richiedenti asilo, in seguito ai ritardi nell’analisi delle loro domande – alcune attività aggiuntive: seminari informativi sul contesto sociale, culturale e lavorativo italiano (a cura del sindacato UGL-Unione Generale del Lavoro); attività ludico-ricreative per i bambini all’interno del Centro, in collaborazione con i pionieri della CRI di Morlupo e presso il Centro ricreativo del Comune di Castelnuovo (in collaborazione con la Cooperativa sociale *Myosotis*); attività sportive per gli adulti (in collaborazione con la Società sportiva *Castelnuovese calcio* e l’Associazione culturale *Le Pleiadi*); cineforum sull’intercultura. Sono state infine attivate – o sono in procinto di attivarsi – altre attività, definite dalla Croce Rossa come attività di *empowerment* degli ospiti: laboratori di cucina e sartoria; orientamento al lavoro, valutazione e bilancio delle competenze, guida all’elaborazione del proprio *curriculum vitae*; seminari su diritti e doveri dei richiedenti protezione internazionale, sui servizi offerti dal territorio e le relative modalità di accesso e fruizione.

Allo stato attuale, gran parte dei servizi erogati all’interno del CARA è gestita direttamente dalla Croce Rossa. Altri servizi, quali le attività aggiuntive sopra descritte, sono invece in appalto a soggetti esterni (sindacato, cooperative ed associazioni attive nel territorio). I responsabili del sistema di gestione del CARA, pur se in un clima prevalentemente caratterizzato da una sorta di autoreferenzialità, hanno iniziato a cercare risposte anche nel territorio³¹. Tuttavia, non vi è al momento evidenza di accordi o intese formali, in grado di coinvolgere, in un’ampia concertazione, tutti i soggetti istituzionali: il Comune, il Distretto, la Provincia, anche per valorizza-

³¹ Si ha recente notizia di un progetto cofinanziato dal Comune e realizzato dall’Associazione *Forum Mediazione Interculturale-FMIC*, sulla base di un protocollo d’intesa tra questa Associazione e la Croce Rossa Italiana. Il progetto prevede interventi di alfabetizzazione ed orientamento ai servizi per il lavoro, accanto ad eventi finalizzati all’integrazione dei richiedenti asilo ospitati presso il CARA (tra cui tornei di calcio e laboratori di musica). Il protocollo d’intesa prefigura anche l’attivazione di una collaborazione tra enti pubblici e privati del territorio, al fine di creare una rete territoriale di supporto, che sia in grado di attivarsi per offrire risposte agli ospiti del CARA per quanto riguarda la messa a disposizione di luoghi utili all’attribuzione della residenza, alla fruizione dei servizi per l’orientamento al lavoro e ad altre attività, fra cui laboratori di lettura e scrittura per francofoni.

re le esperienze già in atto ed eventualmente rinforzarle, per sfruttare al meglio le risorse territoriali presenti.

Certamente qualcosa s'è mosso e qualcos'altro comincia – timidamente – a muoversi, ma soprattutto da parte degli organismi del privato sociale. In una parola: “dal basso”. Ciò che invece salta all'occhio è l'assenza di una riprogrammazione degli interventi destinati al territorio, intesa quale frutto di una nuova progettazione a monte. Non v'è dubbio che la presenza del CARA tenda a configurare una sorta di concentrazione di bisogni nel territorio di Castelnuovo. Ma tale concentrazione di bisogni appare al momento misconosciuta, non avendo – o, forse, non avendo ancora – condotto, sul piano dell'azione pubblica, né ad un ripensamento delle politiche locali per l'integrazione, né ad una ridefinizione delle modalità di erogazione dei servizi.

Questa opacità dell'iniziativa pubblica in tal senso permane nonostante la sensibilità che il governo provinciale e quello regionale hanno finora concretamente manifestato nei confronti di tutti i temi relativi all'immigrazione³².

Ne deriva l'impressione di un doppio ritardo e di una duplice debolezza dell'intero sistema di gestione degli interventi per l'integrazione a Castelnuovo, non lontana dall'impressione emersa dall'analisi del caso Sicilia.

La prima difficoltà – ed il ritardo che ne deriva – riguarda il dialogo tra gli organismi centrali dello stato ed il sistema delle autonomie locali. Nel collocare il CARA in questo comune, senza promuovere un'ampia concertazione tra i vari attori territoriali ed i vari livelli del governo locale, il governo nazionale ha finora mancato un'occasione per rendere partecipe l'amministrazione comunale e fornirle sostegno.

La seconda difficoltà – ed il ritardo che ne deriva – ha invece a che fare con la debolezza delle risposte finora messe in campo dal comune, di fronte al collocamen-

³² Se è già stata ricordata l'attenzione della Provincia all'integrazione dei cittadini immigrati, vale aggiungere che la Regione Lazio ha recentemente adottato una nuova normativa in materia di immigrazione, denominata “Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati”. All'articolo 25, la legge prevede che la Regione promuova l'istituzione di assemblee provinciali dei cittadini stranieri immigrati presenti sul territorio provinciale “al fine di favorire forme istituzionali organizzate di rappresentanza e di piena ed attiva partecipazione”. L'istituzione delle cinque assemblee provinciali del Lazio verrà preceduta dalla convocazione di pre-assemblee nei territori dei distretti sociosanitari; si prevede il completamento di questo percorso previsto dalla legge entro l'anno 2009. L'interesse per un efficace coordinamento con i vari livelli territoriali sembra quindi essere presente nelle intenzioni del legislatore regionale. Tale coordinamento potrebbe essere attivato non solo in fase di programmazione degli interventi, ma nell'affrontare altresì situazioni non programmate, quali la scelta operata dal livello centrale di governo, di collocare un CARA a Castelnuovo. Con specifico riferimento al tema dei richiedenti asilo, la legge regionale ha previsto (articolo 18) il sostegno agli enti locali ed agli altri soggetti, pubblici e privati, che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati. Nell'articolo 19 essa mostra inoltre la propria disponibilità a contribuire con propri fondi a migliorare le condizioni ambientali dei centri di permanenza temporanea e assistenza e dei centri di identificazione per richiedenti asilo, nonché a svolgere costante attività di osservazione e monitoraggio sul loro funzionamento, anche attraverso l'accesso di propri rappresentanti ai centri.

to del CARA, che continua ad esser percepito come ulteriore elemento problematico presente nel territorio, piuttosto che come occasione di crescita e stimolo a riorganizzare, anche nell'ambito dei livelli di *governance* sovra comunali, una riflessione sui temi dell'immigrazione (dalla prima accoglienza all'integrazione).

Ciò di cui si avverte tuttora la mancanza è lo sviluppo di un vero e proprio sistema di *multilevel governance*, che oltre ad avvalersi delle reti del privato sociale e dei soggetti della rappresentanza, veda l'attivarsi di sinergie orizzontali tra i comuni del distretto e sia sostenuto dal coinvolgimento verticale della Provincia, della Regione, degli Uffici Territoriali del Governo e delle Amministrazioni centrali dello Stato. Il tutto con l'intento di promuovere la gestione partecipata dei processi di integrazione dei cittadini immigrati che abitano il territorio di Castelnuovo o vi "transitano" per il tramite del CARA. Anche avvalendosi della possibilità di sollecitare l'impegno di risorse aggiuntive da destinare a questo territorio, in ragione della concentrazione di bisogni che esso presenta.

3.5 Il caso del Friuli Venezia Giulia³³: un modello di gestione centralizzata delle strategie per l'integrazione

La regione Friuli Venezia Giulia, anche a motivo della sua collocazione geografica di confine, è stata da sempre interessata da flussi migratori e movimenti di popolazione transfrontalieri che hanno sedimentato nel corso degli anni presso i decisori politici e gli enti amministrativi una ricca esperienza di elaborazione normativa e di strategie di programmazione ed intervento.

Il presente caso regionale si presenta di particolare interesse in questo frangente a motivo delle dinamiche di trasformazione e transizione dei modelli di governo delle politiche migratorie avviati dall'ente regionale a partire dall'estate del 2008, delle novità di merito che i nuovi dispositivi hanno introdotto, sia per quanto con-

³³ Un vivo ringraziamento, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia, è rivolto ai testimoni privilegiati intervistati ed ai partecipanti agli incontri ristretti con i collaboratori della Direzione Centrale Istruzione Formazione e Cultura e del Dipartimento di Servizio Politiche: Dr. *Tiziana Cimolino*, Medico Azienda Sanitaria Trieste; Dott.ssa *Pia Covre*, fondatrice del Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute ONLUS; Dott.ssa *Paola Grizzo*, Regione FVG; Dott. *Roberto Molinaro*, Assessore Regionale all'istruzione, formazione e cultura, delegato alle politiche per la famiglia; Dott. *Lucio Pellegrini*, Direzione Centrale Servizio Politiche della solidarietà e dell'Associazionismo della Regione FVG; Dott. *Mario Rovalico*, Direttore Caritas Trieste; Dott.ssa *Maria Stropkovicova*, ACLI, Cooperativa sociale "Lybra", Trieste; Dott.ssa *Paola Tessitore*, Coordinatrice regionale Progetto "Comunità contro la tratta"; Dott. *Mario Zoletto*, Direzione Centrale Servizio Politiche della solidarietà e dell'Associazionismo della Regione FVG - Coordinamento degli interventi in materia di promozione delle attività e dei servizi di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati; Dott. *Paolo Zuccaro*, referente regionale progetto "Una casa c'è. Accoglienza e integrazione".

cerne il riordino delle competenze di programmazione e attuazione degli interventi, sia degli aspetti di gestione e ripartizione territoriale delle risorse, con le diverse opportunità e le tensioni che questo processo sta comportando.

La Regione Friuli Venezia Giulia che è stata, infatti, tra i primi enti regionali a dotarsi di una normativa organica dedicata alle politiche di integrazione della popolazione immigrata, a partire dal 2008 ha avviato un iter abrogativo complessivo della legislazione precedente e con nuove formule di programmazione e recenti disposizioni di regolazione dell'accesso ai servizi territoriali, sta procedendo alla ridefinizione dei processi di attuazione e di finanziamento delle politiche di immigrazione.

È in particolare all'interno del processo di transizione e relativamente alle logiche che lo stanno guidando, entro la ridefinizione dei dispositivi e delle relazioni degli attori territoriali, in una fase che si presenta per molti versi sperimentale e di messa alla prova del nuovo modello, che si è concentrata la presente analisi desk e il confronto con alcuni dei testimonial territoriali.

Nel 2004, a fronte di un collettivo straniero che presentava ormai i tratti di maturità del proprio profilo socio-demografico e avviati processi di stabilizzazione, dell'incremento progressivo di formule di migrazione transfrontaliera e circolatoria, la strutturazione di flussi di immigrazione di soggetti *high skilled* e l'arrivo continuativo di migranti forzati (pur nell'oscillazione delle caratteristiche qualitative e quantitative di questi flussi), la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia si dota della legge regionale n.5 del 4 marzo 2005, "*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*", che rappresenta a livello nazionale, una delle prime esperienze di normazione di carattere regionale specificamente dedicata all'immigrazione.

Ad un livello di indirizzo generale la legge impegnava la Regione a riconoscere "alle cittadine e ai cittadini stranieri immigrati condizioni di uguaglianza con le cittadine e i cittadini italiani, attivandosi per rimuovere gli ostacoli che ne impediscono la propria realizzazione" (Art.1) ed in particolare a perseguire nell'ambito delle sue competenze di governo l'eliminazione di ogni forma di discriminazione; la garanzia di accoglienza e di effettiva integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati nel territorio regionale, condizioni di pari opportunità nell'accesso ai servizi oltre alla promozione della partecipazione alla vita pubblica locale; l'incoraggiamento al reciproco riconoscimento e valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche; la garanzia di tutela dei diritti, con riferimento a particolari forme di vulnerabilità; di pari valore e condizioni al genere femminile e di tutela ai minori.

L'impianto di legge indirizzava le funzioni di regolazione e programmazione proprie dell'ente regionale entro il quadro delle specificità territoriali e stabiliva le responsabilità di monitoraggio, controllo e valutazione in capo alla Regione per tutti i settori di *policy* specifici riferiti alla tematica migratoria e in particolare dei servizi finanziati da fondi regionali. In relazione ai compiti di programmazione la norma prevedeva il compito di approvare ogni tre anni il *Piano Regionale Integrato* per

l'Immigrazione, documento che definiva gli indirizzi e gli interventi idonei a perseguire gli obiettivi dell'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati nei settori oggetto della legge stessa. Questo Piano Regionale orientava la programmazione nei singoli settori e costituiva il riferimento per la definizione degli obiettivi e delle strategie degli Enti locali. Al processo di elaborazione della programmazione partecipavano gli enti locali, il sistema scolastico regionale, gli enti del servizio sanitario regionale, gli ambiti socio-assistenziali, le aziende pubbliche per i servizi alla persona, gli enti di patronato e tutela sindacale, le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con il contributo di associazioni, fondazioni, enti e organismi senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose, iscritti all'Albo regionale delle associazioni e degli enti per l'immigrazione.

Con la legge n.5/2005, vennero inoltre formalmente istituiti l'*Osservatorio sull'Immigrazione* (con compiti di monitoraggio e di analisi riguardo all'attuazione delle politiche per l'immigrazione e di realizzare indagini sulle evoluzioni del fenomeno migratorio e sulle condizioni di integrazione e di discriminazione), la *Consulta regionale per l'Immigrazione* (quale organismo con funzioni di proposta in materia di integrazione sociale dei cittadini extracomunitari, circa le iniziative di settore afferenti alle aree tematiche che interessano l'immigrazione e sulle proposte di intervento; esprimere parere sui provvedimenti in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero di particolare importanza sottoposti all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e o della Conferenza unificata) e da ultimo l'*Albo regionale delle associazioni e degli enti per l'immigrazione* (ovvero il registro delle realtà associative e degli enti che hanno una sede permanente nel territorio regionale e che operano localmente, con continuità, a favore dei cittadini immigrati da almeno un anno).

Per quanto riguarda i disposti relativi alle aree di *policy* di interesse del presente progetto la legge chiariva il quadro legislativo e di *governance* multilivello per ogni singola area di intervento e disciplinava gli obiettivi delle azioni, le dimensioni specifiche oggetto di finanziamento, le misure di garanzia e tutela a cui si sarebbero dovute attenere complessivamente le attività promosse.

Il 31 luglio 2008 il nuovo Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia abroga la legge regionale non sostituendola, per il momento, con un testo complessivo della stessa portata. È con l'approvazione immediatamente successiva della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9³⁴, che la Regione si dota del dispositivo di bilancio denominato "*Fondo per interventi in materia di immigrazione*", per l'attuazione di interventi finanziari nel settore dell'immigrazione. Il Fondo è utilizzato per il finanziamento delle iniziative realizzate dall'Amministrazione regionale, nonché da parte di enti locali e associazioni e organismi senza fine di lucro, sulla base di un programma annuale, approvato con deliberazione della Giunta regionale, su proposta

³⁴ Testo sull'assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010.

dell'assessore competente in materia di immigrazione, previo parere della Commissione consiliare competente. In attesa dell'approvazione di una nuova legge in materia di immigrazione, per la ripartizione tra le Province delle quote di ingresso dei lavoratori stranieri extracomunitari, continuano ad osservarsi le disposizioni del regolamento emanato con decreto del Presidente della Regione il 5 dicembre 2005, n. 0429/Pres³⁵.

Il Fondo è articolato secondo quattro distinti capitoli di spesa, cui affluiscono, rispettivamente, risorse di fonte regionale e risorse di fonte statale; è prevista inoltre la realizzazione di azioni mediante trasferimenti statali vincolati su progetti.

In sostituzione del *Piano integrato per l'immigrazione* la Giunta Regionale si è inoltre dotata del *Programma Immigrazione 2009*³⁶ quale strumento principe per la programmazione annuale. Il documento è diretto «a favorire l'integrazione di coloro che sono legittimamente presenti sul territorio e manifestino una chiara volontà di integrarsi e di rispettare le leggi e di accettare "i valori fondanti la cultura europea", che costituiscono per noi un patrimonio culturale comune e condiviso, nonché accogliere usi e costumi propri del territorio in cui vivono». Il costo complessivo previsto per la realizzazione del Programma annuale immigrazione 2009 è pari a € 3.653.611,53, di cui € 268.200 sono trasferimenti statali vincolati su progetti.

Tali risorse finanziarie sono ripartite secondo due principali linee di intervento:

- la prima è riservata dall'Amministrazione Regionale all'attuazione delle azioni a bando e per gli interventi diretti mediante stipula di convenzioni;
- la seconda attiene alle Amministrazioni provinciali, le quali, attraverso la presentazione e la successiva approvazione da parte della Regione di specifici *Piani territoriali provinciali*, ricevono finanziamenti per la realizzazione delle azioni territoriali previste. Per l'attuazione degli interventi previsti nelle modalità bando e convenzione, l'amministrazione ha a disposizione una somma pari a € 2.524.977,15, cui si aggiungono complessivamente € 1.128.634,38.

Appare chiaro dunque come la programmazione regionale si componga in questa fase degli apporti delle programmazioni che le province presentano alla Regione attraverso i *Piani territoriali provinciali*.

Il documento di programmazione garantisce sostanziale continuità agli interventi già avviati precedentemente sulla base di un'analisi della loro efficacia ed efficienza e fissa nuovi obiettivi di indagine sui nuovi fabbisogni eventualmente manifestati dalla popolazione immigrata anche in vista di evoluzioni future.

Le aree prioritarie di intervento individuate dal Programma 2009 sono cinque: l'istruzione, la casa, l'ambito socio-sanitario, l'informazione e un ambito intersettoriale, come riassunto nello schema che segue.

³⁵ Procedure per la ripartizione tra le Province delle quote di ingresso per lavoratori stranieri extracomunitari), e sue eventuali successive modifiche.

³⁶ Delibera 1093, 14 maggio 2009.

Ambiti di policy	Attività finanziata
<i>Ambito istruzione</i>	<p>Si promuovono azioni rivolte all'integrazione scolastica degli allievi stranieri, all'accoglienza, all'alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, alla conoscenza di base della cultura e dell'educazione civica italiana, al sostegno/formazione del personale attraverso il finanziamento per la realizzazione di:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) progetti di mediazione linguistico-culturale, di alfabetizzazione dei nuovi alunni stranieri, di approfondimento linguistico per l'autonomia nello studio e di educazione interculturale, b) azioni di supporto all'attività scolastica (quali dopo-scuola, trasporti, laboratori, biblioteche, istituzione di figure di sistema) c) in condivisione con l'Ufficio Scolastico Regionale progetti specifici di formazione al personale scolastico, di gruppi di lavoro per la ricerca e la riflessione sui fenomeni migratori e di percorsi mirati allo scambio, al confronto e alla documentazione delle esperienze realizzate e alla diffusione di buone prassi, d) programmi destinati a cittadini adulti extracomunitari regolarmente presenti in Italia, finalizzati a favorire l'apprendimento della lingua italiana e la conoscenza di base della cultura e dell'educazione civica italiana.
<i>Ambito Casa</i>	<p>Si promuovono azioni rivolte a cittadini autoctoni e stranieri in condizioni di forte disagio abitativo, finalizzate ad intervenire in situazioni di emergenza abitativa mediante l'offerta di servizi di ospitalità temporanea, ricerca di alloggi, diffusione delle corrette regole dell'abitare, erogazione di microprestiti, recupero di immobili. Vengono finanziate in questo ambito:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea, in favore di soggetti privi di alloggio, e mediante l'erogazione di servizi informativi di orientamento (<i>bando casa</i>); b) concessione di microprestiti non onerosi per l'acquisizione di alloggi in affitto, in convenzione con le Associazioni che operano nel settore delle politiche abitative (<i>fondo di rotazione e garanzia</i>).
<i>Ambito Sanitario</i>	<p>Si promuovono iniziative di mediazione socio linguistica nell'ambito del sistema socio sanitario, finalizzate all'accesso ai relativi servizi da parte dei cittadini stranieri e attuate tramite convenzione. Vengono finanziati:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) servizi strategici di mediazione linguistica di supporto all'attività dei servizi socio sanitari rivolti all'utenza straniera.
<i>Ambito informazione</i>	<p>Si promuove l'erogazione di attività informative sul territorio, tramite i Centri per l'Impiego, finalizzato all'integrazione socio-occupazionale degli stranieri, nonché alla corretta conoscenza dei doveri e dei diritti. Vengono finanziati:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) il consolidamento delle azioni informative e di mediazione culturale, b) il rafforzamento delle attività di supporto ad un corretto inserimento socio-occupazionale.

Ambiti di policy	Attività finanziata
Ambito intersettoriale	<p>Si promuovono iniziative dirette intersettoriali che prevedono la realizzazione di strumenti e attività di supporto delle azioni di settore, la partecipazione mediante cofinanziamenti alla realizzazione di programmi di protezione sociale, la realizzazione di strumenti informativi statistici e la realizzazione di indagini conoscitive. Vengono finanziate le seguenti azioni:</p> <p>a) <i>Una comunità contro la tratta</i>: programma di protezione sociale ammesso al finanziamento statale, giunto alla terza edizione, articolato in tre attività finalizzate: 1. all'incontro con (possibili) vittime dei reati; 2. all'emersione, accoglienza e avvio del percorso di re-integrazione sociale e lavorativa delle vittime; 3. alla sensibilizzazione del territorio a questi fenomeni;</p> <p>b) <i>Friuli Venezia Giulia in rete contro la tratta</i>: prevede attività di assistenza a persone vittime di grave sfruttamento, anche vittime di tratta accolte nell'ambito dell'Azione 5.1, attività di informazione e prevenzione sul territorio e interventi educativi di informazione e sensibilizzazione presso gli istituti scolastici superiori.</p> <p>c) <i>Richiedenti asilo e rifugiati</i>: interventi specifici nell'ambito delle misure di protezione per richiedenti asilo, rifugiati, e beneficiari di forme di protezione sussidiaria e umanitaria presenti sul territorio regionale. Tali interventi sono mirati al supporto delle iniziative di protezione per richiedenti asilo e rifugiati posti in essere da Enti Locali e soggetti attivi nell'ambito della rete SPRAR nonché contribuire alle spese sostenute dalle associazioni per gli interventi di aiuto nei riguardi dei cittadini extracomunitari provenienti dal CARA di Gradisca d'Isonzo (Gorizia).</p> <p>d) <i>Report statistico annuale e approfondimenti</i>: attività di analisi finalizzata ad illustrare le trasformazioni e i caratteri rilevanti del fenomeno migratorio in Friuli Venezia Giulia. L'attività consiste nella realizzazione di due strumenti conoscitivi finalizzati ad offrire inizialmente il quadro aggiornato della presenza in regione di cittadini stranieri e, successivamente, ad effettuare approfondimenti tematici su esigenze specifiche rilevate in corso d'anno da parte dell'Amministrazione regionale. Potranno essere attuate iniziative di monitoraggio e verifica delle azioni attuate nei diversi ambiti, anche al fine di una revisione mirata del presente Programma.</p>

Per concludere l'*excursus* relativo al quadro normativo e della programmazione è necessario rimandare all'approvazione, avvenuta il 6 ottobre 2009, della legge regionale 39 "Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale".

Questa legge, pur non avendo come oggetto esplicito la popolazione immigrata, ha effetti di ricaduta concreta anche sulle traiettorie di accesso della popolazione immigrata ai principali benefici del *welfare* regionale. Infatti, il criterio principale per l'accesso alle convenzioni per la casa, per i finanziamenti dedicati ai corsi di formazione e ai servizi per la prima infanzia secondo questa nuova norma è rappresentato dalla residenza (in Italia e/o in regione) che viene vincolata ad un numero di anni di volta in volta indicato per ciascuna tipologia di servizio.

In norma dell'articolo 1, che modifica la legge regionale 20 del 2005³⁷, sono ammessi al fondo dei servizi per la prima infanzia i nuclei familiari in cui almeno un genitore risieda o presti attività lavorativa da almeno un anno sul territorio regionale. L'articolo 2 disciplina, invece, i destinatari degli interventi per il diritto allo studio identificandoli non più semplicemente come residenti in Regione, secondo quanto espresso nella legge regionale 14/1991³⁸, ma come coloro nel cui nucleo familiare sia presente almeno uno dei due genitori residenti o prestatori di attività lavorativa da almeno cinque anni, anche non continuativi, sul territorio nazionale, di cui almeno uno sul territorio regionale. Per quanto riguarda, infine, i criteri di accesso all'edilizia convenzionata, secondo l'articolo 4 della nuova legge possono beneficiare delle risorse d'edilizia, convenzionata, agevolata e del sostegno alle locazioni coloro che risiedono o svolgono attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, sul territorio nazionale, di cui almeno uno sul territorio regionale. Il testo di legge specifica che, per tutte le fattispecie normate, "si prescinde da tale requisito per i corregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la residenza in regione, nonché per coloro che prestano servizio presso le Forze armate e le Forze di polizia".

La legge 39 sembra per certi versi prolungare l'iter abrogativo della legge 5/2005, segnando una discontinuità netta rispetto all'impianto di non discriminazione e rimozione di ostacoli per l'accesso ai benefici del *welfare* locale che ispirava la prima legislazione, rischiando di rappresentare uno svantaggio concreto soprattutto per quegli immigrati che hanno intrapreso di recente il percorso di integrazione nel contesto friulano.

I risultati dell'iter abrogativo della legge regionale, la riorganizzazione delle logiche di programmazione (in particolare la nuova struttura di *governance* che ne deriva) l'approvazione della norma sulla valorizzazione della residenza, hanno prodotto una condizione di forte tensione tra gli attori istituzionali e del privato sociale che sul territorio regionale operano nel campo delle politiche di integrazione della popolazione immigrata. Dalla seconda metà del mese di ottobre si sono avute infatti sul territorio regionale diverse manifestazioni di protesta organizzate dalle parti sociali e da coordinamenti di associazioni che a diverso titolo operano sul territorio nel quadro delle politiche per l'immigrazione.

La presente attività di analisi e di ascolto territoriale si è svolta dunque sullo sfondo di questo confronto, nel cuore della transizione che ci proponiamo di continuare a descrivere qui di seguito.

Il nuovo iter della programmazione modifica sostanzialmente la geometria delle relazioni interistituzionali ma soprattutto dei livelli di confronto con il mondo del volontariato, del privato sociale e delle organizzazioni sindacali. Se prima infatti, l'esistenza della consulta, istituita dalla legge 5, prevedeva una relazione diretta tra quei

³⁷ "Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia".

³⁸ "Norme integrative in materia di diritto allo studio".

soggetti e l'organismo regionale oggi quella relazione passa in larga parte dalla mediazione dei livelli provinciali e in misura ridotta attraverso il meccanismo della messa a bando di risorse direttamente gestite dall'ente regionale.

Il meccanismo di programmazione sembra in questo modo voler procedere nella direzione di un asistemizzazione degli interventi finanziati dalla Regione a partire dal contributo programmatico-progettuale dei quattro territori provinciali, elaborato sulla base del piano di indirizzo regionale e delle linee di finanziamento proposte per la ripartizione dei fondi sulle specifiche progettualità. Il criterio della pianificazione provinciale può ovviare in questo modo al rischio della frammentazione territoriale delle proposte canalizzando in un quadro territoriale più omogeneo le singole iniziative. Onere aggiuntivo per le province diventa in questa nuova formula istruire gare per l'assegnazione dei servizi in appalto e farsi carico dell'insieme di procedure che la messa in gestione delle attività prevede. Il nuovo sistema si configura dunque rispetto a quello precedente come maggiormente verticale: i livelli amministrativi si relazionano gerarchicamente e sulla base delle diverse competenze, le province attraverso bandi regolano l'assegnazione in gestione dei servizi e le relazioni con gli enti locali e il privato sociale.

La riorganizzazione del sistema ha, come è naturale, prodotto ritardi non tanto nella messa a regime delle risorse quanto nella costruzione di consenso tra gli attori istituzionali e del terzo settore direttamente coinvolti nella progettazione e gestione degli interventi, in particolare con i livelli provinciali.

A fronte dei cambiamenti di *governance* e del nuovo assetto delle relazioni conseguito dalla nuova programmazione, una parte del terzo settore che storicamente opera a favore della popolazione immigrata ha lamentato uno "svilimento" di ruolo (stigmatizzando l'abolizione del processo consultivo per la programmazione). A questo sentimento si aggiunge la tensione che origina negli enti gestori dalla riduzione complessiva delle risorse a disposizione, pur nella sostanziale continuità di finanziamento delle iniziative attivate prima del nuovo corso politico. Da ultimo, come osservato su altri territori, poiché l'erogazione di servizi ed interventi pubblici a favore dell'integrazione, dipende dalla presenza di un tessuto di volontariato e di privato sociale che si accredita in continuità come soggetto gestore all'interno di una relazione strutturata con l'istituzione (con i "rischi consociativi" che questo può comportare), al mutare del processo decisionale e col realizzarsi di una geometria delle relazioni multilivello maggiormente verticale, alcune delle *routine* collaudate entrano in fibrillazione e devono trovare nuovi equilibri entro un quadro di regole modificato e nel contesto di una mutata composizione dei referenti politico-istituzionali.

Il nuovo meccanismo di programmazione, per quanto in fase di sperimentazione, è teso a produrre una maggiore sistematicità di indirizzo a livello territoriale che potrà essere progressivamente finalizzata ad evitare ridondanze e duplicazioni di attività, ma soprattutto a garantire un più mirato utilizzo delle risorse a fronte del progressivo prosciugarsi dei bilanci dedicati alle politiche sociali e di integrazione.

Il documento di programmazione ha inoltre maggiormente vincolato l'assegnazione delle gestioni e l'erogazione dei finanziamenti a criteri qualitativi più elevati per alcune aree di intervento.

Va osservato inoltre che la Regione ha accordato in continuità il finanziamento ad esperienze caratterizzate da un forte impianto di rete pluriattoriale e interistituzionale, volte a coinvolgere in modo capillare i diversi territori (p.e. La rete scuole e La rete tratta).

Sul lato della conoscenza dell'evoluzione del fenomeno e dell'utilizzo delle fonti informative a supporto delle scelte di politica, è utile ricordare che la transizione ha inoltre comportato l'internalizzazione di alcune funzioni, quali quelle del monitoraggio del fenomeno migratorio, direttamente alla direzione regionale con delega sull'immigrazione che prosegue in questo modo le attività ritenute prioritarie (quali, ad esempio, la pubblicazione del Report Statistico Annuale).

Al di là della condizione di tensione originata dalla transizione descritta, la presenza di un ricco tessuto associativo e l'attivismo degli enti bilaterali e di categoria garantisce alle politiche territoriali un sostrato di competenze radicate che potrebbe sicuramente arricchire, dentro nuovi auspicabili dispositivi di consultazione, il processo decisionale e programmatico. Non solo. L'esperienza di approfondimento e di monitoraggio dei trend evolutivi del fenomeno da un lato e la valutazione dell'efficacia degli interventi dall'altro ha consolidato nell'ultimo quinquennio un giacimento informativo utile a meglio orientare le scelte di programmazione.

Oggi il nuovo impianto di programmazione deve affrontare la sfida di un contesto regionale in cui il fenomeno migratorio appare contraddistinto dalla coesistenza di diversi sistemi migratori che ne fanno, come già detto, un territorio interessante anche per l'evoluzione delle politiche di governo dei flussi, per sperimentare percorsi inediti di supporto all'inserimento lavorativo (anche per i flussi di transfrontierale) e di valorizzazione del capitale umano e soprattutto politiche integrate in grado di declinare le istanze dell'integrazione dei migranti con i processi di sviluppo e competitività territoriale.

Il progressivo caratterizzarsi della Regione Friuli Venezia Giulia quale sede di un distretto avanzato della ricerca tecnologico-scientifica la rende un territorio attrattivo per una immigrazione di ricercatori e lavoratori *high skilled*, anche provenienti da paesi terzi, che devono trovare nel contesto regionale le condizioni favorevoli di vita e di accesso ai servizi che l'ultima normativa potrebbe mettere parzialmente in discussione.

La presenza di questa dinamica potrebbe quindi sollecitare nel tempo i sistemi di formazione e istruzione territoriale a migliorare la loro offerta formativa e il supporto di percorsi d'eccellenza e di promozione di capitale umano competitivo che possano produrre per gli italiani e per gli immigrati residenti chance di accesso a segmenti di mercato del lavoro ad elevato contenuto intellettuale, all'interno di una strategia di sviluppo territoriale complessiva.

In altri termini, il fatto che le strutture d'opportunità del territorio possano essere accessibili anche alle popolazioni immigrate e ai giovani di seconda generazione che non appartengono al flusso di lavoratori specializzati, può essere una sfida da

intraprendere per calmierare nel tempo le dinamiche di maggiore discriminazione e di *brain waste* che caratterizzano molte traiettorie del lavoro immigrato.

Sempre nell'ottica di una valorizzazione del lavoro immigrato e del contributo che la popolazione straniera dà all'economia friulana, un maggior sostegno dovrà essere destinato agli imprenditori stranieri, nonché ai lavoratori transfrontalieri che quotidianamente e in numeri consistenti contribuiscono allo sviluppo dell'economia regionale.

Un recente rapporto dell'OECD sul caso friulano (elaborato su dati di analisi precedenti al 2008) sottolinea inoltre le potenzialità che il territorio regionale e la sua tradizione di convivenza tra minoranze linguistiche, etniche e culturali rappresentano per la costruzione di una cultura positiva di convivenza, tolleranza e non discriminazione. Poiché anche questa condizione non è un dato che si attiva autonomamente e in automatico ma come tutti i processi necessita di essere alimentato e di essere oggetto di investimento, è necessario che le agenzie politiche, sociali e culturali più rappresentative del contesto regionale riescano ad investire concretamente nella diffusione di una cultura positiva dell'immigrazione e destituire tutti quegli interventi che possono produrre in modo diffuso effetti di rallentamento quando non di scoraggiamento dei percorsi di integrazione, avendo compreso come la partita del proprio futuro sviluppo (qui più che in altri territori, per la natura specifica delle caratteristiche geografiche e socioeconomiche richiamate) si giochi anche in modo determinante sul campo delle politiche di inclusione dei cittadini immigrati.

3.6 Il caso della Provincia di Latina³⁹: la difficoltà delle istituzioni di tenere il passo con il cambiamento

Il territorio della provincia di Latina rappresenta un interessante laboratorio per lo studio dell'immigrazione e dei fenomeni ad essa correlati. Tale contesto, infatti, presenta caratteri difficilmente rinvenibili altrove, sia perché è meta di flussi migratori che risalgono addirittura ai primi del Novecento, ulteriormente accentuatisi negli ultimi anni, sia perché la domanda di lavoro da parte delle aziende agricole e zootecniche risulta sostenuta pur in fase di crisi economica.

³⁹ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* del 1 ottobre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: *Roberta Berrè*, Servizi Sociali, Comune di Cori; *Katia Boboc*, Anolf-Cisl; *Guglielmo Bove*, Sala Operativa Sociale, Provincia di Latina; *Orlando Bramini*, Prefettura Latina; *Roberto Buonacucina*, Ugl-Sei; *Don Angelo Buonaiuto*, Caritas; *Giuseppina Carreca*, Ambulatorio Immigrati, Ospedale S.M. Goretti; *Anna Castrucci*, Sportello Integrato per l'immigrazione, Comune di Sezze; *Lucia Cencia*, Associazione Saman; *Stefania Paraschiva Cotoi*, Associazione Insieme - Immigrati in Italia; *Floriana Favero*, Questura Latina; *Benito Forte*, Anfe; *Maria Pia Iorio*, Valentina Onlus; *Stefania Krilic*, Servizi Sociali, Comune di Latina; *Angelo Piscopo*, Valentina Onlus; *Paola Timotini*, Comune di Cisterna di Latina; *Maria Gabriella Vitiello*, AIL e Uil-Sportello Immigrati; *Abdel Wahedmohamed*, Cgil-Celsi; *Giovanni Delli Veneri*, Anfe; *Virginia Beregata*, Anfe; *Giuliana Di Veroli*, CTP Latina; *Filippa Volpe*, Banca del Tempo-Tempo Amico.

Per quanto concerne il primo profilo, il legame del territorio pontino con il fenomeno migratorio è antico e radicato: la stessa città capoluogo ed altri importanti centri come Sabaudia, Aprilia e Pontinia sorgono sui terreni un tempo paludosi dell'agro pontino, la cui bonifica in era fascista fu realizzata da coloni veneti e friulani accorsi in massa, i quali, ultimati i lavori, si stabilirono definitivamente sul territorio. Dopo il Secondo Conflitto Mondiale le migrazioni ripresero: questa volta a migrare erano in gran parte profughi in fuga dai Paesi del blocco sovietico, ospitati nel campo sorto nel cuore di Latina.

Oggi, ad una quindicina di anni dalla chiusura del campo profughi i flussi migratori verso la provincia di Latina sono ripresi vigorosi: alla folta comunità indiana vanno ad aggiungersi consistenti arrivi dall'Europa Orientale.

La spiegazione di una tale impennata risiede nell'ampia disponibilità di lavoro stagionale: nonostante la crisi economica abbia messo in ginocchio molte realtà industriali in zona, i settori agricolo e zootecnico non sembrano risentire della contrazione dell'economia anzi, al momento sono tra i pochi comparti che offrono opportunità lavorative, che soprattutto i lavoratori immigrati sembrano disposti a cogliere. A titolo di esempio si consideri il vertiginoso aumento della quota di lavoratori extracomunitari stagionali riservata alla provincia di Latina per l'anno in corso, passata da 1.000 unità ad oltre 6.500 in appena un anno.

Se, dunque, da un lato la necessità di doversi confrontare con la questione dell'immigrazione da ormai diverso tempo e, dall'altro, una buona disponibilità di lavoro possano considerarsi fattori che contribuiscono a creare un sostrato positivo per l'integrazione dei migranti, vi sono ulteriori elementi da valutare con estrema attenzione. E l'analisi del contesto può assumere inesorabilmente connotati differenti.

In primo luogo, vi è da considerare la vicinanza della provincia di Latina a realtà complesse, se non complicate, quali Roma e Caserta. Fortissimo polo di attrazione di migranti la prima, con tutte le conseguenze, positive e negative, che ciò comporta; area critica la seconda, con la presenza di robuste organizzazioni criminali che inevitabilmente hanno interesse a controllare i flussi migratori e ad orientare le politiche di integrazione secondo i propri interessi.

Vi sono poi da analizzare le questioni collegate alla disponibilità di lavoro di cui si è detto: quali sono gli effetti che ne derivano, ma soprattutto, di che tipo di lavoro si tratta? Perché sebbene negli ultimi anni la quota di manodopera extracomunitaria stagionale destinata alle aziende pontine è più che sestuplicata, non è detto che il territorio abbia predisposto tutti gli strumenti per accogliere questa massa di persone. Inoltre, gli stessi interlocutori coinvolti nella ricerca hanno unanimemente denunciato che il lavoro sommerso è la vera piaga del territorio: nei campi e negli allevamenti sono moltissimi i lavoratori completamente in nero, privi di qualsiasi forma di assistenza e previdenza, completamente in balia del mercato e dei padroni.

Infine, una considerazione più generale. Se è vero che il territorio pontino si confronta col tema dell'immigrazione da ormai molto tempo, è pur vero che que-

s'ultimo non si è mantenuto sempre uguale a se stesso: sono cambiati sia i protagonisti, sia le esigenze di questi ultimi. Pertanto, se ad inizio Novecento si trattava di coloni e durante la Guerra Fredda di profughi, quelli in atto sono flussi ben più complessi, che necessitano, anzi, hanno il diritto di pretendere l'integrazione.

In tal maniera si sono enumerati e soppesati tutti gli elementi – di contesto – in gioco nella partita dell'integrazione degli immigrati in provincia di Latina, selezionata come caso di studio in ragione di un livello di inserimento degli stranieri nel tessuto sociale che si presumeva assumere profili molto problematici. Invece, i prospettati episodi di intolleranza di cui sarebbero stati vittima i lavoratori di origine immigrata non hanno avuto riscontro, se non in modo drasticamente ridimensionato.

Per tali ragioni, dal quadro generale si evidenzia che quello sperimentato in provincia di Latina – per i motivi che si esporranno – non rappresenta certo uno dei modelli più riusciti di integrazione, ma ciononostante non è affatto assimilabile ad un esperimento fallito.

L'atto di riferimento per comprendere l'approccio alle politiche di integrazione a livello regionale è la Legge Regionale 14 luglio 2008, n.10 *"Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati"*. Essa attribuisce alle province l'elaborazione dei *Piani territoriali provinciali*, con i quali annualmente si programmano gli interventi per l'integrazione dei cittadini immigrati.

Tra gli organi di riferimento per favorire forme istituzionali di rappresentanza e di partecipazione attiva degli immigrati la Regione Lazio prospetta l'istituzione delle assemblee provinciali dei cittadini stranieri immigrati presenti sul territorio.

Analizzando la situazione in provincia di Latina, risulta ancora non attiva l'assemblea provinciale dei cittadini stranieri immigrati presenti sul territorio, prevista dalla legge regionale sull'immigrazione. Del resto, al momento soltanto alcune delle disposizioni contenute nella citata legge hanno avuto piena attuazione perché effettivamente finanziate. Nell'attesa della creazione di altri organismi di coordinamento in materia di immigrazione, l'unico consesso al momento operativo a livello provinciale è il *Consiglio Territoriale per l'Immigrazione*, presieduto dalla Prefettura.

In riferimento al suo funzionamento è emerso che se dal punto di vista quantitativo l'attività posta in essere è sostanzialmente in linea con quanto fatto nelle altre province italiane, per altro verso si sconta la scarsa partecipazione ai lavori da parte dell'ente provinciale. Al contrario, il mondo dell'associazionismo e tutti gli altri enti invitati ai lavori mostrano una partecipazione certamente più assidua.

Nel merito, la seppur positiva azione svolta dal Consiglio Territoriale per l'Immigrazione andrebbe quanto meno sostenuta. In altri termini, la Prefettura dovrebbe essere coadiuvata da organismi o luoghi intermedi nei quali i soggetti

impegnati in attività finalizzate all'integrazione possano dialogare oppure da osservatori che monitorino il fenomeno migratorio e supportino gli enti nella programmazione degli interventi.

Così stando le cose non può che essere fin troppo carente il coordinamento a livello provinciale, dovuto in gran parte alla recalcitranza di un ente – la Provincia – a farsi carico del raccordo tra l'attività dei soggetti pubblici e quella dei numerosi enti privati. Conseguentemente si assiste alla duplicazione e sovrapposizione degli interventi, ad una programmazione delle azioni a volte improvvisata, alla tendenza a delegare la pianificazione delle strategie ai livelli più bassi di governo.

In sintesi, è come se ci fosse un doppio binario: le istituzioni dialogano tra loro e altrettanto fa il terzo settore, entrambi raggiungendo al proprio interno un buon livello di coordinamento; ma se si richiede ai due binari di intersecarsi tutto si fa più complicato.

Abbandonando per un momento la realtà provinciale, una buona prassi che in tal senso si è sviluppata nel comune capoluogo vede la convocazione regolare da parte del Comune di un *tavolo permanente delle associazioni* che si confrontano su posizioni di reciprocità, generando preziose sinergie ed evitando che ciascuno faccia da sé senza ricordare la propria attività con gli altri soggetti.

Dal punto di vista dell'organizzazione interna della Provincia di Latina, l'ente sembra trattare il fenomeno migratorio sotto un unico profilo, quello riferito alla sfera del lavoro. Difatti, il *Servizio Immigrazione* è subordinato al *Settore Politiche del lavoro e formazione* dell'omonimo assessorato, ed anche l'*Ufficio Emigrazione ed Immigrazione*, che si presume abbia competenze in tema di immigrazione, è composto da personale inquadrato presso il medesimo settore.

Un confronto utile, lungi dal comportare giudizi di merito, può ricavarsi dal diverso approccio seguito dal Comune capoluogo di provincia, dove l'immigrazione è incardinata presso il *Settore Servizi Sociali*, all'interno del quale il *Servizio Immigrati e Nomadi* si occupa in maniera esclusiva della questione immigrazione.

Abbandonando il piano istituzionale e gettando uno sguardo alle linee di indirizzo cui si conformano le politiche per l'integrazione, emerge che il servizio cardine attraverso il quale si intende favorire l'integrazione degli immigrati in provincia di Latina è rappresentato dagli *sportelli informativi* per stranieri. Praticamente tutti i sindacati, molti Comuni e varie associazioni hanno attivato sportelli, propri o cogestiti, attraverso i quali forniscono assistenza di vario tipo, dal sostegno psicologico all'assistenza amministrativa, fino alle attività di mediazione interculturale.

Accanto a questi servizi generali gli sforzi profusi dagli operatori e le risorse impegnate dalle istituzioni sembrano concentrarsi fondamentalmente su due ambiti: lavoro e scuola/formazione linguistica. Sul primo versante si segnala l'attivazione di servizi riservati ai lavoratori immigrati quali l'orientamento, l'assistenza legale e l'ausilio nell'evasione delle pratiche burocratiche necessarie per svolgere attività lavora-

tive. Quella del lavoro è anche l'area nella quale si segnala uno dei più riusciti tentativi di cooperazione tra soggetti pubblici nella provincia di Latina: la Prefettura e la Provincia hanno definito nel 2006 una *convenzione per la gestione associata dello Sportello Unico per l'Immigrazione*, onde evadere in tempi celeri le pratiche relative all'assunzione dei lavoratori immigrati stagionali.

A beneficiare delle iniziative nel settore scuola/formazione linguistica sono non solo i giovani in età scolare, ma in misura rilevante anche gli adulti: l'offerta di corsi di lingua e cultura italiana a questi rivolta è abbondante, nonostante le poche risorse a disposizione.

Un discorso a parte deve farsi per i minori immigrati, per i quali si ravvisavano nel recente passato elementi di vera e propria emergenza sociale, ora in parte risolti grazie alla presa in carico da parte dei servizi sociali dei Comuni più toccati dal problema e della *Sala Operativa Sociale della Provincia di Latina*. Le questioni concernono fondamentalmente la scarsa conoscenza della lingua italiana da parte dei minori che frequentano le scuole, l'alto tasso di evasione scolastica e l'ampia diffusione della mendicizia minorile. In particolare, la Provincia ha rilevato che nel corso dell'anno scolastico 2008-2009 nell'area nord del territorio provinciale (Latina, Aprilia, Cisterna) sono stati 180 i minori in età scolare che non hanno frequentato le lezioni o non sono stati iscritti a scuola, trattandosi in maggioranza di ragazzi immigrati, spesso di etnia rom, destinati a mendicare per strada.

Il settore che di gran lunga appare più in difficoltà è quello abitativo. Da un lato è la politica nazionale a scaricare sui Comuni un problema annoso, che questi ultimi non sono assolutamente in grado di risolvere; dall'altro, vi sono forme di speculazione e insieme di discriminazione che portano i locatori e gli intermediari a non affittare gli immobili agli immigrati o ad affittarli a prezzi spropositatamente elevati.

Peraltro, a tale stato di emergenza abitativa "ordinaria" si aggiunge il caso disperato dei senza tetto, che specie nella città capoluogo sta assumendo dimensioni preoccupanti. Per sopperire alle situazioni di emergenza le uniche strade percorribili sono le convenzioni presso le strutture messe a disposizione dalle associazioni, altrimenti non esistono centri di accoglienza residenziale pubblici.

Sempre collegato al tema delle risorse, la cui scarsità è il *leit-motiv* che raccoglie consensi unanimi tra gli enti locali in materia di immigrazione, si evidenzia che la loro erogazione a singhiozzo o in ritardo da parte dell'amministrazione non consente né agli operatori la completa attuazione degli interventi, né ai decisori politici di mettere a sistema i progetti più efficaci. Anche per queste ragioni, quindi, la programmazione rischia di essere frutto di improvvisazione, subordinata fino all'ultimo alla disponibilità dei fondi e spesso con tempi assai ristretti per la realizzazione dei progetti.

Venendo alle note positive, sicuramente i tratti che caratterizzano la provincia di Latina sono la ricca realtà associativa e la presenza di alcune amministrazioni comunali particolarmente illuminate, le quali, insieme, sopperiscono alle carenze strut-

turali evidenziate. In entrambi i casi si tratta di soggetti estremamente sensibili ai bisogni degli immigrati e, soprattutto, in grado di realizzare progetti di grande pregio, dai quali bisognerebbe trarre spunto per estendere le buone pratiche e metterle a sistema.

Infine, a differenza delle scarse occasioni di dialogo interistituzionale osservabili in contesti formalizzati, a livello provinciale si sono sperimentate occasionalmente delle forme di collaborazione tra istituzioni e tra queste ultime ed il terzo settore, in molti casi foriere di ottimi risultati. Per cui, non si può che auspicare che tali esperienze si ripetano ed abbiano un seguito anche a livello istituzionale.

La scommessa per i prossimi anni sta nel verificare se le istituzioni ed il terzo settore riusciranno nella provincia pontina a realizzare una compiuta integrazione della popolazione immigrata, pur in presenza di una pressione migratoria così forte e della crisi economica che non accenna ad attenuarsi. Quanto prima, però, è necessario che si incentivi il confronto tra gli attori, altrimenti verrà persa l'occasione di arricchirsi delle esperienze finora maturate e le eccellenze, pur presenti nel territorio, rischiano di restare dei casi isolati.

3.7 Il caso di Lecce⁴⁰: il primato dell'agire sulla capacità di governo

La ragione per cui il Comune di Lecce è stato scelto come caso particolarmente interessante da approfondire per quanto riguarda le politiche di integrazione dei cittadini immigrati risiedeva prevalentemente nel fatto che qui è stato elaborato uno dei primi esperimenti di rappresentanza politica della popolazione straniera in Italia, attraverso l'istituzione, con Regolamento del 2002, della figura del Consigliere comunale aggiunto. Questo lasciava supporre una spiccata sensibilità da parte del territorio e lungimiranza da parte delle amministrazioni locali sulla tematica dell'im-

⁴⁰ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* del 20 ottobre 2009 per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: *Donatella Agrimi*, Associazione Gea Salento; *Rosalba Bove d'Agata*, Ufficio Immigrazione della Provincia di Lecce; *Mons. Giovanni Capaccioni*, Missionari Comboniani; *Antonio Ciniero*, Osservatorio Provinciale Immigrazione Lecce/ Brindisi; *Maria Teresa Cuccovillo*, Istituzione per i servizi sociali del Comune di Lecce; *Fortunato de Fortunatis*, Associazione. "S.a.l.v.a. Medici volontari"; *Francesca de Pascalis*, Associazione Gea Salento; *Grace Genesio*, Associazione "Integra" Onlus; *Simonetta Greco*, Istituzione per i servizi sociali del Comune di Lecce; *Toure Mamadou Lamine*, Consigliere aggiunto del Comune di Lecce; *Rosi Leo Imperiale*, Cooperativa Sociale Métissage; *Katia Lotteria*, Comitato difesa diritti degli immigrati; *Maria Giovanna Maio*, Associazione Popoli e Culture; *Abdoulaye Malik*, Associazione Senegalese "Guy gi Il Baobab"; *Mauro Panzera*, Centro per l'impiego della Provincia di Lecce; *Luigi Perrone*, Università degli Studi del Salento; *Maria Santorufo*, Prefettura di Lecce; *Luigi Stanca*, Sportello Immigrazione Ambito Territoriale Sociale di Galatina (LE); *Tabara Sylla*, Associazione Senegalese "Guy gi Il Baobab"; *Maria Totaro Fila*, Interetnica Salentina Beato Scablabrini; *Antonella Mangia*, NAE-Mi-Forum di donne Native e Migranti.

migrazione e sulle problematiche connesse alla convivenza multi-etnica e multiculturale.

La rappresentanza politica garantita dal Consigliere aggiunto, chiamato ad una funzione consultiva e di iniziativa sulle questioni attinenti alla vita dei cittadini immigrati in città, si è rivelata però, a seguito dell'analisi svolta, un istituto dal valore più che altro simbolico, dal momento che una piena partecipazione politica non può prescindere dal diritto di voto, l'unico strumento che permette di avere voce e peso reale all'interno degli organi decisionali.

È rimasta valida, invece, la tesi dalla quale si era partiti, ovvero che il territorio salentino mostrasse una particolare sensibilità verso la tematica dell'immigrazione, forse per l'emergenza che lo ha investito nei primi anni Novanta, con i ripetuti sbarchi di cittadini provenienti dalla prospiciente Albania, o forse perché al momento attuale questa emergenza non c'è più e la normalizzazione del fenomeno fa sì che questo possa essere affrontato senza eccessivi allarmismi e senza le difficoltà che in altri territori rendono sicuramente la gestione più complessa.

I flussi migratori nel Salento hanno vissuto infatti fasi alterne, con i primi arrivi sin dall'inizio degli anni Ottanta, per passare attraverso l'allarme per l'esodo albanese tra il 1990 ed il 1991, e giungere gradualmente alla normalizzazione del fenomeno ed alla stabilizzazione sul territorio delle comunità straniere, che attualmente contano quasi 4.500 residenti nel solo comune di Lecce, con una crescita annua superiore al 10% ed una prevalenza di cittadini albanesi e cinesi.

È interessante allora capire come la società civile e le istituzioni locali abbiano approcciato questa nuova identità multi-etnica e multiculturale che ha assunto il territorio e quali investimenti in risorse ed in politiche siano stati fatti per favorire l'integrazione degli stranieri.

È opportuno specificare che le politiche che si è andati ad analizzare nell'area salentina e, più in particolare, nel Comune di Lecce, si inseriscono in un contesto regionale attivo sul fronte normativo, programmatico, finanziario e attualmente in fermento per la recente approvazione, da parte del Consiglio Regionale, della legge Regionale n.32 del 4 dicembre 2009 *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*, che riunisce in un unico provvedimento e integra, tutte le iniziative adottate negli ultimi anni dalla Giunta pugliese. La nuova legge sull'immigrazione si propone come uno strumento innovativo che tratta, settore per settore, l'approccio della Regione nei confronti degli immigrati, con disposizioni interessanti su sanità, istruzione, formazione professionale e politiche abitative.

L'impegno profuso negli ultimi anni dalla Regione Puglia ha visto anche la programmazione di alcune iniziative, deliberate attraverso la *Pianificazione annuale degli interventi a favore degli immigrati*, ai sensi della L. R. 26/2000, con riferimento segnatamente alle politiche dell'accoglienza abitativa, di mediazione interculturale e di potenziamento dei servizi e degli interventi sociali e sociosanitari. Tra queste alcune hanno previsto interventi anche nel territorio leccese, come ad esempio, sul fron-

te della casa, il Progetto Asia - Diritto alla casa, diritto alla cittadinanza, e l'attivazione di un Fondo di Garanzia per l'accesso alla casa degli immigrati ed il sostegno dell'affitto.

Un *Protocollo d'Intesa tra l'Assessorato alla Solidarietà della Regione Puglia e l'Ufficio Scolastico regionale per la Puglia* è stato poi stilato nel dicembre 2007 per la realizzazione di corsi rivolti ai cittadini stranieri immigrati, finanziato in parte attraverso fondi del Ministero del Lavoro e in parte dalla Regione; tra le aree individuate come prioritarie vi è quella di Lecce e delle zone rurali del leccese.

Inserita in questo quadro più ampio relativamente dinamico, la città di Lecce si è presentata all'analisi come un contesto ricco di iniziative a favore dell'inclusione degli immigrati e contrassegnato – naturalmente tra luci ed ombre – dall'impegno di diversi soggetti, tra volontariato, associazionismo e istituzioni. A fronte di questo impegno e dell'attivazione di numerosi progetti, occorre sin da ora specificare che il contesto in analisi si presenta invece *carente in misure di coordinamento tra i vari enti e soggetti coinvolti*: vi è una vera e propria debolezza del sistema sul fronte dell'informazione e della programmazione congiunta.

La crescente importanza che ha acquisito negli anni l'immigrazione, la moltiplicazione dei migranti e dei bisogni, la maggiore entità di fondi a disposizione ed i finanziamenti distribuiti per promuovere interventi a favore dell'integrazione dei cittadini stranieri hanno fatto sì che nel tempo gli enti interessati ed i progetti sulla questione migratoria si moltiplicassero senza che fossero supportati, però, da adeguate politiche e guidati da una linea di indirizzo stabile e ben definita.

Quindi, da un lato si sono moltiplicate le iniziative e le opportunità, ma dall'altro si è verificata una vera e propria difficoltà a coordinare e mettere in rete risorse ed esperienze, cui non ha supplito l'ente pubblico (né il Comune né la Provincia) con una programmazione mirata degli interventi, né, successivamente, organizzando occasioni di incontro e di scambio. Lo stesso Consiglio Territoriale per l'Immigrazione presso la Prefettura non risulta assolvere pienamente alla funzione di tavolo di raccordo e concertazione tra gli enti territoriali.

A livello dell'ente comunale (e in questo si può accomunare alla Provincia) non sono state sviluppate politiche particolarmente innovative per l'integrazione dei cittadini immigrati, ai quali sono stati però dedicati generici, e pur innegabilmente utili, sportelli informativi e di accompagnamento ai servizi.

In particolare, il Comune di Lecce si avvale, per la gestione dei servizi sociali e delle problematiche e azioni inerenti all'immigrazione, di un organismo strumentale dotato di autonomia gestionale, *l'Istituzione per i servizi sociali*, che dispone anche di un *Ufficio Immigrati e Rom*, deputato alla cura dei servizi rivolti a tutti gli stranieri regolarmente presenti nel comune, compresi i nomadi. Dal 2006 fa capo all'Ufficio Immigrati e Rom il *Centro Interculturale Lecce accoglie* all'interno del quale è attivo lo sportello rivolto ai cittadini immigrati, che ha funzione principalmente di prima accoglienza e che, con l'ausilio di mediatori culturali, garantisce informazio-

ni sul disbrigo delle pratiche burocratiche relative al soggiorno, sul reperimento alloggi e sulle offerte di lavoro.

Lo sportello "Lecce Accoglie" si è posto sin dall'inizio come punto di riferimento sul territorio cittadino per tutti coloro i quali si trovassero nella necessità di ottenere informazioni o essere orientati verso servizi del territorio; a questo si è aggiunto un secondo sportello, *Immigration Help Office*, che si trova nella stessa sede del primo e che è gestito dall'associazione senegalese "Guy-Gi Il Baobab", con la funzione di accompagnare l'utenza immigrata ai servizi ed agli enti territoriali, con il supporto di mediatori interculturali di varie cittadinanze.

Un settore che appare in difficoltà è sicuramente quello dell'alloggio e su questo fronte il Comune si è attivato mettendo a disposizione un contributo per il pagamento del canone di affitto anche ai cittadini extracomunitari che si trovano in difficoltà, a patto che siano in possesso di carta di soggiorno o permesso di soggiorno almeno biennale ed esercitino una regolare attività di lavoro. Risultano invece scarsi i fondi per la messa in atto di politiche strutturate di edilizia popolare e di sostegno all'alloggio.

Notevole l'impegno dell'Ufficio Immigrati e Rom nei confronti della comunità Rom che sosta nel campo poco fuori città, in particolare per la scolarizzazione dei minori e la migliore organizzazione del campo stesso; il Comune di Lecce ha ricevuto l'approvazione da parte del Ministero dell'Interno per la realizzazione di un Centro di Accoglienza Nomadi nell'ambito dell'Accordo di programma Quadro "Sicurezza per la Sviluppo delle Regione Puglia" che prevede il rifacimento di tutta l'area con la costruzione di unità abitative dotate di tutti i servizi primari. A settembre 2009 55 persone avevano usufruito della abitazioni, concesse in comodato d'uso rinnovabile di anno in anno.

Ai servizi direttamente gestiti dal Comune vanno aggiunti quelli a titolarità della Provincia, all'interno del *Progetto Servizi Immigrazione Salento*, attivato nel 2005 per volontà dell'Assessorato alla tutela dei diritti ed alla cittadinanza attiva, che nasce, tra le altre cose, anche per sostenere il collegamento e la concertazione tra le varie risorse del territorio, compito che sembra riuscire solo in parte.

Servizi Immigrazione Salento ha attivato, tra l'altro, uno sportello che si occupa di far fronte alle esigenze della popolazione immigrata, dei richiedenti asilo e rifugiati, con attività di informazione e di orientamento, facilitazione del disbrigo di pratiche burocratiche.

Di fronte alle limitate risposte delle istituzioni locali si sono moltiplicate negli anni invece quelle della società civile, attraverso l'associazionismo ed il volontariato locale, che danno quotidianamente dimostrazione che la forza del territorio risiede soprattutto nella capacità di questi soggetti di garantire anche alcune delle risposte che i servizi pubblici non riescono, o riescono solo parzialmente, a dare.

Le azioni del privato sociale coprono, in maniera più o meno significativa, i quattro settori chiave dell'integrazione: casa, salute, lavoro, conoscenza della lingua; ma non solo.

In alcuni casi i servizi garantiti si rivelano essere delle vere e proprie buone pratiche, portate avanti nonostante il disinteresse ed il mancato appoggio, anche economico, dell'ente pubblico, come nel caso dell'ambulatorio medico gestito dall'*Associazione Medici Volontari S.a.l.v.a.*. Quest'ultima, dal 1992, anno in cui è stata fondata, garantisce, in via del tutto gratuita, assistenza farmaceutica e medica (di base e specialistica) ai cittadini indigenti e, tra questi, alla popolazione immigrata, che spesso ha enormi difficoltà a rapportarsi col sistema sanitario pubblico in mancanza di una adeguata mediazione culturale ed un serio orientamento. L'attività di S.a.l.v.a. si basa completamente sul volontariato, dal momento che l'associazione non ha mai potuto contare su un cospicuo finanziamento da parte delle istituzioni ed, in particolare, non ha mai potuto avere un'occasione di serio confronto con la ASL, dimostrazione, questa, del dialogo spesso difficile tra gli enti pubblici e quelli del Terzo Settore, che procedono a volte su due binari paralleli senza sforzarsi di creare le necessarie sinergie.

Risulta essere molto sentita anche l'esigenza della *mediazione linguistica ed interculturale*, soprattutto per agevolare il dialogo tra cittadini immigrati e operatori degli uffici e servizi pubblici locali, che sembrano, da quanto emerso anche dal *focus group*, ancora abbastanza impreparati ad affrontare il cambiamento epocale della società multietnica e multiculturale sia da un punto di vista umano che organizzativo.

Una peculiarità del modello leccese risiede poi nel forte protagonismo delle *associazioni etniche*, che fanno la propria comparsa sul territorio sin dalla fine degli anni Ottanta ed alla costituzione delle quali è stato dato un particolare impulso dal *Comitato per la difesa dei diritti degli immigrati*, nell'ottica della necessità che fossero gli immigrati stessi a farsi portavoce delle istanze e delle esigenze dello loro comunità, in autonomia rispetto alla mediazione di operatori italiani.

Energie e risorse sul campo, in conclusione, ne sono state messe, e molte: occorrerebbe compiere lo sforzo di sistematizzarle, cercando principalmente maggiori occasioni di dialogo, confronto e coordinamento, anche al fine di pianificare un *utilizzo proficuo delle risorse economiche* a disposizione del territorio, evitando di produrre interventi fotocopia lasciando magari scoperti altri fronti importanti. Dovrebbe essere l'ente pubblico a operare in questa direzione, come ha dimostrato di poter fare, ad esempio, con la promozione dell'*Osservatorio Provinciale per le migrazioni della provincia di Lecce*, che è nato da un Protocollo d'intesa tra Provincia e l'Università del Salento.

Inoltre un maggiore coordinamento dall'alto garantirebbe dall'*estemporaneità* che caratterizza molti degli interventi realizzati, che non appaiono guidati da una logica sufficientemente lungimirante e "di sistema", come è testimoniato dal fatto che spesso non è stato possibile garantire continuità neanche a progetti e servizi che hanno portato a buoni risultati.

3.8 Il caso di Milano⁴¹: la difficoltà di rispettare il “patto illuminista”

Un quarto degli immigrati oggi presenti in Italia vive in Lombardia: di questi, una buona parte abita a Milano⁴². Non può esservi riflessione sull'immigrazione nell'intero paese, che non prenda, quindi, in conto Milano e/o la Lombardia. Non soltanto per ragioni numeriche, ma anche per questioni che potremmo definire “simboliche”. Milano, nel bene e nel male, rappresenta storicamente uno dei grandi modelli di gestione e governo dei processi migratori e dei meccanismi di integrazione. È recente la polemica o, al contrario, il compiaciuto riconoscimento, di Milano come la più grande città meridionale. Milano – come e più di Torino – è nella storia e nelle menti delle persone la città che ha accolto ed integrato negli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta del Novecento, centinaia di migliaia di immigrati dal Sud. Tenendo fede al detto latino *nomina sunt consequentia rerum*, Milano, dal latino *Mediolanum*, ha assunto nei fatti quello che è il significato del nome della città: “città di mezzo” e, per estensione, crocevia di culture, luogo d'incontro, avvicinamento, mescolanza e, si può aggiungere, di conflitti e tensioni, quali corollari – necessari – di potenti processi di rimescolamento.

Qual è, allora, oggi il modello di gestione dell'immigrazione e dell'integrazione che Milano presenta o sta costruendo? È del tutto evidente che il tentativo di modellizzare un processo dinamico, che dura da almeno vent'anni, in cui operano molti attori e che è necessariamente soggetto a periodiche rivisitazioni, è per definizione

⁴¹ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* che ha avuto luogo a Milano il 3 novembre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: Dott. *Alfredo Alietti*, Fondazione ISMU; Dott. *Antonio Azzolini*, Assessorato Famiglia, scuola e politiche sociali, Comune di Milano; Dott.ssa *Katia Barbirato*, Comitato paritetico territoriale (CPT Sicurezza in edilizia); Sig.ra *Giancarla Boreatti*, Assessorato Famiglia, scuola e politiche sociali, Comune di Milano; Dott.ssa *Daniela Carrillo*, Fondazione ISMU; Dott.ssa *Ema Castiarena*, Cooperativa Progetto Integrazione; Prof. *Walter Cavalieri*, Direttore del Settore Lavoro e Occupazione, Assessorato alle Attività Produttive, Politiche del Lavoro e dell'Occupazione, Comune di Milano; Dott.ssa *Anna Cavenaghi*, Dirigente scolastico V Circolo A. Anzani – Monza; Dott. *Masimo Conte*, Centro Sociale “Barrio's” di Don Gino Rigoldi; Dott. *Maurizio Crippa*, CGIL MILANO Camera del Lavoro; Dott. *Gaetano Dammico*, ESEM (Formazione e Servizi per il settore delle Costruzioni); Dott. *Giovanni Daverio*, Assessorato Famiglia, scuola e politiche sociali, Comune di Milano; Dott. *Pedro Di Iorio*, SAI Caritas; Dott.ssa *Dounia Ettaib*, Assessorato alla Salute, Comune di Milano; Dott. *Josè Galvez*, Direttore Impresa Etnica SENAMI (Segreteria Nazionale del Migrante dell'Ecuador); Dott.ssa *Rita Garlaschelli*, USP; Dott. *Paolo Lucarelli*, Assessorato Famiglia, scuola e politiche sociali, Comune di Milano; Dott.ssa *Patrizia Madoni*, ASL; Dott. *Francesco Marcaletti*, Fondazione ISMU; Dott. *Marcello Menni*, Assoedilizia (Associazione Milanese della Proprietà Edilizia) Segretario Generale Istituto italo cinese Vittorino Colombo; Dott. *Patrizio Mercadante*, Assessorato Famiglia, Scuola e Politiche sociali, Comune di Milano; Dott.ssa *Nella Papa*, Fondazione ISMU; Dott. *Roberto Reyes*, Studio 3R di mediazione linguistica culturale; Dott.ssa *Graziella Sacchetti*, Cooperativa Crinali - Società italiana di medicina delle migrazioni; Dott. *Leo Spinelli*, SICET (Cisl); Dott.ssa *Sara Travaglini*, Fondazione Dar Casa.

⁴² Da quanto emerge da elaborazioni ISMU sui dati Istat, gli stranieri residenti nel comune di Milano al 1° gennaio 2008 sono quasi 176mila.

un tentativo parziale e impreciso. Eppure, qualora non fosse possibile delineare la mappa degli attori e le modalità di interazione tra i medesimi, vorrebbe dire che ci si troverebbe di fronte ad un quadro caotico e indecifrabile. Chiaramente, non è questo il caso di Milano.

Milano identifica, nei pronunciamenti e nelle pratiche, un preciso approccio al fenomeno migratorio, che si potrebbe definire genericamente di stampo illuminista: universalità dei principi e dei valori e, al contempo, difesa della comunità dei cittadini.

Nei pronunciamenti, si legge per esempio nel Piano di Zona 2009-2011 «*di fronte alla compresenza di vecchie e nuove forme di povertà e disagio che tendono sovente a presentarsi in modo multidimensionale e cumulativo*» si è ritenuto necessario garantire l'universalità dei diritti di accesso ai servizi al fine di «*rendere sempre più agevole tale accesso specialmente per coloro che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà o fragilità*». Come è ovvio intendere, tra i residenti che si trovano in particolari condizioni di difficoltà, si trova senza dubbio un'ampia fascia di cittadini stranieri.

Nelle pratiche, l'Amministrazione Comunale concretizza una serie di servizi, di cui beneficiano indistintamente cittadini italiani e stranieri e, qualora se ne ravveda la necessità, realizza interventi specificamente dedicati alle persone immigrate⁴³.

Nihil sub sole novis, potrebbe dirsi! Questo infatti appare in linea generale l'impianto ideal culturale su cui si muove il nostro Paese. Eppure, in realtà l'accentuazione di tali principi definisce alcune caratteristiche delle politiche di gestione del fenomeno, che divengono per molti versi peculiari e qualificano il modello milanese, in cui elementi di grande attenzione al rispetto dei diritti umani e dei valori universali dell'accoglienza si coniugano a forme di accesso condizionato a sistemi di tutela più avanzati, come nel caso dell'accesso all'edilizia residenziale popolare.

Accanto a ciò, un altro tratto essenziale del modello milanese sembra risiedere nella relativamente scarsa attenzione al coinvolgimento dei cittadini immigrati nei processi decisionali, almeno rispetto ad altri contesti territoriali. Si definisce così una divaricazione tra le politiche pubbliche – il modo in cui l'azione pubblica stabilisce e definisce le priorità di investimento delle risorse – ed i bisogni della società civile, ovvero i bisogni reali delle persone. Ciò determina la scarsa possibilità della componente immigrata della comunità, di interagire con l'azione pubblica, almeno in termini di partecipazione attiva alla scelta delle priorità da affrontare e alla correlata destinazione delle risorse.

Il modello che Milano ha sviluppato s'impone anche per coerenza di gestione e continuità dell'azione, certamente garantite anche da una stabilità di quadro politi-

⁴³ L'attenzione tributata specificamente agli immigrati si esprime attraverso il Servizio Stranieri e attraverso l'erogazione dei fondi della Legge 40/98, in virtù dei bandi a progetto che si rivolgono al terzo settore.

co, soltanto in parte modificata dal cambiamento del sindaco, che non ha modificato, nella sostanza, l'assetto della maggioranza e del quadro politico.

Venendo ora ad esaminare la qualità e l'organizzazione della risposta, va detto che, seppur riferita ai quattro ambiti di indagini della presente ricerca (casa, lavoro, salute, apprendimento dell'italiano) la quantità e, probabilmente, la qualità delle risposte messe in campo colpisce sicuramente. In ogni settore di *policy* si trovano infatti una pluralità di interventi. Sul fronte alloggio, si riscontrano azioni sia per l'accoglienza temporanea, sia per l'inserimento abitativo⁴⁴. Sul fronte lavoro, ancorché non prettamente di competenza del livello di governo comunale, si sono mossi due assessorati, attivando molte iniziative⁴⁵. Sul fronte sa-

⁴⁴ A questo proposito, tra gli interventi a sostegno dell'accoglienza temporanea per gli stranieri immigrati sul territorio segnalati dal Piano di zona 2009-2011, si ricorda l'iniziativa "Progetto Città di Milano", promossa dall'Amministrazione comunale in accordo con il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), grazie alla quale tra il 2006 e il 2008 sono stati potenziati i servizi di accoglienza (erogati sulla base del modello costruito dal Ministero dell'Interno, dall'ANCI e dalle Autonomie Locali) e le misure di accompagnamento destinate alle persone titolari di protezione internazionale. Alla fine del 2006 il Comune di Milano ha attivato un'iniziativa denominata "Piano Rom" che si inserisce nell'ambito delle attività di accoglienza e di integrazione sociale a favore delle comunità rom e sinti presenti sul territorio. Più recentemente, l'Ente infatti ha promosso nel 2009 un Progetto denominato "Dal Campo al Villaggio e all'Abitazione", finanziato dal Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale, che prevede la realizzazione di moduli abitativi da destinare a nuclei familiari di origine rom che possano disporre di un reddito (derivante da un'attività lavorativa regolare) che consenta loro di contribuire al pagamento del canone di locazione "in vista della acquisizione di una diversa, autonoma soluzione abitativa". Tra le misure specifiche attivate dall'Ente locale a sostegno dell'integrazione abitativa della popolazione immigrata, si segnala il progetto denominato "Star bene a Milano: un'ipotesi di concreta integrazione abitativa". Infine nell'ambito delle misure 'comuni' disposte dall'Ente locale a sostegno dei cittadini (italiani e stranieri) che richiedono prestazioni sociali agevolate poiché si trovano in "particolari condizioni di disagio" dal punto di vista abitativo, si collocano gli interventi di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale e pubblica (ex edilizia popolare) realizzati attraverso apposito bando pubblico e conseguente graduatoria aggiornata con periodicità semestrale.

⁴⁵ Le iniziative a sostegno dei percorsi di inserimento lavorativo sono dell'Assessorato Politiche del lavoro e dell'Occupazione e dell'Assessorato Famiglia, Scuola e Politiche Sociali del Comune di Milano. In particolare l'Assessorato Politiche del Lavoro e dell'Occupazione fornisce i servizi di promozione della formazione mirata all'occupazione attraverso un ampio programma di corsi che prevede corsi finalizzati all'inserimento nel settore alimentare e della ristorazione, dell'arte e dell'artigianato, della comunicazione, della pubblicità e dell'editoria, dell'elettronica e dell'informatica, della moda, sociosanitario o educativo. Tra gli interventi dell'Assessorato Famiglia, Scuola e Politiche Sociali si ricorda l'attivazione dello Sportello di orientamento al lavoro e alla formazione del Servizio Stranieri che garantisce l'orientamento al lavoro e alla formazione degli stranieri presenti in città, offrendo consulenza per i datori di lavoro italiani, operatori pubblici e del privato sociale e per gli immigrati che desiderano frequentare corsi di studio o di formazione professionale, oppure avviare un'attività in proprio o cercare un lavoro adeguato alle proprie attitudini (con informazioni sul mercato del lavoro, le procedure, i bandi, i titoli di studio, ecc.). Altra iniziativa è il Centro mediazione lavoro che come si legge nel Piano di zona 2006/08: «(...) facilita l'inserimento dei cittadini disoccupati, italiani e stranieri, con particolare attenzione ai soggetti appartenenti alle "fasce deboli", attraverso informazioni relative alle tematiche in materia di lavoro e formazione professionale». Compare inoltre nel piano di zona 2009/2011 l'iniziativa di Microcredito, come strumento di sostegno e promozione dell'imprenditorialità e dei singoli e dei gruppi che può riguar-

lute sono stati cospicui gli investimenti, anche in ambiti specifici, quali la salute mentale e la salute riproduttiva⁴⁶. Nondimeno nel settore lingua si registrano diverse azioni, di cui alcune con carattere fortemente innovativo, che possono essere individuate certamente come buone pratiche⁴⁷. Degno di rilievo, a questo proposito, è il *Progetto a Scuola con le mamme*, promosso dal Settore Servizi all'Infanzia dell'Assessorato Famiglia, Scuola e Politiche Sociali. Il progetto è rivolto alle famiglie dei bambini stranieri, con particolare attenzione ai nuclei neoarrivati. Consiste nella realizzazione di percorsi di alfabetizzazione per le madri in scuole dell'infanzia e/o nidi, tra quelle con più alta percentuale di inserimenti di bambini stranieri. Le attività sono state realizzate in orario scolastico e/o extrascolastico, favorendo la partecipazione delle madri, anche attraverso interventi finalizzati alla cura dei figli in più tenera età, non frequentanti la Scuola dell'Infanzia. I percorsi sono stati strutturati con l'obiettivo di una possibile certificazione del credito formativo. Tale sperimentazione, avviata l'anno scorso, fa parte del Piano operativo per l'anno scolastico 2008/2009, approvato con la delibera di Giunta Comunale n°3333 del 28.12.2007, in base alla consapevolezza delle maggiori difficoltà che incontrano i minori stranieri e del ruolo fondamentale che essi possono giocare nel favorire la partecipazione e l'integrazione delle loro famiglie nel tessuto sociale milanese.

In termini di qualità degli interventi si può certamente apprezzare una serie di elementi, che vengono a costituire una sorta di indicatori di funzionamento:

dare anche i cittadini stranieri regolarmente presenti nel territorio del Comune di Milano. Si tratta di un'iniziativa mutuata da altre esperienze europee attraverso la quale si intende integrare le nuove piccole realtà imprenditoriali alle realtà più avanzate dell'economia milanese, favorendo il rapporto tra pubblico e privato attraverso la creazione di laboratori creativi e produttivi. Nell'ambito dell'orientamento al lavoro e alla formazione il Servizio Stranieri ha collaborato alla realizzazione di un'iniziativa comunitaria Equal II fase, con il progetto Koiné per l'integrazione degli immigrati nella società locale e nell'impresa, un esempio di buona prassi nello sviluppo di un'azione locale in sinergia con le possibilità finanziarie messe a disposizione dalle istituzioni europee. Le azioni sviluppate direttamente dal Comune in merito al progetto sono state in particolare l'attivazione del Progetto Badanti che ha previsto un servizio a sostegno dell'adattabilità e dell'integrazione socioeconomica delle lavoratrici immigrate nell'ambito del lavoro di cura, lo sviluppo di una pagina web plurilingue per agevolare l'accesso ai servizi e lo sviluppo di iniziative informative congiunte con i Consolati rispetto a snodi critici del percorso di integrazione (Piano di zona 2009-2011: 99). Nello specifico lo Sportello badanti, in ottemperanza alla circolare regionale n. 41 del 2007 emessa dalla DG Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia e che prevede l'attuazione di interventi mirati al sostegno del lavoro di cura prestato da assistenti familiari, ha consentito di fornire un servizio di informazione e assistenza alle famiglie in cerca di personale e alle badanti in cerca di posto di lavoro. Il servizio ha fornito assistenza a 1.600 famiglie e ha agevolato la stipula di 450 contratti.

⁴⁶ Si ricordano a questo riguardo i progetti "Il Centro di salute e ascolto delle donne immigrate" "Piano Immigrazione sana".

⁴⁷ A questo riguardo si elencano le seguenti iniziative: Alambicco; Certifica il tuo italiano. La lingua per conoscere e farsi conoscere; Parliamoci chiaro. Conoscere l'italiano per conoscere l'Italia; Progetto START - Strutture Territoriali di Accoglienza in Rete per l'integrazione. Per i dettagli si confronti quanto riportato nel volume Buone Pratiche.

- il ricorso a strumenti di monitoraggio dei fenomeni e dei bisogni⁴⁸ (Osservatorio regionale sull'immigrazione; Osservatorio sulla casa);
- il ricorso a strumenti di programmazione e gestione degli interventi, come i Piani di zona;
- la definizione di accordi quadro e protocolli di intesa⁴⁹ (ad esempio, con la Direzione Scolastica Regionale, con ISMU, con ANCI, con il governo Centrale);
- l'utilizzo di una pluralità di fonti di finanziamento, che dimostra un certo grado di attivazione anche nel reperimento di fondi straordinari per la realizzazione di attività⁵⁰ (fondi regionali, comunali, nazionali, europei);
- i segnali di continuità tra esperienze sorte su finanziamenti europei, poi ripresi dalle amministrazioni, ivi compresa la stabilità dei partenariati⁵¹;
- la capacità di relazione con una serie di soggetti esterni all'amministrazione (volontariato ed istituti di ricerca) con cui sviluppare forme di sussidiarietà, in termini sia verticali, sia orizzontali⁵².

Osservando l'organizzazione della gestione, si vede che il Comune, almeno negli ambiti presi in esame dal presente Progetto, si colloca al centro del sistema dell'accoglienza e dei servizi. Esso dialoga con i diversi livelli di governo (centrali e regionali) e

⁴⁸ L'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità istituito con delibera della Regione Lombardia n. 2526 del 5 dicembre 2000. L'Osservatorio Casa nato con delibera G.C. n. 3165 del 21 dicembre del 2007.

⁴⁹ L'attuazione degli interventi a sostegno dell'integrazione poggia su una vera e propria azione di rete interistituzionale potenziata e formalizzata dalla definizione di accordi o protocolli di intesa. Si cita a titolo esemplificativo l'accordo sottoscritto dal Comune di Milano con il Ministero dell'Interno per la realizzazione di un Centro Polifunzionale, comprendente le strutture destinate alla prima accoglienza della popolazione immigrata e il Protocollo di Intesa tra l'Amministrazione Comunale di Milano e l'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, sottoscritto il 3 ottobre 2007, per l'integrazione degli alunni stranieri che ha visto la partecipazione oltre che del Comune di Milano - Direzione Centrale Famiglia, Scuola e Politiche Sociali e dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, quella dell'Ufficio Scolastico Provinciale, delle Istituzioni Scolastiche autonome e della Fondazione ISMU. Ancora. Si ricorda la sottoscrizione di un Accordo Quadro e di un Protocollo di Intesa, a cui ha fatto seguito l'istituzione di una "Cabina di regia" finalizzata alla programmazione degli interventi in risposta ai bisogni di natura sanitaria che sono oggetto di analisi congiunta (con la Regione Lombardia, le Asl di Milano e le altre istituzioni sanitarie presenti sul territorio).

⁵⁰ Nell'ambito dei servizi consolidati e continuativi, ci sono progetti che vengono realizzati mediante l'acquisizione di finanziamenti sui bandi promossi dalle istituzioni europee, dal Ministero del Lavoro, dal Ministero della Giustizia, dalla Regione e dalla Provincia (Piano di zona 2006-2008). Più specificatamente tra le fonti di finanziamento si elencano i fondi della legge 328/2000, i fondi delle Leggi 40, i fondi del Ministero della Solidarietà Sociale, il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi erogato dall'Unione europea e dal Ministero dell'Interno.

⁵¹ Nell'ambito dell'orientamento al lavoro e alla formazione il Servizio Stranieri del Comune di Milano ha collaborato alla realizzazione di un'iniziativa comunitaria Equal II fase, con il progetto Koiné per l'integrazione degli immigrati nella società locale e nell'impresa, un esempio di buona prassi nello sviluppo di un'azione locale in sinergia con le possibilità finanziarie messe a disposizione dalle istituzioni europee.

⁵² La realizzazione dei progetti ha consolidato la collaborazione con alcuni enti quali l'Ufficio Scolastico Regionale e associazioni del terzo settore: tra le altre la Fondazione Ismu, la Fondazione Iard, la Caritas Ambrosiana.

con i diversi *stakeholders*, pubblici e privati, attivando i propri uffici competenti per la pianificazione di risposte. Tali risposte sono costruite, anche lessicalmente, ovvero nei contenuti dei documenti di attuazione o indirizzo, tenendo presente che:

- politiche e interventi sono in via preferenziale le medesime per cittadini italiani e stranieri, poiché l'approccio del comune è, come si diceva, di tipo universalistico (ogni soggetto in stato di necessità ha diritto a beneficiare di forme di assistenza, indipendentemente dal suo *status* giuridico relativo alla cittadinanza);
- politiche o interventi che non si riferiscano alla protezione di quei principi universalistici di cui al punto precedente possono venir garantiti ai cittadini stranieri soltanto ad alcune condizioni. In questo caso, le politiche e gli interventi perdono il carattere universale e divengono elemento di esclusione/inclusione tra aventi diritto e non aventi diritto;
- gli interventi propriamente diretti ai cittadini stranieri, ovvero gli interventi che intercettino bisogni specifici di questa popolazione, sono messi in campo quando si riferiscano a categorie deboli, ovvero divengano necessario completamento delle politiche di tutela dei diritti universali (diritto all'istruzione dei minori, diritto alla prima accoglienza, diritto alla tutela della maternità e della famiglia).

Vi è inoltre un'attenzione a sostenere i processi di stabilizzazione delle presenze immigrate. Infatti, in molti casi ai cittadini stranieri sono richiesti – oltre ai requisiti (oggettivi e soggettivi) comuni a tutta la popolazione destinataria delle misure adottate – titoli che ne attestino un certo grado di stabilità residenziale. È il caso del sostegno al pagamento del canone di locazione, che viene concesso in via preferenziale ai residenti da almeno 10 anni in Italia o da almeno 5 in Lombardia.

Costituisce motivo di interesse il fatto che il modello rintracciabile nell'impostazione delle politiche, con un'indubbia coerenza valoriale, non pone un'enfasi esclusiva sull'aspetto lavoristico dell'integrazione. Da questo punto di vista, esso è lontano dall'approccio che considera il cittadino immigrato prevalentemente nelle vesti di *gastarbaiter*, poiché l'inserimento lavorativo è inteso in primo luogo come strumento di integrazione sociale, piuttosto che come ragione preminente della presenza immigrata.

In sintesi: l'amministrazione comunale si è dotata di una forte cabina di regia (termine che peraltro è richiamato nei documenti di programmazione⁵³) di strumenti di rilevazione e monitoraggio, di strumenti di gestione condivisa con altri organismi, che ne definiscono quindi una presenza estremamente attiva e direttiva, anche con un discreto livello di sinergia con le altre amministrazioni, tale da garantire adeguati livelli di sussidiarietà. L'obiettivo chiaramente enunciato è quello di garantire un adeguato livello di *welfare* a tutti i cittadini presenti ed assicurare il contenimen-

⁵³ Nello specifico, per quanto riguarda le azioni a tutela della salute della popolazione migrante, alla sottoscrizione di un Accordo Quadro e di un Protocollo di Intesa, ha fatto seguito l'istituzione di una "Cabina di regia" finalizzata alla programmazione degli interventi in risposta ai bisogni che sono oggetto di analisi congiunta (con la Regione Lombardia, le Asl di Milano e le altre istituzioni sanitarie presenti sul territorio).

to delle tensioni e dei conflitti. Gli elementi di diversità e le specificità etniche o culturali appaiono in questo contesto poco rilevanti, così come si ritiene opportuno introdurre elementi distintivi, per la concessione di alcuni servizi, che escludano alcune categorie di immigrati.

Questa capacità di gestione centralizzata è stata, del resto, riconosciuta all'interno del *focus group* e gli elementi di criticità emersi, a parte quelli relativi ai tagli di *budget* con conseguente impoverimento delle politiche, rimandano proprio all'impostazione del modello, per come è stata sopra descritta. Infatti, gli elementi di criticità si riferiscono:

- al rischio di iper-burocrazizzazione degli interventi;
- alla complessità dei flussi ed al conseguente scollamento tra offerta dei servizi e bisogni della popolazione.

Entrambi i rilievi critici colgono adeguatamente alcuni limiti, impliciti nell'impianto gestionale costruito dal governo cittadino. È fuori dubbio il possibile configurarsi di un rischio in ciò ormai diffusamente si definisce "un approccio *top-down*", caratterizzato dalla preminenza della "cabina di regia" sull'ascolto delle esigenze dei beneficiari finali. Altrettanto indubbio che gli strumenti di monitoraggio e programmazione, se per un verso garantiscono efficienza e continuità, per un altro verso espongono il sistema al rischio di iper-burocrazizzazione e rigidità.

Al di là del rischio di disfunzione, proprio di ogni sistema, pare che l'aspetto di maggiore interesse del modello milanese sia quello di mostrare la capacità di tenuta dell'approccio illuministico di cui si diceva all'inizio. Le peculiarità del modello – in una battuta: di stampo "francese" – sono note: l'assoluta rilevanza della dimensione universale dei diritti da garantire; la forza, anch'essa riconosciuta come universale, dello strumento di gestione, ovvero la democraticità del governo; la diffidenza nei confronti dei particolarismi propri dei gruppi intermedi, che si esprime anche nella difficoltà di coinvolgimento dei medesimi nei processi decisionali; la necessità di delimitare la comunità degli aventi diritto, riconoscendo ad essi condizioni di relativo (e forse modesto) privilegio.

La sfida che Milano si trova ad affrontare è certamente tra le più significative del panorama nazionale: si tratta di una metropoli che ospita, tra l'altro, la più grande e coesa comunità cinese⁵⁴ e la più numerosa comunità islamica in Italia⁵⁵ (fermi restando il limite e l'imprecisione che l'uso del termine comporta in questo caso). Il modello di gestione appare certamente forte. La sua solidità è stata finora legata alla stabilità di governo, all'integrazione degli attori, alla dotazione di strumenti di analisi. Probabilmente, anche alla coerenza con cui esso interpreta un approccio poli-

⁵⁴ A questo proposito si consideri che secondo i dati Istat, al 31 dicembre 2008, sono 15.244 i cittadini cinesi residenti nel Comune di Milano, 9.927 i residenti cinesi nel Comune di Prato mentre il Comune di Torino annovera, tra i residenti, 4.441 cittadini cinesi.

⁵⁵ Non mancano indicazioni sul fatto che i Musulmani presenti a Milano siano una della comunità di più antica anzianità migratoria e facciano registrare un certo attivismo nell'ambito di azioni e di iniziative associative, culturali e religiose.

tico e valoriale, che s'è qui voluto definire di ispirazione illuministica. Se questo modello sarà in grado di reggere alla sfida dell'immigrazione è scommessa che non riguarda solo Milano.

3.9 Il caso della Sicilia⁵⁶: il difficile dialogo tra la debolezza locale ed il protagonismo delle amministrazioni centrali

Un'impressione abbastanza diffusa tra gli attori territoriali è che gli interventi per il governo dell'immigrazione in Sicilia siano rimasti fermi "all'anno zero" (almeno è questa l'evocativa sintesi proposta da uno dei partecipanti al *focus group*). In effetti, osservando il quadro delle politiche e delle azioni, per come si è costruito nel corso degli ultimi anni, si ha la sensazione di trovarsi di fronte ad una situazione del passato, simile ad esempio a quella che caratterizzava la Puglia dei primi anni Novanta del Novecento.

L'elemento immediatamente evidente è costituito dai costanti sbarchi sulle coste dell'isola di più o meno cospicui contingenti di migranti, provenienti da paesi a fortissima pressione migratoria e composti, oltre che da rifugiati economici, da soggetti particolarmente fragili, quali i richiedenti asilo ed i minori non accompagnati. Dunque un flusso di soggetti in condizioni disagiate, che si configura come una vera e propria emergenza. L'analogia con quanto accaduto in passato sulle coste del basso Adriatico è ancor più netta se si pensa all'attenzione mediatica e politica nei confronti di questo fenomeno. Non si tratta dei flussi più silenziosi di quell'immigrazione irregolare che segue le vie dei varchi attraverso le frontiere settentrionali della Repubblica. L'arrivo degli odierni *boat people* sulle coste siciliane è eclatante, ampiamente mediatizzato e tale da sollecitare un livello di attenzione costantemente elevato anche da parte del mondo politico e delle Amministrazioni dello Stato.

È vero che questo flusso tende a transitare attraverso il territorio regionale e poco si ferma, poiché molti migranti continuano a mostrarsi più attratti dalle migliori opportunità che altri contesti regionali possono offrire. Di ciò danno conferma anche i numeri, che segnalano un'assai modesta percentuale di cittadini stranieri residenti nell'Isola (circa 100mila, su una popolazione di circa 5 milioni di abitanti). Tuttavia, se quest'aspetto di volatilità del fenomeno è ancora significativo, sarebbe un errore il considerare la Sicilia solo come porta d'ingresso: gli stessi numeri parlano infatti di una tendenza – ancorché lenta e contenuta – verso processi di stabilizza-

⁵⁶ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* che ha avuto luogo a Palermo il 14 ottobre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: Dr. Mario Affronti, Policlinico di Palermo; Dott.ssa Mariella Bisesi, Associazione "Apriti cuore"; Dott. Mario D'Agostino, Scuola di italiano per stranieri UNIPA; Dott. Zaher Darwish, CGIL; Dott.ssa Angelica Leonarda, Regione Sicilia-Assessorato al Lavoro; Mons. Sergio Librizzi, Caritas; Prof. Fabio Massimo Lo Verde, Università di Palermo; Dott.ssa Laura Purpura, Assistente Sociale, Comune di Palermo; Dott.ssa Maria Luisa Scardina, Assistente Sociale USSM Palermo.

zione e sedentarizzazione delle presenze immigrate. Vale inoltre ricordare che questa tendenza è una caratteristica della tradizione migratoria dell'isola, essendo la Sicilia una tra le regioni italiane in cui più precocemente si sono sviluppati processi di integrazione nel contesto locale, da parte delle più antiche e radicate comunità d'immigrazione. Ne danno testimonianza, oltre all'esempio di scuola costituito dalla rappresentanza tunisina a Mazara del Vallo, il più recente sedimentarsi delle folte comunità mauriziane di Palermo e Catania (a lungo fortemente presenti nel settore del lavoro domestico) o di quelle di lingua Tamil.

La popolazione immigrata residente in Sicilia non è molta, ma in maniera non dissimile da quanto accade in altre regioni, anche qui l'immigrazione rappresenta una necessità per l'economia e per il mercato del lavoro locale. La carenza di servizi sociali incrementa la domanda proveniente dal settore del lavoro domestico ("colf e badanti"). Così come l'insufficienza di manodopera locale rende necessario il ricorso al lavoro immigrato in settori trainanti del tessuto produttivo, quali l'agricoltura (lavoratori provenienti dall'Est Europa) e la pesca (lavoratori provenienti dal *Maghreb*). Anche qui vi è una propensione allo sviluppo di attività di lavoro autonomo (ammonta a più di 13.000 il numero di cittadini stranieri titolari di imprese individuali, con un'incidenza pari a 4.1%). Ancor più significativa è la presenza di minori (più di 20.000 al gennaio 2008, di cui circa 8.000 nella fascia d'età 0-5 anni). Dunque un contesto tutt'altro che privo di potenzialità di crescita.

Certamente, le fasi tumultuose dei fenomeni migratori possono dare l'impressione di essere tornati indietro anche quando si verificano nei contesti meglio attrezzati a gestirle. Ma l'idea di una Sicilia ferma "all'anno zero" non deriva solo dal ripetersi delle emergenze, bensì dalla constatazione del ritardo, da parte del sistema locale, nel prestare la dovuta attenzione al governo dei temi connessi all'immigrazione. Soprattutto in presenza di un quadro regionale che mostra le potenzialità di crescita sopra accennate.

Posto che gli atti normativi costituiscono un fondamentale indicatore del grado di sensibilità ed attivazione dell'azione pubblica, appare significativo che, di fronte al contributo allo sviluppo regionale proveniente dall'immigrazione – ed a più di dieci anni dalla promulgazione della "Legge quadro" nazionale in materia – la Sicilia appartenga ancora al sempre più esiguo numero di regioni che non si sono dotate di una normativa organica⁵⁷, volta a garantire – o tentare di promuovere – la gestione unitaria del fenomeno migratorio (dalla prima accoglienza all'integrazione). Questo vuoto legislativo certamente ha favorito la frammentazione degli interventi e

⁵⁷ In vero, c'è stato un disegno di legge presentato da alcuni deputati all'Assemblea Regionale Siciliana il 15 ottobre 2007, dal titolo "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati", fondato sulla necessità di approntare strumenti e attivare processi di inclusione e integrazione sociale, al fine di creare le condizioni di una convivenza civile. Un'altra proposta di legge regionale è stata presentata lo scorso 21 luglio dall'associazione Sicilia Mondo, permeata dal concetto di integrazione dei cittadini non comunitari, considerati quale risorsa e potenzialità da sviluppare e non un problema da risolvere e contenere.

delle progettualità. È ad esempio il caso degli interventi e delle progettualità realizzate a valere sul Fondo nazionale politiche migratorie e sul Fondo Nazionale Politiche Sociali, che rappresentano gli strumenti di sostegno all'integrazione degli stranieri (per il tramite dell'Assessorato Regionale del Lavoro, della Formazione Professionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione). Altre iniziative si inseriscono nell'ambito del PON ob1 – a titolarità del Ministero del Welfare – coordinato dall'Assessorato Regionale del Lavoro. Per ciò che riguarda più specificamente le politiche di integrazione lavorativa, il POR Sicilia 2000-2006 ha destinato poco spazio e scarse risorse ai cittadini immigrati, che spesso non vengono direttamente citati come destinatari delle azioni delle misure di cui si compone il documento (si parla genericamente di politiche di inclusione per le fasce più deboli, oppure di soggetti a rischio di emarginazione). È invece nel POR Sicilia 2007-2013 che l'amministrazione regionale – in considerazione di quella stabilizzazione della presenza immigrata di cui s'è detto – ha individuato l'obiettivo specifico di "attuare politiche attive per il lavoro e preventive con particolare attenzione alle prospettive di sviluppo del territorio ed a specifici gruppi target, in particolare i migranti". L'obiettivo operativo risiede nel "rafforzare l'integrazione economica dei migranti, aumentandone la partecipazione economica al mercato del lavoro". La scelta strategica per sostenere processi di inclusione lavorativa è fondata altresì su azioni di accompagnamento, formazione e tutoraggio, rivolto sia al sistema delle imprese, sia ai lavoratori comunitari ed extracomunitari regolarmente presenti (offerta di servizi di orientamento e sostegno personalizzati). La realizzazione di tali finalità, che richiedono pertanto interventi di natura trasversale finalizzati sia al rafforzamento dei saperi e delle competenze, sia alla rimozione di forme di discriminazione, secondo le indicazioni offerte dal documento, è prevista su tutto il territorio regionale⁵⁸.

Anche in riferimento alle politiche di integrazione scolastica degli alunni stranieri, la Regione Sicilia detta le proprie linee di indirizzo nel POR 2007-2013, in particolare nell'asse IV – Capitale Umano, che persegue l'obiettivo globale di "qualificare il sistema dell'istruzione e della formazione per ridurre la dispersione scolastica e incrementare le competenze del capitale umano".

Le rare altre indicazioni guida sono dettate, oltre che dalla legge nazionale sull'immigrazione, da alcuni documenti di programmazione. Primo tra tutti il Piano So-

⁵⁸ A titolo esemplificativo, si riportano nella seguente tabella le risorse destinate a interventi specifici per sostenere la partecipazione dei migranti al mercato del lavoro isolano:

Categorie di spesa	Importo FSE	Importo totale
Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale.	43.861.037	87.722.074

cio Sanitario Regionale (strumento di pianificazione triennale) che trova fondamento nella legge quadro per la realizzazione del sistema integrato delle prestazioni e dei servizi sociali (L. 328/00). Sulla base di tali indicazioni, i Comuni dei 55 distretti socio sanitari sono chiamati a sviluppare iniziative a sostegno dell'integrazione, a livello occupazionale, abitativo, scolastico e di accesso ai servizi socio sanitari. A questo documento si riferisce pertanto anche la programmazione delle iniziative per l'integrazione abitativa, pur se dal quadro programmatico regionale non sembrano essere derivate politiche per la casa adeguate alle esigenze dei migranti.

Con il decreto dell'Assessorato della Sanità del 19 settembre 2005, si è stabilita l'esenzione dalla spesa per i farmaci e le prestazioni in favore di cittadini stranieri illegalmente presenti, che versano in stato d'indigenza. A ciò si è aggiunto quanto disposto dall'art. 28 della legge regionale del 14 aprile 2009 "Norme per il riordino del servizio sanitario regionale", che garantisce la necessaria assistenza e cura ai cittadini provenienti da paesi terzi, pur se non in possesso di regolare permesso di soggiorno.

Un'attenzione particolare è rivolta al tema dei minori stranieri non accompagnati, in considerazione del continuo e crescente numero di presenze. Nella formulazione del Piano Socio Sanitario per il triennio 2007-2009 vi sono state nuove e ulteriori linee di indirizzo, volte ad implementare, tra l'altro, i centri di pronta accoglienza per questi ragazzi. Tuttavia, ad un anno da tali indicazioni, l'Amministrazione Regionale si trova a dover effettuare una nuova programmazione delle risorse riferite all'annualità 2006, poiché le risorse destinate (pari a sei milioni di euro) sono rimaste inutilizzate, in seguito a notevoli difficoltà in ordine alla individuazione di strutture adeguate ed all'affidamento della gestione dei Centri di Accoglienza e Orientamento.

È dunque evidente il ritardo nell'adeguare gli strumenti normativi e gli strumenti di programmazione. Probabilmente in ragione della debole tendenza della popolazione immigrata a radicarsi nell'isola e vista la presenza di ben più cogenti emergenze da affrontare ed a cui dover rispondere in tempi brevi. Si potrebbe concludere che la Sicilia tende a rimanere "all'anno zero" perché è sempre in emergenza. A ben vedere, si ha invece l'impressione di trovarsi di fronte ad un clima costantemente emergenziale, motivato non solo e non tanto dalle "emergenze sbarchi", bensì dalla mancata presa in carico del tema immigrazione (dalla prima accoglienza all'integrazione) da parte del governo locale. Il vero significato della parola emergenza – lo si ribadisce ancora una volta: un'emergenza che ricorda epoche passate della storia dell'immigrazione in Italia – sembra risiedere nella debolezza dell'azione pubblica, in termini di: individuazione dei bisogni della popolazione immigrata, programmazione delle politiche e delle strategie, coordinamento delle azioni e degli attori locali, costruzione di un linguaggio comune e di una rete di interlocutori (destinatari di risorse e realizzatori di interventi) presenti nelle varie realtà territoriali. Il segno marcato di questa debolezza e di questo ritardo si coglie inequivocabilmente sia nelle risposte agli aspetti emergenziali dell'immigrazione, di cui peraltro l'ente locale non ha diretta responsabilità, sia nella gestione ordinaria dei processi

di integrazione, che è invece questione di piena competenza del governo regionale.

Una conferma di questa tendenza alla scarsa attivazione giunge dalla notizia della recente partecipazione della Regione Sicilia ad alcune attività progettuali⁵⁹. Si tratta certamente di una partecipazione che indica la volontà di condividere processi volti a costruire esperienze e pratiche, sulla cui base è possibile avviare, in prospettiva, una riflessione normativa e una produzione legislativa. Tuttavia, nessuno di questi progetti ha visto l'ente regionale siciliano in veste di ente attivatore, cioè di capofila. Se vi è una buona reattività nei confronti di iniziative promosse da altre amministrazioni territoriali, permane peraltro la difficoltà ad attivarsi in prima persona, attraverso il dialogo con la pur vasta platea di attori territoriali che, a vario titolo, operano in Sicilia, per animarla di fermenti ed esperienze.

La debolezza del sistema si può dunque ricondurre al ritardo accumulato dal governo locale nel cogliere i fattori di mutamento sociale in atto (i temi connesse all'immigrazione) e nel dar luogo a politiche adeguate (cioè capaci di fornire risposte efficaci).

Ulteriori elementi per delineare meglio il profilo del caso Sicilia derivano dagli esiti dell'interrogazione degli attori locali, condotta attraverso il *focus group*. Gli attori locali non sono impegnati solo ed esclusivamente nella risposta alle emergenze. Tuttavia, vista la difficoltà strutturale del "sistema Sicilia" nel dar corso ad un'azione organica per la gestione ordinaria dei pur lenti processi di integrazione, le principali energie degli attori locali sono in primo luogo assorbite dalle risposte alle varie emergenze. Tutti gli operatori sono stati infatti fortemente sollecitati dal presentarsi di tali emergenze. Si può in sintesi dire che la dimensione dell'emergenza ha posto "sotto stress" l'intero sistema (cioè l'insieme degli operatori dei servizi, unitamente alle reti dell'associazionismo, del privato sociale e del volontariato). Qual è il punto di vista di questi attori territoriali? Di fatto essi confermano gli elementi di fragilità già colti dall'analisi *desk*: scarsa attenzione istituzionale, assenza di programmazione e coordinamento⁶⁰, cui consegue che le pur numerose esperienze sviluppate risultano in gran parte sporadiche e poco sistematizzate. In sostanza: lamentano di essere stati lasciati soli⁶¹.

⁵⁹ Il progetto Siris (Sistema Informativo Regionale Integrato Socio Sanitario) che si colloca nell'ambito di un'iniziativa nazionale per il monitoraggio delle buone pratiche; due progetti sviluppati all'interno del programma Interreg: "City to City" – Interreg III C, con capofila la Regione Calabria e "Peoples" – Interreg III B, realizzato nell'ambito del PIC Interreg IIIB Archimede – con capofila l'Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia (quest'ultima iniziativa ha avuto un riconoscimento da Nazioni Unite e Commissione Europea in occasione della "Joint Migration and Development Initiative" e della prima fiera virtuale ad Atene ed è stata inclusa nella Top 10 di 114 progetti selezionati in occasione di un'iniziativa congiunta tra Nazioni Unite e Commissione Europea).

⁶⁰ Il lavoro svolto dal *focus group* ha posto l'accento sulla carenza di relazioni e la mancanza di un pieno coinvolgimento dei soggetti. Ciò determina una perdita di opportunità di finanziamento, nonché di coinvolgimento e conoscenza delle iniziative realizzate sul territorio. In effetti, alcune re-

Si può qui cogliere un altro aspetto della debolezza del sistema: al "pallore" dell'azione pubblica non ha fatto seguito – come accaduto in altri casi – l'adozione di una strategia di delega "verso il basso". Non vi è stata una chiara attribuzione al terzo settore della responsabilità e della gestione delle azioni. Tant'è che lo stesso mondo dell'associazionismo, del privato sociale e del volontariato, pur avendo campo libero, soffre per la mancanza di un coordinamento "dall'alto".

È allora interessante chiarire com'è stata di fatto gestita l'emergenza. Posto che, come già ricordato, in merito ad alcuni ambiti di intervento vi sono competenze esclusive delle Amministrazioni centrali dello Stato, le politiche per l'emergenza sono consistite in accordi e intese, sulla base della decretazione annuale di urgenza fatta dal Governo e delle varie ordinanze che dispongono interventi straordinari. Si ha sostanzialmente l'impressione che il governo locale, pur attivandosi nel sollecitare alcuni servizi (come nel caso dell'accoglienza dei minori) abbia lasciato la responsabilità della gestione agli organismi centrali e ne abbia invocato l'intervento, piuttosto che contribuire alla costruzione di sinergie, per una gestione condivisa. Ed anche in ciò appare evidente un elemento di "disfunzione" del sistema. Certamente la responsabilità del controllo delle frontiere spetta allo Stato. Così pure la responsabilità in materia di richiedenti asilo. Non può tuttavia non apparire artificiosa una rigida compartimentalizzazione delle competenze, di fronte ad un fenomeno fluido e complesso quale quello in oggetto. L'emergenza "sbarchi" non è questione esclusivamente nazionale o comunitaria, ma si configura quale evento che comporta ricadute soprattutto sul contesto locale, nel breve e medio periodo⁶². È infatti logico attendersi che una parte dei migranti tenda a fermarsi nel contesto d'approdo. Ed anche coloro che sono intenzionati solo a "transitarvi" trovano comunque qui le pre-

ti funzionano, ma soprattutto in virtù del fatto di essere costituite da persone sensibili al tema: la collaborazione si verifica tra le persone più che tra le istituzioni. I pur numerosi interventi hanno spessissimo una breve durata: nascono e muoiono senza che si abbia la possibilità di comunicarli. Alcune aree sembrano tagliate fuori da processi di comunicazione e condivisione di quanto realizzato. È inoltre emblematico il mancato coinvolgimento dei diretti interessati e dei beneficiari delle azioni, che sovente si verifica, come nel caso dei corsi di formazione per mediatori culturali a cui non prendono parte i cittadini immigrati. Si ha in sintesi la sensazione che l'insufficienza della risposta pubblica non consenta di esercitare una funzione di controllo dei territori e delle dinamiche che li attraversano.

⁶¹ Ancora nel *focus group*, molti hanno affermato di non esser riusciti a capire chi in Regione si occupi di immigrazione, cioè ad identificare un valido interlocutore.

⁶² La tabella che segue mostra l'entità e l'andamento degli sbarchi in Sicilia nel corso degli ultimi dieci anni:

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
8.000	1.973	2.782	5.504	18.225 ⁽¹⁾	14.017 ⁽²⁾	13.594 ⁽⁴⁾	22.824 ⁽⁴⁾	21.400 ⁽⁵⁾	7.230	14.420	1.345

⁽¹⁾ di cui a Lampedusa 9.669; ⁽²⁾ di cui a Lampedusa 8.819; ⁽³⁾ di cui a Lampedusa 10.497; ⁽⁴⁾ di cui a Lampedusa 14.855; ⁽⁵⁾ di cui a Lampedusa 18.096 (fonte: dati Ministero dell'Interno).

messe per avviare possibili e proficui percorsi di integrazione, cioè: punti di contatto con le istituzioni e gli organismi della *affluent society*, che dovrebbero garantire sostegno (a partire dal livello più semplice dell'informazione e dell'orientamento) alla costruzione di tali percorsi. Anche per contrastare l'ovvio rischio di caduta nelle reti dell'illegalità, che hanno campo libero soprattutto laddove i presidi delle società civili, di competenza sia centrale sia locale, appaiono più deboli.

Certamente la capacità di cogliere e fronteggiare questa dimensione dell'emergenza sfugge in gran parte alla risposta che le Amministrazioni centrali sono in grado di fornire. Ed è qui che il principio di sussidiarietà delle azioni, ovvero la sinergia fra governo locale e governo centrale, gioca un ruolo cruciale nel promuovere un'integrazione funzionale tra i vari livelli di *governance*, da cui discendono ricadute positive ai fini di un'altra integrazione: quella dei "nuovi venuti" (a prescindere dal "dove" quest'ultima debba realizzarsi: in Sicilia oppure in qualsiasi altro territorio dello spazio nazionale o comunitario). Nel caso della Sicilia, le Amministrazioni centrali dello Stato ed il governo locale hanno colto l'opportunità di concorrere puntuali a questo appuntamento? Si ha la netta impressione che la risposta debba essere decisamente negativa.

Dunque, un'occasione mancata. Mancata in primo luogo dal "sistema Sicilia", che per molti versi non ha saputo cogliere nell'emergenza un'opportunità per colmare il ritardo accumulato dall'azione pubblica nella gestione di tutti i temi connessi con l'immigrazione ed il conseguente *gap* culturale (quel *gap* nei confronti di altre regioni, che riguarda il bagaglio di strumenti conoscitivi ed operativi in cui consiste la cultura in materia di gestione del fenomeno migratorio). Infatti, ogni emergenza ha sì un impatto negativo sul territorio, ma rappresenta al tempo stesso un fattore di spinta, che sollecita l'intero sistema a sviluppare nuove competenze e nuove strategie. In una battuta: ogni emergenza può diventare un'occasione di crescita. Anche in relazione alle politiche più generali per la gestione dell'immigrazione nel territorio. Ed è qui che si misurano la capacità di risposta di un sistema e la sua efficienza.

Sotto la spinta dell'emergenza, il sistema ha mostrato un'assai bassa capacità di risposta alla sollecitazione in atto. Solo da poco tempo ed in maniera disomogenea gli operatori ed i vari attori territoriali si stanno attrezzando per dar luogo a forme più avanzate di organizzazione delle azioni e di adeguamento delle strutture⁶³. Al di là di questi deboli segnali, non si è costruita una *task force* regionale in grado di cumulare le esperienze ed organizzare gli interventi, anche per fronteggiare la carenza di risorse. Quel che si vuole qui sottolineare è la debolezza del sistema nel-

⁶³ Soprattutto nelle azioni a favore dei minori si può parlare di un processo di radicamento della "cultura degli operatori". Si sta qui accumulando un patrimonio di esperienze nella gestione degli aspetti più problematici, in direzione di una sorta di specializzazione nel settore della prima accoglienza, cui consegue l'adeguamento di molte strutture ed il miglioramento degli *standard*, nel tentativo di uniformarli a quelli stabiliti in base alle esperienze realizzate in altri contesti. Si tratta tuttavia di un processo non compiuto, di cui si colgono al momento i fermenti.

l'avvalersi dell'attenzione mediatica, dei flussi finanziari aggiuntivi destinati al territorio, nonché dell'opportunità di costruire le premesse per un dialogo ed un più diretto coinvolgimento delle Amministrazioni centrali. Fattori certamente in grado – se opportunamente colti e valorizzati – di trasformare un sistema fermo “all'anno zero” in un laboratorio di esperienze avanzate, da prendere a modello, per replicarle in altri contesti.

Beninteso: la discussione dei risultati emersi dall'analisi dei casi di studio non intende riproporre la solita critica all'efficienza delle istituzioni e dei governi locali delle regioni del Mezzogiorno. Tantomeno vuole presentare un'asettica rassegna di quanto realizzato in ogni contesto. Il fine è elicitare gli elementi che consentano di individuare modelli di risposta. Poiché l'immigrazione è un agente ed un reagente, essa può generare modelli diversi anche a seconda delle peculiarità dei vari contesti, sulla base del fatto per cui il modo in cui una società si comporta nei confronti dei cittadini immigrati rivela anche il funzionamento di un sistema e di una rete di servizi, mettendone in evidenza i livelli di efficienza e di equità.

Proseguendo la discussione ed alla luce di quanto appena precisato, è opportuno aggiungere che non solo il governo locale ha mancato un'occasione. Sarebbe infatti un errore attribuire esclusivamente la debolezza del sistema Sicilia alla mancata attivazione dell'ente locale, sotto la spinta fornita dall'emergenza. Si riscontra altresì una difficoltà di dialogo tra gli organismi centrali dello Stato ed il governo locale. Ne deriva un quadro complessivo caratterizzato dalla difficoltà a raggiungere una *multilevel governance* e dalla tendenza a sviluppare conflitti, tra centro e governo locale, basati sulla reciproca contrapposizione di responsabilità.

In conclusione, il tratto saliente del modello che emerge dall'analisi del caso Sicilia è rappresentato da un duplice fallimento. Il fallimento delle Amministrazioni centrali dello Stato nel sollecitare il territorio regionale a raccogliere la sfida dell'emergenza, per utilizzarla come fattore di sviluppo e come occasione di crescita, anche in relazione alle politiche complessive di gestione dell'immigrazione. Il fallimento del governo regionale, che non ha colto nella sfida posta dall'emergenza lo stimolo per riorganizzare la propria riflessione sui temi dell'immigrazione (dalla prima accoglienza all'integrazione).

A fronte della debolezza dell'azione pubblica, non vi è stata un'attivazione organica del terzo settore, che ha operato senza poter riconoscere nel governo regionale un interlocutore con cui costruire un linguaggio comune, per capire le esigenze del territorio e mettere in campo risposte.

Nonostante la molteplicità degli interventi pur realizzati, in assenza di vere e proprie azioni di programmazione e coordinamento, non è facile monitorare con esattezza quanto sviluppato nelle varie realtà territoriali e secondo quali criteri. In mancanza di un intervento normativo regionale, di punti di riferimento degli strumenti di programmazione economica, nonché di una riconoscibile regia regionale di possibili interventi, le eventuali buone pratiche nei settori oggetto d'indagine (alloggio, integrazione linguistica, lavoro e salute) rappresentano il frutto di una risposta oc-

casionale più che di un processo di accumulazione ragionata e di verifica di esperienze.

3.10 Il caso di Teramo⁶⁴: le virtù del territorio e l'integrazione *low cost*

La provincia di Teramo figura tra i territori oggetto di approfondimento in virtù dei buoni risultati ottenuti nella gestione del fenomeno migratorio. Questioni, quelle dell'accoglienza e dell'integrazione delle persone immigrate, che le istituzioni hanno dovuto necessariamente affrontare stante il crescente numero di stranieri. Nel corso degli anni, infatti, la presenza di immigrati nel territorio si è fatta rilevante – Teramo è la prima provincia abruzzese per numero di stranieri residenti – concentrandosi soprattutto in aree nelle quali era ormai improrogabile la predisposizione di azioni per gestire l'accoglienza e la successiva integrazione.

Proprio la tempestività con la quale le amministrazioni territoriali si sono attivate, oltre ad una presenza di migranti particolarmente numerosa in determinate zone, costituiscono alcune delle peculiarità del territorio in esame, nel quale il fenomeno migratorio e la relativa gestione assumono caratteri propri delle realtà del Nord Italia piuttosto che del Meridione, al quale la provincia di Teramo geograficamente appartiene.

Al fine di delineare i tratti salienti del modello di integrazione sperimentato in provincia di Teramo è utile partire dalla Legge Regionale 13 dicembre 2004, n.46 "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati", che attribuisce all'Ente regionale la responsabilità della programmazione e del finanziamento degli interventi che Province, Enti di ambito sociale e Comuni debbono realizzare.

La legge regionale sull'immigrazione prevede altresì l'istituzione di organi cui sono attribuiti compiti specifici in materia di integrazione degli immigrati. Tra questi, la Consulta regionale per l'immigrazione, la cui funzione consultiva sulla programmazione regionale in materia di immigrazione è di fatto cessata in seguito alla Legge Regionale n.34 del 2007, "Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture". Col fine dichiarato di risanare le finanze regionali è stato

⁶⁴ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* del 5 ottobre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: *Pierluigi Bandiera*, Centro EDA Nereto; *Livia Bentivoglio*, Osservatorio Immigrazione, Provincia di Teramo; *Loredana Cesarini*, Anfe; *Annarita Ciriolo*, Ambito Sociale Costa Sud 2; *Alfredo D'Agostino*, Questura Teramo; *Bouazza Dakroui*, Comunità Musulmani in Abruzzo; *Maria Rosa Deisvaldi*, Iris Onlus; *Mariagrazia Facciabene*, Coop. Lella 2001 e Ambito Sociale Vibrata; *Jussa Dagmar Flauzino*, Uil; *Palma Fratoni*, Centro EDA Teramo; *Altea Granifero*, Prefettura Teramo; *Tatiana Kharobrykh*, Cgil; *David Mancini*, Tribunale di Teramo; *Sonia Miracoli*, Patronato Epasa (CNA Teramo); *Elda Najdeni*, Anolf-Cisl; *Renato Palma*, Acli; *Leonardo Persia*, CPI Teramo; *Annalia Savini*, On The Road Onlus; *Paola Sonsini*, ASL Teramo; *Domenico Spina*, Caritas; *Silvana Xheneti*, Iris Onlus.

eliminato dopo alcuni anni di attività il foro regionale di riferimento in tema di immigrazione, l'unica occasione di confronto tra i soggetti che nella regione operano nel campo dell'integrazione.

Anche a livello provinciale è operativo un articolato sistema di organismi istituiti anch'essi per favorire l'integrazione della popolazione straniera: al Consiglio territoriale per l'immigrazione che fa capo alla Prefettura si affiancano l'Osservatorio provinciale sull'Immigrazione, attivo dal 2002 presso l'Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia, che da un lato coordina e supporta le iniziative dei soggetti attivi nel campo dell'integrazione, dall'altro monitora i progetti finanziati dalla Provincia e realizza attività di ricerca sul fenomeno migratorio; il Centro Polivalente Provinciale per Immigrati "Melting Point", auto-gestito dalle associazioni degli stranieri immigrati, le cui attività sono tese a favorire l'integrazione sociale e l'avviamento al lavoro degli immigrati; il Consigliere Aggiunto Rappresentante degli Immigrati nel Consiglio provinciale, previsto all'articolo 42-bis dello Statuto della Provincia, per la cui elezione è stato emanato un Regolamento apposito, ma che al momento costituisce nient'altro che una mera possibilità non essendo stata attuata la norma in questione.

Da quanto osservato finora si delinea un modello policentrico, fatto di tanti soggetti che operano nel campo dell'immigrazione e specificamente per l'integrazione degli stranieri nel tessuto sociale teramano. I luoghi nei quali ciò si realizza sono svariati, dai più istituzionalizzati e formali a quelli che lo sono meno. Resta costante il coinvolgimento di soggetti disparati, dalle amministrazioni locali alla società civile, ivi comprese le associazioni di immigrati. Quest'ultimo è un dato significativo, a testimoniare la vivacità e la voglia di partecipazione espressa dalla realtà immigrata, che a tutti gli effetti vuole essere corresponsabile delle scelte che la riguardano.

Il sistema evidenziato costituisce l'esito di una programmazione ponderata che discende da una precisa volontà politica, la quale non si è soltanto limitata a fornire l'*input*, ma si è arricchita in corso d'opera del prezioso contributo fornito dal terzo settore, all'interno del quale le associazioni di immigrati rivestono un ruolo di primo piano.

Dal canto suo, il mondo dell'associazionismo si è dimostrato per nulla competitivo al proprio interno e disponibile alla concertazione, sempre disponibile a supportare l'amministrazione e gli enti intermedi e la cui opera, anzi, in taluni casi è risultata determinante per superare le difficoltà generate dalla cronica carenza di fondi.

Venendo alla disamina delle politiche pubbliche rivolte agli immigrati e dei conseguenti servizi attivati è quanto mai necessario muovere da un dato di fondo che accomuna l'intero contesto abruzzese: si tratta dell'estrema scarsità di risorse che da alcuni anni condiziona le scelte politiche degli enti territoriali e che, inevitabilmente, va a ripercuotersi anche sugli interventi relativi all'immigrazione. Se del resto non si considerasse il pesante debito finanziario accumulato dalla Regione Abruzzo nel corso del tempo, che limita profondamente il potere di spesa degli enti locali, alcune scelte politiche adottate di recente sarebbero in apparenza poco comprensibili.

Si pensi all'abolizione della Consulta regionale per l'immigrazione, all'erosione dei fondi per gli interventi in favore dell'integrazione degli stranieri, ridottisi dai 200.000 euro del corrente esercizio finanziario, ai 190.000 euro nel 2010 fino ai 180.500 euro nel 2011, oppure, relativamente alla provincia di Teramo, alla riduzione della spesa destinata ai servizi sociali rivolti agli immigrati, ai senza fissa dimora e ai poveri pari al 14% nel corso del 2007.

A fronte della crescente dimensione del fenomeno migratorio, dunque, la Regione Abruzzo diminuisce le risorse per interventi a livello locale, nonostante le raccomandazioni indicate nel corrente Piano Sociale Regionale siano di senso completamente opposto: si sottolinea la necessità di rilanciare nell'immediato le politiche e le azioni di integrazione attraverso un sensibile incremento delle risorse.

Le istituzioni, dunque, sembrano avere ben chiaro lo stato delle cose: per un verso la necessità di intervenire, di accompagnare il percorso di inserimento degli immigrati nella società, per altro la realtà con cui fare i conti, fatta di risorse scarse che limitano i margini di intervento. E verosimilmente questa è una delle ragioni per le quali nonostante le esigue disponibilità economiche sono stati prodotti dei buoni risultati: il sistema sembra aver raggiunto un certo equilibrio, fatto di amministrazioni sensibili ed attente, associazionismo efficiente e collaborativo e luoghi per la concertazione debitamente predisposti dalla politica.

La questione che si pone a questo punto è semplice: fino a quando si riusciranno a garantire risultati virtuosi date queste condizioni? Sembra fondato il rischio che il sistema si vada deteriorando in futuro se non si reperiranno le risorse sufficienti per puntellarlo e renderlo sempre più performante.

Chiarite le coordinate all'interno delle quali si collocano le politiche di integrazione in provincia di Teramo, ben si comprende come esse presentino alcuni punti oscuri e da più parti giunga la richiesta di un maggiore impegno finanziario in materia, in modo non solo di incrementare i servizi, ma anche di parametrarli ai bisogni espressi dall'utenza immigrata.

Come già si è detto, il risultato complessivo che emerge analizzando la situazione relativa ai servizi predisposti per l'integrazione dei migranti è soddisfacente. Su tutte, è la mediazione interculturale il fiore all'occhiello delle politiche per l'integrazione realizzate in provincia di Teramo. Per sua stessa natura oltre che per la *ratio* seguita nell'organizzazione essa ha carattere trasversale, interessando i settori scolastico, lavorativo e sanitario, seppur con esiti evidentemente differenti: se nei primi la presenza del mediatore interculturale è risultata essenziale per inserire i giovani immigrati nelle classi e per orientare i lavoratori - al punto tale che i giudizi riscontrati tra gli operatori ed i beneficiari sono assolutamente positivi - il tentativo di introdurre la figura del mediatore nel settore della sanità non ha sortito gli esiti sperati.

I risultati più soddisfacenti si sono senza dubbio ottenuti nell'ambito delle azioni destinate ai detenuti stranieri e alle vittime di tratta, apprezzate non soltanto dai beneficiari, ma anche dalle istituzioni e dalla società civile come dimostrano la presa a modello di tali sperimentazioni a livello nazionale (in tema di identificazione e rein-

serimento delle vittime di tratta) e i prestigiosi riconoscimenti ottenuti (per la mediazione interculturale in carcere).

Accanto alla mediazione interculturale, l'altro pilastro sul quale fanno perno le politiche di integrazione in provincia di Teramo sono gli sportelli informativi per immigrati, anch'essi interventi trasversali, difficilmente collocabili nell'alveo di un preciso settore.

Una situazione meno rosea, analoga a quanto riscontrato in ambito sanitario, si registra osservando il grado di integrazione dei migranti sul piano dell'alloggio. Per fronteggiare la diffusa carenza di alloggi di edilizia residenziale pubblica si fa affidamento alle strutture messe a disposizione dal privato sociale altrimenti non vi è altra strada se non quella di spostarsi verso zone nelle quali il mercato immobiliare è più accessibile.

Ciò detto, si può ritenere che nel complesso in provincia di Teramo lo stato dell'integrazione degli immigrati raggiunga livelli soddisfacenti, soprattutto in considerazione del rapporto tra i fondi pubblici impegnati e quanto conseguito in termini di risultato. Tra i fattori che hanno determinato un siffatto scenario, nel quale gli immigrati non di rado hanno la reale possibilità di coronare nel migliore dei modi il proprio progetto migratorio, oltre a quelli che già si sono menzionati non si può trascurare il ruolo svolto dall'atteggiamento della popolazione locale, predisposta all'accoglienza, probabilmente perché interessata da massicce emigrazioni nel passato.

Certamente un contributo parimenti importante, ancorché indiretto, è fornito dal contesto ambientale: la provincia di Teramo si presenta, infatti, come una realtà complessivamente poco problematica, con una prevalenza di centri dalle dimensioni contenute ed un afflusso di immigrati che si è dilazionato nel tempo senza assumere mai caratteri critici.

Un ulteriore elemento che deve essere menzionato tra le concause del buon livello di integrazione degli immigrati che si osserva nel territorio attiene alle forme di collaborazione sperimentate sia tra gli enti pubblici, che tra questi ultimi ed i soggetti del privato sociale. In tutti i casi si è addivenuti alla stipula di protocolli, collaborazioni e *partnership* sulla base di procedure condivise, paritarie e partecipate, in virtù delle quali i soggetti di volta in volta coinvolti si sono sentiti responsabilizzati ed hanno fatto del proprio meglio per la riuscita delle iniziative.

Tra le criticità che si sono evidenziate, invece, è pacifico ritenere che molte delle questioni sarebbero superabili se solo fossero maggiori i fondi da destinare alle politiche di integrazione. Tra gli addetti ai lavori alcuni auspicano un impegno finanziario maggiore da parte delle istituzioni, in particolare nell'attività di mediazione, altri vedrebbero di buon occhio una programmazione più organica degli interventi, che non avvenga sulla base dei singoli progetti bensì attraverso un'ottica di sistema.

Un'altra questione pendente sul percorso di integrazione dei migranti nel territorio teramano riguarda la distribuzione delle risorse. In Regione, infatti, non è stato approntato alcun sistema premiante nell'erogazione dei finanziamenti; vige, al contrario, una logica prettamente temporale in base alla quale i progetti sono ammes-

si al finanziamento in base all'ordine di presentazione e fino ad esaurimento delle risorse.

L'altro nodo irrisolto che – accanto a quello finanziario – sembra costituire il punto dolente delle politiche pubbliche in tema di integrazione degli immigrati concerne il coordinamento. Se per un verso l'istituzione dell'Osservatorio Provinciale sull'immigrazione ha rafforzato il raccordo tra gli enti, sul piano della programmazione sono individuabili aree di miglioramento, soprattutto al fine di evitare la duplicazione degli interventi o la sproporzione tra le risorse destinate ai vari ambiti, con alcuni settori che restano del tutto privi di sostegno.

Concludendo, il lungo e complesso percorso dell'integrazione della popolazione immigrata in provincia di Teramo sembra essersi avviato. Il tessuto nel quale il fenomeno migratorio e le politiche di integrazione vanno ad impattare sembra assolutamente positivo. Per questa via, se l'approccio degli amministratori si manterrà lungimirante le prospettive non sembrano cupe anche se, politiche di un certo rilievo che facciano fare il salto di qualità al territorio, richiedono molte risorse.

3.11 Il caso della Toscana⁶⁵: esperimenti di gestione condivisa

La Toscana è stata interessata dall'immigrazione precocemente, in maniera rilevante e con un andamento in crescita. Ha conosciuto un fenomeno migratorio assai variegato ed accoglie oggi persone migranti appartenenti a più di 120 cittadinanze straniere. Questa regione è inoltre tra quelle che non hanno dimenticato di riconoscere nei cittadini immigrati, in primo luogo, una risorsa: vi è piena consapevolezza che molti settori importanti dell'economia regionale possono sostenere la competizione internazionale in virtù del lavoro e delle competenze dei cittadini immigrati e che migliaia di famiglie toscane riescono a far fronte alle loro necessità, grazie a collaboratrici domestiche straniere⁶⁶.

Si riscontra un impegno fattivo e concreto, da parte del governo regionale, nei confronti di tutti i temi connessi all'immigrazione, con l'intento di promuovere lo svi-

⁶⁵ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* che ha avuto luogo a Firenze il 3 novembre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: Prof.ssa *Monica Barni*, Università per gli Stranieri di Siena; Dott. *Michele Beudò*, Irpet; Dott. *Fabio Berti*, Università di Siena; Dott. *Pippo Bisignano*, Comune di Firenze; Dott.ssa *Laura Calvanelli*, Caritas Diocesana; Dott.ssa *Sara Denevi*, ANCI Toscana; Dott. *Giuseppe Fanucchi*, Responsabile CPI Lucca; Dott. *Assane Kebe*, Consigliere della Consulta per Stranieri di Firenze; Dott. *Giovanni Lattarulo*, Regione Toscana; Dott. *Marco Lombardi*, Regione Toscana; Dott.ssa *Sabrina Marchetti*, Università per Stranieri di Siena; Mons. *Giovanni Momigli*, Fondazione Spazio Reale; Dott.ssa *Maria Chiara Panesi*, Arci Toscana; Dott. *Stefano Pelagatti*, Arci Toscana; Dott. *Nicola Solimano*, Fondazione Michelucci; Dott. *Massimiliano Vrenna*, Comune di Pisa.

⁶⁶ È quanto ha recentemente ribadito l'Assessore regionale al lavoro ed alla formazione Gianfranco Simoncini (*Toscana notizie*, Agenzia di informazione della giunta regionale, www.regione.toscana.it/toscananotizie/index.html del 12 maggio 2008): «*Tutto questo implica, anche da parte della Regione,*

luppo della comunità locale, nel segno della pluralità e della coesione. Ne deriva in sostanza l'impressione di trovarsi di fronte ad un sistema esemplare di gestione del fenomeno migratorio, che di tale fenomeno ha acquisito l'avvenuta maturazione. È stato delineato un quadro normativo articolato ed ispirato da una concezione piuttosto avanzata degli obiettivi dell'integrazione, tra cui è compreso l'accesso dei cittadini immigrati all'elettorato attivo e passivo, limitatamente all'elezione delle amministrazioni locali. Il dispositivo di programmazione e gestione delle azioni prevede il coinvolgimento di un'ampia platea di attori. Emerge uno scenario ricco di iniziative e sperimentazioni, alcune col significato di buone pratiche, con riferimento ai quattro settori oggetto d'indagine del presente Progetto (alloggio, integrazione linguistica, lavoro e salute) corredato da strumenti per la rilevazione ed il monitoraggio delle esigenze, nonché per la valutazione delle azioni.

A quale fondamento rimanda la costruzione di questo modello, che si presenta così completo nella sua formulazione? Qual è il portato culturale che lo ispira? Certamente si può chiamare in gioco la modernità e la dinamicità che caratterizzano il quadro economico e sociale della regione. Ma un elemento determinante va senz'altro rinvenuto nella cultura della *civicness* che è qui particolarmente sviluppata. In accordo con l'analisi storica proposta da Robert Putnam, lo sviluppo di questo spirito della comunità civica affonda peraltro le radici in una tradizione antica, che ha costantemente informato le risposte del contesto toscano alle sfide lanciate dai fattori di mutamento sociale, valorizzando la solidarietà e la voglia di cooperare (secondo rapporti di fiducia, reciprocità e collaborazione sia orizzontali, sia verticali) con l'obiettivo di superare le situazioni più difficili in una società in rapida evoluzione.

Ogni contesto tende a rispondere all'immigrazione con un proprio stile, avvalendosi degli strumenti culturali di cui dispone, anche per come li ha affinati nel corso del tempo. Di fronte al presentarsi ed all'evolversi del fenomeno migratorio, il siste-

politiche e interventi mirati ... in particolare, è stato studiato il modello di inserimento nel mercato del lavoro, mettendone a fuoco la dimensione qualitativa ... Se è necessario affrontare con grande rigore il tema della sicurezza colpendo coloro che col loro comportamento danneggiano l'immagine dei cittadini immigrati, oltre che la nostra sicurezza, è ancor di più importante affrontare quei ritardi che ostacolano una pienezza di diritti per tutti i toscani: accesso alla formazione ed all'istruzione, tutela dei diritti sul lavoro, salvaguardia della sicurezza sul lavoro. L'esposizione al rischio dei lavoratori stranieri è maggiore rispetto a quella degli altri lavoratori: sono 60 su 100 gli stranieri che si infortunano, contro i 44 toscani. L'inserimento lavorativo avviene inoltre quasi sempre in posizioni subalterne e scarsamente qualificate. Sul fronte della scuola, per i ragazzi stranieri l'inserimento e la prosecuzione degli studi è un percorso molto più difficile e tormentato. Per questo, il Piano di indirizzo generale integrato prevede linee di intervento che puntano a migliorare l'inserimento, ottimizzando le funzioni di accoglienza, orientamento, formazione, attenzione all'apprendimento della lingua italiana e della normativa per la sicurezza. Nel 2007 i lavoratori stranieri assunti dai centri per l'impiego della Toscana sono stati circa 100 mila, il 22% del totale delle assunzioni. I cittadini stranieri coinvolti in corsi di formazione professionale sono stati 40.600. Fra le politiche di accoglienza, citiamo in particolare lo sforzo per l'emersione del lavoro sommerso delle badanti, che punta a regolarizzare circa 5.000 assistenti familiari. Quanto alle seconde generazioni, grazie alle risorse del Fondo sociale europeo è stato finanziato il progetto Famiglia e ragazzi stranieri, per favorire l'integrazione dei giovani stranieri nella scuola e sostenerli nel delicato passaggio dalle medie alle superiori».

ma Toscana ha trovato naturale predisporre un percorso di ricerca del coinvolgimento sia di tutti i servizi e di tutte le risorse del territorio, sia dei cittadini immigrati, in base al principio della cittadinanza sociale ed in base alla nozione di integrazione partecipe. La stessa stesura della recentissima legge regionale è scaturita anche da un processo che ha visto il coinvolgimento di oltre cinquemila persone, in più di quarantadue incontri, attraverso un'ampia consultazione popolare, a cui hanno partecipato le province, l'Anci regionale Immigrazione, tutti gli organismi di rappresentanza della popolazione immigrata e centinaia di cittadini italiani e stranieri. Non vi sono oggi le gilde di cui parla Putnam, ma si può leggere in filigrana la sostanziale fedeltà ad un modello di governo, in cui il consenso è garantito dalla partecipazione attiva dei vari *stakeholders* a quella che diviene una sorta di cogestione delle politiche: un modello che alcuni possono vedere come un buon esempio socialdemocratico, per l'attenzione al solidarismo ed al *welfare*, mentre altri tendono a leggere criticamente, ponendo l'accento sui rischi connessi al forte consociativismo. In questo modello di cogestione è stato quasi naturale includere i nuovi venuti, allargando la base della partecipazione ai processi decisionali ed allo sviluppo del territorio.

Certamente, il modello toscano appare esemplare soprattutto dal punto di vista procedurale, nel senso che tutte le procedure per svilupparlo sono ineccepibili in termini di correttezza, sequenzialità e coerenza. È alto il livello dell'azione pubblica, con una centralità del governo regionale, che ha disegnato per tempo i piani di responsabilità dei vari livelli di *governance*, attraverso il coordinamento e la promozione strategica di azioni a supporto delle Amministrazioni centrali dello Stato e del sistema delle autonomie locali. È stata individuata una serie di interlocutori, in tutti i settori della società civile, quali l'imprenditoria, le parti datoriali, il sindacato ed i vari soggetti della rappresentanza, che contribuiscono allo sviluppo della *governance* regionale. L'azione pubblica si avvale del dialogo costante con quella risorsa civica locale, costituita dal mondo associativo e dalle reti del volontariato, che appare forte e ramificata in questa regione, nonché – per tradizione – ben avvezza ad integrarsi funzionalmente all'interno delle strategie definite dal governo regionale⁶⁷. Essa esercita inoltre una funzione di "pensatoio" delle politiche pubbliche locali. L'integrazione funzionale tra soggetti istituzionali e non istituzionali consente anche di

⁶⁷ L'analisi degli interventi ha consentito di individuare un criterio generale che informa trasversalmente le azioni realizzate nei quattro ambiti oggetto di studio (alloggio, integrazione linguistica, lavoro e salute). Ogni intervento tende a rafforzare la costruzione di una rete, che vede la partecipazione funzionale del settore pubblico e del privato sociale, anche attraverso la valorizzazione dei sistemi informativi. Tale rete si propone lo scopo di fornire, in qualsiasi punto di essa si entri in contatto col cittadino immigrato, un supporto ai possibili percorsi di integrazione. Oltre alla risposta ad un bisogno specifico ed oltre all'erogazione di una prestazione, ogni punto della rete garantisce un aggancio per l'orientamento verso gli altri punti, ovvero verso le opportunità che essa offre: quelle opportunità che rendono concreto e percorribile un percorso di integrazione. Qualsiasi intervento, servizio o programma viene anche a rappresentare – per il cittadino immigrato – un punto di riferimento nel territorio, ovvero un momento di "fidelizzazione" dell'esperienza. Un

integrare nell'ordinario le azioni che meglio di altre si mostrano in grado di raggiungere i soggetti più fragili. Infatti, considerare l'immigrazione quale fenomeno maturo e strutturale non vuol dire che esso non continui a presentare anche aspetti problematici, tra cui: l'alta marginalità di alcune fasce di popolazione immigrata, l'esigenza di tutelare le categorie più deboli, nonché l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei minori non accompagnati. In linea di massima, l'integrazione funzionale tra l'intervento pubblico e le reti del privato sociale rende possibile a quest'ultimo di ampliare il raggio dell'azione di tutela della popolazione, fornendo risposte anche ai bisogni provenienti da aree non raggiungibili dalle istituzioni pubbliche.

In estrema sintesi: vi è un generale consenso sul principio per cui ciascun attore è chiamato ad assolvere il suo compito – che consiste nell'occuparsi di un segmento del sistema, in accordo con quanto definito dalla politica regionale – ed a tenere al corrente degli esiti tutti gli altri attori. Il vasto insieme di interventi realizzati ha mostrato e dimostrato che «servono poche cose, ma è importante farle dappertutto»⁶⁸. Questa responsabilità degli attori posti a valle del governo regionale consente di mettere a sistema le azioni. In caso di eventuali difficoltà da parte di un segmento o di un attore, il governo medesimo è in grado di avviare interventi di affiancamento, in accordo col principio della sussidiarietà. Quanto meglio ogni attore riesce ad ottemperare a questa responsabilità, tanto maggiore è

corso di italiano, un CPI, un servizio sanitario, un'agenzia di *housing* sociale, oppure un'iniziativa messa in campo dal terzo settore (Arci, Acli, Caritas e quant'altro) costituiscono esempi di punti della rete. Ovviamente, con un ampio ricorso a figure di mediatori culturali. Il carattere sovente "informale" delle iniziative promosse dal volontariato e dal privato sociale agevola inoltre il raggiungimento di fasce deboli, anche dal punto di vista giuridico, ovviando al vincolo dell'esibizione del titolo di soggiorno (come, ad esempio, nel caso dell'accesso alle iniziative di alfabetizzazione linguistica). Ne fornisce un paradigma esplicativo il segretario sociale per l'alta marginalità (Progetto "Orientalavoro") sempre nella logica dei servizi per tutti (volti a promuovere la cittadinanza sociale). Accanto ai corsi gratuiti di lingua forniti dal volontariato (Associazione "Arcobaleno", Arci, "Centro La Pira") il *rationale* del Progetto "Lingua e cittadinanza" risiede nel promuovere una sinergia tra gli enti locali e tutti gli attori territoriali, con preferenza per il terzo settore ed i centri di alfabetizzazione, in base alle competenze, tramite azioni che spaziano dall'integrazione dei contenuti linguistici con quelli della cittadinanza attiva e della sicurezza sul lavoro all'incanto alla formazione di insegnanti di italiano come seconda lingua. Allo stesso modo, molte iniziative che partono dalla scuola mirano a rivolgersi all'extra scuola. Il Progetto "Casa lavoro", sviluppato dai CPI, si basa sul tentativo di coinvolgere i datori di lavoro anche sul versante della ricerca degli alloggi. La Fondazione Michelucci, oltre ad effettuare il monitoraggio sull'esclusione abitativa, è protagonista di progetti operativi, calati nelle realtà locali, all'interno di una rete di agenzie di *housing* sociale, per l'inserimento abitativo in circa quaranta comuni. A quest'intervento si affiancano peraltro azioni per il superamento dei campi nomadi, laddove superamento significa puntare sull'inserimento o reinserimento abitativo piuttosto che sull'ammodernamento dei campi medesimi. "L'albero della salute" (al pari di altri interventi nell'area sanitaria, quali "Equità e servizi", "Mum health" e la "Sperimentazione di un servizio di sostegno alla salute mentale della popolazione immigrata") implica un insieme integrato di azioni volte a: promuovere la sensibilità multiculturali nei servizi sociosanitari del territorio; favorire la mediazione nell'ambito dei servizi sociosanitari; orientare cittadini ed operatori ad un utilizzo articolato delle risorse di salute.

⁶⁸ Cos' si è espresso in merito uno dei partecipanti al *focus group*.

la probabilità di incrementare l'efficacia degli interventi ed ottimizzare l'impegno di risorse.

È indubbio che, nel suo impianto strutturale e procedurale, il modello toscano ambisce certamente ad uno *standard* di eccellenza. Assai più difficile dire fino a che punto esso si riveli altrettanto valido, in termini di efficienza ed efficacia. Prima di esprimere un parere in merito è opportuno dettagliare ulteriormente la qualità e l'organizzazione della risposta. Oltre agli apprezzabili risultati concreti, ottenuti ai fini dell'integrazione della popolazione immigrata, valga ora ribadire che questo modello ha condotto a numerose sperimentazioni e fa registrare un basso grado di conflittualità tra gli attori in gioco, a fronte di un elevato livello di sinergia. Certamente non mancano gli elementi di criticità – peraltro emersi dall'ascolto dei testimoni privilegiati interrogati attraverso lo strumento del *focus group* – ma essi vanno letti anche alla luce del carattere problematico per molti versi intrinseco alla condizione sociale di alcune fasce di cittadini immigrati ed alla natura stessa del fenomeno migratorio.

S'è detto che la Toscana si è mostrata sensibile di fronte alla presenza ed alla stabilizzazione di cittadini immigrati nel suo territorio, riconoscendovi una risorsa ed un fattore di mutamento sociale. Di fronte a ciò, essa ha prontamente attivato una risposta organica. Nel suo attivarsi, il sistema regionale ha adottato l'approccio culturale che storicamente lo caratterizza, avvalendosi del patrimonio di risorse costruito e consolidato nel corso del tempo. Le tracce di quest'approccio appaiono evidenti in primo luogo nell'attività normativa del governo regionale. La recentissima legge regionale "quadro" (n. 29 del 9 giugno 2009) intitolata "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana" rappresenta l'ultima tappa di un percorso, che ha preso le mosse assai precocemente⁶⁹, a partire dal 22 marzo del lontano 1990, con la legge regionale n. 22: "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana".

Una fondamentale tappa intermedia va ravvisata nella LR n. 41 del 24 febbraio 2005, "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale". Con essa è disciplinato un sistema che, attraverso la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, promuove la qualità della vita, l'autonomia individuale, le pari opportunità, la non discriminazione, la coesione sociale, l'eliminazione e la riduzione delle condizioni di disagio e di esclusione. Per interventi e servizi sociali s'intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed all'erogazione di servizi destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel

⁶⁹ La Lombardia (con la LR n. 38 del 4 luglio 1988, "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie") ed il Piemonte (con la LR n. 64 dell'8 novembre 1989, "Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte") possono vantare il primato temporale in materia di interventi normativi dedicati all'immigrazione. Tuttavia, la Toscana è senz'altro tra le regioni che si sono mosse per tempo in questa direzione, in un'epoca ampiamente antecedente l'esordio della prima legge "quadro" nazionale (la legge legata ai nomi di Livia Turco e Giorgio Napolitano, promulgata nel 1998).

corso della vita (escluse quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché le funzioni assicurate in sede di amministrazione della giustizia). Interessante notare che non si tratta, in questo caso, di un atto specifico nei confronti delle questioni straordinarie legate all'immigrazione, bensì di un atto inclusivo, che interpreta l'immigrazione pensandola alla stregua di un elemento compreso all'interno della dinamica sociale, costitutiva del contesto regionale. Basti dire che la parola immigrazione compare solo due volte nell'intero testo di legge. La presenza di una componente immigrata e straniera nella comunità regionale non è più una variabile "speciale", ma un aspetto intrinseco alla nozione stessa di cittadinanza sociale. «Il sistema integrato ha carattere di universalità» (art. 2) ed hanno diritto ad accedervi tutte le persone che abitano la Toscana o che vi sono semplicemente presenti (pur se, per queste ultime, i criteri di accesso sono subordinati ad ovvie restrizioni).

La legge del 2009, già nel titolo, con l'espressione "integrazione partecipe", pone l'accento sul primato della persona, sulla coesione sociale e sulla partecipazione di tutti alla vita pubblica, al fine di sviluppare un sentimento di appartenenza condiviso, palesemente proseguendo nel solco tracciato nel 2005, con l'istituzione del sistema integrato.

La nuova legge tocca ovviamente i temi centrali del lavoro, della salute, dell'alloggio e dell'istruzione. Tra i punti più rilevanti: valorizzazione dei titoli professionali acquisiti nei paesi d'origine e rappresentanza nelle organizzazioni imprenditoriali; coordinamento delle istituzioni e degli Enti locali; sostegno e rafforzamento della rete regionale di sportelli informativi⁷⁰; insegnamento della lingua italiana; attenzione ai soggetti deboli⁷¹. La salute è esplicitamente intesa quale "diritto inviolabile della persona" (in accordo col dettato costituzionale) e si promuove l'avvicinamento tra i servizi sanitari e l'utenza, confermando il ricorso alla mediazione culturale ed alla sensibilizzazione del personale (con l'intento di sviluppare servizi che siano *friendly users* ed abbiano una maggiore pertinenza culturale). Similmente, visto che il cittadino immigrato è in primo luogo un lavoratore, grande attenzione viene posta sulla promozione del connubio tra cultura del lavoro e cultura della prevenzione, tramite l'adozione di piani mirati alla prevenzione ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Oltre a favorire lo sviluppo dell'associazionismo tra la popolazione immigrata ed un più omogeneo funzionamento delle Consulte e dei Consigli degli stranieri presenti in molti comuni (paradigmatico il caso dell'area pratese) una novità di non poco conto, che dà coerenza e concretezza alla strategia di fondo del modello toscano, è senz'altro rappresentata dal fatto per cui la Regione s'impegna a so-

⁷⁰ Tra l'altro, essi forniscono supporto nelle procedure di rilascio, rinnovo o conversione dei titoli di soggiorno, di richiesta di cittadinanza, nonché di ricorso al Difensore Civico regionale (in continuità con la legge del 1990).

⁷¹ Si favorisce, ad esempio, l'accesso ad interventi di assistenza nella cura di minori e per le cittadine straniere madri "che risultino prive di una rete familiare di sostegno" (art. 5, c. 55c). Per i minori non accompagnati si prevedono progetti di tutela e affidamento, anche tramite i "centri-affidi".

stenere l'accesso dei cittadini immigrati stranieri ai diritti politici, limitatamente all'elezione delle amministrazioni locali.

Oltre che nelle caratteristiche del percorso normativo, un'ulteriore conferma dell'approccio culturale che informa il modello toscano si ritrova nell'impianto della *governance*. In conformità col dettato della legge quadro nazionale sull'immigrazione (legge 40 del 1998) il sistema di *governance* locale implica in primo luogo il raccordo con i Consigli territoriali per l'immigrazione, presieduti dai Prefetti, che già costituiscono tavoli di ampia collaborazione interistituzionale e concertazione sociale⁷². Ferma restando la sua volontà di partecipare attivamente a tutte le possibili cabine di regia operanti nel territorio, svolgendo le funzioni che le competono, la Regione Toscana articola la propria *governance* anche in base ad esigenze di carattere generale: costruire le premesse per il governo ordinario dell'integrazione; realizzare misure straordinarie, per fronteggiare situazioni di emergenza o per colmare il *gap* che affligge alcuni contesti; sviluppare azioni conoscitive, con valenza proattiva (di cui sono un esempio gli osservatori ed i vari strumenti di verifica e programmazione). Nell'ambito di tale sistema di *multilevel governance*, il governo regionale interpreta il proprio ruolo facendosi in parte promotore di azioni che altri soggetti sono chiamati a realizzare (tra cui: le province ed i Centri per l'Impiego, i

⁷² Tra le iniziative già sperimentate per questa via, va ricordato il Progetto PAeSI (Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati). Nato nel 2001 nell'ambito del Consiglio territoriale per l'immigrazione di Firenze, esso ha preso in esame la questione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini immigrati, inserendosi nel Piano d'azione regionale "e-Toscana" per lo sviluppo dell'amministrazione digitale, con l'obiettivo di offrire un punto di accesso telematico unico ai servizi che vedono coinvolti amministrazioni pubbliche e cittadini stranieri, al fine di fornire un servizio integrato e coordinato. PAeSI rappresenta una sorta di buona prassi, che la Regione intende replicare in altre province toscane, col forte coinvolgimento dei Consigli Territoriali: nel marzo 2007, è stato infatti sottoscritto un Protocollo d'intesa in tal senso tra la Regione Toscana ed i Prefetti della Toscana ("Rete Telematica Regionale Toscana per la promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'Informazione e della conoscenza nel sistema regionale"). Ancora tramite l'attivazione dei Consigli territoriali, sono state realizzate iniziative di ampio raggio per l'integrazione, grazie alle risorse del Fondo UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) mobilitate dal Ministro dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione). Risulta dal Rapporto della Conferenza dei Prefetti della Toscana (*L'immigrazione in Toscana nel 2008*) che i progetti elaborati all'interno dei Consigli territoriali per l'immigrazione della Toscana ed ammessi al contributo UNRRA ammontano a 6 nel 2007 (uno ad Arezzo, Pisa, Prato, Siena e due a Livorno) ed a 5 nel 2008 (uno ad Arezzo, Lucca, Pisa e due Firenze). Si tratta di un insieme di azioni, che comprende: sostegno all'integrazione scolastica; intermediazione abitativa; servizi per donne in difficoltà; informazione e formazione per l'accesso al lavoro; sportelli di interpretariato e mediazione. Ne costituisce un esempio il Progetto "Rete territoriale per la comunicazione e per la diffusione di servizi informativi, di accompagnamento e di mediazione rivolti ai cittadini migranti" promosso dal Consiglio territoriale di Prato, in cui un'agenzia formativa accreditata presso la Regione (in partenariato con Comune, Provincia e Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura) ha svolto nel 2009 corsi di italiano per il lavoro, destinati ai cittadini immigrati qui residenti. Tra gli argomenti del corso: lingua italiana e i diritti e doveri di cittadinanza; apprendimento di base delle nuove tecnologie; tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; tutela e valorizzazione dell'identità personale, sociale e culturale di ogni partecipante.

comuni e le Asl). Su questo versante, la *governance* è più indiretta. Per un'altra parte, esso interpreta invece il proprio ruolo mantenendo una *governance* più diretta degli interventi e sviluppa azioni avvalendosi delle proprie competenze (ad esempio: attraverso le strutture dell'Orientamento professionale, l'INAIL, le misure del POR ed i vari strumenti d'intesa⁷³). Rientrano nell'ambito della *governance* regionale diretta anche le azioni di ascolto, approfondimento delle conoscenze e monitoraggio, di cui gli Osservatori (attivati tramite la collaborazione con qualificati istituti di ricerca⁷⁴) ed i vari strumenti di verifica e programmazione.

Con più esplicito riferimento alle politiche ed agli interventi relativi ai quattro ambiti di interesse di questo Progetto – nell'impianto della *multilevel governance* sopra delineato e coerentemente con i livelli di competenza attribuiti ai vari soggetti in gioco – i comuni sono chiamati principalmente a svolgere un ruolo chiave nel piano casa, mentre la Regione mantiene qui una funzione diretta nella promozione dell'edilizia popolare. Per quanto riguarda la salute, pare che la regione abbia da tempo inteso chiamare direttamente in gioco le ASL – tramite direttive – sia per l'ovvia fornitura delle prestazioni sanitarie, sia per quanto concerne l'informazione e la sensibilizzazione, ferma ovviamente restando la sua funzione di coordinamento, promozione e supporto alla realizzazione degli interventi. Lo stesso vale per le iniziative nell'area del lavoro e della formazione: esse sono attribuite alle amministrazioni provinciali, pur se, il governo regionale conserva una forte funzione di monitoraggio e coordinamento di questo settore (ad esempio tramite gli Osservatori) e si riserva il compito di dar luogo ad azioni mirate (ad esempio in tema di sicurezza sul lavoro) realizzate attraverso protocolli con l'INAIL ed altri soggetti. Anche in materia di integrazione linguistica prevale la logica della concertazione interistituzionale con i CPT, a cui si affiancano azioni gestite direttamente dalla Regione. In questa cornice, il governo regionale ha puntato a costruire meccanismi di partecipazione a livello territoriale, attivando o rinforzando ciò che peraltro già esiste nei vari contesti locali⁷⁵.

⁷³ Ad esempio, in collaborazione col Ministero del Lavoro e le parti sociali, la Regione ha sperimentato una formula che consente di realizzare iniziative di formazione al lavoro in settori specifici (tra cui: lavorazione delle pelli, edilizia, lavoro domestico e lavoro agricolo) e nei paesi d'origine dei migranti (Albania, Bulgaria, Marocco, Senegal, Sri Lanka) con l'intento di favorire un'immigrazione qualificata ed un proficuo inserimento nel contesto occupazionale toscano. Ancora dalla collaborazione tra la Regione il Ministero del Lavoro e le parti sociali è nato il "Progetto stranieri", finalizzato alla costruzione di percorsi percorribili dal migrante (tramite interventi di alfabetizzazione, informazione e formazione, da attuare in alcuni terminali di partenza quali l'Albania, la Bulgaria, il Marocco, il Senegal e lo Sri Lanka). Parimenti, un rafforzamento della rete di sportelli informativi si deve al protocollo d'intesa con l'ANCI regionale. Altro esempio ancora è il protocollo "reti associative", stipulato con l'Arci, per mettere a sistema la rete dei molti interventi realizzati da soggetti non istituzionali.

⁷⁴ Basti citare, tra gli altri, la Fondazione Michelucci e l'IRPET.

⁷⁵ Un caso paradigmatico è quello dell'area pisana, in cui si riscontra la messa in campo di un set di azioni, più o meno adottato – o adottabile – da gran parte dei comuni toscani. Esso comprende: interventi di mediazione in ambito sanitario (basati sull'integrazione funzionale tra comune ed

In sintesi, il modello regionale toscano di politiche per l'integrazione dei cittadini immigrati trova fondamento nei seguenti assunti:

1. il diritto della componente immigrata di veder riconosciuto l'accesso alla cittadinanza attiva. Chiunque è presente nel territorio è considerato cittadino portatore di diritti. Non interessa se quest'intento sia raggiunto o pienamente raggiungibile, quel che conta è la petizione di principio in tal senso, peraltro fatta propria dalla recente normativa regionale in materia di immigrazione;
2. da qui la rilevazione dei bisogni dei cittadini immigrati e l'attenzione nei confronti di tali bisogni, che – ancora in linea di principio – assumono dignità pari ai bisogni di qualsiasi altro soggetto (a prescindere dal suo *status* giuridico e senza discriminazioni di ordine etnico o culturale);
3. il sistema approntato per rispondere al bisogno dei "nuovi venuti" è tendenzialmente integrato, ovvero è pensato come parte integrata all'interno del più ampio sistema ordinario di risposta ai bisogni del territorio. Un sistema che riflette in sostanza la configurazione e l'assetto del territorio, in cui la presenza immigrata è vicina al 10%. Non si può pensare ad una "tipizzazione" di interventi "per immigrati", da realizzarsi "a margine" del sistema ordinario o in aggiunta ad esso. S'impone invece la necessità di "ripensare" o rimodulare il sistema, per renderlo tendenzialmente capace di rispondere ai bisogni di tutti.

Vi sono dunque due fondamentali modalità di funzionamento del sistema, laddove esso tenga fede al principio di aver cura delle esigenze di tutti. La prima consiste nell'erogazione ordinaria dei servizi e nella realizzazione di interventi ordina-

asl, in base al meccanismo delle Società della Salute); agenzie sociali per la casa; percorsi di uscita dalle strutture di accoglienza con progetti di alloggio e lavoro per immigrati; alloggi temporanei per stranieri; promozione del microcredito per gli affitti; agenzie sociali per la mediazione lavorativa e sportelli dedicati presso i CPL, in accordo con la Provincia; percorsi personalizzati di inserimento occupazionale; microcredito per il lavoro autonomo. Questo *set* di azioni vuole anche favorire lo sviluppo di un vero e proprio senso di appartenenza da parte della cittadinanza immigrata, al di là dell'ottenimento di questa o quella prestazione. Lo conferma il fatto che i sopra citati interventi di mediazione in ambito sanitario sono resi possibili dall'integrazione funzionale tra comune ed asl, in base al meccanismo delle Società della Salute (SdS). Si tratta di consorzi volontari tra i comuni della zona-distretto e l'azienda sanitaria che consentono la piena integrazione delle attività sanitarie e socio-sanitarie con le attività assistenziali, il governo dei servizi territoriali, le soluzioni organizzative, la continuità del percorso diagnostico terapeutico e assistenziale. I consorzi SdS Svolgono funzioni di indirizzo e programmazione strategica, programmazione operativa e attuativa annuale, organizzazione e gestione delle attività socio-sanitarie e delle attività di assistenza sociale individuate dal piano regionale, controllo, monitoraggio e valutazione. L'assistenza sanitaria territoriale è esercitata dall'azienda, in attuazione della programmazione degli SdS ed è basata su modelli organizzativi che privilegiano il lavoro associato e multiprofessionale. La *governance* istituzionale è affidata alla Conferenza aziendale dei sindaci e, dove non vi è SdS, alla Conferenza zonale dei sindaci e il direttore della SdS è responsabile della zona distretto. Al livello regionale la Conferenza permanente per la programmazione socio-sanitaria è sostituita dalla Conferenza regionale delle SdS. Il comitato di partecipazione, presente in ogni SdS, è composto da soggetti che rappresentano l'utenza che usufruisce dei servizi, dalle associazioni di tutela e promozione e dalla Consulta del terzo settore, così da permettere una più ampia condivisione dei percorsi e delle scelte di salute.

ri. La seconda nell'erogazione di servizi e nell'attuazione di interventi destinati a soggetti che versano – per vari motivi – in condizioni particolare svantaggio e marginalità. I cittadini immigrati, al pari di qualsiasi altro cittadino presente nel territorio regionale, vengono così a collocarsi in due principali categorie di “utenza” o di fruitori del sistema: la categoria degli utenti (o fruitori) ordinari e la categoria degli utenti (o fruitori) marginali. In tal senso, l'approccio alla popolazione immigrata è tendenzialmente assimilabile a quello vigente nei confronti della popolazione “non immigrata”.

Sulla base di questi presupposti, che riguardano le politiche sociali, strettamente attinenti alle competenze dell'ente locale (dunque al di là dell'orientamento delle politiche nazionali in materia d'immigrazione) si rende necessaria una serie di azioni, messe in campo allo scopo di rendere effettivamente fruibile a tutti (cioè anche ai cittadini immigrati) l'accesso alla cittadinanza partecipe. Com'è noto, sono infatti numerosi i fattori che ostacolano la parità di accesso al diritto, ponendosi in sostanza la questione di come dare concreta attuazione a quanto previsto, in linea di principio, dalla normativa regionale. La questione investe tutti i settori della vita collettiva, poiché non vi sono ambiti – o servizi – che non riguardino anche i cittadini immigrati. L'insieme delle azioni sviluppate nel territorio regionale si è dunque diretta fondamentalmente su due versanti: quello che riguarda il cittadino immigrato (garantendo opportunità di realizzare un percorso di avvicinamento alla società d'approdo) e quello che specularmente riguarda il contesto ospite (tramite l'adeguamento del sistema e “l'educazione” della platea degli operatori al confronto con i “nuovi venuti”). Ciò peraltro in accordo con un orientamento fatto proprio dall'Unione Europea, che intende l'integrazione alla stregua di un processo “bidirezionale”. Da un lato si costruiscono percorsi di integrazione (non basta che il cittadino immigrato abbia l'intenzione di inserirsi positivamente, ma è indispensabile fornire le condizioni per cui tale inserimento possa svilupparsi) attraverso l'offerta di alcune opportunità. Dall'altro, contemporaneamente, il sistema è chiamato a ripensarsi, introducendo cambiamenti nell'organizzazione e nelle modalità operative, per dialogare con i nuovi soggetti e rispondere alle esigenze di cui essi sono portatori.

Certamente, com'è stato anche ricordato dai partecipanti al *focus group*, la Toscana costituisce per molti versi una punta avanzata delle politiche per l'integrazione, che riflette anche i limiti con cui tali politiche sono affrontate a livello nazionale. In virtù dell'approccio culturale che lo ispira, il modello toscano è in grado di sostenere anche un certo grado di autonomia nei confronti dei livelli di *governance* nazionale e comunitario, visto che l'azione della Regione si sviluppa nel rispetto delle competenze costituzionali, senza invadere le funzioni in materia di immigrazione riservate allo Stato. In sostanza, come esplicitato dal Presidente Claudio Martini (<http://www.nove.firenze.it/> del 2 giugno 2009) la nuova normativa regionale non si occupa di politiche nazionali ma solo di politiche sociali, strettamente attinenti, quindi, alle competenze dell'ente locale.

Per concludere, è indubbio l'interesse del modello elaborato nella Regione, poiché ha posto al centro della responsabilità politica, sui temi dell'immigrazione, la

qualità dei processi di integrazione, ovvero della partecipazione attiva dei cittadini stranieri alla vita economica e sociale del territorio. E lo ha fatto allargando la base del consenso e della gestione alla componente immigrata. Come si diceva nelle pagine iniziali, questo modello, peraltro in assoluta continuità con i principi di buon governo individuati dall'Unione Europea (*trasparency, openess, participation, accountability*) può entrare in difficoltà quando i fenomeni non risultino facilmente riducibili a questa forte gestione partecipata. Nel peggiore dei casi (il consociativismo) il rischio risiede nella costruzione di una maggioranza *ad escludendum*, in cui alcuni soggetti (minoritari) non riescono a trovare spazio e voce nei processi decisionali (e non sembra questo il caso della Toscana). Nel migliore dei casi, il rischio è l'incapacità di cogliere processi fortemente innovativi o fortemente dissonanti, ovvero l'incapacità di saper includere nel modello cogestito soggetti più eccentrici al sistema. Si pensi qui alle tesi di Paul Feyerabend – pur non direttamente riferite alla dimensione politica – che, nel descrivere le modalità di accettazione nella comunità scientifica, mostrano quanto esse si basino, in genere, su vicinanza culturale e similarità di vedute e tendano pertanto ad escludere e non riconoscere come soggetti qualificati a partecipare alla comunità quanti si presentino come eccessivamente innovatori o originali. Se, quindi, in questo modello c'è un rischio, esso potrebbe essere rappresentato per l'appunto da tale difficoltà. Difficile dire fino a che punto il "caso Prato" sia riconducibile all'affanno che il modello toscano mostra nell'includere, in quel territorio, soggetti non facilmente coinvolgibili nei processi decisionali. Tuttavia, il vertice di lettura qui proposto può certamente contribuire alla comprensione di alcune tra le difficoltà cui è andato incontro questo modello, per molti versi esemplare.

3.12 Il caso di Treviso⁷⁶: la primazia della comunità locale

Il territorio del comune di Treviso si colloca nella prima provincia veneta (al 2008) per presenza di popolazione straniera e prima per incidenza di stranieri insieme alla province di Verona e Vicenza, un contesto che può considerarsi rappresentativo dunque della realtà migratoria del Veneto, seconda regione italiana per numero di residenti immigrati e per numero di minori stranieri residenti.

⁷⁶ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* tenutosi a Treviso il 13 ottobre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: Dott. Bruno Baratto, Caritas Tarvisiana; Dott. Ottaviano Bellotto, CGIL Treviso; Dott. Marzio Boscarol, Unimindustria Treviso; Dott. Giancarlo Cavallin, Auser Treviso; Dott. Giovanni Cavasin, Provincia Treviso; Dott. Andrea Citron, Acli di Treviso; Dott.ssa Cecilia Gastaldon, Caritas di Treviso; Dott. Davide Girardi, Università di Padova, Fondazione Nord-Est; Dott. Abdallah Khezraji, referente Cittadinanza Attiva Treviso; Dott. Franco Marcuzzo, Coordinamento Provinciale Volontariato, Provincia di Treviso, Anolf Cisl; Dott.ssa Serena Vascon, Scuola di italiano per stranieri; Dott.ssa Laura Vacilotto, Acli Treviso.

La città di Treviso rappresenta il centro di insediamento più rilevante dell'intero territorio provinciale e le caratteristiche del collettivo immigrato presente in città, mostra tutte le caratteristiche di radicamento e stabilizzazione proprie di un periodo di maturità migratoria che interessa ormai altri territori dell'Italia centro-settentrionale.

Presenza strutturale nel mercato del lavoro, componente rilevante della popolazione del sistema dell'istruzione e della formazione, quota consistente dell'utenza dei servizi territoriali, la popolazione straniera del trevigiano si iscrive da più che un ventennio nella fotografia ordinaria di un territorio che ha mostrato capacità rapida di assorbimento dei flussi migratori, a partire dalla fine degli anni Ottanta del Novecento.

Nella rapidità di questa dinamica insediativa con gli elementi di novità che essa ha comportato, nel quadro contestuale di altre importanti trasformazioni di ordine strutturale che hanno investito dal punto di vista demografico, economico, sociale, territoriale, la società italiana proprio nell'ultimo trentennio e in misura più accelerata e quasi prodromica, proprio i territori del nord est, si iscrivono anche i fattori di tensione, quando non di aperta conflittualità, le paure e i sentimenti di insicurezza che hanno accompagnato, non solo nelle comunità locali del territorio di Treviso, questa trasformazione. Per questo articolato intreccio di motivazioni, l'analisi di un contesto territoriale, dal punto di vista storico-istituzionale e della rete dei servizi, offre l'occasione per la messa a fuoco di alcuni aspetti interessanti che riguardano, al di là del caso specifico, la relazione "immigrazione-contesti urbani medi" in area settentrionale.

Per inquadrare le dinamiche che afferiscono alla programmazione territoriale delle politiche per l'immigrazione di livello Comunale e di Piano di Zona (per gli interventi che il comune demanda alla programmazione d'ambito) è utile richiamare preliminarmente l'assetto normativo di livello regionale, cui parte delle politiche territoriali si riferiscono. È questo livello d'analisi utile a chiarire come nel tempo la sedimentazione di dispositivi normativi e di programmazione a presidio della tematica migratoria abbiano raggiunto, come nel caso del Veneto, un grado di strutturazione che permette un raccordo multilivello degli indirizzi e delle politiche. Se questa dimensione non rileva in sé nulla della qualità degli interventi promossi e nemmeno dei livelli di integrazione raggiunti dalle popolazioni immigrate, tuttavia rimane un indicatore utile del livello di presidio della tematica e della struttura di processo decisionale politico-amministrativo riservata agli interventi per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione degli stranieri.

Le normative della Regione Veneto di maggiore e diretta rilevanza in materia di migrazioni sono le seguenti:

- Legge regionale 30 gennaio 1990 n. 9 "Interventi nel settore Immigrazione";
- Legge regionale 2 aprile 1996, n. 10 "Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" (di particolare importanza perché contiene i parametri di riferimento per l'idoneità dell'alloggio richiesto per il contratto di soggiorno, il ricongiungimento familiare e la carta di soggiorno);

– Legge regionale 9 gennaio 2003, n. 2 “Nuove norme a favore dei veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro”, che fa riferimento alla legge 30 luglio 2002 n. 189 (legge secondo cui si prevedono garanzie e priorità atte a sostenere l’emigrazione di rientro).

Il dispositivo più importante in funzione della programmazione regionale è rappresentato dal “*Programma regionale triennale in materia di immigrazione*”, attivato per la prima volta nel 2001. Tale *Programma* è l’esito di un processo di concertazione territoriale che include le associazioni degli immigrati e per gli immigrati iscritte al Registro Regionale Immigrazione e del Tavolo Unico regionale di coordinamento sull’immigrazione, le parti sociali e il sistema delle autonomie locali. Il *Programma*, rappresentando un piano “di massima”, esplicita, da un lato, gli obiettivi generali della programmazione e, dall’altro, le linee guida di intervento che definiscono le priorità di azione per il triennio di riferimento. Nel *Programma* 2007-2009, i temi prioritari riguardano il patto di accoglienza e di integrazione, la gestione dei flussi migratori legali per motivi di lavoro, l’inserimento alloggiativo, l’integrazione sociale e scolastica, l’informazione e il dialogo tra le culture, la formazione dei cittadini immigrati, l’Osservatorio regionale e la rete informativa immigrazione.

Per ciascun ambito individuato secondo le procedure concertate di cui sopra gli interventi da implementare vengono stabiliti e approvati nel “*Programma di iniziative e di interventi in materia di immigrazione*”. Sulla base del Piano Triennale dunque e della definizione operativa presentata nel “*Programma*”, la Giunta Regionale delibera, ai sensi e con le procedure previste dalla legge regionale n. 9/1990, i programmi di iniziative e interventi da realizzarsi annualmente e la ripartizione, per area di intervento, delle risorse disponibili, comprensive dei fondi regionali destinati all’immigrazione e dei fondi statali trasferiti alla regione. Esso definisce, per ogni ambito individuato nel *Programma* Triennale, le azioni da realizzare e l’ammontare dei finanziamenti stanziati.

Il trasferimento delle risorse alle AULSS e alle conferenze dei sindaci dei Comuni avviene sulla base di una programmazione degli interventi che gli enti locali svolgono in forma singola o associata nei Piani di Zona. È quello del Piano di Zona uno degli strumenti di programmazione delle scelte di politica sociale e di realizzazione degli interventi che negli anni ha acquisito progressivamente importanza anche per la messa a punto delle strategie di inclusione della popolazione immigrata.

Dal documento del Piano di Zona 2007-2009 di Treviso è possibile evincere sia un’analisi di consuntivo delle attività svolte nel triennio di competenza precedente sia osservare la nuova programmazione elaborata da un lato, sulla base dei rilievi valutativi della precedente gestione dall’altro, delle nuove problematiche da fronteggiare. La popolazione immigrata è in questo documento contemplata fra i target specifici di cui si occupa la pianificazione zonale, nell’area dedicata alle fasce deboli della popolazione.

Nell’ambito della nuova programmazione, dalle valutazioni dei bisogni e dei risultati ottenuti dagli interventi locali sul fronte migratorio, emerge la necessità di promuovere e portare a regime azioni che da una parte favoriscano i percorsi d’inte-

grazione degli immigrati nelle comunità locali, dall'altra siano intese come forme di prevenzione a contrasto dei fenomeni di marginalità e devianza sociale.

Da qui l'esigenza prioritaria cui il piano si richiama d'investire sul versante dell'accoglienza e dell'inserimento scolastico in favore delle giovani generazioni di stranieri, ossia dei minori e degli adolescenti. Non meno importante è, sotto il profilo sociale e socio sanitario, l'intendimento di prestare attenzione progettuale ai processi di emancipazione di quelle donne immigrate che, secondo il documento si trovano «relegate a ruoli e posizioni familiari e sociali ormai inconcepibili tra le nostre comunità locali» (Piano di zona, 2007-2009). Le priorità individuate dal Piano di Zona di Treviso in tema di immigrazione sono in sintesi le seguenti:

1. *l'estensione ed il consolidamento della rete interistituzionale di monitoraggio e analisi del fenomeno migratorio* che affronti, nella logica della pianificazione condivisa e partecipata, i più significativi nodi critici dell'Area (i minori e gli adolescenti migranti, le donne straniere, l'accesso ai Servizi da parte delle famiglie, l'emergenza abitativa, la collaborazione tra operatori dei servizi e mediatori interculturali);
2. *l'ampliamento ed il perfezionamento delle iniziative territoriali finalizzate al sostegno e all'inserimento scolastico dei minori stranieri di diversa nazionalità*, il contrasto alle dinamiche di devianza sociale e di emarginazione che investono e coinvolgono gli adolescenti e i giovani migranti, la promozione dei percorsi di emancipazione sociale delle ragazze e delle donne extracomunitarie, la mediazione interculturale nella complessità dei rapporti tra famiglie straniere, servizi e comunità locale;
3. *l'inclusione sociale*, quale intervento distinto in più aree, quali:
 - *Nomadismo*. Con il consolidamento e il perfezionamento della collaborazione interistituzionale tra le diverse agenzie locali impegnate nel settore, nonché l'estensione di strategie per la scolarizzazione dei minori nomadi e per lo sviluppo delle loro abilità relazionali e sociali favorendo la reale partecipazione al lavoro dei nomadi avvalendosi anche di specifici e collaudati programmi di tutoraggio e di strumenti mirati d'inserimento.
 - *Prostituzione*. Con il monitoraggio dell'evoluzione del fenomeno, promuovendo la diffusione periodica dei dati e delle informazioni, razionalizzando le attività di prevenzione e di protezione e assistenza sociale e socio sanitaria in favore delle donne e ragazze vittime di tratta a scopo sessuale.
 - *Servizio sociale ospedaliero*. Favorire le connessioni funzionali con i servizi extra ospedalieri e con i servizi sociali operanti nel territorio, in particolare per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, ai disabili, per l'assistenza materno infantile ed ai cittadini stranieri in situazione di difficoltà.
 - *Integrazione al lavoro e fasce deboli*. Con la promozione e il sostegno dell'integrazione lavorativa delle persone disabili e svantaggiate, in stretto raccordo con i servizi socio-sanitari, formativi e del lavoro del territorio.

Il Comune di Treviso non esaurisce le attività riferite all'immigrazione nel contesto del Piano di Zona ma gestisce direttamente (o con delega ad enti gestori) altre

iniziative territoriali e di servizio all'interno dell'area territoriale comunale, per quanto come si dirà, non esclusivamente dedicate al target straniero. La competenza degli interventi dedicati alla popolazione immigrata fa capo al settore servizi sociali, e in particolare alle funzioni dell'Ufficio Emergenze Sociali e dell'Ufficio Casa. Non esiste a livello comunale un capitolo di programmazione specifica dedicata alla popolazione immigrata e nemmeno un piano di indirizzo generale riferibile alle politiche di integrazione. Tutte le attività riferite all'immigrazione fanno riferimento al capitolo di intervento denominato "Emergenze Sociali".

Quello che sembra prevalere nell'osservazione della rete d'offerta del Comune di Treviso, rispetto ai servizi che è stato possibile mappare, è che l'utenza immigrata viene presa in considerazione in qualità di sottopopolazione di un target più ampio di soggetti caratterizzati da vissuti di vulnerabilità e marginalità.

I servizi propriamente dedicati alla popolazione immigrata sono quelli specificamente mirati agli adempimenti burocratico-amministrativi riguardanti gli obblighi previsti per la permanenza e il soggiorno regolare e per i ricongiungimenti familiari, per le sezioni di procedura che coinvolgono i servizi comunali.

Il nodo di primo contatto per l'utenza immigrata sul territorio del comune di Treviso è rappresentato dal servizio di *Segretariato Sociale – Informazione e Valutazione Accoglienze* gestito direttamente dall'Ufficio Emergenze Sociali del Comune e con sede ufficiale dislocata nel palazzo comunale nel centro della città. Lo sportello è strutturato come un servizio di *gate* tradizionale finalizzato ad offrire informazioni sulla disponibilità delle strutture d'accoglienza locali, sui percorsi che possono facilitare l'accesso all'alloggio e al reperimento di un lavoro, sulle risorse presenti in città messe a disposizione dal privato sociale e in generale sulla rete dei servizi disponibili sul territorio. Il servizio mette a disposizione dell'utenza straniera anche un servizio gratuito di consulenza in materia legislativa e delle pratiche amministrative che ne conseguono. L'articolata offerta di servizi di prima e seconda accoglienza (Asilo Notturmo, Struttura per madri sole in difficoltà, Comunità alloggio, ecc.) presenti sul territorio comunale non hanno prevedono in forma non esclusiva anche un'utenza di origine immigrata. Anche gli aiuti economici e gli interventi di sostegno della spesa non sono pensati specificamente per la popolazione immigrata ma si rivolgono alle sottopopolazioni sia italiane sia straniere che presentano tratti di vulnerabilità e maggiore esposizione al rischio di caduta in povertà.

L'offerta riservata alla popolazione immigrata nell'area dell'*housing*, della scuola, del lavoro, dell'insegnamento della lingua italiana, di supporto informativo, sono gestiti principalmente nel quadro della pianificazione d'ambito (sulle linee di priorità sopra richiamate), dei finanziamenti promossi dall'ente provinciale (in particolare sull'area formazione, lavoro e progetti sperimentali in ambito scolastico e della promozione interculturale), e dalle iniziative dalla rete del privato sociale, dei patronati, degli enti di volontariato (autofinanziate o gestite con fondi d'ambito, provinciali o regionali).

È in particolare la rete dei patronati che fanno riferimento alle Acli e alle sigle sindacali e i punti di servizio gestiti da Caritas e da altre associazioni formatesi ne-

gli anni ad avere animato una rete di sportelli informativi, moduli di formazione, servizi di bassa soglia e prima accoglienza, interventi interculturali.

È interessante qui richiamare, poiché il tema della discriminazione e delle tensioni di convivenza ha rappresentato una delle motivazioni di selezione del presente caso territoriale, l'iniziativa del servizio denominato *Focal Point Centro antidiscriminazione*, promosso dalle Acli provinciali e regionali per la segnalazione e la denuncia di episodi di discriminazione e di diseguaglianza. Su questi aspetti è utile richiamare, nella logica di attenzione al processo decisionale e alle logiche che ispirano l'elaborazione di politiche pubbliche di livello locale, alcune dinamiche ascrivibili al rischio della discriminazione istituzionale.

La struttura di opportunità e il potenziale attrattivo del territorio trevigiano per la popolazione immigrata ha prodotto le condizioni già descritte di un trend di incremento che nell'ultimo decennio ha visto più che triplicare le presenze e ha portato non solo ad un aumento in termini quantitativi ma anche ad importanti trasformazioni strutturali e di ordine qualitativo che hanno reso più eterogeneo e complesso il profilo del collettivo straniero presente sul territorio. Questa trasformazione è stata accompagnata dal modificarsi contestuale del fabbisogno e della domanda sociale espressa dagli immigrati e le politiche locali sono state chiamate a rispondere alle nuove sfide in un contesto in cui progressivamente andavano assottigliandosi le risorse a disposizione degli enti locali e anche sul fronte della popolazione italiana si era chiamati a fronteggiare nuove problematiche (povertà, disabilità e non autosufficienza, rarefazione dei supporti intergenerazionali e della tenuta dei legami familiari, ecc.). Gli aspetti regolativi dell'accesso alle risorse sociali di un territorio diviene quindi un nodo sensibile che le politiche locali sono chiamate ad affrontare con una capacità d'elaborazione che deve contemperare le caratterizzazioni universalistiche della cittadinanza sociale, le priorità legate all'acuirsi di problemi specifici di alcune fasce di popolazione, la scarsità delle risorse, la necessità o meno di inserire discriminazioni positive finalizzate a garantire risposte mirate su target d'utenza specifici.

Sono soprattutto alcune sottopopolazioni più vulnerabili del collettivo immigrato e di quello autoctono ad avere maggiore necessità d'accesso a particolari soluzioni di *welfare* territoriale: il più delle volte proprio quel tipo di prestazioni con *stock* scarsi di disponibilità (si pensi alle unità abitative in edilizia convenzionata, agevolata e popolare, i posti nei servizi per l'infanzia, ecc.) con il rischio di produrre percorsi di competizione tra gruppi di residenti.

Alcuni approcci regolativi (animati da ragioni di consenso elettorale, di approccio politico-culturale specifico, di visioni particolaristiche, ecc.), più di altri, possono produrre effetti selettivi che rischiano di non rispettare i criteri di uguaglianza, pari opportunità, non discriminazione cui l'impianto d'erogazione dei servizi di *welfare* anche a livello territoriale dovrebbe attendere.

Si riportano qui alcuni casi di deliberazione politico-amministrativa che negli anni hanno prodotto sul territorio trevigiano alcune tensioni rispetto al quadro di promozione delle politiche sociali e di integrazione, in contraddizione con alcune delle esigenze e delle problematiche espresse da alcune fasce di popolazione:

- 1) anno 2004, *Concessione del contributo per la tariffa rifiuti*: l'aumento ingente della tariffa rifiuti relativo all'anno 2004, indusse nel giugno l'amministrazione comunale a stanziare 400.000 euro da destinare alle famiglie a basso reddito, proprio per il pagamento della TIA. In quel caso, la Giunta scelse di limitare la concessione del contributo ai residenti in città in possesso della cittadinanza italiana, escludendo quindi tutti gli stranieri, comunitari ed extracomunitari residenti privi di cittadinanza italiana. La giustificazione tecnica addotta dagli uffici faceva leva sulla difficoltà nella verifica di tutti i permessi di soggiorno, sebbene la tassa in questione venisse applicata solo ai residenti e l'ottenimento della residenza è subordinato alla verifica e registrazione del permesso di soggiorno. L'esposto al Prefetto ed al Presidente della Repubblica presentato da alcune associazioni e da alcuni consiglieri comunali in meno di un mese obbligò all'emanazione di un nuovo provvedimento rettificato che eliminava il criterio della cittadinanza italiana tra i requisiti per l'accesso al contributo.
- 2) 2007, *Concessione del contributo comunale per gli affitti onerosi*: a giugno del 2007 il Comune stanziava 260.000 euro per contributi a sostegno degli affitti onerosi. Nel bando sono esclusi i cittadini extracomunitari e anche tutti coloro che non risiedessero in città da almeno tre anni, vale a dire proprio la fascia di residenti che, più di altre, vive i problemi di accesso al mercato della locazione. Anche in questa occasione, un esposto al Prefetto ed all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione del Ministero delle Pari Opportunità chiese l'annullamento del provvedimento. L'intervento del Dipartimento delle Pari Opportunità si risolse nella modifica del regolamento che venne ratificato a dicembre includendo anche il riferimento ai residenti non comunitari.
- 3) 2009: *Criteri per la definizione della graduatoria per l'assegnazione degli alloggi popolari*. Il Consiglio Comunale ha approvato il nuovo regolamento per l'assegnazione degli alloggi popolari in cui si prevede che una parte consistente dei punti venga assegnata solo a coloro che risiedono in provincia di Treviso da almeno 25 anni, con l'effetto di avvantaggiare in modo evidente i lungo residenti.

Oltre al campo di tensioni che originano dentro il processo di accesso selettivo alle risorse (che impone di affrontare le difficoltà di regolazione dei beni pubblici e il problema delle discriminazioni positive come elemento ineludibile nel dibattito sullo stato sociale contemporaneo non solo nella sua accezione riferita all'immigrazione), gli interlocutori territoriali hanno tenuto ad allargare il campo d'analisi agli effetti che sui processi di integrazione e sugli equilibri di convivenza possono giocare sia i processi socio-economici sia le complesse dinamiche che attengono alla *social reception* (nel senso indicato da Alejandro Portes) ovvero a quel processo composito che definisce il grado di accettazione che la società ospite riserva alle popolazioni immigrate, in termini di atteggiamento, veicolazione di stereotipi nel discorso pubblico, codificazione di stigmi anche selettivi riservati a singole nazionalità o sottogruppi confessionali.

Sino all'attuale crisi economica gli immigrati non hanno incontrato in quest'area territoriale grandi difficoltà nel reperire un lavoro ed un alloggio, mentre gli aspetti più problematici e di tensione riferiti sembrano aver soprattutto riguardato, secondo le testimonianze del focus, gli aspetti di convivenza e le relazioni con i residenti italiani. Le conflittualità e le criticità che possono emergere in quella relazione non hanno a che fare solo e tanto con elementi di natura culturale quanto con gli effetti di competizione che si originano nella fruizione delle risorse disponibili sul territorio. La recente crisi economica, in particolare, aggrava il dato di conflittualità: a parere dei testimoni ascoltati si compete per lavori più dequalificati, si fatica a pagare mutui e canoni di locazione. Alcuni stranieri per reggere ai costi iniziano a progettare brevi ritorni al paese d'origine, magari delle mogli o dei minori (con tutto quello che comporta in termini di interruzione dei percorsi di integrazione oltre ai traumi e agli stress psicologici che i nuclei familiari sono costretti a sopportare).

Indicatore di questa *lotta per la sopravvivenza* che sembra coinvolgere sempre più anche la componente italiana è la composizione degli iscritti ai corsi di formazione per infermieri o assistenti familiari che oggi registra un incremento di partecipazione di italiani mai prima registrato.

Un meccanismo che accompagna le dinamiche di relazione che si instaurano tra immigrati e comunità locale e può influenzare la competizione sulle risorse, la percezione dei livelli d'integrazione e la qualità dell'interazione tra i gruppi è il fattore sopra richiamato di *societal reception*. La circolazione di stereotipi o la messa in atto di atteggiamenti di diffidenza o evitamento verso gruppi specifici di immigrati può produrre nel tempo - pur in presenza di livelli di integrazione economica soddisfacenti o a traiettorie di inclusione non problematiche di minori nati in Italia da genitori stranieri - difficoltà di interazione e bassi gradi di coesione interna al territorio, anche in assenza di conflitti patenti. Il rischio più evidente insito nella percezione da parte della popolazione immigrata residente di una integrazione "con riserva" nel tessuto sociale può essere d'ostacolo alla partecipazione piena e responsabile al contesto e può alimentare sistemi di socializzazione paralleli e isolati. A fronte di queste dinamiche, durante il *focus group*, si è auspicato un maggior investimento da parte delle politiche pubbliche in interventi di sensibilizzazione alla diversità culturale e nella promozione dell'interazione positiva tra comunità locale e popolazioni immigrate.

Uno degli ambiti che rappresentano un fronte avanzato della sperimentazione di forme virtuose di relazione e di costruzione di fiducia, oltre che di supporto diretto all'integrazione, è interpretato dall'associazionismo (anche quello promosso dagli immigrati sul territorio comunale e provinciale). L'esperienza associativa fortemente radicata e con una tradizione consolidata su tutto il contesto regionale, opera sia attraverso finanziamenti pubblici, sia tramite forme di autofinanziamento e ha sviluppato nel tempo anche interessanti formule di coordinamento territoriale a presidio dei diversi fronti dell'integrazione dei cittadini stranieri (informazione, formazione, partecipazione civica, ecc.). Un'iniziativa interessante in questo senso è rappresentata dal coordinamento di associazioni denominato *Fratelli d'Italia*, esperienza oggi conclusa, nata nella seconda metà degli anni novanta per volontà delle organiz-

zazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL), con Caritas, le ACLI e una trentina di associazioni di volontariato, anche di immigrati, che in un decennio di attività ha avuto, da un lato, il merito di sperimentare una formula di rete e coordinamento tra soggetti del territorio e di avviare discussioni in merito alle priorità di intervento e di sensibilizzare le amministrazioni locali e le organizzazioni imprenditoriali sulla tematica migratoria, dall'altro, di far crescere competenze interne al coordinamento, a favore in particolare di quelle figure di immigrati attivi nel mondo dell'associazionismo, rafforzando la capacità di intervento e la partecipazione attiva e diretta degli immigrati. Da questa esperienza di capacitazione e di intervento è nato il progetto *Cittadinanza Attiva* finanziato dalla Regione Veneto per tramite dell'USSL e della Conferenza dei Sindaci che vede la partecipazione di più di venti associazioni di immigrati che investono sulla formazione per farsi promotori presso le proprie comunità di riferimento ma anche verso le comunità locali di progetti e interventi informativi sulle regole di convivenza, sulla prevenzione sanitaria, sulla normativa per la sicurezza nei luoghi di lavoro, sul ruolo della scuola e l'importanza dei percorsi formativi, ecc. I corsi di formazione e capacitazione promossi nell'ambito del progetto *Cittadinanza Attiva* sono finalizzati inoltre a promuovere figure di mediatori culturali che possano operare presso gli sportelli e i servizi per l'immigrazione di tutto il contesto provinciale.

In un contesto dunque come quello veneto in cui i dispositivi di programmazione sociale sono fortemente strutturati e l'impianto di *governance* multilivello è avanzato (si pensi al grado di maturità raggiunto dal percorso di integrazione socio-sanitaria e al consolidato di esperienza e modellistica che questo porta con sé anche in riferimento al potenziale trasferimento organizzativo e decisionale su altre aree di *policy*), in cui è attivo un sistema di monitoraggio continuativo e di raccolta informativa a supporto di politiche *evidence-based* (si veda la ricchezza di dati e interpretazioni messa a disposizione dall'Osservatorio Regionale sull'Immigrazione) il territorio trevigiano si mostra un'area di immigrazione matura, in cui la presenza strutturale di manodopera straniera nel mercato del lavoro, il numero consistente di minori stranieri e di seconda generazione, l'incremento dei nuclei familiari sollecita la rete dei servizi territoriali a rispondere in modo progressivamente più efficace a bisogni socio-culturali propri di una realtà migratoria che va stabilizzandosi.

Ad oggi la struttura di opportunità offerta dal tessuto economico, in parte rallentata dalla presente congiuntura economica, sembra aver assicurato un assorbimento dell'insediamento immigrato che ha definito percorsi inclusivi in larga parte sostenuti proprio da percorsi lavorativi "garantiti" e quindi, in definitiva, per lo più basati sull'iniziativa individuale e sulle risorse personali attivate dai soggetti in un contesto favorevole dal punto di vista della tenuta economica. Proprio per questa dinamica un segmento dell'offerta territoriale si è concentrato in questi anni soprattutto nella risposta all'emergenza, ai fenomeni di marginalità estrema, attraverso servizi di bassa soglia e prima accoglienza non specificamente dedicati alle popolazioni immigrate ma finalizzati a contenere le forme più estreme di disagio, in altri termini ad evitare agli individui, da un lato, quelle condizioni di indigenza psico-fisica e

materiale estrema che non permettesse loro di accedere alle strutture di opportunità del territorio, in primis proprio al mercato del lavoro, e dall'altro, ad evitare che forme conclamate d'emergenza sollevassero conflitti con la popolazione autoctona.

L'evoluzione del fenomeno sembra oggi chiedere che a questo paniere di dotazioni base possa essere integrato un nuovo segmento di politiche più rispondenti al mutato profilo di bisogno che un gruppo sempre più articolato e internamente differenziato esprime.

Le tracce più chiare dell'evoluzione dell'offerta in questa direzione risultano oggi maggiormente evidenti negli obiettivi e nelle priorità della programmazione sviluppata dai comuni del territorio a livello del Piano di Zona e da alcuni investimenti supportati dal livello provinciale e regionale. Oggi la necessità (non solo di questo territorio), di un incremento dei finanziamenti destinati a supportare sia i servizi (anche quelli a bassa soglia di cui si denuncia la progressiva scarsità di risorse a disposizione) sia interventi più mirati all'integrazione, si accompagna alla necessità, ribadita dagli attori territoriali, di un livello maggiore di innovazione e di rispondenza delle progettualità al profilo maturo della presenza immigrata.

La ricchezza di iniziative del privato sociale e del volontariato, il sedimentato storico di culture di intervento e solidarietà, le esperienze di mobilitazione e di *networking* promosse in questi anni dai soggetti territoriali costituiscono un potenziale di capitale umano e informativo oltre che risorse operative, utile ad alimentare l'evoluzione dell'offerta, se maggiormente coinvolto nelle dinamiche di programmazione anche a livello comunale. Se il fronte più avanzato dell'evoluzione delle politiche di integrazione, per questo territorio, risulta essere la proposta formulata nel contesto del Piano di Zona, uno dei motivi è sicuramente da ricercare nel meccanismo interistituzionale e pluriattoriale che definisce il processo di programmazione d'ambito e il vincolo di armonizzazione che ad esso è imposto dai dispositivi di programmazione regionale che dispongono, come si è detto, il quadro degli obiettivi prioritari e veicolano le risorse finanziarie.

Nella prospettiva evolutiva che questo caso territoriale rappresenta, per le potenzialità e i rischi che si è provato a descrivere, un tratto di futuro auspicabile sembra interpretato dalla possibilità che quote sempre maggiori di risorse di programmazione ed intervento vengano demandate al Piano di zona (in funzione anche della necessaria natura intersettoriale delle politiche di integrazione) o che anche a livello comunale si mutuino delle logiche di programmazione che vedano la partecipazione attiva degli attori che a diverso titolo sul territorio si occupano di supportare l'integrazione della popolazione immigrata, vincolando il processo decisionale alle priorità d'indirizzo definite dalla Regione (con tutta l'attenzione necessaria ad una declinazione puntuale e contestualizzata degli interventi sulla base delle peculiarità territoriali). A maggior ragione se l'obiettivo avanzato delle politiche pubbliche locali, in un territorio che evidenzia percorsi di integrazione economica tutto sommato stabili, oggi può essere rappresentato dall'investimento sui fattori coesivi e di interazione positiva, contemplando cioè gli interventi di integrazione degli immigrati come un nucleo irrinunciabile di più ampie e strategiche politiche di coesione.

3.13 Il caso della Provincia di Trieste⁷⁷: ripensare l'articolazione tra regione e province, nelle politiche per l'integrazione

Secondo il VI Rapporto del CNEL pubblicato nel febbraio del 2009 la provincia di Trieste risulta al primo posto in Italia nella graduatoria assoluta dei territori per potenzialità di integrazione, seguita dalle province di Reggio Emilia, Biella e Vicenza. Nella graduatoria provinciale stilata in base al criterio comparativo (in cui si considera lo scarto tra le condizioni degli immigrati e quelle degli autoctoni negli stessi contesti territoriali) la Provincia di Trieste risulta invece al venticinquesimo posto, comunque con un alto grado di potenzialità d'integrazione. Anche per questa evidenza empirica nel confronto con gli altri territori nazionali, Trieste risulta un caso interessante per l'analisi dei modelli e delle dinamiche di promozione dell'integrazione della popolazione immigrata.

Per quanto il territorio provinciale non rappresenti l'area della regione Friuli Venezia Giulia con la maggiore incidenza di popolazione straniera, vi sono elementi che lo rendono un caso di studio composito e con tratti di originalità di assoluto interesse: la sua posizione di frontiera, la sua composizione storicamente multi-etnica e multiculturale, i tratti di stabilizzazione che la componente immigrata rivela, il tessuto produttivo che quotidianamente attrae flussi di lavoratori transfrontalieri e le dinamiche di investimento e di sviluppo territoriale che negli ultimi anni ne hanno fatto uno dei poli di gravitazione della ricerca scientifico-tecnologica, con la conseguente attrazione di flussi di ricercatori, studenti da tutto il mondo, lavoratori immigrati *high skilled*.

Vi è una combinazione tra competenze specifiche, cui la Provincia è chiamata ad assolvere in relazione alla nuova programmazione regionale, attraverso pianificazioni di livello provinciale a cadenza annuale. Vi è un ruolo attivo giocato dall'ente provinciale rispetto ai temi della formazione professionale e del lavoro. Vi è un investimento in nuove esperienze di coordinamento e di governance territoriale tra servizi e soggetti che a diverso titolo si occupano di supportare i percorsi della popolazione immigrata. Vi è un'attiva progettazione di livello zonale oltre ad protagonismo consolidato del comune capoluogo. Tutto ciò fa della provincia di Trieste

⁷⁷ Un vivo ringraziamento è rivolto ai partecipanti al *focus group* tenutosi a Trieste il 21 ottobre 2009, per aver apportato un contributo indispensabile alla compilazione di questa monografia: Dott. *Andrea Aiza*, Direzione dell'Assessorato alle Politiche Sociali, Volontariato Sociale, Politiche dei Disabili, Politiche giovanili, Cooperazione Sociale; Dott. *Michele Berti*, CSP – UIL Trieste; Dott.ssa *Daniela Gerin*, Asl di Trieste; Dott. *Gianluca Giofrè*, Confcommercio Trieste; Dott.ssa *Adele Pino*, Assessore alle Politiche attive dl lavoro, Formazione Professionale e Politiche educative; Dott.ssa *Elena Ricci*, Comune di Trieste - Area Promozione e Protezione sociale; Dott.ssa *Eva Sicurella*, Caritas Trieste; Dott.ssa *Maria Stropkovicova*, ACLI, Cooperativa Sociale "Lybra"; Dott. *Riccardo Taddei*, Comunità Onlus di San Martino al Campo; Dott.ssa *Alessia Vetere*, Sportello funzione Conflitti del Lavoro e Sportello Immigrazione; Dott.ssa *Claudia Virili*, IRRE-Stranieri a scuola; Dott.ssa *Antonia Zanin*, Direzione dell'Assessorato alle Politiche Sociali, Volontariato Sociale, Politiche dei Disabili, Politiche giovanili, Cooperazione Sociale.

un territorio stratificato, in cui pluriattorialità e interistituzionalità rappresentano risorse importanti in questa fase di transizione del modello di *governance* delle politiche.

Nel quadro definito dal nuovo indirizzo normativo inaugurato dalla legge regionale 14 agosto 2008, n. 9, con cui la Regione si dota dello strumento denominato "Fondo per interventi in materia di immigrazione" e del *Programma Immigrazione 2009* definito dalla Giunta Regionale, si inserisce il *Piano Territoriale della Provincia di Trieste per la realizzazione di azioni informative e di mediazione culturale e di attività di supporto al corretto inserimento socio-occupazionale della popolazione immigrata*. In tale documento vengono indicate le azioni previste dalla Provincia per l'implementazione e l'arricchimento di detti servizi per l'anno 2009-2010.

Il Piano, anche sulla base dei rilievi informativi relativi all'evoluzione del fenomeno e dei risultati dell'ultima valutazione della rete dei servizi condotta dall'Osservatorio sull'immigrazione pone tra gli obiettivi prioritari la promozione e il sostegno dell'offerta di *servizi integrati in rete*, in una prospettiva di razionalizzazione organizzativa e qualitativa dei servizi già presenti sul territorio. Il piano si orienta in tre direzioni:

- 1) *aumento dell'efficacia dell'erogazione di informazione, orientamento, supporto da parte degli uffici del Servizio per il lavoro della Provincia*. Si finanziano su quest'asse: l'implementazione Sportello Unico; il potenziamento del Servizio di mediazione culturale; la realizzazione di materiale informativo multilingue in materia di offerta formativa e di supporto all'inserimento socio lavorativo;
- 2) *sperimentazione di una rete di raccordo funzionale e valorizzativo tra sportelli informativi, e attività collegate, sul territorio provinciale*: Vengono coinvolti i Comuni (in particolare quello di Trieste), oltre a Caritas, Acli, Ics, Cgil, Cisl, Anolf, Un.it.i – FVG. È prevista in particolare la costituzione di un Tavolo politico/tecnico con Comuni e Associazioni per la concertazione di obiettivi, oltre che di modalità di attuazione, di verifica e di trasferimento fondi;
- 3) *sostegno ad attività di promozione della mediazione culturale, ai fini dell'inclusione sociale, sul territorio provinciale*. Sono previste su quest'asse l'acquisizione di progetti di mediazione culturale mediante procedura di evidenza pubblica; l'avvio dei progetti risultanti dalla partecipazione alla gara; azioni di monitoraggio con i soggetti responsabili dei progetti.

Tra gli obiettivi che la Provincia di Trieste aspira a raggiungere attraverso l'adozione del piano vi sono:

- l'ottimizzazione delle risorse disponibili, mediante l'esercizio delle funzioni di coordinamento e di raccordo strategico degli interventi sul territorio e attraverso modalità concertate con Comuni e Associazioni, in particolare per la valorizzazione dei servizi territoriali informativi presenti;
- la cura della continuità dei servizi e delle attività strutturate più rilevanti e il miglioramento della relativa efficacia;
- lo sviluppo di processi partecipativi tramite l'ottimizzazione dell'accesso all'informazione quale strategia per accrescere la capacità di azione e di risoluzione dei

problemi delle persone straniere, promuovendo la "cultura della convivenza" e contrastando la presenza di situazioni di disagio ed esclusione sociale.

L'analisi dell'offerta di servizi e interventi del territorio provinciale mostra innanzitutto la varietà della natura dei finanziamenti, l'aspetto stratificato dei processi decisionali e degli attori coinvolti, la ricchezza di attività e di proposte che vedono quali soggetti promotori principali l'ente provinciale e il comune di Trieste insieme ad altri enti locali e soggetti del terzo settore che realizzano interventi nel quadro della progettazione territoriale e/o dei finanziamenti regionali.

Dalla primavera del 2009 la Provincia, nel quadro di riordino delle funzioni cumula alle attività già a suo presidio sull'area lavoro, la competenza sulla formazione degli adulti e sul coordinamento e l'ottimizzazione delle iniziative di carattere informativo e delle iniziative a supporto di un corretto inserimento socio-lavorativo della popolazione immigrata, in particolare gli sportelli informativi e gli interventi di mediazione linguistico-culturale. Per questa ragione l'ente provinciale immagina la ripartizione dei fondi regionali su tre principali tipologie di servizi:

- *Sportello per il lavoro;*
- *Sportelli informativi* (una rete di punti sportello attivati dal Comune);
- *Progetti a bando sulla mediazione culturale.*

Per avere un quadro sintetico dei servizi e attività con finalità informative, di mediazione e di supporto all'integrazione, messi a punto sul territorio provinciale si possono elencare qui di seguito brevemente i principali. Lo *Sportello per l'Immigrazione* della Prefettura di Trieste, quale servizio dedicato al rilascio dei permessi di lavoro e per il ricongiungimento familiare, dotato di un sistema di informazione multilingue. Il *Servizio Lavoro della Provincia di Trieste*, che ha una consistente utenza straniera, che usufruisce in particolare del servizio di *matching* domanda/offerta, di orientamento al lavoro e del servizio specifico dedicato alle assistenti familiari, supportato da un parallelo servizio di mediazione linguistico-culturale attivo da anni. Una ricca offerta di sportelli informativi gestiti da patronati e da associazioni del privato sociale (Acli, ICS, CGIL, UIL, CSA, ecc.) che hanno elaborato nel corso di un'esperienza in alcuni casi più che decennale anche utili strumenti multilingue di informazione complessiva sulle procedure di regolarizzazione e sulle opportunità di inserimento offerte dal territorio provinciale, di orientamento all'offerta formativa, ecc. All'interno dell'articolata esperienza di servizi di *gate* e di segretariato sociale attivi in provincia va ricordata la costruzione e promozione di una rete sperimentale tra tutti questi servizi informativi che la nuova programmazione provinciale intende supportare. Molti dei servizi informativi svolgono anche ruoli di consulenza legale e di accompagnamento dello straniero all'espletamento delle procedure burocratiche. La Caritas presente sul territorio con numerose unità d'offerta gestisce alcune strutture di *prima e seconda accoglienza*; alcuni servizi di *informazione e ascolto* e di *erogazione di beni primari* per le situazioni di maggiore marginalità, *servizi di consulenza psicosociale* e *corsi di alfabetizzazione*. Negli ultimi anni ha inoltre sperimentato un servizio di *microcredito* e di *accompagnamento economico alla richiesta di mutui o prestiti bancari*.

Un'importante esperienza di servizio presente nel comune di Trieste e gestita da un'associazione della rete Acli è il *Centro Servizi per Cittadini Extracomunitari* che in convenzione con l'ente comunale fornisce servizi di consulenza ed orientamento giuridico e sociale, (permessi di soggiorno, iscrizione alle liste di collocamento, assistenza sanitaria, iscrizione scolastiche, e così via); si occupa di attività di socializzazione relative alla tutela delle lingue e delle culture dei Paesi di provenienza degli immigrati; promuove iniziative di educazione alla multiculturalità rivolte in particolare ai giovani, nonché incontri di divulgazione scientifica sugli aspetti giuridici e sociali del fenomeno migratorio.

Il servizio attivo dal 1992 ha in certa misura anticipato in materia di misure d'integrazione sociale, quanto successivamente disposto dal Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero: "la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana, in particolare riguardante i loro diritti e doveri, le diverse opportunità d'integrazione e crescita personale e comunitaria offerte dalle amministrazioni pubbliche e dall'associazionismo, nonché alle possibilità di un positivo reinserimento nel Paese d'origine" (art. 42 del decreto legislativo 286/1998).

È importante per il contributo all'offerta di servizi e interventi a favore della popolazione immigrata del territorio provinciale guardare rapidamente al ruolo svolto dalla città di Trieste.

Nell'ambito dell'istruzione, il Comune finanzia interventi finalizzati all'integrazione scolastica degli studenti stranieri con azioni rivolte all'apprendimento della lingua, cultura e dell'educazione civica, nonché al sostegno nel processo di integrazione, ponendo particolare attenzione al sostegno individuale dei singoli allievi. Per quanto riguarda le politiche alloggiative è avviato da tempo un servizio di informazione, orientamento e accompagnamento per accedere al mercato delle locazioni con un supporto per la ricerca di soluzioni abitative corrispondenti alle esigenze e alle disponibilità reddituali dei richiedenti, consulenza contrattuale, mediazione con i proprietari ed un supporto economico sottoforma di un microprestito non oneroso. È inoltre attiva la gestione di alcune soluzioni abitative per l'accoglienza a breve-medio termine finalizzata a fronteggiare situazioni emergenziali e che necessitano di monitoraggio ed educazione all'abitare. In ambito socio-sanitario, il comune finanzia un servizio di mediazione culturale per favorire l'accesso ai servizi del sistema socio-sanitario con particolare riguardo alla salute materno-infantile. Da ultimo, il Comune garantisce il servizio di informazione e accompagnamento di cui si è già detto.

Accanto a questi servizi va ricordato che Trieste è impegnata nel programma pluriennale "SPRAR" (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) attivato dal Ministero dell'Interno ed affidato all'ANCI, con l'obiettivo di creare un sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia. Questa città, anche a motivo della sua particolare collocazione geografica, si trova sempre più nella condizione di crocevia e meta di differenti flussi migratori: immigrazione regolare, frontaliera, clandestina e di ritorno, proveniente in particolare dall'area balca-

nica e dai paesi dell'Est Europa. È all'interno di questi flussi che vanno collocate le migrazioni dei minori stranieri non accompagnati, la cui presenza assume notevole rilevanza in termini numerici, a partire dagli anni Novanta del Novecento.

Da ultimo, va ricordata la realtà dell'Asl di Trieste che ha già da tempo un servizio di mediazione linguistico-culturale e di formazione alla salute. L'Azienda Ospedaliera ha proposto in passato alla propria utenza guide e materiale informativo multilingue, ad esempio sulla contraccezione. Ha inoltre promosso indagini e approfondimenti su alcuni aspetti della salute psicofisica e riproduttiva della popolazione migrante.

Sul territorio è inoltre presente un *Ambulatorio per stranieri non regolari*, irregolari o temporaneamente presenti che svolge un'attività importante per la tutela di migranti che per i particolari percorsi migratori e per il loro *status* giuridico e lavorativo si trovano più di altri esposti a rischi sanitari.

Nel quadro di un'offerta ricca e di una partecipazione attiva di diversi attori istituzionali e del terzo settore, il tema ricorrente proposto dai soggetti coinvolti nel *focus group* ha riguardato principalmente la necessità di un maggiore coordinamento e di uno sviluppo di reti più funzionali all'implementazione degli interventi. Da un lato questa dimensione sembra sollecitata dalla transizione del quadro di *governance* delle politiche per l'integrazione, inaugurato dalla nuova amministrazione regionale. Come già detto, rispetto a questo nuovo modello, alcune competenze vengono trasferite al livello provinciale e per esso, in risposta ai nuovi compiti di programmazione, risulta tanto più necessario irrobustire la capacità di *networking*, sia nell'atto di definizione degli indirizzi, sia nella fase realizzativa. Dall'altro, questa dimensione sembra rappresentare la tendenza naturale delle politiche territoriali e della loro complessificazione che in alcune esperienze già in atto nel contesto provinciale sta permettendo di sperimentare i benefici di un maggiore coordinamento.

Relativamente al primo aspetto, la *governance* verticale e multilivello impostata dal governo regionale nel suo privilegiare un'interlocuzione di carattere istituzionale con i livelli provinciali, è stata percepita dagli attori del terzo settore come un declassamento di soggetti che hanno saputo contribuire in modo decisivo allo sviluppo dei processi di integrazione e che hanno alimentato, anche in modo innovativo e spesso anticipando l'intervento pubblico, una rete di intervento che sul territorio triestino si presenta – come già ricordato – ricca e diffusa. Al netto di questo sentimento (che pur deve interrogare tutti gli attori coinvolti) una potenzialità che sembra riguardare i livelli provinciali, risiede proprio nella capacità di promuovere, anche sulla base di esperienze già in atto, reti di consultazione e coordinamento tra attori che consentano nel tempo uno sviluppo partecipato della programmazione provinciale e un'attività di scambio informativo e di confronto sulle modalità di intervento specificamente declinato nell'ambito dei contesti di ordine provinciale.

Qui alcuni esempi relativi ad esperienze di rete già realizzate possono essere utili per indirizzare il nuovo corso dei processi. Sono stati in particolare gli sportelli per il lavoro e le attività promosse dai centri per l'impiego, a detta dei partecipanti al *focus*, a rappresentare nell'esperienza degli ultimi anni un laboratorio per la matu-

razione di reti interistituzionali e intersettoriali che hanno promosso la messa in comune delle conoscenze e delle informazioni per rendere maggiormente efficace l'attività di supporto, accompagnamento e presa in carico dell'utenza straniera e per evitare il rischio di offerte ridondanti.

Un'altra delle esperienze di raccordo delle politiche di integrazione e luogo di confronto e riflessione per i diversi attori territoriali, istituzionali e non, è rappresentato dal *Tavolo del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione*, presieduto dal prefetto in carica. Il Tavolo del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione non ha vincoli connessi ai tempi di convocazione ed ha un ruolo prettamente consultivo. In questi anni ha rappresentato un'occasione importante per sedimentare approcci comuni ed una visione condivisa dei processi migratori e delle principali problematiche correlate. Nonostante l'esperienza positiva rappresentata dal Tavolo, gli attori territoriali lamentano l'assenza di formule di coordinamento e scambio intersettoriale consolidate e più direttamente *embedded* nella fase di implementazione degli interventi.

Più vicino al modello auspicato sembra essere il Piano di Zona di Trieste che negli anni ha sperimentato formule di programmazione e di intervento d'ambito che hanno visto un reale confronto tra i soggetti pubblici e gli attori del privato sociale e del volontariato.

Dall'analisi della struttura sociodemografica, delle caratteristiche territoriali e produttive, della rete dei servizi per come è stata ricostruita anche attraverso le testimonianze degli attori territoriali sembra confermata la vocazione del territorio triestino a rappresentare un "laboratorio d'integrazione".

La tradizionale vocazione all'accoglienza – propria dei territori di frontiera – e l'articolata rete dei servizi rivolti alla popolazione immigrata (non sempre e necessariamente dedicati ad essi esclusivamente) nonché le sue potenzialità produttive, hanno permesso alla provincia di Trieste di rappresentare, negli ultimi anni, uno dei territori italiani con le più alte potenzialità di integrazione.

In questo quadro, la rete dei servizi territoriali sembra interpretare un ruolo fondamentale nel garantire al più ampio numero possibile di cittadini stranieri l'accesso ai servizi e alle opportunità di inclusione sociale, lavorativa e culturale del territorio. Da più parti infatti si riconosce il buon livello dei servizi territoriali del contesto provinciale, la forte propensione di tutti gli attori pubblici e privati a presidiare la tematica, l'investimento nella valorizzazione delle professionalità esistenti sul territorio, per quanto, l'intero sistema sia alla ricerca di strutturati dispositivi di regia, quanto più necessari oggi, da un lato, per il complicarsi dei temi che le politiche di integrazione devono affrontare, dall'altro, per il nuovo meccanismo di *governance* multilivello che mette al centro la formulazione degli interventi elaborata a livello provinciale.

Il processo di adattamento a cambiamenti sempre più rapidi, in un contesto provinciale interessato da una stratificazione interessante di flussi migratori (presenze stabilizzate, asilanti, minori non accompagnati, migrazioni *high skilled*, migrazioni economiche) che investono in diverso modo il sistema dei servizi, implica flessibilità nell'organizzazione dei servizi e nell'equilibrio delle competenze delle diverse isti-

tuzioni territoriali. Soprattutto richiede una maggiore capacità di regia, non solo all'interno delle specifiche aree di *policy* (su questo alcune sperimentazioni sono state avviate nel contesto delle politiche del lavoro e della scuola) ma anche in chiave intersettoriale, in particolare oggi, in un quadro di transizione e di trasferimento di competenze e riorganizzazione della programmazione, che sollecita proprio gli ordini provinciali ad acquisire maggiore capacità consultiva e di raccordo a beneficio della messa a sistema delle competenze territoriali e della razionalizzazione degli interventi.

Le risorse perché il processo vada a buon fine non mancano. Un tessuto sociale caratterizzato da un associazionismo diffuso ed attivo sulle tematiche connesse all'integrazione della popolazione immigrata ed un contesto produttivo (in grado di assorbire la forza lavoro immigrata e che vede tra i protagonisti emergenti della sua economia un numero sempre maggiore di imprenditori di origine straniera, ai quali, a detta di alcuni rappresentanti delle associazioni di categoria, dovrebbero essere dedicati maggiori servizi di consulenza e supporto) rappresentano un punto di partenza solido su cui poggiare l'evoluzione auspicata.

Il territorio provinciale triestino inoltre è interessato da due fenomeni che lo rendono uno spaccato interessante per osservare l'evoluzione di nuove forme di immigrazione, in particolare, nel contesto della crescita di popolazione straniera originaria dei paesi est europei.

Da un lato il fenomeno dei flussi transfrontalieri, dall'altro le dinamiche di migrazione "pendolare/circolare" sembrano porre questioni nuove agli organi legislativi, perché alla tradizionale regolazione dei flussi per lavoro si integrino nuovi istituti, per facilitare i percorsi dei lavoratori transfrontalieri e le nuove formule di migrazione circolatoria.

A ciò si aggiunge il flusso di immigrazione *high skilled* richiamata dagli investimenti del distretto scientifico-tecnologico, che per la sola provincia di Trieste conta ormai circa 8.000 unità. Se questa componente presenta minori criticità e pochissimi fattori di svantaggio costituisce pur sempre una sottopopolazione che, per quanto non per forza destinata a stabilizzarsi, necessita di accedere ai servizi e alle prestazioni socio-sanitarie del territorio. I vincoli di residenza posti dalla nuova normativa per l'accesso ai benefici del *welfare* regionale potrebbero produrre effetti negativi anche per questo gruppo.

Proprio nel meccanismo di Pianificazione territoriale, articolato per Piani provinciali, è possibile individuare una delle opportunità di governo delle politiche di integrazione più interessanti del nuovo modello friulano, se sarà dotato delle giuste risorse e di un corretto livello di coordinamento con la regione, a garanzia di un'aderenza degli interventi e della loro *governance* maggiormente rispondente all'evoluzione specifica del contesto provinciale ed alle sue risorse. Per quanto il nuovo modello sia in fase di sperimentazione, al netto della fatica organizzativa ed istituzionale richiesta all'ente provinciale per conformarsi al nuovo corso, l'esperienza triestina, nel contesto dell'iniziativa di riforma promossa dalla Regione Friuli Venezia Giulia, può rappresentare (insieme alle altre province friulane) un laboratorio inte-

ressante per la definizione di ruoli più specifici da assegnare alle province nell'ambito delle politiche multilivello per l'immigrazione. Per le evidenze raccolte è possibile immaginare che migliori *chance* di tenuta del modello potranno essere garantite, oltre che da maggiori risorse, dalla possibilità che nello snodo più alto del modello si rafforzi un organismo interprovinciale che possa interloquire con la regione condividendo in partenza con essa le linee di indirizzo delle politiche di integrazione, anche sulla base di un portato informativo aggiornato relativo a tutti i territori e che nello snodo più basso si promuovano e rafforzino tutte quelle opportunità di coordinamento territoriale a carattere provinciale (su cui la Provincia di Trieste sembra voler in priorità investire) sia per un monitoraggio attento del fenomeno sia per la definizione puntuale della programmazione provinciale, sia da ultimo, per un irrobustimento della gestione intersettoriale delle politiche. La definizione di un protagonismo degli enti provinciali, non solo nell'ambito dell'implementazione degli interventi ma anche nell'articolazione della programmazione territoriale per l'integrazione delle popolazioni immigrate, può rappresentare – valutatane fino in fondo l'efficacia – un utile stimolo all'innovazione programmatica per altri territori.

3.14 Una visione d'insieme

L'analisi dei dodici contesti territoriali offre uno spaccato dello stato delle politiche e delle azioni per l'integrazione dei cittadini immigrati in Italia, mostrando la varietà dei modelli di gestione, in relazione ai diversi contesti.

Nel tirare le somme dei risultati di quest'analisi si pone un problema di scelta. Le conclusioni potrebbero privilegiare la comparazione tra i livelli di governo (regione, provincia, comune) oppure mettere in evidenza gli strumenti (buone pratiche) attivati nei diversi territori. Quest'ultimo aspetto trova tuttavia spazio nel capitolo 6 del presente volume. Rispetto ad un'analisi che confronti la qualità del governo territoriale a seconda dei livelli di governo (come si diceva: regioni, province e comuni) si configura il rischio di assumere una corrispondenza tra livello di governo e modalità di gestione delle politiche. Pare invece di poter evincere che, se i diversi livelli di governo definiscono diversi livelli di responsabilità, tuttavia, i modelli di *government/governance* sono indipendenti dal livello di governo preso in esame. Da qui l'idea di orientare la discussione conclusiva dei risultati dell'analisi dei casi di studio adottando due prospettive:

1. la prima riguarda la qualità delle politiche messe in atto nei dodici territori, con riferimento ai quattro settori d'interesse (alloggio, integrazione linguistica, lavoro e salute);
2. contestualmente, si metteranno in evidenza la qualità e le caratteristiche dei vari modelli di *governance* adottati in ciascun contesto territoriale.

Entrambe le prospettive implicano di fatto un confronto tra i diversi territori: nel primo caso, tale confronto verrà condotto sull'asse definito dal livello di bisogni/risposte che su ogni area di interesse (alloggio, lavoro, lingua e salute) è stato riscontrato nei territori. Nel secondo caso, sarà la qualità e la forma delle relazioni degli

attori significativi a costituire la chiave per il confronto tra territori.

Appare evidente che le quattro aree di interesse (alloggio, lavoro, lingua e salute) in ciascun contesto non incontrano il medesimo livello d'attenzione da parte dei decisori politici, degli attori locali e dei cittadini immigrati. Inoltre, tale diversità non sempre e non necessariamente appare correlabile ai diversi livelli di responsabilità e competenza istituzionale delle dimensioni amministrative prese in esame (comune, provincia o regione) rispetto a ciascuna delle quattro aree (alloggio, lavoro, lingua e salute).

In una visione d'insieme, il tema "casa" rappresenta senz'altro una sorta di *liet motiv*, che accomuna, in termini di preoccupazione, tutti gli attori e tutti i territori. Non si può dire lo stesso a proposito delle altre tre aree. La questione "lavoro" mantiene anch'essa una sua centralità, com'è ovvio che sia, ma tale centralità appare molto più influenzata dal peso della variabile territoriale. Ovunque e per tutti, la qualità dell'inserimento lavorativo assume grande importanza, tuttavia essa è tema cogente in maniera del tutto diversa in Friuli Venezia Giulia ed in Toscana, rispetto – ad esempio – alla realtà leccese, al contesto regionale siciliano od a quello di Castelnuovo di Porto (RM). Venendo all'ambito della salute, esso lascia emergere elementi comuni ed ubiquitari di allarme, ma con particolare riferimento alle ansie derivanti dall'applicazione del "pacchetto sicurezza" (la legge 94 del 2009), in ragione dell'impatto che quest'ultimo può esercitare sui contingenti di popolazione immigrata più fortemente esposti al rischio di marginalità, o già afflitti da tale condizione (in primo luogo i cittadini immigrati in condizione di irregolarità nei confronti della normativa sull'ingresso ed il soggiorno). Per ciò che concerne l'apprendimento dell'italiano, vi è un diffuso elemento di preoccupazione in merito alle difficoltà del "sistema paese" di erogare corsi qualificati, sia nell'area scolastica, sia in quella destinata ad "intercettare" la popolazione adulta presente nei vari territori.

Partendo dunque dal tema "casa", si può dire che esso implica due ordini di problemi: la possibilità di predisporre alloggi destinati alla prima accoglienza, in particolare delle fasce deboli, costituite dai richiedenti asilo e dai soggetti in condizione di marginalità; la possibilità di garantire ai lavoratori immigrati ed alle loro famiglie l'accesso – in condizioni di equità – a soluzioni abitative idonee e dignitose. Nel primo caso, le risposte poste in essere (si pensi a quanto rilevato in Sicilia, a Castelnuovo di Porto o nella pur "virtuosa" Toscana, in cui le strutture per la prima e seconda accoglienza si sono in molti casi trasformate in surrogati abitativi permanenti) hanno sovente un carattere emergenziale, con responsabilità centrali e non periferiche. Vi è un grado elevato di insoddisfazione e, per quanto è stato possibile osservare, la capacità di dialogo tra istituzioni centrali e livelli di governo locale risulta in genere piuttosto modesta. Nel secondo caso, cioè sul piano delle possibilità di garantire il diritto a condizioni abitative accettabili, ci si trova di fronte ad un problema che ha molte facce: la forte competizione nell'accesso all'edilizia popolare; la discriminazione nel mercato dell'affitto; le difficoltà di acquisto di immobili; le tensioni sociali secondarie agli insediamenti ad alta densità immigrata. Il tutto in un clima caratterizzato dal fatto per cui le politiche per la casa rappresentano da tem-

po un settore soggetto a competenza concorrente di Enti Locali e Governo, che risulta deficitario anche per i cittadini italiani.

Se appare alto, in tutti i territori, il grado di insoddisfazione sull'efficacia delle politiche di contrasto del disagio abitativo, emerge altresì una capacità di azionare almeno alcune risposte efficienti: i casi della Toscana, di Ancona e – per molti aspetti – di Milano costituiscono buoni esempi in tal senso, sia per le strategie volte a facilitare l'accesso all'edilizia popolare, sia per le forme di sostegno al reddito ed all'integrazione del reddito⁷⁸. Merita una menzione a parte l'esperienza del Friuli Venezia Giulia, per molti versi analoga a quella sviluppata a Treviso. Con specifico riferimento al Friuli, lo spirito della nuova normativa sembra qui voler premiare la tendenza alla stabilizzazione dei cittadini immigrati nel territorio regionale, favorendo l'accesso all'alloggio di coloro che si possono definire immigrati "lungo residenti". I possibili effetti di questo punto della recente legge regionale, se implementato, richiederanno un'attenta valutazione. Certamente, il meccanismo premiale ha il pregio di razionalizzare gli interventi per la casa, sostenendo coloro che si mostrano più intenzionati a metter radici nel contesto d'approdo. È tuttavia noto che la disponibilità dell'alloggio è condizione necessaria per effettuare il ricongiungimento familiare, con ovvie ricadute negative sui progetti di stabilizzazione.

Per ciò che concerne l'area lavoro, un grado assai basso di soddisfazione dei bisogni ed un sostanziale ritardo delle politiche in materia è evidente in contesti quali la Sicilia, Lecce, la Provincia di Caserta e Castelnuovo di Porto (RM). Risulta peraltro modesto il livello di soddisfazione – da parte dei testimoni privilegiati – nei confronti di quanto realizzato dai governi locali nel settore del lavoro, anche in contesti che hanno sviluppato una forte sensibilità per l'integrazione dei cittadini immigrati, tra cui Ancona, Milano e la Toscana. Al pari di quanto registrato sul versante delle politiche per la casa, l'Italia sconta un ritardo nelle politiche attive per il lavoro e nel funzionamento dei servizi per l'occupazione, che appare altresì evidente nei confronti dei bisogni dei cittadini italiani. In effetti, i Centri per l'impiego solo da poco tempo – e lentamente – si stanno attivando, con maggiori iniziative, per facilitare il *matching* tra domanda e offerta, per favorire il riconoscimento delle competenze – se non dei titoli di studio acquisiti all'estero – per sostenere le progressioni di carriera e per promuovere azioni a favore dell'imprenditorialità immigrata. Mostra invece una maggior efficacia l'azione finora svolta dagli organismi del privato sociale e, in molti casi, dalle rappresentanze sindacali, che sono stati molto più rapidi ad attivarsi sul versante del *matching* tra domanda e offerta di lavoro, anche attraverso reti informali o interventi contro la discriminazione. Si riscontra peraltro, in tutti i territori, un'attenzione all'erogazione dei servizi con sensibilità "multiculturale", principalmente attraverso la tendenza ad avvalersi di figure di mediatori.

⁷⁸ Numerosi esempi delle sperimentazioni effettuate in questo campo sono descritte nel capitolo 6 di questo volume, dedicato al repertorio delle buone pratiche.

Nell'area della salute, lasciando da parte la questione dell'assistenza ai soggetti irregolarmente presenti sul territorio, è da più parti sottolineato il rischio di scarso accesso della popolazione immigrata alle cure ed alle misure di prevenzione e protezione sanitaria. Sebbene gli indicatori di malattia non segnalino al momento elementi di allarme (del resto ci si trova di fronte ad un popolazione generalmente ancora giovane e con un buon "patrimonio di salute" iniziale) i tassi di iscrizione al sistema sanitario nazionale permangono piuttosto bassi, anche in contesti assai avanzati dal punto di vista delle politiche e delle azioni per l'integrazione. Resta peraltro critica la questione dell'infortunistica sul lavoro. Al di là di questi aspetti strutturali, su cui forse sarà necessaria una riflessione più generale, la complessità del tema "salute e immigrazione" trova ampia consapevolezza tra tutti gli attori ed in molti contesti. Oltre al ricorso a figure di mediatori, che appare assai diffuso, si sta intervenendo per rendere più adeguata la "pertinenza" dei servizi e delle prestazioni, con la conseguente necessità di formazione degli operatori sanitari. Forse è proprio nell'area della salute che sembrano pesare meno le differenze territoriali.

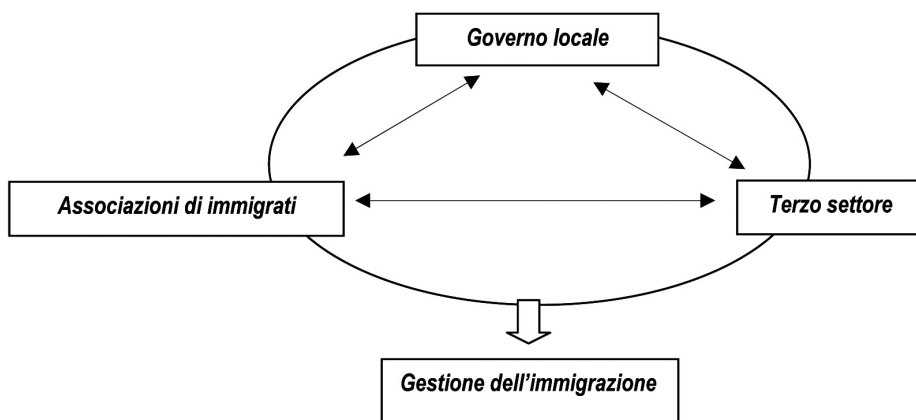
Infine, l'ambito tematico della formazione linguistica, su cui quasi tutti i territori mostrano una certa vivacità. Tanto i Centri Territoriali Permanenti per la formazione e l'istruzione in età adulta, tanto molti attori del privato sociale garantiscono un'offerta di opportunità di apprendimento dell'italiano come seconda lingua sicuramente ampia (in molti casi attingendo risorse dai fondi nazionali, in altri attivando fonti regionali di finanziamento). L'ampliarsi dell'offerta formativa trova corrispondenza nell'incremento del numero di certificazioni delle competenze linguistiche acquisite da cittadini immigrati. Molte e diffuse in tutti i territori le esperienze che possono configurare buone prassi (per la cui descrizione si rimanda ancora al Capitolo 6 di questo volume). In estrema sintesi: l'integrazione linguistica è senz'altro l'ambito in cui emerge il minor grado di conflittualità. Ed anche in questo caso, la variabile territoriale pare esercitare un peso meno significativo.

La discussione dei risultati nella seconda prospettiva (quella che mette in evidenza la qualità le caratteristiche dei vari modelli di *governance* adottati in ciascun contesto territoriale) impone una considerazione preliminare. Non vi sono contesti territoriali in cui il tema dell'immigrazione non sia stato e non sia attualmente declinato quale tema significativo. Anche laddove la stabile presenza di cittadini immigrati risulta tutto sommato modesta a paragone con altre aree della penisola (come in Sicilia ed in Puglia) il territorio è stato investito dalle questioni connesse all'immigrazione – nel caso pugliese tale investimento si è verificato in modo decisamente massiccio. Nel Meridione – e per molti versi a Castelnuovo di Porto (RM) – il confronto con sbarchi, emergenze e migrazioni da transito configura esperienze che hanno sollecitato tanto il terzo settore, quanto le amministrazioni locali, sollevando problemi di gestione dei servizi e delle risposte da mettere in campo. Inoltre, l'intero paese è quotidianamente impegnato sul versante dell'integrazione dei cittadini immigrati e ciò produce effetti anche nei territori in cui la conflittualità su questi temi appare molto contenuta.

Lungo questa seconda prospettiva, si prenderà pertanto in considerazione la dinamica tra tre attori: il governo locale (nelle sue diverse articolazioni amministrative e competenze) il terzo settore, l'associazionismo promosso da cittadini immigrati. Tale dinamica può assumere ovviamente diverse configurazioni e generare diversi modelli.

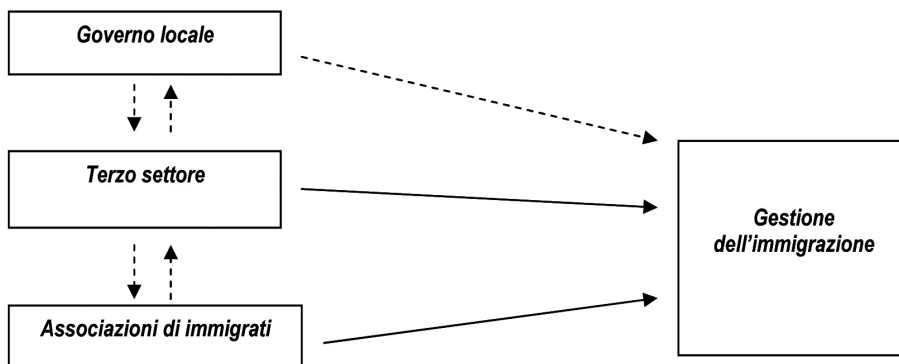
Il primo modello (fig. 3.1) implica: la presenza dei tre attori; un significativo grado di attivazione di tali attori nella gestione del territorio; l'ampio coinvolgimento dei medesimi nei processi decisionali, nella definizione delle priorità di intervento, nella condivisione dei modelli operativi e di implementazione dei servizi. Ne deriva un basso grado di conflittualità, intesa nel senso di divergenza di visioni rispetto agli obiettivi, ai metodi ed alle risorse, per la gestione del territorio. È quanto ad esempio si osserva nei casi della Provincia di Teramo e della Toscana, nonché ad Ancona, pur se parzialmente.

Fig. 3.1 – Primo modello: buona attivazione e pieno coinvolgimento di tutti gli attori



Il medesimo modello si può configurare con alcune varianti in relazione al contesto territoriale, ovvero può presentarsi sostanzialmente come un modello a due attori prevalenti (governo locale e terzo settore) ed un terzo (l'associazionismo promosso dai cittadini immigrati) che appare "cooptato" dalla rete del terzo settore (fig. 3.2). Vi è in sostanza un buon livello di attivazione, coordinamento e partecipazione, ma solo tra due dei tre attori presi in considerazione, mentre il terzo è meno presente. È ciò che accade a Milano e, parzialmente, ancora ad Ancona (già citata come esempio del modello precedente).

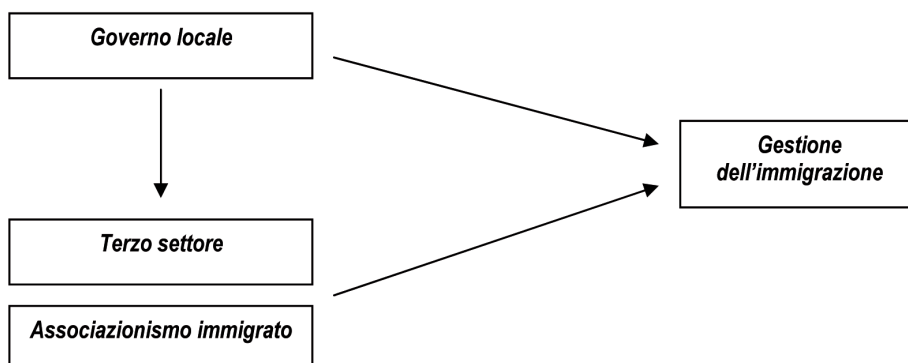
Fig. 3.3 – Secondo modello: scarsa attivazione e scarso coinvolgimento degli attori



Nella figura 3.3 i vettori tratteggiati indicano la debolezza delle relazioni tra gli attori. Di nuovo un vettore tratteggiato simboleggia il basso livello di presidio della gestione dell'immigrazione, da parte del governo locale. I vettori non tratteggiati segnalano che le risposte all'esigenza di integrazione – ancorché deboli – sono il risultato dell'attivazione del terzo settore e delle associazioni di cittadini immigrati – ancorché rare.

Uno scarso livello di cooperazione tra pubblico e privato sociale, unitamente al basso grado di partecipazione di quest'ultimo alla definizione del processo decisionale, si riscontrano anche nel caso del Friuli Venezia Giulia ed in misura diversa a Treviso (è infatti qui attenuato dalla partecipazione alla programmazione d'ambito, dove siedono di diritto i soggetti del terzo settore). Ma ciò viene qui a configurare un terzo modello (fig. 3.4) caratterizzato dalla gestione centralizzata del processo

Fig. 3.4 – Terzo modello: la gestione centralizzata e verticistica del territorio da parte del governo locale



decisionale – da parte del governo locale – e da un approccio di tipo *top down* – sempre da parte del governo locale – alla definizione delle priorità di programmazione e dei criteri di implementazione degli interventi. Diversamente dal modello precedente, vi sono molte iniziative pubbliche ed un alto livello di presidio della problematica. Il grado di conflittualità tra gli attori (sempre intesa come divergenza di visioni rispetto agli obiettivi, ai metodi ed alle risorse, per la gestione del territorio) appare in genere più elevato.

La figura 3.4 tenta di mostrare che, in presenza di una gestione fortemente centralizzata, non vi è il coinvolgimento partecipato di tutti gli attori nei processi decisionali (come accade invece nel primo modello, di cui la fig. 3.1). I due vettori che partono dal governo locale indicano l'azione che quest'ultimo svolge nel presidiare la tematica (la gestione dell'immigrazione) e nel definire il campo d'intervento degli altri due attori (anch'esso simbolizzato da un vettore diretto verso la gestione dell'immigrazione).

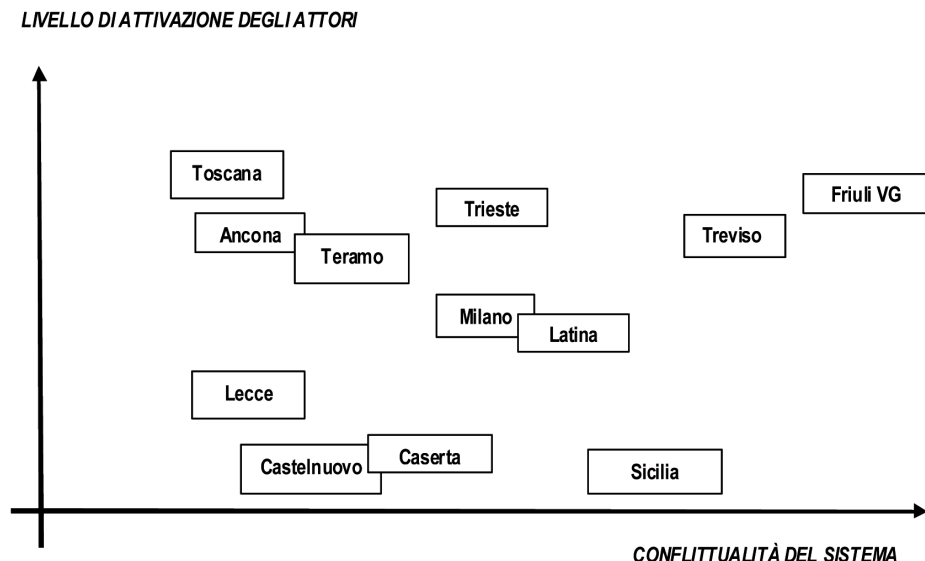
In realtà, la natura multilivello della gestione delle politiche migratorie comporta che il modello di cui la figura 3.4 possa presentare un'ulteriore variante, in cui l'azione di coordinamento e gestione della regione (nella figura: governo locale) articola un'ulteriore linea di comando sull'ente provinciale, che agisce come ente intermedio, su diretto mandato della regione, per la realizzazione di segmenti di politiche per l'integrazione. In questo caso specifico, la provincia si trova a dover dare realizzazione ad obiettivi di integrazione, per molti versi definiti dal livello di *governance* superiore, sperimentando quindi un livello di autonomia gestionale limitato. Il caso della Provincia di Trieste è da questo punto di vista emblematico. Si riscontra qui la forte funzione di indirizzo esercitata dal governo regionale, all'interno di una dinamica alquanto conflittuale con l'ente provinciale. Quest'ultimo mostra invece un significativo grado di sintonia ed acquisizione di consenso nei confronti degli organismi del terzo settore.

Il quadro complessivo restituisce l'immagine di un'Italia in cui il Mezzogiorno si distingue per la debolezza dei governi locali (in termini di pallore, se non vera e propria assenza, dell'azione pubblica) in accordo col secondo modello, di cui la figura 3.3. Il ruolo delle associazioni di cittadini immigrati è debole in Sicilia e nella Provincia di Caserta, più strutturato a Lecce e nella Provincia di Teramo. Del tutto diversa l'immagine generale del Centro-Nord, che lascia emergere un buon livello di gestione dell'immigrazione, con gradi diversi di partecipazione al processo decisionale da parte del terzo settore e con livelli differenti di conflittualità tra gli attori coinvolti. Vi sono infatti contesti di forte centralizzazione della programmazione e della definizione degli indirizzi, pur se con diverso grado di protagonismo diretto dell'azione pubblica, cui si accompagna la delega gestionale degli interventi al terzo settore (esemplari i casi del Friuli Venezia Giulia e di Treviso). In altri contesti, tanto la programmazione, quanto la gestione degli indirizzi sono invece fortemente condivisi (è il caso di Ancona o della Toscana). La conflittualità all'interno del sistema degli attori appare assai modesta nei secondi (Ancona e Toscana) ed elevata nei primi (Friuli Venezia Giulia e Treviso).

Vale precisare che per conflittualità all'interno del sistema, s'intende la conflittualità che può nascere tra l'attore pubblico, il terzo settore e le rappresentanze della popolazione immigrata, in relazione alla gestione delle tematiche relative all'immigrazione (dalla prima accoglienza all'integrazione). Essa riguarda dunque le divergenze di visione, tra gli attori coinvolti, rispetto ai processi di programmazione, agli obiettivi, alle priorità ed alle modalità di implementazione, in assenza di dispositivi istituzionali strutturati (quali, ad esempio, i tavoli di concertazione e coordinamento, gli incontri periodici di condivisione, le consulte) in cui palesare il dissenso e trovare una composizione del conflitto. Tale conflittualità non necessariamente incide sulla qualità degli interventi, né sul livello d'efficacia della gestione territoriale. Questi ultimi aspetti possono infatti rispondere a numerose altre variabili, ivi compreso il livello di sviluppo territoriale.

Un'ultima rappresentazione grafica (fig. 3.5) consente di stabilire un confronto tra tutti i casi di studio, in base al rapporto tra il livello di attivazione di tutti gli attori nella realizzazione delle azioni (posto sull'asse verticale) ed il grado di conflittualità del sistema (posto sull'asse orizzontale) intesa nell'accezione di cui s'è appena detto.

Fig. 3.5. – Rapporto tra livello di attivazione degli attori e conflittualità del sistema di gestione dell'immigrazione



Ad un estremo si pone la Toscana, in cui è piuttosto elevato il livello di attivazione partecipata di tutti gli attori (in accordo col modello indicato nella fig. 3.1) e molto contenuto il grado di conflittualità del sistema. Al secondo estremo il Friuli Venezia Giulia, in cui il buon livello di attivazione degli attori è tuttavia associato a notevoli elementi di conflittualità del sistema (in accordo col modello indicato nella fig. 3.4). Al terzo estremo la Sicilia: qui la conflittualità del sistema si accompagna ad una debolezza dell'attivazione di tutti gli attori. All'ultimo estremo Lecce, laddove il pallore dell'attivazione convive con un basso grado di conflittualità. Soprattutto laddove l'azione pubblica appare poco sviluppata, la dimensione della conflittualità appare legata alla fragilità del sistema, piuttosto che alla compresenza di logiche divergenti. Infatti, essa si esprime prevalentemente come denuncia e rivendicazione nei confronti del "non fatto" da parte dei governi locali (come nel caso della Sicilia).

Capitolo 4

Gli indicatori di integrazione:
un quadro di riferimento

4.1 Premessa

Si dà conto nei paragrafi seguenti in modo sintetico del percorso intrapreso a livello europeo e nel contesto italiano per l'implementazione di strumenti di monitoraggio dell'integrazione dei cittadini immigrati e in particolare dello sviluppo di differenti panieri di indicatori statistici sviluppati ai diversi livelli territoriali e in alcuni casi utilizzati in chiave comparativa con altri contesti nazionali europei. Da ultimo si proporrà un modello di definizione e un metodologia di costruzione operativa degli indicatori a premessa delle riflessioni sviluppate sul paniere elaborato nel presente progetto, presentate nel capitolo successivo.

4.2 La prospettiva europea: il quadro degli indirizzi

Nell'ultimo decennio il dibattito sull'immigrazione e sulle possibilità di integrazione delle popolazioni immigrate si è andato intensificando sia a livello nazionale che sovranazionale ed un numero sempre maggiore di Stati Membri è impegnato nell'implementazione di nuove politiche di integrazione avviate anche sulla base del consolidato di esperienze che ciascuna realtà statale ha maturato. La necessità di un approccio comunitario al fenomeno migratorio si evince a partire dal *Trattato di Amsterdam* adottato nel 1994 in cui viene delineato il percorso per lo sviluppo di politiche comuni sull'immigrazione; necessità sfociata nel Titolo IV del trattato della Comunità Europea intitolato "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" che costituisce di fatto la base legale per le successive iniziative sull'immigrazione da parte dell'UE.

In questa prospettiva, il *Consiglio Europeo di Tampere* (Ottobre 1999) pone tra gli obiettivi primari dell'agenda politica quello di fare dell'Unione "uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" non solo per quanto concerne la libera circolazione dei cittadini dell'Unione ma anche in riferimento alla necessità di regolazione dell'immigrazione da Paesi Terzi. Il Consiglio Europeo proprio in quell'occasione ha posto l'accento sull'importanza della definizione di una "politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione".

Tale approccio viene confermato nel *Programma dell'Aja* del 4-5 Novembre 2004 che declina le singole riflessioni su asilo, immigrazione e politiche di integrazione, cittadinanza dell'Unione e promozione dei diritti fondamentali. In quell'occasione il Consiglio chiede agli Stati Membri uno sforzo maggiore di coordinazione tra le politiche nazionali di integrazione e pone l'accento sulla necessità di iniziative da parte dell'Unione Europea basati su principi comuni ed in particolar modo a partire da condivisi ed omogenei strumenti di valutazione.

A seguito di questa riflessione, il Consiglio ha adottato i *Principi di base comuni per l'integrazione (CBP)*, principi di *governance* che forniscono a livello nazionale una guida per la valutazione delle politiche implementate a livello europeo e un *framework* per la cooperazione transnazionale.

Tutti gli interventi proposti dal Consiglio si basano di fatto sui principi generali di sussidiarietà, proporzionalità, solidarietà e rispetto per i differenti sistemi legali e per le diverse tradizioni degli Stati Membri.

Su tale base si è di seguito mossa la Commissione Europea che nel Settembre 2005 pubblicando l' "Agenda Comune per l'Integrazione: Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea" (COM(2005) 389) elabora la prima risposta all'invito formulato nel programma dell'Aja ad istituire un quadro europeo coerente per l'integrazione, nel tentativo di mettere in pratica a livello nazionale e sovranazionale le indicazioni presenti nel CBP.

Nel 2007, il Consiglio Europeo ha nuovamente enfatizzato la necessità di un rapido sviluppo di politiche comuni sull'immigrazione legale e sull'integrazione della popolazione migrante invitando gli Stati Membri e la Commissione a fornire tutti gli strumenti, anche quelli di natura finanziaria, necessari allo scopo.

Nel dicembre dello stesso anno il Consiglio Europeo ancora una volta mette in primo piano nell'agenda politica la necessità dello sviluppo di una politica comune che possa rispondere alle sfide e alle opportunità legate alla globalizzazione. Secondo il Consiglio, tali politiche devono riguardare tutti gli aspetti della migrazione e come ricorda anche il *Trattato di Lisbona*, ratificato nel dicembre 2007, proprio l'Unione deve detenere il ruolo di promozione di "una politica comune dell'immigrazione tesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani." (art. 63 bis)

Nonostante quindi la mancanza di una base legale comune europea, l'Unione si è dotata di un *framework* di indirizzo condiviso sin dalla riunione di Tampere. Nel tentativo di sviluppare le politiche di integrazione, anche a livello nazionale, e di creare misure di sintesi basate su principi comuni, l'Unione ha incoraggiato più volte il "dialogo" tra Stati Membri e lo scambio di buone pratiche.

Alcune delle issue che il fenomeno migratorio pone alle agende dei *policy maker* sono infatti legate alla progettazione ed all'implementazione di interventi e servizi a favore dell'integrazione.

La Commissione Europea nella Comunicazione del 2006 intitolata "*The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*" ha indicato cinque aree di intervento prioritarie, contemplando tra queste la ricezione e l'integrazione degli immigrati in Europa, al fine di assicurare una migliore e più trasparente politica di immigrazione e di integrazione della popolazione immigrata nella società Europea.

L'insistenza circa la necessità di un coordinamento sovranazionale è dettata dalla natura stessa del fenomeno migratorio in quanto una politica implementata in uno Stato Membro può generare un impatto indiretto su un altro Stato, in particolare tra Paesi che fanno parte dell'"area Schengen". Lo scambio di informazioni tra Stati Membri, come richiesto dall'UE, è finalizzata anche alla possibilità di studiare ed apprendere dagli errori commessi da altri Stati, elemento particolarmente importante per

quei Paesi che stanno fronteggiando solo di recente il fenomeno dell'immigrazione e le crescenti difficoltà legate all'integrazione.

La necessità di confronti sovranazionali e la creazione di un sistema di indicatori in grado di misurare l'efficacia e l'efficienza delle politiche messe in atto, come più volte richiamato dagli interventi della Commissione (ad esempio nel SEC(2008)), è dovuta alla constatazione di livelli ritenuti insufficienti di integrazione degli immigrati regolari nei territori degli stati membri. Da questa presa d'atto deriva l'orientamento a valutare quanto le politiche implementate supportino o meno l'integrazione della popolazione immigrata, quale condizione necessaria allo sviluppo economico, ad una maggiore coesione sociale ed alla determinazione di sentimenti di sicurezza e tranquillità sia tra la popolazione immigrata che in quella già residente sul territorio. L'integrazione, in particolare per le popolazioni provenienti da Paesi terzi, è infatti un difficile processo di mutuo adattamento tra popolazione ospite e popolazione immigrata.

Il livello di integrazione ritenuto insoddisfacente dalla Commissione (SEC (2008)), è dovuto anche alla scarsa conoscenza e visibilità del rilevante contributo che la popolazione immigrata offre nello sviluppo economico del Paese ospitante. La valutazione dell'integrazione nel mercato del lavoro, per esempio, rimane nell'analisi della Commissione, una delle maggiori sfide per gli stati membri a fronte della cronica mancanza di procedure di riconoscimento delle qualifiche ottenute nei paesi di origine, del perdurare delle discriminazioni sul posto di lavoro e della strutturale difficoltà da parte delle donne immigrate di entrare nel mondo del lavoro.

Gli altri passaggi chiave per le traiettorie di stabilizzazione e integrazione rimangono l'accesso ai servizi essenziali e alla protezione sociale (istruzione, assistenza sanitaria, ricerca di una casa, etc): tutte tappe contraddistinte da forti ostacoli all'accesso.

In linea quindi con le raccomandazioni e i principi enunciati in precedenza l'obiettivo generale dell'Unione, come indicato nel SEC (2008) è quindi il miglioramento complessivo delle dinamiche di integrazione degli immigrati.

Tale obiettivo necessita quindi lo sviluppo di un approccio più coerente alla tematica in esame rafforzando lo scambio di informazioni e buone pratiche e il coordinamento tra Paesi, migliorando il monitoraggio e la valutazione delle politiche di integrazione, attraverso specifici aiuti ed informazioni che garantiscano accessibilità e non discriminazione alla popolazione immigrata residente nei paesi membri.

A fronte di questo scenario, la raccolta di dati, il monitoraggio, la valutazione di programmi e politiche di integrazione rappresenta l'investimento imprescindibile per il presidio nel tempo dei trend evolutivi del fenomeno migratorio e dei livelli di realizzazione dell'integrazione (SEC(2008)).

Il medesimo documento afferma nello specifico che: «*programmi di integrazione dedicati ai nuovi arrivati, adattamento dei servizi pubblici alle particolarità dei migranti, lotta alla discriminazione, promozione della gestione della diversità sul luogo di lavoro, sensibilizzazione degli attori interessati sono tutti obblighi che competono alla società ospite. [...]. Anche lo sviluppo di indicatori e la valutazione regolare sono presupposti indispensabili per migliorare la situazione*».

4.3 La prospettiva europea: il contributo del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è la prima istituzione sovranazionale Europea che si è occupata della definizione di indicatori di integrazione della popolazione immigrata e che ha affrontato in modo continuativo una riflessione su questa tematica, attraverso il Comitato Europeo sulle Migrazioni (CDMG) e il Comitato di Esperti sull'Integrazione e le Relazioni Comunitarie (MG-IN)¹.

I lavori dei due Comitati hanno portato a proporre una definizione del concetto europeo di integrazione, ad individuare le dimensioni di analisi dell'integrazione, alcune tipologie di indicatori ed a affrontare le problematiche connesse alle misure da utilizzare.

L'attività del Consiglio sui temi delle politiche di immigrazione e sugli interventi di integrazione delle popolazioni immigrate negli stati membri segna e orienta in modo decisivo i primi passi della riflessione europea su queste tematiche. L'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel maggio del 1999 e la riunione straordinaria che il Consiglio d'Europa ha tenuto a Tampere cinque mesi più tardi sono state, come abbiamo detto, le tappe fondamentali del percorso di riconoscimento della popolazione straniera quale componente strutturale della popolazione europea: è a partire da questi eventi che l'Unione Europea inizia a definire una politica più matura nei confronti del fenomeno migratorio. Nelle conclusioni adottate a Tampere in particolare, il Consiglio d'Europa non ha soltanto riaffermato la sua determinazione a mettere pienamente a frutto le opportunità offerte dalle nuove disposizioni del trattato in questo ambito, ma ha ugualmente formulato orientamenti precisi rispetto alle politiche da attuare in vista di una politica comune in materia di asilo e di migrazioni, ovvero in sintesi:

- un partenariato con i paesi di origine;
- un regime di asilo comune europeo;
- un trattamento equo per i cittadini di paesi terzi;
- una gestione comune dei flussi migratori.

Nel novembre del 2000, la Commissione ha pubblicato un'importante comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio per le politiche migratorie, esponendo le linee operative degli orientamenti politici adottati a Tampere. Nel documento vengono introdotti alcuni concetti-chiave importanti ai fini dell'inquadramento delle politiche migratorie di integrazione: quello di migrazione e quello di cittadinanza

¹ Conseil de l'Europe (1995), *Les mesures et indicateurs d'intégration*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe. Conseil de l'Europe (2000), *Diversité et cohésion: des nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg. Conseil de l'Europe (2003), "Proposition d'indicateurs pour mesurer l'intégration des immigrés et des minorités pour tendre vers une égalité des droits et des chances de tous les résidents", Travail présenté au Conseil de l'Europe par Michel Villan, Président du comité d'experts sur l'intégration et les relations intercommunautaires (MG-IN), Strasbourg.

civile. Nell'attuazione delle politiche di partenariato con i paesi d'origine si sottolinea l'importanza di considerare la nozione di migrazione come una forma di mobilità che incoraggi gli immigrati a mantenere e rafforzare i legami con il paese di origine. Ne deriva l'importanza di garantire misure legislative che non ostacolino i legami dei cittadini emigrati con i loro paesi di origine, assicurandosi ad esempio che possano recarvisi periodicamente senza perdere il loro statuto di regolarità nel paese di accoglienza e circolare o rientrare in funzione dell'evoluzione della situazione nel loro paese di origine o in altri paesi del mondo (Commission Européenne, 2000). La popolazione immigrata oggetto di questi interventi viene ripartita in tre grandi gruppi cui la politica migratoria europea è tenuta a rispondere in modo diversificato ma integrato, attribuendo importanza alle differenti ripercussioni sia sul paese di origine che sul paese di accoglienza:

- *immigrazione per ragioni umanitarie (rifugiati, richiedenti asilo, ecc.);*
- *immigrazione familiare (ricongiungimenti familiari);*
- *immigrazione economica (permessi per lavoro).*

Per assicurare equità di trattamento per i cittadini di paesi terzi, uno degli orientamenti politici enunciati a Tampere introduce il concetto di cittadinanza civile, che prevede per gli immigrati l'acquisizione graduale di una serie di obblighi e di diritti chiave che aumentano proporzionalmente in corrispondenza all'anzianità di permanenza sul territorio. L'obiettivo è infine quello di arrivare a garantire un trattamento pari a quello dei cittadini dello Stato dove sono residenti, senza che il cittadino straniero debba necessariamente acquisirne la cittadinanza. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea proclamata alla fine del 2001, pur non avendo nessuna valenza giuridica, diventa lo strumento di riferimento per la promozione della nozione di cittadinanza civile per i cittadini di paesi terzi, in particolare per quel che riguarda alcuni diritti sociali quali la protezione contro le forme di licenziamento abusivo e l'applicazione delle legislazioni nazionali e comunitarie relative alle condizioni di lavoro (Commission Européenne 2000).

In parallelo alla definizione del quadro concettuale e degli indirizzi relativi allo sviluppo sistematico e condiviso di un governo europeo del fenomeno migratorio, il Consiglio d'Europa ha promosso una accurata riflessione teorico-metodologica sui dispositivi di monitoraggio e di misura dell'integrazione già a partire dalla metà degli anni Novanta del Novecento, riflessione che è ancora in corso con nuove accezioni e aggiornamenti coerenti con l'evoluzione e la maturazione del fenomeno migratorio che interessa l'Europa.

In documenti fondamentali che permettono di fotografare in termini sintetici i passaggi della riflessione e delle attività promosse dal Consiglio su questi temi sono:

- Conseil de l'Europe (1995), *Les mesures et indicateurs d'intégration*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe ;
- Conseil de l'Europe (2000), *Diversité et cohésion: des nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg ;
- Conseil de l'Europe (2003), "Proposition d'indicateurs pour mesurer l'intégration

des immigrés et des minorités pour tendre vers une égalité des droits et des chances de tous les residents”, Travail présenté au Conseil de l’Europe par Michel Villan, Président du comité d’experts sur l’intégration et les relations intercommunautaires (MG-IN), Strasbourg ;

- Conseil de l’Europe, CDMG (2004), La necessite de definir des indicateurs d’intégration, Editions du Conseil de l’Europe, Strasbourg ;
- Conseil de l’Europe, CDMG (2004), *Indicateurs d’integration. Manuel de l’utilisateur*, Strasbourg.

È in particolare nei documenti del 2004 che il CDMG del Consiglio d’Europa formalizza la definizione di indicatori di integrazione e propone un set di procedure di elaborazione di panieri di indicatori al fine di promuovere lo sviluppo di sistemi di monitoraggio basati su una metodologia condivisa. È qui da sottolineare la centralità del concetto di coesione sociale nella definizione di “buona integrazione”: “non può darsi buona integrazione senza coesione sociale e non può darsi buona coesione sociale senza una buona integrazione degli immigrati”.

La coesione sociale è presentata quale combinazione di tutti gli elementi e i processi che rendono le società capaci di garantire benessere durevole a tutti i loro membri, oltre ad un eguale accesso alle risorse disponibili, il rispetto della dignità nella diversità, l’autonomia individuale e collettiva e la partecipazione responsabile.

In questo quadro, gli indicatori di integrazione sono finalizzati a valutare tre aspetti distintivi dei processi di integrazione, ovvero:

1. valutare le attività dello Stato e delle istituzioni sociali, le loro pratiche e le loro risorse, le loro regole e i loro standard;
2. valutare le condizioni e le relazioni degli individui nel confronto con la società, il grado di uguaglianza formale e di non discriminazione, di dignità e di riconoscimento, di indipendenza e di sviluppo personale, di partecipazione e di cooperazione;
3. valutare la fiducia, i valori, i sentimenti, la percezione di integrazione e di benessere e i legami sociali.

Il monitoraggio quindi in questa prospettiva è finalizzato a misurare il ruolo effettivo dello Stato e del quadro giuridico ed istituzionale nella promozione dell’integrazione, assegnando tre gruppi distinti di funzioni chiave dello Stato: la funzione di garanzia dei diritti, dell’assolvimento della funzione regolatrice e di offerta di rimedi, la funzione di facilitazione.

Gli indicatori vengono quindi distinti in tre macroinsiemi principali:

- i diritti fondamentali;
- la lotta contro la discriminazione e la xenofobia;
- la promozione della partecipazione.

Gli indicatori servono in particolare a valutare la riuscita relativa delle misure destinate a promuovere l’integrazione all’interno di otto dimensioni chiave specifiche e valutando per ciascuna dimensione gli aspetti specifici dei risultati ottenuti dallo Stato e dagli attori sociali, il livello di integrazione, gli elementi soggettivi e simbolici di essa.

Le otto dimensioni individuate dal CDMG sono: occupazione, reddito, alloggio, salute, alimentazione, educazione, informazione e cultura.

Per ciascuna delle dimensioni e delle sottodimensioni elencate, il Consiglio d'Europa identifica in aggiunta una serie di indicatori teorici, la cui definizione operativa è lasciata all'implementazione specifica dei panieri dei singoli stati, sulla base delle priorità previste dai piani di integrazione nazionali e delle disponibilità di materiale statistico o di elementi qualitativi a copertura delle dimensioni d'interesse.

Nel quadro del presente progetto, al fine di avere aggiornamenti e di acquisire documentazione ulteriore rispetto agli indirizzi e alle nuove prospettive di indagine in questo campo, si è realizzata un'intervista al Dr. Michelle Villan, membro storico del CDMG che ha seguito per intero lo sviluppo della riflessione del Consiglio d'Europa sul tema delle politiche di integrazione della popolazione immigrata in Europa, dei sistemi di monitoraggio e misurazione dell'integrazione e sulle problematiche connesse allo sviluppo di metodologie condivise all'interno degli stati membri.

Si è potuto in questo modo trovare conferma del fatto che il ruolo di indirizzo del Consiglio d'Europa sullo specifico del tema indicatori ha visto la sua evoluzione operativa nel percorso – che verrà di seguito presentato – delle Conferenze interministeriali e che l'attenzione del CDMG è stata dedicata, negli ultimi anni, all'approfondimento del tema della coesione sociale e dell'elaborazione, anche in questo caso, di metodologie condivise per la realizzazione di panieri di misura della coesione sociale.

Su quest'ultima il modello di valutazione "per livelli" proposto dal Consiglio d'Europa riserva alla popolazione immigrata una sezione specifica nelle linee guida dedicate ai gruppi vulnerabili (insieme quindi alle minoranze, ai bambini, agli anziani, ai disabili, alle donne). Il paniere di indicatori teorici di questa sezione viene presentata secondo una struttura a tre macrodimensioni cui vengono associate alcune dimensioni specifiche, come indicato nello schema che segue:

CONDIZIONI
a. Equità nel godimento dei diritti/Non discriminazione
b. Dignità/Riconoscimento
c. Sviluppo personale/Autonomia
d. Partecipazione/coinvolgimento
COMPONENTI ESSENZIALI DELLA VITA - AZIONI*
a. Azione legislativa
b. Azioni di regolazione
c. Azioni di assistenza
d. Azioni di facilitazione e promozione

* Le azioni sono disaggregate secondo 4 titolarità principali: Governo Centrale, Autorità Locali, Imprese/Mercato del lavoro, ONG.

Per ciascuna dimensione specifica vengono identificati in forma di quesito dei temi prioritari e a ciascun tema viene abbinato un indicatore sintetico teorico (anche in questo caso privo di definizione operativa).

L'intervista ha permesso di approfondire almeno due altri aspetti degni di nota al fine del presente rapporto.

Il primo è l'investimento del CDMG sulla tematica del co-sviluppo e l'approfondimento degli elementi che più da vicino sono ad esso correlati per una valutazione dell'integrazione della popolazione immigrata nei paesi riceventi.

Il secondo tema, oggetto di un percorso di riflessione che ha coinvolto tutti gli stati membri in sessioni e workshop i cui risultati verranno a breve presentati in un rapporto, riguarda uno dei tanti temi correlati alla complessa riflessione sulla coesione sociale, ovvero l'interazione tra immigrati e società ospiti a partire dall'analisi delle policy e degli interventi sviluppati dagli stati membri e finalizzati a favorire un'interazione positiva e non conflittuale tra comunità locali e immigrati.

La tematica del co-sviluppo si inserisce nello sforzo propositivo del Consiglio d'Europa di sviluppare un approccio integrato sulla tematica dell'inclusione socio-economica degli immigrati: in altri termini proporre un quadro interpretativo che tenga unite la riflessione sulle migrazioni economiche contemporanee con la tematica della coesione sociale e dello sviluppo economico. I contenuti di questa riflessione in forma articolata sono contenuti nella *Dichiarazione finale dell'Ottava Conferenza dei Ministri Responsabili per gli Affari Migratori*, del settembre 2008.

Il tema del co-sviluppo nell'economia della riflessione che accompagna l'elaborazione di un paniere di indicatori di monitoraggio dell'integrazione presenta alcuni elementi di interesse, perché obbliga a concentrare l'analisi su un punto di tensione che tiene unite contemporaneamente diverse dimensioni che sono strettamente correlate alla maturazione del profilo migratorio espresso dalle società europee, dai legami transnazionali che i flussi generano, dalla tensione costante tra investimento sociale e sviluppo economico quale nuova sfida per ripensare, non solo alla scala locale, le nuove politiche pubbliche e la funzione degli interventi a favore della coesione sociale, da un lato, e lo sviluppo del benessere e della sua diffusione universale, dall'altro. Se si guarda infatti a quanto contenuto nella *Raccomandazione relativa al co-sviluppo e agli immigrati che operano per lo sviluppo dei loro paesi d'origine* elaborata dal CDMG è possibile in forma sintetica raccogliere alcuni elementi di stimolo per la ricerca di nuove dimensioni e sottodimensioni da contemplare per gli sviluppi futuri della azioni di monitoraggio dell'integrazione. Vista la natura delle azioni di co-sviluppo, l'elaborazione di indicatori analitici in grado di monitorare questa dimensione permettono:

- di misurare il grado di formalizzazione e strutturazione dell'esperienza associativa dei migranti nei paesi d'accoglienza;
- misurare la capacità di investimento e il potere di mobilitazione di risorse di capitale umano ed economico;
- misurare lo sviluppo di competenze tecniche e gestionali necessarie per la realizzazione di progettualità complesse sia dal punto di vista dei processi che del coordinamento delle relazioni;

- valutare il processo di costruzione di processi e di attori di sviluppo;
- misurare il livello di scambio e collaborazione tra i soggetti migranti e gli attori istituzionali delle società d'accoglienza;
- valutare il grado di integrazione degli immigrati all'interno delle società ospiti, (condizione necessaria perché possano farsi promotori di iniziative di co-sviluppo).

Il secondo tema, quello relativo all'interazione tra immigrati e società ospite sposta piuttosto l'asse del dibattito sull'integrazione oltre la dimensione dell'inclusione nella sua accezione di godimento della cittadinanza sociale, portando al centro dell'analisi le sfide e i dilemmi posti dalla diversità, dal pluralismo dei valori nelle società multiculturali. Nel dibattito ancora aperto e attraverso l'analisi delle soluzioni e delle esperienze attivate nei diversi contesti europei il CDMG sta mappando i confini delle nuove sfide, sfide che interessano anche l'elaborazione di un sistema di monitoraggio che sappia contemplare in modo metodologicamente efficace e corretto anche queste nuove dimensioni che riguardano non solo la sfera soggettiva degli individui, ma che possono influenzare, per esempio, la relazione con i servizi (si pensi alla sfera dell'educazione/istruzione e ancor più a quello sanitario).

4.4 La prospettiva europea: il percorso delle Conferenze interministeriali

In pieno accordo con i *Common Basic Principles* per le politiche di integrazione degli immigrati che vedono nello sviluppo di obiettivi chiari, nell'elaborazione di meccanismi di indicatori di valutazione per l'armonizzazione e l'aggiustamento delle politiche, nel monitoraggio di progressi nell'integrazione e lo scambio delle informazioni, la *Conferenza interministeriale di Vichy* del 3 e 4 novembre 2008 ha accolto la proposta tedesca di organizzare una conferenza sull'identificazione di indicatori per la valutazione delle politiche di integrazione. In quella sede si è inoltre ribadita la necessità di sviluppare strumenti e dispositivi che favoriscano il dialogo e lo scambio di buone pratiche sia a livello Europeo che tra Paesi Membri affermando che la valutazione delle politiche di integrazione devono essere una priorità nell'agenda politica europea. La Conferenza ha anche riconosciuto il ruolo delle associazioni, in particolare quelle di immigrati, quali agenti sociali fondamentali ai fini della promozione del processo di integrazione.

Durante la conferenza è stata inoltre evidenziata l'importanza (andata progressivamente delineandosi in tutti i paesi membri dell'unione e con declinazioni e caratteristiche peculiari per i diversi contesti) dei livelli sub-nazionali nella promozione e nella gestione delle politiche e degli interventi a favore dell'integrazione: le autorità locali hanno infatti la possibilità di implementare differenti tipologie di intervento, traducendo in modo differenziato gli indirizzi legislativi nazionali. La Conferenza Ministeriale di Vichy nello specifico afferma che le politiche di integrazione devono provvedere a un migliore legame tra il livello istituzionale preposto al dise-

gno e alla valutazione delle politiche e le autorità locali chiamate alla declinazione degli interventi e alla traduzione concreta degli indirizzi nazionali.

Nella dichiarazione finale della conferenza si sottolineava tra le priorità l'importanza della valutazione del successo delle politiche di integrazione: "Evaluation of integration policies must be a priority at European level. It must be the subject of regular exchanges on both method and results and lead to the indentifications of indicators".

La Conferenza interministeriale tenutasi a Berlino nel giugno del 2009 ha affrontato più nello specifico questo mandato attraverso una prima presentazione dei sistemi di monitoraggio e valutazione dell'integrazione e delle politiche di integrazione sviluppate da alcuni stati membri. La Conferenza è stata infatti l'occasione per la presentazione dei risultati della prima *survey* sui sistemi di monitoraggio attivi nei paesi europei, annunciata nella Conferenza di Vichy e realizzata sotto la supervisione del Dipartimento per le migrazioni, i rifugiati e l'integrazione del Governo Federale Tedesco.

L'acquisizione preliminare di informazioni base nel campo degli indicatori e dei sistemi di monitoraggio delle politiche di integrazione costituisce una prima premessa per rendere le Conferenze (e i *submeeting* e *workshop* di preparazione intermedia promossi dagli stati membri e dal coordinamento dei *contact point* per l'integrazione nazionali) una sorta di forum permanente per lo scambio di esempi di buone prassi e di esperienze relative ai sistemi di indicatori.

Dalla *survey*, cui hanno risposto 20 dei 28 paesi europei contattati, risulta che un sistema di monitoraggio delle politiche di integrazione sia già presente in sette paesi e che in altri cinque paesi sia in corso di elaborazione. La Svezia è invece nella fase di completa revisione del proprio set di indicatori.

Le diversificate tipologie di indicatori censite dalla *survey* possono essere così raggruppate:

- indicatori di processo (indicatori di input ed output);
- indicatori di risultato (indicatori di out come e di impatto);
- [P.e. Corsi di lingua per stranieri: Dimensioni da monitorare
 - o budget a disposizione (indicatore di input);
 - o numero dei partecipanti ai corsi (indicatore di output);
 - o quota dei promossi all'esame finale (indicatore di out come);
 - o quota degli occupati grazie al miglioramento degli skill linguistici (indicatore di impatto)].

Gli indicatori possono inoltre essere raggruppati nelle seguenti categorie:

- indicatori soggettivi/qualitativi (per lo più prodotti tramite l'impiego di statistiche ufficiali);
- indicatori oggettivi/quantitativi(per lo più prodotti tramite l'impiego di survey ad hoc).

Nel caso della Francia (come della Finlandia) c'è un maggiore investimento, ad oggi, nel monitoraggio dell'offerta di servizi attraverso indicatori di processo, sebbene sia in corso in entrambi i paesi un percorso di elaborazione di un set di indicatori di risultato che dovrebbero essere presentati nella prima metà del 2010.

Il Belgio non ha ancora un sistema di monitoraggio dell'integrazione anche se conduce regolarmente una survey sui livelli di intolleranza espressi dalla società belga nei confronti delle popolazioni immigrate. La Danimarca, l'Estonia e l'Olanda utilizzano un paniere misto di indicatori sia qualitativi/soggettivi sia quantitativi/oggettivi, mentre i restanti paesi hanno sviluppato un sistema di monitoraggio esclusivamente basato su indicatori oggettivi.

Relativamente alle dimensioni coperte dal monitoraggio la survey ha rilevato che tutti i sistemi di monitoraggio contemplano l'area dell'educazione scolastica e del lavoro.

In 12 paesi dei 14 con un sistema di monitoraggio attivo (o almeno definito) viene analizzata la dimensione relativa alle naturalizzazioni e in 10 l'apprendimento della lingua del paese ricevente. Due terzi dei paesi inoltre rilevano dati sul razzismo e la discriminazione. Le altre aree maggiormente presidiate dalle attività di monitoring sono la formazione professionale, le condizioni abitative e il reddito. Per una presentazione esaustiva dell'insieme dei risultati e delle dimensioni indagate si veda lo schema che segue:

DIMENSIONI	Numero dei paesi che contemplano la dimensione nel loro sistema di <i>monitoring</i>
Educazione Scolastica	14
Mercato del lavoro	14
Cittadinanza (naturalizzazioni)	12
Razzismo e discriminazione	10
Lingua	9
Condizioni abitative	8
Formazione Professionale	8
Reddito/Previdenza sociale	8
Famiglia, matrimoni e figli	7
Sistema legale e giustizia	6
Salute	5
Welfare e politiche sociali	3
Interazione sociale	2
Valori	2
Identificazione	2
Governance	2
Incentivi economici	0
Partecipazione politica e meccanismi rappresentativi	3
Cultura e media	2
Interculturalità nell'accesso ai servizi	2
Inclusione dei nuovi arrivati	1
Crimine e violenza	1

Sulla base dei risultati sintetici ed elementari ottenuti dalla *survey* e in preparazione alla conferenza di confronto dei singoli sistemi di monitoring dell'integrazione, Francia, Svezia, Spagna, Germania e Repubblica Ceca hanno inoltre elaborato un primo documento di enunciazione di principio che costituisce la *roadmap* di riferimento per il processo di identificazione del nucleo base di indicatori quale punto di partenza condiviso del processo di valutazione dei risultati delle politiche di integrazione tra gli stati membri.

In questa direzione la definizione di standard comuni e di indicazioni di procedura hanno costituito una traccia d'orientamento per il confronto tra gli stati nella consapevolezza che sistemi di monitoraggio basati su indicatori finalizzati alla misurazione dell'integrazione e delle politiche a favore dell'integrazione rappresentino innanzitutto il tentativo di strutturare una discussione finalmente *evidence-based* sull'integrazione.

Si riportano qui di seguito le indicazioni elaborate dal tavolo multilaterale:

1. i dispositivi di monitoraggio e valutazione sono rappresentati da tutti quegli strumenti formulati dagli stati membri nella direzione di valutare i risultati delle politiche di integrazione sviluppati e di monitorare l'evoluzione dell'integrazione nei loro territori. Questi dispositivi devono basarsi su obiettivi e direttive stabilite a livello nazionale per le politiche di integrazione;
2. i dispositivi di monitoraggio e di valutazione rappresentano il fondamento delle attività di programmazione e di *decision making* relativo alle politiche di integrazione. I loro risultati rappresentano un consolidato oggettivo per lo sviluppo di prese di decisione consapevoli e supportate da informazioni valide;
3. è auspicabile un ampio consenso politico sia sulle attività di monitoraggio sia sul *set* di indicatori da usare. Questo infatti porta a garantire un utilizzo stabile dello strumento e l'ottenimento di *time-series* omogenee per la raccolta di dati;
4. i dispositivi di monitoraggio e valutazione possono basarsi su indicatori di *out come* e/o indicatori di *policy*, così come su *survey* finalizzate a valutare le percezioni e le attitudini sia delle società d'accoglienza nei confronti dei migranti sia degli immigrati nell'interazione con le comunità locali. Una delle possibili strade per monitorare il progresso dell'integrazione è formulabile in termini di allineamento dei risultati ottenuti dalle popolazioni immigrati con quella dell'intera popolazione presente in un contesto, l'integrazione è quindi la "sincronizzazione" dei risultati ottenuti (da popolazione straniera e autoctona) con gli indicatori utilizzati;
5. è necessario identificare per ciascuna area di *policy* rilevante un *set* minimo di indicatori condiviso in tutti gli stati membri per procedere ad un percorso di monitoraggio comune;
6. il processo di definizione di standard comuni e di sistemi condivisi deve essere basato su uno scambio di punti di vista tra gli stati membri a partire dalle singole esperienze di monitoraggio nel quadro delle attività dei *National Contact Points on Integration* e coinvolgendo ricercatori ed esperti, valorizzando i risultati di ricerca e le esperienze e le buone pratiche espresse nei diversi paesi;
7. dal momento che in numerosi paesi europei sono disponibili dati statistici aggregati sulla popolazione straniera e immigrata (nata in un paese estero) è importante includere in essi i dati relativi ai figli degli immigrati dal momento che i proces-

si di integrazione proseguono anche nelle seconde generazioni. I dati statistici che in modo affidabile riflettono i risultati delle iniziative di *policy* e di integrazione degli immigrati serve come base per l'identificazione di ulteriori indicatori;

8. le variabili anagrafiche e di genere sono fondamentali per la contestualizzazione del fenomeno, così come dirimente è l'analisi dei dati sullo status sociale per la comprensione dei processi di integrazione e di mobilità sociale verticale;
9. indicatori condivisi possono aggiungere valore alle attività di monitoraggio sia a livello europeo sia dei singoli stati membri. Gli indicatori devono essere comprensibili e, come detto, calcolabili sulla base di dati ricavabili da statistiche ufficiali o *survey*;
10. per l'interpretazione dei risultati delle attività di monitoraggio anche a livello Europeo si dovranno tenere in considerazione i rilievi analitici relativi al contesto storico, sociale e alle caratteristiche specifiche dei flussi migratori che interessano i singoli paesi.

Tra i criteri comuni discussi alla conferenza che vanno a costituire gli standard operativi minimi per l'implementazione di panieri con caratteristiche omogenee, sono stati identificati (anche sulla base dei rilievi valutativi delle esperienze di implementazione sviluppate in alcuni paesi e sui punti di debolezza e le criticità incontrate nell'implementazione concreta dei sistemi di monitoraggio) le seguenti aree di *policy* prioritarie: occupazione, educazione, lingua, cittadinanza, partecipazione, valori condivisi.

Sulla base della medesima riflessione si indica la necessità che gli indicatori dei panieri dei sistemi di *monitoring*, siano: limitati nel numero, di risultato (di *outcome* e di impatto), comparabili, essenziali, comunicabili, basati su dati disponibili, basati su iniziative esistenti, interpretati sulla base di un'analisi di contesto.

Nel corso della conferenza di chiusura della presidenza svedese "*Integration of New Arrivals – Incentives and Work in Focus*" in Malmö, è stato presentato un documento avanzato di sintesi della riflessione su indicatori e sistemi di monitoraggio degli *outcome* delle politiche di integrazione quale esito di processo di riflessione comune sostenuto dalla Commissione Europea e condotto dal *network* dei *National Contact Point* che integra la piattaforma di indirizzo precedente e che formalizza in modo più articolato alcuni principi base che rappresentano l'intendimento comune nel processo di elaborazione dei panieri nazionali. In sintesi, il documento ribadisce la necessità che prioritariamente gli indicatori siano costruiti con dati quantitativi accessibili da fonti ufficiali e che possano essere secondariamente integrati con dati qualitativi ricavati da studi di percezione. Viene data priorità di indirizzo in particolare a quelle fonti che sono già state armonizzate per numerosi stati membri e che consentono omogeneità di monitoraggio e comparabilità dei risultati. Inoltre, dove possibile, i dati devono garantire disaggregazione per genere e struttura anagrafica e le informazioni relative all'intera popolazione costituiscono un punto di riferimento per lo studio dei risultati ottenuti nel raffronto con la popolazione immigrata. Quest'ultima deve poter contemplare, ove concesso dai sistemi di rilevazione, sia i nati all'estero (ovvero persone nate in un paese dell'Unione Europea o di Paesi Terzi e che possono essere cittadini del paese di immigrazione, di un altro stato membro, di un paese terzo) sia i cittadini di paesi terzi (ovvero persone nate nel paese di immigrazione ma non titolari di cittadinanza, nati in un altro paese europeo, nati in un paese terzo).

Da ultimo quando i dati lo consentano è possibile riferire gli indicatori al sottogruppo dei nati da genitori stranieri (popolazione ulteriormente disaggregabile in "seconde generazioni", ovvero i nati da entrambi i genitori stranieri, e soggetti con *mixed background*).

Le aree di *policy* prioritarie per il monitoraggio sono quelle relative al lavoro, all'educazione, all'inclusione sociale ed alla cittadinanza attiva (tab. 4.1). Queste dimensioni rappresentano il core del paniere per il monitoraggio comparato (possono essere complementari ad indicatori nazionali più articolati) e devono essere basati su fonti esistenti ed accessibili per la maggior parte degli stati, di numero limitato, comparabili nel tempo, produttivi ed efficaci dal punto di vista dei costi di rilevazione, di facile comprensione e comunicazione, concentrati sui risultati.

Al fine di aumentare la comparabilità dei risultati è altrettanto necessario che si adottino definizioni operative comuni per i singoli indicatori e che le informazioni ottenute dalle fonti di statistica ufficiale possano essere analizzati per genere e struttura anagrafica e contengano informazioni di tipo socio-economico. Questo indirizzo è di particolare importanza se si traduce, come è stato più volte ribadito in occasione del dibattito che ha accompagnato la presentazione del documento, in un impegno a rafforzare le rilevazioni di popolazione esistenti garantendo rappresentatività statistica alla sottopopolazione straniera e integrando dimensioni di rilevazione non ancora contemplate.

Tab. 4.1 - Indicatori essenziali per aree di *policy*

Aree di <i>policy</i>	Indicatori essenziali
Lavoro	Tasso di occupazione Tasso di disoccupazione Tasso di attività
Educazione	Acquisizione dei livelli di formazione (percentuale di popolazione per diversi livelli di educazione) Percentuale di 30-34 enni con titoli universitari Percentuale di abbandoni (sistema scolastico e della formazione)
Inclusione sociale	Mediana del salario netto Percentuale di popolazione a rischio di povertà Percentuale di popolazione che si percepisce in buono o cattivo stato di salute Ratio tra titolari di proprietà e non proprietari tra la popolazione straniera e popolazione totale
Cittadinanza attiva	Percentuale di immigrati che hanno acquisito la cittadinanza Percentuale di immigrati di titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo Percentuale di immigrati tra i rappresentanti eletti

L'identificazione delle aree prioritarie e dei principali indicatori secondo gli indirizzi fino ad ora maturati vedrà la sua prosecuzione nel semestre di presidenza spagnolo e un appuntamento di verifica dello stato di implementazione dei panieri nazionali e del percorso unitario di definizione del comune sistema di monitoraggio che si terrà a Saragoza nell'aprile del 2010.

4.5 L'esperienza italiana: utilizzo di indicatori sociali per il *monitoring* dell'integrazione della popolazione immigrata

Seguendo il percorso di riflessione metodologica di livello europeo si è compreso quanto misurare in modo omogeneo e condiviso il grado di integrazione socio-lavorativa e culturale dei cittadini stranieri e gli effetti delle politiche di integrazione in contesti territoriali definiti sia impresa al tempo stesso ambiziosa e problematica, nella misura in cui si deve affrontare un fenomeno sociale complesso (l'integrazione, appunto) che toccando trasversalmente aspetti e sfere molteplici e internamente diversificate per aree e livelli, può assumere connotati e significati diversi². Tuttavia l'impegno teorico ed empirico ad elaborare un sistema di indicatori che consenta di misurare almeno quegli aspetti salienti del processo di integrazione degli immigrati che si possono dedurre, a partire dalle banche dati disponibili, permette non soltanto di monitorare le trasformazioni delle caratteristiche dell'integrazione degli immigrati nel tempo, ma anche, indirettamente, di valutare l'impatto delle politiche settoriali di intervento o di proporre eventualmente di più adeguate (Mauri, Gregori, e al, 2005).

Nel corso dell'ultimo ventennio numerose sono state le esperienze di costruzione di sistemi di monitoraggio del fenomeno migratorio a livello italiano che hanno sviluppato nel tempo una riflessione metodologica e interpretativa intorno al tema dell'integrazione degli immigrati nelle società di arrivo.

Le principali esperienze per comodità e a rischio di qualche semplificazione possono essere raggruppate in tre diverse tipologie di indagini: da un lato, le ricerche a carattere locale e nazionale che si basano, come nel caso del presente progetto e del paniere proposto nel capitolo successivo, su fonti di dati amministrativi e della

² Un'interessante mappa orientativa sintetica delle dimensioni analitiche da prendere in considerazione per la rilettura delle strategie di integrazione, i *trend* di convergenza/divergenza dei modelli di integrazione all'interno dei diversi sistemi politici, e l'interpretazione di carotaggi empirici volti a misurare l'integrazione della popolazione immigrata in contesti territoriali specifici è stata proposta recentemente da Zincone (2009) con la seguente articolazione: a) per Obiettivi (1. Impatto positivo; 2. Integrità e benessere; 3. Basso conflitto), b) per Aree (1. Pubblica e civile; 2. Culturale e religiosa; 3. Sociale ed economica) e c) per Livelli (1. Diritti e politiche; 2. Opportunità e condizioni reali; 3. Percezioni e identità). In generale, sugli aspetti che riguardano il livello di complessità che caratterizza le società multiculturali e le dimensioni che ne caratterizzano le dinamiche evolutive, si veda Cesareo (2002) e Mauri, Grandi (2007).

statistica ufficiale già esistenti, dall'altro esperienze a carattere locale e nazionale che prevedono specifiche rilevazioni *ad hoc* sulla popolazione straniera nell'area, quali quelle per lo più promosse da Osservatori sull'immigrazione (solitamente provinciali o regionali), da ultimo, esperienze di carattere nazionale inserite in sperimentazioni di sistemi omogenei di monitoraggio transnazionale nel quadro di progetti di livello europeo.

Tutti gli approcci citati sono comunque fonte di informazione parziale: se nel primo caso, infatti, ci si scontra con il problema della scarsità di dati raccolti dalle fonti ufficiali sul tema immigrazione o con la mancata accessibilità o utilizzo di alcune fonti con finalità informativa sul fenomeno migratorio, nel secondo caso la non omogeneità delle ricerche in termini di metodologia di raccolta ed analisi dei dati non consente una comparazione tra i diversi territori, nel terzo caso, oltre a valere le limitazioni già elencate, si aggiungono le problematiche proprie del non concluso processo di comunitarizzazione delle politiche e quindi dell'assenza di un perimetro di definizioni condiviso sugli oggetti di indagine che permetta un livello di uniformità delle rilevazioni e comparabilità dei risultati (Viganò, 2008), superabile parzialmente grazie all'identificazione di indicatori essenziali come evidenziato del processo di livello europeo presentato nel paragrafo precedente.

Senza pretesa di esaustività, per sommi capi, si elencano qui di seguito alcune delle esperienze appartenenti alle tre tipologie sopra elencate che hanno accompagnato negli ultimi venti anni il dibattito italiano sull'integrazione delle popolazioni immigrate e sui criteri per la sua misurazione.

Le prime esperienze di monitoraggio della realtà immigrata finalizzate ad una descrizione dell'integrazione sociale datano in Italia fin dai primi anni Novanta del Novecento con le proposte di ricostruzione del fenomeno basate sui risultati della prima ricerca coordinata sulla presenza straniera in Italia realizzata negli anni Ottanta. Anche nella seconda indagine coordinata realizzata a dieci anni di distanza, tra gli obiettivi conoscitivi specifici si contava l'interesse alla ricostruzione di alcuni aspetti attinenti alla descrizione delle dinamiche di integrazione, quali la situazione lavorativa e la condizione abitativa delle popolazioni immigrate.

All'inizio di quel decennio il seminario europeo "Measuring Migrants Integration", tenutosi a Roma, aveva consentito che anche in Italia si inaugurasse un confronto strutturato con esperti e istituzioni di altri paesi europei intorno ai concetti, alle dimensioni e agli indicatori di integrazione, nonché sulle fonti e i dispositivi informativi disponibili per la descrizione e la misurazione del fenomeno migratorio e delle dinamiche di integrazione. A questo tema specifico, nel 1995 anche la Società Italiana di Statistica dedica all'interno del suo Convegno nazionale una sessione specifica con un approfondimento sull'integrazione socio-economica (Blangiardo, Strozza, Terzera, 2005).

È sempre all'inizio degli anni novanta che, a ridosso del primo intervento organico in materia di immigrazione (L. 39/90), la Caritas di Roma su iniziativa del suo presidente Mons. Luigi di Liegro promuove, in collaborazione con enti e istituzioni

del territorio, l'elaborazione di un rapporto complessivo sull'andamento dell'immigrazione in Italia.

Il Dossier Statistico Immigrazione di Caritas è oggi tra i sistemi di monitoraggio della presenza immigrata più longevi del contesto italiano e rappresenta una delle fonti principali cui attingere per la ricostruzione di un quadro dettagliato dell'immigrazione in Italia. Basato in origine prevalentemente su dati raccolti dal Ministero dell'Interno il Dossier è andato progressivamente arricchendosi di focus di approfondimento e nuove dimensioni interpretative attraverso l'utilizzo di fonti informative eterogenee.

Su richiesta del CNEL tra il 2001 e il 2003, l'*équipe* del Dossier Caritas ha impostato un sistema di indicatori statistici finalizzato a misurare "la diversa capacità che hanno le singole regioni e province italiane nell'inserire gli immigrati nel proprio tessuto sociale ed economico" analizzando le caratteristiche della presenza straniera a livello regionale e provinciale, con un'attenzione centrale riservata al monitoraggio della condizione lavorativa (CNEL 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, AA.VV., 2008).

Nella ricerca del Cnel si procede con la selezione, a partire da un insieme di fonti statistiche disponibili, delle caratteristiche ritenute maggiormente utili alla descrizione del fenomeno e le si gradua. In altri termini ciascuna caratteristica viene contrassegnata da un punteggio che consente di operare un passaggio dalla descrizione dei risultati rivelati dai dati ad "una proposta di classificazione e di misurazione, che assegna ponderazioni soggettive alle diverse dimensioni statistiche: tassi, percentuali, proporzioni, incrementi di valore. E poiché il livello di integrazione non può essere descritto direttamente, lo si fa mediante la selezione di alcune sue componenti, rivelate appunto da quegli indicatori statistici che con un certo grado di approssimazione ne esprimono la significatività" (AA.VV., 2008). La possibilità che un segmento di dati sia riferibile ad aree territoriali specifiche, permette, sulla base dei risultati ottenuti, di procedere ad interpretazioni di raffronto tra territori con l'obiettivo di cogliere le diverse connotazioni del fenomeno migratorio e i potenziali di inserimento espresso dai diversi contesti territoriali.

È utile chiarire che nella metodologia seguita dal CNEL vengono selezionati solo gli indicatori ritenuti funzionali ad essere accorpati in indici per giungere a definire una variabile sociale quale appunto il livello di integrazione degli immigrati in un tempo e luogo definiti. Gli indicatori sono raggruppati per omogeneità di contenuto e divisi in tre indici: l'indice di polarizzazione, di stabilità sociale e di inserimento lavorativo (tab. 4.2). I tre indici a loro volta sono riuniti in un indice sintetico che ne somma i risultati: l'indice complessivo di integrazione. A ciascun territorio viene quindi assegnato un punteggio da 1 a 100 a seconda del valore statistico che ciascun territorio ottiene, per ciascun indicatore, nella graduatoria dell'insieme delle aree territoriali considerate. I risultati possono essere poi interpretati analizzando separatamente ciascun indice, guardando ai livelli regionali e provinciali o partendo dai risultati dell'indice complessivo.

Tab. 4.2 - Indicatori ed indici di integrazione previsti dal Rapporto CNEL/Caritas Migrantes

1. Indice di polarizzazione
1.1. Indice di presenza (% soggiornanti su totale nazionale)
1.2. Indicatore di incidenza (% soggiornanti su popolazione residente complessiva)
1.3. Indicatore di incremento (variazione % dei soggiornanti tra il 1994 e l'anno dell'ultima rilevazione)
1.4. Indicatore di permanenza (% minori stranieri residenti sul totale degli stranieri residenti)
1.5. Indicatore di soggiorno stabile (% soggiornanti per motivi di inserimento stabile sul tot. Soggiornanti)
1.6. Indicatore di densità (numero medio di soggiornanti stranieri per kmq)
1.7. Indicatore di ricettività migratoria interna (% saldo migratorio interno positivo dei residenti stranieri)
2. Indice di stabilità sociale
2.1. Indicatore di inserimento femminile nel lavoro (% donne sul totale degli ssunti stranieri)
2.2. Indicatore di soggiorno permanente (% titolari di carta di soggiorno sul totale dei soggiornanti)
2.3. Indicatore di devianza (% stranieri denunciati sul totale dei soggiornanti)
2.4. Indicatore di ospedalizzazione (% stranieri residenti dimessi da strutture ospedaliere sul tot. Soggiornanti)
2.5. Indicatore di acquisizione di cittadinanza (num. medio di acquisizioni di cittadinanza italiana x 1000 ab)
2.7. Indicatore di natalità (numero medio di nuovi nati stranieri ogni 1000 residenti stranieri)
3. Indice di inserimento lavorativo
3.1. Indicatore di disoccupazione complessiva (tasso complessivo di disoccupazione)
3.2. Indicatore di fabbisogno relativo di manodopera straniera
3.3. Indicatore del potere di assorbimento del mercato lavorativo (% assunzioni di stranieri a tempo indeterminato sul totale delle assunzioni a tempo indeterminato)
3.4. Indicatore di vitalità del mercato lavorativo (% saldi positivi tra assunzioni e cessazioni del rapporto di lavoro sul totale delle assunzioni, relativamente agli stranieri)
3.5. Indicatore di impiego dipendente della forza lavoro (% dei lavoratori stranieri dipendenti sul totale dei lavoratori stranieri)
3.6. Indicatore di retribuzione media procapite
3.7. Indicatore di imprenditorialità (% di imprese con titolari stranieri sul totale dei soggiornanti maggiorenni)

Contestualmente a questa esperienza, a partire dal 2001 la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, ha presentato nel suo Secondo rapporto sull'integrazione in Italia un sistema di indicatori di integrazione, realizzato con il concorso dei principali studiosi italiani della materia (Golini, Strozza e Amato, 2001), in cui propone di misurare sulla base delle fonti statistiche disponibili una serie di dimensioni socio-economiche che si ritiene possono essere adottate per una descrizione dei livelli integrazione delle popolazioni immigrate presenti in Italia (tab. 4.3).

Tab. 4.3 - Dimensioni, ambiti, misure e indicatori di integrazione delle collettività straniere: sistema di indicatori proposto da Golini, Strozza e Amato (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati 2001)

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	MISURE E INDICATORI
A. STRUTTURA DEMOGRAFICA, SOCIALE E TERRITORIALE	A.1. Struttura demografica e comportamento riproduttivo	A.1.1. Ammontare A.1.2. Struttura per età A.1.3. Struttura per sesso A.1.4. Struttura per stato civile A.1.5. Natalità/fecondità
	A.2. Struttura sociale	A.2.1. Livello di istruzione
	A.3. Struttura territoriale	A.3. 1. Distribuzione della popolazione sul territorio
B. RELAZIONI CON LA COMUNITÀ DI ORIGINE E CON QUELLA DI ACCOGLIMENTO	B.1. Relazioni con il paese di origine	B.1.1. Rimesse B.3.1. Ricongiungimenti familiari B.1.2. Contatti con familiari in patria
	B.2. Relazioni con il gruppo etnico di origine e con gli altri gruppi	B.2.1. Iscritti ad associazioni etniche B.2.2. Matrimoni tra stranieri
	B.3. Relazioni con il paese di accoglimento	B.3.2. Uso della lingua italiana B.3.3. Matrimoni misti B.3.4. Naturalizzazioni e acquisizioni della cittadinanza
C. INSERIMENTO LAVORATIVO E MOBILITÀ SOCIO-PROFESSIONALE	C.1. Riuscita scolastica dei figli degli immigrati e della seconda generazione	C.1.1. Scolarizzazione C.1.2. Insuccessi nella scuola dell'obbligo C.1.3. Ritardi ed abbandoni

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	MISURE E INDICATORI
C. INSERIMENTO LAVORATIVO E MOBILITÀ SOCIO-PROFESSIONALE	C.2. Inserimento lavorativo	C.2.1. Tasso di attività e partecipazione femminile C.2.2. Tasso di disoccupazione C.2.3. Settori di occupazione e qualifiche professionali C.2.4. Lavoratori autonomi C.2.5. Utilizzazione del capitale umano
D. VITA NELLA SOCIETÀ	D.1. Alloggio	D.1.1. Distribuzione sul territorio urbano (concentrazione geografica e segregazione) D.1.2. Tipo di sistemazione abitativa D.1.3. Quota di proprietari di abitazioni D.1.4. Quota di senza casa D.1.5. Affollamento
	D.2. Consumi	D.2.1. Quota di reddito consumato in beni non di prima necessità
	D.3. Salute	D.3.1. Condizioni di salute D.3.2. Abortività D.3.3. Mortalità
	D.4. Devianza	D.4.1. Intensità dei comportamenti devianti rispetto ai nazionali

Fonte: Golini, Strozza e Amato 2001

Per ogni singolo indicatore, negli anni successivi, gli studiosi hanno proposto in via esemplificativa e teorica alcuni eventi e/o categorie da rilevare in modo specifico e da indicare per il raffronto con la popolazione italiana, valutando inoltre l'effettiva possibilità di costruire gli indicatori già individuati alla luce della situazione più recente delle fonti statistiche. Questo lavoro, il cui intero percorso teorico e analitico, durato più di un quinquennio, si trova ulteriormente aggiornato e descritto in Golini (2006) rappresenta la dettagliata analisi di un corpus di indicatori in grado di descrivere l'evoluzione delle caratteristiche demografiche, sociali ed economiche della popolazione immigrata in Italia per il decennio 1991-2001 (tab. 4.4).

Tab. 4.4 - Possibili indicatori, per ambiti (secondo Golini, Strozza ed Amato)

AMBITI SPECIFICI, CARATTERI, CATEGORIE, EVENTI	POSSIBILI INDICATORI O MISURE PER COLLETTIVITÀ STRANIERA
Istruzione e conoscenza della lingua	
Popolazione (25 anni e più) per titolo di studio	Struttura per titolo di studio
Iscritti scuola elementare, media, superiore	Tassi di scolarizzazione
Ritardi e insuccessi scolastici	Quota di ritardi scolastici, tassi di ripetente
Conoscenza della lingua italiana	% di stranieri che conosce l'italiano
Lavoro	
Condizione professionale	Tasso di attività, tasso di disoccupazione
Numero attività lavorative svolte	% con più di un'attività lavorativa
Posizione nella professione	% lavoratori autonomi
Settore di occupazione	Dissomiglianza nella struttura settoriale rispetto agli italiani
Attività lavorativa svolta	Dissomiglianza nelle professioni rispetto agli italiani
Infortuni sul lavoro	Tasso di infortunio
Ore settimanali di lavoro	Numero medio di ore a settimana, rapporto rispetto agli italiani
Abitazione e insediamento	
Distribuzione territoriale	Indice di segregazione territoriale nei grandi comuni
Tipo di sistemazione abitativa	Struttura per tipo di abitazione, % senza tetto
Titolo di godimento di godimento dell'abitazione	% proprietari di abitazione
Affollamento	Indice di affollamento
Servizi disponibili nell'abitazione	% che dispone nell'abitazione di alcuni servizi
Salute	
Condizioni di salute e principali malattie	% in cattivo stato di salute, dissomiglianza nel quadro nosologico
Decessi	Tasso di mortalità specifico per età, tasso di mortalità infantile
Aborti	Tasso di abortività totale

Fonte: Strozza e al 2002

Sempre negli anni Novanta del Novecento, a livello dei territori, sono sorti diversi Osservatori sull'immigrazione costituiti dal coordinamento locale tra enti pubblici e del terzo settore con l'obiettivo di contribuire ad orientare gli interventi in materia di immigrazione. Gli strumenti di attuazione sono diversi a seconda delle specificità locali (dimensioni del fenomeno, dimensioni territoriali, risorse disponibili, ecc.) ma è frequente il ricorso ad indagini periodiche sull'evoluzione demografica, sociale ed economica della popolazione immigrata quali strumenti conoscitivi per l'attuazione di *policy* locali. Le metodologie adottate sono però eterogenee e difficilmente è possibile fare raffronti che consentano di ricostruire un quadro complessivo e unitario.

A livello regionale sono andate diffondendosi negli anni diverse esperienze di monitoraggio come quella promossa dall'Osservatorio Regionale sulla Multietnicità della Regione Lombardia. Da un decennio esso mette in atto un sistema di rilevazione campionaria sui cittadini stranieri presenti sul territorio lombardo, al fine di indagare le principali sfere della vita sociale ed economica, con una rappresentatività del campione che arriva a livello di ogni singola provincia. Questa modalità di indagine risulta importante nel momento in cui oltre a garantire la comparazione territoriale e la costruzione di serie storiche di dati omogenee, rileva anche dimensioni che non sono acquisite o solo parzialmente dai sistemi statistici amministrativi (ad esempio lo spettro articolato delle condizioni abitative).

Per altro verso si segnala l'esperienza dell'Osservatorio Provinciale sulle Immigrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano che oltre ad aver realizzato una social *survey* sulla popolazione immigrata nel 2004 ha promosso fino al 2007 l'elaborazione di panieri di indicatori sociostatistici relativi ai principali aspetti sociali e lavorativi dell'integrazione degli immigrati. Maturato all'interno delle attività di analisi e ricerca dell'Osservatorio il paniere tematico è stato ideato per fornire una duplice tipologia di informazioni:

- da un lato quelle riguardanti il ruolo strategico che il territorio ricopre nei percorsi di effettiva integrazione sociale e lavorativa degli immigrati che vi risiedono;
- dall'altro, informazioni sull'impatto del fenomeno migratorio e dell'eventuale integrazione socio-lavorativa (o della mancata integrazione) sull'area locale.

Nella definizione teorica del dispositivo, con l'obiettivo di procedere alla definizione di uno strumento che garantisse il presidio esaustivo delle dimensioni inerenti l'integrazione della popolazione immigrata, si sono identificate le seguenti aree tematiche essenziali: demografia, lavoro, salute, alloggio, famiglia, socializzazione, cultura, servizi sociali, formazione professionale, apprendimento linguistico, scuola, disagio sociale, devianza.

Di alcune delle dimensioni individuate si è proceduto nel corso di un quinquennio all'elaborazione dei panieri relativi alle seguenti aree di *policy*: demografia, alloggio, lavoro, scuola, salute, tutti elaborati a partire da fonti di dati fornite dalla statistica ufficiale e dagli archivi amministrativi territoriali. A titolo

esemplificativo riportiamo di seguito (tab. 4.5) le dimensioni e le sottodimensioni identificate per la definizione dei singoli panieri tematici (Synergia 2002; 2007; Osservatorio, 2005).

Tab. 4.5 - Dimensioni e sottodimensioni del paniere tematico (Osservatorio Provinciale sulle Immigrazioni della Provincia Autonoma di Bolzano)

A. AREA TEMATICA DEMOGRAFIA
A.1. STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE
A.2. STRUTTURE FAMILIARI DELLA POPOLAZIONE STRANIERA
B. AREA TEMATICA: ALLOGGIO
B.1. TITOLO DI GODIMENTO
B.2. AFFOLLAMENTO
B.3. CONDIZIONI QUALITATIVE DELLE ABITAZIONI
B.4. STABILITÀ/RADICAMENTO DELLA POPOLAZIONE STRANIERA
B.5. ANZIANITÀ DI INSEDIAMENTO
B.6. EDILIZIA AGEVOLATA: FABBISOGNO DELLA POPOLAZIONE STRANIERA
B.7. EDILIZIA AGEVOLATA: ALLOGGI DI EDILIZIA POPOLARE
B.8. EDILIZIA AGEVOLATA: SUSSIDIO CASA
B.9. EDILIZIA AGEVOLATA: CONTRIBUTI PER L'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA
B.10. TERRENO AGEVOLATO
B.11. ACCESSO AL MERCATO PRIVATO DELLA COMPRAVENDITA
B.12. ACCESSO AL MERCATO PRIVATO DELL'AFFITTO
B.13. PRESENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA NELLE STRUTTURE DI I° ACCOGLIENZA
B.14. ACCESSO DELLA POPOLAZIONE STRANIERA NELLE STRUTTURE DI II° ACCOGLIENZA
B.15. PRESENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA NELLE STRUTTURE DI I° ACCOGLIENZA
B.16. PRESENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA NELLE STRUTTURE PER PERSONE IN DIFFICOLTÀ/EMARGINAZIONE SOCIALE
C. AREA TEMATICA: LAVORO
C. 1 POPOLAZIONE ATTIVA
C. 2 LAVORO AUTONOMO
C. 3 IMPRENDITORIALITÀ
C. 4 DISOCCUPAZIONE
C. 5 SINDACALIZZAZIONE
C. 6 PREVIDENZA SOCIALE
C. 7 INFORTUNI SUL LAVORO
C. 8 CONTRATTI

D. AREA TEMATICA: SCUOLA
D.1 POPOLAZIONE STUDENTESCA
D.2 PERCORSO SCOLASTICO
D.3 SERVIZI E INTERVENTI (accoglienza, intercultura, mediazione, ecc.)
E. AREA TEMATICA – SALUTE
E.1 ACCESSO AI SERVIZI SOCIO-SANITARI E MOTIVI DELL'ACCESSO
E.2 CONSUMO FARMACI
E.3 DIPENDENZE
E.4 SALUTE RIPRODUTTIVA

È d'obbligo qui richiamare alcune esperienze di elaborazione di panieri di integrazione realizzati a partire da dati di survey di livello macroterritoriale o nazionale. Nel contesto dell'indagine dedicata alle regioni Obiettivo 1 e finanziata dal Ministero del Lavoro "Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. L'integrazione dei lavoratori stranieri", veniva proposto un modello di misurazione della probabilità con la quale un immigrato straniero presente sul territorio italiano, in ragione di alcune sue caratteristiche, può ritenersi integrato. Questo modello considerava cinque variabili proxy di altrettanti aspetti che si ritengono condizioni necessarie per accedere o proseguire lungo i percorsi di integrazione: la condizione giuridica di soggiorno, l'iscrizione anagrafica, l'alloggio, il lavoro e il nucleo familiare. Lo studio delle modalità delle cinque variabili permette di osservare per ciascun soggetto o classe di soggetti la probabilità che possa ritenersi integrato. "Sono fattori che possiamo indicare come "minimali" o uno "zoccolo duro" di caratteristiche di cui deve godere l'immigrato per poter accedere con più probabilità ad un percorso d'integrazione e senza i quali qualsiasi altro fattore poco può incidere. Questi fattori possono essere indicati come dei prerequisiti all'integrazione, meno vincolati al progetto o al percorso migratorio intrapresi. L'essere un immigrato regolare, l'anzianità migratoria, la geografia dell'insediamento, un elevato livello di istruzione, appartenere ad una comunità etnica presente in Italia da lungo tempo, sono caratteristiche che incidono positivamente sulla possibilità/capacità d'integrazione "generale" e/o lavorativa (Blangiardo, Farina, 2005).

Ulteriore esempio è costituito dalla recente survey condotta sull'intero territorio italiano e coordinata dalla Fondazione Ismu precisamente dedicata alla rilevazione nazionale dell'integrazione degli immigrati. Anche in questa esperienza l'attività di indagine è stata improntata all'utilizzo di un approccio multidimensionale all'integrazione che vuole tuttavia prescindere dai limiti delle «dimensioni che risultano monitorabili in base alle informazioni attualmente rilevate dalle fonti ufficiali di tipo statistico amministrativo [...]». Se l'obiettivo è quello di monitorare le condizioni di vita e il grado di integrazione delle collettività straniere realmente presenti nel nostro Paese, appare evidente che il materiale statistico risulta ampiamente lacunoso». Proce-

dendo quindi con una rilevazione *ad hoc*, questa indagine ha potuto approfondire diversi aspetti quali la dimensione economica (alloggio, condizione lavorativa, reddito), sociale (tempo libero, associazionismo, livello di gradimento dello stile di vita italiano, l'autopercezione del proprio benessere), culturale (conoscenza della lingua italiana, l'accesso alle informazioni, il livello di condivisione di alcuni ideali per l'integrazione), una politica (opinione sull'importanza della cittadinanza).

Il monitoraggio di queste dimensioni è riferito in questo caso, grazie a specifiche tecniche di campionamento, all'intera popolazione degli immigrati presenti sul territorio nazionale, sia regolarmente che irregolarmente. I risultati hanno consentito la costruzione di un set di indici di integrazione predisponendo le diverse modalità delle variabili rilevate su una scala logica di "bontà integrativa", dalla condizione ritenuta peggiore a quella migliore, assumendo che a migliori condizioni registrate per le variabili identificate corrispondano possibilità più elevate di una completa integrazione³.

Si possono da ultimo richiamare a titolo esemplificativo alcune esperienze di livello europeo che hanno elaborato dispositivi di monitoraggio dell'integrazione delle popolazioni immigrate con precisi obiettivi di comparazione tra stati membri o sperimentazione di strumenti condivisi di analisi e che hanno ottenuto risultati validi per il contesto nazionale italiano (Cesareo, Blangiardo, 2009).

La recente costruzione del *Migrant Integration Policy Index* nasce da uno studio condotto su 28 paesi (25 stati membri più Canada, Norvegia e Svizzera) che assume la misura dell'integrazione a partire dalle politiche per l'integrazione coprendo sei aree di *policy* «che modellano il percorso di un immigrato verso la piena cittadinanza. Accesso al mercato del lavoro, ricongiungimento familiare, soggiorno di lungo periodo, partecipazione politica, accesso alla cittadinanza e antidiscriminazione. La miglior pratica viene fatta corrispondere al massimo standard europeo ricavato dalle Convenzioni del Consiglio d'Europa o dalle Direttive della Comunità Europea». Il Mipex misura le politiche di integrazione a partire dunque dalla definizione di indicatori politici per ogni area. L'indicatore politico fa riferimento ad una componente molto specifica all'interno delle sei aree di *policy* identificate. Per ciascun indicatore il quadro normativo viene tradotto in tre possibilità di risposta e il punteggio massimo viene assegnato alla miglior pratica e così a scendere. Sulla base dei risultati di questo monitoraggio comparativo l'Italia si colloca al settimo posto rispetto alla capacità di integrazione, dopo Belgio, Canada, Finlandia, Svezia, Gran Bretagna e Spagna. L'indice ricavato diviene quindi uno strumento di definizione di un punto di riferimento per confrontare le performance dei diversi paesi e indicando opportunità di miglioramento delle politiche per l'integrazione.

Altre esperienze qui richiamabili sono state avviate a partire dagli anni '90 nell'ambito di iniziative del programma comunitario Occupazione Integra (1997-99) del Fon-

³ Sulla metodologia utilizzata per l'assegnazione dei punteggi si veda nello specifico Papavero, Menonna, Caria, 2009.

do Sociale Europeo (Progetto *Rainbow* 1999)⁴, che aveva inizialmente affrontato la problematica specifica connessa alla disponibilità dei dati statistici in ciascuno dei paesi e delle regioni coinvolte (Italia, Belgio, Francia, Spagna). La riflessione allora impostata era proseguita, sempre in ambito europeo nelle due fasi del programma Equal dalla rete transnazionale *Alameda*⁵. Questo percorso ha sedimentato in particolare una riflessione puntuale sulle problematiche correlate all'istituzione di comparazioni internazionali pertinenti tra dati amministrativi ricavati a livello nazionale. L'analisi condotta negli anni dalla rete ha conseguito un'approfondita rassegna delle rilevazioni disponibili sull'integrazione socio lavorativa della popolazione immigrata in ciascun paese ed ha sperimentato possibili comparazioni delle condizioni di integrazione a partire dalla disponibilità di dati (Gregori, Mauri, 2005; Synergia, 2006).

Il risultato del lavoro della partnership transnazionale *Alameda* è stata l'elaborazione un paniere di 33 indicatori raggruppati in 14 aree tematiche, ulteriormente affinato nella seconda fase di progetto (tab. 4.6).

Per ognuna delle dimensioni tematiche, sono stati elaborati indicatori che potessero misurare l'incidenza degli immigrati su un preciso segmento di popolazione (popolazione attiva, disoccupati, ecc.), sia un indicatore calcolabile separatamente per la popolazione straniera e per la popolazione autoctona (o quantomeno per la popolazione totale quale valore medio di riferimento), come ad esempio il tasso di disoccupazione, la percentuale di lavoratori autonomi, ecc. (Viganò, 2008).

Tab. 4.6 - Paniere di indicatori di integrazione socioprofessionale della popolazione immigrati (rete *Alameda*)

AMBITI	DECLINAZIONE MISURE E INDICATORI
STRUTTURA DEMOGRAFICA	Tasso di incidenza della popolazione straniera Popolazione straniera totale Popolazione extra-UE (antecedente al primo maggio 2004) Popolazione straniera proveniente da Paesi a Basso Reddito Popolazione di origine straniera (straniero alla nascita)
LIVELLO DI ISTRUZIONE	Distribuzione dei lavoratori stranieri per titolo di studio Distribuzione dei lavoratori stranieri per titolo di studio conseguito nel paese di origine Distribuzione dei lavoratori stranieri per titolo di studio conseguito nel paese di arrivo

⁴ Il partenariato di progetto era costituito da una rete transnazionale di collaborazione denominata *Rainbow* e composta dalla *Députation de Barcelona*, dalla Provincia di Milano in collaborazione con la società di ricerca di Synergia e la *Rigion Wallonne* (DGASS et SES) in collaborazione con la Federazione dei centri regionali d'integrazione (FéCRI).

⁵ La rete transnazionale era costituita da diverse reti di parnter istituzionali e non di Belgio, Francia, Italia e Spagna.

AMBITI	DECLINAZIONE MISURE E INDICATORI
POPOLAZIONE ATTIVA	Popolazione attiva straniera / popolazione attiva totale Tasso di attività della popolazione straniera Distribuzione dei lavoratori stranieri per settore di attività Lavoratori stranieri stagionali
LAVORO AUTONOMO	Numero di lavoratori autonomi stranieri / Totale dei lavoratori autonomi Numero di lavoratori autonomi stranieri / Totale dei lavoratori stranieri occupati
IMPRENDITORIALITÀ	Numero di imprese con titolare straniero / Totale imprese
DISOCCUPAZIONE	Numero di disoccupati stranieri iscritti al collocamento / Popolazione attiva straniera Numero di disoccupati stranieri con indennità di disoccupazione / Popolazione attiva straniera Tasso di disoccupazione della popolazione straniera Numero di disoccupati stranieri iscritti al collocamento / Totali iscritti al collocamento Numero di disoccupati stranieri con indennità di disoccupazione / Totale disoccupati con indennità di disoccupazione Numero di disoccupati stranieri / Totale disoccupati
SINDACALIZZAZIONE	Numero di stranieri iscritti a sindacati / Popolazione attiva straniera Numero di stranieri iscritti a sindacati / Totale iscritti a sindacati
FORMAZIONE PROFESSIONALE	Numero di occupati stranieri in formazione professionale / Totale occupati stranieri Numero di stranieri occupati in formazione professionale / Totale occupati in formazione professionale Numero di stranieri disoccupati in formazione professionale / Totale disoccupati stranieri.
CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA	Numero di stranieri iscritti a corsi di alfabetizzazione o di apprendimento della lingua autoctona / Popolazione straniera di 15 anni e più
PREVIDENZA SOCIALE	Numero di dipendenti stranieri iscritti alla Previdenza Sociale / Popolazione straniera di 15 anni e più Numero di dipendenti stranieri iscritti alla Previdenza Sociale / Totale iscritti alla Previdenza Sociale
INFORTUNI SUL LAVORO	Numero di stranieri coinvolti in incidenti sul lavoro / Totale incidenti sul lavoro.
MATRIMONI MISTI	Numero di matrimoni misti / Totale matrimoni

AMBITI	DECLINAZIONE MISURE E INDICATORI
PENSIONAMENTO	Numero di pensionati stranieri / Totale pensionati Numero di pensionati stranieri tra 50 e 64 anni Numero di pensionati stranieri di 65 anni e più Numero di pensionati stranieri di 50 anni e più
CONDIZIONE ABITATIVA	Numero stranieri proprietari di abitazione / Totale proprietari di abitazione

A prescindere dagli approcci che sottendono le diverse esperienze, è evidente che la difficoltà maggiore rimane quella di disporre di un'informazione integrata e organica del fenomeno facilmente accessibile o ricavabile a costi ragionevoli.

Questa condizione, come già indicato, è dovuta soprattutto all'eterogeneità delle fonti e ai diversi sistemi di misurazione che risultano spesso difficilmente compatibili tra loro. Di tale questione, come già detto, si è fatta carico inizialmente la Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha promosso una ricerca (Strozza et al., 2002), in cui si sono analizzati criticamente i principali sistemi di rilevazione dei flussi e degli stock di stranieri sia a livello europeo che italiano per valutarne le capacità informative e i limiti, allo scopo di suggerire agli enti interessati interventi miranti al miglioramento e all'integrazione delle informazioni statistiche. Quel lavoro ha rappresentato il primo importante compendio sulla disponibilità dei dati relativi alla popolazione immigrata a livello nazionale, a partire non solo dai flussi informativi già attivati, ma anche dai dati raccolti nelle schede di rilevazione (Mauri, Gregori, 2005).

Le più recenti riflessioni svolte a livello centrale ad aggiornamento del dibattito relativo alla "sfida continua per la statistica ufficiale" rappresentato dalla presenza straniera sono state proposte nell'ambito della Conferenza ISTAT "La presenza straniera in Italia: l'accertamento e l'analisi" del 2005 e nelle relazioni della Nona Conferenza ISTAT del dicembre 2008 nell'ambito della sessione dedicata alle tecniche e agli strumenti di rilevazione della presenza straniera in Italia (ISTAT, AA. VV., 2006; Bisogno, Blangiardo e al, 2008).

A riguardo è importante sottolineare che uno sforzo notevole è stato intrapreso dalle istituzioni europee e nazionali proprio nella direzione di ampliare sia la mole che la qualità (soprattutto in termini di comparabilità) dei dati statistici relativi alla popolazione straniera: un esempio è rappresentato dalla nuova impostazione dell'IFL Istat e dalla rilevazione sovracampionata del 2008 dell'indagine UDP EU IT SILC.

Se lo sforzo metodologico relativo alla costruzione di un paniere di indicatori nazionali o più in generale di un sistema unitario di monitoraggio è principalmente orientato a scelte teoriche legate alla fase di operativizzazione del concetto di integrazione in diverse dimensioni di indagine e nell'individuazione dei singoli indicatori, con un'attenzione specifica anche ai mutamenti di ordine normativo e agli in-

dirizzi delle politiche di integrazione espressi dalla programmazione nazionale, ad esso deve essere affiancato uno sforzo istituzionale nell'investire nell'aumento della capacità informativa dei diversi sistemi statistici nazionali (Viganò, 2008).

4.6 L'esperienza italiana: approccio metodologico per la costruzione di un paniere di indicatori

Una volta sancita l'importanza di predisporre uno strumento di misurazione che sia in grado di affrontare la tematica dell'integrazione socio-lavorativa degli immigrati a livello locale da un punto di vista multidimensionale, diviene essenziale definire ex-ante il metodo, prima ancora del contenuto, per mezzo del quale si intende procedere alla costruzione del paniere di indicatori. Se il fine ultimo di tale processo è per l'appunto quello di restituire uno o più indicatori di sintesi che consentano di analizzare una determinata realtà, allora risulta opportuno, *in primis*, illustrare a fondo cosa sia un indicatore sociale.

La costruzione di un paniere di indicatori per lo studio di un fenomeno sociale è senza dubbio un'operazione complessa sia a livello teorico (per gli aspetti definitivi del fenomeno stesso) sia operativo (la "traduzione" in concetti empiricamente rilevabili e dunque in dati).

In accordo con Mascaray è possibile specificare che «*un sistema completo di indicatori permetterà la descrizione esaustiva della realtà sociale. In altre parole conterrà le informazioni necessarie per rispondere alle esigenze di conoscenza e azione*» (1993).

Si presentano dunque qui di seguito alcune delle scelte metodologiche che soggiacciono alla scelta di costruire un paniere di indicatori per lo studio di un fenomeno sociale specifico.

La genesi del procedimento logico-cognitivo che soggiace alla costruzione di uno strumento di misurazione è da ricercarsi nella rappresentazione figurata che il ricercatore dà del problema teorico, del concetto oggetto di analisi. Le fondamenta di un percorso logico di questo tipo poggiano su un orientamento di carattere deduttivo, che subordina la sfera empirica a quella teorica, secondo quell'approccio negattivista, che in Popper ha trovato il suo massimo esponente.

Col termine concetto ci si riferisce al contenuto semantico (cioè al significato) dei segni linguistici e delle immagini mentali e alla "azione" che è chiamato a svolgere secondo etimologia: dal latino *cum capio* = prendere insieme, ossia sintetizzare, "riassumere il molteplice sotto un unico atto di pensiero" (P. Corbetta, 1999).

Un concetto è di norma un insieme articolato di fenomeni, di elementi caratteristici che rendono di difficile comprensione dapprima la sua natura e in seguito la sua misurazione. La ricerca scientifica ha l'obiettivo di ridurre l'incertezza che aleggia attorno al concetto mediante "l'analisi sistematica delle relazioni che intercorrono fra le sue parti". Bohrnstedt e Knoke danno a questo proposito una precisa definizione di ciò che deve essere inteso per "concetto", ossia "il riferimento ad un og-

getto, un comportamento, una percezione o un fenomeno definito in modo preciso che è rilevante rispetto ai particolari interessi teorici in questione" (G.W. Bohrnstedt e D. Knoke, 1994).

Un fenomeno complesso ed articolato, come la maggior parte dei concetti che la sociologia si trova ad affrontare, può essere dunque colto attraverso una serie di concetti più semplici e specifici (gli indicatori), i quali diventano strumenti che descrivono aspetti e problemi del fenomeno stesso (Guala, 2000, Busso, 2008).

Con il termine indicatore si intende quindi "un concetto specifico ed empiricamente rilevabile che, trasformato in valore numerico attraverso una corrispondente definizione operativa, permette di analizzare la variazione nel tempo e nello spazio di una particolare dimensione di un "fenomeno" di più ampia e complessa articolazione" (Nuvolati e Zaiczky, 1993).

L'utilità degli indicatori risiede dunque nella loro funzione denotativa, resa possibile dall'instaurarsi di un "rapporto di indicazione" (Marradi, 1984): un nesso tra il concetto più generale che si vuole indagare e quelli più specifici ed analitici che servono a livello operativo come misura del fenomeno più generale. Gli indicatori sono quindi anch'essi dei concetti, ma più facilmente operativizzabili rispetto al concetto generale (nel caso presente l'integrazione) che si vuole studiare.

Estrella Gualda evidenzia l'utilità degli indicatori sociali in quanto in grado di:

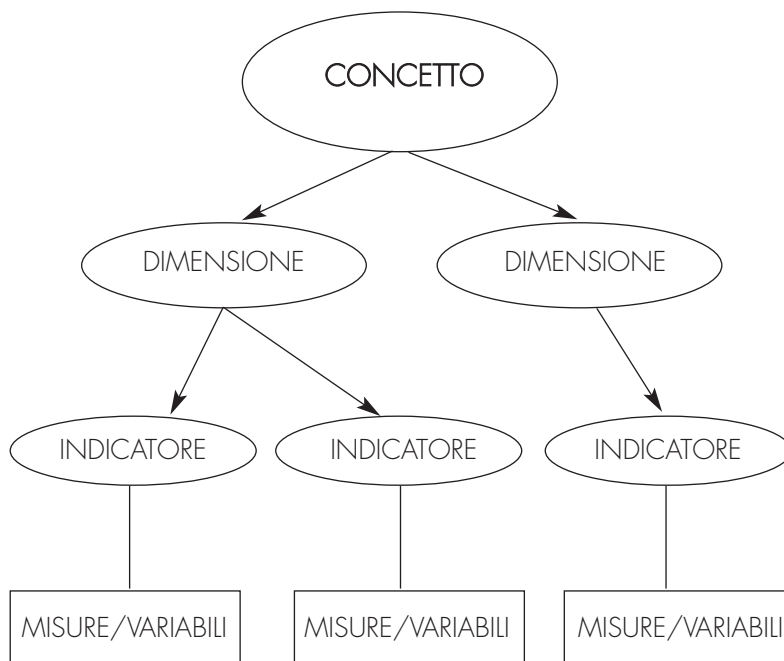
- elaborare informazioni sintetiche e comparabili su fenomeni complessi;
- restituire un'informazione che si distingue per essere più significativa di tali fenomeni;
- restituire un'informazione che generata longitudinalmente permette il monitoraggio delle tendenze sociali nel tempo, permettendo di generare elaborazioni sintetiche più complesse, così come l'elaborazione di diagnosi approssimativamente precise che possano permettere l'elaborazione di strategie di interventi sociali su gruppi determinati di popolazioni; nel nostro caso la popolazione straniera (Gualda, 2007).

Nonostante queste potenzialità è sempre da tenere in dovuta considerazione l'avvertimento di cautela proposto da Atkinson et al.: «*Potentially the indicators have great value in pointing to significant social problems, and, taken together, a portfolio of indicators allows us to draw conclusions about social progress. But we cannot expect them to be a complete representation of the state of society. They are simply an indication. The nature of that indication will depend on the choices made with regard to definitions and with regard to data. Different indicators highlight different features of social problems, and suggest different priorities for policy intervention*» (2001: 19-20).

In sintesi, compito del ricercatore è quello di "dare ordine" all'intreccio fenomenico che si trova davanti, per estrapolare quelle dimensioni, quelle proprietà, il cui potenziale esplicativo in miglior modo e più esaustivamente è in grado di descrivere il concetto. Questa è quindi la funzione che gli indicatori selezionati in un panierino devono sostenere, sulla base delle indicazioni di Atkinson et al, per raggiungere un'interpretazione normativa condivisa. Tali dimensioni possono sia essere dedotte

analiticamente dal concetto generale che le ingloba, sia empiricamente dalla struttura delle loro intercorrelazioni (fig. 4.1).

Fig. 4.1 - Costruzione di un set di indicatori per via analitica



Il procedimento logico qui esposto di costruzione degli indicatori, fonda le proprie basi sulla convinzione già espressa che il punto di partenza per la realizzazione di uno strumento di misurazione sia l'astrazione concettuale del ricercatore, il cui compito non è tanto quello di "manipolare" o "aggiustare" misure esistenti dell'oggetto, quanto quello di creare le dimensioni teoriche che spiegano l'oggetto.

Come infatti sostiene Perrone l'obiettivo finale di tale procedimento metodologico, la cui natura è di carattere "essenzialmente concettuale", è quello di "sintetizzare una gran massa di dati in forma più maneggevole e teoricamente significativa in base alle variabili che vanno rappresentate" (L. Perrone, 1977).

Nel senso comune si tende ad affermare che un indicatore costituisce un'informazione quantitativa su un qualsiasi aspetto della realtà, riferita a una specifica popolazione in un dato territorio e in un determinato momento nel tempo, che serva a chiarire quale sia la situazione di tale popolazione, in tale territorio e al momento considerato rispetto a un fenomeno specifico. In realtà un indicatore è qualcosa di più della semplice misura di un fenomeno, perché presuppone un'elaborazione che

ponga in rapporto tra loro diversi aspetti – anch'essi operativizzati in modo da essere espressi in termini numerici – del fenomeno per comprenderne l'evoluzione. Affinché un indicatore abbia una concreta efficacia esplicativa rispetto ad un determinato fenomeno sociale, è di cruciale importanza pervenire ad una definizione operativa che sia la più accurata possibile.

Nello specifico, il processo di operativizzazione di un indicatore prevede (Nuvolati G. e Zajczyk F., 1993):

- la definizione del fenomeno generale che si intende analizzare;
- la definizione delle persone, delle cose e delle situazioni che presentando determinate caratteristiche o proprietà costituiscono le unità di rilevazione;
- le operazioni matematiche necessarie all'elaborazione del dato;
- l'area geografica di riferimento o unità di analisi per la quale si intende verificare l'entità del fenomeno;
- lo specifico arco di tempo o momento rispetto al quale analizzare il fenomeno considerato;
- il tipo di rilevazioni da avviare o di fonti (più o meno istituzionalizzate) cui appoggiarsi per la raccolta dei dati;
- una verifica sull'affidabilità dei dati, quantomeno attraverso un'analisi, dove possibile, della metodologia seguita per l'effettuazione delle rilevazioni.

L'operativizzazione può essere dunque intesa come il passaggio dai concetti alla realtà. Le proprietà elette dall'astrazione teorica del ricercatore si concretizzano in variabili ognuna delle quali può assumere più "stati", la cui dimensione è generalmente definita da un valore (di solito un numero).

Gli stessi autori precisano che poiché il percorso di analisi di un fenomeno può assumere differenti direttive risulta di fondamentale importanza stabilire a priori la strutturazione di un percorso di concettualizzazione e operativizzazione affidabile e valido: che sia, cioè, in grado di "registrare la realtà per come effettivamente si manifesta" (affidabile), sia robusto ed efficace dal punto di vista delle relazioni sussistenti con il concetto in analisi (valido) (Nuvolati e Zajczyk, 1993)

Una volta sancita affidabilità e validità delle misure scelte, si è in grado di operare l'analisi vera e propria del dato, laddove la disponibilità e la completezza delle fonti la rendano possibile. Il ricercatore è a questo punto in grado di giungere a una conclusione sulle proposizioni e le ipotesi sottese al progetto di ricerca: da un lato le cosiddette decisioni probabilistiche collegate alle ipotesi operative, dall'altro la conferma o la messa in discussione delle interrelazioni latenti tra le diverse variabili coinvolte. Nessun dato infatti "è utile e significativo di per sé; lo diventa solo se si trasforma in informazione" (M. Colleoni e F. Zajczyk, 1996). In ogni caso, poiché "la relazione tra ogni indicatore e il concetto fondamentale è definita in termini di probabilità e non di certezza, è indispensabile utilizzare per quanto possibile un gran numero di indicatori" (P. F. Lazarsfeld, 1965). Ed è questa la logica che sta alla base della scelta di costruire un paniere di indicatori.

Risulta inoltre essenziale avere ben presente che il potenziale esplicativo di un indicatore si struttura e manifesta sempre in termini relativi e mai assoluti, "nel senso

che può fornire un'utile indicazione solo se letto rispetto ad altri valori che lo stesso indicatore assume nel tempo e nello spazio" (L. Mauri, 2003b).

Le più note tecniche di comparazione per la lettura del dato sono le analisi *time-series* e *cross-section*. La prima tecnica consiste nel leggere il dato su un arco temporale di alcuni periodi. Un'analisi di questo tipo consente, per esempio, di effettuare valutazioni sulle dinamiche evolutive di trend, permettendo, in particolare quando si può disporre di serie temporali estese, letture e valutazioni di tipo previsionale, nonché operazioni di armonizzazione delle serie storiche per la ricostruzione dei trend storici su intervalli temporali per cui non è possibile reperire fonti di dati o per cui le fonti disponibili sono state generate sulla base di metodologie eterogenee e difforme rispetto a quelle attualmente disponibili.

La comparazione *cross-section*, ossia il raffronto di un medesimo indicatore su una pluralità di contesti spaziali o equiordinati o per cui esista un rapporto gerarchico di sovraordinazione o subordinazione, permette invero un'analisi di contesto specifica, ponendo in evidenza punti di forza e di debolezza di determinate aree rispetto ad altre e consente altresì di individuare le dimensioni di miglioramento su cui concentrare gli sforzi.

Per quanto concerne invece l'identificazione del tipo di rilevazioni da avviare o di fonti cui appoggiarsi per la raccolta dei dati, risulta centrale, in particolare in alcuni casi specifici, essere in grado di conoscere e controllare l'affidabilità e la validità delle misure scelte: si è infatti in grado di operare l'analisi vera e propria del dato solo quando la disponibilità e la completezza delle fonti la rendano possibile. In particolare, per tutte quelle volte in cui la definizione operativa dell'indicatore è una frazione, le misure che esprimono "la parte, la fetta di torta", poste al numeratore, e quelle che esprimono "il tutto, l'intera torta", poste al denominatore, devono necessariamente essere caratterizzate da un elevato grado di omogeneità, affinché il contenuto metrico-quantitativo del risultato dell'elaborazione sia coerente rispetto alla definizione concettuale dell'indicatore.

Tali aspetti appena enucleati trovano sovente riscontro operativo quando si ha a che fare con l'elaborazione di panieri di indicatori di analisi comparata di fenomeni complessi su intervalli temporali particolarmente estesi e contesti spaziali fortemente differenziati dal punto di vista storico-culturale, socio-economico, legislativo.

Spesso infatti quando l'orizzonte temporale di analisi è particolarmente esteso è possibile che l'affidabilità dei dati utili per l'operativizzazione degli indicatori venga inficiata, o anche solo in parte "disturbata", da modificazioni, pur auspicabili se introdotte in chiave migliorativa, nelle metodologie di raccolta e validazione delle basi di dati; altre volte la comparabilità delle serie storiche di singoli indicatori subisce mutamenti, e richiede pertanto l'adozione di opportuni accorgimenti metodologici operativi, quando vengono a generarsi nuove e migliori fonti di dati che permettono una più valida e aderente lettura dei trend e dei fenomeni oggetto di monitoraggio.

Se tali variazioni nelle basi di dati obbligano il ricercatore a riaggiornare in itinere le misure e le operazioni matematiche che producono i valori di sintesi definiti, è però da escludere che le medesime trasformazioni debbano comportare una ri-

definizione sostanziale dei concetti e delle dimensioni stesse definite ex-ante nell'istante t_0 del "corso di vita" dello strumento: l'approccio negativista alla costruzione di un paniere di indicatori, sopra richiamato, garantisce infatti la stabilità nel tempo dello strumento, poiché fondato su un percorso logico avente un orientamento di carattere esclusivamente deduttivo, che subordina pertanto, come già indicato, la sfera empirica a quella teorica.

Similmente, il concetto di stabilità dello strumento ha validità non solo in chiave temporale, ma anche in chiave spaziale, in particolar modo quando abbiamo a che fare con il monitoraggio e l'analisi comparata di contesti territoriali tra loro fortemente eterogenei (si pensi al caso delle comparazioni *cross-section* transnazionali e agli ovvi fattori di differenziazione storico-culturali, socio-economici e legislativi che possono introdurre effetti distorsivi nell'analisi comparativa). L'efficacia e il potenziale informativo di un paniere di indicatori come strumento di analisi comparata *cross-section* vengono a ottimizzarsi quando per i vari contesti (siano essi equiordinati o gerarchicamente ordinati) si possa disporre di un robusto sistema di definizioni normative, concettuali e semantiche condiviso, uniforme, omogeneo e dotato pertanto di una forte capacità discriminante.

Il lavoro di elaborazione e raccolta di dati, compresa l'analisi comparativa, nell'ambito della costruzione di panieri di indicatori è operazione caratterizzata da un elevato livello di complessità ma necessaria, se si vogliono sviluppare consapevolmente politiche coerenti a livello locale, regionale, nazionale od europeo, basate su consistenti evidenze empiriche.

L'irrobustimento e l'affinamento delle tecniche comparative è fortemente connesso all'efficacia di uno strumento di monitoraggio di un fenomeno come quello dell'integrazione. Accanto alla sua dimensione polivalente e alla sua caratterizzazione dinamica, alcuni degli elementi individuati e analizzati nel secondo capitolo di questo volume sottolineano l'importanza dell'integrità dell'individuo nella dinamica di aggiustamento reciproco propria di un processo di integrazione interpretato a doppio senso. E questa può essere garantita solo nel momento in cui si riconosce valore all'accesso equo alle risorse, al rispetto della dignità nella diversità, all'autonomia personale e collettiva e alla partecipazione responsabile e si dà seguito a questo sia a livello di norme che di consuetudini. Per questo motivo è necessario contemplare all'atto di elaborazione del paniere indicatori che confrontino la situazione dei cittadini stranieri con quella degli italiani: per misurare correttamente il livello di integrazione nell'accezione sopra presentata non è, infatti, possibile analizzare esclusivamente indicatori riferiti alla popolazione straniera prescindendo dal contesto generale poiché la dimensione quantitativa dell'integrazione è una misura relativa ed è determinata dallo scarto del valore di ciascun indicatore calcolato sulla popolazione straniera rispetto al corrispondente indicatore calcolato sulla popolazione autoctona, o, quanto meno, rispetto a un valore medio di riferimento relativo alla popolazione totale.

Sulla scorta di questi ultimi rilievi metodologici è importante richiamare l'attenzione alle modalità di lettura dei dati riguardo ad entrambi i metodi d'analisi (*time-*

series e *cross-section*): vi è un'intrinseca carenza di omogeneità degli indicatori dovuta alle diverse fonti di dati utilizzate per costruire medesimi indicatori in contesti territoriali differenti o nello stesso contesto territoriale ma in anni diversi. Come si vedrà anche nel prossimo capitolo i dati secondari utilizzati per la costruzione degli indicatori sono infatti spesso rilevati "a monte" con diverse metodologie e difficilmente, quindi, possono essere comparabili (sia per quanto riguarda le serie storiche sia, soprattutto, rispetto al confronto internazionale).

Spesso però si persegue comunque questa difficile operazione, sostanzialmente per due motivi: da un lato, per strutturare un paniere che, almeno a livello teorico e di operativizzazione degli indicatori, possa consentire una comparazione nel tempo e nello spazio, dall'altro, per evidenziare l'importanza della creazione di dati omogenei a livello nazionale e/o comunitario su un tema strategico per le politiche quale è l'immigrazione straniera.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV.(2008), *Misurare l'integrazione degli immigrati: gli indici del CNEL*, in "Autonomie Locali e servizi sociali", n. 1.
- AA. VV. (2009), *Indicators and monitoring of the outcome of integration policies Presidency Conference Conclusions "Integration of New Arrivals - Incentives and Work in Focus"*, Working paper, Malmo.
- Atkinson T. et al (2001). *Social indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford University Press.
- Bisogno, Blangiardo e al., (2008), *L'immigrazione e la presenza straniera in Italia: tecniche e strumenti di misurazione, Interventi alla sessione tematica della Nona conferenza nazionale di statistica*, Istat, Roma.
- Blangiardo G. C., Farina P., (2005) (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Immagini e problematiche dell'immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Blangiardo M., Strozza S. e Terzera L. (2005), "Indicatori di integrazione degli immigrati in Italia", in Blangiardo, Farina P, (a cura di). *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione Immagini e problematiche dell'immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bohrnstedt G.W. e Knoke D., (1994), "Statistica per le scienze sociali", 1994, Bologna, Il Mulino.
- Busso, (2007), *Basi informative e politiche di integrazione per gli immigrati*, in "Stato e Società", n.3.
- Cesareo V. (2002), *Società multiethniche e multiculturalismo*, Vita e Pensiero, Milano.
- Cesareo V, Blangiardo G.C. (2009), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Franco Angeli, Milano.

- CNEL (2001- 2006), *Indici di inserimento degli immigrati in Italia*, Rapporto finale di ricerca, Roma.
- Colleoni M., Zaczyk F. (1996), "Qualità dei dati" in Mauri L., Penati C., (a cura di), *Pagine aperte 2. Strumenti di conoscenza e di gestione del cambiamento*, Milano, Franco Angeli.
- Commission Européenne (2000) *Communication sur une politique communautaire en matière d'immigration* COM(2000) 757, Bruxelles, 22 novembre 2000.
- Commission Européenne (2003), *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité de régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, COM (2003) 336 final, Bruxelles, 3 juin 2003.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Zincone G. (a cura di) (2000), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Zincone G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Conseil de l'Europe (1995), *Les mesures et indicateurs d'intégration*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.
- Conseil de l'Europe (1996), *L'intégration des immigrés: vers l'égalité des chances, Rapport final du projet*, 6ème Conférence des ministres européens responsables des question de migration, Varsovie, 16-18 juin 1996.
- Conseil de l'Europe (2000), *Diversité et cohésion: de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.
- Conseil de l'Europe (2003), "Proposition d'indicateurs pour mesurer l'integration des immigrés et des minorités pour tendre vers une égalité des droits et des chances de tous les residents", Travail présenté au
- Conseil de l'Europe par Michel Villan, Président du comité d'experts sur l'intégration et les relations intercommunautaires (MG-IN), Strasbourg, 2003.
- Conseil de l'Europe (2005), *Guide méthodologique pour l'elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*. Strasbourg.
- Conseil de l'Europe (2006), *Project de recommandation relative au co-developpement et aux migrants oeuvrant au developpement dans leurs pays d'origine*, MG-R-AC 6, Straousbourg.
- Corbetta P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna.
- Dietrich M. Kapphan A. "Presentation of the results of the country survey on existing monitoring systems in European countries" in *European Conference on Indicators and Experiences in Integration Monitoring Policy*, 15-16 giugno, 2009, Berlino.
- Golini A., Strozza S., Amato F. (2001), "Un sistema di indicatori di integrazione: primo tentativo di costruzione", in Commissione per le politiche di integrazione-

- ne degli immigrati, Zincone G. (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Golini A., Strozza S., Cibella N., Basili M., Reginato M. (2004), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione. La situazione in Italia e alcuni elementi per il Piemonte e Torino*, FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione), Dipartimento di Scienze Demografiche Università La Sapienza di Roma, Roma, febbraio 2004.
- Golini A. (a cura di), (2006), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Gregori E. (2006), *"Indicators of migrants socio-professional integration"*, Working Paper pubblicato nella Collana di Note di Lavoro della Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Guala C. (2000). *Metodi della ricerca sociale. La storia, le tecniche, gli indicatori*, 2000, Roma, Carocci.
- Gualda, E.. (2007). *Hacia un "trabajo decente": Inserción sociolaboral de la población extranjera en Andalucía*. Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- Lazarsfeld P.F. (1965), "Dai concetti agli indici empirici", in R. Boudon, P.F. Lazarsfeld (a cura di), *L'analisi empirica nelle scienze sociali. Volume I: Dai concetti empirici agli indici empirici*, , Bologna, Il Mulino.
- Mascaray, Silvia. (1993). *Indicadores Sociales para la evolución de necesidades. Intervención Psicosocial*. En Revista sobre igualdad y calidad de vida. Vol 2 (1).
- Marradi A. 1984 *Concetti e metodi per la ricerca sociale*, Firenze, La Giuntina.
- Marradi A. (1990), *Costruire il dato. Sulle tecniche di raccolta delle informazioni nelle scienze sociali*, Milano, Franco Angeli.
- Mauri L. (2004), *"Alameda project. Indicators of immigrants' socio-professional integration"*, in *Workshop on integration indicators*, Council of Europe, Strasbourg 28/6/2004.
- Mauri L., Grandi F. (2007), *"Multiculturalismo. Appunti per un dibattito"*, in Grandi F., Tanzi E. (a cura di), *La città meticcica. Riflessioni teoriche ed analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Mauri L., Gregori E., (2005); *Dinamiche di integrazione sociolavorativa di immigrati. Ricerche empiriche in alcuni segmenti del mercato del lavoro lombardo*, Guerini e Associati, Milano.
- MPG (2007) (a cura di), *MIPEX. Indice delle politiche per l'integrazione degli immigrati. Italia.*, Bruxelles.
- Nuvolati e Zaiczuk, (1993), "Indicatore" in Mauri L., Penati C., Simonetta M., (a cura di), *Pagine aperte. La formazione e i sistemi informativi: strumenti per le politiche sociali*, Milano, Franco Angeli.
- Perrone L., *"Metodi quantitativi della ricerca sociale"*, 1977, Milano, Feltrinelli.

- Raimbow-Integra (1999), *Immigration et indicateurs d'insertion socioprofessionnelle dans trois régions*, Fédération des Centres Régionaux d'intégration, Namur.
- Synergia, (2006). "Italy/Lombardy" in Alameda Network, *Sociolabour inclusion indicators for migrants in Walloon, Lombardy and Andalusia*, Junta de Andalucía.
- Viganò G., (2008a); "Quando e quanto fidarsi dei numeri? Validazione del grado di affidabilità della serie storica dei dati del paniere di indicatori Equal come stimatore del trend tra il censimento 2001 e la rilevazione continua sulle forze di lavoro 2005", in Grandi F., *Immigrazione e dimensione locale. Strumenti per l'analisi dei processi inclusivi.*, Franco Angeli, Milano.
- Viganò G., Tudela J. C., (2008b), "Indicatori di integrazione socioprofessionale della popolazione migrante in Andalusia e Lombardia", in Grandi F., *Immigrazione e dimensione locale. Strumenti per l'analisi dei processi inclusivi.*, Franco Angeli, Milano.
- Zincone G. (2009), *Immigrazione: segnali di integrazione sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna.

Capitolo 5

La misura dell'integrazione nelle aree
dell'alloggio, dell'apprendimento
linguistico, del lavoro e della salute:
una proposta ragionata

5.1 Premessa

S'è detto dei limiti e delle difficoltà di misura dell'integrazione dei cittadini immigrati. Limiti che rimandano alla complessità della nozione di integrazione, alla difficoltà di reperire dati standardizzati, comparabili ed aggiornati regolarmente, nonché limiti intrinseci alla stessa misurabilità dell'integrazione, se effettuata solo in base a dati statistici. Vale appena ricordare che, nell'individuare il paniere di indicatori proposto in questo capitolo, è stato necessario confrontarsi con tali limiti e che tali indicatori vanno intesi quale contributo ad un dibattito peraltro assai vivo. Com'è evidente dalle pagine precedenti, di tale dibattito s'è anche voluto tenere ampiamente conto.

Ciò che costituisce elemento peculiare delle proposte che seguono è la struttura dei quattro paragrafi dedicati alla riflessione sui possibili indicatori di integrazione negli ambiti oggetto d'indagine del Progetto: alloggio, apprendimento dell'italiano, lavoro e salute. In ciascun paragrafo, prima di elencare gli indicatori, si tenta infatti di dar ragione del perché l'area presa in esame possa riferirsi alla più ampia tematica dell'integrazione della popolazione immigrata. E si tenta altresì di evidenziare come i fenomeni catturati dagli indicatori proposti (ovvero i fenomeni che con quegli indicatori s'intende cogliere) possano dire qualcosa in merito alle effettive condizioni di integrazione dei cittadini immigrati in Italia.

Si auspica che alcuni limiti del paniere di indicatori qui presentato possano essere superati dalla messa a disposizione di nuovi indicatori oggi non accessibili, a causa delle carenze del sistema di raccolta dei dati o perché le informazioni in merito – pur se rilevate – non sono di fatto acquisibili dai ricercatori. Si ritiene altresì che sia possibile superare altri limiti costruendo serie storiche, al fine di dare profondità e capacità euristica ad indicatori che, altrimenti, rischiano di rimanere ancora poco significativi. Del resto, in accordo col carattere fluido e processuale dell'integrazione – che vede gruppi nazionali diversi e soggetti con diversa anzianità migratoria muoversi con traiettorie del tutto indipendenti e tutt'altro che lineari – è principalmente la comparazione nel tempo che rende possibile una descrizione un po' più puntuale di quelle complesse dinamiche relazionali a cui, con termine assai approssimativo, attribuiamo la definizione stessa di integrazione.

5.2 Indicatori di integrazione nell'area dell'alloggio¹

La qualità della condizione abitativa dei cittadini immigrati, ovvero la qualità dell'integrazione dei medesimi sull'asse della casa, è giustamente ritenuta uno dei car-

¹ Un contributo indispensabile alla compilazione di questo paragrafo si deve al dialogo, ricco di suggerimenti e scambi di idee, col Dott. Mario Boni, Sistema Informativo Territoriale del Comune di Firenze, col Dott. Giovanni Tesoro, Responsabile Ufficio Statistica del Comune di Milano, col Dott. Silvio Chiapella e col Dott. Marco Varisco, del Centro Intercomunale Elaborazione Dati, col Dott. Silvano Vitaletti dell'ISTAT, a cui è rivolto un sincero ringraziamento.

dini fondamentali delle politiche di integrazione. Il diritto all'alloggio è infatti uno dei diritti fondamentali e non può esservi pienezza di integrazione, di vita sociale – tanto meno di benessere psicofisico – in assenza di condizioni abitative accettabili.

Appare inoltre evidente che, nella legislazione italiana sull'immigrazione, l'alloggio costituisce un requisito imprescindibile, tanto per un regolare soggiorno quanto per l'accesso, per esempio, al diritto della riunificazione familiare, contestualmente ad altri requisiti, quale lavoro e reddito.

Per come si configura in Italia, a livello normativo, la soluzione del problema abitativo rimane principalmente in capo al cittadino immigrato e/o al datore di lavoro, mentre si sono andate indebolendo le misure d'integrazione specificamente dedicate alla condizione alloggiativa, con l'abrogazione della facoltà dei governi regionali di contemplare agevolazioni per il restauro di alloggi da destinare a locazione dei cittadini stranieri e con l'esclusione dall'accesso, a parità di condizioni con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica per gli stranieri titolari di permessi di durata inferiore a due anni o che non svolgano regolare attività lavorativa.

Sembra d'altro canto implicito che la qualità della condizione abitativa degli stranieri è funzione dell'offerta di patrimonio abitativo in Italia e dell'accessibilità a segmenti di esso da parte della popolazione immigrata.

Misurare l'integrazione su questo versante equivale dunque a verificare le condizioni abitative della popolazione straniera, ovvero, in termini generali, poter valutare se le case di cui fruiscono gli stranieri consentono condizioni di vita accettabili secondo *standard* di vivibilità e salubrità. Contemporaneamente, misurare l'integrazione vuol dire analizzare le modalità attraverso cui gli immigrati accedono al patrimonio abitativo.

In sostanza, mentre le caratteristiche qualitative del patrimonio alloggiativo complessivo costituiscono il contesto d'offerta cui italiani e stranieri si rivolgono, l'aspetto di maggior pertinenza della presente indagine è rappresentato dallo studio di *quali* segmenti di mercato immobiliare si rendono concretamente disponibili agli stranieri, delle *modalità* attraverso cui tale offerta è resa disponibile (tipologia di contratti, politiche dei prezzi, vincoli alla concessione dell'immobile) delle condizioni e delle risorse (economiche, culturali, di capitale sociale) che fanno capo agli individui. In altri termini: l'insieme degli elementi di natura strutturale e individuale che concorrono a determinare la struttura d'opportunità che regola l'accesso al patrimonio abitativo.

È che segmenti di popolazione immigrata sono ancora costretti in condizioni di precarietà abitativa, se non di estrema marginalità alloggiativa. Rientrano nel primo caso coloro che sono inseriti in strutture per l'emergenza abitativa o per la prima accoglienza. Nel secondo caso si contano coloro che vivono in baracche, luoghi di fortuna ed alloggi abusivi. Ad essi si aggiungono gli *homeless* immigrati, tra cui è riscontrabile la crescente diffusione – anche in Italia – di *working homeless*: cittadini immigrati in regola con la normativa sull'ingresso ed il soggiorno, che lavorano in forma continuativa. Queste dimensioni possono essere misurate attraverso i dati che si riferiscono alla disponibilità ed all'utilizzo delle strutture d'accoglienza a bassa soglia, della rete delle strutture

di prima accoglienza o di altre unità (quali le unità d'accoglienza della rete Sprar gestite dal Ministero dell'Interno e dai Comuni) in forma singola o associata, nonché da rilevazioni *ad hoc*, dedicate al monitoraggio della marginalità estrema ed al censimento delle popolazioni senza tetto e senza fissa dimora.

Per informazioni su ulteriori formule abitative non *standard* sono disponibili anche dati non uniformi e non rilevati in maniera omogenea a livello nazionale, relativi ai monitoraggi dei campi e delle microaree regolari ed irregolari abitati da popolazioni di rom, sinti e camminanti, promosse a livello territoriale dal Ministero dell'Interno, da alcuni enti regionali ed osservatori territoriali sull'immigrazione.

Ai fini della presente indagine, risulta maggiormente utile concentrarsi sul segmento maggioritario, rappresentato dalla popolazione immigrata regolare che ha accesso al patrimonio immobiliare tradizionale. Tale patrimonio costituisce un complesso articolato di risorse, di cui sono disponibili a livello amministrativo informazioni che consentono la descrizione, per ciascuna unità immobiliare, di caratteristiche quali il valore catastale, la dimensione, la qualità dell'immobile, etc., essendo le abitazioni beni soggetti a diverse forme di tassazione proprio in ragione della loro qualità, del loro valore di mercato, della densità abitativa per singola unità, ecc.

Uno dei compiti dunque che si potrebbero affidare ad un sistema di monitoraggio che possa avere una cadenza di aggiornamento diversa dalla rilevazione censimentaria, è quello di confrontare informazioni relative alla *quantità* di presenza di cittadini immigrati nei mercati della locazione e della proprietà e della *qualità* e valore del patrimonio abitativo interessato.

Un primo indicatore di integrazione abitativa può, pertanto, essere costruito utilizzando il numero di soggetti immigrati divenuti proprietari di abitazione (dato che consente di descrivere, in termini di *proxy*, il progetto di stabilizzazione degli immigrati in un territorio, pur considerando come una parte dei percorsi d'acquisto dell'abitazione possano configurarsi quali passaggi obbligati a causa degli elevati vincoli incontrati dagli immigrati nel mercato della locazione).

Un ulteriore accorgimento necessario alla lettura di questo indicatore è rappresentato dall'osservazione di come la proprietà immobiliare a titolarità straniera si possa concentrare su segmenti e su tipologie di immobili di basso valore economico, di qualità scadente, appartenenti a tipologie residuali di un patrimonio immobiliare degradato, con il risultato che le pratiche di acquisto invece di rappresentare una condizione di integrazione finiscano per costituire un aumentato rischio di disagio, marginalità e discriminazione.

Per questo è necessario, nella riflessione sul monitoraggio di questa dimensione e nella rassegna delle misure eventualmente disponibili, considerare l'opportunità di dati che possano integrare all'informazione sul titolo di possesso quella relativa alla qualità del patrimonio abitativo di riferimento e monitorare, per esempio, per quali gruppi nazionali e in quali aree territoriali il patrimonio abitativo in proprietà si presenti maggiormente degradato.

Una possibilità in questo senso è stata indagata in chiave esplorativa, rispetto ai dati presenti negli archivi catastali e alle informazioni rese disponibili dall'Agenzia del territorio, attraverso le stime dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare.

Il medesimo ragionamento è stato affrontato sulla dimensione dell'affitto, a partire dalle informazioni sui contratti registrati presso l'Agenzia delle entrate, tenendo in considerazione alcuni degli elementi distorsivi dovuti alla complessità e alla parziale non trasparenza del mercato degli affitti.

Un'altra possibilità di lettura della condizione abitativa degli stranieri può essere data dal titolo di godimento dell'alloggio (che sappiamo poter variare in funzione di molte variabili quali anzianità migratoria, paese di origine, area di approdo nel nostro paese), utilizzando i dati delle dichiarazioni attraverso cui i cittadini stranieri hanno titolo per richiedere la residenza nel nostro paese: concessione gratuita di fabbricato; contratto di affitto; titolo di proprietà.

In una semplificazione certamente eccessiva le tre condizioni rappresentano anche tre tappe di una possibile "carriera alloggiativa" che corre parallela al processo di insediamento e di integrazione dell'immigrato: dall'arrivo, momento nel quale l'assenza di reddito o una scelta di massimizzazione del risparmio, porta a condividere lo spazio abitativo o con il datore di lavoro (si veda al caso assai diffuso delle assistenti familiari) o con connazionali e altri stranieri, si passa alla stipula di un contratto di affitto per poi giungere all'acquisto della casa.

Questi elementi conoscitivi possono essere interpretati sia in termini di stock (ovvero quanti dei cittadini stranieri sono al momento, in un dato comune, in una o nell'altra delle tre condizioni) sia in termini di processo (valutando il mutamento quantitativo delle cluster all'interno dei dati di serie storica).

5.2.1 I dati disponibili

5.2.1.1 Censimento delle abitazioni

La fonte censuaria da un lato presenta potenzialità informative notevoli per la capillarità e la ricchezza di informazioni rilevate, dall'altro, la cadenza decennale della rilevazione, sconta descrizioni non aggiornate rispetto ad un fenomeno in rapida evoluzione. La serie storica delle rilevazioni censitarie permetterà quantomeno di monitorare le evoluzioni di specifiche dimensioni della condizione alloggiativa degli stranieri su archi di tempo lunghi.

L'ultimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni è stato condotto nell'ottobre del 2001 con riferimento a tutte le persone residenti (e/o presenti) in Italia a quella data.

Tra le persone residenti si distinguono i cittadini italiani e i cittadini stranieri (sulla base della cittadinanza dichiarata nel questionario di censimento). La popolazione straniera è composta dagli individui che hanno dichiarato una cittadinanza diversa da quella italiana. La cittadinanza dichiarata al censimento, in particolare quella dei bambini nati in Italia da genitori stranieri, non è sempre corrispondente a quella effettiva per legge.

Il concetto di popolazione immigrata non deve essere confuso con quello di popolazione straniera. Il concetto di popolazione straniera è fondato sul solo criterio giuridico della cittadinanza: ogni persona residente in Italia che abbia dichiarato al censimento una cittadinanza diversa da quella italiana è considerata straniera. Per immigrato si intende invece una persona nata straniera (non in possesso della cittadinanza italiana) all'estero (fuori dall'Italia). Il concetto di popolazione immigrata si riferisce quindi al luogo di nascita. Una persona nata straniera all'estero continua ad appartenere alla popolazione immigrata, anche se la sua cittadinanza cambia. In altri termini, la popolazione immigrata comprende sia le persone nate all'estero che si sono dichiarate italiane per acquisizione sia gli stranieri. Per definizione, i bambini nati in Italia da genitori stranieri (e quindi stranieri secondo la legislazione italiana) non fanno parte della popolazione immigrata. Le due popolazioni, quella straniera e quella immigrata, coincidono dunque solo in parte (non tutti gli immigrati sono cittadini stranieri e viceversa non tutti gli stranieri sono immigrati: alcuni immigrati sono italiani per acquisizione, alcuni stranieri sono nati in Italia), e precisamente per quel che riguarda le persone di cittadinanza straniera nate all'estero.

Nell'ambito della rilevazione censuaria, l'espressione "cittadini stranieri" è riferita alle persone che non hanno cittadinanza italiana e agli "apolidi". Inoltre non rientrano nell'universo di riferimento del Censimento (e quindi non sono stati censiti) i cittadini stranieri in possesso di passaporto diplomatico e i militari NATO.

In preparazione del prossimo quindicesimo Censimento generale della popolazione e Censimento generale delle abitazioni, l'Istat ha avviato una rilevazione sperimentale allo scopo di mettere a punto l'organizzazione, i metodi e le tecniche da adottare nella complessa operazione censuaria che si svolgerà nel 2011. La data di riferimento della rilevazione pilota è il 25 ottobre 2009. La rilevazione è compresa nel Programma statistico nazionale 2008-2010 (codice IST 02186) e riguarda un campione di 78 mila famiglie, distribuite in 31 Comuni a rappresentare le diverse realtà territoriali e demografiche del Paese.

Con l'occasione viene anche sperimentato l'uso di una strategia campionaria per la rilevazione di una parte delle informazioni di interesse, tramite l'utilizzo di due versioni di questionario, una breve, somministrata ai due terzi delle famiglie, e una lunga, somministrata al restante terzo. In ogni caso non sono previste domande aggiuntive sulla condizione abitativa.

Di seguito si riportano i dati pubblicati: su richiesta è possibile avere il dato provinciale e, dove attendibile, comunale (tab. 5.1).

Tab. 5.1 – Informazioni sulla condizione abitativa dei cittadini immigrati, ricavabili dal Censimento generale della popolazione e delle abitazioni (Istat, Gli stranieri in Italia: analisi dei dati censuari). Ultimo anno disponibile: 2001

DATO	DISPONIBILITÀ TERRITORIALE			
	Italia	Macro area	Regione	Provincia
Popolazione residente straniera e italiana per condizione abitativa (in abitazione, in convivenza, in altro tipo di alloggio, in nessun alloggio)	sì	sì	sì	no
Alloggi occupati da persone residenti per regione (abitazioni occupate solo da italiani, solo da stranieri, da italiani e stranieri)	sì	sì	sì	no
Abitazioni occupate da cittadini stranieri residenti per titolo di godimento	sì	sì	sì	no
Indicatori di dimensione ed affollamento delle abitazioni occupate da cittadini residenti stranieri per regione: superficie media delle abitazioni (mq), stanze per abitazione, superficie per persona residente (mq), residenti per stanza	sì	sì	sì	no
Popolazione straniera ed italiana residente in abitazione per servizi presenti nell'abitazione	sì	no	no	no

5.2.1.2 Archivio del catasto

Rispetto alle fonti dati disponibili da cui ricavare informazioni utili per una rappresentazione delle condizioni abitative della popolazione immigrata, in chiave ancora esplorativa e sperimentale, si sono sondate le potenzialità di alcuni archivi amministrativi territoriali, che in alcune realtà locali hanno iniziato ad essere utilizzati per la selezione di informazioni relative alle condizioni abitative della popolazione immigrata. Gli archivi catastali rappresentano infatti un'utile fonte per ricavare dati aggiornati, ad esempio, sulla proprietà immobiliare a titolarità straniera. L'operazione di estrazione dei record utili può essere meglio affinata in quelle realtà dove la banca dati del catasto è collegata con l'archivio demografico dell'anagrafe comunale. Va ricordato in premessa che l'utilizzo a fini statistici di informazioni acquisite per finalità amministrative se da un lato garantisce la riduzione dei costi di realizzazione e il contenimento del "fastidio statistico" procurato ai fornitori di informazione, dall'altro, presentano alcuni aspetti che devono essere considerati e affrontati dal ricercatore, più

precisamente: i soggetti registrati negli archivi amministrativi possono non corrispondere alle unità statistiche che si intende indagare, i dati sono raccolti secondo frame concettuali e definizioni non statistiche, le fonti possono inoltre garantire una copertura parziale della popolazione di riferimento, la definizione dei metodi di raccolta ed elaborazione dei dati possono rispondere a criteri interni alle specifiche finalità amministrative e non condivisi dalla statistica ufficiale².

L'archivio del catasto permette di mettere in relazione i proprietari titolari e le singole unità immobiliari. Per le finalità informative che qui ci proponiamo è utile estrarre dall'insieme dei proprietari titolari il sottoinsieme delle persone fisiche e laddove possibile confrontare utilizzando come chiave il codice fiscale le corrispondenti dichiarazioni di cittadinanza contenute negli archivi demografici. Questa operazione consente di affinare la definizione della popolazione di riferimento per corrispondere ai fini informativi cui l'indicatore mira: per esempio lo studio della proprietà immobiliare di titolari provenienti da paesi a basso reddito, o da paesi terzi, ecc. L'archivio dell'anagrafe consente inoltre di ricavare informazioni circa il nucleo familiare.

Nell'insieme delle unità immobiliari l'archivio catastale consente dunque di selezionare le unità appartenenti alla categoria abitativa e di ricavare alcune informazioni utili ad inquadrare le caratteristiche dell'unità in proprietà quali il valore della rendita immobiliare, la misura della superficie in mq, la collocazione territoriale dell'unità e attraverso il codice ecografico addirittura di individuare l'unità abitativa all'interno del mappale con i riferimenti al piano e all'interno.

Il dato della distribuzione territoriale delle proprietà può essere messo in relazione alle informazioni circa le quotazioni di mercato degli appartamenti pubblicato con cadenza trimestrale dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio. L'OMI infatti considera il fattore posizionale dell'abitazione l'elemento maggiormente esplicativo delle differenze di valore tra le varie unità immobiliari, in particolare di quelle a destinazione residenziale oggetto della nostra analisi. Vengono quindi identificate sul territorio porzioni che esprimano livelli omogenei di mercato, in funzione delle caratteristiche comuni (urbanistiche, socio-economiche, di dotazioni di servizi, ecc.). Ogni territorio comunale è pertanto segmentato in una o più zone omogenee. La zona omogenea OMI riflette un comparto omogeneo del mercato immobiliare locale, nel quale si registra una sostanziale uniformità di apprezzamento per condizioni economiche e socio-ambientali. Le quotazioni dal canto loro individuano un intervallo di valori minimo e massimo con riferimento ad unità immobi-

² Cfr. Calzaroni M., Rizzi R., (2005), *L'integrazione straniera nel tessuto economico: fonti attuali e prospettive*, in Istat, *La presenza straniera in Italia: l'accertamento e l'analisi. Atti del Convegno*, Roma e Mauri L. (2009), *Politiche sociali. I process produced data: una fonte da riattivare*, in "Rivista delle Politiche Sociali", n. 3.

liari ordinarie aventi una data destinazione d'uso (residenziale, ufficio, negozio, ecc), site in una data zona omogenea. I valori minimi e massimi rappresentano l'ordinarietà e pertanto vengono escluse quelle quotazioni riferite ad immobili di particolare pregio o degrado o che comunque presentino caratteristiche non ordinarie per la tipologia edilizia della zona di appartenenza. Alla definizione delle zone OMI è stato imposto il vincolo di corrispondenza ad una ed una sola "microzona catastale" al fine di mantenere omogeneità con il sistema di riferimento del catasto. Le microzone catastali rappresentano infatti gli ambiti territoriali istituzionalmente rilevanti ai fini della revisione degli estimi catastali. Per una lettura uniforme su tutto il territorio nazionale le zone sono state raggruppate in fasce (centrale, semicentrale, periferico, suburbano, rurale).

Per quanto dunque l'informazione presente negli archivi catastali non dica nulla dello "stato conservativo" (ripartito dalla classificazione OMI in ottimo, normale, scadente) il valore posizionale per fasce e zone di mercato omogenee permette di stimare il valore medio delle quotazioni utile come *proxy* descrittiva del valore di mercato delle proprietà immobiliari a titolarità immigrata su un dato spaccato territoriale. È utile qui inoltre ricordare che le informazioni contenute nei diversi archivi territoriali vengono centralizzate a livello delle singole province (tab. 5.2).

Tab. 5.2 – Indicatori di condizione abitativa dei cittadini immigrati, ricavabili dagli Archivi del Catasto, disponibili per comuni e province. Ultimo anno disponibile: 2009.

INDICATORE	FONTE	TIPO DI RILEVAZIONE
Popolazione residente italiana e straniera proprietaria di alloggio	Archivio del Catasto ed Archivio Demografico	Registrazione delle unità immobiliari, Registrazione dei residenti (dossier di residenza)
Indicatori di dimensione ed affollamento delle abitazioni occupate da cittadini italiani e stranieri residenti, superficie media delle abitazioni (mq), superficie per persona residente (mq)	Archivio del Catasto ed Archivio Demografico	Registrazione delle unità immobiliari, Registrazione dei nuclei
Valore medio della rendita immobiliare di cittadini italiani e stranieri residenti proprietari di alloggio	Archivio del Catasto	Registrazione delle unità immobiliari
Valore medio della quotazione di mercato delle unità immobiliari in proprietà di cittadini stranieri residenti	Archivio del Catasto ed Osservatorio Mercato Immobiliare (Agenzia del Territorio)	Stima delle quotazioni immobiliari

5.2.1.3 Indagini sulle condizioni di vita (UDB IT SILC)

La rilevazione sulle condizioni di vita è, come indicato da ISTAT, un'indagine campionaria sulle famiglie relativamente a "Reddito e condizioni di vita", sulla base del Regolamento dell'Unione Europea (n. 1177/2003) che definisce il progetto EU-SILC (*European Statistics on Income and Living Conditions*). Questa nuova indagine, i cui risultati confluiscono nei rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi dell'Unione, sostituisce il precedente *panel* europeo sulle famiglie (ECHP) e ha come obiettivo prioritario quello di fornire, usando definizioni e metodi armonizzati, dati comparabili, sia a livello trasversale che longitudinale, per l'analisi della distribuzione dei redditi, del benessere e della qualità della vita delle famiglie e delle politiche economiche e sociali adottate a livello nazionale e/o europeo. Il questionario familiare rileva numerose informazioni relative alla condizione abitativa delle famiglie. Nelle rilevazioni ad oggi pubblicate le informazioni relative alla sottopopolazione straniera non sono però statisticamente rappresentative. La rilevazione del 2008 è stata condotta invece, grazie a fondi aggiuntivi del Ministero del Lavoro, su un campione di famiglie più ampio con la finalità di conseguire una rappresentatività campionaria anche per la popolazione straniera. Le informazioni di quest'ultima rilevazione dunque (dati che saranno disponibili intorno ai mesi di marzo-aprile del 2010) consentiranno di costruire alcuni indicatori utili a descrivere la condizione alloggiativa delle famiglie straniere. La potenzialità descrittiva di questa indagine e il portato conoscitivo che il campionamento aggiuntivo comporta, suggerisce l'opportunità di dare continuità alla rilevazione con queste modalità così da garantire un portato informativo complessivo più ricco e di monitorare le dinamiche che riguardano la popolazione straniera.

Le informazioni più rilevanti ai fini della costruzione di indicatori di monitoraggio della condizione abitativa riguardano, rispetto all'unità immobiliare la tipologia dell'abitazione, l'anno di costruzione dell'immobile, la superficie in metri quadrati le maggiori problematiche legate allo stato conservativo (tetti, soffitti, porte, finestre, pavimenti danneggiati; umidità nei muri, nei pavimenti, nei soffitti, nelle fondamenta; scarsa luminosità, spazio insufficiente), le problematiche legate alla zona di residenza (inquinamento, sporcizia, problemi ambientali causati da traffico o attività industriali; rumori dai vicini o dall'esterno; criminalità, violenza, vandalismo). Un'altra serie di informazioni utili ricavabile dall'indagine riguardano invece il titolo di godimento (affitto o subaffitto, proprietà, usufrutto, uso gratuito), in caso di affitto la quota del canone di locazione, eventuali contributi e il loro ammontare per la copertura totale o parziale delle spese di locazione; in caso di proprietà dell'immobile l'indagine permette di conoscere se la famiglia, a partire dal primo gennaio dell'anno in cui viene condotta l'indagine, ha pagato per un mutuo o un altro tipo di prestito per acquistare o ristrutturare l'abitazione. Altre informazioni rilevanti sono desumibili dalla sezione del questionario dedicata nello specifico alle condizioni abitative rispetto alle dotazioni dell'unità immobiliare e alla loro qualità (impianto elettrico, impianto idrico, impianto di riscaldamento), alla percezione di vivibilità e al-

la valutazione soggettiva della soddisfazione per le proprie condizioni abitative su una scala che va da "per niente soddisfatto" a "molto soddisfatto". Da ultimo un'ulteriore batteria di domande raccoglie informazioni che permettono una valutazione sintetica della condizione alloggiativa in relazione al territorio e alle possibilità di accesso ad alcuni servizi (negozi di alimentari e supermercati, banche, poste, trasporti pubblici, farmacie, scuole dell'obbligo, centri sportivi). Le informazioni messe a disposizione dall'indagine e valide a livello nazionale ai fini del monitoraggio dell'integrazione alloggiativa degli immigrati acquistano valore interpretativo maggiore se si confrontano le distribuzioni percentuali delle risposte date dal collettivo straniero con quelle del collettivo italiano.

5.3 Indicatori di integrazione nell'area dell'apprendimento linguistico³

L'integrazione linguistica costituisce una pre-condizione per la piena partecipazione del migrante al contesto ospite: nei luoghi di lavoro, nell'accesso ai servizi, nella vita sociale, nella partecipazione politica. Essa va indubbiamente messa in rapporto al contesto, alla struttura di opportunità e ad alcune caratteristiche specifiche che la società d'approdo è in grado di esprimere, per esempio: a livello di riconoscimento pubblico del valore del plurilinguismo, della promozione della conoscenza dei patrimoni linguistici dei paesi d'origine dei migranti, della richiesta di competenze plurilinguistiche nel mercato del lavoro, dell'investimento sulla poliglоссия come elemento competitivo, di azioni in difesa di lingue minoritarie. L'integrazione linguistica non è soltanto funzione dell'acquisizione della lingua maggioritaria da parte del cittadino immigrato, ma elemento trasversale delle competenze linguistiche diffuse e delle capacità di decodifica-traduzione-ricodifica, attive e consolidate nel contesto d'accoglienza. Tuttavia, la padronanza della lingua maggioritaria costituisce certamente un aspetto significativo di quel capitale umano che incrementa le *chances* di integrazione.

La grande attenzione che le politiche per l'integrazione riservano agli aspetti legati ad un buon livello di comunicazione e comprensione reciproca e, tramite essa, allo sviluppo di un'interazione positiva (con quel che ne deriva nel supporto ai processi di apprendimento linguistico dei cittadini immigrati) è anche riconducibile all'evidenza dei rischi psicologici e sociali, cui le difficoltà comunicative espongono la popolazione immigrata e – di conseguenza – la stessa comunità ospite⁴.

³ Un contributo indispensabile alla compilazione di questo paragrafo si deve al dialogo, ricco di suggerimenti e scambi di idee, con la Prof.ssa Monica Barni e con la Dott.ssa Sabrina Machetti, dell'Università per Stranieri di Siena, con la Prof.ssa Carla Barozzi, dell'UPTER, con la Dott.ssa Giovanna Grenga, del Ministero dell'Istruzione, a cui è rivolto un sincero ringraziamento.

⁴ Va però anche detto che, dal lato dei migranti, disagio psicologico e conflittualità relazionale possono altresì nascere dal progressivo abbandono della lingua di origine, nei termini di spossamento simbolico della propria identità e perdita di un codice espressivo (che non è solo mero di-

L'acquisizione della lingua italiana si realizza attraverso modalità formali di apprendimento, quali i corsi di alfabetizzazione. La lingua si apprende anche ed in ampia misura nell'ambito delle relazioni sociali quotidiane. Se le iniziative che favoriscono una positiva interazione – tra componente immigrata e componente non immigrata – divengono di fatto anche occasioni di integrazione linguistica, è nella capacità di costruire valide occasioni di apprendimento formale dell'italiano che si può correttamente valutare l'efficacia delle politiche di integrazione sull'asse della lingua, come del resto testimoniato dalla pluralità di esperienze realizzate ed in corso, sia nei contesti d'arrivo, sia nei luoghi di partenza, anche sulla base di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di immigrazione.

Una prima dimensione in cui individuare gli indicatori di integrazione linguistica è perciò costituita dall'offerta di opportunità di apprendimento dell'italiano. Offerta che guarda alla lingua della maggioranza ed al suo apprendimento, contemporaneamente come diritto da riconoscere a tutti gli individui (nella misura in cui costituisce un'opportunità di integrazione) e come dovere cui ottemperare (spia qui di un approccio prescrittivo all'integrazione, ovvero di adeguamento del cittadino immigrato al comportamento della maggioranza, dovere di cui si attende formalizzazione operativa nei prossimi decreti attuativi della legge 94/2009).

In questa prospettiva si assume quindi che un elevato grado di competenza linguistica dei cittadini immigrati rappresenti *de facto* una *proxy* di riuscita integrazione, ovviamente non solo linguistica (come per altro evidenziato da quanti hanno studiato la correlazione tra competenza linguistica ed integrazione sociale e lavorativa⁵).

positivo linguistico utile alla comunicazione strumentale, bensì "luogo" di sedimentazione nel tempo di memorie, significati, sentimenti, musicalità, "gesti" espressivi, possibilità di riconoscimento reciproco, empatia) nonché dalla crescente incomprensione che può svilupparsi nell'interazione sia con le proprie reti transnazionali (per i significati di riconoscimento, rispettabilità, appartenenza che esse veicolano) sia nelle relazioni intergenerazionali (in particolare tra migranti di prima e seconda generazione). L'importanza del mantenimento delle lingue d'origine, in particolare per le seconde generazioni, costituisce un'importante e irrinunciabile capitolo della riflessione sulle politiche di integrazione, per garantire sviluppi cognitivi non traumatici, per evitare incomprensioni intergenerazionali e prevenire conflittualità, per consentire la crescita di soggetti con competenze plurilinguistiche, necessarie a quella mediazione linguistica diffusa, che riguarda le diverse sfere di vita delle società multiculturali e per garantire il mantenimento e l'apprendimento di quella dotazione tecnica che la lingua rappresenta per il confronto sul fronte transnazionale, non solo con i propri connazionali (reti parentali, *partner* commerciali, ecc.) ma anche, in modo attivo e non da ricettori passivi e subordinati, con i centri di irradiazione di proposte e contenuti identitari (anche a sfondo religioso). In altri termini, la possibilità, attraverso il codice espressivo d'origine, di partecipare alla rielaborazione ed allo sviluppo di contenuti della propria cultura d'origine (percorso che ha nella lingua il suo elemento fondante) avviando quel processo d'innovazione identitaria che nasce dai vissuti diasporici di ibridazione e dall'osmosi creativa tra elementi ereditati e nuovi contenuti e significati appresi nei contesti di arrivo.

⁵ È ad esempio il caso del Progetto *Integrometro 2008* della Fondazione ISMU - Iniziative e studi sulla multiethnicità, che ha preso le mosse dalla consapevolezza della scarsità di dati strutturali capaci di dare contezza dei processi di integrazione nella loro complessità e nella varietà delle tipologie di profili sociologici in gioco. Esso ha perciò privilegiato la misurazione dei processi di in-

La quantità, peraltro consistente, dell'offerta formativa è difficilmente misurabile, vista la sua eterogeneità. Oltre alle istituzioni scolastiche, un gran numero di attori (tra cui il privato sociale, il volontariato, l'associazionismo promosso da cittadini immigrati, le associazioni di categoria ed i soggetti della rappresentanza sindacale) è mobilitato nel rispondere all'esigenza di alfabetizzazione avanzata dalle varie componenti della popolazione immigrata. Allo stato attuale, una rilevazione disponibile per costruire un indicatore di quantità dell'offerta formativa è quella a titolarità del Ministero dell'Istruzione, che, a partire dal 2002, effettua una rilevazione dei corsi di Educazione per Adulti, tra cui sono compresi i corsi di italiano come seconda lingua (tale rilevazione prevede una disaggregazione per cittadinanza, a livello regionale e provinciale).

Sul piano della qualità dell'offerta formativa, la rassegna delle buone pratiche (di cui al capitolo 6 di questo volume) dà conto della complessità dei fattori che concorrono a definire *standard* di qualità, nonché della difficoltà di tradurre questi elementi in indicatori misurabili. Tra di essi ve n'è uno che appare senza dubbio fondamentale e che risulta più accessibile di altri in termini di misurabilità: *il numero di docenti qualificati ad insegnare l'italiano come seconda lingua (L2)*.

L'attivazione di un processo di adeguamento del bagaglio di competenze del corpo docente, nel suo complesso, conduce ad un miglioramento della qualità di quell'offerta formativa che costituisce lo strumento per garantire l'accesso del cittadino immigrato al diritto/dovere di apprendere l'italiano e può perciò rappresentare indirettamente un indicatore della possibilità di integrazione linguistica della popolazione immigrata.

Il numero di docenti che acquisiscono la qualifica di insegnanti di italiano come L2⁶ testimonia sia la qualità dell'offerta formativa, sia la capacità del sistema di adeguarsi progressivamente a *standard* formativi di grado elevato. Le possibili fonti dei flussi informativi in merito sono rappresentate: dalle rilevazioni relative ai corsi per docenti di italiano come L2, promossi dal Ministero dell'Istruzione; dalle rilevazioni relative ai master offerti dall'Università "Cà Foscari" di Venezia; dalle rilevazioni relative ai corsi di laurea che formano insegnanti di italiano come L2, istituiti presso l'Università per Stranieri di Siena; dalle rilevazioni relative alle certificazioni Ditals⁷.

tegrazione attraverso la rilevazione campionaria di immigrati residenti in Italia. L'indagine è stata svolta da 20 unità di ricerca locali, per lo più operanti in ambito accademico ed ha coperto 33 differenti realtà provinciali o comunali. Le informazioni sono state acquisite attraverso interviste personali realizzate in forma diretta con la somministrazione di un questionario strutturato a oltre 12.000 cittadini stranieri presenti sul territorio italiano tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009.

⁶ Siano essi, ad esempio: giovani laureati, insegnanti abituati da tempo al *learning by doing* e che desiderano sistematizzare le conoscenze acquisite sul campo, insegnanti prossimi al pensionamento ed intenzionati a dedicarsi al volontariato, insegnanti stimolati dal confronto con alunni immigrati che non hanno sufficienti competenze linguistiche in italiano.

⁷ Titolo che accerta la preparazione teorico-pratica di un docente nell'insegnamento dell'italiano a stranieri e certifica diversi livelli di competenza professionale in tale settore. È considerato un titolo valido per l'attribuzione di un punteggio nel reclutamento degli insegnanti o per l'attribuzione di crediti, nell'ambito di un percorso formativo in area glottodidattica.

Una seconda dimensione in cui cercare indicatori di integrazione linguistica è quella dell'orientamento, da parte della popolazione immigrata, ad apprendere l'italiano. Lo sviluppo della competenza linguistica – da parte del cittadino immigrato – non sempre e non necessariamente si accompagna al conseguimento di un titolo ed appare perciò difficilmente misurabile in termini statistici. Fermo restando il richiamo alla cautela (in merito alla valutazione delle complesse determinanti che concorrono a costruire i processi di integrazione linguistica, di cui s'è già detto) vi è tuttavia una rilevazione disponibile per costruire un indicatore in questo campo: *il numero di cittadini stranieri che hanno conseguito la certificazione dell'apprendimento della lingua italiana (certificazione CILS) per anno, per cittadinanza, per genere e per classi di età, a livello nazionale e nei singoli contesti locali.*

Certamente, il possesso di una certificazione non costituisce, in sé, un requisito indispensabile per il positivo inserimento nel mondo del lavoro e nel contesto sociale. Tuttavia, l'andamento della scelta a conseguire certificazioni attestanti vari livelli di competenza linguistica e comunicativa in italiano⁸ dà elementi in merito alla propensione della popolazione immigrata a formalizzare, in termini di crediti formativi (attraverso il conseguimento della certificazione CILS) il grado raggiunto di conoscenza dell'italiano. Tale andamento può anche informare indirettamente sulla percezione, sempre da parte della popolazione immigrata, dell'utilità di dotarsi di un titolo formale per ottenere condizioni di vantaggio nel mercato del lavoro o, comunque, ai fini del progetto di integrazione che ciascun cittadino immigrato intende realizzare.

Allo stato attuale, in assenza di chiari segnali che depongano per lo sviluppo di un sistema di azioni, a livello nazionale o locale, volte ad incentivare (tramite meccanismi formali di premialità) la certificazione delle competenze acquisite dai cittadini immigrati, il numero di cittadini stranieri in possesso di titolo CILS non riflette, né direttamente, né fedelmente, il grado di integrazione linguistica. Non potrebbe essere altrimenti, come già ricordato, viste anche le difficoltà intrinseche alla misura di un processo per sua natura complesso – fino a rivelarsi per molti versi inafferrabile – qual è la diffusione delle lingue.

Non v'è dubbio peraltro, che i soggetti con maggiore competenza linguistica (nel cui novero rientrano certamente anche coloro che hanno compiuto percorsi certificati di apprendimento) contribuiscono a diffondere e promuovere, attraverso una sempre più robusta competenza attiva dell'italiano, nell'interazione quotidiana, l'alfabetizzazione di altri cittadini immigrati.

Appare del tutto evidente che gli indicatori sopra descritti pongono con forza l'accento sugli aspetti formali dell'apprendimento linguistico: sia nella valutazione dell'offerta (certificazione dei docenti) sia sul fronte dell'utenza (certificazione delle competenze) lasciando ampiamente non indagato quanto avviene in altre dimensioni. Cioè: nello spazio comunicativo (per sua natura difficilmente misurabile in termini

⁸ In accordo con l'orientamento comunitario in materia, la certificazione CILS prevede sei livelli di competenza linguistica in italiano (al pari di qualsiasi altra lingua appresa come seconda lingua).

statistici) e nel campo delle modalità di acquisizione linguistica non formalizzate né certificate (anch'esse poco misurabili).

Non deve apparire paradossale, quanto piuttosto coerente con le evoluzioni delle caratteristiche delle società multiculturali contemporanee, che il livello di integrazione in questi ambiti potrebbe essere misurato in termini di ricchezza delle opzioni linguistiche (valutando ad esempio i materiali e la segnaletica multilingue, oppure i media in lingue dei paesi d'origine dei migranti) tali da consentire ai cittadini immigrati la possibilità di valorizzare anche il proprio patrimonio linguistico. In questa prospettiva, maggiore è la necessità "imposta" alla popolazione immigrata di parlare la lingua del gruppo maggioritario, minore è il livello dell'integrazione linguistica che la società, nel suo complesso, è in grado di esprimere. Coerentemente con quest'approccio, si potrebbe ricorrere ad un indicatore che misuri non già il livello di apprendimento dell'italiano da parte della popolazione immigrata, ma – al contrario – il livello di permeabilità del contesto ai codici linguistici, che i gruppi sociali, nelle loro pratiche quotidiane, utilizzano e modificano, innovano ed ibridano.

Tuttavia, tralasciando la dimensione dello spazio relazionale e focalizzandosi sulla misura dei processi educativi, come nel caso dell'apprendimento linguistico, è ormai consolidata l'attitudine a favorire i processi di certificazione delle competenze, ovvero l'attitudine a sostenere i processi attraverso cui si giunge ad una formalizzazione dei processi di apprendimento. Questo consente la creazione di *standard* educativi e di strumenti di misurazione dei livelli di alfabetizzazione linguistica di una società o di un territorio, comparabili e monitorabili.

Seppure con le necessarie precisazioni, è perciò che qui si propone di valutare l'integrazione linguistica anche attraverso la misurazione del livello di acquisizione della lingua italiana da parte della popolazione immigrata. In questa luce, le azioni intraprese per sostenere i processi di integrazione si collocano nel più ampio novero delle politiche educative, ancorché mirate ad uno specifico *target* di popolazione (i cittadini immigrati non alfabetizzati in italiano). In maniera non dissimile da quanto accade per altri settori delle politiche educative, l'efficacia del sistema si evince dalla sua capacità di valorizzare soggetti culturalmente educati e (quando possibile) in possesso di una certificazione delle competenze.

In sintesi: qualsiasi sistema di monitoraggio dell'integrazione linguistica dei cittadini immigrati deve assumere a premessa che le lingue si alimentano del loro uso, seguono le vicende delle comunità di parlanti che se ne avvalgono e da tali comunità traggono anche il loro prestigio variabile. La questione della lingua e del suo apprendimento riguarda direttamente anche l'accesso ad un diritto, da riconoscere a tutti gli individui, nella misura in cui quella dotazione è oggi chiave di accesso ad alcune opportunità del contesto d'immigrazione. Per rendere operativa (cioè quantificabile e monitorabile) la nozione di integrazione linguistica, essa dev'essere ricondotta, in assenza di altro materiale statistico e informativo su questi temi, ad un paniere di indicatori misurabili, che vanno individuati in primo luogo nelle caratteristiche (quantitative e qualitative) dell'offerta formativa che il contesto d'approdo è in grado di garantire al cittadino immigrato.

5.4 Indicatori di integrazione nell'area del lavoro⁹

La dimensione lavorativa è tema centrale per l'analisi delle dinamiche di integrazione della popolazione immigrata, essa costituisce quella che potremmo definire una realtà *prima facie*. Il lavoro e i processi attivi in quel mercato sono, nella maggioranza dei casi, la ragione che attiva i processi migratori (sia nei termini di definizione della domanda di manodopera, sia per l'eziologia che sovrintende alla mobilità dell'offerta), e di conseguenza, l'ottenimento del lavoro è spesso il primo obiettivo del progetto migratorio, nonché snodo importante per il processo di integrazione, se non altro perché ad esso sono connessi (nel quadro normativo italiano) una serie di diritti, primo tra tutti quello al soggiorno regolare. Il conseguimento del reddito attraverso l'attività lavorativa è uno degli elementi che garantisce al lavoratore di avere accesso ad un serie di beni che possono consentirgli una vita dignitosa e una risposta alle proprie propensioni di realizzazione (in un'ottica sia individuale, sia più familiare e collettiva) e in questo senso contribuire ad aumentare le possibilità di integrazione nel contesto d'immigrazione.

L'osservazione empirica ha mostrato che le dinamiche e le correlazioni tra lavoro-reddito-integrazione non sono in realtà di per sé così lineari: il lavoro è occasione di integrazione (così come avviene per l'accesso al sistema dell'istruzione o nella costruzione di relazioni sociali) se esso non comporta frustrazioni, discriminazioni, marginalità, esaurimento fisico e psichico. Non è dunque sufficiente che gli immigrati lavorino, è anche necessario cogliere la qualità dell'esperienza lavorativa, ovvero analizzare le condizioni di lavoro, le opportunità di crescita e avanzamento, la percezione da parte dei cittadini immigrati che sia possibile veder valorizzate le proprie competenze.

Un sistema di monitoraggio può mirare dunque a rilevare almeno due dimensioni principali: da un lato, la quantità dei soggetti migranti che svolgono un lavoro regolare; dall'altro, la qualità della presenza nel mercato del lavoro (ricavabile da informazioni sulla qualifica lavorativa in rapporto all'istruzione, dai livelli salariali raggiunti, dalla presenza o assenza di atteggiamenti discriminatori in ambito lavorativo, ecc).

In sostanza, la possibilità di misurare l'integrazione su questo asse assume che la pressoché totalità della popolazione immigrata, anche in forza dell'acquisizione di un regolare titolo di soggiorno, esprima come prima esigenza di integrazione la possibilità di acquisire un reddito da lavoro, e di conseguenza di avere accesso al mercato del lavoro. Si è tuttavia consapevoli che condizioni di lavoro che esponga la popolazione immigrata in maniera prevalente a forme di discriminazione o a forme di frustrazione delle proprie aspirazioni (causate da ingiustificate rigidità nor-

⁹ Un contributo indispensabile alla compilazione di questo paragrafo si deve al dialogo, ricco di suggerimenti e scambi di idee, con la Dott.ssa Grazia Strano e col Dott. Daniele Lunetta, della Direzione Generale dell'Invasione Tecnologica del Ministero del Lavoro, a cui è rivolto un sincero ringraziamento.

mative o da dinamiche di discriminazione) facciano perdere al lavoro il valore di porta di ingresso all'integrazione.

La complessità delle dimensioni in gioco e la conseguente difficoltà di un monitoraggio efficace suggerisce di non estendere al momento l'analisi ad altre dimensioni del mercato del lavoro che potrebbero anch'esse essere prese in considerazione, quali la qualità e l'efficienza delle azioni di sostegno e orientamento al lavoro; la pertinenza e l'efficacia delle politiche attive per il lavoro nei confronti della popolazione straniera; la qualità dell'esperienza lavorativa sull'asse del diritto alla salute (considerando ad esempio gli infortuni su lavoro).

La misurazione del tasso di occupazione trova in Italia due significative limitazioni nella capacità euristica che esso può offrire: la prima riguarda la difficoltà di misurazione del denominatore (ovvero la forza lavoro attiva in cerca di occupazione), la seconda riguarda la normativa propria del nostro paese in base alla quale la condizione di non occupazione, per quanti si trovano in Italia con permesso di soggiorno per lavoro, non può durare più di sei mesi.

La qualità, invece, dell'inserimento lavorativo, potrebbe essere misurata, come già accennato, considerando le qualifiche possedute, i livelli salariali medi, la tipologia di contratti, la dinamicità del mondo del lavoro (non soltanto misurata con il numero di avviamenti al lavoro, ma anche considerando il miglioramento della tipologia di contratto o di salario tra un lavoro e quello successivo; i tempi di disoccupazione medi (pur con la peculiarità sopra riportata), tutti indicatori capaci di dare conto delle opportunità che il mercato offre al segmento di popolazione straniera presente nel nostro paese, e anche di quanto il mondo del lavoro, attraverso la sua permeabilità e i suoi meccanismi di mobilità, costituisca un campo privilegiato di integrazione.

Considerazione ulteriore può essere fatta relativamente alla capacità imprenditoriale dei lavoratori stranieri: *strictu sensu*, se è vero che l'avvio di un'attività imprenditoriale rappresenta per tutti – italiani e stranieri – un investimento in termini di risorse umane e professionali, per lo straniero l'apertura di una impresa potrebbe essere interpretata come una ulteriore forma di investimento e di stabilizzazione nel contesto di immigrazione, di "integrazione" nel tessuto micro imprenditoriale italiano, di mobilità professionale e sociale, di strategie di fuoriuscita da condizioni segreganti. La capacità di integrazione che si può realizzare attraverso questo canale è funzione della possibilità degli imprenditori stranieri di avere successo, ovvero, anche in questo caso, di raggiungere delle condizioni oggettive che non mortifichino impropriamente la capacità e le aspirazioni sociali e lavorative di questi imprenditori.

È del tutto evidente che il successo di una attività imprenditoriale sia funzione del capitale economico, umano e sociale, e che su questi assi vi sia ancora una distanza tra popolazione italiana e popolazione immigrata, e tuttavia proprio in un settore così importante, in cui creatività e innovazione dovrebbero fare agio su altri "capitali" di partenza, soprattutto in un mercato irrigidito come quello italiano, la possibilità di ridurre gli eventuali differenziali d'opportunità, potrebbe essere un indicatore di un mondo del lavoro attento a funzionare anche da strumento di integrazione. La fragilità del settore imprenditoriale immigrato infatti – oltre a rappresen-

tare una ragione di impoverimento del tessuto economico complessivamente considerato – rappresenta una dimensione di sofferenza specifico dei processi di integrazione che si realizzano sull'asse del lavoro.

5.4.1 Indicatori e banche dati

Di sicuro rilievo per l'analisi del mercato del lavoro è la banca dati delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro che a partire dal gennaio 2008 (con obbligatorietà a partire dal mese di marzo) afferiscono oltre che ai centri per l'impiego della provincia nella quale viene svolta l'attività lavorativa, all'INPS, all'INAIL e al Ministero del lavoro. Questa Banca dati registra i flussi di informazione ricevuti nell'anno, e come tale è una banca dati dinamica da cui è possibile desumere le informazioni contenute nella comunicazione obbligatoria, che riguardano l'anagrafica del datore di lavoro, l'anagrafica del lavoratore, e il rapporto di lavoro instaurato relativamente a: data dell'avviamento, proroga, trasformazione, cessazione, tipo di contratto, settore economico, sede, qualifica. La comunicazione è redatta dal datore di lavoro che non è tenuto a verificare l'attendibilità delle informazioni, a parte quelle relative alla posizione del lavoratore e alla tipologia del contratto, da cui discendono gli obblighi contributivi etc.

La banca dati consente – in merito al tema in oggetto, ovvero ai livelli di integrazione dei lavoratori immigrati sul mercato del lavoro – di cogliere gli elementi di dinamismo/precarietà del singolo lavoratore (numero e delle cessazioni per settore produttivo), della qualità dell'inserimento (relativamente alla tipologia del contratto (*part time*, a tempo determinato, a tempo indeterminato, etc.), dei motivi della cessazione del rapporto di lavoro se precedente alla scadenza del contratto, e in certa misura del livello salariale (con riferimento al contratto collettivo o direttamente al salario indicato nella comunicazione). L'anagrafica del lavoratore include oltre al nominativo, al codice fiscale, la cittadinanza, la qualifica di assunzione; in genere non contiene il titolo di studio poiché non sempre è codificabile come quelli italiani.

In sostanza l'analisi di questa banca dati, consente, fino ad un dettaglio di livello comunale (quando possibile senza violare la normativa sulla *privacy*) di ottenere in valore assoluto e, in termini relativi rispetto agli autoctoni, quanti cittadini stranieri (comunitari e extracomunitari) sono stati avviati al lavoro nell'anno e in che posizione e/o quanti hanno cessato prematuramente rispetto al raggiungimento del termine l'attività lavorativa; inoltre consente di misurare un sorta di indice di dinamicità/precarietà (dato dal numero medio di avvii al lavoro nell'anno per i lavoratori di origine straniera in rapporto a quello dei lavoratori italiani).

Attraverso le comunicazioni obbligatorie il livello salariale medio può essere misurato solo con una certa approssimazione poiché, come detto, tale dato talvolta è indicato mentre in altri casi si fa riferimento al contratto nazionale collet-

tivo: per questa variabile – un dato più preciso può essere rilevato dalla Banca dati dell'INPS.

Le comparazioni di tipo diacronico – ovvero i confronti tra i dati dell'anno in corso e quelli degli anni precedenti – al momento non sono significative data la assai recente costituzione della banca dati.

Si segnala inoltre che potrebbe risultare utile, dal punto di vista di una migliore conoscenza del mercato del lavoro del nostro paese, cercare di ottenere la registrazione puntuale del titolo di studio dichiarato dai lavoratori stranieri: una tale variabile potrebbe essere rilevata registrando il titolo di studio posseduto (per come dichiarato dal datore di lavoro) o riportando il numero degli anni di studio (come già in uso in molte ricerche empiriche). Si suggerisce comunque la prima ipotesi che potrebbe condurre in pochi anni alla costituzione di una banca dati sul capitale umano presente nel nostro paese: la tabella di conversione dal titolo di studio del paese di origine all'equipollente italiano potrebbe essere successivamente realizzata con relativa facilità.

I gestori della Banca dati segnalano alcune difficoltà di ordine tecnico relative alla possibile instabilità dei dati determinata dal fatto che le comunicazioni obbligatorie sono differenti per supporto utilizzato, frequenza di aggiornamento, tipologia, complessità.

Così come viene segnalato il carattere sensibile dei dati, tali che l'eventuale divulgazione dei medesimi deve essere realizzata garantendo l'assoluto anonimato, ovvero la non identificabilità del soggetto interessato.

Poiché la Banca dati si riferisce alle comunicazioni obbligatorie, che riguardano i rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato nel pubblico impiego e nel settore privato, queste ultime non riguardano il lavoro autonomo e non raccolgono dati relativi all'avviamento di lavoro autonomo né tantomeno al numero di soggetti che, cessata un'attività di lavoro subordinato, avviino un'attività di lavoro autonomo.

In questo caso, nuovamente, i dati possono essere rintracciati nelle Banche dati INAIL e INPS.

In sintesi, questi sono alcuni degli indicatori rilevabili dal Dossier Comunicazioni Obbligatorie (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), come detto, con un livello di dettaglio comunale (gennaio 2008 - settembre 2009):

- Attivazioni/cessazioni e lavoratori immigrati coinvolti per genere e zona di provenienza (UE-Extra UE);
- Lavoratori immigrati coinvolti per regione di lavoro e genere;
- Lavoratori immigrati attivati e cessati per trimestre, zona di provenienza e genere (variazioni trimestrali tendenziali);
- Lavoratori immigrati coinvolti e numero medio di rapporti di lavoro per classe d'età, genere e zona di provenienza;
- Lavoratori immigrati coinvolti e numero medio di rapporti di lavoro per settore di attività economica (%);

- Lavoratori immigrati coinvolti e numero medio di rapporti di lavoro per zona di provenienza e tipo di contratto (%);
- Motivi di risoluzione contrattuale per cittadinanza e genere;
- Cessazioni contrattuali per durata, cittadinanza dell'immigrato e genere.

In aggiunta alla banca dati sulle Comunicazioni Obbligatorie, sono disponibili dati sui lavoratori stranieri a titolarità di :

- Istat
- Inps
- Inail
- Inpdap
- Infocamere

Di seguito si riportano le caratteristiche delle rilevazioni e i dati pubblicati e disponibili "al grande pubblico".

5.4.1.1 Istat - Rilevazione sulle Forze di Lavoro

Le informazioni vengono raccolte dall'Istat intervistando ogni trimestre un campione di quasi 77 mila famiglie, pari a 175 mila individui residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero. Sono escluse le famiglie che vivono abitualmente all'estero e i membri permanenti delle convivenze (istituti religiosi, caserme ecc.). L'attuale rilevazione campionaria è continua in quanto le informazioni sono raccolte in tutte le settimane dell'anno. I risultati vengono diffusi con cadenza trimestrale, fatta eccezione per il dettaglio provinciale che ha cadenza annuale (tab. 5.3).

Dato il carattere campionario dell'indagine, informazioni significative relative ai lavoratori stranieri sono disponibili per ripartizione geografica.

5.4.1.2 Inps - Osservatorio sui lavoratori iscritti

L'universo censito riguarda la totalità di lavoratori, italiani e stranieri del settore privato ed una parte di lavoratori dipendenti del settore pubblico (amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, enti pubblici non economici, aziende a partecipazione statale, personale non di ruolo della scuola, enti locali, USL, ecc.) e del ramo Agricoltura, caccia, foreste e pesca (apprendisti, impiegati e dirigenti). Non viene quindi rilevata la parte di lavoro autonomo eventualmente presente in un'impresa.

Il database che si trova *on line*, aggiornato al 2007, non consente di estrarre il dato per nazionalità del lavoratore. Le uniche informazioni desumibili per i lavoratori stranieri sono presenti nell'ultimo rapporto presentato dall'Istituto e sono relative all'anno 2003 (tab. 5.3).

5.4.1.3 Inps - Osservatorio sui lavoratori domestici

La fonte dei dati utilizzati per la costruzione dell' Osservatorio sui lavoratori domestici è rappresentata dagli archivi amministrativi generati dall'acquisizione delle informazioni contenute:

- nella denuncia di assunzione del lavoratore effettuata dal datore di lavoro (modello LD09);
- nei bollettini di conto corrente postale con i quali il datore di lavoro versa i contributi previdenziali all'INPS (essi devono essere versati a cadenza trimestrale, entro il decimo giorno del mese successivo).

Nella denuncia di assunzione sono disponibili una serie di informazioni sul lavoratore tra cui il sesso, l'età, la nazionalità, ecc.

Nei bollettini di versamento possono desumersi informazioni sui periodi coperti da contribuzione, sulle ore settimanali retribuite, sulla retribuzione oraria, ecc.

L'Osservatorio consente di analizzare il "numero di lavoratori aventi almeno un contributo nell'anno".

Da osservare che il numero detto rappresenta la somma delle unità statistiche (indica le "teste") in quanto un lavoratore che abbia più datori di lavoro (e, quindi, più rapporti di lavoro e più bollettini di conto corrente riferiti allo stesso periodo) viene contato una sola volta.

Tale variabile di analisi viene statisticata in base ad una serie di variabili di classificazione che sono:

- sesso;
- classi di età;
- anno;
- cittadinanza (italiani o stranieri);
- geografia (zona, regione, provincia);
- classi di ore settimanali lavorate;
- zona geografica di provenienza.

Riguardo alle variabili di classificazione, nel caso di un lavoratore con più datori di lavoro nello stesso periodo (magari uno che versa in una provincia e uno che versa in un'altra) si è reso necessario adottare un criterio di scelta della modalità da presentare. Il criterio adottato è quello della contribuzione prevalente: la modalità scelta è quella relativa al bollettino avente l'importo più elevato.

L'aggiornamento dell'Osservatorio avviene con cadenza annuale. Gli ultimi dati disponibili sono relativi all'anno 2007 (tab. 5.3).

5.4.1.4 Inps - Osservatorio sulle aziende e gli operai agricoli

I dati statistici disponibili sono ottenuti dalle informazioni contenute nei modelli DMAG che i datori di lavori operanti in agricoltura sono tenuti a presentare trime-

stralmente all'INPS al fine di dichiarare gli operai, a tempo determinato e/o a tempo indeterminato, che hanno lavorato nei singoli mesi del trimestre.

Non sono oggetto di rilevazione gli impiegati dell'agricoltura, che sono dichiarati tramite le denunce mensili dei datori di lavoro operanti nel settore privato (DM10M).

L'estrazione delle informazioni è effettuata dall'archivio delle denunce di competenza di ogni anno (tab. 5.3).

Le variabili di classificazione sono:

- anno;
- sesso;
- territorio (zona, regione e provincia);
- categoria (OTI, OTD);
- classe di età (riferita al numero di lavoratori agricoli utilizzati);
- classe di giornate lavorate;
- cittadinanza (comunitari, extracomunitari);

Le variabili di analisi sono:

- numero lavoratori;
- numero complessivo giornate lavorate;
- numero medio di giornate lavorate per lavoratore.

5.4.1.5 Inail - Lavoratori assicurati

L'istituto non rileva i lavoratori stranieri, ma i lavoratori nati all'estero individuati tramite il codice fiscale (la dodicesima lettera se z individua il soggetto come nato all'estero e le tre cifre successive il Paese di provenienza). I lavoratori assicurati all'Istituto vengono inoltre conteggiati una sola volta nell'anno indipendentemente dal numero di rapporti di lavoro e dalla durata dei contratti (sono pertanto inclusi anche quelli stagionali o di una sola giornata).

Si definisce "occupato dipendente" un lavoratore impegnato a tempo pieno per un intero anno lavorativo (composto in genere di 252 giornate). Quindi un singolo lavoratore può risultare impegnato meno di un occupato equivalente se non ha avuto la possibilità di lavorare per un intero anno, indipendentemente dal numero di contratti che ha ottenuto (tab. 5.3).

5.4.1.6 Infocamere - Banca dati Telemaco

La banca dati Telemaco consente di estrarre le informazioni relative ai titolari di impresa iscritti alla Camera di Commercio (tab. 5.3).

Le informazioni possono essere incrociate con le seguenti variabili:

- genere;
- età in classe;
- regione-provincia in cui ha sede l'impresa;
- paese di nascita del titolare (tra gli stranieri possono comparire italiani nati all'estero).

Tab. 5.3 – Dati sui lavoratori stranieri a titolarità di Istat, Inail, Inps ed Infocamere

INDICATORE	DISPONIBILITÀ TERRITORIALE			
	Italia	Macro area	Regione	Provincia
Forze di lavoro straniere per sesso e classe di età (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Tassi di attività degli stranieri per sesso e classe di età (in percentuale), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Occupati stranieri per sesso e classe di età (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Occupati stranieri 15-64 anni per titolo di studio (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Occupati stranieri per settore di attività economica, sesso (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Occupati stranieri dipendenti per settore di attività economica, sesso (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Occupati stranieri per professione (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Occupati stranieri a tempo pieno e parziale per sesso (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Occupati stranieri a carattere permanente e temporaneo per sesso (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Tassi di occupazione degli stranieri per sesso, classe di età (in percentuale), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Tassi di occupazione degli stranieri per titolo di studio (in percentuale), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Stranieri in cerca di occupazione per sesso (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Tassi di disoccupazione degli stranieri per sesso (in percentuale), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro 2008	sì	sì	no	no

INDICATORE	DISPONIBILITÀ TERRITORIALE			
	Italia	Macro area	Regione	Provincia
Non forze di lavoro straniere 15 anni ed oltre per sesso (migliaia di unità), FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	sì	no	no
Disoccupati stranieri e italiani per sesso e durata della ricerca di lavoro, FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	no	no	no
Disoccupati stranieri e italiani per azioni di ricerca di lavoro, FONTE: Istat, Rilevazione sulle Forze di Lavoro, 2008	sì	no	no	no
Lavoratori nati all'estero: Occupati netti e equivalenti, assunzioni nette, nuovi assunti e saldi, FONTE: Inail, Archivio Inail, 2008	sì	sì	sì	sì
Infortuni occorsi a lavoratori stranieri per genere e classe di età, FONTE: Inail, Banca dati Infortuni, 2008	sì	sì	sì	no
Infortuni occorsi a lavoratori stranieri per i principali settori di attività economica, FONTE: Inail, Banca dati Infortuni, 2008	sì	no	no	no
Lavoratori stranieri iscritti all'Inps per tipologia di lavoro: dipendenti, indipendenti, agricoli e autonomi, FONTE: Inps, Rapporto Annuale Inps, 2003	sì	no	no	no
Forze di lavoro straniere per sesso e classe di età (migliaia di unità), FONTE: Inps, Rapporto Annuale Inps, 2003	sì	no	no	no
Lavoratori stranieri non comunitari iscritti presso l'INPS per stato di provenienza, FONTE: Inps, Rapporto Annuale Inps, 2003	sì	no	no	no
Lavoratori in nero stranieri per tipologia di aziende, FONTE: Inps, Rapporto Annuale Inps, 2005	sì	no	no	no
Lavoratori domestici stranieri per genere e classi d'età, FONTE: Inps, Osservatorio sui lavoratori domestici, 2007	sì	sì	sì	sì
Numero operai agricoli per classe di età, genere, categoria di contratto e classi di giornate lavorate, FONTE: Inps, Osservatorio sulle aziende e gli operai agricoli, 2007	sì	sì	sì	no
Titolari d'impresa stranieri per genere ed età, FONTE: Infocamere, Banca dati Telemaco, 2008	sì	sì	sì	sì

5.5 Indicatori di integrazione nell'area della salute¹⁰

La riflessione in merito all'elaborazione di indicatori di integrazione nell'area della salute richiede un pensiero preliminare sull'oggetto di cui l'indicatore vuole dare la misura, ovvero cosa intendiamo per integrazione nell'area della salute.

Certamente è questa una tra le dimensioni strategiche che concorrono a configurare l'integrazione dei cittadini immigrati ed una prima elementare risposta al quesito sopra posto porterebbe a dire che i cittadini immigrati ben integrati son quelli che godono di buone condizioni di salute.

Tuttavia, la stessa complessità della nozione di salute (benessere somatico, psicologico e sociale) rende difficile la definizione univoca di soggetto sano, al di là dell'etichetta pragmatica di "soggetto esente da malattie in atto".

Come acutamente ricordato da Hans George Gadamer, nella raccolta di saggi *Dove si nasconde la salute* (Cortina, Milano 1994) la salute è una condizione silente ed inavvertita, mentre la malattia parla e, nel suo manifestarsi, rende sensibile il tema della salute.

Alla complessità della nozione di salute si aggiungono le caratteristiche articolate della popolazione immigrata e questa condizione chiede di affrontare criticamente il ricorso indifferenziato agli abituali indicatori di salute.

Un primo indicatore dell'integrazione in ambito sanitario può essere individuato guardando al livello di protezione da parte del sistema di salute pubblica nei confronti della popolazione immigrata. In altri termini: la quota di popolazione immigrata che è effettivamente raggiunta (qualcuno dice "coperta", in riferimento alla nozione di protezione) dal sistema di salute pubblica, assumendo che "integrazione in ambito sanitario" voglia innanzitutto dire "uguaglianza nell'accesso al sistema preposto alla tutela ed alla cura della salute", vigente nella società d'approdo, senza discriminazioni nell'accesso alle risorse di cura presenti nel territorio.

In questa prospettiva, l'indicatore principale è rappresentato dal numero di cittadini di paesi a forte pressione migratoria che hanno effettuato la scelta del medico di base e del pediatra, in rapporto al totale della popolazione immigrata residente in un determinato territorio o nell'intero territorio nazionale. Dato difficilmente ottenibile in alcuni territori, ma sul quale è utile richiamare l'attenzione, anche per sensibilizzare le autorità competenti a sviluppare adeguati sistemi di rilevazione e monitoraggio in tal senso¹¹.

¹⁰ Un contributo indispensabile alla compilazione di questo paragrafo si deve al dialogo, ricco di suggerimenti e scambi di idee, con la Dott.ssa Alessandra Burgio, dell'Istat, a cui è rivolto un sincero ringraziamento.

¹¹ Il Ministero dell'Economia e Finanza è titolare della tessera sanitaria contenente il Codice Fiscale ed i dati della ASL di appartenenza. Le fonti di dati in merito alla popolazione iscritta al SSN sono dunque rappresentate dal Ministero dell'Economia (per nome, età, Codice Fiscale e sesso) e dalle Anagrafi Sanitarie delle ASL (per data di iscrizione). La raccolta dei dati è continua e viene elaborata dalle Regioni e Province Autonome, pur se non è chiaro quale sia la periodicità dell'ag-

Due gli elementi di parziale debolezza di quest'indicatore: il primo, cui si è detto, risiede nella difficoltà di ottenere le informazioni; il secondo è rappresentato dalla parziale attendibilità dei dati sulle presenze, ricavati dalle anagrafi, per le mancate comunicazioni di cambio di residenza ed i ritardi delle cancellazioni.

L'ulteriore elemento di riflessione può essere ricavato dal ricorso alla nozione sintetica di salute quale assenza di malattie in atto. In altri termini: per ottenere una proxy del grado di integrazione dei cittadini immigrati, è opportuno osservare l'andamento di alcuni fenomeni di morbilità e compararne le dimensioni di diffusione tra la popolazione italiana.

Meglio ancora: monitorare la diffusione di quella sfera di patologie che sono più strettamente associate a condizioni di marginalità sociale. Quali sono i fenomeni di ordine sanitario, che denunciano l'esistenza di condizioni di marginalità sociale e quindi di fragilità dei percorsi di integrazione? Ad esempio, per citarne solo alcuni: la diffusione di malattie infettive quali la tubercolosi, la presenza di fenomeni come l'interruzione volontaria di gravidanza e l'aborto spontaneo, elevati indici di mortalità infantile e di patologie neonatali legate a complicanze pre-parto.

Per le stesse regioni, è opportuno osservare l'andamento della mortalità e dell'infortunistica, con particolare riguardo all'area del lavoro, oppure la prevalenza delle cause di accesso alle strutture di pronto soccorso, nonché il fenomeno della tossicodipendenza o alcol dipendenza. Lo studio dell'andamento di questi fenomeni, attraverso validi indicatori di cui più avanti si dirà in dettaglio, consente di verificare se ed in che misura vi siano discordanze tra la popolazione immigrata e quella non immigrata, mostrando in che misura la popolazione immigrata mostri un profilo di salute che è spia evidente di percorsi di marginalità sociale.

Un recente tentativo di individuare una metodologia condivisa ed un linguaggio comune – per affrontare la questione del rapporto tra immigrazione e salute – va senz'altro riconosciuto nel Progetto "Promozione della salute della popolazione immigrata in Italia"¹². Dopo aver definito l'oggetto di studio, cioè il cittadino di un pae-

giornamento. I dati, non pubblicati, sono variamente accessibili a seconda delle singole realtà territoriali. Allo stato attuale, la rilevazione degli iscritti non contiene un campo dedicato alla cittadinanza. Solamente nelle ASL in cui è stato realizzato un collegamento tra l'anagrafe sanitaria e le anagrafi comunali vi è la possibilità di ottenere informazioni (ancorché non tempestive) in merito al numero di cittadini immigrati iscritti al SSN. Ad esempio, il Rapporto 2008 sull'immigrazione, a cura della Conferenza dei Prefetti della Toscana, presenta elaborazioni effettuate su dati forniti dalla Regione Toscana-Direzione Generale diritto alla salute e politiche di solidarietà, che danno conto del numero di cittadini stranieri iscritti al SSN nelle province toscane. Dettagliate informazioni sugli iscritti al SSN nel territorio dell'ASL di Firenze (nei singoli distretti e nei singoli comuni che lo compongono) per cittadinanza, sesso e classe d'età, sono altresì fornite dal Rapporto 2009 sull'immigrazione, a cura dell'Assessorato alle politiche socio-sanitarie del Comune di Firenze (*Migranti. Le cifre 2009*). Analoghe elaborazioni vengono effettuate in Lombardia dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità.

¹² Progetto promosso dal Centro Nazionale per la Prevenzione ed il Controllo delle Malattie (CCM) del Ministero della Salute (attualmente Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali) ed affidato alla Regione Marche (Osservatorio Epidemiologico sulle Disuguaglianze dell'Agenzia Regionale Sanitaria). È stato realizzato nel biennio 2007-2009 da un gruppo nazionale tecnico

se a forte pressione migratoria, stabilmente presente in Italia, il Rapporto scaturito dal Progetto ha passato in rassegna le principali fonti di dati disponibili, anche evidenziandone i limiti. È così giunto a selezionare un set di indicatori facilmente calcolabili, disponibili ed applicabili in tutte le regioni ed a livello nazionale. Attraverso tali indicatori, il Rapporto ha inteso fornire alcuni ed iniziali elementi per descrivere il profilo di salute della popolazione immigrata rispetto a quello della popolazione non immigrata. Da quel paniere possono essere selezionati, per rispondere all'obiettivo del presente progetto, quegli indicatori che hanno un'attinenza diretta col monitoraggio dell'integrazione. Per esempio:

- numero e proporzione di casi di TBC (attraverso la fonte delle notifiche delle malattie infettive) per paese di nascita. Fornisce indicazioni sull'andamento del fenomeno TBC nei due gruppi di popolazione (nati in Italia e nati in paesi a forte pressione migratoria) per sesso e classi di età. Il paese di nascita – com'è ovvio – non necessariamente corrisponde alla cittadinanza;
- numero e proporzione di decessi entro il primo anno di vita (fonte: indagine Istat sulle cause di morte) per cittadinanza e per sesso. Illustra il numero complessivo di decessi nel primo anno di vita, per cittadinanza ed il peso percentuale dei decessi nel primo mese di vita nei due gruppi di popolazione (cittadini italiani e cittadini di PFP). Ancorché esaustivi, i dati sono mediamente disponibili dopo tre anni;
- il gruppo degli indicatori relativi all'assistenza in gravidanza, per cittadinanza e classi di età, ricavati dall'analisi dei CeDAP-Certificati di Assistenza al Parto, la cui scheda viene compilata per ogni parto nel punto di nascita. Si tratta di undici indicatori, scelti secondo le raccomandazioni dell'OMS, che riguardano alcuni aspetti salienti dell'assistenza fruita durante la gravidanza ed il parto, consentendo di individuare differenze nel ricorso a tale assistenza. L'assistenza alle cittadine straniere temporaneamente presenti appare sottostimata, poiché esse possono avere un titolo di soggiorno in corso di gravidanza;
- la proporzione di gravidanze che esitano in IVG, per cittadinanza e classi di età, deducibile attraverso lo studio delle SDO-Schede di Dimissione Ospedaliera. Oppure il gruppo di indicatori contemplati dalla scheda IVG dell'Istat, che fornisce indicazioni sull'entità degli aspetti sociali e demografici rilevanti dell'IVG nei vari gruppi di popolazione, per cittadinanza;

scientifico di esperti, provenienti da sei regioni (Piemonte, Agenzia Regionale Sanitaria Liguria, Agenzia Sanitaria Regionale Emilia-Romagna, Marche, Lazio Sanità - Agenzia di Sanità Pubblica Regione Lazio, Osservatorio Epidemiologico Regione Puglia) due province (AUSL Reggio Emilia ed AUSL cesena) e vari organismi nazionali (Agenzia Nazionale per i servizi Sanitari Regionali, Associazione italiana Epidemiologia, INAIL, ISTAT). A partire dai flussi correnti disponibili, il gruppo (coordinato dall'Osservatorio dell'ARS Marche) ha lavorato al fine di fornire raccomandazioni sull'utilizzo delle fonti e definire un set di indicatori per la costruzione del profilo di salute della popolazione immigrata. Nel maggio 2009, ne è scaturito il Rapporto *La salute della popolazione immigrata: metodologia di analisi*.

- la proporzione di gravidanze che esitano in aborto spontaneo, per cittadinanza e classi di età, deducibile attraverso lo studio delle SDO-Schede di Dimissione Ospedaliera;
- gli indicatori INAIL di infortunistica, per paese di nascita, settore di attività, sesso e classi di età;
- il numero e la proporzione dei ricoveri ordinari in urgenza, per cittadinanza, sesso e classi di età, ricavabili dall'analisi delle SDO-Schede di Dimissione Ospedaliera. Il ricorso al ricovero in urgenza, oltre ad esprimere la gravità del problema di salute per cui si ricorre al pronto soccorso, rappresenta anche una proxy del grado di accesso ai servizi territoriali e della loro capacità di prendere in carico il paziente;
- la distribuzione dei decessi (indagine Istat sulle cause di morte) per cittadinanza, sesso e classi di età. Fornisce indicazioni esaurienti sui principali problemi di salute che conducono a morte i vari gruppi di popolazione ed il peso relativo delle varie cause su tutti i decessi;
- la prevalenza di ricorso al Sert della popolazione straniera tossicodipendente o alcol dipendente.

Ai fini del monitoraggio del fenomeno in oggetto (l'integrazione della popolazione immigrata) si ipotizza infine di includere un indicatore di "spesa", nel paniere di indicatori relativi all'area della salute. Posto che gran parte delle rilevazioni al momento disponibili, in merito all'attività del sistema di salute pubblica, nascono con finalità economiche e gestionali (volte a registrare le prestazioni da remunerare e distinguendo in primo luogo tra fornitori/produttori ed acquirenti di prestazioni) è logico ritenere che sia possibile misurare anche l'entità dei costi sostenuti per le prestazioni erogate a favore di cittadini immigrati.

Beninteso, vista la complessità della "dimensione salute" (in parte sopra descritta) non s'intende con ciò proporre una correlazione biunivoca tra il costo e l'integrazione. Se per un verso un'elevata spesa sanitaria dovuta alle prestazioni destinate ai cittadini immigrati potrebbe far pensare che non vi sia discriminazione (testimoniando dunque un buon livello di integrazione); per un altro verso essa potrebbe indicare che tale popolazione versi in condizioni di particolare disagio, tali da "produrre" rilevanti problemi di salute, che finiscono per gravare fortemente sui costi sanitari a carico dell'intero sistema (dunque restituendo un quadro di assolutamente fallita integrazione).

Qual è dunque il *rationale* dell'ipotesi di prendere in considerazione anche un indicatore di spesa? Esso può essere utile per costruire una serie storica, che mostri il rapporto tra l'andamento dei costi sostenuti per le prestazioni ai cittadini immigrati e l'andamento della presenza quantitativa dei medesimi nei territori. Ne deriverebbe un grafico, in grado di mostrare picchi o cadute, non necessariamente indicativi di un miglioramento o di un peggioramento del grado di integrazione della popolazione immigrata. Ma che certamente evidenziano la presenza di un dato o di un "evento critico", a cui è opportuno dedicare indagini ed approfondimenti.

In secondo luogo, l'andamento della spesa per i cittadini immigrati è certamente variabile nel corso del tempo, anche a seconda dell'evoluzione dell'assetto demo-

grafico di questa popolazione (in concomitanza con la “maturazione” del fenomeno migratorio, che comporta, ad esempio, una distribuzione delle presenze straniere per classe d’età più vicina a quella della maggioranza non immigrata). Il confronto tra l’andamento della spesa sanitaria per le due popolazioni di riferimento è dunque meritevole di attenzione, poiché consente di registrare eventuali segni – ancorché indiretti – di sperequazione, anch’essi interpretabili alla stregua di “eventi critici”, a cui dedicare indagini ed approfondimenti.

Capitolo 6

Buone pratiche:
significato ed esempi

6.1 Buone pratiche?

Il punto interrogativo è d'obbligo per restituire la problematicità dell'espressione "buone pratiche", con cui si designano in genere le "prassi" che si sono mostrate più vantaggiose, rispetto ad altre, nello svolgimento di una determinata attività.

Vale fin d'ora soffermarsi sul fatto per cui il termine "prassi" propone la trascrizione della parola greca *praxis*, che significa "azione" e rimanda in ciò alla sua relazione col termine complementare "teoria". Tenendo presente che il campo delimitato dalla relazione tra i due termini definisce la cornice in cui si colloca il problema del rapporto tra conoscenza ed empiria, cioè il problema della coordinazione tra sapere ed agire. Tale problema riguarda sia l'opposizione tra teoria e prassi, sia la loro coniugazione in un rapporto gerarchico.

L'origine della nozione corrente di "buona pratica" – nell'accezione sopra descritta di prassi vantaggiosa rispetto ad altre – risale probabilmente agli inizi del Novecento, nell'ambito dello *scientific management*, anche noto col nome *taylorismo*, in onore al suo fondatore: l'ingegnere statunitense Frederick Winslow Taylor, autore del celebre saggio *The Principles of Scientific Management* (1911). Si tratta dello studio dei problemi connessi all'organizzazione dei sistemi produttivi ed alla razionalizzazione dei metodi di lavoro. Qui trova infatti sviluppo – e conosce notevole fortuna – l'idea manageriale che asserisce l'esistenza di – e la possibilità di individuare – tecniche, metodi, processi o attività, che sono più efficaci (rispetto a qualsiasi altra tecnica, metodo, processo o attività) nel raggiungere un particolare risultato. In estrema sintesi: individuando i procedimenti adeguati, i giusti controlli e le corrette analisi (in riferimento a questi tre elementi emergono le prassi migliori) si possono raggiungere gli obiettivi voluti, nel massimo dell'economia e della qualità. La buona pratica – ovvero la pratica migliore, traducendo letteralmente l'inglese *best practice* – è così definita come il miglior agire (attraverso procedimenti adeguati, giusti controlli e corrette analisi) per effettuare la produzione. Dunque: l'insieme delle prassi (tecniche, metodi, processi o attività) che, alla luce dell'osservazione diacronica, si mostrano migliori sia per la loro efficienza, sia per la loro efficacia, nella misura in cui garantiscono il maggior risultato, in termini di quantità e qualità, col minore sforzo possibile.

Gli sviluppi di quest'idea hanno conosciuto un'ampia applicazione in molti altri campi, travalicando i limiti con cui si sono poi scontrate, nel corso del tempo, le tesi del *taylorismo*, di fronte all'evoluzione della struttura del mercato del lavoro e dei sistemi di produzione. Oggi si parla infatti di buone pratiche, oltre che all'interno del *business management*, in un gran numero di ambiti disciplinari, tra cui, ad esempio: la robotica, il *software engineering*, la medicina (si pensi alla messa a punto dei protocolli terapeutici, alla medicina basata sull'evidenza ed alle strategie di allocazione, su questa base, delle risorse per la salute pubblica, di cui si farà cenno più avanti) l'organizzazione aziendale, lo studio del funzionamento delle pubbliche amministrazioni, l'elaborazione e la realizzazione di progetti ed interventi mirati al territorio od alla comunità che lo abita, la valutazione delle politiche. Persino in psicoanalisi – a

partire dalla famosa indagine empirica condotta da Edward Glover, negli anni Quaranta del Novecento, sui tratti comuni della tecnica psicoanalitica – vi è uno sforzo costante di addivenire alla definizione di possibili buone pratiche, che forniscano punti di riferimento (anche in termini di *rating* e *benchmarking*) utili ad orientare e valutare il lavoro dei clinici, promuovendo il dibattito e lo scambio di esperienze su questioni di tecnica psicoanalitica!

6.1.1 La Trota di Schubert: le buone pratiche nell'ambito del welfare

Dall'originale sforzo di Frederick Winslow Taylor, volto a definire la migliore organizzazione del lavoro e – di conseguenza – la migliore pratica, si è fatta molta strada e molto è cambiato dell'approccio iniziale, soprattutto nel settore delle politiche e degli interventi di *welfare*, che qui interessa. In quest'ambito, l'espressione buona pratica si declina generalmente al plurale, a testimoniare – almeno in prima battuta – la sua provenienza dal campo dell'esperienza empirica. Dal punto di vista strettamente terminologico, si parla di buone pratiche, migliori pratiche (come già detto: traduzione letterale dell'inglese *best practice*) pratiche promettenti, casi di successo: espressioni spesso usate come sinonimi, di cui non sempre è esplicito il significato. Laddove si tenti di addivenire ad una definizione più stringente, le si intende come l'insieme delle pratiche soddisfacenti rispetto ad una griglia di criteri condivisi. Attraverso varie, eleganti e complesse evoluzioni – simili a quelle della trota che tenta di sottrarsi al pescatore, messe in musica dal celebre quintetto per pianoforte di Franz Schubert – le buone pratiche riferite all'ambito delle politiche e delle azioni per il *welfare* sembrano sfuggire ad una sistematizzazione univoca e comunemente accettata, associabile a criteri condivisi – e più o meno standardizzati – di individuazione.

Vi è tuttavia un impegno nel delineare alcuni "criteri minimi" per l'individuazione di buone pratiche anche in questo campo. Soprattutto, permane un forte interesse per questo tema, poiché, come già accennato, esso si intreccia con un altro tema: la valutazione¹ delle politiche e degli interventi destinati al "sociale". In un cer-

¹ Il significato del termine valutazione rimanda in prima battuta ad determinare l'utilità ed il prezzo di un bene economico, oppure le qualità ed i meriti di una persona o di un'azione. Si legge nel *Leviathan* di Thomas Hobbes: «Il valore di un uomo è come quello di tutte le altre cose, il suo prezzo, ciò che potrebbe esser pagato per l'uso della sua facoltà: quindi non è assoluto, ma dipende dal bisogno e dal giudizio di un altro. Un abile condottiero di soldati è di gran prezzo in tempo di guerra presente o imminente, ma non in pace» (1615, I, 10). La citazione parla di una dimensione "relativa" ("il prezzo non è assoluto") che, ad un tempo, è "relazionale" (il prezzo "dipende dal bisogno e dal giudizio di un altro"). In questa dimensione, definire come tale una buona prassi significa vagliare, cioè passare al setaccio, per appurare e soppesare gli elementi positivi e quelli negativi, affinché qualcosa diventi oggetto di preferenza e di scelta. Termini che chiaramente richiamano un giudizio! Un giudizio da formularsi all'interno di un contesto relazionale e relativo, in riferimento a vari sistemi di valore.

to senso – come per altro implicitamente richiamato nel capitolato d’oneri a cui ha risposto questo Progetto – il tema della valutazione e quello delle buone pratiche appaiono ormai non facilmente scomponibili. Oggetto delle pagine che seguono è perciò il tentativo di mettere in luce come il tema della valutazione e quello delle buone pratiche si declinino oggi e quale significato abbia l’individuazione di buone pratiche, intesa come azione che costituisce uno degli obiettivi di questo Progetto.

6.1.2 Buone pratiche e sviluppo della cultura della valutazione

Le ipotesi di lavoro che informano il Progetto – nella forma espressa dal capitolato d’oneri e, conseguentemente, fatta propria dal *team* di ricerca – include l’individuazione e la descrizione di buone pratiche per la positiva integrazione dei cittadini immigrati, in quattro settori: alloggio, apprendimento della lingua, lavoro, salute.

La richiesta di individuare buone pratiche – così come quella di selezionare indicatori idonei alla misurazione dei processi di integrazione – implica due livelli di risposta: l’uno teorico e metodologico, l’altro descrittivo. Per meglio dire: ad un livello si cerca di dar conto del significato attribuito ai concetti di base, quali integrazione e buone pratiche; ad un altro livello, più operativo, si descrivono sia gli indicatori, sia le esperienze individuate come buone pratiche.

Nel progetto appare chiara la necessità di compiere uno sforzo di ordine teorico, tanto sul tema degli indicatori, quanto – più in generale – sul tema dell’integrazione. Ma è altresì evidente il richiamo a non dare per scontata la complessità del significato della valutazione nell’ambito delle politiche sociali e, più in particolare, del termine “buone pratiche”.

Né la valutazione, né il termine buone pratiche sono infatti termini di semplice uso e di facile definizione.

Che si ponga con sempre maggiore forza la necessità – o il dovere – di valutare adeguatamente le politiche è un dato che peraltro emerge sia dal costante richiamo a tale necessità, sia dal dibattito sulle tecniche ed i metodi di valutazione, che si è sviluppato da quasi cinquant’anni. La diffusione del termine “buone pratiche” è senz’altro più recente², ma anche in questo caso la moltiplicazione dell’uso e dell’abuso è andata di pari passo con la consapevolezza della fragilità dello *status* teorico di cosa sia – o dovrebbe essere – una buona pratica.

² S’è detto che l’origine della nozione di “buona pratica” – nell’accezione di prassi vantaggiosa rispetto ad altre – si può rinvenire nel *taylorismo* del primo Novecento ed è vero che la nozione odierna, anche nel suo coniugarsi col tema della valutazione, porta le tracce di questa sua lontana origine (lo *scientific management*) che la vede legata alla ricerca della migliore organizzazione del lavoro, in termini di efficacia ed economicità. Tuttavia, solo negli ultimi due decenni si assiste alla diffusione dell’espressione buone pratiche, nell’accezione che qui interessa, riferita alla valutazione delle politiche sociali e dei relativi interventi.

La necessità – o il dovere – di valutare si presenta oggi quale dato acquisito, con riferimento all'impegno nei confronti della buona gestione della cosa pubblica: l'esiguità delle risorse, la molteplicità dei bisogni, la pluralità degli approcci e delle teorie son tutti fattori che richiedono di scegliere e selezionare, cioè di valutare. La valutazione di ciò che si fa – del "come" lo si fa e dei risultati ottenuti – diviene la *conditio* attraverso cui dar conto dell'operato del decisore politico e/o dell'amministratore. La crisi del *welfare* e la conseguente necessità di riprogettare costantemente i criteri dell'intervento pubblico rendono infatti sempre più cogente la questione della valutazione, nella misura in cui esercitano una pressione sempre più intensa sul punto dell'economicità. Certamente, ogni misura volta alla promozione del *welfare* – in virtù dello statuto scientifico della teoria che la informa – tende per definizione a coniugare il principio di beneficiabilità col principio di economicità e con la correttezza dei processi per garantirne l'applicazione. Ma, al di là della correttezza dei processi, un nuovo problema si presenta laddove il conflitto tra i principi in gioco diventa più critico, cioè quando si determina una sproporzione – per così dire "strutturale" – tra le risorse disponibili ed i bisogni da soddisfare. Ed allo stato attuale, com'è a tutti noto, le politiche per la promozione del *welfare* – ancorché correttamente implementate da soggetti validati ed accreditati – assorbono una quota sempre più consistente del Prodotto Interno Lordo della contabilità dei vari Stati, ovvero del bilancio pubblico delle società a sviluppo avanzato.

Si tornerà su questi aspetti. Vale ora segnalare che nei processi di costruzione di consenso sulle modalità di spesa e, allo stesso tempo, sulla qualificazione degli attori sociali e della spesa sociale, accanto ai sistemi di valutazione, hanno trovato affermazione altri strumenti di "controllo" e validazione, che si possono definire "indiretti". Basti pensare, a titolo di esempio: all'accreditamento delle strutture e degli enti che attuano interventi a finalità sociali; all'attenzione dell'obbligo di formazione continua di quanti, a vario titolo, operano nell'ampio settore del sociale; alle molteplici forme di certificazione del "controllo di qualità" (il paradigma è costituito dal sistema ISO 9001) specificamente volte ad individuare, cioè a scegliere – nel senso di selezionare – le strutture e gli enti che (anche in ambito sociale) si mostrano in grado di aver acquisito un'operatività attenta ai processi (i modi) ed alla gestione, oltre che ai prodotti (i fini). Sulla stessa linea, un'altra dimensione della validazione dei processi si può individuare nell'introduzione della supervisione dei casi (si pensi all'area dei servizi alla persona) intesa quale esempio di buona prassi, adottata dagli attori di interventi.

Stringendo di nuovo la focale sul significato della valutazione, in un'accezione arcaica – come già accennato nelle righe introduttive – il valutare è stato a lungo inteso alla stregua di un processo di sintonizzazione tra teoria e prassi: la teoria informava la prassi, chiamandola a distendersi, in coerenza con la teoria stessa. Discutere la questione di quanto la teoria avesse invece bisogno di trovare conferma nell'agire pratico ci porterebbe ora lontano. Basti ribadire come sia rimasta a lungo consolidata, per ampie schiere di operatori, l'impressione che la teoria si dovesse validare – o falsificare – in un "altrove" rispetto alla prassi. In questa luce, l'atto-

re sociale è stato a lungo considerato – e si è a lungo autorappresentato – come un mero attuttore di azioni, non già nelle vesti di parte attiva – consapevole e responsabile – del processo di validazione e costruzione della teoria. In sostanza: la valutazione è a lungo rimasta una questione inerente in primo luogo la corretta applicazione della teoria³.

L'avvento della crisi delle ideologie ed il moltiplicarsi delle teorie (su cui, ancora, non vale qui soffermarsi) hanno posto in primo piano altre questioni, tra le quali la necessità di mettere alla prova anche i presupposti teorici. La prassi è così divenuta anche strumento di verifica degli assunti teorici – sicuramente molteplici – che si confrontano nell'agire pratico. Da questo punto in poi la storia ha cominciata a farsi più complessa e sono comparse nozioni quali: efficacia, efficienza, sostenibilità, indicatori di risultato e di impatto. Tale processo si è inoltre svolto di pari passo con la trasformazione del cittadino utente e col declino delle forme di autoritarismo e genitorialismo in ambito sanitario e politico, oltre che sociale. In sintesi: ha inciso sul significato del valutare un'insieme di processi sociali e culturali, accomunati dal loro convergere verso la progressiva affermazione dei principi di trasparenza e corretta informazione, miranti a favorire processi di "decisione partecipata"⁴. E la decisione partecipata consiste nel disporre di ragioni. Ragioni per giustificare le decisioni politiche; ragioni per consentire la scelta di un servizio o di una cura; ragioni per preferire un'opzione teorica rispetto ad un'altra; ragioni per dare priorità ad un intervento piuttosto che ad un altro. In termini semplificati: si è passati dal *government* alla *governance*. In termini più complessi: le decisioni – anche dal punto di vista etico – sono rimbalzate da un'oligarchia di tecnici e decisori, all'insieme dei cittadini (non più "sudditi" ma attori ed utenti consapevoli e responsabili, che aspirano ad avvalersi del loro diritto di poter dire qualcosa in merito alle decisioni che li riguardano). Come dire: *Wikipedia* e le forme *shareware* contro *Microsoft* e *Google*!

Ma com'è giusto e possibile declinare tale processo di trasformazione culturale, in cui non vi è più il passivo attuttore di politiche decise altrove, bensì il partecipante realizzatore di iniziative condivise?

³ La ricerca in materia di teoria della valutazione ha spesso sottolineato che la valutazione va sempre collocata all'interno di contesti, caratterizzati da varie forme di autorità, e da peculiari assetti sociali. Come sostengono Ernest R. House e Kenneth R. Howe: «*Essa non si erge da sola, come se fosse semplicemente una logica o una metodologia, libera da vincoli di spazio e tempo; e certamente non è libera da valori e da interessi. In realtà, le pratiche di valutazione sono saldamente radicate ed inestricabilmente legate a particolari strutture e prassi sociali ed istituzionali. La valutazione è inserita in un tessuto sociale vero e proprio, che influenza ciò che si fa all'interno della ricerca stessa*» ("Valutazione e democrazia deliberativa", in Nicoletta Stame [a cura di], *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano 2007).

⁴ È vicina a quest'impostazione, ad esempio, la prospettiva teorica e metodologica della "valutazione partecipata" di cui parla Donatella Bramanti (*Un'esperienza di valutazione partecipata secondo l'approccio relazionale*, in "Politiche Sociali e Servizi", n. 2, 2004) secondo la quale, in base ai criteri definiti insieme agli attori implicati nei programmi ed inerenti l'oggetto stesso della valutazione, è possibile pervenire ad un giudizio di valore, che consente di riflettere su ciò che si è prodotto e sui risultati raggiunti.

Se gli strumenti di valutazione tradizionali sono stati a lungo considerati quali strumenti al servizio del politico, alla stregua di modalità per dar conto alla cittadinanza e reindirizzare le successive scelte politiche; nel mondo globalizzato – in cui vi è massima circolazione delle informazioni e l'acquisizione delle conoscenze è funzione della quantità di materiale scambiato e del numero di soggetti che, insieme, contribuiscono all'intelligenza collettiva – sorge invece la necessità di non disperdere il sapere di una vasta popolazione di operatori, sempre più formati e qualificati. Soprattutto, vi è l'esigenza di non disperdere il patrimonio di conoscenze generato dalle infinite esperienze territoriali. Inoltre, la costruzione di una grande macchina di accumulazione dell'esperienza – per molti versi "democraticamente costruita", ovvero senza *gatekeepers* che operino selezioni in base ad orientamenti ideologici o scientifici – diviene anche una grande macchina di costruzione del consenso su politiche sempre più costose e sempre più "scarse". Scarse nel senso per cui assorbono una quota crescente di risorse, senza peraltro incrementare la percezione di soddisfazione nei confronti dei servizi ottenuti.

Da qui l'idea di "buona pratica", che dovrebbe costituire uno strumento ideale per garantire la responsabilizzazione dell'attore sociale – trasformatosi per molti versi in un "teorico", nella misura in cui possiede qualcosa di buono da mostrare e diffondere – e, ad un tempo, uno strumento per garantire l'organizzazione di un catalogo ragionato di interventi.

Vale ricordare che, così intesa, l'idea di buona pratica ha un rapporto di stretta parentela con quella che sottende il movimento della medicina basata sull'evidenza. Nonostante le ovvie differenze tra il contesto scientifico e culturale in cui si muovono le politiche e le azioni di *welfare* e quello in cui si muovono le politiche e le azioni per la salute, la nozione di buone pratiche nel sociale trova un paradigma di riferimento nel tentativo di selezione delle esperienze messo in atto dalla medicina basata sull'evidenza o, quanto meno, ne condivide lo spirito, cioè lo sforzo teorico e pratico di costruire un elenco di risposte "testate" nei confronti di un elenco di problemi – o di fenomeni sociali – identificabili⁵.

⁵ Nonostante non sia unanimemente condiviso, il sistema teorico costruito in ambito sanitario attraverso il ricorso alle evidenze scientifiche nello specifico delle singole condizioni (il movimento noto come "medicina basata sull'evidenza") resta un paradigma di riferimento per la riflessione sulle buone prassi anche in ambito sociale. Il percorso storico che conduce all'affermarsi della medicina basata sull'evidenza è ben descritto dall'analisi dell'evoluzione dei sistemi sanitari nel corso della seconda metà del Novecento: all'epoca della doppia espansione delle tecnologie (medicina sempre più "tecnologica" ed articolata in branche con crescente grado di specializzazione) e dei servizi (garantiti a fasce sempre più ampie di popolazione) è succeduta l'epoca del necessario contenimento dei costi (tramite il *managed care*, cioè la razionalizzazione dei servizi, l'introduzione degli *standard tickets*, il ricorso all'applicazione dei DRG-*Diagnosis Related Group* o Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi). Si assiste oggi all'avvento di un terzo passaggio, verso l'era della valutazione e del comportamento responsabile, in cui l'esigenza primaria consiste nel documentare, per fornire un rendiconto dell'agire e del relativo impegno di risorse. Tale valutazione e tale rendiconto (che riguardano in primo luogo la qualità dell'agire, a cui si connettono, in rapporto gerarchico, le implicazioni economiche) hanno come referenti ed interlocutori sia la scienza, sia l'utenza, sia la società nel suo insieme, tenendo presente che dall'organiz-

Infine, la costruzione della comunità delle pratiche e dei “praticanti” (l’insieme dei soggetti che producono, utilizzano e si scambiano buone pratiche) consente anche l’individuazione della comunità dei soggetti titolari di interessi: gli *stakeholders*, accanto ai beneficiari ed ai *policy makers*.

zazione di quest’ultima deriva l’esistenza stessa di un sistema sanitario. In estrema sintesi: la medicina basata sull’evidenza prevede che le scelte discendano dall’integrazione tra l’esperienza del medico e l’utilizzo delle migliori evidenze scientifiche (in merito ai tre momenti della diagnosi, della prognosi e del trattamento, sia esso preventivo, terapeutico o riabilitativo). Si tratta dunque di una sorta di processo di autoapprendimento, in cui l’operatore – al pari del sistema sanitario – converte il bisogno di informazione in quesiti clinici ben definiti, consulta le migliori evidenze disponibili e, dopo averne valutato criticamente la validità e l’applicabilità, le utilizza in modo responsabile. Le migliori evidenze disponibili corrispondono, ovviamente, alle buone prassi. Questa metodologia, che nasce dal tentativo di applicare i risultati della ricerca ai singoli casi clinici, ben si presta ad essere utilizzata anche come strumento di pianificazione delle strategie di politica sanitaria. Si tratta infatti di una metodologia che favorisce il passaggio da decisioni *opinion-based* (fondate sul parere degli operatori e degli esperti) a decisioni *evidence-based*, cioè basate su prove d’efficacia, in modo da pianificare le decisioni in merito alla salute di una popolazione. Il limite principale di questo modello deriva dal fatto per cui, in molti ed importanti settori della medicina (e delle politiche per la salute) il grado di evidenza non è così chiaro – e potrebbe non diventarlo mai, a causa del numero di variabili in gioco. Ciò comporta il permanere di ampie zone grigie, in cui domina ancora l’incertezza – degli operatori e del sistema – sull’efficacia degli interventi. Inoltre, pur nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza, possono determinarsi situazioni “atipiche”, in cui appare esasperato il rapporto tra la disponibilità di risorse e la necessità di garantire a tutti il diritto alla salute (criterio comune ai sistemi di salute pubblica) come nell’esemplare “caso dell’Oregon”. Prima dell’avvento dell’*Oregon Health Plan* degli anni Novanta del Novecento, che ha tentato di fornire una migliore risposta al problema del “razionamento” delle risorse per la salute pubblica, il sistema di assistenza sanitaria *Medicaid*, destinato agli indigenti (nello specifico del contesto: coloro che non sono in grado di sostenere alcuna copertura assicurativa) non garantiva molte terapie per patologie gravi, in ragione del loro costo elevato, a fronte della loro provata efficacia nell’assicurare solo una breve durata di vita, come nel caso dei trapianti e di molti trattamenti oncologici. In ragione del medesimo principio di efficacia ed efficienza, il programma forniva invece molte terapie per patologie meno gravi. Di tali terapie vi era infatti evidenza dell’efficacia nel conseguire risultati più duraturi, in termini di salute e qualità della vita. Detto più esplicitamente: i tagli all’assistenza sanitaria (a danno di *Medicaid*) sottraevano – ancorché in ragione di una corretta interpretazione economicista dei principi di efficacia ed efficienza – le cure di minor provata sostenibilità (in termini di durata e qualità della vita, quali i trapianti e le terapie oncologiche) ai soggetti meno abbienti! Queste aporie hanno conosciuto un così elevato livello di esasperazione – per fortuna ed almeno finora – in casi “atipici”, quale per l’appunto il “caso dell’Oregon”, il cui valore risiede anche nel fatto per cui la questione della responsabilità in merito al “razionamento” delle risorse è stata esplicitata, pubblicamente denunciata ed in ampia misura “restituita” al contesto pubblico in cui essa giustamente merita di divenire argomento di discussione e responsabilizzazione. Per quel che invece intessa più strettamente il focus della presente indagine, vale ribadire che le scienze mediche, poste a confronto con le scienze sociali, dispongono di un più consolidato patrimonio di conoscenze, con riguardo all’origine, alla dinamica ed alla “stadiazione” dei fenomeni di loro competenza. Questo statuto scientifico ha consentito al movimento della medicina basata sulle evidenze di individuare relazioni sufficientemente sofisticate e validate tra: l’interpretazione dell’esistente (la conoscenza dei fenomeni) la condizione ideale in cui trasformare l’esistente (i fini dell’agire) ed i mezzi per realizzare tale trasformazione, cioè l’insieme delle possibili buone prassi da applicare. La natura stessa dei fenomeni sociali che, come la *Trota* di Schubert, sono più difficilmente catturabili – e per i quali appare sempre complessa l’individuazione di evidenze in merito ai rapporti tra cause ed effetti, o tra mezzi e fini – non rende semplicemente trasferibile il modello della medicina basata sull’evidenza anche in ambito sociale, tuttavia, tale modello costituisce senz’altro materia di riflessione sul modo di intendere ed utilizzare le buone prassi.

Se le trasformazioni del contesto scientifico e culturale conducono ad un'evoluzione del concetto di buona pratica, essa non è ovviamente scevra da difficoltà teoriche, di cui si propone ora la discussione.

Tali difficoltà riguardano entrambi i versanti della questione in oggetto: la definizione della buona pratica – cioè i criteri che la rendono tale – e la presentazione delle buone pratiche – cioè i criteri di raccolta, catalogazione e presentazione (cosa è opportuno rendere consultabile ed a chi).

6.1.3 I criteri di fondo per catturare la *trota*: efficacia, efficienza, replicabilità ed innovatività

In quanto attività di ricerca, l'individuazione della buona pratica è anch'essa chiamata a sottostare ad una serie di regole, tipiche di qualsiasi contesto scientifico e culturale. In base a tali regole, si richiede ovviamente che: le procedure per la raccolta delle informazioni siano chiare, esplicite e riproducibili; le informazioni raccolte siano pertinenti, affidabili ed il più possibile complete; l'interpretazione sia coerente e plausibile, non formulata tramite asserti, ma attraverso argomentazioni rese disponibili per consentirne la confutazione. È utile a tal fine il rapporto di contiguità col "monitoraggio": la raccolta sistematica dei dati, *in itinere*, che accompagna un programma, una politica, un progetto, un intervento o un servizio⁶. Tuttavia, in relazione ai tre momenti "canonici": *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, nel percorso di identificazione delle buone prassi si tende ad attribuire maggior significato ad una valutazione *ex post*. Infatti, quest'ultima meglio si presta ad "apprendere dall'esperienza" e può articolarsi in diversi modi, a seconda che si limiti agli esiti delle politiche e degli interventi o ne includa gli impatti⁷. Ciò in ragione della natura stessa delle politiche e delle azioni sociali, che sono in genere finalizzate all'attivazione di trasformazioni di ampia portata e richiedono perciò una prospettiva di lungo periodo, ai fini di una corretta valutazione di risultato e di impatto (*follow-up*).

La buona prassi consiste in un'azione, un metodo, una strategia o un processo, messi in atto da un'amministrazione pubblica o dal privato sociale, ovvero da entrambi i soggetti, nei confronti di una tematica specifica. Posto che la spe-

⁶ Come suggerisce, ad esempio, Claudio Bezzi, in *La valutazione dei servizi alla persona*, www.valutazione.it. Sullo stesso argomento si sofferma il *Catalogo nazionale delle buone pratiche fse: apprendere dal passato per governare il futuro*: «... la raccolta di buone pratiche, pur collocandosi, dal punto di vista temporale, dopo la realizzazione degli interventi, andrebbe prevista e programmata sin dall'inizio, contestualmente alla programmazione degli interventi stessi, al fine di rendere possibile una raccolta delle informazioni necessarie» (p. 14, www.buonepratichefse.it).

⁷ Diverso è il caso di altri campi disciplinari: in ambito sanitario, ad esempio, la medicina basata sull'evidenza (come sopra accennato in nota) consente una scelta a priori, poiché dispone di prassi (le buone prassi) di cui è per l'appunto già dimostrata l'efficacia.

rimentazione di tale azione, metodo, strategia o processo – rispetto alla tematica nei cui confronti è stata sperimentata – abbia dato prova di efficacia (successo nel conseguire i risultati previsti) efficienza (uso ottimale delle risorse impegnate) e sostenibilità (capacità di continuare ad esistere o a produrre effetti, anche oltre la durata dell’investimento iniziale di risorse che l’ha generata) oppure abbia prodotto un valore aggiunto⁸ (ad esempio: miglioramento delle condizioni di vivibilità del territorio di riferimento o del benessere della comunità che lo abita).

Come appare ovvio, ogni esperienza che abbia raggiunto risultati positivi (in riferimento al *set* di requisiti, di cui il binomio efficacia ed efficienza-sostenibilità) può costituire una buona pratica. Ma è altrettanto evidente che tali risultati (effetti diretti, effetti indiretti, effetti inattesi, bilancio favorevole tra benefici e risorse materiali ed umane impegnate) dipendono da circostanze molteplici, di cui è difficile tener conto e tener conto in tutti i contesti. La dimensione “relativa” e “relazionale” in cui necessariamente si formula il giudizio (sui cui s’è sopra ampiamente posto prima l’accento) unitamente alla difficoltà di reperire informazioni esaurienti e sufficientemente omogenee, fanno sì che ogni esperienza può essere analizzata da diversi punti di vista (pur se con riferimento al medesimo *set* di criteri). Da qui non pochi i problemi che si presentano nel tentativo di pervenire ad una definizione univoca e soddisfacente. Sembra infatti che la questione sia destinata a risolversi – per difetto – attraverso un percorso di valutazione della *satisfaction*, che conduce ad individuare le buone prassi tenendo sostanzialmente conto del livello di soddisfazione dei vari attori, in merito all’efficacia ed all’efficienza-sostenibilità.

Per aggirare queste difficoltà, si pone in alternativa il percorso che prevede l’eventualità di ricondurre l’individuazione della buona prassi all’acquisizione di informazioni soddisfacenti in merito alla descrizione della qualità del processo seguito nella realizzazione dell’esperienza (in accordo con l’approccio tipico della certificazione di qualità). In sintesi: si rinuncia a verificare direttamente il risultato in termini di efficacia ed efficienza-sostenibilità, a causa delle difficoltà teoriche (i criteri) e pratiche (la disponibilità di informazioni omogenee) che ciò comporta. Ci si avvale, in cambio, dell’opportunità di validare quelle esperienze che sono state realizzate da

⁸ Laddove è tale, una buona pratica viene a costituire un punto di *repere*, cioè: un elemento semeiotico in grado di informare interventi normativi o di orientare il varo di politiche pubbliche. In una parola: essa può rappresentare un’esperienza destinata ad “istituzionalizzarsi”. Tuttavia, anche una politica istituzionale può a buon diritto configurarsi come buona prassi se – per assetto strategico, tipologie di progetti promossi, azioni attivate in un’area di intervento, modalità di realizzazione di tali azioni e coinvolgimento degli attori sociali – si è rivelata capace, in termini di efficienza ed efficacia, di condurre ad un’accettabile e sostenibile approccio ad un problema specifico o ad una specifica tematica. In tal caso, un’esperienza di politica locale, ancorché legata alle caratteristiche del contesto di riferimento, costituisce una buona prassi nella misura in cui è proponibile come modello di studio per lo sviluppo di esperienze simili, anche in altri contesti, più o meno omologhi.

soggetti qualificati. Infatti, i soggetti qualificati sono tali perché operano in base a metodologie di cui è stata accertata la validità. Si può perciò dedurre, con piena ed agevole correttezza teorica – ancorché per via indiretta – che le esperienze da essi realizzate risultino valide dal punto di vista scientifico ed operativo; cioè garantiscano, in linea di massima, la coerenza tra mezzi e fini; dunque: tra l'azione e gli obiettivi dell'agire.

Vale inoltre sottolineare che gli stessi criteri di efficienza ed efficacia (da commisurarsi sempre alla domanda sul significato del fine delle azioni svolte e delle esperienze realizzate) risultano di per sé problematici. Visto che, com'è noto, possono generare aporie, di cui costituisce un esempio il "caso dell'Oregon", prima sommariamente accennato in nota.

Se questi sono i nodi critici con cui si confronta la discussione sui criteri di efficacia ed efficienza, va detto che l'idea di buone prassi (in maniera non lontana dalla selezione delle evidenze in ambito sanitario) rimanda anche all'idea per cui l'individuazione e la diffusione delle esperienze più valide serve a promuovere l'accumulazione di conoscenza e l'approfondimento continuo della tematica nel cui contesto la buona pratica è sorta, oppure è diffusa e riutilizzata, col fine ultimo di raccogliere elementi utili alla riarticolazione delle risposte. A questo proposito scendono in campo altri criteri di identificazione, che integrano il classico binomio "efficacia ed efficienza-sostenibilità". Per accedere al rango di buona pratica, un'esperienza è infatti chiamata a soddisfare anche i seguenti requisiti: replicabilità, innovatività e capacità di contribuire alla riprogrammazione delle politiche e dei programmi d'intervento.

Particolare sensibilità nei confronti dell'accumulazione delle esperienze è avvertita in ambito comunitario, anche alla luce delle politiche e delle priorità definite nel Consiglio di Lisbona. Così inteso, il profilo della buona pratica si connette fortemente ad un insieme variegato di altre esigenze: organizzare le conoscenze accumulate in contesti diversi, tramite la realizzazione di progetti; definire la dimensione e gli aspetti di tematiche sociali, che appaiono complesse e variabili a seconda della configurazione dei singoli contesti; disporre, a livello locale, di un patrimonio informativo specifico su quanto realizzato e su quanto realizzato col maggior successo; dare continuità agli interventi più validi in ciascun contesto e, nel contempo, diffondere le esperienze di tutti. Tutto ciò converge ovviamente nel principio comune di perseguire lo sviluppo di macrolinee strategiche unitarie (*mainstreaming*) e migliorare l'efficacia dei sistemi, attraverso un percorso di "apprendimento dall'esperienza", che dalla pratica si dirige verso la programmazione di nuove misure e ridiscende poi, ancora verso la pratica.

Il criterio della replicabilità parla della possibilità di trasferire la buona prassi, o alcuni suoi aspetti, in altri contesti territoriali, ovvero applicarli nei confronti di altri fenomeni. Anche qui sorgono alcuni elementi di perplessità. L'idea che il valore ed il successo di un'esperienza siano da ricercarsi nella sua capacità di mostrarsi replicabile appare in contrasto col fatto per cui, nella teoria sociale, le caratteristiche locali fanno sì che la riproducibilità costituisca una sorta di asintoto: la rappresen-

tazione geometrica del limite matematico, inteso quale punto non raggiungibile. Ciò che si può replicare e trasferire in altri contesti (territoriali o settoriali) non è già la prassi, bensì il metodo che l'ha ispirata, ovvero il costrutto teorico che ha informato un particolare – e per molti versi irripetibile – agire. In questa luce, appare lecito intendere il significato del criterio di replicabilità quale richiamo ad esplicitare i riferimenti teorici in base ai quali l'esperienza è stata realizzata, invitando a riflettere sul rapporto determinatosi tra l'agire e la teoria, al fine di verificare quanto sia riproducibile e trasferibile l'approccio teorico da cui è scaturito il successo dell'esperienza (cioè l'approccio teorico che il successo dell'esperienza ha implicitamente validato).

Analoghe considerazioni valgono in merito al criterio dell'innovatività, associato a quello di replicabilità: qualcosa di nuovo che è utile disseminare e trasferire in altri contesti, territoriali o settoriali. Nello specifico, si richiede alla buona pratica di produrre nuove soluzioni o di interpretare in modo creativo soluzioni già sperimentate (a livello di prodotti o di processi) fornendo comunque una risposta migliore. Nonostante l'immediato fascino evocato da tale ipotesi, non si può non notare che il nuovo non è più tale nel momento stesso in cui lo si ripete: laddove si riesca a replicare un'esperienza già sperimentata altrove essa perde, per definizione, il suo carattere innovativo! Il carattere innovativo di un'esperienza (una buona prassi) serve invece a dare maggior consistenza alle conoscenze in merito al contesto sociale in cui essa è stata realizzata ed in merito ai fenomeni sociali nei cui confronti essa ha apportato una risposta inedita, o più creativa.

In altri ambiti disciplinari, l'innovatività non rappresenta, di per sé, un valore⁹. In genere, una buona pratica si configura come tale non già perché "nuova", bensì perché la sua innovatività apporta nuovi elementi da sottoporre al giudizio, posto

⁹ Stabilendo l'ennesimo paragone con l'esempio di quanto accade in ambito sanitario: anche qui le innovazioni sono all'ordine del giorno. Basti pensare al caso dell'introduzione costante di "nuovi" farmaci, nuove tecniche diagnostiche, nuove tipologie di interventi chirurgici, nuove cure e cure "alternative", nuove nomenclature nell'organizzazione dei servizi, nuove modalità di distribuzione della spesa. Certamente, tutto ciò incrementa costantemente la varietà dell'offerta di servizi, prestazioni e rimedi, nel *supermarket* della salute. Ma non per questo dà evidenza di essere migliore del già noto o del già in uso. Almeno in linea di principio, un'innovazione si afferma come qualcosa da preferirsi al già noto ed al già in uso, nella misura in cui si dà evidenza della sua migliore efficacia ed efficienza, piuttosto che della sua novità. Senza chiamare in causa i presupposti che informano oggi il procedere della medicina basata sull'evidenza, già negli anni Settanta del Novecento (cioè: al tempo della *opinion based medicine*) molti studi dedicati all'impatto sugli operatori sanitari dell'offerta – da parte dell'industria farmaceutica – di nuovi farmaci (destinati a "rivoluzionare" l'approccio a patologie di ampia diffusione) consentivano di mettere in evidenza – con provata evidenza statistica – un percorso comune nell'evoluzione del giudizio dei clinici, a prescindere dalle varie tipologie di farmaci: una prima fase, caratterizzata da un'accoglienza molto favorevole, in cui apparivano magnificate le doti del nuovo rimedio; una seconda fase, caratterizzata da una forte critica, in cui si poneva l'accento sui limiti di efficacia e sugli effetti indesiderati; una terza fase, destinata a permanere nel tempo, in cui il farmaco in oggetto – ormai non più "nuovo" – appariva collocato, in termini di *rating* e *benchmarking*, in posizione analoga a quella di altri rimedi.

in base ai criteri di efficacia ed efficienza. Viene perciò da chiedersi quale sia il motivo per cui, nel sociale, ha invece senso dire che tra i criteri di identificazione di una buona pratica si predilige l'innovatività dell'esperienza. La domanda è: perché l'innovatività, di per sé, dovrebbe qui costituire un valore?

In effetti, di fronte alla pluralità dei bisogni e dei soggetti (a differenza di quanto si osserva in altri contesti scientifici e culturali) le risposte fornite da interventi più uniformi e standardizzati rischiano di risultare meno adeguate e s'impone perciò la necessità di promuovere una diversificazione delle esperienze, in modo da incrementare la probabilità che esse risultino "confezionate su misura"¹⁰ rispetto alle caratteristiche dei territori e di coloro che li abitano.

Sembra dunque che l'enfasi sul tema dell'innovatività sia da connettersi all'esigenza di moltiplicare le pratiche e dinamizzare le risposte creative. In questa luce, richiedere l'innovatività delle buone prassi vuol dire promuovere lo sviluppo della diversità delle esperienze. In accordo con gli argomenti su cui si è posto l'accento nel paragrafo precedente, quest'impulso consente di non "comprimere" quel processo di *governance* delle azioni, basata sul consenso e sulla partecipazione¹¹. Quel processo per cui si tende invece a promuovere il più ampio coinvolgimento degli attori sociali che possono partecipare – e che, di fatto, partecipano – alla costruzione di buone pratiche.

Per altra via, cioè dal vertice della teoria, il criterio di innovatività tende ad assumere un diverso significato. Qui la funzione innovativa consiste nel dare spazio a nuove sperimentazioni, volte ad incrementare il patrimonio conoscitivo (ancora sul modello di altri contesti scientifici e culturali). Dunque, innovare equivale a promuovere l'introduzione di nuovi percorsi, nuovi interventi, nuovi metodi, nuove strategie, nuovi processi. A rigore, la ricerca dell'elemento innovativo riguarda la teoria piuttosto che la prassi. In ultima analisi, si può dire che il criterio di innovatività andrebbe applicato non già all'esperienza, bensì alla riflessione sul modo di teorizzare il problema con cui le prassi si sono confrontate. In una parola: all'approccio. Ciò che consente di interpretare in modo innovativo un fenomeno – o una questione sociale – e di riarticolare la risposta nei suoi confronti, dopo averlo riconsiderato in modo originale, creativo o inedito.

¹⁰ Facendo ricorso ad una suggestiva allegoria, d'uso comune nel linguaggio anglosassone, si potrebbe dire che il criterio dell'innovatività (nella misura in cui stimola la produzione di esperienze nuove o più creative) dovrebbe aumentare la probabilità che le prassi risultino *tailored* (fatte dal sarto, cioè a misura *non standard*). Dunque prassi non già *tailored*, in riferimento a Frederick Winslow Taylor, pioniere dello studio dei problemi connessi all'organizzazione dei sistemi produttivi ed alla razionalizzazione dei metodi di lavoro, bensì *tailored*, in riferimento all'opportunità di favorire l'intercettazione delle migliori risposte possibili (*the best practices*) alle esigenze presenti in un contesto sociale.

¹¹ Con la parola "comprimere" si vuol significare il rischio di muoversi nella direzione che porta, di fatto, ad invertire la tendenza dal *government* alla *governance*, per tornare all'impero della teoria sulla prassi. In una battuta: al "pensiero unico".

L'idea di buona pratica tende a riconoscere la molteplicità dei possibili interventi, ridimensionando il valore sia dell'efficienza, sia dell'efficacia-sostenibilità: seppur indispensabili strumenti di valutazione, essi non costituiscono gli unici criteri.

Si aggiungono perciò i nuovi "criteri guida" di innovatività e riproducibilità, che rimandano, in particolare, al funzionamento atteso dalla comunità degli operatori, attenta alle sperimentazioni messe in atto in altri contesti e, al contempo, motivata a moltiplicare le strategie di risposta, in modo da prendere in considerazione la molteplicità delle esigenze e dei bisogni.

In sintesi, il valore che ispira il set di criteri di individuazione delle buone pratiche va rinvenuto nel passaggio dall'approccio elitario ed "accademico", all'approccio globale e *bottom up*, in cui la democratizzazione dei processi e la partecipazione dei vari attori (*policy makers*, *stakeholders* e beneficiari) garantisce sia la qualità delle scelte e delle decisioni, sia la sostenibilità "democratica" dei processi decisionali.

La *trouta* è stata catturata? Difficile dirlo! La discussione ha tuttavia tentato di mettere a fuoco alcune questioni strettamente inerenti la sua cattura.

Poste le riflessioni in merito ai criteri definizione delle buone pratiche ed ammesso che la loro individuazione – ancorché non esente da nodi critici – costituisca la strada maestra per un processo di allocazione delle risorse, partecipato e democraticamente validato; resta da discutere la seconda questione: come presentare le esperienze validate, in modo che esse possano costituire un utile strumento conoscitivo. Ed anche in ciò risiede uno degli oggetti della presente indagine. Nella forma espressa dal capitolato d'oneri e, conseguentemente, fatta propria dal *team* di ricerca, l'indagine prevede infatti l'individuazione di buone pratiche – necessariamente identificate anche sulla base dei criteri appena descritti e problematizzati, ivi compresi gli strumenti di monitoraggio realizzati – ma prevede altresì che le esperienze migliori siano presentate e rese disponibili in modo da risultare utili ai fini dei processi decisionali in capo ai soggetti che, di tali esperienze, non hanno avuto diretta conoscenza.

6.1.4 Madamina il catalogo è questo: dalla raccolta di pratiche alla biblioteca delle esperienze

Allo stato attuale, nonostante i numerosi tentativi in atto, si riscontra una certa carenza di esperienze consolidate nel settore della raccolta di buone pratiche¹². Certamente vi è una difficoltà nel reperire informazioni dettagliate e sufficiente-

¹² Un importante sforzo in questa direzione è stato compiuto dal progetto "Catalogo nazionale delle buone pratiche del Fondo Sociale Europeo e dei Programmi e Iniziative comunitarie realizzate in Italia" (aprile 2008). Nel settore specifico dell'integrazione, si muove sulla stessa linea, pur non proponendosi esplicitamente come catalogo di buone pratiche, il *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori di settore*, edito dalla Comunità Europea, DG Giustizia, libertà e sicurezza (giunto alla seconda edizione nel maggio 2007).

mente omogenee. Vi è anche una difficoltà di identificare le esperienze in base a parametri univoci ed oggettivabili, che riporta alla ormai nota difficoltà di pervenire ad una definizione standardizzata di buona pratica, di cui s'è sopra fatto cenno. In prima istanza, l'idea del catalogo ricorda l'aria di Leporello, nel *Don Giovanni* di Mozart¹³.

La catalogazione delle buone pratiche consiste invece nella raccolta delle esperienze che hanno conseguito i migliori risultati rispetto al contesto di riferimento (territoriale o settoriale) e costituisce un prodotto finito, destinato ad un vasto pubblico. Esistono anche altri prodotti, quali le raccolte indirizzate agli operatori locali (dunque con un'attenzione alle esigenze del territorio), oppure finalizzate allo studio di casi specifici (con un'attenzione al settore di intervento). Allo stesso modo, si parla di: "vetrine" delle esperienze significative; progetti pilota ed elenchi delle pratiche promettenti. In altre occasioni, l'analisi di un insieme di esperienze ha condotto alla formalizzazione di codici (codici di buone prassi) proponibili alla stregua di regole di massima, a cui ispirarsi nelle varie modalità d'implementazione dell'agire. A differenza dell'elenco delle "donesche imprese" di Don Giovanni, compilato da Leporello, certamente il catalogo rappresenta il prodotto più ambizioso, dal punto di vista metodologico¹⁴ e sotto il profilo delle informazioni necessarie (che debbono riguardare il maggior numero possibile di esperienze realizzate, essere dettagliate e sufficientemente standardizzate). Ma, al di là delle sue caratteristiche formali, ogni raccolta di buone pratiche è chiamata ad ottemperare un criterio fondamentale: fornire strumenti utili all'interno della strategia di scambio e valorizzazione di esperienze, per favorire un apprendimento reciproco e continuo. La narrazione delle buone pratiche e le informazioni in merito agli elementi di successo hanno significato nella misura in cui risultano effettivamente fruibili da coloro che possono – e dovrebbero – avvalersene. La domanda è: cosa può risultare utile, per quali utenti. Ciò implica una riflessione teorica, che traguardi sia a cosa si vuole presentare, sia alle esigenze del destinatario di

¹³ «*Madamina, il catalogo è questo, delle belle che amò il padron mio; un catalogo egli è che ho fatt'io. Osservate, leggete con me. In Italia seicento e quaranta, in Almagna duecento e trentuna, cento in Francia, in Sicilia novantuno, ma in Spagna son già mille e tre. V'han fra queste contadine, cameriere, cittadine, v'han contesse, baronesse, marchesine, principesse. E v'han donne d'ogni grado, d'ogni forma, d'ogni età. Nella bionda, egli ha l'usanza di lodar la gentilezza, nella bruna la costanza, nella bianca la dolcezza. Vuol d'inverno la grassotta, vuol d'estate la magrotta. È la grande maestosa, la piccina è ogn'or vezzosa. Delle vecchie fa conquista, pel piacer di porle in lista; sua passion predominante è la giovin principiante. Non si picca se sia ricca, se sia brutta, se sia bella, purché porti la gonnella, voi sapete quel che fa*» (atto I, scena V).

¹⁴ Elemento centrale in tal senso è certamente la scheda di rilevazione delle buone pratiche: strumento cardine attraverso cui si estrinseca praticamente il criterio ispiratore della raccolta delle esperienze. Normalmente la scheda dovrebbe contenere sia gli elementi narrativi dell'esperienza, sia le informazioni in merito agli elementi di successo. Altra ipotesi – con significato integrativo più che alternativo rispetto alla raccolta di schede – è la selezione di casi esemplari: l'insieme delle buone pratiche che presentino elementi di particolare interesse e di cui si disponga di un'informazione completa, anche attraverso analisi *ad hoc*, condotte in profondità.

tale presentazione, cioè: avendo riguardo sia al contenuto da trasferire (l'esperienza meritevole di essere pubblicizzata e disseminata) sia al modo in cui tale contenuto è organizzato (le informazioni effettivamente utili a coloro che debbono far tesoro delle esperienze migliori).

Ogni raccolta solleva inoltre la questione del suo costante aggiornamento (tramite l'introduzione di un criterio di "revisione" che permetta l'eventuale subentrare di nuove "migliori pratiche"). Questione connessa al tema di assicurare una certa variabilità delle esperienze candidate alla raccolta stessa, nelle varie aree di intervento, anche nel senso discusso prima in rapporto all'interpretazione del criterio di innovatività, inteso come criterio che garantisce la diversificazione e la moltiplicazione delle esperienze, al fine di dare impulso alla partecipazione. Dunque: dare visibilità non solo alle nuove pratiche nello stesso settore, ma anche alle molte pratiche, nei molti settori. In ogni caso, il significato della raccolta delle buone pratiche ruota attorno a tre aspetti fondamentali. Il primo consiste nel favorire l'organizzazione dell'agire, tramite la sistematizzazione di quanto si è realizzato e di ciò che si sta realizzando. L'esigenza di sistematizzazione delle esperienze raccolte è tutt'altro che scontata, poiché riguarda la diffusione e la condivisione dei criteri su cui si lavora, nonché la valorizzazione degli elementi di scelta. Essa mira, di fatto, a costruire le premesse di un linguaggio comune.

Da qui il secondo aspetto, che consiste nel favorire la crescita di una comunità di pratiche: l'insieme degli attori che producono, utilizzano e si scambiano buone pratiche. E son questi gli attori deputati a contribuire alla diffusione ed alla replicabilità delle esperienze migliori.

Il terzo aspetto è quello per cui il catalogo, o la vetrina delle buone pratiche, rappresentano una sorta di biblioteca delle esperienze. Una biblioteca viva e dinamica, in cui nuove pratiche si aggiungono (ecco, di nuovo, in gioco il criterio dell'innovatività, prima discusso) ed altre vengono sostituite da quelle che nel corso del tempo risultano più efficaci. Per l'appunto da questa sorta di consultazione continua – fatta di scambio e dialogo tra la biblioteca delle esperienze e la comunità di attori – scaturisce il processo di accumulo delle conoscenze. Ed in ciò risiede il processo di costruzione partecipata – il modello *Wikipedia* – di cui si parlava all'inizio.

6.1.5 In sintesi

Prendendo le mosse da un interrogativo sul significato delle "buone pratiche", si è posto l'accento sulla forte e sentita esigenza di valutare e validare le politiche sociali e le azioni che da esse discendono. Il percorso di discussione che ne è disceso ha tentato di mettere in prospettiva il senso della valutazione, per com'essa è oggi intesa. Il significato originario della valutazione (il giudizio in merito all'efficacia della risposta ai problemi) rimane in sé valido, tuttavia il meccanismo attraverso cui av-

viene la valutazione non è più legato ad un momento unico, né all'operato di un individuo o di un'istituzione. Esso ha invece assunto una natura processuale ed è divenuto un meccanismo continuo, che si realizza dinamicamente nel tempo e coinvolge una platea di attori.

In tal senso si parla di sviluppo della cultura della valutazione, con riferimento ad una trasformazione culturale, che è anche una trasformazione di metodo e costituisce perciò motivo di riflessione anche sulla metodologia propria del presente progetto. All'interno di queste trasformazioni, il concetto di buona pratica costituisce l'elemento di vera novità: è un concetto sfuggente ed al tempo stesso assai chiaro, così come il concetto di consenso. Si potrebbe dire che la buona pratica è quell'agire intorno a cui si polarizza una certa quota di consenso.

In questa luce, sono stati discussi i criteri in uso per selezionare le esperienze: efficacia, efficienza, sostenibilità, innovatività, replicabilità ed utilità ai fini della riprogrammazione. E nella stessa luce si è posto il problema di come catalogare e rendere fruibili le buone prassi.

Poiché la costruzione del consenso è essa stessa un processo dinamico, che si fonda sulla possibilità di scambiare informazioni e stabilire confronti, le biblioteche delle buone pratiche (siano esse cataloghi o vetrine) divengono il luogo in cui il consenso si conferma e si solidifica. Si tratta infatti del luogo in cui le buone pratiche possono divenire tali, entrando concretamente "in atto". Quando un'esperienza è stata raccolta e riconosciuta rispondente al set di requisiti di cui sopra, essa è una buona prassi "in potenza". Lo diverrà concretamente in base alla vita che essa saprà trarre dal momento del suo ingresso nella biblioteca in avanti. Il presente Progetto, nella fase di individuazione di buone pratiche, si pone come ulteriore contributo ai processi di costruzione di consenso partecipato.

6.2 Le buone pratiche nel settore dell'alloggio

6.2.1 Le dimensioni del problema

Numerose indagini realizzate negli ultimi anni dimostrano che *la casa resta a lungo il principale problema che gli immigrati si trovano a dover risolvere*. Un problema che non è di poco conto, in quanto il possesso di un alloggio decoroso influisce fortemente sulle condizioni di vita e sulla possibilità di integrazione dell'immigrato e rappresenta, fra l'altro - in base alla normativa vigente - il requisito indispensabile per ottenere e rinnovare il permesso di soggiorno, nonché per aspirare al ricongiungimento con il proprio nucleo familiare. Non solo, avere una casa significa essere inserito in un quartiere, costruire un sistema di relazioni con il vicinato, avere un'identità all'interno del tessuto urbano.

In linea del tutto generale, si può affermare che gli immigrati, molto più che gli italiani, si caratterizzano *per la estrema mobilità e per la differenziazione delle sistemazioni abitative*, che si evolvono di pari passo con l'evolversi del progetto migratorio individuale. Se, infatti, nella prima fase del percorso migratorio, il cittadino straniero può adattarsi a risolvere il problema dell'alloggio trovando ospitalità presso parenti o connazionali, o scegliendo di coabitare con il datore di lavoro, nella fase successiva, quella cioè del consolidamento della presenza anche attraverso il ricongiungimento familiare o la formazione di una nuova famiglia, queste soluzioni non appaiono più adeguate. La costruzione o la ricostituzione di una famiglia contribuisce ad allontanare l'immigrato, anche da un punto di vista psicologico e di approccio al proprio progetto migratorio, da una situazione di incertezza e precarietà, ponendolo nelle condizioni di ricercare maggiore sicurezza e stabilità, in primo luogo abitativa – specie se in presenza di figli in età scolare –, e spazi diversi da quelli ai quali un singolo individuo può provvisoriamente adattarsi.

Per tali ragioni si assiste non solo ad un aumento della domanda di case, ma la stessa richiesta inizia a riguardare *tipologie diverse di abitazioni*, ovvero alloggi di taglio medio – piccolo, accessibili da un punto di vista economico ma al tempo stesso dotati dei requisiti minimi di vivibilità interna e situati in un contesto adeguato dal punto di vista di infrastrutture e servizi.

Quello che è certo, è che *gli immigrati*, quando ne hanno le possibilità, *si rivolgono* per la stragrande maggioranza *al mercato delle abitazioni in affitto*; un mercato che, invece, risulta scarsamente appetibile per i cittadini italiani: infatti, solo il 17,2% delle famiglie italiane vive in affitto.

Questo determina un primo problema di carattere strutturale, di *esiguità* dell'offerta: in base ai dati dell'ultimo Censimento, in Italia le case in affitto rappresentano solo il 20% del patrimonio abitativo disponibile. A questo dato di fatto occorre aggiungere che lo *stock* di abitazioni in affitto è in massima parte (il 68%) di proprietà di persone fisiche e solo per il 21% di proprietà pubblica. Ne risulta che Italia si hanno solo 5 abitazioni sociali ogni 100 famiglie a fronte di una media europea che è del 20%.

Gli immigrati si rivolgono, dunque, ad un mercato in cui *l'offerta è carente e, conseguentemente, costosa*. A queste difficoltà, che sono le stesse che incontrano anche le fasce meno abbienti della popolazione italiana che cercano casa, se ne aggiungono altre strettamente connaturate con l'essere straniero. Canoni maggiorati e a posto letto anziché al metro quadrato, pregiudizi, offerta di abitazioni prive dei servizi minimi, richiesta di garanzie aggiuntive, contratti a nero o semi irregolari.

In molti casi, specie nelle periferie delle grandi città, il disagio abitativo dei migranti è accompagnato da situazioni di degrado urbano ed ambientale più ampio, che coinvolge anche gli italiani residenti, con il rischio che si innestino tensioni sociali, specie nei casi in cui la concentrazione di stranieri supera una determinata soglia.

In altri casi, la presenza degli stranieri in una determinata area tende ad essere esclusiva, configurando situazioni di vera e propria ghettizzazione.

A rendere ulteriormente complicata la situazione contribuisce la debolezza delle politiche abitative, ed il carattere ancora emergenziale di molti interventi.

Le politiche pubbliche per facilitare l'accesso alla casa nel nostro Paese risultano insufficienti ed inadeguate, anche perché centrate essenzialmente sull'accesso alla prima casa di proprietà.

A fronte di un inasprimento del disagio abitativo registrato negli ultimi anni soprattutto nelle grandi aree urbane, c'è attesa per gli effetti del *Piano per l'edilizia residenziale pubblica* previsto dal Decreto legge 112/08 (convertito nella legge 133/08), che con il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009 è diventato pienamente operativo. Si sbloccano così importanti stanziamenti, già indirizzati al settore abitativo a seguito dei tavoli di concertazione sulla casa del 2007.

Un'ulteriore complicazione, che rischia di aggiungersi ad una situazione che già di per sé è problematica, proviene da quanto stabilito all'interno della legge n.94 del 14 luglio 2009 "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*" che prevede il carcere da sei mesi a tre anni per chi affitta un immobile ad uno straniero irregolare, inasprendo ulteriormente quanto stabilito solo un anno prima all'interno della Legge n.125 del 24 luglio 2008. È evidente che tale normativa, nata per contrastare l'immigrazione clandestina, rischia di trasformarsi in un ulteriore ostacolo anche per chi è in regola con il permesso di soggiorno, considerando che questo ha in genere una validità di soli 12 mesi.

6.2.2 Le dimensioni degli interventi

Alla inadeguatezza delle politiche e degli interventi pubblici di livello nazionale, si è risposto a livello locale sviluppando una *forte progettualità* in quei territori in cui il problema abitativo era più consistente e più urgente da risolvere.

In tal modo, sul modello delle *social housing* da tempo operante in altri paesi europei, si sono sviluppate esperienze che, utilizzando in maniera trasversale gli strumenti delle leggi sull'immigrazione, le risorse delle politiche sociali e quelle messe a disposizione dalla società civile e dal mondo associativo, hanno offerto soluzioni alloggiative, intermedie o definitive, per figure deboli o escluse dall'abitazione.

Queste esperienze di immobiliare sociale sono state promosse da associazioni, cooperative, fondazioni, il più delle volte in partenariato con enti locali e altri soggetti o categorie; e hanno operato, in forma molto diversificata per facilitare l'accesso alla casa (più spesso in affitto, ma anche di proprietà). Gli ambiti più significativi in cui si sono esercitate queste esperienze risultano essere:

1. informazione ed orientamento;
2. intermediazione;
3. costituzione di fondi di garanzia, concessione di prestiti;
4. gestione e cessione di patrimonio immobiliare;
5. costruzione o autocostruzione di nuove abitazioni.

In alcuni casi i servizi hanno risolto il problema di centinaia di famiglie, in altri di poche unità; in tutti i casi dimostrano la possibilità di attivare risorse umane ed economiche anche su di un tema complesso quale quello abitativo.

I limiti vanno ricercati nel carattere sperimentale e artigianale di queste iniziative; nella loro frammentarietà sul territorio e nello scarso coordinamento; nell'esiguità delle risorse disponibili; ma soprattutto nella mancanza di un contesto che ne preveda e sostenga l'operatività, con il rischio sempre alle porte che questi interventi vengano relegati ad una dimensione squisitamente assistenzialistica. Fanno eccezione alcuni esempi, inclusi anche all'interno delle buone pratiche, in cui si sono attivate sinergicamente risorse provenienti da soggetti pubblici e privati.

1. Il primo gradino che l'immigrato in cerca di casa si trova a dover affrontare è quello relativo alla conoscenza delle opportunità offerte dal mercato immobiliare pubblico e privato; delle condizioni di accesso; della normativa esistente. Per superare questo ostacolo sono sorti numerosi *sportelli informativi*, in alcuni casi gestiti direttamente dagli enti locali, in altri da associazioni del terzo settore; in alcuni casi rivolti ai soli cittadini immigrati, in altri a tutti i cittadini con problemi di accesso all'alloggio. Tali sportelli nelle forme più evolute, oltre ad offrire consulenza e accompagnamento, si occupano di facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di abitazioni.
2. Ma l'intervento più ricorrente è quello dell'*intermediazione* per la ricerca di alloggi, specialmente in affitto; tale servizio generalmente si rivolge a coloro che, pur avendo le possibilità economiche, non riescono a trovare un alloggio sul mercato, a causa di comportamenti discriminatori, di speculazione o fraudolenti. Il soggetto intermediario funziona come immobiliare sociale: ricerca gli alloggi sul mercato e offre assistenza per la conclusione del contratto (traduzione del contratto, assistenza legale, informazioni specifiche). Non sono rari i casi in cui la funzione di intermediazione supera la sua definizione e il soggetto intermediario si fa intestare il contratto di affitto diventando così responsabile di fronte al proprietario dell'alloggio per il pagamento del canone e la manutenzione dell'appartamento. Se il soggetto intermediario si intesta il contratto, l'attività presenta dei rischi legati al comportamento del sublocatario (morosità, danni), rischi più problematici quando l'intermediario è un operatore *no profit*.
3. Per questo l'attività di intermediazione è spesso accompagnata dalla costituzione di un *fondo di garanzia*, che ha lo scopo di immobilizzare risorse finanziarie per coprire i casi di morosità e garantire la manutenzione dell'immobile. La pre-

senza del fondo di garanzia costituisce un fattore di riduzione del rischio per l'ente gestore e un importante incentivo per il locatore; in tutti i casi in cui viene costituito esso ha un effetto molto positivo sul numero di contratti conclusi. In alcuni casi, invece, sono previsti *prestiti e contributi* per il pagamento del deposito cauzionale o delle prime mensilità.

4. Diversa dalla pura e semplice intermediazione è la *gestione di patrimonio*. In questi progetti il soggetto attuatore (ente locale, cooperativa o associazione) detiene a vario titolo una serie di immobili che affitta a persone in condizione di disagio abitativo ad un canone calmierato. La gestione di alloggi ad un canone inferiore a quello di mercato consente di intercettare la gran parte della domanda straniera, che spesso, pur avendo un reddito superiore a quello previsto per avere diritto agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, non riesce ad accedere all'offerta di locazioni sul mercato. Diversi gli strumenti attivati nel tempo per l'acquisizione degli alloggi. Accanto all'acquisto e all'affitto sul libero mercato, a partire dalla metà degli anni 90 viene sperimentata l'assegnazione, da parte degli enti pubblici (Comune, ex IACP), di alloggi in affitto o in comodato per un periodo di 15 o 20 anni, a fronte dell'obbligo dell'operatore affidatario di garantire la ristrutturazione, la manutenzione e la gestione.
5. Da ultimo segnaliamo le esperienze di *autocostruzione e autorecupero*. Si tratta di esperienze mutate dalla cooperazione internazionale, partite in Umbria e che poi si sono diffuse in diverse zone d'Italia. Tali progetti si caratterizzano per la forte componente innovativa e antidiscriminatoria, con la partecipazione attiva di italiani e immigrati dal momento della costruzione fino all'assegnazione finale degli alloggi edificati.

Una nota importante va fatta sulle attività di *accompagnamento e mediazione sociale*, generalmente presenti in tutte le iniziative di *housing sociale*, e che includono l'insieme di attività di accompagnamento alla conduzione responsabile della casa, quali la mediazione tra proprietario e inquilino, con i condomini e il vicinato, la prevenzione dei conflitti attraverso la composizione di accordi, il monitoraggio costante sull'andamento dell'integrazione abitativa.

Si segnalano, infine, le diverse esperienze di costituzione di *Agenzie per la Casa*; soggetti caratterizzati da un'ampia diversificazione delle attività: dalla gestione di un proprio patrimonio immobiliare alla implementazione di una o più delle altre funzioni sopra indicate (consulenza, intermediazione, ristrutturazione, fondo di garanzia).

6.2.3 Repertorio di buone pratiche nel settore dell'alloggio

6.2.3.1 Accoglienza ed alloggio immigrati lavoratori

Contesto di realizzazione: Provincia di Belluno

Azioni previste: il Protocollo da cui prende avvio questo progetto prende avvio, stipulato nel settembre 2008, intende affrontare il problema dell'accoglienza e dell'alloggio degli immigrati lavoratori quale prima risposta al bisogno di integrazione sociale. Gli attori istituzionali hanno istituito un fondo di rotazione e di garanzia a sostegno degli affitti per lavoratori extracomunitari, mentre la Cooperativa Integra ha attivato e gestisce degli sportelli informativi (Sportelli alloggio immigrati) in convenzione con la Provincia nei comuni di Agordo, Belluno, Feltre e Pieve di Cadore. Nei confronti dei *cittadini stranieri* Integra svolge le seguenti attività:

- raccolta dei bisogni alloggiativi;
- monitoraggio della disponibilità di alloggi in collaborazione e sinergia con Ater e Ape;
- aiuto nella ricerca dell'abitazione, analizzando e valutando tutte le soluzioni possibili in relazione alle richieste espresse;
- supporto nella stipula di contratti e concessione di piccoli prestiti qualora ne abbiano necessità per il pagamento della cauzione o di alcune mensilità di affitto;
- informazione sulle regole di gestione dei locali avuti in affitto;
- agevolazione e servizio di informazione per l'accesso al credito su specifica richiesta.

Nei confronti dei *proprietari di alloggi* sono previste le seguenti azioni:

- costante azione di mediazione, sia prima della stipula del contratto che lungo tutto il periodo di locazione, per superare situazioni di conflitto o di incomprensione;
- consulenza specifica per l'individuazione della tipologia di contratto più adatta al singolo caso;
- garanzia del diritto di proprietà e la salvaguardia dell'immobile.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: le attività poste in essere discendono da un approccio concertato tra gli enti locali, per mezzo del quale si è giunti alla stipula del Protocollo d'Intesa e alla presentazione del progetto per l'accesso ai fondi stanziati a livello statale. Il progetto, inoltre, non è limitato al solo ambito abitativo, prevedendo una serie di attività trasversali che vanno ad intersecarsi con quanto realizzato ai fini dell'integrazione in ambito lavorativo e socio-culturale.

Target: lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio provinciale e a emigranti veneti e loro discendenti, residenti in Paesi extracomunitari, interessati al rientro in provincia.

Stato dell'arte: in corso di svolgimento.

Attori coinvolti: al progetto aderiscono: Provincia di Belluno; Comune di Belluno; Comune di Feltre; Camera di Commercio di Belluno; Associazione Industriali; Unioni Artigiani; APPIA; ASCOM; Coltivatori Diretti; ATER; Associazione Proprietà Edilizia; CGIL; CISL; UIL; Rotary Club di Belluno; Comitato d'Intesa; Cooperativa sociale INTEGRA. La Provincia di Belluno ha il ruolo di capofila e garantisce la gestione amministrativa ed il coordinamento dell'iniziativa, il monitoraggio e la valutazione dei risultati, attraverso il proprio Servizio politiche del lavoro. La Cooperativa sociale Integra è il referente operativo del progetto. L'iniziativa ha ricevuto anche il sostegno dell'Assessorato alle Politiche di Sicurezza e dei Flussi Migratori della Regione Veneto.

Fonte di finanziamento: il progetto è finanziato per buona parte dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Fondo inclusione sociale, al quale si aggiunge il cofinanziamento da parte degli enti locali.

6.2.3.2 Agenzia sociale per la Casa Prontocasa – Lybra Cooperativa sociale

Contesto di realizzazione: l'Agenzia Sociale per la Casa – ProntoCasa è un soggetto economico (non giuridico) contenitore di numerose iniziative, servizi e progetti in ambito di *Social Housing*. L'agenzia è gestita dal 2003 dalla cooperativa sociale Lybra, realtà promossa dalle Acli provinciali di Trieste che assieme alle Acli regionali del Friuli Venezia Giulia intendono sottolineare l'intervento a favore della popolazione più debole attraverso la promozione di interventi di supporto all'inserimento abitativo. L'agenzia gestisce progetti volti a favorire l'inserimento abitativo nella provincia di Trieste e nella provincia di Gorizia.

Azioni previste: l'agenzia sviluppa progetti e attività inerenti a tre filoni di servizi:

- Gestione Immobiliare;
- Gestione Sociale;
- Microcredito.

La gestione immobiliare attiene ad un insieme di azioni volte a favorire l'ingresso in alloggi a titolarità dell'Agenzia o delle associazioni promotrici disponendo di competenze e risorse per supportare le persone nella corretta conduzione di un alloggio, o alla corretta stipula di un contratto di locazione nella piena consapevolezza dei suoi diritti e dei suoi doveri. Grazie alla gestione immobiliare l'Agenzia dal 2007 a oggi ha offerto soluzioni di *facility* e *property management* per una trentina di alloggi ed una struttura a 16 posti ad uso foresteria per emergenze abitative temporanee. Attraverso la Gestione sociale, l'Agenzia Sociale mette a disposizione un'equipe di "assistenti", educatori, psicologi, operatori sociali qualificati per la realizzazione di percorsi di acquisizione di autonomia abitativa attraverso relazioni di sostegno, servizi di *counselling*, mediazione sociale e supporto alla multi-problematicità laddove se ne ravveda la necessità. Il microcredito è stato il primo strumento che agisce come leva iniziale per abbattere le barriere all'entrata dovute al forte esborso finanziario cui sono costretti i potenziali contraenti di un contratto di affitto. Tutto ciò è dovuto alla necessità di corrispondere mensilità anticipate, cauzioni, compensi di agenzia e acquisto dei primi arredi. Tale strumento se usato con diligenza, dona impulso alla fase di avvio di un processo che porta all'iniziale stabilità, condizione necessaria per operare un qualunque programma di re-inclusione nel tessuto sociale cittadino. Dal 2007 ad oggi, vi è stato un notevole sviluppo dell'attività dell'Agenzia Sociale sia per quanto riguarda l'ampliamento dei servizi (orari di apertura al pubblico, dotazione di fondi per il microcredito, interventi di mediazione all'abitare, alloggi "in gestione") sia per quanto riguarda la collocazione territoriale (siamo presenti con analoghe attività anche nella provincia di Gorizia con progetti su tutto l'ambito del Basso Isontino) ed infine per la prolificità di progetti presentati agli enti e le associazioni interessate ed attive in quella che è stata definita da molti "la questione casa". Attualmente sono attivi i seguenti progetti nelle province di Trieste e Gorizia:

- Progetto *Sinergie*. Enti partner: Comune di Trieste; Acli provinciale di Trieste; ICS; Acli FVG (gestore del fondo di rotazione e garanzia). Attività: microcredito; supporto e assistenza all'inserimento abitativo; mediazione all'abitare; gestione immobiliare; assistenza ed accompagnamento. Target: cittadini residenti in provincia di Trieste. Impatto sul territorio: 90 nuovi presiti, 180 richieste, 50 utenti richiedenti servizi di assistenza;
- Progetto San Giacomo. Ente partner: Acli del FVG. Attività: gestione immobiliare; mediazione all'abitare; assistenza ed accompagnamento. Target: cittadini stranieri temporaneamente presenti sul territorio per motivi di lavoro. Impatto sul territorio: 3 convenzioni con aziende private per la gestione di 16 posti letto presenza annua media 80%.
- Progetto SIABI. Enti partner: Ambito Basso Isontino, Acli FVG (gestore del fondo di rotazione e garanzia). Attività: microcredito, supporto ed assistenza all'inserimento abitativo, mediazione all'abitare. Target: cittadini residenti nell'ambito Basso Isontino. Impatto sul territorio: 40 nuovi presiti, 70 richieste, 30 utenti richiedenti servizi di assistenza.

– L’obiettivo di tutte le azioni messe a punto risiede nel sostenere l’utente nel raggiungere l’autonomia abitativa, fornirgli strumenti per valorizzare al meglio il suo capitale economico e sociale al fine di superare gli ostacoli che lo hanno condotto alla sua particolare situazione di disagio. Ad esempio, il progetto Sinergie prevede la gestione immobiliare integrata a favore di 3 persone di nazionalità afghana, provenienti dai percorsi di accoglienza per richiedenti asilo. L’Agenzia sociale Prontocasa si pone come un soggetto terzo – tra il proprietario e l’inquilino – in grado di accompagnare l’utente nelle prime esperienze di gestione dell’alloggio e tutelare il proprietario per quanto riguarda la corretta conduzione dell’alloggio. In tale modo è un ente terzo ed imparziale ad assumersi la responsabilità del contratto di locazione, accompagnando l’utente verso una completa autonomia non nell’ottica dell’assistenzialismo ma fornendo loro gli strumenti per rendersi indipendenti.

Target: sono destinatari delle azioni i cittadini italiani e stranieri, che pur disponendo di un reddito non riescono autonomamente accedere ad un alloggio in locazione. Si tratta della cosiddetta fascia “grigia” della popolazione, persone troppo “ricche” per poter accedere ad un alloggio ATER e persone troppo “povere” per acquistare la casa in proprietà tramite il mercato privato. Tipicamente vengono intercettati lavoratori italiani e stranieri, anche in mobilità territoriale, nuclei familiari monoreddito, nuclei familiari monoparentali.

Stato dell’arte: l’Agenzia è attiva dal 2007.

Attori coinvolti: Enti locali ed associazioni del territorio: Comune di Trieste, ICS, Acli.

Fonte di finanziamento: finanziamenti regionali tramite appositi bandi.

6.2.3.3 Associazione “Casa Amica” Onlus

Contesto di realizzazione: Provincia di Bergamo.

Azioni previste: Casa Amica Onlus è un’associazione senza fini di lucro promossa dalla Consulta Provinciale dell’Immigrazione, costituita nel 1993 con lo scopo di favorire l’accesso ad un’abitazione dignitosa a soggetti migranti e cittadini italiani in stato di bisogno e disagio, e attivare processi di integrazione e coesione sociale tra i soggetti. Offre *Servizi di tipo immobiliare*:

- sportello acquisto prima casa: fornisce consulenza, svolge attività di ricerca sul mercato, assicura l’accompagnamento e facilita l’accesso a forme agevolate di mutuo grazie ad accordi con istituti di credito locali per l’acquisto della prima casa;
- garanzie ai proprietari degli alloggi: attraverso un apposito fondo, assicura i proprietari in caso di mancato pagamento dell’affitto, delle spese condominiali, di danni e delle spese legali per il rientro in possesso dell’alloggio; prende in affitto alloggi con possibilità di subaffitto a soggetti in situazioni di disagio abitativo assumendosi l’intero rischio locativo;
- gestione degli alloggi: gestisce alloggi di proprietà, di terzi o in convenzione con gli Enti Locali. Le modalità attivate sono: la locazione a canone sociale, moderato, convenzionato, l’affitto riscatto, l’acquisto in proprietà differita; verifica periodicamente le unità immobiliari provvedendo alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria, correttiva e preventiva.

Offre anche *Servizi alla persona*:

- seconda accoglienza per immigrati: gestisce appartamenti adibiti ad alloggi temporanei per l’accoglienza di medio periodo di gruppi di immigrati;
- gestione sociale: svolge attività di formazione sul corretto utilizzo e manutenzione dell’alloggio e degli impianti, sulle regole di convivenza condominiale e sull’autonomia di ge-

stione; orienta gli inquilini verso i servizi del territorio per favorirne il pieno inserimento sociale e abitativo;

- sportello di incontro domanda e offerta: raccoglie domande di casa, analizza le condizioni dei richiedenti, formula graduatorie e svolge attività di ricerca casa anche attraverso contatti con agenzie immobiliari e con proprietari privati;
- accoglienza per madri sole con figli: realizza e gestisce alloggi per madri con prole in situazione di disagio abitativo e sociale.

Progetta ed attua, in convenzione con l'Ente Locale percorsi di inserimento abitativo all'interno di alloggi per soggetti svantaggiati. Promuove percorsi finalizzati all'acquisizione dell'autonomia abitativa. Attraverso la stipula di accordi con sei Istituti di credito locali e l'investimento del capitale di costituzione, al momento "Casa Amica" Onlus gestisce circa 200 appartamenti di cui 100 in proprietà, 20 con patto di futura vendita, 25 in convenzione e concordato e 55 in affitto da privati con autorizzazione al subaffitto.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: la costituzione di una rete locale all'interno della quale gli enti, istituzionali e non, collaborano nell'implementazione di politiche finalizzate ad intervenire sul problema casa ed il forte radicamento nel territorio dovuto alla rilevanza dei soci fondatori, hanno permesso il raggiungimento di ottimi risultati, tra i cui beneficiari figurano in massima parte cittadini immigrati.

Target: i destinatari delle azioni sono migranti e cittadini italiani in stato di bisogno e disagio.

Stato dell'arte: attiva dal 1993.

Attori coinvolti: l'azione di Casa Amica ha portato negli anni al rafforzamento di una rete che coinvolge differenti interlocutori: l'Unione degli Industriali, gli Istituti di credito locali, la Fondazione CARIPLO di Milano e la Fondazione *Housing Sociale* come sostenitori diretti e fondatori di progetto sia nel campo della gestione che nel campo della acquisizione di patrimonio abitativo destinato a finalità sociali; l'area Politiche urbane dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano, la Scuola Edile di Bergamo, il gruppo di lavoro (immigrazione) del Cnel, il Dipartimento di Architettura e Pianificazione come collaboratori ed assistenti nelle attività di formazione, di ricerca e di sviluppo della *mission*. Fra i soci fondatori di Casa Amica-onlus si annoverano: la Provincia di Bergamo, i Comuni di Bergamo, Albino, Albano S. Alessandro, Costa Volpino, Dalmine, Lovere ed Osio Sotto, l'Associazione dei Costruttori Edili di Bergamo, la Caritas Diocesana, l'Associazione Nord Sud di CGIL, CISL e UIL, l'Opera Pia Misericordia Maggiore, le associazioni di immigrati del Senegal, Burkina Faso e Costa d'Avorio.

Fonte di finanziamento: oltre a fondi propri e a contributi dei soci, l'associazione utilizza fondi stanziati in base a leggi di settore, contributi di Fondazioni, Banche e altre Istituzioni facendo ricorso, ove necessario, anche al credito bancario.

6.2.3.4 "Cerco Casa"

Contesto di realizzazione: il Progetto Cerco Casa è nato nel novembre 2002 con la sottoscrizione delle convenzioni tra:

- Provincia e Comune di Pordenone;
- Associazione Vicini di Casa di Udine;
- Caritas Diocesana di Concordia-Pordenone (alla quale successivamente si è affiancata in qualità di ente gestore l'Associazione Nuovi Vicini Onlus, un soggetto autonomo creato

dalla Caritas stessa nell'aprile 2003 con lo scopo di occuparsi di progetti di accoglienza e di integrazione sociale).

Grazie all'approvazione di un progetto integrativo (denominato Presidi distrettuali) da parte della Regione Friuli Venezia-Giulia e a convenzioni specifiche stipulate con alcuni Ambiti Sociali della provincia, il servizio ha potuto dislocarsi anche sul territorio provinciale attraverso l'apertura di altri tre punti Cerco Casa, oltre a quello già attivo a Pordenone: Azzano Decimo, Sacile e San Vito al Tagliamento. Il Punto Cerco Casa è un'agenzia sociale per l'abitazione che raccoglie tutte le informazioni utili a correlare in modo appropriato domanda e offerta abitativa, svolgendo anche un'attività di supporto, mediazione e consulenza tra le parti

Azioni previste: raccolta sistematica della domanda di casa (il servizio è aperto a cittadini stranieri e anche italiani) e filtro della stessa mediante inserimento in un database specifico; ricerca nel libero mercato di un'abitazione adatta alle esigenze dell'utente; assistenza e mediazione (dal primo contatto con possibili locatori, all'accompagnamento degli affittuari in tutti i passi necessari ad una corretta evasione delle pratiche previste e ad un corretto utilizzo dell'abitazione stessa); possibilità di effettuare prestiti non onerosi per l'anticipo del deposito cauzionale attingendo ad un Fondo di Rotazione e Garanzia. Il beneficiario si impegna a restituire il prestito in piccole rate mensili; offerta di informazioni generali e consulenza su diritti e doveri in capo a locatori e conduttori in riferimento alla legge vigente, senza la pretesa di volersi sostituire agli enti preposti o ai professionisti del settore; accompagnamento alla conduzione responsabile della casa, dall'allacciamento dei servizi alla manutenzione ordinaria; attività di mediazione tra le parti, e anche con i condomini e il vicinato, per tutta la durata del rapporto di locazione; prevenzione dei conflitti attraverso la composizione positiva di accordi sui singoli aspetti della relazione proprietario-inquilino; monitoraggio costante sull'andamento dell'integrazione abitativa; mappatura delle risorse del mercato immobiliare e di eventuali servizi pubblici connessi (con particolare attenzione all'ambito dell'edilizia residenziale pubblica); consolidamento delle collaborazioni con le agenzie immobiliari e ricerca di nuovi contatti per la presentazione del Progetto; creazione di una rete di interlocutori, attraverso la messa a punto di efficaci modalità di collaborazione con gli ambiti socio-assistenziali, principali interlocutori del Cerco Casa, e soprattutto attraverso la costituzione di una serie di reti locali corte, ovvero un network tra agenzie immobiliari, associazioni locali di volontariato, uffici tecnici e servizi comunali, Caritas parrocchiali, ATER, associazioni di categoria, singole persone in posizione strategica, reti spontanee di solidarietà, che favorisca la possibilità di incontro tra domanda e offerta; gestione della "Casa del Lavoratore San Giuseppe": un pensionato sociale che offre, a fronte di un rimborso spese, vitto e alloggio a cittadini italiani e stranieri (uomini e, in casi eccezionali, piccoli nuclei familiari) occupati in attività lavorativa e in attesa di una sistemazione abitativa più stabile. La struttura è stata inaugurata il 14 marzo 2004 e mette a disposizione 14 posti letto.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'insieme di servizi forniti che affrontano i vari aspetti connessi alla ricerca, alla gestione ed al mantenimento dell'alloggio rappresenta un esempio innovativo di approccio alle problematiche alloggiative che interessano una parte significativa della popolazione.

Target: cittadini stranieri immigrati con regolare permesso di soggiorno e cittadini italiani in difficoltà.

Stato dell'arte: il Progetto è attivo alla fine del 2004.

Attori coinvolti: Regione FVG; Provincia di Pordenone; Comune di Pordenone; Banca Popolare FriulAdria; Banca di Credito Cooperativo Pordenonese.

Fonte di finanziamento: Regione FVG, Provincia e Comune di Pordenone, Banche coinvolte nel Progetto.

6.2.3.5 Fondo Immobiliare Etico "Veneto Casa"

Contesto di realizzazione: Regione Veneto.

Azioni previste: la Regione Veneto ha partecipato alla costituzione di un fondo immobiliare etico volto alla realizzazione, recupero e/o acquisto di immobili da destinare alla locazione a canone calmierato (-20% rispetto ai prezzi di mercato) in favore di soggetti economicamente svantaggiati (italiani ed immigrati) il cui reddito non è così basso da poter accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma non così alto da consentire l'accesso al libero mercato. Il progetto di *housing sociale* metterà a disposizione un migliaio di alloggi da destinare alla locazione per un periodo non inferiore a venti anni.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il Fondo Immobiliare Etico rappresenta una originale esperienza di partnership pubblico-privato, che si avvale dello sforzo finanziario congiunto di soggetti sia pubblici che privati per il conseguimento di un fine etico. Tra i punti di forza è da annoverare la collaborazione con il mondo delle Fondazioni bancarie, che consente il ricorso al credito fondiario e ad altri prodotti finanziari, beneficiando di strumenti al contempo innovativi ed agevolati rispetto alle normali offerte creditizie proposte dalle Banche. Inoltre, il Fondo riesce ad intercettare una domanda che difficilmente le istituzioni riescono a soddisfare, non sottrae risorse ad altre azioni di edilizia pubblica e si apre a fonti di finanziamento sempre nuove: dalle fondazioni bancarie venete, a tutti i soggetti pubblici e privati che desiderino essere parte attiva del programma.

Target: il fondo è destinato al soddisfacimento dei fabbisogni abitativi di popolazione a basso reddito, autoctona e immigrata, singoli e famiglie, impossibilitata ad accedere agli alloggi di edilizia pubblica residenziale o al libero mercato della locazione e dell'acquisto.

Stato dell'arte: il progetto di *housing sociale* è stato approvato dalla Giunta Regionale nel 2007, grazie ad un'intesa con gli Assessorati all'edilizia abitativa e all'immigrazione e le Fondazioni bancarie, successivamente recepito dalla Legge regionale n. 1/2008 "Legge Finanziaria regionale per l'esercizio 2008". È operativo dall'estate del 2009.

Attori coinvolti: Regione Veneto, enti locali, ATER, settore non profit, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo e Fondazione di Venezia. Gestore del fondo è Beni stabili; advisor tecnici sono Fondazione La Casa e Sinloc SpA.

Fonte di finanziamento: la Giunta Regionale, con deliberazione 4 novembre 2008, n. 3303, ha stanziato la somma di euro 5.500.000,00 per l'adesione alla costituzione del Fondo "Veneto Casa" ed ugualmente ha fatto nel corso del 2009. La Fondazione Cariparo si è impegnata con 10 milioni nel corso del primo anno.

6.2.3.6 "Lo.C.A.Re., una casa per certi casi"

Contesto di realizzazione: Comune di Torino.

Azioni previste: il Comune di Torino ha costituito con proprio personale ed una sede autonoma l'Immobiliare Sociale Comunale Lo.C.A.Re, per favorire l'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato privato della locazione. L'attività, a titolo completamente gratuito, è svolta a favore di inquilini e proprietari, per favorire la ricerca di un alloggio privato in affitto da parte delle famiglie che si trovano in condizione di emergenza abitativa e fruiscono di un reddito certo, oppure per realizzare conciliazioni tra proprietari e inquilini sotto sfratto per finita locazione al fine di ottenere una proroga all'esecu-

zione dello stesso. Il Comune riconosce un incentivo economico e una serie di garanzie a favore del proprietario, nonché un contributo a favore dell'inquilino. I contributi agli inquilini in emergenza abitativa, di importo fissato in 1.600,00 euro, sono erogati *una tantum* quando, tramite il centro servizi Lo.C.A.Re, si è giunti alla firma del contratto di affitto:

- se il contratto è di tipo convenzionato, oltre al contributo, l'inquilino potrà usufruire di una detrazione IRPEF;
- se è a mercato libero, con un canone al netto delle spese non superiore a 500,00 euro mensili, il Comune di Torino eroga al proprietario un incentivo *una tantum* pari a 500,00 euro.

Il proprietario che attraverso Lo.C.A.Re stipuli un contratto convenzionato con una famiglia segnalata dal Comune di Torino ha diritto:

- ad un incentivo economico a seconda della durata contrattuale di importo variabile tra 1.500,00 euro e 3.000,00 euro;
- se il contratto stipulato è di tipo convenzionato il proprietario potrà godere di ulteriori benefici, quali la riduzione dell'I.C.I., la riduzione dell'IRPEF e la riduzione dell'imposta di registro;
- ad avere a disposizione il Fondo di garanzia, al fine di essere rimborsati per eventuali morosità dell'inquilino fino ad un massimo di 18 mensilità del canone, dopo la conclusione della procedura di sfratto.

Di volta in volta si utilizza il contratto-tipo approvato dalle organizzazioni dei proprietari e degli inquilini e si concorda un canone in base alle caratteristiche dell'unità immobiliare, compreso entro massimali prefissati in base alle zone della Città (centro, semicentro, periferia, collina). Per ogni area omogenea è stato fissato un canone minimo e uno massimo. Nell'anno 2007 su iniziativa della Provincia di Torino è stato siglato un accordo tra 10 comuni dell'area metropolitana per la diffusione in rete delle attività e dei servizi offerti da Lo.C.A.Re. ed è nata pertanto Lo.C.A.Re. Metropolitana.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'originalità dell'Agenzia Sociale Lo.C.A.Re. sta nel suo configurarsi come un vero e proprio ufficio comunale, con personale e sede propri del Comune di Torino. Si tratta di uno dei pochi esempi, nel panorama italiano, di Agenzia sociale gestita interamente e direttamente dal Comune, poiché nella maggioranza dei casi ci si affida a cooperative sociali o associazioni private del terzo settore. A conferma del successo riscosso, si segnala l'ampliamento del progetto avvenuto nel 2007, con l'attivazione di Lo.C.A.Re. Metropolitana, che amplia il bacino di utenza del progetto, precedentemente limitato al solo ambito comunale di Torino.

Target: cittadini italiani e stranieri residenti a Torino in condizione di emergenza. L'unico vincolo per l'inquilino è quello del reddito, che deve rientrare nel limite previsto per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, maggiorato del 30%.

Stato dell'arte: attivo dall'autunno del 2000. Dal 2007 è stato avviato Lo.C.A.Re. Metropolitana, che estende i servizi attivi nella città di Torino a dieci comuni dell'hinterland torinese.

Attori coinvolti: Comune di Torino. Da quando è attivo Lo.C.A.Re. Metropolitana sono coinvolti anche la Provincia di Torino e i Comuni di Collegno, Grugliasco, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Piossasco, Rivalta, Rivoli, Settimo Torinese e Venaria Reale.

Fonte di finanziamento: Comune di Torino.

6.2.3.7 Progetto "Arca"

Contesto di realizzazione: Provincia di Parma

Azioni previste: "Arca" nasce dal successo del Fondo di garanzia "Affitti sicuri" del 2002, che garantiva i proprietari disponibili a locare immobili a lavoratori immigrati, dipendenti di aziende della provincia di Parma, da eventuali rischi relativi al mancato pagamento da parte dell'affittuario del canone di locazione e delle spese accessorie e i danni procurati all'alloggio. A seguito della rilevata necessità di modificare ed integrare la convenzione relativa alla gestione del Fondo di garanzia è stato sottoscritto un protocollo d'intesa in data 1 giugno 2007, intendendo utilizzare le risorse del Fondo di garanzia per il progetto "Arca", che oltre allo scopo di incentivare la locazione ai lavoratori immigrati dipendenti di aziende della provincia di Parma da parte dei privati, intende sostenere la locazione di alloggi di seconda accoglienza, attraverso l'intervento diretto dell'associazionismo locale, quale soggetto di mediazione e di gestione degli interventi. Per favorire tale progetto si sono attivati contratti di locazione tra i privati e le Associazioni (in prevalenza associazioni di cittadini immigrati) riconosciute dal Comune competente e dall'amministrazione provinciale di Parma, le quali risulteranno essere le intestatarie del contratto d'affitto, che a loro volta, stipulano specifici contratti con i singoli lavoratori immigrati, i quali provvedono a coprire i costi di affitto e delle utenze. L'alloggio deve essere idoneo ad ospitare almeno 6 persone, secondo i parametri minimi previsti per legge. Gli ospiti devono essere cittadini extracomunitari dipendenti da aziende della provincia. In sintesi, gli interventi del progetto Arca prevedono:

- l'attivazione di un alloggio di seconda accoglienza per ogni distretto;
- l'attivazione di un fondo di rotazione per l'anticipazione del deposito cauzionale (3 mensilità), che l'associazione dovrà restituire entro 12 mesi dalla sottoscrizione del contratto;
- la copertura, attraverso ACER Parma, dei rischi di morosità nel pagamento del canone fino ad un massimo di 2.500 euro e degli eventuali danni procurati all'immobile dal locatario fino ad un massimo di 2.500 euro;
- l'attivazione di un fondo di solidarietà a carico degli inquilini per eventuali insolvenze e spese impreviste, gestite dalle associazioni di riferimento;
- la riscossione da parte dell'associazione intestataria del contratto d'affitto presso gli ospiti del rimborso delle spese per l'utilizzo dei locali;
- la possibilità per il proprietario dell'immobile di avvalersi della consulenza di ACER Parma per la stipula del contratto;
- la possibilità per altri soggetti pubblici e privati che vorranno aderire successivamente all'iniziativa in questione di partecipare al Fondo.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il progetto rappresenta un esempio riuscito del principio di sussidiarietà (orizzontale), cui è tenuta a conformarsi l'attività delle amministrazioni: sotto il profilo economico è prevista la compartecipazione al finanziamento del progetto di soggetti pubblici e privati, mentre sul piano operativo è richiesto un notevole sforzo alle associazioni di volontariato per il coordinamento e la relazione con i beneficiari dell'iniziativa, ferma restando la supervisione degli enti istituzionali. Circa il ruolo del terzo settore, sono principalmente le associazioni di immigrati ad aver assunto la gestione del progetto, che quindi si configurano non soltanto come destinatarie indirette dell'iniziativa, ma anche come soggetti pienamente attivi. Inoltre, il progetto "Arca" è il segno tangibile di come una costante ed attenta attività di monitoraggio delle iniziative poste in essere non possa che essere foriera di buoni risultati. In effetti, "Arca" è frutto della rivisitazione di un progetto avviato fin dal 2002, che pur avendo fornito buoni risultati necessitava di aggiornamento per conformarsi maggiormente alle mutate esigenze dei lavoratori immigrati. L'iniziativa in questione prevede una forma di intermediazione diversa, in virtù della quale sono direttamente le associazioni a risultare intestatarie del contratto di locazione, le quali, in un secondo momento stabiliranno un rapporto sinallagmatico con i conduttori effettivi dell'immobile (i lavoratori immigrati).

Target: cittadini extracomunitari, con lavoro precario, dipendenti di aziende del territorio della provincia di Parma, i quali dopo un primo periodo di accoglienza abitativa presso i dormitori e i centri di accoglienza d'emergenza, non avendo trovato una indipendenza economica sufficiente, necessitano di un tempo ulteriore di accoglienza per riuscire ad accedere al mercato degli affitti.

Stato dell'arte: progetto attivo.

Attori coinvolti: i soggetti attuatori sono la Provincia di Parma, Centro per l'immigrazione, Asilo e Cooperazione internazionale (Ciac) e Azienda casa Emilia Romagna di Parma (Acer), i cui rapporti sono regolati da una convenzione. Questi i soggetti promotori: Provincia di Parma, comuni di Fidenza, Borgotaro, Parma e Langhirano, Fondazione Cariparma, Unione Parmense industriali, Caritas diocesana, Ciac e Acer.

Fonte di finanziamento: il Fondo di garanzia "Affitti sicuri" è stato costituito inizialmente da un importo complessivo di € 322.741,38 derivante dalle seguenti partecipazioni finanziarie: Fondazione Cassa di Risparmio di Parma, che ha messo a disposizione la somma di 129.000,00 Euro; Unione Parmense Industriali, che ha partecipato con la somma di 13.000,00 Euro; Caritas Diocesana di Parma, che ha partecipato con la somma di 25.800,00 Euro; Provincia di Parma, che ha partecipato con la somma di 51.650,00 Euro; Regione Emilia Romagna, per € 103.291,38, in rappresentanza di tutti i Comuni della provincia.

6.2.3.8 Progetto di autocostruzione "Le mani, per vivere insieme"

Contesto di realizzazione: Comune di Senigallia, Località Cesano.

Azioni previste: nell'ambito del progetto si prevedono due tipi di interventi:

- autocostruzione associata ed assistita (Consorzio Abn e Consorzio Solidarietà) di 20 alloggi. I futuri proprietari contribuiranno personalmente alla costruzione degli appartamenti attraverso l'erogazione di lavoro manuale (circa 1.000 ore di manodopera), grazie al quale si otterrà una riduzione dei costi di circa il 40%. Essi saranno affiancati da soggetti qualificati che forniranno la necessaria assistenza tecnico-amministrativa, dalla realizzazione delle fasi propedeutiche all'inizio dei lavori, fino alla realizzazione del cantiere;
- realizzazione di due corsi, dei quali uno della durata di 50 ore, gratuito, finalizzato alla formazione di 10 mediatori di quartiere e operatori della facilitazione culturale in cantiere in autocostruzione. Le figure, in grado di promuovere la convivenza interetnica nei cantieri di autocostruzione e l'inclusione abitativa dei "nuovi cittadini" nei quartieri dove si realizza l'intervento, saranno impiegate (in numero di due) già in sede di cantiere.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'iniziativa presenta elementi di innovatività e sperimentali, che si individuano principalmente nell'utilizzazione di forme organizzative di nuova concezione per l'abbattimento dei costi di produzione, oltre che nella previsione di strumenti accessori (i corsi di formazione) che facilitano l'inserimento lavorativo dei partecipanti ed il reperimento di figure utili all'implementazione dell'iniziativa stessa. Il progetto consente non solo l'accesso all'alloggio, peraltro di assoluto pregio stanti i criteri di sostenibilità ambientale delle costruzioni (isolamento termico, fonti energetiche rinnovabili, recupero acque piovane), per almeno dieci nuclei familiari stranieri, ma al contempo getterà le basi per una futura piena integrazione sociale di questi e delle famiglie italiane, già a partire dalle ore di lavoro fianco a fianco che i futuri proprietari degli immobili condivideranno.

Target: il progetto iniziale prevedeva che i locali costruiti fossero destinati esclusivamente ad extracomunitari, tuttavia per favorire l'integrazione ed evitare la ghettizzazione degli immigrati si è deciso che 10 appartamenti siano destinati a cittadini italiani e 10 a stranieri.

Stato dell'arte: progetto approvato il 10 marzo 2009. Attualmente in fase di realizzazione.

Attori coinvolti: Provincia di Ancona, Consorzio di Cooperative sociali abn, Consorzio di Solidarietà di Senigallia, Banca Etica, Comune di Senigallia.

Fonte di finanziamento: il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Fondo per l'inclusione sociale, ha finanziato il progetto per 254.000 euro. La Provincia di Ancona ha cofinanziato l'opera con 140.000 euro. La Regione Marche ha fornito il proprio apporto attraverso la compartecipazione alle spese progettuali nella misura minima del 10% dell'importo stanziato dal Ministero, pari dunque ad € 28.208,27. Il resto delle spese sarà sostenuto dai proprietari dei locali.

6.2.3.9 "Protocollo per il miglioramento delle condizioni di disagio abitativo"

Contesto di realizzazione: Comuni del territorio di competenza dell'AUSL di Cesena.

Azioni previste: il Protocollo prevede l'intervento – d'intesa tra Comune e Ausl ed in accordo con i proprietari degli immobili – della Fondazione per lo sviluppo e la promozione dei contratti di locazione abitativi (Fondazione per l'Affitto) per la bonifica di abitazioni insalubri ed in precarie condizioni di sicurezza, che spesso trovano mercato tra gli immigrati ed altre categorie sociali fragili. La prima fase ha previsto la costituzione di un unico archivio, messo on line e continuamente aggiornato, sugli immobili fatiscenti presenti sul mercato, nel quale sono confluite le informazioni in possesso dei servizi coinvolti. Sono stati poi disposti sopralluoghi del Dipartimento di Sanità Pubblica (effettuati da tecnici della prevenzione dell'unità operativa di igiene e sanità pubblica) e, nel caso in cui si fosse ravvisata la necessità di procedure di risanamento ed i proprietari degli immobili non fossero stati in grado di procedere autonomamente, la Fondazione per l'affitto si rendeva disponibile ad eseguire gli interventi necessari, in cambio dell'utilizzo degli immobili per i propri scopi sociali per un periodo idoneo al recupero dei costi sostenuti.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: un punto di forza del progetto è sicuramente quello di riuscire a coniugare il diritto alla casa con il diritto alla salute. L'intervento si basa su una efficace logica partecipativa poiché prevede la collaborazione tra enti pubblici, enti privati e cittadini (proprietari degli immobili e affittuari) finalizzata ad offrire sistemazioni abitative dignitose alle fasce più deboli della popolazione, non solo nei comuni nei quali il Protocollo è stato sottoscritto (Cesena e Savignano, altri hanno avviato l'iter per la sottoscrizione) ma su tutto il territorio di competenza della AUSL. Ulteriore valore aggiunto del Protocollo è la creazione di un flusso informativo fruibile in tempo reale dagli attori coinvolti nel progetto e utilizzabile sia per una migliore gestione delle situazioni critiche che giungono all'attenzione degli uffici competenti presso il Comune o l'AUSL, che per una comprensione delle condizioni di disagio e di bisogno abitativo presenti sul territorio.

Target: le fasce fragili della popolazione, come lavoratori precari, anziani, immigrati, che vivono in condizioni di disagio abitativo potenzialmente pericolose per la salute. In dettaglio, l'intervento prende avvio dalla constatazione che le fasce deboli, ed in particolare i lavoratori immigrati, tendono ad insediarsi nella cintura esterna ai centri urbani, per i costi più contenuti delle abitazioni, ma dove spesso vengono offerti loro immobili inadeguati, in precarie condizioni di sicurezza e salubrità e che difficilmente troverebbero mercato tra le altre fasce della popolazione.

Stato dell'arte: il Protocollo è attivo dal 2005 nel Comune di Cesena. Da gennaio 2006 a dicembre 2008, sono stati inseriti 284 immobili nell'iter per il recupero delle abitazioni malsane ed insicure. Cesena, il primo Comune firmatario del Protocollo, è stato il più coinvolto nella procedura con 173 abitazioni. Anche il Comune di Savignano ha firmato il Protocollo, a gennaio 2008.

Attori coinvolti: Azienda Unità Sanitaria Locale di Cesena, Comuni, Fondazione per l'Affitto (alla Fondazione per l'affitto partecipano il Comune di Cesena, la Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena, l'Associazione dei costruttori edili, l'associazione dei Piccoli Proprietari e la Diocesi di Cesena-Sarsina).

Fonte di finanziamento: Fondazione per l'Affitto di Cesena, che rientra dei capitali investiti ottenendo l'utilizzo degli immobili per un periodo idoneo ad ammortizzare i costi.

6.2.3.10 "Radici - Regole per il mercato dell'alloggio: diffondere informazioni e condividere interventi"

Contesto di realizzazione: Regione Lombardia.

Azioni previste: il Progetto Radici mira, da un lato, a promuovere la condivisione e il rispetto delle regole di convivenza urbana e di vicinato, dall'altro, a razionalizzare l'informazione relativa al mercato dell'alloggio sul territorio regionale, attraverso le seguenti azioni:

- mappatura dei servizi presenti sul territorio regionale e l'analisi delle traiettorie abitative delle fasce deboli della popolazione residente in Lombardia;
- realizzazione di una campagna informativa rivolta agli immigrati che comprenda una guida multilingue con informazioni relative all'acquisto e all'affitto della casa (consigli pratici, indirizzi utili e un glossario con i termini più utilizzati) e poster;
- costruzione di tavoli di lavoro per promuovere l'incontro tra la domanda e l'offerta di alloggi.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il valore aggiunto del progetto sta nel coniugare le azioni di indagine con attività d'informazione e di costruzione di una rete di soggetti in grado di favorire l'incontro tra domanda e offerta. Il progetto prevede il pieno coinvolgimento di tutti gli attori territoriali che operano sui temi toccati dal progetto.

Target: popolazione immigrata residente.

Attori coinvolti: Regione Lombardia, Fondazione ISMU, soggetti territoriali che operano sui temi toccati dalle attività progettuali.

Fonte di finanziamento: Regione Lombardia.

6.2.3.11. "Un alloggio accessibile per un'inclusione possibile"

Contesto di realizzazione: Comune di Rimini.

Azioni previste: il progetto ha lo scopo di reperire soluzioni abitative di medio periodo in una struttura alberghiera di piccole dimensioni e in appartamenti in coabitazione (la prima soluzione sarà riservata prioritariamente a soggetti di sesso maschile, la seconda a soggetti di sesso femminile), da mettere a disposizione di cittadini immigrati. Il contratto di locazio-

ne sarà stipulato da Acer (Azienda Casa Emilia Romagna della Provincia di Rimini) con i proprietari degli alloggi, ai quali sarà richiesta l'autorizzazione alla sublocazione, necessaria per stipulare successivamente il contratto con l'inquilino indicato dal Comune. Lo stesso Comune di Rimini, unitamente ad Acer:

- fornirà la garanzia di solvibilità economica al locatore, grazie ai fondi stanziati dal Ministero;
- valuterà l'idoneità dell'alloggio, assicurando l'immobile contro eventuali danni e garantendo il rispetto dei vincoli contrattuali;
- garantirà il pagamento dell'affitto degli immobili.

Contemporaneamente, saranno svolte attività di tutoraggio e mediazione tese a favorire il percorso di inserimento socio-culturale degli immigrati e la sistemazione, quanto prima, in abitazioni idonee da reperire direttamente ed autonomamente sul mercato. Il progetto, in seguito a finanziamenti ottenuti dalla Provincia di Rimini finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, è stato in parte esteso anche ad alcuni soggetti inseriti nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), collegato al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, ai quali sarà offerta la disponibilità dell'alloggio.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'approccio seguito nella progettazione è stato di tipo trasversale, avendo interessato non soltanto l'ambito dell'alloggio, ma anche connesse attività di mediazione e tutoraggio destinate a favorire l'inserimento socio-culturale dei beneficiari. Lo stesso può dirsi in riferimento ai soggetti beneficiari degli alloggi, che non sono soltanto lavoratori extracomunitari, ma anche soggetti inclusi nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

Target: lavoratori cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, regolarmente residenti o domiciliati nel Comune di Rimini, *single* (ovvero celibi/nubili) legalmente separati, divorziati, vedovi, o comunque, se coniugati, la cui famiglia sia residente e domiciliata fuori dal territorio italiano, in grado di dimostrare la capacità economica all'autosostentamento e che non risultino essere proprietari di immobili situati nell'intero territorio italiano e/o intestatari di altro contratto di locazione nel territorio italiano.

Stato dell'arte: progetto attivo.

Attori coinvolti: Comune di Rimini, Provincia di Rimini (per ciò che concerne i richiedenti asilo e i rifugiati), Acer di Rimini.

Fonte di finanziamento: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Fondo per l'inclusione sociale, che ha garantito 224.643,36 euro.

6.2.3.12 "Un tetto per tutti"

Contesto di realizzazione: Comune di Senigallia, Località Cesano.

Azioni previste: sulla base di un Protocollo di intesa sottoscritto nel gennaio 2001 (Regione Umbria, Comuni di Perugia, Terni e Marsciano, Finanziaria regionale Gepafin, Alisei Coop) si è realizzato il progetto di autocostruzione "Un tetto per tutti", che ha portato alla realizzazione di complessivi 51 alloggi, riservati a nuclei familiari a basso reddito, in maggioranza stranieri (58%). Le fasi del percorso, alcune delle quali avvenute in contemporanea, possono essere così riassumibili:

- presentazione del progetto alla Regione Umbria e agli enti locali interessati con successiva sottoscrizione del protocollo di intesa;
- concessione da parte delle amministrazioni comunali di terreni adibiti all'edilizia popolare (PEEP) a prezzi calmierati e pronto rilascio dei permessi per costruire;

- selezione delle domande di partecipazione pervenute da parte di Alisei e delle istituzioni coinvolte e successiva formazione degli autocostruttori, costituitisi in cooperative, il cui coordinamento è a cura di Alisei, mentre l'assistenza tecnica è fornita da Summa Srl ed Alisei Autocostruzione;
- sensibilizzazione, ad opera della Giunta Regionale, delle istituzioni bancarie umbre per la concessione agli autocostruttori di mutui a tasso concordato, per la cui intermediazione, garanzia e copertura delle spese è intervenuta la Finanziaria regionale Gepafin, che ha istituito un apposito fondo di garanzia;
- apertura dei cantieri.

Grazie al lavoro prestato dai futuri proprietari, le abitazioni avranno un prezzo finale di circa 70.000-75.000 euro, pagabili interamente tramite mutuo, che decorre solo una volta terminati i lavori nel cantiere.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'esperienza realizzata in Umbria ha fatto da apripista nel campo dell'autocostruzione, dal momento che alcuni degli attori coinvolti hanno riproposto progetti simili anche in altri territori (Emilia Romagna, Lombardia, Lazio, Toscana). Il progetto di autocostruzione costituisce un tentativo di coniugare da un lato l'accesso all'abitazione da parte di fasce sociali deboli grazie all'abbattimento dei costi, dall'altro un percorso di coesione ed integrazione sociale, attraverso la costruzione di quartieri multietnici ed il lavoro congiunto nei cantieri da parte dei futuri vicini di casa. Anche in seguito alla positiva esperienza del progetto "Un tetto per tutti" la Regione Umbria ha approvato una legge sull'edilizia popolare che tra le soluzioni innovative per far fronte al disagio abitativo contempla anche la metodologia dell'autocostruzione.

Target: cittadini italiani o comunitari residenti nel territorio della provincia nella quale si realizza l'intervento di autocostruzione oppure cittadini extracomunitari residenti in Italia da almeno 5 anni, il cui nucleo familiare non superi i 5 componenti, in condizione di provata necessità abitativa, con un reddito minimo di 12.000 euro l'anno e che non siano titolari di diritti di proprietà, usufrutto e uso su altri beni immobili da parte di nessuno dei componenti, la cui attività lavorativa principale si svolga nella provincia dove si realizza l'intervento.

Stato dell'arte: il protocollo di intesa è stato sottoscritto nel 2001. I cantieri sono stati aperti tra la primavera e l'estate del 2004. Al momento risultano consegnate ai proprietari le unità abitative di Perugia e di Marsciano, mentre quelle di Terni sono in fase di ultimazione. Ulteriori 46 alloggi sono in fase di costruzione a Perugia (località Sant'Enea) e lo stato di avanzamento del progetto è a buon punto.

Attori coinvolti: Regione Umbria; Comuni di Perugia, Terni e Marsciano; Finanziaria Gepafin; Alisei Ong; Cidis Onlus; Summa Srl ed Alisei Autocostruzione; Banca Popolare di Ancona; Carit; Unicredit e Banca Etica.

Fonte di finanziamento: autofinanziamento da parte degli acquirenti.

6.3 Le buone pratiche nel settore dell'apprendimento della lingua italiana

6.3.1 Un popolo, una nazione, una lingua?

Dimmi come parli e ti dirò chi sei! Così recita l'adagio popolare, che individua intuitivamente nel parlare una facoltà distintiva dell'animale uomo, in grado di rivelarne con immediatezza il carattere più profondo. È la lingua che distingue il Greco dal Barbaro: colui che balbetta, perché "non sa" parlare. Qui la questione dell'appartenenza, connessa alla lingua.

La coscienza di un'identità collettiva – il sentimento di appartenere ad una comunità ed il legame di solidarietà che rende tale una comunità – appare storicamente riconducibile ad alcuni elementi, tra cui – oltre alla condivisione del medesimo territorio, delle risorse che esso offre e delle istituzioni in esso vigenti – si pone certamente in primo piano la lingua. Agli albori del processo di costruzione degli stati nazionali in Europa, Johann Gottfried Herder scriveva che *senza una sua lingua, un popolo è un'idea assurda, una contraddizione in termini*, affermando la tesi per cui l'unità di cultura e di lingua costituisce il presupposto dell'unità politica, dello stato e della costituzione. I vincoli culturali, tra cui il possesso di una lingua comune, sono più stabili e duraturi di quelli istituzionali. Un ottimo esempio – se non un vero e proprio paradigma – dell'assunto di base su cui si fonda il nazionalismo linguistico: una terra, una cultura ed una lingua, per un'identità nazionale. Per l'appunto: ciò che distingue il Greco dal Barbaro.

Le successive "problematizzazioni" di questo assunto di base ne hanno tuttavia mostrato la scarsa lungimiranza, sia in rapporto alle esigenze di tutela delle minoranze linguistiche, sia guardando all'assetto delle nuove società multietniche d'oltreoceano, sia di fronte alla presenza di migranti nei vecchi e nuovi contesti d'immigrazione in Europa. Tutto ciò anche in concomitanza con l'evoluzione a cui è andata incontro l'idea stessa di nazionalismo: se nell'aurora romantica essa si coniugava con aspirazioni alla libertà ed alla democrazia, oggi appare facilmente – ed a buon diritto – associata a percorsi – più o meno localistici – di natura, più o meno vagamente, xenofoba ed omologante.

L'Unione Europea conta una popolazione complessiva di circa 500 milioni di abitanti. Al suo interno esistono circa ottanta lingue autoctone, senza considerare l'assai più cospicuo numero di lingue qui "importate" dalle comunità immigrate. Questa diversità linguistica (peraltro storicamente evidente in particolar modo in Italia) è considerata – almeno in linea di principio – come una ricchezza straordinaria, da salvaguardare e sostenere. Tant'è che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Nizza, 2000) afferma il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (art. 21). Tale rispetto è inteso quale valore fondamentale e si riferisce a tutte le diversità linguistiche, non solo a quelle già presenti storicamente all'interno dei paesi membri. La Carta medesima sancisce inoltre la condanna di qualsiasi forma di discriminazione, compresa quella causata dalla diversità linguistica (art. 21).

Nonostante in materia di politiche linguistiche si sia da tempo affermato un orientamento necessariamente attento alla questione del rispetto delle diversità, permane – profondamente radicata – la convinzione che la lingua nazionale costituisca comunque un valore da preservare, da cui scaturiscono nuove recidive del nazionalismo linguistico¹⁵.

Questa dimensione dell'interfaccia tra integrazione linguistica ed immigrazione è utile da ricordarsi, poiché spinge la riflessione nell'ambito più contraddittorio e ambiguo delle politiche, più o meno forzate, di acculturazione linguistica degli immigrati. Tuttavia, essa non sarà più ripresa nel seguente scritto, se non in maniera implicita, laddove si propone una riflessione sulla competenza linguistica degli immigrati, intesa quale pre-requisito per l'accesso a diritti (siano essi di soggiorno o di cittadinanza). La dimensione su cui si concentra invece l'attenzione è quella del benessere e della positiva integrazione di migranti che spesso parlano un'altra lingua. In sintesi: come si possa garantire il diritto al mantenimento della lingua materna¹⁶ ed alla sua trasmissione alla progenie e, nel contempo, garantire che l'acquisizione della lingua del pae-

¹⁵ Laddove non è preservata la lingua, si mette in gioco la conservazione dell'unità del paese. Si tratta di una preoccupazione che incontra crescente diffusione nell'intero ambito comunitario, anche in concomitanza – o in conseguenza – del “fallimento” registrato dalle politiche e dalle esperienze ispirate alle varie ipotesi di “multiculturalismo”. L'ennesima recidiva del nazionalismo linguistico non pare qui motivata dal timore che alcune comunità immigrate, più o meno composte da persone di mezza età, possano “rinchiudersi”, con caparbia ostinazione, nel parlare un dialetto (sull'esempio di scuola delle prime *little Italy* in Nord America). In quest'ultimo caso, il prestigio della lingua d'origine è transitorio e quasi configura un mero accidente: la seconda generazione non la mantiene più nell'uso comune e la terza generazione l'ha già dimenticata. Nel giro di poche decine d'anni la lingua d'origine è andata perduta! Il timore più vero e profondo sembra invece riconducibile al rischio di affiancamento – se non predominanza relativa – di altre lingue, come nel caso – ad esempio – dell'attuale panorama linguistico degli Stati Uniti. Non senza ironia, nel 1936, Ralph Linton aveva modo di osservare che: «Il cittadino americano medio si sveglia in un letto costruito secondo un modello che ebbe origine nel vicino Oriente, ma che venne poi modificato nel Nord Europa, prima di essere importato in America [...] Si infila i mocassini, inventati dagli indiani delle contrade boschive dell'Est e va nel bagno, i cui accessori sono un misto di invenzioni europee ed americane, entrambe di data recente. Si leva il pigiama, indumento inventato in India e si lava col sapone, inventato dalle antiche popolazioni galliche. Poi si fa la barba, rito masochistico che sembra sia derivato dai sumeri o dagli antichi egiziani. [...] Andando a fare colazione si ferma a comprare un giornale, pagando con monete che sono un'antica invenzione della Lidia. Al ristorante viene a contatto con tutta una nuova serie di elementi presi da altre culture: il suo piatto è fatto di un tipo di terraglia inventato in Cina; il suo coltello è d'acciaio, lega fatta per la prima volta nell'India del Sud, la sua forchetta ha origini medievali italiane, il cucchiaino è un derivato dell'originale romano [...] Mentre fuma, legge le notizie del giorno, stampate in un carattere inventato dagli antichi semiti, su di un materiale inventato in Cina e secondo un procedimento inventato in Germania. Mentre legge i resoconti dei problemi che s'agitano all'estero, se è un buon cittadino conservatore, con un linguaggio indo-europeo, ringrazierà una divinità ebraica di averlo fatto al cento per cento americano» (*Lo studio dell'uomo*, il Mulino, Bologna 1973, pp. 359-60). Eppure, qualche anno fa, parlando di *clash of civilizations*, Samuel Huntington paventava il pericolo di una perdita d'identità, domandandosi preoccupato se fosse ancora possibile continuare a pensarsi e chiamarsi americani, di fronte all'espansione negli Stati Uniti degli idiomi ispanici, parlati e scritti.

¹⁶ Ciò che gli studiosi preferiscono oggi chiamare “lingua nativa”, cioè la prima che si apprende in età infantile, attraverso l'acquisizione linguistica spontanea.

se d'approdo – nel caso specifico: l'italiano – sia un diritto facilmente accessibile. Infatti, nonostante le continue recidive del nazionalismo linguistico, si ha ormai ampia documentazione che sicuramente a livello individuale – molto probabilmente anche a livello sociale – la circolazione di più patrimoni linguistici rappresenta una condizione di crescita culturale ed economica¹⁷. Ma, come si diceva, non è questo il *focus* del presente Progetto di monitoraggio e valutazione. Esso è infatti chiamato a dar conto di un aspetto assai più circoscritto delle politiche e delle azioni per l'integrazione: quelle che intravedono nell'apprendimento dell'italiano un fattore favorente il positivo inserimento dei lavoratori e delle loro famiglie. Si pone in sostanza una questione eminentemente operativa: individuare le buone prassi per l'integrazione linguistica degli immigrati principalmente "di prima generazione", pur se tale questione non può prescindere del tutto dal quadro complessivo sopra tracciato.

Le lingue sono storicamente connotate. In virtù di questa loro connotazione, le lingue seguono le vicende delle comunità di parlanti che le utilizzano e da tali comunità traggono anche il loro prestigio variabile. Le lingue vivono con le comunità di parlanti, insieme ad esse si trasformano e, talvolta, scompaiono. Oltre alle lingue migranti – quelle che si limitano a circolare nello spazio sociale, senza dar luogo a fenomeni di sedimentazione – è al momento difficile decifrare i segni del radicamento in Italia di lingue immigrate: quelle che mostrano invece scarsa fluttuazione e sono perciò in grado di incidere sull'assetto dell'ecologia linguistica nei vari territori¹⁸. Se ne avrà probabilmente maggior percezione negli anni a venire.

¹⁷ Su questa linea si sono sviluppati i contributi più rilevanti dei "sociologi della lingua", tra cui William Labov (*Sociolinguistic Patterns*, University of Pennsylvania press, Philadelphia 1972) e Joshua Fishman (*Advances in the sociology of language*, Mouton, The Hague 1972) che hanno studiato l'evoluzione linguistica delle comunità di migranti in alcuni paesi d'immigrazione. Anche a tali contributi è riconosciuto un esplicito riferimento nei preziosi lavori di Arturo Tosi, dedicati al quadro italiano, tra cui: *Dalla madrelingua all'italiano. Lingue ed educazione linguistica nell'Italia multiethnica*, la Nuova Italia, Firenze 1995 (volume pubblicato con il contributo CEE, nell'ambito del Progetto "Educazione linguistica nella scuola multiculturale, d'intesa fra il Ministero della Pubblica Istruzione, Provveditorato agli Studi di Torino e Comitato CIDISS). Certamente, non si pone un'alternativa secca tra un progetto di forzata unificazione linguistica ed un progetto di emancipazione demagogica dell'educazione nella lingua minoritaria. Per molti versi, tali alternative rappresentano entrambe lo strascico o l'ennesima recidiva del nazionalismo linguistico, nella misura in cui esse danno per scontato che è necessario operare una scelta, attraverso la forzatura del proprio comportamento linguistico, verso la lingua di un paese piuttosto che di un altro. In accordo con l'assunto di base del nazionalismo linguistico (una lingua, una cultura un'identità) entrambe le alternative convergono nel negare il carattere dinamico, "inter-azionale" e "costruttivistico" della lingua, della cultura e dell'identità: nozioni che vivono del contatto e nel contatto, piuttosto che in una dimensione metastorica. È invece in gioco il processo di acquisizione della lingua della comunità (la lingua di casa, della famiglia e del paese d'origine) per come esso si svolge nel contesto dell'apprendimento di una seconda lingua (la lingua della *affluent society*). Anche avvalendosi della capacità, del tutto "umana", di sviluppare diverse appartenenze e diversi codici comunicativi.

¹⁸ Vale ricordarlo: è questo il punto cogente della questione sollevata dal discorso in materia di integrazione linguistica. Che non è solo l'integrazione di persone a cui si richiede di imparare l'italiano come accettazione di una tra le "regole del gioco". Bensì la capacità – reciproca – di integrare i codici comunicativi di cui ciascuno è – o si fa – portatore. Codici comunicativi, che sono compre-

Molti studi sono stati finora dedicati al rapporto dei cittadini immigrati con le proprie lingue native, anche in riferimento a dimensioni più strutturate, quali: le testate giornalistiche destinate ai membri delle comunità, i programmi "etnici" diffusi via radio ed attraverso i *network* televisivi, la produzione letteraria¹⁹. Tuttavia, fin dagli anni Novanta del Novecento, l'attenzione si è concentrata sul tema dell'apprendimento dell'italiano come seconda lingua, ponendo in sostanza l'accento sul fatto per cui il precoce apprendimento della lingua del paese d'approdo è fondamentale per garantire sia la sopravvivenza, sia il più precoce e positivo inserimento. Basti pensare al rapporto con le pubbliche amministrazioni, con cui il cittadino immigrato è costantemente in contatto, oltre che con i servizi e con gli ambienti di lavoro. Al momento, son questi i termini che stabiliscono i confini del patto: su un versante, la società ospite si attrezza per abbattere le barriere linguistiche che ostacolano l'accesso dei cittadini immigrati ai servizi e rendono difficile il dialogo con le pubbliche amministrazioni; su un altro versante, la società ospite mette a disposizione dei cittadini immigrati varie opportunità di apprendimento della lingua italiana, sia nei terminali e nei contesti d'approdo, sia nei terminali di partenza. Ed è sul secondo versante (quello delle opportunità di apprendimento dell'italiano) che si rivolge qui l'attenzione, per individuarvi le buone prassi oggetto della presente indagine.

senti e debbono convivere nel medesimo territorio. Oltre alla lingua parlata, che vuol dire anche radio e televisione, c'è quella scritta, che vuol dire stampa e segnaletica. Pur se il tutto si svolge, ovviamente, nell'ambito delle disposizioni che regolano lo statuto della "lingua ufficiale": la lingua adottata, nell'ambito del territorio di uno stato, in seguito a precise disposizioni legislative. Tali disposizioni ne sanciscono la diffusione – scritta e parlata – nei vari ambiti della vita sociale (scuola, atti amministrativi e giudiziari, leggi, toponomastica, talvolta anche nel caso della scelta dei nomi di persona) e ne regolano l'uso nei confronti sia delle lingue straniere, sia di altre lingue compresenti (varianti cosiddette "dialettali"). In Italia, la normativa vigente fa sì che l'italiano sia l'unica lingua ufficiale nella quasi totalità del territorio della Repubblica. Tuttavia, la Costituzione del 1 gennaio 1948 è uno dei rari ordinamenti che non prevedono, tra i principi fondamentali, la dichiarazione della lingua ufficiale dello Stato. Essa stabilisce: l'uguaglianza dei cittadini, senza distinzione di lingua (art. 3); la protezione, con apposite norme, delle minoranze linguistiche (art. 6). In ottemperanza al dettato costituzionale, com'è noto, alcune normative regionali speciali tutelano i diritti linguistici delle minoranze di lingua francese in Val d'Aosta e di lingua germanica in Trentino-Alto Adige, prescrivendo che l'uso ufficiale di queste lingue sia sostanzialmente equiparato all'uso della lingua italiana. La questione dell'integrazione linguistica non è dunque nuova, in Italia come altrove. Essa presenta caratteri di continuità col passato – più o meno prossimo – pur se il crescente radicamento della popolazione immigrata – al pari di quanto accaduto in altri paesi di più antica tradizione migratoria – tende a porla all'ordine del giorno dell'agenda politica, in una dimensione forse più ampia e per molti versi dirimpente. Valga segnalare la curiosa vicenda accaduta qualche anno fa a Fucecchio (nei pressi di Firenze) in cui l'incidenza della popolazione straniera immigrata residente raggiungeva il 10% della popolazione. In occasione di una manifestazione estiva, l'Amministrazione comunale ha dato esito positivo alla richiesta della polizia locale di tradurre la segnaletica stradale temporanea in lingua albanese, araba e cinese.

¹⁹ Intesa non solo – o non più – come "letteratura della migrazione", bensì come espressione del rapporto tra identità e lingua d'origine.

6.3.2 Le dimensioni degli interventi

È possibile considerare due dimensioni iniziali, al cui interno sviluppare una riflessione sulle misure e gli interventi che meglio possono configurare pratiche favorevoli all'integrazione linguistica dei cittadini immigrati. La prima riguarda il fatto per cui l'apprendimento dell'italiano è uno tra gli strumenti – o le strategie – che il migrante può “attivare”, ai fini del positivo e più rapido inserimento nel tessuto sociale. La seconda riguarda il fatto per cui l'adesione al comportamento linguistico della *mainstreaming society* (l'adozione e la padronanza dell'italiano) è per molti versi imposta, quale requisito per la “fidelizzazione” del cittadino immigrato, ai fini della sua più completa integrazione, intesa come piena accettazione da parte del contesto d'approdo (in vista dell'acquisizione della cittadinanza).

In riferimento alla prima dimensione, la competenza linguistica ha una valenza trasversale, che senza dubbio agevola il “funzionamento sociale” del cittadino immigrato, aprendo maggiori opportunità, in tutti i settori della vita collettiva. Ed in questa direzione vi è stato uno sforzo precoce delle politiche nazionali, che ha previsto l'istituzione di una sorta di rete di luoghi destinati all'insegnamento dell'italiano, da parte di personale qualificato (insegnanti di italiano come seconda lingua) in cui si tiene conto della flessibilità di orario di chi lavora. Qui le azioni che possono configurare buone prassi vanno cercate tra quelle che meglio riescono a promuovere il buon funzionamento di questa rete: la valida formazione di insegnanti di italiano come seconda lingua²⁰; il perfezionamento delle modalità di insegnamento, in rapporto al bisogno di apprendimento dei “nuovi” studenti; l'istituzione di corsi qualificati ed organizzati secondo il principio del *friendly users*, in modo da risultare compatibili con le esigenze dei lavoratori immigrati; il rilascio di una certificazione dell'avvenuta formazione linguistica, eventualmente spendibile alla stregua di qualsiasi altro “credito” formativo. In sintesi: le buone prassi sono qui caratterizzate dalla presenza dei segni di qualità di un servizio.

Uno spunto di riflessione più specifico è rappresentato dalla “prezialità”, intesa quale elemento per incentivare la motivazione all'apprendimento della lingua. In tal senso, un elemento che può caratterizzare la buona prassi risiede nella capacità di promuovere l'articolazione tra l'offerta di formazione linguistica ed il concreto ottenimento di benefici, facendo sì che l'apprendimento dell'italiano rappresenti un titolo di merito (alla stregua di qualsiasi altro credito formativo) riconosciuto ai fini di concrete opportunità di avanzamento, ad esempio nel mondo del lavoro. In sostanza: la bontà dell'azione non risiede solo nella qua-

²⁰ Prima dell'avvento dell'immigrazione in Italia, non vi è stato un significativo incentivo a promuovere lo sviluppo di questa figura professionale.

lità della prestazione che essa eroga (un buon corso di italiano) bensì nella “spendibilità” di tale prestazione nell’arena sociale. È il caso in cui il “corso” di italiano si colloca all’interno del più ampio ambito delle iniziative di formazione dei cittadini immigrati: la formazione “curriculare”, che “qualifica” il lavoratore immigrato. Di fronte ad una popolazione immigrata che molto spesso giunge in Italia con una formazione poco spendibile e poco spesa (*unskilled immigration*) l’insegnamento dell’italiano si lega ai momenti di formazione, finalizzati a favorire l’accesso al lavoro o a migliorare la qualità dell’inserimento lavorativo²¹. In maniera analoga, in altri casi, l’insegnamento dell’italiano si aggancia anche a momenti di formazione finalizzati a fornire conoscenze in merito all’ordinamento vigente nel contesto d’approdo (attraverso l’esposizione del sistema di norme e diritti, un tempo nota come “educazione civica”).

Non mancano le esperienze che si sono mosse in questa direzione. Nel complesso, si tratta di azioni o progetti realizzati da soggetti istituzionali, dalle reti del volontariato o dagli organismi sindacali, oppure col concorso di più attori (istituzionali e non istituzionali).

Ma l’offerta formativa, in termini di apprendimento della lingua, non si limita necessariamente al terminale d’approdo. Ove reso possibile da accordi bilaterali (è il caso di quelli stipulati, ad esempio, con l’Albania, il Marocco o la Romania) l’alfabetizzazione all’italiano può aver luogo nei terminali di partenza, ancora all’interno di vari percorsi di formazione al lavoro, come previsto dalla normativa vigente, quale condizione facilitante l’ingresso in Italia, lungo i canali dell’immigrazione legale. E numerose sono le iniziative anche su questo versante, pregresse o in atto, promosse dal Ministero del Lavoro e realizzate da vari organismi.

Un altro spunto di riflessione in tema di interventi che configurano pratiche favorevoli all’integrazione linguistica riguarda le azioni volte ad “avvicinare” all’offerta formativa i soggetti da essa più lontani, anche perché meno incentivabili dal sistema premiale legato al mondo del lavoro, o perché culturalmente più distanti o, ancora, socialmente più marginali (in maniera non dissimile da quanto accade nel caso dei cittadini italiani che restano emarginati dai canali formativi). Il riconoscimento del diritto di accedere ad opportunità di formazione – capaci di soddisfare i bisogni formativi, tra cui vi è anche un bisogno linguistico – non riguarda solo ed esclusivamente il lavoratore immigrato. Vi è anche una famiglia immigrata, in cui non sempre entrambi coniugi lavorano, sovente per ragioni di ordine culturale. In linea di massima, è presumibile che – in molti casi – il coniuge femminile sia più esposto al mancato riconoscimento del suo biso-

²¹ Parte integrante della qualità dell’inserimento lavorativo, intesa come tipologia di mansioni e livello retributivo, è senz’altro l’attenzione alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

gno di apprendere l'italiano, perciò più esposto al rischio di marginalità linguistica. Sono senz'altro buone prassi per l'integrazione linguistica quelle che tentano di ovviare a questo elemento ostativo. Favorendo ad esempio l'insegnamento dell'italiano direttamente negli ambienti di lavoro, oppure promuovendo l'insegnamento dell'italiano all'interno delle stesse comunità o associazioni di cittadini immigrati, persino nei luoghi di culto, quali le moschee, proprio per rendere più vicino l'accesso ad un'opportunità a soggetti che ne resterebbero altrimenti esclusi. Sulla stessa linea, la risposta ad un bisogno di formazione linguistica può far parte degli strumenti volti a sostenere il cittadino immigrato – o meglio: alcuni cittadini immigrati o alcuni gruppi di cittadini immigrati svantaggiati – nell'esercizio delle proprie funzioni genitoriali. Ed è certamente qui coinvolta la scuola: ad esempio garantendo un'offerta formativa ai genitori degli alunni immigrati per i quali si rende necessario un supporto scolastico (che ovviamente richiede un dialogo costante tra famiglia e scuola).

Venendo ora a considerare la seconda dimensione in cui si sviluppa altresì una riflessione sulle buone prassi, va ricordato che essa rimanda al rapporto tra l'apprendimento della lingua e la questione dell'appartenenza. Vi è in sostanza un'aspettativa di integrazione linguistica, nel senso di omologazione al modello linguistico prevalente, da parte della società e delle politiche migratorie, peraltro in linea con quanto accade in Europa. La padronanza dell'italiano è sì vista – a buon diritto – come un fattore che facilita la reciproca e positiva interazione quotidiana tra quanti abitano il medesimo territorio (a prescindere dalla cittadinanza o dal paese d'origine) ma costituisce altresì una sorta di obiettivo obbligatorio per il migrante, nella misura in cui viene a configurare un requisito importante per il conseguimento di una serie di vantaggi (ad esempio: l'ottenimento di titoli di lunga permanenza, invece del semplice permesso di soggiorno a scadenza annuale). Previsto dall'accordo per l'integrazione, il requisito linguistico è inoltre ventilato tra quelli necessari per la concessione della cittadinanza. In questa luce, l'apprendimento dell'italiano (unitamente alle tradizioni ed alla storia del paese) viene al momento a costituire una sorta di "vincolo di fedeltà", che apre la via della piena e più completa integrazione. L'intento esplicito e condivisibile di quest'orientamento è quello di evitare la costruzione di sacche di segregazione linguistica, che possono facilmente andare incontro, per questo motivo, a serie difficoltà di inclusione nel tessuto sociale, tendendo inevitabilmente a confluire nel magma della marginalità. L'altro intento che sostiene tale orientamento verso l'omologazione linguistica – ancorché meno esplicito – rimanda alla questione dell'appartenenza e della "fidelizzazione". Su questo secondo intento si vuole qui richiamare l'attenzione, per mettere in guardia da un rischio: il patto che stabilisce una connessione forte tra l'omologazione linguistica e la concessione di alcuni benefici, nella stessa misura in cui mira a promuovere una selezione dei migranti (premiando coloro che sono più disposti a sviluppare un vincolo di fedeltà col contesto d'approdo) tende a produrre un meccanismo di penalizzazione nei confronti dei sogget-

ti più fragili. Per costoro, in ragione di tale meccanismo, la marginalità linguistica rischia di alimentare la marginalità giuridica, oltre che sociale, innescando un pericoloso circolo vizioso.

Da questo punto di vista, la spinta ad apprendere l'italiano appare dunque vincolata al calcolo ed alla vocazione di ciascun cittadino immigrato, relativamente alle prospettive del proprio progetto migratorio, eventualmente finalizzato all'acquisizione della cittadinanza italiana. Difficile dire in quale specifico ambito possano qui emergere buone prassi. Senz'altro nelle azioni – ivi comprese quelle già considerate – che tentano di raggiungere i soggetti più fragili, evitando che la pressione all'omologazione linguistica venga a rappresentare, per coloro che hanno più difficoltà a realizzarla, un fattore di discriminazione e di maggiore esclusione.

6.3.3 In sintesi

Una riflessione sulle misure e gli interventi che meglio possono configurare pratiche favorevoli all'integrazione linguistica si è sviluppata tenendo conto di alcuni assunti di base.

La precoce acquisizione di competenze linguistiche in italiano costituisce un fattore – ancorché aspecifico – in grado di favorire il positivo inserimento dei migranti nel territorio della Repubblica. Sono perciò buone prassi quelle che favoriscono tale acquisizione, sia nei terminali di partenza (anche avvalendosi degli accordi stabiliti con i paesi d'origine dei migranti) sia nel terminale d'approdo. In quest'ultimo caso, dando corso a quanto previsto dalla normativa nazionale in materia (formazione di insegnanti di italiano come seconda lingua ed istituzione di corsi qualificati, *friendly users* e certificati).

La padronanza dell'italiano rappresenta altresì uno dei requisiti per la "fidelizzazione" del cittadino immigrato, ai fini della sua più completa integrazione, intesa come piena accettazione da parte del contesto ospite (di cui sono esempi la concessione dei titoli di lunga permanenza, in vista dell'acquisizione della cittadinanza). Ma al di là del diritto di carta, quale sostanziale equiparazione può garantire, nell'immediato, l'apprendimento della lingua? Quale premio la società d'approdo è disposta ad offrire in cambio della richiesta di imparare l'italiano? Di fronte a questi interrogativi, la riflessione sulle buone prassi riguarda la loro capacità di intervenire sui meccanismi di motivazione – ovvero demotivazione – nei confronti dell'apprendimento dell'italiano. Promuovendo i fattori incentivanti, oppure contrastando quelli ostativi (in primo luogo quelli che favoriscono la demotivazione). Prendono qui risalto le azioni che mirano ad incentivare, per via indiretta, l'apprendimento dell'italiano da parte di soggetti più esposti al rischio di "segregazione linguistica", per ragioni di ordine culturale, come nel caso "di scuola" del coniuge femminile, nell'ambito della famiglia di tradi-

zione islamica. Le buone pratiche su questo versante, ancorché finalizzate all'integrazione linguistica, assumono il significato di azioni per contrastare la marginalizzazione *gender specific*.

Le dimensioni di intervento in cui collocare ed individuare le buone prassi per l'integrazione linguistica dei migranti sono riassunte nel seguente quadro sinottico: – organizzazione e perfezionamento del sistema di offerta formativa. Sono qui contemplate:

- le azioni di qualificazione e formazione degli insegnanti di italiano come seconda lingua;
 - le azioni miranti alla costruzione della rete degli attori pubblici, responsabili dell'adeguata offerta formativa, principalmente attraverso i CTP previsti dalla normativa nazionale in materia;
 - le azioni di sostegno e verifica, relativi a quanto realizzato dalle agenzie non istituzionali impegnate in questo settore (privato sociale, associazionismo, organismi sindacali, parti datoriali e quant'altro);
 - le azioni per il perfezionamento dei sistemi di certificazione delle competenze acquisite;
 - le azioni volte a predisporre ed organizzare adeguati strumenti di rilevazione del bisogno formativo delle popolazioni immigrate (con riguardo al bisogno di formazione linguistica);
- strategie di erogazione delle iniziative di formazione linguistica, coerenti con le caratteristiche dell'utenza, in modo da consentire la frequenza dei corsi a soggetti socialmente o culturalmente in condizioni di svantaggio²²;

²² In particolare, con riferimento a quanto riguarda l'organizzazione, il perfezionamento e le strategie di erogazione dell'offerta formativa, il patrimonio di esperienze accumulate consente di indicare altri elementi di qualità (in termini di efficacia ed efficienza) che contribuiscono a configurare come tale una buona prassi per l'alfabetizzazione della popolazione immigrata: a) accurata valutazione del profilo dei destinatari, finalizzato all'individuazione del loro bisogno formativo, che consente di modulare correttamente l'offerta formativa; b) organizzazione delle classi in modo da raccogliere un numero di partecipanti compatibile con le elementari esigenze dell'insegnamento (è difficile garantire la qualità dell'apprendimento per classi composte da più di 25 partecipanti); c) organizzazione di classi omogenee per livello di competenza linguistica, più che per gruppo linguistico d'origine; d) attenzione alla "cultura della modularità": percorsi di apprendimento linguistico predisposti in moduli formativi discreti. Ogni modulo (gli esperti parlano di circa 60 ore di formazione per ciascun modulo) definisce gli obiettivi intermedi di un intero percorso (in linea di massima costituito dal percorso che conduce alla certificazione). Alla fine di ogni modulo, il cittadino immigrato acquisisce la certezza di ciò che ha imparato e può uscire dal sistema formativo, qualora ritenga al momento soddisfatto il proprio bisogno di apprendimento dell'italiano. Per rientrarvi, in seguito ad ulteriori sollecitazioni, che eventualmente gli provengano dal contesto sociale; e) adeguamento delle modalità di erogazione dell'offerta formativa allo "stile di vita" dei destinatari: corsi accessibili in tutti i periodi dell'anno ed in orari compatibili con le esigenze connesse alla "organizzazione del tempo" del cittadino immigrato (come sopra accennato, parlando di un'offerta formativa ispirata al criterio generale del *friendly users*); f) misure di "avvicinamento" ed "accompagnamento" della popolazione *target*, con particolare riguardo alle categorie di soggetti che

- sostegno e promozione delle motivazioni all'apprendimento. In riferimento a questa dimensione, il campo di ricerca ed individuazione di buone pratiche si estende anche al di là del sistema di erogazione della formazione linguistica. Ad esempio laddove si inaugurino percorsi virtuosi di avanzamento lavorativo o sociale in virtù della maggiore competenze linguistiche acquisite.

“intrinsecamente” incontrano maggiori difficoltà di accesso alla formazione linguistica. Per “avvicinamento” s’intende l’insieme delle iniziative volte ad intercettare l’utenza nel momento in cui si avvicina alle istituzioni (ad esempio, tramite l’offerta di opportunità formative nei CPI, nell’area dei servizi e della scuola) oppure a raggiungerla, ad esempio tramite la sperimentazione di “aule itineranti” (formazione impartita in un’aula mobile). Per “accompagnamento” s’intende l’insieme degli accorgimenti attraverso i quali è possibile fornire sostegno a coloro che desiderano frequentare i corsi di alfabetizzazione: è il caso della garanzia di accudimento dei figli da parte di puericultrici, che solleva da quest’incombenza le madri mentre sono in aula (in maniera non dissimile da quanto accade nel caso delle palestre o delle parti datoriali, che offrono questo servizio per consentire alle madri di dedicarsi alla cura della propria persona). Queste misure possono altresì implicare l’introduzione di elementi volti a favorire la non conflittualità sull’asse del “genere”, promuovendo, ad esempio, un’offerta formativa riservata elusivamente ad un’utenza femminile; g) esperienze di *family literacy*, ovvero *alfabetizzazione familiare*, che implicano un approccio intergenerazionale all’apprendimento. Tale approccio richiama l’attenzione sulle interazioni tra i membri della famiglia e della comunità, promuovendo e stimolando lo sviluppo delle competenze ed abilità culturali di base e di quelle collegate alla vita sociale. Si tratta di progetti educativi, focalizzati sull’alfabetizzazione dei bambini in età prescolare e della scuola primaria, da realizzarsi congiuntamente con i loro genitori, localizzati nelle scuole. Sviluppato inizialmente negli Stati Uniti, durante gli anni Ottanta del Novecento, è stato successivamente utilizzato in Inghilterra ed in molte altre nazioni, entrando così nell’uso comune. Appare particolarmente valido per coinvolgere i settori più fragili della popolazione, le famiglie emarginate ed “invisibili”, a rischio educativo e culturale, in particolare quelle dei migranti. I progetti di *alfabetizzazione familiare* rappresentano una vera e propria opportunità per avviare nei genitori percorsi di “formazione continua” (*long life learning*). Molti, infatti, approfittano dell’occasione per migliorare il proprio livello culturale ed alcuni si fanno “ambasciatori”, per promuovere quest’iniziativa presso le comunità, giungendo ad arruolare altri genitori nei percorsi di alfabetizzazione. Talvolta questo processo è sostenibile tramite attività corsuali destinate a coloro che intendono collaborare con i docenti o i tutor nella realizzazione di progetti di alfabetizzazione. In ogni caso, l’interesse crescente dei genitori per i programmi di educazione permanente li spinge a rientrare nel circuito dell’apprendimento con ottimi risultati nel corso del tempo; h) esperienze di utilizzo di una “lingua ponte” ad alta valenza veicolare (quale l’inglese) per favorire la familiarizzazione con l’italiano; i) il ricorso alla formazione *blended learning*, che coniuga ed integra il momento della formazione in presenza (quella che scaturisce dall’incontro col docente in aula) col momento della formazione a distanza (tramite piattaforma *e-learning*) gestito autonomamente dall’utente e modulato a seconda delle proprie esigenze. La validità di questo metodo trova conferma nel riscontro delle analisi qualitative (questionari ed interviste somministrati ad ampi campioni di cittadini immigrati, sull’esempio dell’indagine *Integrometro*, recentemente realizzata dalla Fondazione ISMU) che mostrano un’elevata propensione della popolazione immigrata ad avvalersi delle opportunità offerte dagli strumenti informatici.

6.3.4 Repertorio di buone pratiche nel settore dell'apprendimento della lingua italiana

6.3.4.1 Alambiccio

Contesto di realizzazione: Comune di Milano

Azioni previste: interventi di accoglienza/assistenza degli alunni stranieri, con priorità per quelli di recente immigrazione, anche attraverso l'impiego di mediatori culturali, per favorire il positivo inserimento ed orientamento nel percorso scolastico. Con l'espressione "alunni stranieri di recente immigrazione" si intendono coloro che sono risultati iscritti nelle scuole a partire dall'anno scolastico 2006-2007; interventi volti all'insegnamento dell'italiano seconda lingua agli alunni stranieri, con priorità agli alunni di recente immigrazione; interventi che coinvolgono i genitori e le famiglie migranti nelle attività della scuola e nell'orientamento scolastico degli alunni stranieri, con priorità per quelli di recente immigrazione, capaci di favorire il dialogo interculturale tra alunni italiani e stranieri e le rispettive famiglie.

Target: Progetto rivolto prevalentemente ad una utenza di minori preadolescenti stranieri frequentanti la scuola media inferiore e i loro familiari, con particolare attenzione per i minori di recente immigrazione..

Stato dell'arte: attivo

Attori coinvolti: Associazione "Lo scrigno"

Fonte di finanziamento: Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati 2007 – Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

6.3.4.2 Approccio interculturale ai curricoli

Contesto di realizzazione: Provincia di Treviso

Azioni previste: per gli alunni: favorire la convivenza civile e democratica; favorire l'esercizio della cittadinanza attiva; decostruire gli stereotipi e decentrare i punti di vista; decostruire i concetti attraverso i quali giudichiamo le culture altre e i soggetti che ne sono portatori, evitando mitizzazioni e folklorismi; approfondire le idee di cultura, identità, appartenenza; conoscere alcune caratteristiche, linguistiche, culturali, storico-geografiche dei paesi di origine degli alunni immigrati inseriti nell'istituzione scolastica e del paese di accoglienza; saper leggere, discutere, interpretare autobiografie nelle quali le vicende del protagonista forniscono sia il suo modo di pensare, vivere, descrivere o spiegare il suo mondo personale, sia la storia della sua integrazione. Per i docenti e la comunità educante: favorire l'interazione e lo scambio attraverso lo svolgimento di interventi integrativi delle attività curricolari, anche con il contributo di enti ed istituzioni varie; favorire l'integrazione attraverso strategie mirate, in presenza di alunni stranieri; attenzione ai saperi, attraverso l'impegno interculturale nell'insegnamento disciplinare ed interdisciplinare e la revisione/integrazione dei curricoli; valorizzare la dimensione interculturale dei curricoli delle varie discipline; progettare interventi didattico-educativi di analisi del contesto locale in relazione alla dimensione globale; favorire connessioni interdisciplinari e l'uso di pluralità di linguaggi; favorire lo svolgimento di "laboratori" come metodologia per implementare l'educazione interculturale nella prassi scolastica quotidiana; stimolare la narrazione orale e scritta, artistica, pittorica, di quanto è stato vissuto nella

migrazione e condiviso con altri connazionali e autoctoni. Per i rapporti con il territorio: favorire relazioni reciprocamente arricchenti e conoscitive con tutte le componenti coinvolte nel progetto. Il progetto prevede: laboratori operativi e/o attività di cineforum e utilizzo didattico di audiovisivi; conferenze e approfondimenti multimediali, per analizzare tematiche di confronto tra diverse culture utilizzando fonti e documenti; testimonianze di esperti: mediatori culturali, facilitatori linguistici, esperti cultori della materia; dibattito con gli alunni. Possibile coinvolgimento e collaborazione con le comunità immigrate e delle associazioni culturali che operano sul territorio, sulla base dei rapporti che ogni singola istituzione scolastica ha attivato nel tempo e nel rispetto delle linee definite all'interno di ogni singolo istituto.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il progetto è stato proposto e realizzato nell'ambito di una rete di istituti che collaborano costantemente per progettare, realizzare, coordinare e monitorare attività di integrazione scolastica per gli alunni stranieri.

Target: alunni stranieri delle scuole medie inferiori e superiori.

Stato dell'arte: realizzato dal 01/09/06 al 30/06/07.

Attori coinvolti: RETE Integrazione Alunni Stranieri di Treviso (La Rete nasce nel 2000 e oggi comprende 35 istituzioni scolastiche della Provincia di Treviso).

Fonte di finanziamento: il progetto viene parzialmente autofinanziato attraverso il fondo dell'Istituzione scolastica, i fondi relativi all'Autonomia, risorse aggiuntive acquisite mediante (ad esempio: contributi di Associazioni, Enti Locali, collaborazione del volontariato).

6.3.4.3 *Certifica il tuo italiano. La lingua per conoscere e farsi conoscere*

Contesto di realizzazione: Regione Lombardia, Comune di Milano.

Azioni previste: migliorare le competenze in lingua italiana degli stranieri di recente immigrazione, in vista di un pieno inserimento professionale e di diffondere la pratica della certificazione dell'Italiano L2 secondo gli standard di riferimento del Quadro Comune Europeo delle Lingue in una prospettiva di valorizzazione delle competenze acquisite, favorendone la spendibilità nel percorso di lavoro. Il progetto si articola in: corsi di lingua italiana per gli utenti, formazione e supervisione per i docenti, rilevazione del profilo socioculturale degli iscritti, esiti della certificazione e monitoraggio in itinere delle attività programmate. Obiettivi salienti del progetto: attivazione di corsi per utenze in situazione di fragilità sociale; valorizzazione di reti di scuola, comuni e associazioni del privato sociale; incremento delle certificazioni a livello regionale "Certifica il tuo Italiano. La lingua per conoscere e farsi conoscere". Finalità generali: acquisizione di competenze linguistiche comunicative in italiano L2 in adulti e giovani adulti di recente immigrazione, in vista di un pieno inserimento professionale; informare e diffondere la pratica della certificazione dell'italiano L2 secondo gli standard di riferimento del Quadro Comune Europeo delle Lingue A1, A2, B1; contribuire a valorizzare, presso enti, associazioni e mondo del lavoro la certificazione delle competenze per favorirne la spendibilità sociale anche per i livelli iniziali; favorire la formazione di docenti, di operatori di enti e associazioni per qualificare l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua, eventualmente finalizzato alla certificazione.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'originalità del progetto consiste nel coltivare l'idea di una certificazione. Per i livelli iniziali il valore sociale è scarso, ma rappresenta comunque il conseguimento di qualcosa.

Target: immigrati neo arrivati e/o di recente immigrazione con scarse competenze linguistiche - comunicative e a rischio di esclusione, disoccupati e persone in cerca di occupazione, donne impegnate nella cura degli anziani, mediatrici, rom, rifugiati, persone in stato di detenzione. Giovani nella fascia d'età 16-18 anni, esclusi/non ancora inclusi nel circuito dell'istruzione scolastica o della formazione professionale.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Ministero della Solidarietà Sociale e Regione Lombardia – Direzione Famiglia e Solidarietà Sociale (in qualità di enti promotori); Regione Lombardia – Direzione Famiglia e Solidarietà Sociale, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Fondazione ISMU, per il tramite dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multi etnicità (in qualità di partner); Osservatori Provinciali sull'Immigrazione; Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti; Istituti Superiori Secondari di Secondo Grado; Centri di Formazione Professionale; Associazioni iscritte al registro nazionale per l'immigrazione; Enti locali e associazioni del privato sociale; Associazioni di categoria; il tutto col supporto scientifico dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multi etnicità.

Fonte di finanziamento: finanziamento dell'ex Ministero delle Politiche Sociali e cofinanziamento della Regione Lombardia.

6.3.4.4 "Comunicare": l'italiano per stranieri

Contesto di realizzazione: Torino

Azioni previste: costituzione di un Comitato Scientifico come strumento idoneo all'individuazione di pratiche efficaci e alla progettazione di azioni che rispondano ai bisogni emersi con la trasformazione del fenomeno migratorio. Tale Comitato vede la presenza di persone impegnate nello sviluppo (sia teorico che sul campo) delle attività di insegnamento dell'Italiano per stranieri: esperti di insegnamento dell'italiano L2 (anche a categorie particolari: rifugiati, vittime della tratta...), e figure competenti nei modelli di valutazione dell'insegnamento dell'italiano come lingua straniera e della mediazione linguistica.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: è stata istituita una Commissione Tecnica per la progettazione e la valutazione delle attività di insegnamento dell'Italiano per stranieri e di servizi di sostegno. La Commissione Tecnica si è rivelata uno strumento efficace di confronto sulle tematiche dei bisogni prioritari dei cittadini stranieri e degli strumenti disponibili sul territorio della città per soddisfarli. Si è dotata di uno strumento di ricerca con i tirocini formativi in collaborazione con l'Università di Torino per realizzare una ricognizione approfondita dell'offerta di corsi di italiano per stranieri ad opera del terzo settore. Da questa ricerca è emerso che questo servizio è spesso affiancato a Sportelli di sostegno all'espletamento di pratiche amministrative e si intende allargare la ricognizione a quest'ambito oltre ad approfondire ulteriormente quella dei modelli metodologici e degli strumenti maggiormente utilizzati per l'insegnamento dell'italiano come lingua straniera e la mediazione linguistica.

Target: popolazione straniera.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Università degli Studi di Torino; CTP Parini e Gabelli; Associazioni di cittadini stranieri; Ufficio scolastico regionale.

Fonte di finanziamento: Provincia di Torino, Comune di Torino.

6.3.4.5 IL2 e conseguimento Diploma di Licenza media per alunni stranieri

Contesto di realizzazione: Provincia di Treviso.

Azioni previste: agire sulla motivazione allo studio; favorire una maggiore esposizione alla lingua in un contesto tra pari; orientamento formativo. Pacchetti orari e disponibilità dei Docenti dei CTP ad effettuare attività di IL2 nelle scuole richiedenti per alunni di 15 anni compiuti. Corsi nella scuola media per: percorsi intensivi di alfabetizzazione; conseguimento diploma di licenza media. Tali attività vengono effettuate a supporto (e non in sostituzione) dei docenti e dei laboratori linguistici attivati nelle singole scuole attivando:

- raccordo tra scuole superiori della Rete ed unificazione delle risorse (sia finanziarie ma anche professionali) per attivare laboratori di IL2 al pomeriggio per più istituti;
- attività di condivisione tra gli istituti della rete di materiali tradotti in varie lingue sia riferiti alle comunicazioni personalizzate dai vari istituti, sia materiali utilizzati per far conoscere agli alunni delle classi terze medie l'offerta formativa degli istituti superiori e le caratteristiche delle diverse scuole;
- proposta di percorso integrato tra scuola media ed istituto superiore.

Motivazioni dalle quali nasce l'ipotesi di collaborazione: alcune scuole medie della Rete rilevano la criticità nella gestione di iscrizione, alfabetizzazione e accompagnamento allo studio fino all'ottenimento del diploma di alunni neoarrivati, in prossimità del compimento del 15° anno di età. La difficoltà risulta tanto maggiore, quanto più è lontana la provenienza dell'alunno, per ragioni legate a scolarità pregressa, tempi di apprendimento della lingua della comunicazione e dello studio, straniamento e/o shock interculturale, adattamento al nuovo ambiente e accettazione nel gruppo dei pari (i coetanei italiani sono già in prima superiore). La ripetenza in qualche caso è una opportunità di rinforzo, in un ambiente relativamente protetto, in altri casi, soprattutto se sono stati compiuti comunque dei progressi, potrebbe risultare penalizzante e destinata ad aumentare il distacco di età rispetto alla classe di inserimento, a rallentare il processo di integrazione con i coetanei oltre che innescare fenomeni di demotivazione. Alunni nell'anno del compimento dei 15 anni frequentanti la terza media, iscritti nella scuola dell'obbligo perché non ancora in possesso del diploma di licenza media o per recente immigrazione in Italia, non in possesso di una scolarità pregressa sufficiente o equipollente, quanto a numero di anni, che permetta loro l'accesso alla scuola superiore, possono essere iscritti alla scuola media all'ultimo anno. Si reputa però che oltre alla frequenza nella scuola dell'obbligo, l'attivazione di iniziative mirate di raccordo con la scuola superiore potrebbe prevenire forme di insuccesso scolastico e dispersione.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: coordinamento di un'ampia rete di istituti per ottimizzare le risorse ed accedere alle offerte progettuali.

Target: alunni stranieri di 15 anni compiuti.

Stato dell'arte: concluso nel 2006.

Attori coinvolti: RETE Integrazione Alunni Stranieri di Treviso (La Rete nasce nel 2000 e oggi comprende 35 istituzioni scolastiche della Provincia di Treviso).

Fonte di finanziamento: il progetto viene parzialmente autofinanziato attraverso il fondo dell'Istituzione scolastica, i fondi relativi all'Autonomia, risorse aggiuntive acquisite mediante (ad esempio: contributi di Associazioni, Enti Locali, collaborazione del volontariato).

6.3.4.6 "In piazza s'impara": domeniche di scuola itinerante a Porta Palazzo

Contesto di realizzazione: Torino.

Azioni previste: Percorsi gratuiti di sensibilizzazione all'apprendimento della lingua italiana L2 affiancati da moduli di alcune lingue straniere parlate dalle comunità migranti, svolti la domenica in spazi pubblici all'aperto, luoghi "inconsueti" per apprendere/fare lezione. Gli obiettivi del progetto sono:

- promuovere l'apprendimento della lingua italiana L2 e l'avvicinamento ad altre lingue parlate dalle comunità migranti;
- sperimentare modalità innovative, organizzative e didattiche, per un insegnamento della lingua italiana L2 "itinerante" e semi-formale;
- promuovere occasioni di socializzazione e scambio interculturale;
- valorizzare e far conoscere spazi e luoghi pubblici quasi esclusivamente frequentati dai cittadini migranti.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: Le modalità di lavoro: lavoro in piccolo e medio gruppo; costruzione di percorsi operativi; analisi riflessiva dell'esperienza; autovalutazione del percorso di tirocinio; valutazione del progetto.

Target: popolazione straniera.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Comitato Progetto Porta Palazzo – The Gate Associazione Spazi al Femminile; Associazione AMECE (Diafa Al Maghreb e Giovani Musulmani); Associazione Cinesi Uniti in Piemonte; Associazione Fratiria; CTP Gabelli e Parini; Associazione ARTERIA (Progetto Bibliomigra).

Fonte di finanziamento: finanziato dalla Compagnia di San Paolo, con il contributo del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

6.3.4.7 IRRE – Stranieri a scuola

Contesto di realizzazione: Friuli-Venezia-Giulia.

Azioni previste: supporto dei docenti nell'accogliere gli allievi immigrati, in modo da favorire l'integrazione. Assistenza alle scuole nella gestione delle diversità culturali e linguistiche. Agevolazione dell'inserimento degli alunni stranieri nel sistema scolastico e tramite anche la conoscenza delle norme che lo regolano, promuovendo la piena attuazione del diritto allo studio e favorendo il rispetto della normativa. Costituzione e aggiornamento continuo di uno sportello on line e di un archivio con metodi di insegnamento, moduli, riferimenti normativi, raccolta di esperienze. Per gli alunni: favorire la convivenza civile e democratica.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: sportello on line ed archivio sempre aggiornati, aggiornamento e formazione continua degli operatori dei servizi scolastici, diffusione di buone prassi.

Target: docenti delle scuole primarie e secondarie del Friuli Venezia Giulia.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: IRRE FVG, docenti e dirigenti delle scuole primarie e secondarie.

Fonte di finanziamento: il progetto viene parzialmente autofinanziato attraverso il fondo dell'Istituzione scolastica, i fondi relativi all'Autonomia, risorse aggiuntive acquisite mediante (ad esempio: contributi di Associazioni, Enti Locali, collaborazione del volontariato).

6.3.4.8 Laboratorio per la gestione e la semplificazione dei testi

Contesto di realizzazione: Provincia di Treviso.

Azioni previste: semplificazione dei testi disciplinari; analisi di materiali semplificati scritti esistenti e reperibili; adattamento dei materiali esistenti (stratificazione, in base ai livelli di competenza dei destinatari e creazione di apparato didattico facilitante per l'utilizzo in classe dei materiali); creazione di materiali didattici disciplinari adatti a studenti stranieri a partire da testi e argomenti utilizzati proposti in classe. Azioni del progetto: definizione del gruppo di lavoro entro gli istituti interessati; individuazione dell'area e delle discipline per le quali è necessaria la semplificazione; selezione dei testi specifici da semplificare; decidere con quale approccio affrontare i testi e come gestire le varie attività sui testi; elezione di un supervisore con il compito di coordinare le attività e di collegare la Rete con la Scuola; indicazione dei destinatari e l'ordine di scuola di riferimento; produrre anche materiale on line.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il progetto è stato proposto e realizzato nell'ambito di una rete di istituti che collaborano costantemente per progettare, realizzare, coordinare e monitorare attività di integrazione scolastica per gli alunni stranieri.

Target: alunni stranieri in Provincia di Treviso.

Stato dell'arte: realizzato nel 2006.

Attori coinvolti: RETE Integrazione Alunni Stranieri di Treviso (La Rete nasce nel 2000 e oggi comprende 35 istituzioni).

Fonte di finanziamento: il progetto viene parzialmente autofinanziato attraverso il fondo dell'Istituzione scolastica, i fondi relativi all'Autonomia, risorse aggiuntive acquisite mediante (ad esempio: contributi di Associazioni, Enti Locali, collaborazione del volontariato).

6.3.4.9 La lingua per comunicare, la lingua per studiare

Contesto di realizzazione: Provincia di Treviso.

Azioni previste: per gli alunni: favorire l'acquisizione delle competenze di base nell'uso della lingua italiana (principianti assoluti-livello A1 - cfr. Quadro di Riferimento Europeo, Framework); associare grafema a morfema (sviluppare competenza grafemica e fonologica di base); sviluppare le tecniche di letto-scrittura in alfabeto italiano; appropriarsi di un lessico di base ad alta frequenza, riferito ad alcuni domini familiari agli apprendenti: la scuola, la famiglia, la casa, il tempo libero; favorire lo sviluppo ed il consolidamento di competenze comunicative e linguistiche per operazioni cognitive più complesse (livelli da A1 ad A2/B1); sviluppare le BICS (Basic Interpersonal Communication Skills) cioè le competenze linguistiche sufficienti al soddisfacimento delle esigenze comunicative di base; favorire le condizioni per il futuro sviluppo delle CALP (Cognitive Academic Language Proficiency), l'insieme delle competenze linguistiche finalizzate al compimento delle operazioni cognitive complesse; sviluppare le abilità di comprensione, di individuazione e fissazione del lessico disciplinare utilizzato nei testi a scrittura controllata; impararsi di una rete di concetti e del linguaggio per la loro espressione, in riferimento ai nodi tematici inseriti nel curriculum previsto; integrare in modo armonico lo sviluppo della lingua della comunicazione con il linguaggio disciplinare per imparare a descrivere, argomentare, instaurare relazioni logiche, sintetizzare; rinforzare la propria motivazione allo studio e migliorare il senso di auto-efficacia. Per i docenti impegnati nei laboratori linguistici e nella ricerca/azione: individuare le principali difficoltà degli apprendenti e farne oggetto di riflessione didattico-pedagogi-

ca e linguistica, al fine di produrre interventi preventivi dell'insuccesso scolastico; individuare i nodi tematici fondanti delle discipline, ritenuti elementi irrinunciabili dei curricoli di apprendenti IL2 a partire da un livello A2; adattare in modo competente materiali a scrittura controllata da somministrare agli alunni, attraverso selezione e semplificazione di testi ad alta comprensibilità; promuovere negli alunni lo sviluppo di competenze linguistiche comunicative e socio-pragmatiche; individuare alcuni aspetti relativi alla didattica dell'IL2 e farne oggetto di riflessione pedagogica attraverso un percorso di R/A (condizioni che favoriscono la produzione, mappatura errori, lontananza tipologica tra l'IL2 alla L1); individuare alcuni aspetti relativi alle abilità sociali e/o alla motivazione allo studio favorevoli all'apprendimento e all'inserimento degli alunni stranieri. Il progetto prevede le seguenti attività:

1. rilevazione bisogni linguistici: accertamenti sulla scolarità pregressa, rilevamento delle abilità e delle competenze trasversali. Definizione dei materiali e degli strumenti operativi. Creazione di una scheda curricolare personale (portfolio linguistico IL2) personale dello studente, per la registrazione delle competenze acquisite o delle criticità da migliorare, e dei progressi rispetto al vissuto e al percorso compiuto, tenendo conto della lontananza dell'italiano dalla lingua di origine;
2. progettazione e attivazione di laboratori di IL2: laboratori sulla base del livello dei destinatari (principianti assoluti, livello intermedio, livello avanzato). La attività verranno realizzate sia in orario curricolare, che extracurricolare, e con modalità integrata;
3. operatività nei laboratori linguistici: presentazione di strutture e funzioni linguistiche per gestire la prima comunicazione; presentazione del lessico di base e attività di fissazione al fine di favorire lo sviluppo delle competenze linguistiche per esprimere e comprendere la lingua d'uso riferita a situazioni quotidiane in contesto scolastico e sociale. Consolidamento della competenza ortografica; individuazione all'interno di una breve comunicazione orale e scritta delle componenti fondamentali della frase; individuazione all'interno della comunicazione della struttura della frase; ascolto e comprensione di racconti di esperienze, di descrizioni, di narrazioni; lettura e comprensione di testi di vario genere. Costruzione da parte dell'alunno di una propria enciclopedia personale di concetti agganciati alle conoscenze pregresse per rinforzare gli apprendimenti e sostenere una partecipazione progressivamente più soddisfacente ai percorsi previsti per tutto il gruppo classe;
4. verifica e monitoraggio dell'attività di laboratorio. Raccordo periodico con i docenti dei team o dei consigli di classe degli alunni destinatari del laboratorio linguistico, per verificare il percorso proposto, i progressi, prevenire le eventuali situazioni di criticità, ottimizzare gli interventi rispetto agli obiettivi e ai bisogni linguistici e comunicativi rilevati;
5. fase della comunicazione e condivisione in itinere - o a conclusione del progetto - con i consigli di classe/team/interclasse e il Collegio dei Docenti al fine di raccordare l'attività di laboratorio linguistico con le attività svolte in classe dall'alunno, contribuire ad una riflessione pedagogico-didattica comune, coinvolgere la comunità educante e creare sensibilizzazione alle necessità di un curriculum integrato o sostitutivo e attenzione alle problematiche dell'integrazione.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: coordinamento di un'ampia rete di istituti per ottimizzare le risorse ed accedere alle offerte progettuali.

Target: alunni stranieri.

Stato dell'arte: concluso nel 2006.

Attori coinvolti: Rete Integrazione Alunni stranieri di Treviso (La Rete nasce nel 2000 e oggi comprende 35 istituzioni scolastiche della Provincia di Treviso).

Fonte di finanziamento: il progetto viene parzialmente autofinanziato attraverso il fondo dell'Istituzione scolastica, i fondi relativi all'Autonomia, risorse aggiuntive acquisite mediante (ad esempio: contributi di Associazioni, Enti Locali, collaborazione del volontariato).

6.3.4.10 La scuola di tutti

Contesto di realizzazione: Comune di Acate, Provincia di Ragusa.

Azioni previste: a) interventi di accoglienza/assistenza degli alunni stranieri, con priorità per quelli di recente immigrazione, anche attraverso l'impiego di mediatori culturali, per favorire il positivo inserimento ed orientamento nel percorso scolastico. Con l'espressione "alunni stranieri di recente immigrazione" si intendono coloro che sono risultati iscritti nelle scuole a partire dall'anno scolastico 2006-2007; b) interventi volti all'insegnamento dell'italiano seconda lingua agli alunni stranieri, con priorità agli alunni di recente immigrazione; c) interventi che coinvolgono i genitori e le famiglie migranti nelle attività della scuola e nell'orientamento scolastico degli alunni stranieri, con priorità per quelli di recente immigrazione, capaci di favorire il dialogo interculturale tra alunni italiani e stranieri e le rispettive famiglie; d) interventi di sensibilizzazione finalizzati al contrasto dei fenomeni discriminatori, di bullismo e di razzismo nonché al rispetto delle diversità ed al dialogo interculturale tra famiglie italiane e straniere.

Target: alunni stranieri e rispettive famiglie, famiglie italiane.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Fondazione San Giovanni Battista

Fonte di finanziamento: Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati – 2007.

6.3.4.11 Liaison

Contesto di realizzazione: Regione Sicilia, Province di Palermo ed Agrigento.

Azioni previste: iniziative corsuali finalizzate a sviluppare e ad approfondire le conoscenze e le competenze linguistiche e culturali, rispetto alla società ed alle istituzioni italiane, anche mediante l'insegnamento dell'educazione civica di base e dei principi costituzionali. Le attività saranno supportate dai mediatori culturali. Al termine del percorso formativo i partecipanti che avranno seguito almeno il 70% delle ore di corso riceveranno un attestato di frequenza, rilasciato dall'ente proponente.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il Progetto ha previsto e realizzato in particolare due azioni, tra loro complementari e integrate: formazione frontale da un lato e formazione *on line* dall'altro. I corsi si sono articolati in 3 moduli: il modulo di lingua italiana (livello di riferimento A2) è stato di supporto agli altri moduli, attraverso la lettura, comprensione e discussione di una selezione di testi e materiali didattici. Il corso di lingua italiana ha fornito la conoscenza rispetto alle strutture sintattico grammaticali; vocabolario e frasario; lettura e comprensione e redazione testi; integrazione con materiali dei moduli di educazione civica, storia e cultura italiana. Il modulo di educazione civica: elementi di diritto costituzionale, diritto di famiglia, funzionamento delle istituzioni, diritti e doveri dei cittadini. Il modulo di storia e cultura italiana: elementi di storia dal secondo dopoguerra ad oggi. La formazione *on line* è avvenuta attraverso una piattaforma FAD accessibile dal sito dell'Associazione che ha posto in essere il progetto: essa è stata ben sperimentata e ha avuto un tasso di interattività. Il convegno finale, che ha costituito un importante momento di riflessione sul tema dell'integrazione dei migranti in Italia, ha completato e rafforzato il raggiungimento degli obiettivi.

Target: adulti stranieri di lingua araba regolarmente soggiornanti in Sicilia.

Stato dell'arte: Progetto concluso.

Attori coinvolti: Associazione Progetto Giovani.

Fonte di finanziamento: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati – 2007.

6.3.4.12 Lingua e cittadinanza. CILS 2009

Contesto di realizzazione: Comuni di Pisa e Santa Croce sull'Arno.

Azioni previste: Corsi di Italiano finalizzati ad imparare l'italiano, ma anche la nostra cultura, il funzionamento delle nostre istituzioni e altro ancora. Il Corso rilascerà un Certificato d'Italiano come Lingua Seconda (Cils). Il Corso mira a legare l'insegnamento della lingua a quelli dell'educazione civica.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: le lezioni sono strutturate secondo le competenze linguistiche dei partecipanti. Gli orari dei corsi saranno nella fascia pomeridiana e serale per consentire la partecipazione ai numerosi immigrati che lavorano. Il corso offre ai partecipanti la possibilità di conseguire la certificazione Cils: per ottenerla occorrerà superare un esame organizzato dal Centro Nord-Sud e dalla stessa Università per gli stranieri di Siena, che potrà essere sostenuto nelle sedi di svolgimento dei corsi.

Target: popolazione straniera presente nel territorio.

Stato dell'arte: i corsi sono terminati nel maggio 2009.

Attori coinvolti: Associazione *El Comedor Estudiantil "Giordano Liva"* (Pisa), Associazione *Arturo* (Santa Croce sull'Arno), Centro nord-Sud, Università per gli Stranieri di Siena, Comune di Santa Croce sull'Arno, Comune di Santa Croce sull'Arno, Regione Toscana.

Fonte di finanziamento: Regione Toscana e Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali.

6.3.4.13 Mig ressources. Migrazioni e ritorno, risorse per lo sviluppo

Contesto di realizzazione: Marocco (Casablanca)

Azioni previste: corso per potenziali migranti qualificati residenti in Marocco ed interessati ad immigrare in Italia. Tale progetto comprende un corso di lingua italiana, alcune ore di educazione civica di elementi di sicurezza sul lavoro ed una formazione professionale specifica per il settore in cui il lavoratore dovrà essere assunto. Il fine di MIGRressources è stato quello di valorizzare le competenze di migranti marocchini altamente qualificati - spesso non adeguatamente impiegate in Italia - e di contribuire a invertire quel fenomeno di «fuga di cervelli» che caratterizza molti paesi di origine dei migranti”.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: si intende valorizzare i migranti non solo quali agenti di trasferimento delle rimesse ma anche quali agenti sociali e culturali, rappresentano esperienze particolarmente significative. I programmi di formazione all'estero permettono ai datori di lavoro italiani, anche tramite le proprie associazioni di categoria, di selezionare e formare la manodopera necessaria alle proprie esigenze pro-

duttive e non reperibile sul mercato del lavoro italiano, direttamente nei Paesi di origine dei cittadini stranieri che aspirano ad entrare in Italia per motivi di lavoro.

Target: 30 giovani marocchini altamente qualificati.

Stato dell'arte: il 20 ottobre 2009 sono stati presentati i risultati della ricerca.

Attori coinvolti: OIM – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Centro di Ricerca CERFE, Fondazione Hassan II e il Centro di ricerche economiche e demografiche CERED di Rabat.

Fonte di finanziamento: finanziato dalla Cooperazione italiana attraverso il ministero degli Affari Esteri.

6.3.4.14 "Parliamoci chiaro". Conoscere l'italiano per conoscere l'Italia

Contesto di realizzazione: Comune di Milano.

Azioni previste: il progetto prevede la realizzazione di 16 corsi da 40 ore ciascuno, composti da un modulo di 30 ore di italiano come seconda lingua e da uno di 10 ore di orientamento normativo e sicurezza sul lavoro. I corsi vengono erogati presso le sedi dei CTP e dei Centri di Formazione Professionale del Comune di Milano. Il progetto prevede il coinvolgimento di un numero di utenti compreso tra 192 e 240, di cui 30 detenuti nel carcere di San Vittore. Il progetto è finalizzato al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- implementare l'offerta formativa durante il periodo estivo;
- promuovere la massima diffusione possibile dell'iniziativa, in particolare rispetto ai gruppi target specifici che si intende coinvolgere (immigrati lavoratori, donne ricongiunte e detenuti);
- consentire la frequenza ai corsi alle donne ricongiunte con figli piccoli, predisponendo appositi spazi educativi;
- promuovere l'innovazione dell'offerta formativa linguistica e civica attraverso l'impiego di strumenti multimediali;
- realizzare curricoli didattici integrati rispetto ai contenuti linguistici e a quelli di civici;
- formare i docenti coinvolti nell'impiego degli strumenti multimediali (piattaforma moodle e antologia filmica);
- promuovere l'autonomia nell'apprendimento e nell'usufruire delle risorse da parte dei discenti;
- attivare nuove sinergie di rete tra offerta formativa e mondo del lavoro (sedi Anolf-Cisl e Centri territoriale per l'impiego del Comune di Milano) e carceri (Dipartimento Amministrazione Penitenziaria) tra offerta formativa e donne ricongiunte con bambini piccoli (Sportelli immigrazione presso le prefetture) e tra offerta formativa e le fasce particolarmente deboli, quali i detenuti;
- valutare l'impatto e l'esito delle attività svolte.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: Il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione delle azioni vengono perseguiti attraverso le seguenti modalità:

- diffusione di materiale informativo plurilingue per la pubblicizzazione mirata dell'iniziativa presso i Consolati di alcune delle cittadinanze più rappresentate tra la popolazione immigrata presente (Cina, Filippine, Perù ed Ecuador), presso gli Sportelli per l'immigrazione delle Prefetture e le sedi Anolf-Cisl;
- somministrazione di prove per l'accertamento delle competenze linguistiche per la collocazione degli iscritti in gruppi suddivisi per competenze;
- attivazione di corsi presso le sedi dei Centri territoriali per l'impiego e i CFP del Comune di Milano (strutture messe a disposizione gratuitamente) in orari flessibili (part-time o

- serali) al fine di garantire l'accesso alla proposta formativa anche ai lavoratori;
- ogni corso si compone di un modulo linguistico (30 ore) e di un modulo di orientamento civico (10 ore in compresenza), per un totale di 40 ore. L'accesso alla proposta formativa da parte delle donne ricongiunte con figli piccoli verrà favorita attraverso l'attivazione di spazi educativi affidati a educatrici specializzate;
 - formazione dei docenti impegnati per l'insegnamento della lingua all'uso delle piattaforme moodle e all'utilizzo dell'antologia filmica Viaggi nelle storie. Frammenti di cinema per narrare;
 - attraverso l'uso delle piattaforme moodle (livelli A2 e B1 e orientamento civico) è possibile per gli utenti affiancare alle consuete forme di apprendimento in presenza, l'autoapprendimento e/o l'autoapprendimento assistito in classe virtuale;
 - per gli apprendimenti linguistici, il percorso prevede un'articolazione in moduli basati su un approccio situazionale.

Target: i gruppi target specifici che si intende coinvolgere riguardano fasce particolarmente deboli quali: immigrati lavoratori, donne ricongiunte e detenuti. Vengono realizzate attività di formazione rivolte a docenti coinvolti nell'impiego degli strumenti multimediali.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Assessorato Politiche del Lavoro e dell'Occupazione, Fondazione Ismu, Comune di Milano - Settore Lavoro e Occupazione, Provveditorato Regionale per la Lombardia, Amministrazione Regionale Penitenziaria, Cisl Unione di Milano, A.N.O.L.F. Lombardia e Cesil - Centro Solidarietà Integrazione Lavoro.

Fonte di finanziamento: co-finanziato dall'Unione Europea attraverso il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi e dal Ministero dell'Interno.

6.3.4.15 Parole per l'integrazione

Contesto di realizzazione: Regione Sicilia, Provincia di Trapani.

Azioni previste: iniziative corsuali finalizzate a sviluppare e ad approfondire le conoscenze e le competenze linguistiche e culturali, rispetto alla società ed alle istituzioni italiane, anche mediante l'insegnamento dell'educazione civica di base e dei principi costituzionali. I corsi sono ripartiti in 3 livelli e strutturati secondo i criteri stabiliti dal quadro comune europeo per le lingue contenuto nella raccomandazione R(98)6 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17.03.1998, in modo da rispettare gli standard qualitativi idonei ad impartire i livelli di conoscenza, di seguito indicati: A1: corso elementare di primo livello, destinato a soggetti privi di elementi conoscitivi della lingua italiana; A2: corso elementare di secondo livello, destinato a soggetti con una competenza linguistica di livello iniziale; B1: corso intermedio di primo livello, destinato a soggetti con competenza linguistica di livello intermedio. È previsto il rilascio di attestati di certificazione Plida a seguito di esami di certificazione della conoscenza della lingua italiana da svolgersi nella sessione di fine novembre/dicembre.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: le lezioni si sono svolte in orari compatibili con gli impegni lavorativi e familiari degli allievi. Il programma è stato strutturato in una parte dedicata all'insegnamento della lingua italiana e in una dedicata allo studio della civiltà e cultura italiana. Nella fase iniziale sono state realizzate lezioni volte a favorire la socializzazione del gruppo e a verificare il livello inizia-

le di conoscenza della lingua italiana. Si è scelta come metodologia la seguente: lezioni frontali; modalità induttiva volta a valorizzare le conoscenze e le esperienze possedute, anche attraverso l'attività di *role playing* volta alla simulazione di situazioni di vita quotidiana; le tecniche di apprendimento si sono basate sul controllo della comprensione, ripetizione orale individuale e corale, memorizzazione, esercitazioni, costruzioni di mini dialoghi.

Target: popolazione immigrata.

Stato dell'arte: progetto attivo.

Attori coinvolti: Cooperativa "Oasi Baby"

Fonte di finanziamento: Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati - 2007.

6.3.4.16 Progetto Stranieri

Contesto di realizzazione: Regione Toscana.

Azioni previste: corsi di formazione per l'apprendimento della lingua italiana, l'educazione civica (funzionamento e tradizione delle istituzioni italiane) e quella in materia di sicurezza del lavoro, attraverso i poli della teleformazione.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il progetto è nato con lo scopo di agevolare l'integrazione dei cittadini stranieri con la comunità locale attraverso l'alfabetizzazione linguistica, la conoscenza del territorio sotto il profilo culturale e istituzionale, il mondo del lavoro sotto l'aspetto dei diritti e doveri e delle principali normative. I corsi resi disponibili dal progetto sono:

- Lingua italiana (livello base);
- Lingua Italiana (livello elementare);
- Lingua Italiana (livello intermedio);
- Orientamento al territorio;
- Diritto alla sicurezza sul lavoro;
- Diritti e doveri dei lavoratori stranieri.

Target: popolazione immigrata.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Regione Toscana e Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

Fonte di finanziamento: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali; Regione Toscana.

6.3.4.17 Rete territoriale per la comunicazione e per la diffusione di servizi informativi, di accompagnamento e di mediazione rivolti ai cittadini migranti

Contesto di realizzazione: Provincia di Prato.

Azioni previste: il progetto è articolato in tre moduli operativi, ed è suddiviso in due distinte azioni, e prevede la creazione di una rete di sportelli e servizi per l'accoglienza, l'orientamento e l'accompagnamento dei cittadini migranti. La prima azione contempla l'attivazione di centri assistenziali, sottoforma di sportelli diffusi sul territorio, offerti dal Comune di Prato, dai patronati, da associazioni del volontariato e del terzo settore. Gli sportelli diffonderanno informazioni per l'accesso ai servizi e per la preparazione di documenti e pratiche (soggiorno, ricongiungimenti, in generale riconoscimenti di cittadinanza); la seconda azione, denominata "Apritei sesamo", in collaborazione con l'Università di Firenze, prefigura la creazione di sportelli decentrati presso il Comune e le Circoscrizioni di Prato, sindacati, associazioni di categoria e del volontariato, per la cosiddetta "mediazione dei conflitti", con interventi nei luoghi in cui sorge un disagio o una lite. Il secondo modulo operativo di "informazione partecipata", coordinato dalla Fil, finalizzato alla formazione e informazione sui temi della cittadinanza e legalità, dell'occupazione, della sicurezza sui luoghi di lavoro, dell'imprenditoria e del sistema economico locale, prevede a sua volta due distinte attività. La prima è di estensione del progetto T-comunico, provvisto di 30 schermi, con l'aggiunta di altre 30 postazioni nei Comuni di Prato e Montemurlo, per informazioni immediate, con traduzione nelle lingue delle etnie più numerose. In questo quadro si prevede di potenziare anche il sito Pratomigranti.it, promosso dal Consiglio territoriale per l'immigrazione, che fornisce news in più lingue. La seconda azione contempla attività di sensibilizzazione diretta dei cittadini stranieri, di consulenza alle imprese su tutte le normative e il loro rispetto, da quelle ambientali a quelle per la sicurezza sul lavoro, campagne informative sui temi del lavoro, corsi formativi per lavoratori e imprenditori stranieri. L'ultimo modulo ("attività di sistema"), ancora coordinato dalla Fil, è una sorta di attività di verifica dell'intero progetto, con corsi di formazione per gli operatori, interventi di monitoraggio e valutazione dello stato di avanzamento delle attività modulari, attivate dai soggetti partecipanti al progetto. Un ruolo particolare, in tal senso, assumerà il Consiglio territoriale per l'immigrazione, presso la Prefettura, perché riunisce tutti i soggetti istituzionali e sociali della realtà pratese.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: la novità, come sottolineato da tutti i protagonisti, è che Prato si presenta con una voce "unica": invece di dare vita a tanti piccoli progetti e disperdere in mille rivoli gli eventuali finanziamenti, istituzioni locali e società civile presentano una sola proposta, per concentrarsi su di essa. Inoltre, sono previsti corsi di formazione, i cui argomenti trattati forniranno conoscenze su: lingua italiana e diritti e doveri di cittadinanza; apprendimento di base delle nuove tecnologie; tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; tutela e valorizzazione dell'identità personale, sociale e culturale di ogni partecipante.

Target: il progetto rivolto ai cittadini, lavoratori e imprenditori stranieri, nonché alle istituzioni locali e agli operatori del settore (mediatori culturali/linguistici e operatori di sportello). I cittadini stranieri devono residenti/domiciliati nella Provincia di Prato, forniti di permesso di soggiorno e al momento dell'iscrizione devono aver compiuto 18 anni.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Consiglio Territoriale per l'Immigrazione di Prato, Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Prato, F.I.L. S.p.A. (agenzia formativa accreditata presso la Regione Toscana), Comune di Prato, Provincia di Prato, Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) di Prato, Comune di Montemurlo, le associazioni di categoria (artigiani, imprenditori e commercianti), i patronati, le Circoscrizioni comunali di Prato, i sindacati, l'Arci, l'Asl, la Fil e l'Università di Firenze.

Fonte di finanziamento: Ministero dell'Interno - Area Fondo UNRRA.

6.3.4.18 SAM – Stranieri a scuola

Contesto di realizzazione: Regione Friuli-Venezia-Giulia.

Azioni previste: supporto dei docenti nell'accogliere gli allievi immigrati, in modo da favorire l'integrazione. Assistenza alle scuole nella gestione delle diversità culturali e linguistiche. Agevolazione dell'inserimento degli alunni stranieri nel sistema scolastico e tramite anche la conoscenza delle norme che lo regolano, promuovendo la piena attuazione del diritto allo studio e favorendo il rispetto della normativa. Costituzione e aggiornamento continuo di uno sportello on line e di un archivio con metodi di insegnamento, moduli, riferimenti normativi, raccolta di esperienze Per gli alunni: favorire la convivenza civile e democratica.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: sportello on line ed archivio sempre aggiornati, aggiornamento e formazione continua degli operatori dei servizi scolastici, diffusione di buone prassi.

Target: docenti delle scuole primarie e secondarie del Friuli Venezia Giulia.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: IRRE FVG, docenti e dirigenti delle scuole primarie e secondarie.

Fonte di finanziamento: il progetto viene parzialmente autofinanziato attraverso il fondo dell'Istituzione scolastica, i fondi relativi all'Autonomia, risorse aggiuntive acquisite mediante (ad esempio: contributi di Associazioni, Enti Locali, collaborazione del volontariato).

6.3.4.19 SAM – Stranieri accoglienza e mediazione

Contesto di realizzazione: Scuole (primarie e secondarie) della Regione Friuli Venezia Giulia, che hanno aderito al progetto.

Azioni previste: apprendimento della lingua italiana come L2 (Lingua Seconda); rapporti con il territorio (creazione all'interno dell'Istituzione scolastica e in collaborazione con le famiglie e con gli Enti esterni – associazioni e volontariato – di un contesto multiculturale e plurietnico; sviluppo di un curriculum interculturale integrato. Elaborazione di curricula scolastici nell'ottica di favorire la convivenza improntata all'accettazione della diversità. Il progetto si è proposto come intervento concreto, basato sulla riflessione circa la società multiculturale e la definizione del ruolo specifico della scuola con precisi presupposti teorici ed operativi. Le attività riguardano: formazione interculturale per i docenti delle scuole della rete; alla fine di ogni anno i contributi vengono presentati in un convegno; attività di laboratorio, che in realtà non ha ben funzionato; produzione di materiali in multilingua (ad esempio, traduzione dei moduli di iscrizione in 15 lingue).

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: la produzione di materiale in multilingua era una novità nel 2002; importante il tentativo di coordinamento delle scuole.

Target: alunni stranieri e italiani, famiglie, docenti, dirigenti scolastici, associazioni, volontariato.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Ufficio Scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia; Servizio Autonomo per l'Immigrazione (ora Struttura stabile per gli immigrati); 10 istituzioni scolastiche che hanno partecipato all'iniziativa (1° Circolo didattico di Pordenone; 2° Circolo didattico di Trieste; 4° Circolo didattico di Udine; CTP dell'ICS Giovanni di Trieste; CTP della Scuola Media Statale di Via Petrarca di Udine; Circolo didattico di Sacile; Circolo didattico di Spilimbergo; IC Giacich di Monfalcone; IC Marco Polo di Trieste; ISIS di Spilimbergo).

Fonte di finanziamento: Regione Friuli Venezia Giulia; finanziamenti da privati.

6.3.4.20 Scuola di italiano

Contesto di realizzazione: Regione Campania, Provincia di Caserta.

Azioni previste: iniziative corsuali finalizzate a sviluppare e ad approfondire le conoscenze e le competenze linguistiche e culturali, rispetto alla società ed alle istituzioni italiane, anche mediante l'insegnamento dell'educazione civica di base e dei principi costituzionali. I corsi sono ripartiti in 3 livelli

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: I corsi sono strutturati secondo i criteri stabiliti dal quadro comune europeo per le lingue contenuto nella raccomandazione R(98)6 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17.03.1998, in modo da rispettare gli standard qualitativi idonei ad impartire i livelli di conoscenza, di seguito indicati:

- a) A1: corso elementare di primo livello, destinato a soggetti privi di elementi conoscitivi della lingua italiana;
- b) A2: corso elementare di secondo livello, destinato a soggetti con una competenza linguistica di livello iniziale;
- c) B1: corso intermedio di primo livello, destinato a soggetti con competenza linguistica di livello intermedio.

Target: popolazione immigrata.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Associazione di volontariato "Jerry Essan Masslo", Associazione di Volontariato Centro Astalli Sud.

Fonte di finanziamento: Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati – 2007.

6.3.4.21 Spazio lettura

Contesto di realizzazione: Comune di Roma, V Municipio.

Azioni previste: il progetto prevede che i bambini, anche in età prescolare, si incontrino con altri coetanei e con i genitori, per attività che ruotano intorno al libro e alla lettura in biblioteca, luogo accogliente di carattere pubblico e rispondente al bisogno di aggregazione sociale in orario extrascolastico. Lo spazio lettura si propone di far promuovere sia nei genitori, sia nei bambini, la motivazione alla lettura, sollecitare il piacere dell'ascolto, attivare la curiosità. Per i bambini di età prescolare si intende la lettura come capacità di estrarre significati da un'immagine, di seguire la concatenazione di episodi di una storia, non come acquisizione precoce dell'abilità strumentale del leggere.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'originalità di Spazio Lettura si colloca nell'obiettivo stesso di combattere l'isolamento psicologico e la solitudine materiale delle famiglie immigrate, per sviluppare e sostenere le competenze educative e culturali dei genitori e sostenere le aspettative in merito alle capacità di apprendimento dei bambini. L'iniziativa replica le esperienze di *family literacy*, ovvero *alfabetizzazione familiare*, che implicano un approccio intergenerazionale all'apprendimento, richiamando l'attenzione sulle interazioni tra i membri della famiglia e della comunità, nonché promuovendo e stimolando lo sviluppo delle competenze ed abilità culturali di base, unitamente a quelle collegate alla vita sociale. Sviluppato inizialmente negli Stati Uniti, durante gli anni Ottanta del

Novecento, quest'approccio è stato successivamente utilizzato in Inghilterra ed in molte altre nazioni, entrando così nell'uso comune. Si mostra particolarmente valido per coinvolgere i settori più fragili della popolazione, le famiglie emarginate ed "invisibili", a rischio educativa e culturale, in particolare quelle dei migranti.

Target: bambini e famiglie immigrate.

Stato dell'arte: progetto concluso.

Attori coinvolti: Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione, CNR.

Fonte di finanziamento: Comune di Roma.

6.3.4.22 START (*Strutture Territoriali di Accoglienza in Rete per l'integrazione*)

Contesto di realizzazione: Comune di Milano.

Azioni previste: per sostenere l'integrazione degli allievi di origine straniera nelle scuole milanesi il Comune promuove Start. Si tratta di un progetto innovativo che mette in rete tutte le scuole di Milano che grazie al coordinamento tra quattro poli territoriali, promuove le attività di prima accoglienza, di inserimento scolastico e di insegnamento dell'italiano come seconda lingua, destinate agli alunni stranieri. Start è volto a promuovere e implementare le attività di prima accoglienza, di inserimento scolastico e di insegnamento dell'italiano come seconda lingua destinate agli alunni stranieri. Il progetto risponde alla volontà di creare un sistema integrato nell'erogazione dei servizi per l'integrazione dei minori stranieri, già espresso nel Piano di zona 2006-2008 nel quale, rispetto all'integrazione dei minori stranieri, si mostra l'intenzione di costituire un sistema territoriale inteso come centro che offre possibilità e risorse quali: mediazione scolastica, linguistica e culturale, agendo direttamente e indirettamente con interventi di sostegno alle scuole. Così come potrà diventare punto di riferimento e orientamento per le famiglie straniere. Tra gli obiettivi del Progetto: aiutare il processo di integrazione; garantire a tutti i bambini il diritto allo studio e al successo formativo; individuare buone prassi e favorirne la diffusione; promuovere un efficace orientamento della scelta scolastica delle famiglie anche per favorire una più equilibrata distribuzione degli alunni stranieri nelle scuole milanesi.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'originalità del progetto risiede nel grande lavoro di rete ed integrato che viene svolto per la sua realizzazione:

- ciascuno dei poli Start è composto da un'equipe operativa multi professionale. I Poli costituiscono il punto di riferimento operativo per le reti territoriali;
- durante tutto l'anno scolastico vengono realizzati dei laboratori presso le sedi scolastiche con maggiore presenza di alunni stranieri e più funzionali per la copertura dell'intero territorio cittadino. I laboratori sono finalizzati ad accompagnare e sostenere il percorso di inserimento scolastico e di integrazione dell'alunno straniero, con particolare attenzione agli stranieri neo arrivati attraverso l'insegnamento della lingua italiana;
- è stato avviato un percorso di progettazione di attività di rete sulle aree tematiche della prima e della seconda accoglienza e dell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua;
- si è cercato di creare un raccordo tra le strutture del progetto Start, i poli di servizio presso le scuole e l'Ufficio Ricongiungimenti del Comune di Milano. L'obiettivo è quello di consentire alle scuole di prevedere in tempi utili i neoarrivi dei ricongiunti per meglio accogliere gli alunni e gli studenti che si iscriveranno a scuola a inizio e in corso d'anno;
- il raccordo tra i diversi settori dell'Amministrazione comunale prevede la messa a disposi-

- zione delle scuole del servizio di Interpretariato e traduzione al quale, attraverso il polo, le scuole possono trasmettere le proprie richieste;
- le scuole potranno disporre della documentazione relativa ai servizi comunali e scolastici nelle principali lingue di riferimento della popolazione straniera della città che verrà messa online.
 - È stata inoltre attivata una piattaforma informatica (accesso internet) per l'utilizzo di corsi di italiano L2 on-line. I corsi sono utilizzabili dagli studenti delle scuole secondaria di primo grado. Le licenze di utilizzo sono rilasciate ai presidi e alle scuole che le distribuiscono agli studenti stranieri e alle loro famiglie. Il Comune è gestore della piattaforma e ha in tempo reale lo stato di utilizzo dei corsi.

Target: minori stranieri, famiglie dei minori e scuole.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Comune di Milano - Direzione Centrale Famiglia, Scuola e Politiche Sociali, Ufficio Scolastico Provinciale, Istituzioni Scolastiche autonome e Fondazione ISMU.

Fonte di finanziamento: Comune di Milano.

6.3.4.23 "Vivo Torino": Corso di conoscenza linguistica al femminile

Contesto di realizzazione: Torino.

Azioni previste: realizzazione di un corso di rafforzamento ed approfondimento linguistico di 47 ore sui temi della cittadinanza e della conoscenza di Torino: visite guidate a vie, piazze, monumenti cittadini, partecipazione a opportunità e servizi culturali (mostre, musei, biblioteche...).

Target: popolazione immigrata

Attori coinvolti: Associazione Alma Terra e ASAI; Cooperativa La Talea; CTP Parini; Sistema Bibliotecario Urbano; Università degli Studi di Torino.

6.4 Le buone pratiche nel settore del lavoro

6.4.1 Lavoro e popolazione immigrata

Per quanto l'integrazione delle popolazioni immigrate non possa limitarsi ed esaurirsi nell'ambito della sfera lavorativa, tuttavia, dal momento che l'immigrazione nel nostro paese si struttura ancora come un fenomeno prevalentemente legato a fattori di carattere economico-lavorativo sia dal punto di vista giuridico formale sia nei suoi aspetti sostanziali (sebbene i dati mostrino il peso progressivamente crescente delle motivazioni familiari nella caratterizzazione dei nuovi flussi), l'inserimento della popolazione straniera nel mercato del lavoro locale risulta una condizione imprescindibile nel quadro di una realistica valutazione delle potenzialità e delle capacità di un contesto nel promuovere opportunità di integrazione per le popolazioni immigrate.

Le ragioni di questa centralità della sfera lavorativa possono essere così sinteticamente elencate:

1. il lavoro è *dimensione centrale per il progetto migratorio* e molte indagini hanno ormai confermato che la capacità di realizzare il proprio progetto professionale da parte del lavoratore straniero aumenta le probabilità della sua integrazione socio-culturale;
2. le *caratteristiche strutturali del collettivo straniero* presente in Italia (concentrazione nelle fasce d'età centrali, alta scolarità, ecc.) accrescono la rilevanza che la professione assume all'interno delle traiettorie di vita;
3. l'inserimento lavorativo è *condizione indispensabile per garantire una regolare presenza* nel territorio italiano.

Si comprende quindi come l'obiettivo e la sfida posti dalle politiche di integrazione, a livello nazionale e locale (delle istituzioni, degli operatori territoriali, di responsabilità sociale delle imprese, di comunità), debba assumere nella sua declinazione programmatica una prospettiva complessiva di coesione sociale che emerga concretamente dal temperamento tra esigenze di sviluppo economico e necessaria integrazione socio-lavorativa degli stranieri. In quest'ottica si propone di seguire una riflessione sulle principali dimensioni d'attenzione che possono rappresentare, nel contesto del lavoro dipendente e autonomo, gli oggetti prioritari d'intervento delle politiche finalizzate all'integrazione socio-professionale degli immigrati.

6.4.2 Le dimensioni degli interventi nell'ambito del lavoro dipendente

Per sviluppare una riflessione sulle misure e gli interventi che meglio possono configurare pratiche favorevoli all'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro dipendente, in considerazione del quadro sinteticamente esposto, i seguenti ambiti,

più di altri, possono assumere un interesse specifico, anche in ragione degli elementi evolutivi del fenomeno:

1. la concorrenza e la complementarietà del lavoro degli stranieri;
2. i servizi a supporto dell'occupabilità e della mobilità sociale;
3. gli strumenti di *diversity management*;
4. la costruzione di reti interistituzionali e intersettoriali.

1. La prospettiva di mercati più competitivi richiede di investire sulla qualificazione dell'inserimento e della permanenza dei migranti nel mercato del lavoro attraverso misure che promuovono prospettive di miglioramento lavorativo e sociale. In questo primo ambito si inseriscono quindi le pratiche finalizzate a migliorare i potenziali inclusivi di sistema. Recenti rilevazioni in un mercato caratterizzato da forte recessione, oltre a segnalare l'incremento dei tassi di disoccupazione per i lavoratori immigrati, vede crescere una domanda di forza lavoro straniera specializzata, che sappia in altri termini rispondere a mansioni tecniche qualificate. Rimanendo il lavoro immigrato, come sottolineato anche dal recente rapporto della Banca d'Italia (2009), sostanzialmente "complementare", servono misure che evitino la segregazione lavorativa e il cronicizzarsi di condizioni di sfruttamento e integrazione subalterna. Là dove in misura minore appare concorrenziale, servono interventi che garantiscano concorrenza leale, benefici di sistema, incremento di competitività dell'intero sistema, contenimento della conflittualità tra forza lavoro italiana e straniera. Si inseriscono dunque in questo ambito:

- a) azioni di formazione e comunicazione finalizzate a decostruire gli stereotipi sugli stranieri e proporre un'immagine più realistica e competitiva della forza lavoro straniera;
- b) interventi sulle associazioni datoriali affinché siano in grado di trasferire una cultura più meritocratica e partecipativa nel mondo imprenditoriale che fa loro capo;
- c) azioni di promozione delle pari opportunità soprattutto etniche ma anche di genere;
- d) azioni di *networking* sulle diverse comunità nazionali e sull'associazionismo immigrato per supportare agli stranieri nel mercato del lavoro italiano.

2. È stato osservato che le condizioni di segregazione lavorativa non solo ledono dignità e diritti della persona immediatamente coinvolta ma possono trasmettersi da una generazione all'altra in un contesto che non è in grado di sviluppare meccanismi diffusi di mobilità sociale²³. L'identificazione dei fattori che ostacolano i migranti nell'accesso alla formazione e al lavoro, degli elementi che rendono maggiormente efficace le relazioni tra servizi e cittadini stranieri per il superamento dei fattori d'ostacolo, l'individuazione di dispositivi che permettano l'accesso a posizioni lavorative migliori sono le premesse di un impianto analitico-programmatico che

²³ Gilardoni G., *Somiglianze e differenze. L'integrazione delle nuove generazioni nella società multi-etnica*, Franco Angeli, Milano 2008.

tenga al duplice obiettivo della promozione della mobilità sociale degli individui e dei processi di integrazione degli stranieri. In questo ambito le misure finalizzate alla rimozione dei principali ostacoli, possono dunque essere identificate in:

- a) azioni di contrasto del ritardo della qualificazione degli immigrati derivante dall'arretratezza dei sistemi educativi nel paese d'origine e di integrazione dell'offerta formativa degli stessi anche attraverso interventi di formazione (dei lavoratori e dei gruppi docenti) attivati direttamente nei paesi d'origine;
- b) azioni dedicate al riconoscimento dei titoli di studio conseguiti nei paesi d'origine o ad interventi volti ad attenuare le difficoltà correlate a questo percorso, attraverso percorsi di facilitazione dell'acquisizione della licenza media e di percorsi di identificazione e validazione delle competenze e degli apprendimenti esperienziali quale step per l'accesso a percorsi scolastici di livello superiore;
- c) servizi di sostegno alla mobilità sociale e alla valorizzazione del capitale umano attraverso progetti di orientamento e formazione, di supporto materiale alle carriere scolastiche e formative delle seconde generazioni;
- d) interventi volti a favorire la conciliazione dei tempi in presenza di responsabilità di accudimento ed educazione dei figli;
- e) interventi a favorire l'inserimento di sottopopolazioni particolarmente vulnerabili come gli asilanti;
- f) azioni di *matching* domanda e offerta volti ad emancipare dall'informalità delle pratiche l'incontro tra forza lavoro straniera e datori di lavoro e sostenere un approccio meno arbitrario e più analitico volto ad assicurare rapporti di lavoro coerenti e meno conflittuali. In questo ambito sono da valutare anche i servizi di *matching* che rispondono al fabbisogno assistenziale espresso dalle famiglie e i percorsi di *matching* promossi attraverso formule innovative di accordo bilaterali tra stati e con aree di implementazione transnazionale.
- g) interventi di mediazione linguistica e culturale per facilitare le relazioni tra immigrati e servizi territoriali per il lavoro.

3. Il *diversity management* è un approccio anglosassone volto ad ottimizzare le diversità presenti nell'organico di un'impresa (etnia, religione, genere, età...). L'applicazione del medesimo modello alla gestione degli occupati stranieri nelle aziende italiane mostra distanze significative rispetto alle esperienze estere, identificabili in particolare nella prevalenza nel nostro tessuto economico-produttivo di piccole e medie imprese con risorse limitate da destinare alla gestione della differenza, nell'assenza di espliciti vincoli normativi atti a promuovere tali soluzioni, nei bassi livelli di inserimento riservati ai lavoratori stranieri, nel forte ruolo dei sindacati, nella dinamicità delle imprese etniche quali – in taluni casi – formule autonome di *empowerment* percorse dai lavoratori immigrati²⁴. Le azioni, che pur nella differenza

²⁴ Visconti L. M., *Diversity management e lavoratori stranieri. Linee guida per la gestione del caso Italia*, Milano Egea 2007. Mauri L., Visconti L. M., *Diversity management e società multiculturale. Teorie e prassi*, Franco Angeli, Milano, 2004.

con gli esempi esteri, possono essere promosse nel nostro paese e in taluni territori già sperimentate²⁵ sono:

- a) azioni di sensibilizzazione sul tema e di diffusione di modelli applicati di *diversity*;
- b) interventi diretti sulla cultura aziendale che comprendano azioni di presa in carico del lavoratore straniero ad esempio per gli adempimenti amministrativi relativi al rinnovo dei permessi di soggiorno o ai ricongiungimenti familiari, di tutela dei diversi credo religiosi, di confronto interculturale, di elaborazione di carte di valori aziendali orientate al riconoscimento e alla valorizzazione delle diversità;
- c) interventi di gestione del personale nella gestione delle ferie, anticipi *extra lege* sul TFR per esigenze specifiche degli stranieri (p.e. casa e ricongiungimenti), azioni di team building, formazione, indagini di clima;
- d) stabili azioni di comunicazione interna attraverso materiali plurilingue.

4. È noto come l'evoluzione delle politiche pubbliche richieda un lavoro sempre più intenso di coordinamento e accordo tra una pluralità crescente e diversificata di soggetti territoriali finalizzato all'individuazione di obiettivi condivisi, all'ottimizzazione delle risorse e alla diffusione delle pratiche ritenute più efficaci sulla base degli obiettivi stabiliti. Le politiche di integrazione lavorativa degli stranieri richiedono un investimento in azioni tese allo sviluppo di reti interistituzionali efficaci sulla base dell'identificazione delle condizioni che permettano il ricorso a network dedicati nello specifico ai lavoratori immigrati. Per queste ragioni alcune delle azioni di seguito elencate possono valere anche per *policy field* diversi da quelli del lavoro:

- a) azioni di costruzione e di sviluppo di culture d'intervento e linguaggi comuni tra gli operatori dell'area lavoro affinché si possano raggiungere intese e sinergie tra attori in termini più efficaci ed efficienti,
- b) superamento dell'approccio emergenziale e ricerca del consenso su obiettivi di medio-lungo termine, supportato dal ricorso stabile a rigorose ed aggiornate basi informative;
- c) inserimento degli interventi dedicati al mercato del lavoro e all'inserimento dei lavoratori immigrati nel quadro più generale delle politiche di sviluppo locale e di coesione sociale e territoriale;
- d) interventi ispirati ai principi d'uguaglianza e di pari opportunità in cui vengano riservati segmenti d'offerta esclusivi per stranieri solo a fronte della rilevazione di bisogni realmente differenti ma che durino limitatamente alla rimozione degli ostacoli all'accesso dei servizi ordinari o che si estendano anche ai cittadini italiani qualora l'intervento inizialmente dedicato ai soli cittadini stranieri possa apparire efficace anche per gli italiani.
- e) azioni di modellizzazione e implementazione di dispositivi istituzionali di *governance* pluriattoriale a livello comunale, provinciale, regionale (partecipati da attori pubblici e privati) dedicati al presidio specifico dell'integrazione professionale degli immigrati

²⁵ Koinè, *L'integrazione degli immigrati nella società locale e nell'impresa*, Milano 2007.

- f) azioni di promozione di tavoli tematici *ad hoc* per l'approfondimento di specifiche questioni relative al mercato del lavoro
- g) azioni di rafforzamento della collaborazione interistituzionale e delle collaborazioni con le parti sociali a supporto della migliore definizione dei fabbisogni lavorativi
- h) azioni di sviluppo di partenariati e accordi bilaterali per il migliore indirizzo e governo dei flussi di lavoratori, stagionali e non.

6.4.3 Le dimensioni degli interventi nell'ambito del lavoro autonomo

Per sviluppare una riflessione sulle misure e gli interventi che meglio possono configurare pratiche favorevoli all'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro autonomo, in considerazione del quadro sinteticamente esposto, si ritiene che i seguenti ambiti più di altri possono assumere un interesse specifico:

1. lo *spettro motivazionale* dell'imprenditorialità straniera;
2. la struttura di punti di forza e rischi correlati alla *specializzazione imprenditoriale* etnica;
3. i servizi di *promozione e sostegno dell'imprenditorialità etnica*;
4. la *dimensione femminile* dell'imprenditorialità etnica.

1. L'analisi dello spettro motivazionale e dei fattori storico strutturali alla base delle crescenti traiettorie di lavoro autonomo interpretate da migranti provenienti da paesi a basso reddito è necessaria per valutare la natura elettiva o coattiva della scelta di diventare imprenditore/lavoratore autonomo e per mettere in luce le reali dinamiche che sovrintendono alla presenza di imprese immigrate nei tessuti economici locali, in altri termini comprendere se questa presenza è interpretabile come l'evidenza di un successo delle politiche di integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati o se di contro è assumibile come un parziale fallimento cui si risponde con strategie autonome di auto impiego²⁶. L'elevato tasso di natimortalità nella demografia d'impresa e la scelta imprenditoriale quale espressione di concatenarsi di vincoli e necessità proprie del vissuto d'immigrazione riportano ad alcuni elementi utili per la valutazione delle politiche di integrazione e ai fattori problematici già individuati per i percorsi di lavoro dipendente: la pressione per ottenere il permesso di soggiorno, la segregazione lavorativa presente nel mercato del lavoro subordinato, le difficoltà di riconoscimento dei propri titoli di studio, il desiderio di mobilità sociale, l'investimento e la valorizzazione di competenze non adeguatamente tenute in considerazione nel mercato del lavoro dipendente²⁷. La condizione di lavoratore autonomo si trasforma in molti casi de-

²⁶ Mauri L., Cologna D., *Oltre l'ethnic business. nuovi scenari di integrazione nell'area milanese*, in «Rivista delle politiche Sociali», n. 4, 2005. Fiorio C., Napolitano E. M., *Imprese di migranti*, Biella 2006.

²⁷ Grandi F., "Globalizzazione e territorio locale: imprenditori immigrati tra vincoli e necessità", in Grandi F., Tanzi E., *La città meticcica. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano 2007.

scritti in letteratura da necessità ad opportunità dopo che l'impresa è sopravvissuta alla prova del mercato, quando è quindi possibile mettere in campo strategie d'impresa più mature. Il paniere di misure di intervento correlate a questa dimensione e finalizzate all'integrazione dei lavoratori, recuperano in larga parte le azioni già sopra identificate per i lavoratori subordinati, qui di seguito se ne indicano poche altre (anch'esse estendibili al mercato del lavoro dipendente):

- a) azioni di valutazione e analisi degli aspetti motivazionali e dei fattori compositivi del progetto migratorio, sia a livello aggregato che individuale, per elaborare informazioni descrittive puntuali e non ambivalenti sulle caratteristiche della forza lavoro immigrata e per garantire azioni di orientamento al mercato del lavoro che possano valorizzare le competenze dei lavoratori e approssimarsi agli obiettivi delle singole strategie migratorie;
- b) azioni di orientamento e informazione specifiche per i giovani immigrati nella fase di transizione dal sistema formativo a quello del lavoro, con un coinvolgimento attivo da un lato delle famiglie, dall'altro dei principali soggetti del mondo dell'economia del contesto di intervento.

2. È noto per le numerose acquisizioni della letteratura su questi argomenti che la specializzazione etnica può assumere diverse forme: per settore, per gruppo nazionale, per forma giuridica, per differenza di genere²⁸. Alla base di questa specializzazione possono rilevarsi diversi fattori d'opportunità quali la possibilità di rispondere con nuovi servizi e prodotti alla domanda espressa dai propri connazionali o da altri stranieri nei contesti di immigrazione, spesso in aree urbane ad elevata concentrazione di popolazione immigrata, la presenza di reti etniche, anche alla scala transnazionale²⁹, che facilitano l'accesso in taluni settori, *kinship network* e fiducia in-group che garantiscono rapporti interaziendali e reclutamento di personale a condizioni favorevoli, stereotipi che supportano/limitano l'accesso di alcuni gruppi nazionali in talune nicchie produttive, le competenze apprese nei precedenti lavori come dipendenti, le competenze apprese all'interno di reti familiari o tradizioni di minoranza imprenditoriale. I fattori di rischio correlati alla specializzazione e in particolare al funzionamento del capitale sociale informale nel facilitare l'ingresso in ambiti specifici di mercato, possono generare processi di intrappolamento che possono limitare la mobilità sociale e l'integrazione degli individui. Anche la creazione di enclaves economiche e di circolazione di rapporti rigidi e interni a comunità nazionali determinate può col tempo produrre, anche a fronte di performance economiche di successo, tratti di mancata o ritardata inclusione nel tessuto socio-economico del contesto di immigrazione³⁰. Le azioni finalizzate alla rimozione dei

²⁸ Barberis E., *Imprenditori immigrati. Tra inserimento sociale e partecipazione allo sviluppo*, Ediesse Edizioni, Roma 2008.

²⁹ Ambrosini M., *Intraprendere tra due mondi. Il transnazionalismo economico degli immigrati*, Il Mulino, Bologna 2009.

³⁰ Ambrosini M., "Immigrati e lavoro indipendente", in Zincone G. (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001.

principali ostacoli e rischi e volta a favorire condizioni di vantaggio che non procurino conflittualità e promuovano l'integrazione dei lavoratori autonomi e degli imprenditori possono essere:

- a) studi di settore condotti a livello pubblico finalizzati ad orientare la specializzazione delle imprese etniche laddove esistono reali gap d'offerta, con vantaggi per l'intero sistema;
- b) azioni volte a promuovere la partecipazione degli imprenditori stranieri alle associazioni di categoria per favorire la condivisione degli orientamenti di settore nei diversi contesti territoriali e limitare l'isolamento degli imprenditori stranieri;
- c) azioni volte a coinvolgere gli imprenditori stranieri a gruppi di promozione misti (p.e. per le attività commerciali costituzione di "consorzi di via" composti da imprenditori italiani e stranieri finalizzati alla promozione di segmenti di sistema commerciale cittadino, anche attraverso attività ricreative e socializzanti e non esclusivamente economiche);
- d) azioni finalizzate al supporto ai processi di riconversione imprenditoriale per l'uscita da nicchie di mercato sature o connotate da formule altamente informali, instabili e precarie;
- e) attività di monitoraggio degli standard di qualità e del rispetto delle procedure igienico-sanitarie in vigore in funzione di un supporto alla qualificazione e alla competitività.

3. La messa a tema di un'offerta di servizi a sostegno dell'imprenditoria straniera ripropone l'interrogativo preliminare circa la necessità di produzione di servizi ad hoc, ovvero dell'esistenza di fabbisogni specifici espressi dagli imprenditori immigrati. Dato lo spettro composito delle caratteristiche che contraddistinguono il lavoro autonomo degli immigrati nel nostro paese, nella riflessione sulle attività di supporto all'integrazione devono essere valutate sia le misure che facilitano l'accesso degli imprenditori immigrati ai servizi tradizionali, sia quelle volte a produrre servizi ad hoc, anche in funzione di quella transizione osservata in molte carriere imprenditoriali da una condizione di necessità ad una di opportunità. Le azioni che in questa dimensione possono concorrere a configurare percorsi efficaci di integrazione sono:

- a) azioni di informazione e di orientamento alla rete dei servizi per l'impresa presenti sul territorio;
- b) azioni di assistenza personalizzata allo start up e allo sviluppo di impresa che possa anche valorizzare culture d'impresa specifiche dell'imprenditore immigrato;
- c) servizi di formazione professionale, trasversale o specialistica sugli aspetti di mercato e di gestione d'impresa;
- d) azioni di tutoring per sostenere e migliorare l'impatto della formazione;
- e) azioni di supporto allo sviluppo di esperienze di comunicazione efficace dell'impresa e di valorizzazione dei prodotti,
- f) azioni rivolte a favorire l'accesso al credito e interventi di microcredito.

4. L'imprenditoria femminile è cresciuta in termini assoluti negli ultimi anni. Di fronte a questa crescita progressiva e significativa le analisi si sono concen-

trate nel valutare l'esistenza di eventuali specificità proprie delle traiettorie imprenditoriali femminili, nella sua particolarità di fenomeno che intreccia le problematiche transculturali dell'appartenenza di genere con quelle più specifiche correlate all'immigrazione femminile³¹. Le donne presentano tassi di scolarità più elevati e percorsi di ricerca lavorativa più coerenti con i titoli di studio conseguiti. Quello che è possibile osservare sulla base dei primi riscontri empirici offerti dalle analisi del mondo imprenditoriale femminile è l'esistenza di una struttura di rischi e ostacoli più consistente (ad esempio per l'accesso al credito, per la credibilità di mercato con fornitori e clienti) una combinazione tra segregazione etnica e segregazione di genere dovuta a diffusi stereotipi e ad un atteggiamento maschilista espresso sia dalle società d'accoglienza sia dai gruppi di provenienza che possono limitare le potenzialità e le opportunità per le donne aspiranti imprenditrici³². Le donne imprenditrici sembrano inoltre principalmente rappresentate nelle imprese cosiddette "identitarie", cioè quelle rivolte ad un mercato di connazionali stranieri, trovando in esso un contesto più protetto ma che sul lungo periodo può configurare forme di intrappolamento e difficoltà di emancipazione e mobilità. Le azioni che favoriscono l'integrazione in questo specifico spaccato di policy sono in larga parte quelle già sopra elencate da implementare in questo caso secondo una più robusta logica di pari opportunità e una maggiore attenzione agli aspetti della conciliazione.

³¹ Formaper, *L'imprenditorialità degli immigrati in Lombardia. Un'indagine quantitativa*, Milano 2007.

³² Formaper, *Analisi sperimentale sulle caratteristiche e le problematiche delle imprese gestite da immigrati in Lombardia*, Milano 2006.

6.4.4 Repertorio di buone pratiche nel settore del lavoro

6.4.4.1 Centro IMRA. Sviluppo d'impresa migrante al femminile Italia-Marocco

Contesto di realizzazione: Regione Lombardia/Milano, Bergamo, Brescia. Il Centro IMRA nasce nell'ambito di un progetto europeo di co-sviluppo che ha come finalità la promozione della partecipazione economica e sociale delle donne marocchine attraverso la realizzazione di progetti imprenditoriali. Alla base delle attività di progetto c'è la volontà di valorizzare e trasformare i saperi e le reti sociali ed economiche delle donne, accumulati nell'esperienza migratoria, in risorse per il territorio locale e per il paese di provenienza, il Marocco.

Azioni previste: Le attività del Centro si sviluppano su due fronti:

- lavorando in rete con i servizi territoriali per donne migranti e per l'imprenditoria si vuole favorire la nascita e lo sviluppo di progetti imprenditoriali di donne marocchine nel tessuto economico lombardo;
- lavorando in stretto contatto con un'analogia struttura operativa a Settat in Marocco, si vuole favorire la creazione di progetti imprenditoriali tra Italia e Marocco, a partire dalle potenzialità dei legami transnazionali di cui sono portatrici le donne marocchine.

Il Centro si avvale dello sportello e della sede principale di Milano (già aperto) e di una rete di sportelli mobili di prima informazione nelle città di Brescia (già aperto) e di Bergamo (in fase di apertura) e in altre cittadine delle due province. Le attività ed i servizi del Centro:

1. informazione e primo orientamento: accoglienza della donna, prima lettura della domanda e dell'eventuale idea imprenditoriale, comprensione delle aspettative e prime informazioni sulle specifiche attività e servizi di accompagnamento offerti dal Centro e sulle risorse del territorio. Grazie alla collaborazione con alcune realtà operanti nei territori di Milano, Bergamo e Brescia e province vengono organizzati incontri di promozione e prima informazione sulle attività del Centro in modo da favorire l'accesso ai servizi delle donne marocchine;
2. accompagnamento e consulenza:
 - a) consulenza orientativa per l'autovalutazione delle competenze attraverso consulenze individuali e incontri laboratoriali, si accompagna l'aspirante imprenditrice in un percorso di ricerca e valutazione delle proprie abilità personali e competenze professionali. L'obiettivo è quello di accompagnare l'aspirante imprenditrice in una scelta autonoma e consapevole, tenendo anche in conto i rischi e le pressioni sociali ed economiche che l'apertura di un'impresa può comportare nonché l'alto investimento personale e la dedizione che richiede e delle effettive capacità che possono mettere in campo per farvi fronte;
 - b) supporto per lo sviluppo e la verifica di fattibilità dell'idea imprenditoriale attraverso un'analisi attenta dell'idea di impresa svolta insieme alla proponente si fornisce un accompagnamento per la stesura del progetto di attività economica che si vorrebbe intraprendere, verificandone la fattibilità ed arrivando per fasi alla stesura di un vero e proprio piano di impresa;
 - c) accompagnamento alla nascita ed al consolidamento di impresa;
 - d) accompagnamento nella risoluzione delle problematiche inerenti lo start up o il consolidamento di impresa, grazie all'attivazione di consulenze tecniche specifiche e all'identificazione dei percorsi formativi disponibili sul territorio e al tutoraggio continuativo durante la loro frequenza al fine di massimizzare la loro utilità;
 - e) assistenza per l'accesso ai finanziamenti e per la gestione delle rimesse finanziarie. Informazione circa le possibili fonti di finanziamento con particolare riferimento al set-

tore della Finanza Etica e assistenza per l'accesso al credito. Proposte per le modalità di trasferimento e utilizzo delle rimesse finanziarie nel paese di origine: accordi con istituzioni finanziarie esistenti e implementazione di progetti di autogestione delle rimesse.

3. Organizzazione di seminari e incontri formativi per la promozione della partecipazione sociale ed economica delle donne, organizzati parallelamente alle attività specifiche per lo sviluppo di impresa, questi incontri seminariali e informativi periodici sui temi inerenti i servizi del Centro e su altri più pertinenti alla sfera sociale, sono finalizzati alla promozione e valorizzazione della crescita di una cittadinanza sociale ed economica più consapevole e più attiva da parte delle donne.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: le attività del centro IMRA sono il fulcro di un insieme di attività previste da un progetto europeo (finanziato dal programma AENEAS) che coinvolge un'ampia rete di soggetti istituzionali e del terzo settore. Il progetto, oltre alla creazione del Centro IMRA e di un omologo Centro a Settat (Marocco), ha previsto:

- la realizzazione di una ricerca in Lombardia e nella regione Chaouia-Ouardigha relativamente ai flussi migratori delle donne dal Marocco verso l'Italia per comprenderne il contributo alla diminuzione della povertà e allo sviluppo dell'economia locale del loro paese e per cogliere l'opportunità dei benefici delle rimesse sia nel paese di origine sia nel paese che li accoglie;
- la creazione di un corridoio trans-nazionale tra le autorità e le comunità di immigrati sia in Italia che in Marocco - a livello regionale e municipale in Lombardia e nella Chaouia-Ouardigha - attraverso lo sviluppo di programmi di cooperazione e partnership territoriali, attraverso l'organizzazione di tavole rotonde preparatorie con istituzioni italiane e con le comunità di donne marocchine presenti in Lombardia, l'elaborazione e lo sviluppo di prodotti e servizi - finanziari, commerciali e sociali - soprattutto in termini di ottimizzazione e canalizzazione delle rimesse, rivolti alle donne marocchine, e la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione in Italia e in Marocco.

L'originalità, che coincide con il punto di forza del progetto, sta nel coniugare l'attività di ricerca (finalizzata ad acquisite conoscenze puntali ed aggiornate dei territori, delle dinamiche socio-economiche e dei soggetti su cui si vuole agire) e le attività di sostegno all'imprenditorialità femminile, prevedendo percorsi di accompagnamento per la definizione dell'idea imprenditoriale, per lo start up ed il consolidamento dell'impresa, per la ricerca di finanziamenti e di opportunità di formazione..

Target: i servizi si rivolgono a tutte le donne di cittadinanza o di origine marocchina residenti in Lombardia che hanno un progetto di impresa da sviluppare o con imprese già avviate ma che necessitano di assistenza per il loro consolidamento.

Stato dell'arte: attivo al novembre 2009.

Attori coinvolti: Partner italiani: Soletterre strategie di pace ONLUS; IRS - Istituto di Ricerca Sociale (Milano); Università di Milano (Milano); Provincia di Milano (Milano); Regione Lombardia (Milano). Altri soggetti italiani: Associazioni del Terzo Settore; Associazioni marocchine. Partner marocchini: ADS Agence de Developpement Sociale; Ministero del Turismo, Artigianato e dell'Economia Sociale del Marocco (Marocco). Altri soggetti marocchini: Università di Rabat; Fondazione Hassan II

Fonte di finanziamento: fondi europei: programma AENEAS.

6.4.4.2 Formazione ed accompagnamento al lavoro

Contesto di realizzazione: Regione Friuli Venezia Giulia.

Azioni previste: colloqui individuali con apprendista e con datore di lavoro, per introdurre l'apprendista (straniero) e accompagnarlo nell'avviamento al lavoro. Quindi, attività di mediazione tra apprendista e datore di lavoro; Ore di formazione di lingua italiana per l'apprendista.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: vengono considerate contemporaneamente le esigenze del datore di lavoro e dell'apprendista, soprattutto riguardo alla necessità, per l'apprendista straniero, di fare ore di formazione sulla lingua italiana.

Target: lavoratori stranieri e datori di lavoro.

Stato dell'arte: progetto tutt'ora attivo.

Attori coinvolti: Regione Friuli Venezia Giulia, datori di lavoro, dipendenti stranieri, associazioni di categoria e sindacati.

Fonte di finanziamento: Regione Friuli Venezia Giulia.

6.4.4.3 GGP Castelgarden. Un caso pionieristico di diversity management

Contesto di realizzazione: Castelfranco Veneto – Regione Veneto.

Azioni previste: la dirigenza della Castelgarden gruppo specializzato nella produzione di attrezzatura da giardino alla fine degli anni '90 ha realizzato all'interno degli stabilimenti una sala per la preghiera per i dipendenti dell'azienda di fede musulmana (in gran parte lavoratori di origine ghanese, marocchina, senegalese) con la finalità di garantire ai lavoratori un luogo dedicato alla preghiera vicino ma separato dalle linee produttive. L'arredo e la gestione delle pulizie è affidata direttamente ai dipendenti. A partire dagli stessi anni anche i piatti offerti nella mensa aziendale tengono in considerazione le differenti diete e anche i calendari religiosi. Durante il mese di Ramadam per esempio la pausa pranzo per i lavoratori di fede musulmana è garantita dopo il tramonto.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'impresa rappresenta un esempio di *diversity management* applicato alla cultura aziendale e volto a favorire il riconoscimento di specifici diritti culturali e rappresenta una buona prassi di interiorizzazione di nuove forme di gestione e relazione con esigenze specifiche espresse dalla forza lavoro di origine immigrata.

Target: lavoratori stranieri.

Stato dell'arte: ad oggi rimangono attive le iniziative sopra segnalate.

Attori coinvolti: organi dirigenziali dell'impresa, lavoratori immigrati.

Fonte di finanziamento: bilancio dell'impresa.

6.4.4.4 Migranti 2008 - Gestione dei flussi migratori legali per motivi di lavoro" e "Patto di accoglienza e di integrazione". Azioni di sistema per l'incontro tra domanda di lavoro regionale ed offerta di lavoro extranazionale sostenute dalla formazione nei Paesi di provenienza e da strumenti di accompagnamento all'inserimento sociale.

Contesto di realizzazione: il Veneto ed il suo mercato del lavoro e i Paesi extracomunitari (considerando anche quanto realizzato con le precedenti attività): Moldavia, Ucraina Serbia, Albania, Montenegro, Tunisia, Marocco, Senegal, Etiopia, Argentina, Brasile, Perù, India, Cina.

Azioni previste: gli obiettivi principali del progetto ovvero:

1. rafforzamento del sistema regionale di gestione dei flussi migratori legali e degli strumenti di integrazione dei cittadini extracomunitari;
2. consolidamento dello strumento di formazione all'estero e dell'iscrizione alle liste di preliezione;
 - attraverso le seguenti azioni:
 - l'elaborazione di un bando per la presentazione dei progetti ai fini della loro validazione e sostegno finanziario.
 - raccolta, validazione dei progetti ed invio delle proposte al Ministero per l'approvazione.
 - finanziamento dei progetti approvati dal Comitato interministeriale preposto.
 - tutoraggio nella attuazione dei progetti.
 - monitoraggio e rendicontazione.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il progetto ha di fatto sperimentato una forma di messa a regime dell'Art. 23 che prevede i "titoli di preliezione" per i cittadini extracomunitari che abbiano svolto programmi di formazione nei paesi di origine che consentono il loro impiego in aziende interessate (e che li richiedano) con procedure previste e gestite secondo quanto contenuto nei progetti presentati ed approvati. La messa a regime è conseguente a precedenti azioni sperimentali finalizzate ad anticipare l'applicazione dell'Art. 23 nelle more dell'emanazione del regolamento di attuazione del T.U. sull'Immigrazione.

Target: Ente Regionale, enti di formazione, servizi territoriali dedicati, aziende venete ed enti bilaterali, lavoratori immigrati.

Stato dell'arte: sono stati approvati 16 progetti a livello ministeriale per 12 dei quali è stato richiesto e previsto il sostegno finanziario regionale. La mancata emanazione del "decreto flussi" annuale ha rallentato la possibilità d'avvio dei progetti. Solo quattro progetti sono stati avviati e conclusi ma anche per questi si pone il problema delle quote di ingresso. Si ricorda qui che l'attività analoga "Progetto Migranti 2005 Art. 23" era riuscita a promuovere con successo 23 progetti formativi nei paesi di origine.

Attori coinvolti: aziende e loro associazioni, organizzazioni di rappresentanza degli immigrati, centri di formazione, agenzie per il lavoro, sia in Italia che all'estero.

Fonte di finanziamento: fondi della Regione del Veneto per l'attuale progetto e risorse destinate dal Ministero del Lavoro (Direzione Immigrazione) con il cofinanziamento della Regione (15%) per il Progetto "Migranti 2005 art. 23".

6.4.4.5 Progetto INTERREG

Contesto di realizzazione: Provincia di Trieste.

Azioni previste: analisi comparata dei mercati del lavoro italiano e sloveno; analisi dei pregiudizi ricorrenti in Italia (verso gli Sloveni) e in Slovenia (verso gli Italiani); esperienze sul campo (stage di 6 mesi) di lavoratori sloveni in Italia e di lavoratori italiani in Slovenia (con un lavoro specifico sul frontalierato).

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il presidio di un tema emergente che caratterizza il territorio della regione Friuli Venezia Giulia e della provincia di Trieste in particolare è uno degli aspetti di maggiore originalità. L'impostazione interregionale, lo scambio di esperienze e la struttura di conoscenza-intervento dell'attività progettuale sono alcuni degli elementi di sperimentazione più innovativi per il territorio.

Target: giovani laureati e diplomati.

Stato dell'arte: progetto tutt'ora attivo che sta fornendo buoni risultati.

Attori coinvolti: Università (che si occupa delle analisi del mercato del lavoro e dei pregiudizi – quindi economisti, statistici, psicologi, sociologi) Provincia di Trieste ed associazioni di categoria.

Fonte di finanziamento: Regione Friuli Venezia Giulia, con fondi dell'Unione Europea.

6.4.4.6 Progetto per il rafforzamento delle funzioni e dei servizi offerti dallo sportello unico per l'immigrazione in materia di orientamento al lavoro, formazione professionale e valorizzazione delle qualifiche e delle competenze dei lavoratori stranieri

Contesto di realizzazione: Roma.

Azioni previste: attivazione di una postazione o Sportello di orientamento presso lo Sportello Unico, dotata di personale e di strumentazione informatica, incaricata di effettuare colloqui ed offrire supporto e counseling all'utenza immigrata, nonché ad orientare questa a specifiche attività formative. Corso di formazione sulla lingua italiana e/o corso di formazione di informatica per un numero di immigrati selezionati dallo Sportello di orientamento. Realizzazione e attivazione di un Portale sia per accedere alla piattaforma relativa ai corsi di formazione (lingua italiana e informatica) sia per promuovere il progetto, le sue finalità e i risultati raggiunti, sia per divulgare notizie ed informazioni dedicate alle tematiche proprie dell'immigrazione.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: forma di gestione della forza lavoro di origine immigrata che favorisce un suo più consono inserimento nel mercato del lavoro, garantendo una maggiore spendibilità delle sue qualifiche professionali e competenze.

Target: lavoratori stranieri.

Stato dell'arte: in corso

Attori coinvolti: Sportello Unico per l'Immigrazione, lavoratori immigrati, IPRS, UPTER, K.M. & S. S.r.l.

Fonte di finanziamento: Ministero dell'Interno.

6.4.4.7 Progetto Re.Integra

Contesto di realizzazione: Regione Veneto.

Azioni previste: valorizzare l'esperienza di servizio alle persone attraverso risposte articolate sul piano territoriale con la rete dei Centri per l'impiego e dei Centri di formazione professionali per favorire l'ascolto e l'analisi dei bisogni, l'interazione con attori del territorio e l'articolazione di attività funzionali ai compiti istituzionali di governo del mercato del lavoro. Il coinvolgimento delle Ulss intende sviluppare un'autentica integrazione sociale delle persone svantaggiate attraverso l'inserimento lavorativo e un insieme di azioni interdipendenti afferenti ai SIL. A questi si aggiunge il ruolo istituzionale di governo del benessere della persona che gli stessi servizi governano territorialmente attraverso il ruolo della Conferenza dei Sindaci e l'apporto dei Piani di Zona. Il Consorzio Prisma rappresenta il maggior numero di cooperative sociali di tipo b operanti nel territorio provinciale ed ha una diffusa presenza in tutti gli ambiti territoriali. Lo stesso è venuto a favorire una sinergia tra il mondo della cooperazione sociale, i servizi per l'impiego con i SIL delle aziende Ulss e le imprese presenti nello stesso territorio provinciale. La sua esperienza ha determinato un positivo riscontro sul piano dell'integrazione lavorativa e sociale contribuendo a ridurre i fenomeni di emarginazione. I Centri di Formazione federati alla Ficiap assicurano una presenza territorialmente significativa e un buon rapporto con il sistema di piccola e media impresa. Gli stessi CFP hanno maturato importanti esperienze di formazione flessibile e su misura dei bisogni individuali delle persone svantaggiate. La sua stessa organizzazione ha maturato significativa esperienza in progetti transnazionali finanziati attraverso fondi pubblici. Il Centro per la Produttività rappresenta nel territorio vicentino la più significativa esperienza nella progettazione e valutazione delle iniziative anche afferenti a progetti finanziati dall'Europa e da enti pubblici. Le Associazioni datoriali e dei lavoratori costituiscono un interlocutore privilegiato per qualsiasi intervento di politica attiva del lavoro. Obiettivi:

- Raccordare le politiche attive con quelle sociali a livello territoriale; sperimentare il tema dell'integrazione delle "prestazioni" e delle interazioni tra formazione, politiche attive del lavoro e interventi di inserimento-reinserimento sociale.
- Promuovere la "personalizzazione".
- Incrementare le opportunità e gli strumenti di integrazione.
- Ampliare il target dei destinatari all'area del disagio senza limitarsi alla disabilità.
- Sviluppare relazioni industriali.
- Valorizzare la rappresentanza delle persone svantaggiate.
- Effettuare analisi di percezione del servizio da parte dell'utente.
- Sviluppare uno studio sulla trasferibilità del modello in altri contesti.
- Promuovere il mercato dei servizi in una trasparente competizione tra pubblico, privato sociale, privato lucrativo.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'originalità e i punti di forza del progetto riguardano:

- La costruzione di un network locale altamente qualificato e con competenze complementari per quanto concerne il contrasto della disuguaglianza e la discriminazione nel contesto del Mercato del Lavoro.
- Il rafforzamento dell'autoimprenditorialità delle donne immigrate.
- L'analisi delle buone prassi a livello transnazionale.
- La creazione di un sistema di servizi e iniziative volte a favorire la conciliazione familiare e le pari opportunità nel lavoro.

Target: disabili e persone svantaggiate, in particolare donne immigrate.

Stato dell'arte: progetto iniziato nel 2000 e concluso nel 2006.

Attori coinvolti: Partner nazionali: Servizi per l'impiego (rappresentati dalla Provincia di Vicenza) Servizi socio sanitari (ULSS 3 di Bassano del Grappa, ULSS 4 di Thiene, ULSS 5 di Arzignano, ULSS 6 di Vicenza) Formazione (partecipano la FICIAP Veneto attraverso i CFP federati, quali CFP Pia Società San Gaetano di Vicenza, CFP Rossi Saugo di Tiene, EN-GIM Veneto di Vicenza, Casa di Carità Arti e Mestieri di Bassano, CFP Casa della Gioventù di Trissino, Scuola Centrale Formazione; la Fondazione Giacomo Rumor Centro Produttività Veneto; CPV di Vicenza e CUOA Impresa) Cooperazione (Consorzio Prisma di Vicenza) Parti sociali (due associazioni dei datori di lavoro e una dei lavoratori, e precisamente API e ASCOM di Vicenza, CGIL di Vicenza). La rete dei soggetti interessati a condividere le esperienze progettuali comprende altre organizzazioni rientranti nelle tipologie sopra indicate ed anche società di lavoro interinale e organizzazioni di rappresentanza dei beneficiari. La collaborazione tra questi soggetti viene regolata mediante un protocollo di attori di rete che prevede anche la creazione di gruppi informali di lavoro. Partner transnazionali:

- Francia: Progetto Employabilité des travailleurs handicapés a bas niveau de qualification, Ente capofila: VDS Formation. Altri partners francesi: COMES; Franche Comte amelioration des conditions de travail; IRISS;
- Spagna: Progetto Igualdad material en el acceso al empleo público en la Región de Murcia, Ente capofila: Federacion Organizaciones a favor de personas con DISC; Intelectual FEAPS. Altri partners spagnoli: Asamblea Regional de la comunidad autónoma de la Región de Murcia; Colegio profesional de educadores sociales de la Región de Murcia; Consejería de hacienda de la comunidad autónoma de la Región de Murcia; Formación, empleo y comercialización SA; Universidad Murcia.

Fonte di finanziamento: fondi UE (FSE-EQUAL)

6.4.4.8 Progetto SIMPOL

Contesto di realizzazione: Regione Veneto.

Azioni previste: il Progetto Simpol "System of Information on Migration Policies", promosso dalla Regione Veneto - Assessorato alle Politiche dei Flussi Migratori, Direzione Sicurezza Pubblica e Flussi Migratori e realizzato da Veneto Lavoro, mira al trasferimento di buone prassi attraverso il confronto e la collaborazione con i soggetti operanti nei settori dell'immigrazione e del mercato del lavoro a livello Europeo e con i Paesi terzi di provenienza dei flussi migratori. In particolare la componente 4 del progetto "Rete informativa Paesi destinatari" ha come obiettivo:

- diffondere l'informazione sulle politiche e i servizi attivati dalla Regione Veneto e dal Paese d'origine in materia di mobilità internazionale dei lavoratori.
- promuovere l'informazione relativa ai progetti di mobilità internazionale e sui processi di migrazione legale presso gli operatori professionali dei paesi di origine e le popolazioni di possibili candidati alla migrazione.

A tale proposito il progetto ha promosso la banca dati venetoimmigrazione.it, utile strumento per diffondere la conoscenza dei servizi della regione Veneto per immigrati provenienti dai paesi terzi. La banca dati permette inoltre agli operatori pubblici e privati e ai cittadini di consultare tutte le informazioni sui servizi, i progetti ed i corsi rivolti ai cittadini extracomunitari con specifica attenzione a quanto viene offerto nella Regione Veneto in tema di immigrazione. Prendere consapevolezza della necessità di un'azione informativa da svilupparsi al di fuori del contesto regionale è il vero valore ag-

giunto, capace di tenere conto dei processi d'internazionalizzazione dell'economia e dell'accresciuta mobilità delle persone. Il progetto ha elaborato documenti informativi plurilingue utili per i lavoratori stranieri candidati all'immigrazione sulle tematiche che concernono le politiche del ritorno, le modalità di rimpatrio dei beni, il riconoscimento dei contributi previdenziali a fini pensionistici, le opportunità di offerta per crediti per la casa, per l'avvio di piccole medie imprese, delle risorse messe a disposizione dei fondi strutturali europei.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'innovatività del progetto risiede nell'ottica transnazionale in cui opera e nell'attenzione agli aspetti di supporto all'inserimento lavorativo direttamente a partire dai paesi d'origine. Coerentemente ad altre esperienze di formazione sviluppate direttamente nei paesi a forte pressione migratoria il progetto è innovativo nella misura che opera alla rimozione dei vincoli e delle asimmetrie informative all'interno di una politica di attivazione accordi bilaterali tesi a contenere i rischi e le difficoltà del percorso.

Target: operatori professionali dei paesi d'origine; candidati all'immigrazione nei paesi d'origine.

Stato dell'arte: il Progetto è iniziato nell'ottobre 2006 ed ha completato la seconda fase esecutiva entro fine 2008. Non è stato rifinanziato ma i suoi prodotti sono ancora disponibili e la banca dati necessaria al reperimento delle informazioni è costantemente aggiornata.

Attori coinvolti: il promotore è l'Assessorato ai Flussi Migratori che lo ha affidato a Veneto Lavoro. Sviluppa una rete tra istituzioni con competenze sulla mobilità dei lavoratori e la gestione dei flussi. Promuove lo sviluppo di informazioni per la migrazione legale e la conoscenza dei mercati del lavoro interessati dai processi di mobilità.

Fonte di finanziamento: Regione Veneto.

6.4.4.9 Punti di forza. Percorsi di integrazione sostenibile

Contesto di realizzazione: Provincia di Roma.

Azioni previste: Il progetto sviluppa le seguenti attività:

- *Sportello Orientamento.* Il Servizio di Orientamento è stato svolto presso la sede del Centro Astalli nei mesi di aprile e maggio 2009 con lo scopo di accogliere il potenziale beneficiario e valutare un percorso individuale utile. Sono stati effettuati 132 colloqui;
- *Corso di Italiano.* La scuola di lingua italiana si svolge presso la sede dell'Associazione Centro Astalli ed è organizzata in moduli intensivi, calibrati in base alle esigenze dei beneficiari. I corsi, che coinvolgono circa 80 persone;
- *Formazione specialistica.* La fase della formazione specialistica si rivolge a un gruppo di 40 migranti. Si tratta di un corso intensivo e compatto di 40 ore, che si svolge in un mese. Il corso è articolato in 5 moduli:
 - o Modulo A: introduzione a quali sono e come funzionano i principali enti italiani (Regione, Provincia e Comune...) e alcune delle istituzioni presenti sul territorio. Il modulo ha l'obiettivo di familiarizzare i frequentanti con i principali aspetti istituzionali della società ospitante, nell'ottica di migliorare la loro fruizione dei servizi esistenti sul territorio e di facilitare il disbrigo delle pratiche burocratiche quotidiane;
 - o Modulo B: i vari aspetti del mercato del lavoro in Italia, con una panoramica sui diritti e doveri dei lavoratori e sulla tutela del lavoratore. Il modulo ha l'obiettivo di aumentare la consapevolezza dei futuri lavoratori e di facilitare il loro inserimento;

- Modulo C: i principali tipi di contratto di lavoro in Italia, il funzionamento dei servizi all'occupazione, dei centri per l'impiego. Il modulo ha l'obiettivo di rendere più familiari gli aspetti normativi pertinenti all'impiego e i servizi specificamente dedicati alla ricerca di un'occupazione;
 - Modulo D: la formazione al lavoro, con la presentazione dell'offerta formative esistenti sul territorio. Il modulo ha l'obiettivo di favorire la progettualità personale dei frequentanti, evidenziando le possibilità concrete che il territorio offre in termini di investimento formativo;
 - Modulo E: Introduzione alle borse lavoro. Il modulo ha l'obiettivo di illustrare l'organizzazione e il funzionamento delle aziende coinvolte nelle borse lavoro, con simulazioni di situazioni lavorative e illustrazione delle principali mansioni e professionalità;
- *Borsa Lavoro*. A 20 migranti individuati nelle precedenti fasi del progetto viene offerta la possibilità di realizzare uno stage formativo presso aziende e o enti finalizzato al trasferimento di competenze lavorative idonee alle caratteristiche professionali e attitudinali di ciascun candidato.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il progetto punta a consolidare i *processi d'integrazione sociale* degli stranieri presenti sul territorio provinciale attraverso il loro *inserimento nel tessuto sociale ed economico* grazie al miglioramento della loro *occupabilità*, garantito da percorsi di individuazione delle competenze, orientamento e formazione. Il progetto, attraverso una sinergia con il mercato del lavoro e i soggetti imprenditoriali e integrando il progetto d'accoglienza, si prende in carico in modo specifico una sottopopolazione del collettivo immigrato che presenta particolari vulnerabilità quali appunto rifugiati, titolari di protezione umanitaria e vittime di tratta.

Target: rifugiati, titolari di protezione umanitaria, vittime di tortura.

Stato dell'arte: progetto attivo.

Attori coinvolti: Centro Astalli, FPM & Partners.

Fonte di finanziamento: Provincia di Roma.

6.4.4.10 Punto Imprenditoria Immigrata – Formaper

Contesto di realizzazione: Milano – Regione Lombardia.

Azioni previste: lo sportello, realizzato da Formaper, azienda speciale della CCAA di Milano, svolge attività di informazione specificamente rivolta alla creazione e allo sviluppo di imprese a titolarità straniera e come snodo propulsore per la nascita e/o il consolidamento di reti territoriali di servizio ai migranti. Gli esperti dello Sportello supportano gratuitamente gli aspiranti imprenditori immigrati con spiegazioni su normative e leggi che interessano il lavoro autonomo e i legami con la disciplina dell'immigrazione; indicazioni sulle procedure burocratiche per l'avvio d'impresa; suggerimenti sui finanziamenti attivi per la creazione dell'attività imprenditoriale; consigli su dove reperire informazioni, privilegiando le istituzioni che le forniscono gratuitamente. In questi anni di attività lo sportello è diventato un punto di riferimento per moltissimi utenti, incrementando considerevolmente gli accessi.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: esempio di servizio attivato da rete locale interistituzionale e pluriattoriale. Punto di connessione importante con altri servizi territoriali per le imprese. Punto di connessione e orientamento al sistema della formazione di impresa (in particolare l'associazione ASIIM offre un ricco e articolato).

Target: imprenditori e aspiranti imprenditori immigrati.

Stato dell'arte: dopo il periodo di avvio e sperimentazione pilota nel quadro dell'iniziativa europea Equal il servizio prosegue le sue attività sotto la responsabilità della CCIAA di Milano e dell'associazione ASIIM.

Attori coinvolti: Union Camere Lombarda, Formaper, ASIIM (soci promotori Agenzia Regionale per il lavoro, Assolombarda, Banca popolare di Milano, Camera di Commercio di Milano, Comune di Milano, Provincia di Milano, Unione Artigiani della provincia di Milano, Unione del Commercio, del Turismo, dei Servizi e delle Professioni della provincia di Milano, Università Commerciale Luigi Bocconi. La stessa rete ASIIM rappresenta di per sé una buona pratica di networking finalizzato al coordinamento dei principali Enti e Associazioni già operanti sul territorio milanese, per favorire lo sviluppo dell'occupazione degli stranieri in attività imprenditoriali e di lavoro autonomo. Questa rete interistituzionale offre servizi di informazione, formazione, assistenza e tutoring agli imprenditori immigrati o agli aspiranti imprenditori. I pacchetti formativi dei corsi e dei seminari promossi da ASIIM riguardano principalmente la diffusione di competenze riguardanti l'avvio e la gestione d'impresa.

Fonte di finanziamento: nella fase di implementazione e prima sperimentazione lo sportello è stato finanziato nell'ambito del Progetto Europeo Koinè. Oggi è un servizio stabilizzato che riceve un finanziamento cui concorrono i soggetti della rete sopra richiamata.

6.4.4.11 Sportello assistenza familiare

Contesto di realizzazione: Milano/Sesto San Giovanni – Regione Lombardia.

Azioni previste: lo Sportello assistenza familiare sostiene le famiglie e i lavoratori addetti alle cure familiari, cercando di favorire e tutelare l'incontro tra le prime che cercano personale per l'assistenza e i secondi che cercano lavoro regolare. Lo sportello è attivo dal 15 febbraio 2006 nell'area dei Servizi alla Persona del Comune di Sesto San Giovanni/Milano. Da gennaio 2009 la gestione dello Sportello è stata affidata alla Cooperativa Sociale Caf (Centro Assistenza Familiare) - Acli di Sesto San Giovanni, che garantisce la continuità e l'evoluzione del lavoro precedentemente svolto e dei modelli di intervento nati dalla sperimentazione del Progetto Equal Qualificare. Il progetto era finalizzato a costruire un modello di qualificazione e sostegno dell'assistenza privata a domicilio, attraverso la sperimentazione di un sistema che facilitasse l'incontro tra domanda e offerta di intervento, anche attraverso una migliore finalizzazione delle risorse pubbliche disponibili per sostenere il costo delle prestazioni. Nell'ambito della sperimentazione di progetto era stato previsto inoltre un lavoro sui profili professionali e contrattuali, a partire dall'attuale articolazione del contratto di collaborazione familiare. In sintesi gli interventi programmati e sperimentati intervenivano nei seguenti campi di azione:

1. Sostegno all'offerta di lavoro nel campo dell'assistenza domiciliare, attraverso percorsi formativi mirati alla sua qualifica (accreditamento dell'assistente privata)
2. Incontro domanda – offerta (sportello sociale)
3. Emersione del mercato del lavoro sommerso (erogazione dei voucher-assegni di cura)

Le attività dello sportello possono essere così sintetizzate:

- colloquio di prima accoglienza sia alle assistenti familiari sia alle famiglie;
- raccolta in apposita banca dati, segreta e riservata, di tutte le informazioni utili allo scopo del servizio;

- colloqui di approfondimento con le aspiranti assistenti familiari sulle attitudini, competenze ed esperienze lavorative precedenti;
- orientamento delle assistenti familiari ai servizi di certificazione delle competenze;
- orientamento alla formazione per le professioni di cura;
- colloqui di sostegno per l'incontro tra famiglie e assistenti familiari;
- orientamento e invio al centro per l'impiego e ai servizi territoriali per l'assistenza al contratto di lavoro.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: Il carattere innovativo del progetto è determinato da diversi fattori. Ne elenchiamo i principali:

- Un primo carattere del progetto riguarda il suo radicamento rispetto ad un fenomeno in espansione.
- Per la prima volta questo progetto elabora un approccio integrato in tema di assistenza privata, ossia non solo legato ad un percorso formativo, né solo legato ad un percorso di accreditamento professionale, né solo legato a un sistema di incentivi economici alle famiglie. Questo progetto intende creare dei legami tra queste diverse dimensioni. Mettendo a sistema questi diversi aspetti il progetto intende avviare percorsi virtuosi che possano, come insegnano alcune buone prassi presenti nel nostro paese, contenere e razionalizzare la spesa pubblica, migliorandone l'efficacia, e alleggerire i costi per le famiglie, aumentando la soddisfazione finale sia delle famiglie stesse che dei lavoratori.
- Questo progetto si pone volutamente all'incrocio tra politiche sociali e del lavoro, creando legami tra i servizi sociali dei Comuni, i servizi per l'impiego e i luoghi della formazione professionale. La PS è convinta che solo con un simile approccio si possa ridurre l'esclusione della categoria delle assistenti private (quasi tutte straniere) dal mercato del lavoro regolare, al tempo stesso cercando di garantire un lavoro di cura qualificato.

Target: Anziani e famiglie; migranti.

Stato dell'arte: Oggi il servizio è completamente internalizzato nell'offerta dell'amministrazione comunale, continua la sua attività e sta sviluppando nuove linee di azione nelle seguenti direzioni:

- fare evolvere il servizio accompagnando l'inserimento delle assistenti familiari in famiglia e monitorando l'assistenza prestata;
- migliorare i servizi introdotti utilizzando al meglio i nuovi strumenti e incentivi alla qualificazione e regolarizzazione del lavoro di cura disposti dalla regione Lombardia;
- promuovere nuove attività di formazione sia per badanti che per care-givers e operatori dei servizi, utilizzando i fondi provinciali messi a bando di anno in anno e operando in collaborazione con l'Azienda Sanitaria Locale e con la nuova Agenzia A FO L per la formazione orientamento e lavoro della provincia di Milano
- condividere esperienze e competenze acquisite con i comuni limitrofi. Il comune di Cinesello Balsamo ha aperto da poco tempo uno Sportello analogo utilizzando lo stesso gestore, Cooperativa Caf Acli di Sesto S.Giovanni.

Attori coinvolti: Comune di Sesto San Giovanni. Nel periodo della sperimentazione Equal, anche: Confederazione Generale Italiana del Lavoro - Lombardia; Fondazione Caritas Ambrosiana.

Fonte di finanziamento: Comune di Sesto San Giovanni, che dopo un periodo di sperimentazione realizzato con un contributo europeo al progetto "Qualificare il lavoro privato di cura", da novembre 2007 lo finanzia interamente.

6.4.4.12 Valore lavoro, inserimento lavorativo per persone svantaggiate

Contesto di realizzazione: Area metropolitana di Milano e hinterland, Provincia di Mantova.

Azioni previste: il programma prende le mosse dalla ricerca condotta dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità sulle popolazioni rom e sinti insediate in Lombardia ed è stato elaborato sulla base di un'indagine conoscitiva preliminare condotta attraverso l'analisi della documentazione relativa a esperienze di inserimento lavorativo già realizzate in Italia e dal confronto con testimoni privilegiati istituzionali e del privato sociale operanti in Lombardia. Obiettivi:

- favorire l'applicazione del principio di parità di trattamento senza distinzione di razza e di origine etnica;
- prevenire fenomeni di emarginazione sociale delle popolazioni appartenenti alle comunità rom e sinti presenti in Lombardia;
- favorire l'incontro tra servizi dell'impiego, associazioni che operano per l'integrazione sociale e lavoratori rom e sinti;
- valorizzare le potenzialità del lavoro femminile;
- incrementare l'accesso di ragazze e ragazzi rom e sinti alla formazione professionale

Azioni:

- inserimento lavorativo all'interno di realtà imprenditoriali già avviate nel settore della produzione e riciclaggio di bancali;
- formazione e tirocinio finalizzati allo stimolo dell'autoimprenditorialità nei settori della stileria, piccola sartoria e riciclaggio materiali ferrosi;
- tirocinio lavorativo;
- percorsi di formazione e inserimento lavorativo in aziende sensibilizzate.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: Elementi di innovatività riguardano sia la fase di progettazione degli interventi in cui sono stati coinvolti gli attori sociali del territorio che operano con i gruppi target del progetto, sia la fase di realizzazione che ha previsto un coinvolgimento attivo e diretto delle realtà sociali e produttive del territorio per definire percorsi di integrazione sociolavorativa. Il progetto è a carattere sperimentale.

Target: popolazione Rom e Sinti del territorio lombardo.

Attori coinvolti: Regione Lombardia – Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale; Osservatorio ORIM (Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità); Terzo settore dei territori interessati dagli interventi.

Fonte di finanziamento: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

6.5 Le buone pratiche nel settore della salute

6.5.1 Tre assunti di base per leggere il binomio immigrazione-salute

Il rapporto tra immigrazione e salute è questione complessa e delicata. Per tradizione, il migrante è considerato possibile portatore di malattie ed tal senso è leggibile il motto *quidquid id est, timeo Danaos et dona ferentis* ("di qualunque cosa si tratti, ho timore dei Danai, anche se recano doni", Virgilio, *Eneide*, Il 49) in cui il dono temuto può essere costituito da una minaccia per la salute pubblica (sull'esempio del Cavallo di Troia). Da questo punto di vista, si coglie nella presenza dei fenomeni migratori un nuovo fattore di rischio sociosanitario e trova perciò affermazione l'approccio "medicalizzante", volto al controllo sociale, che storicamente si è preoccupato di accertare lo stato di salute dei migranti, sia per mettere in atto misure di prevenzione e cura a loro favore, sia, soprattutto, per contrastare le possibili ricadute negative sulla salute pubblica e sul sistema sanitario del paese d'approdo. Ecco le ragioni dell'istituto della quarantena e delle misure di polizia sanitaria, di cui costituisce una testimonianza senz'altro emblematica il presidio di Ellis Island, posto nella baia di Manhattan e destinato, fino agli anni Cinquanta del Novecento, allo stazionamento dei migranti, per effettuare i controlli sanitari alla frontiera, prima del loro ingresso negli Stati Uniti (allora l'immigrazione giungeva principalmente per via marittima).

Quest'approccio "medicalizzante" appare da tempo in declino, sia per le difficoltà connesse alla sua effettiva messa in pratica (viste le vie e le caratteristiche dell'immigrazione attuale) sia, ancor di più, per la sua dubbia efficacia. Infatti, al di là delle consuete procedure di profilassi internazionale, il rischio epidemiologico relativo alla mobilità umana (di cui l'immigrazione costituisce solo un aspetto) è contrastabile con maggior efficacia in virtù di altri fattori, tra cui, in primo luogo: l'esistenza di un sistema di salute pubblica vigile ed efficiente; l'accessibilità di tale sistema da parte di tutta la popolazione presente nel territorio di sua pertinenza. In sostanza, l'efficacia si esplica al massimo grado laddove sono ridotte al minimo le barriere (di ordine giuridico, sociale o culturale) che ostacolano la capacità del sistema di salute pubblica di intercettare il più ampio numero possibile di soggetti e di "fidelizzarli". La centralità e la forza di questo argomento è stata recentemente ribadita nel corso del dibattito sorto in seguito agli effetti di una norma (il d.d.l. n.733 del 3 giugno 2008) che implicava l'abolizione del divieto di segnalazione, da parte del personale sanitario, dei soggetti non in regola con la normativa sull'ingresso ed il soggiorno. Tale provvedimento, di fatto, rischiava di ostacolare l'accesso al sistema sanitario nazionale ai soggetti più fragili e più a rischio dal punto di vista della prevenzione epidemiologica.

Tutt'altra dimensione assume invece la questione del rischio infettivologico sul versante dell'immaginario collettivo, in cui essa alimenta i pregiudizi negativi nei confronti della popolazione immigrata, prendendo forza dal fatto per cui nell'in-

consocio sociale il rifiuto e l'accettazione si giocano anche sul terreno dell'attribuzione della qualifica di sano o malato. In questa luce, la percezione del rapporto tra immigrazione e salute si configura come fenomeno socialmente costruito, più che come corretta descrizione della realtà. E su questo aspetto si appuntano le azioni e le campagne di sensibilizzazione, rivolte sia alla popolazione, sia agli operatori sociosanitari. Pur nell'intento di contrastare la formazione di dannosi pregiudizi – che talvolta configurano alcuni cittadini immigrati alla stregua degli "untori" di manzoniana memoria – anche il punto di vista della medicina contribuisce ad orientare il processo di costruzione sociale del rapporto tra immigrazione e salute, invocando talvolta nozioni non proprio limpide, quali l'effetto migrante sano³³. Con questa nozione si è voluto porre l'accento sul fatto per cui coloro che intraprendono l'avventura migratoria sono in genere i più sani e robusti, al fine di tranquillizzare l'opinione pubblica. Ma tale nozione rafforza anche una sorta di mentalità schiavista, secondo cui è lecito attendersi contingenti di forza lavoro sani e robusti! Cioè braccia valide – ed a costo sociale contenuto – più che persone.

Nonostante l'allarme tubercolosi segnalato tra la fine del Novecento e l'inizio del Duemila, la capacità di controllo e di intervento del sistema sanitario nazionale si è finora mostrata adeguata al governo del rischio infettivologico a carico della popolazione presente nel territorio della Repubblica. La questione è perciò marginale nel dibattito italiano, mentre mantiene una sua rilevanza in riferimento ad alcuni aspetti specifici del fenomeno migratorio. È il caso delle misure di accoglienza e profilassi destinate a coloro che giungono in Italia fuggendo da contesti particolarmente disagiati, ovvero compiendo un percorso migratorio particolarmente rischioso, tra cui i richiedenti asilo o alcuni contingenti di minori non accompagnati. È anche il caso di alcuni contingenti di migranti, che versano in condizioni di particolare margina-

³³ Espressione sovente usata da epidemiologi e sociologi per sottolineare il fatto che, all'atto della decisione di emigrare, le persone si sottopongono ad un esercizio di selezione spontaneo basato anche sulla salute. In virtù di questo meccanismo, scelgono di partire coloro i quali giudicano il proprio stato di salute adeguato ad affrontare i rischi e gli sforzi che l'impresa migratoria comporta. In tal senso, il profilo epidemiologico degli emigranti, rispetto allo stato di salute di chi invece rimane nel paese d'origine, è caratterizzato da un effetto migrante sano: prediligono la "scelta" dell'emigrazione, dai paesi "poveri" verso le *affluent societies*, in primo luogo i soggetti che si ritengono in grado di sostenere disagi e cimentarsi con eventuali condizioni di vita stavorevoli, facendo affidamento sul proprio patrimonio di salute. I soggetti meno giovani o in condizioni di salute più precarie, sono "spontaneamente" meno propensi a cimentarsi nell'avventura migratoria (se non sotto la spinta di fattori impellenti). Ancorché spontaneo, questo meccanismo di selezione produce una "fuga di braccia", che non può non richiamare una similitudine con la "fuga di cervelli". In entrambi i casi, ne deriva un depauperamento delle migliori risorse disponibili nei paesi da cui l'emigrazione proviene. Per altra via, un effetto migrante sano può derivare non già da un esercizio spontaneo di autoselezione dei migranti, bensì da specifiche misure di selezione dei migranti, messe in atto al momento dell'ingresso nel territorio di uno stato (sull'esempio dei controlli sanitari alla frontiera) o nel terminale di partenza (sull'esempio dei requisiti sanitari imposti ai lavoratori immigrati, nell'ambito dei patti bilaterali, che hanno regolato parte dei fenomeni migratori intraeuropei, nel corso degli anni Sessanta del Novecento).

lità lavorativa, alloggiativa e sociale, oppure svolgono attività a rischio (l'esempio di scuola è ovviamente rappresentato dalla prostituzione) e per tali ragioni meritano sia particolare attenzione dell'epidemiologo, sia specifici interventi di prevenzione e cura.

Fin qui s'è parlato di immigrazione e salute a partire da un primo assunto di base, che pone l'accento sui fattori di rischio sociosanitario connessi alla presenza degli attuali fenomeni migratori, non senza una preoccupazione – ancorché meno esplicita ed evidente – per i costi e l'incidenza sulla spesa sanitaria di tale rischio. In questa luce, che ha poco a che fare con l'integrazione dei cittadini immigrati (se non in riferimento all'accettazione di costoro nel contesto d'approdo, in quanto soggetti "sani") l'immigrazione costituisce una sorta di minaccia (per la salute pubblica e per la finanza pubblica) nei cui confronti il sistema sanitario è chiamato a fornire le dovute garanzie. Certamente l'immigrazione rappresenta sempre un agente di cambiamento ed un reagente, in grado di rivelare il funzionamento dei sistemi vigenti nel paese d'approdo, ivi compreso il sistema sanitario. Tuttavia, in sintonia col primo assunto di base (*timeo Danaos et dona ferentis*) la lettura del rapporto tra immigrazione e salute appare informata e costruita dall'ansia securitaria del contesto d'approdo, piuttosto che dalla considerazione del bisogno di salute di cui sono portatori i migranti.

In riferimento a questo secondo aspetto (il bisogno di salute dei migranti) si costruisce invece un secondo assunto di base, che introduce un radicale cambiamento di prospettiva: l'immigrazione non è più considerata quale fattore di rischio sanitario per il contesto d'approdo, bensì come fattore di rischio sanitario, in primo luogo, per coloro che la intraprendono. Anche qui la tradizione storica è ricca e consolidata: dalla dimensione sacrale che caratterizza il prendersi cura del viaggiatore (di cui l'episodio omerico dell'assistenza fornita ad Odisseo dai Feaci, narrato nel libro V dell'*Odissea*) alla fondazione dei primi istituti ospedalieri, dislocati lungo le principali vie transito – o presso le mete più frequentate – con lo scopo esplicito di fornire assistenza a varie tipologie di "pellegrini". Nondimeno, la vasta letteratura scientifica accumulata nei vecchi e nuovi contesti d'immigrazione, ha raccolto una grande messe di dati, che mostrano come ed in che misura le vicissitudini del percorso migratorio e gli esiti del progetto migratorio influiscano sulle condizioni di salute dei migranti, anche configurando particolari e diversi bisogni di salute, di cui questi soggetti si fanno portatori. Non sempre la migrazione fa male alla salute! In molti casi – per fortuna – essa può far bene alla salute, anche nella misura in cui conduce a migliori condizioni di vita o garantisce l'accesso a prestazioni sanitarie indisponibili nei paesi d'origine. Tuttavia, il viaggio, il primo impatto col contesto d'approdo, le condizioni di vita nel nuovo ambiente e l'insieme di esigenze connesse all'adattamento all'interno della compagine sociale vengono sovente a rappresentare alcuni tra gli elementi che concorrono in varia misura a configurare il "dove", il "come" ed il "perché" il migrante (a differenza di altri soggetti) possa andare incontro ad alcuni problemi di salute piuttosto che ad altri, ovvero esprima un bisogno di salute non omologabile a quello

dei "non migranti". Le osservazioni raccolte sul campo in Italia, nel corso degli ultimi decenni, hanno condotto alla costruzione di un lemma esplicativo della già ricordata nozione di effetto migrante sano: un livello di salute iniziale, approssimativamente commisurato in base alla percezione della propria capacità lavorativa (oltre che in base alla percezione della propria capacità di confrontarsi con le difficoltà materiali e psicologiche connesse all'impresa migratoria) costituisce per il migrante il principale "patrimonio" di cui egli dispone. Si tratta del "patrimonio di salute" che egli può spendere – ovvero scambiare, per trasformarlo in altro – nel contesto d'approdo. Le vicissitudini del percorso migratorio e gli esiti del progetto migratorio possono facilmente consumare tale patrimonio iniziale di salute, fino a ridurlo al di sotto di una sorta di soglia critica. Ovviamente in rapporto ad un gran numero di variabili, di ordine sia individuale, sia ambientale, a loro volta subordinate a molteplici "dove", "come" e "perché".

Vale insistere nel ribadire l'importanza del "chi", del "dove", del "come" e del "perché", poiché questa via consente di mantenere in primo piano l'opportunità di "contestualizzare" la lettura del rapporto tra immigrazione e salute, al fine di mettere correttamente a tema l'interpretazione del bisogno di salute dei migranti. Infatti, a ben vedere, una correlazione "specifica" tra immigrazione e salute è difficilmente individuabile. Le persone coinvolte nei fenomeni migratori non costituiscono una categoria uniforme, né dal punto di vista sanitario, né sociologico, né antropologico. Benché sia possibile definire similitudini e differenze, in rapporto ad alcune determinanti della salute, fra popolazioni appartenenti a gruppi etnici diversi³⁴; non si riscontra, invece, alcuna specificità della popolazione immigrata rispetto alla popolazione non immigrata³⁵. Al di là delle specificità di ordine etnico, il bisogno di salute della popolazione immigrata è dunque interpretabile prendendo in considerazione il quadro della salute nel paese d'origine, il percorso migratorio, il processo di adattamento al cambiamento ambientale ed alle condizioni di vita nel paese ospite (nell'accezione più ampia che questa voce comprende, spaziando dalla qualità dell'alloggio alla posizione lavorativa, dall'inserimento sociale all'accesso ai servizi). E soprattutto tenendo conto che non vi sono malattie da immigrati, bensì un bisogno aspecifico di salute, che cambia nel corso del tempo, in rapporto all'evoluzione del processo migratorio e riguarda gruppi eterogenei di persone, che condividono parzialmente un'esperienza (la migrazione) ma non costituiscono una particolare categoria sociale, antropologica o sanitaria.

³⁴ Ad esempio: predisposizione genetica a sviluppare alcune malattie piuttosto che altre, oppure predisposizione a sviluppare alcune malattie piuttosto che altre in ragione di diverse abitudini igienico-alimentari.

³⁵ Ad esempio: tutti vanno incontro a "malattie da raffreddamento" se vivono prevalentemente in luoghi insalubri; tutti vanno incontro ad infortuni sul lavoro, se svolgono mansioni pericolose, in mancanza di adeguate condizioni di sicurezza; tutti vanno incontro a gravi complicazioni di patologie altrimenti banali, laddove sussistono barriere che rendono difficile l'accesso ai pur efficienti presidi sanitari.

La questione dei rapporti tra immigrazione e salute viene così a collocarsi nell'ambito del dibattito sulle disuguaglianze. Vi sono disuguaglianze di salute, sia tra la popolazione immigrata e quella autoctona, sia tra le diverse componenti dell'eterogenea popolazione immigrata (ad esempio tra diversi gruppi etnici). Fattori genetici e culturali concorrono a determinare tali disuguaglianze, ma un ruolo chiave è senz'altro giocato dallo svantaggio sociale (*status* giuridico, inserimento lavorativo, condizione alloggiativa ed abitativa, accesso ai servizi ed all'istruzione) e dalla discriminazione (discriminazione etnica e razziale o in base alla cittadinanza straniera). L'esperienza dei paesi di più antica tradizione migratoria mostra che tali disuguaglianze si esprimono in misura variabile non solo in rapporto all'appartenenza etnica ed al genere, bensì in rapporto alle varie fasi del processo d'immigrazione (dalla prima accoglienza all'eventuale sedentarizzazione) ed all'avvicinarsi delle generazioni successive di origine immigrata. Per alcuni gruppi tendono a dissolversi rapidamente, per altri si mantengono nonostante il succedersi delle generazioni.

Ecco allora che l'attenzione alla salute dei cittadini immigrati solleva sostanzialmente un problema di equità. Ed è questo il terzo assunto di base, quello che fornisce la prospettiva più valida, anche in riferimento al tema dell'integrazione, che qui maggiormente interessa considerare: la salute è un bene fondamentale, pertanto poco disponibile alla contrattazione sui diritti. Questo principio, fatto proprio dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dall'etica degli operatori sanitari, si riferisce ai cittadini del mondo, a prescindere dalla loro condizione giuridica. In Italia, il diritto alla salute appare specialmente tutelato (in accordo con quanto previsto dall'Art.32 della Costituzione) per chiunque sia presente nel territorio della Repubblica, pur se con alcune limitazioni, a seconda della condizione di regolarità nei confronti della normativa sull'ingresso ed il soggiorno. La salute, inoltre, è un bene non solo individuale ma anche sociale: la protezione della salute dell'individuo assume anche il senso di una riduzione dei costi e dei fattori di tensione sociale che una mancata tutela comporterebbe. Acquista perciò particolare rilievo l'attenzione alla capacità del sistema di protezione sociale di garantire l'uguaglianza e l'equità nella tutela della salute. Anche per evidenziare le eventuali difficoltà o gli sforzi necessari a dare corso a tale tutela.

In sintesi: sia l'approccio che pone l'accento sul rischio sociosanitario per i contesti d'approdo, sia quello che mette in primo piano le conseguenze della migrazione sulla salute dei migranti, sollevano entrambi alcuni interrogativi in merito alla questione del rapporto tra immigrazione e salute. Entrambi contribuiscono a problematizzare tale questione. Ed anche in conseguenza di tali problematizzazioni, l'approccio che appare più valido è quello che discende dal terzo assunto di base: la salute rappresenta un bene ed un valore non negoziabili; il modo migliore per garantirla a tutti (migranti e non migranti) consiste nel consentire a tutti l'accesso alle misure di tutela e cura della salute medesima. Dun-

que un approccio basato sul riconoscimento dei diritti fondamentali e sul principio di equità.

6.5.2 Le dimensioni degli interventi

Per sviluppare una riflessione sulle azioni che meglio possono configurare pratiche favorevoli per l'integrazione dei cittadini immigrati, con riferimento all'area della salute, è opportuno richiamare l'attenzione su alcuni ambiti. In considerazione del quadro sopra esposto, le buone prassi vanno ricercate nell'insieme delle azioni che mirano a garantire a tutti il diritto alla salute, in condizioni di equità e non disparità di trattamento. Sono allora tre gli ambiti in cui tali azioni si esplicano: la protezione di coloro che non hanno pari diritto a tutte le misure di tutela e cura della salute, in ragione delle barriere giuridiche; la garanzia dell'uguaglianza sostanziale nell'accesso, da parte di tutti i cittadini che ne hanno diritto, ai servizi per la tutela e la cura della salute; la capacità del sistema di salute pubblica di rispondere adeguatamente al bisogno di cura di tutti i cittadini.

In riferimento al primo ambito, le buone pratiche si collegano agli strumenti di protezione di coloro che sono in parte esclusi dall'accesso al diritto. Infatti, pur nell'ambito di una legislazione che tutela ampiamente – almeno in linea di principio – la salute dei cittadini stranieri legalmente immigrati in Italia, non è riconosciuto l'accesso a tutte le prestazioni del sistema di salute pubblica ai cittadini stranieri in condizione di irregolarità nei confronti della normativa sull'ingresso ed il soggiorno. A costoro la legge garantisce l'accesso alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti ed essenziali, ancorché continuative, per malattia o infortunio; nonché l'estensione dei programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. In questo caso, la condizione di irregolarità corrisponde ad una condizione di marginalità sociale, che assimila alcuni contingenti di popolazione immigrata al quadro della povertà autoctona. Tale condizione vuol dire accesso limitato ai dispositivi di prevenzione, cura e monitoraggio della salute, a fronte di una maggiore esposizione ad una molteplicità di rischi per la salute. Si tratta di soggetti particolarmente fragili, che tuttavia hanno minor facoltà di accesso ai servizi sanitari. Qui si alimenta in sostanza un circolo vizioso tra marginalità sociale e marginalità "sanitaria", in cui il diritto alla salute risulta – nei fatti – in gran parte negato proprio a coloro che hanno più bisogno. A favore di questi soggetti, il contesto ospite risponde con una sorta di *welfare mix*, basato sulla collaborazione tra servizi pubblici e strutture del volontariato e del privato sociale. Si configura, in sintesi, un problema di "copertura" da parte del sistema di salute pubblica, che rimanda all'esigenza di tutelare la salute di tutti (i soggetti marginali su un versante e l'intera compagine sociale sull'altro) intesa come impegno anche dal vertice dei diritti umani fondamentali. Infatti, maggiore è il grado di tutela della salute degli esclusi

dal diritto – in ragione di una barriera giuridica – maggiore è altresì la protezione di tutta la popolazione. Detto con altre parole: il controllo dei rischi per la salute pubblica si effettua attraverso l'inclusione dei migranti, secondo il principio del rispetto del diritto di tutti. Più in particolare, appartengono a questa dimensione tutte le azioni di cura e prevenzione relative alla prima accoglienza dei soggetti fragili, quali i richiedenti asilo o i minori non accompagnati. Ad essi vanno senz'altro aggiunte – con riferimento ad altri "chi", "quando" e "dove" – tutte le azioni di sensibilizzazione, informazione, prevenzione e presa in carico, spesso raccolte sotto la denominazione "medicina delle povertà", che si propongono l'obiettivo di porre rimedio alla marginalità sociosanitaria, con particolare attenzione ad alcuni aspetti: rischio di patologie da "ambiente insalubre", malattie a trasmissione sessuale, salute riproduttiva. Tra le aree critiche, merita una menzione il tema della tutela della salute della popolazione carceraria.

In riferimento al secondo ambito, le buone pratiche si collegano alle varie modalità di adeguamento dei servizi e dei presidi sanitari, al fine di garantire l'effettiva accessibilità, in condizioni di uguaglianza, a coloro che ne hanno diritto. Il tema è certamente comune a qualsiasi servizio, ma assume qui particolare rilevanza, in relazione ai peculiari elementi di sensibilità, propri dell'ambito sanitario. Tutte le strutture del sistema sanitario sono in tal senso chiamate ad introdurre cambiamenti nell'organizzazione e nelle modalità operative, con riguardo all'elementare ottimizzazione dei servizi, basata sull'abbattimento di qualsiasi barriera che ne discrimini l'accessibilità, secondo il modello dei cosiddetti servizi *user friendly*. Servizi in cui la fornitura delle prestazioni tenga conto del rispetto delle norme riguardanti, ad esempio, il senso del pudore o la dieta alimentare, dettate da diversi usi, costumi e pratiche religiose. Sulla stessa linea si colloca il ricorso a figure di mediatori culturali, volte a facilitare il dialogo tra i servizi ed un'utenza che talvolta appare difficile da "capire" per la non piena condivisione dei codici comunicativi. Figure dal ruolo assai delicato – e non esente da controversie – vista anche la particolarità del rapporto di cura che informa le relazioni tra medico e paziente, in cui esse si inseriscono. Certamente, queste azioni mostrano un'ampia variabilità, a seconda dei loro *target* (ad esempio: immigrati di recente arrivo, familiari ricongiunti, nuclei familiari, gruppi etnici per i quali è maggiore il peso della barriera culturale, seconde generazioni, anziani) e del momento del processo migratorio (ad esempio: prima accoglienza, ricongiungimento familiare, cambio di residenza). A ciò si aggiungono le campagne di informazione e sensibilizzazione, così come le iniziative sul versante dell'educazione alla salute, che agiscono "in coppia" con l'insieme di interventi per l'adeguamento dei servizi (abbattimento delle barriere linguistiche e culturali e quant'altro) nella direzione dell'*user friendly* prima ricordata. Il "dove" comprende tutti i possibili presidi sanitari, visto che non vi è qualcosa, nel contesto sociale d'approdo, che non debba riguardare il cittadino immigrato. I luoghi più caldi sono tuttavia il pronto soccorso, le aree della ginecologia e del-

l'ortopedia, oltre ovviamente all'ambulatorio del medico di base. Grande attenzione è stata posta al versante della pediatria, visto il numero significativo di nati in Italia da genitori stranieri. Le caratteristiche dell'inserimento lavorativo della popolazione immigrata continuano tuttavia a far emergere una criticità in primo luogo sul versante dell'infortunistica (in tutti i settori occupazionali, dall'agricoltura al lavoro domestico).

In riferimento al terzo ambito, le buone pratiche si collegano alle modalità volte ad ampliare la "pertinenza culturale" delle prestazioni, attraverso strategie molto differenziate. Anche qui è in gioco la garanzia in merito al diritto alla salute, poiché appare evidente che un sistema di salute pubblica – ancorché accessibile in condizioni di uguaglianza – dovrebbe anche mostrarsi in grado di rispondere, adeguatamente e concretamente, al bisogno di cura di tutti. La questione è ovviamente assai delicata, poiché stimola lo stesso sapere medico a contestualizzarsi ed a considerare la tutela della salute anche in rapporto alle diverse tradizioni a cui i vari soggetti appartengono ed anche in rapporto alle trasformazioni che sono in corso nella vita di tali soggetti. Si tratta infatti di riconoscere forme diverse del bisogno di cura. Alcune sperimentazioni sono state condotte in questa direzione, soprattutto nello specifico dell'area della salute mentale. Restano invece a livello di dibattito teorico l'opportunità di rispondere alla domanda di prestazioni inedite ed in conflitto con alcuni valori, quali la circoncisione, nonché l'opportunità di dar luogo ad una sorta di pluralismo medico, che includa la fornitura di prestazioni previste dai sistemi medici elaborati in altri contesti culturali (emblematico il caso della cosiddetta "medicina cinese"). Ancora in quest'ambito, un'altra dimensione di intervento consiste nelle azioni di sensibilizzazione e formazione di tutto il personale sanitario (per ampliare la "pertinenza culturale" delle prestazioni o più semplicemente per perfezionare le modalità di approccio alle varie espressioni del bisogno di cura, al di là delle esigenze di oggettivazione, intrinseche a molte procedure sanitarie) unitamente alle azioni di osservazione e monitoraggio.

Vale infine considerare un ultimo ambito, in cui le buone pratiche si collegano ad un ampio insieme di azioni per così dire trasversali a quelle di cui sopra s'è detto, che riguardano la dimensione del contrasto dei pregiudizi nei confronti dei cittadini immigrati, con riferimento al tema della salute. Azioni trasversali anche perché coinvolgono numerosi altri attori, tra cui giocano un ruolo chiave la stampa e tutti i mezzi di comunicazione di massa.

6.5.3 Repertorio di buone pratiche nel settore della salute

6.5.3.1 Ambulatorio Migrazione Salute (Ml.Sa.)

Contesto di realizzazione: Comune di Torino.

Azioni previste: il progetto è rivolto alla prevenzione, diagnosi e cura di patologie infettive, in particolare le malattie sessualmente trasmissibili. L'Ambulatorio garantisce assistenza adeguata a tutti i cittadini stranieri che si presentano al centro con patologia infettiva; valuta i fattori di rischio correlati all'infezione HIV e/o alle malattie sessualmente trasmesse; implementa un programma di educazione sanitaria, per prevenire il rischio di infezione HIV/MST; valuta la comprensione, l'aderenza ai controlli e alle terapie. Per offrire una risposta di tipo transculturale al bisogno di salute degli immigrati, il personale sanitario è affiancato da mediatori culturali.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: si tratta di un presidio territoriale – il primo in Piemonte specificamente dedicato alle malattie infettive – che opera direttamente sul territorio con l'obiettivo di rendere più facile l'accesso e di potenziare la rete di strutture che si occupano di immigrati.

Target: cittadini immigrati regolari e non.

Fonte di finanziamento: Istituto Superiore di Sanità e Regione Piemonte; ASL 3.

Stato dell'arte: in corso.

Attori coinvolti: Regione Piemonte e ASL 3 di Torino.

6.5.3.2 Ambulatorio STP (Stranieri Temporaneamente presenti)

Contesto di realizzazione: Trieste.

Azioni previste: attivo dal luglio 1999 presso l'Azienda Sanitaria Triestina Distretto 2, l'Ambulatorio è una struttura di facile accesso e adeguata alle esigenze degli stranieri. Medici di medicina generale in collaborazione con personale del distretto sanitario eseguono visite e prestazioni gratuite. Era stato creato e voluto per dare inizialmente una risposta sanitaria concreta ed efficace ai profughi dei paesi balcanici durante la guerra del 1999. Quindi negli anni ha avuto ruolo importante nel controllo e nella gestione dei cosiddetti contatti della SARS, del caso di Trieste. È stato poi eletto come da indicazione regionale ambulatorio per "STP", elemento già intrinseco nella sua precedente funzione. I medici dell'ambulatorio hanno portato avanti il protocollo per le malattie contagiose diffuse e MST, assieme ai centri e servizi dedicati, predisponendo controlli puntuali e precisi su tutti i minori non accompagnati presenti nelle comunità cittadine (Villaggio del Fanciullo, Dijaški Dom). Infine all'ambulatorio afferiscono, donne in gravidanza che devono essere messe in contatto con i servizi predisposti o necessitano di visita medica e bambini che necessitano di invio o controllo. L'ambulatorio è aperto dalle 14 alle 15 il lunedì, mercoledì e venerdì. Attualmente è sito presso la palazzina "infettivi" dell'Ospedale maggiore, assieme al Centro Malattie Sessualmente Trasmesse, condividendone i locali, coordinandosi strettamente a tali strutture per la cura e la prevenzione delle malattie infettive e MST. Il personale si avvale inoltre della presenza del mediatore culturale, figura importante nella costruzione del rapporto medico-paziente. L'ambulatorio è inserito in rete con i consultori familiari, i

consultori pediatrici, i centri di salute mentale, i vari specialisti del territorio. Il personale collabora sul territorio con progetti rivolti alla tutela della salute delle persone senza dimora o in stato di necessità. L'accesso è libero e gratuito. La prosecuzione dell'attività di tale presidio nei confronti dei pazienti non iscritti al sistema sanitario e irregolarmente presenti sul territorio, intende concentrarsi sulle seguenti priorità: a) mantenere la raccolta dei dati nell'ottica di una migliore valutazione e monitoraggio del problema riguardante le patologie di importazione; b) monitoraggio delle patologie infettive, o derivanti dal degrado; c) individuazione dei fattori di rischio, fisici, psichici e sociali; d) valutazione delle aderenze alle terapie e percorsi terapeutici, nelle malattie gravi; e) informazione sanitaria relativa alla prevenzione, controllo vaccinale; f) sensibilizzazione del personale delle comunità nel trattare con persone provenienti da altre aree del mondo; g) tutela e protezione della donna in gravidanza (come da convenzioni internazionali OMS); h) sostegno sanitario alle comunità e ai centri di accoglienza; i) informazione degli operatori dei servizi sanitari; l) tutela della salute dei minori, regolarmente o irregolarmente presenti sul territorio (convenzione di New York); m) contenimento e monitoraggio di situazioni sanitarie inerenti eventuali pandemie.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il servizio offerto permette di intercettare i bisogni sanitari di una particolare fascia di popolazione immigrata, fornendo prestazioni di cura e di prevenzione, che per ovvie ragioni accede con difficoltà ad altre strutture che erogano le prestazioni sanitarie ad essa garantite.

Target: si rivolge a tutti gli stranieri che per vari motivi, di lingua, di comprensione o altro, hanno difficoltà ad accedere alla struttura pubblica (Pazienti non iscritti al SSN e non iscrivibili, pazienti che possono iscriversi ma che ancora non sono riusciti a farlo, pazienti iscritti ma che trovano difficoltà nell'accedervi se non tramite i PS).

Stato dell'arte: attivo al novembre 2009.

Attori coinvolti: medici di medicina generale in collaborazione con personale del distretto sanitario 2 di Trieste.

Fonti di finanziamento: convenzione con l'Azienda Sanitaria Triestina, Distretto 2.

6.5.3.3 Centri di Informazione Salute Immigrati (I.S.I.)

Contesto di realizzazione: Regione Piemonte.

Azioni previste: il progetto intende assicurare il coordinamento e l'omogeneità dell'erogazione delle prestazioni in attuazione di quanto disposto a livello nazionale ed assicurare il funzionamento di idonei flussi informativi necessari a fini epidemiologici, con gli interventi di Medicina Preventiva che si rendano opportuni. A tal fine è prevista l'attivazione presso le A.S.L. individuate a livello provinciale di Centri di Informazione Salute Immigrati (I.S.I.) con i seguenti compiti: informazione; promozione; educazione sanitaria; formazione permanente; organizzazione dell'erogazione delle prestazioni: accoglienza, assistenza medica di base, invio ove occorra ai servizi territoriali e specialistici ospedalieri; raccolta e trasmissione dati economici-epidemiologici; rapporti con le associazioni di volontariato e rappresentative delle realtà etnico-culturali interessate. Il servizio assicura cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio con estensione dei programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti: la tutela sociale della gravidanza e del-

la maternità; la tutela della salute del minore; le vaccinazioni; gli interventi di profilassi internazionale; la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai; riconoscimento del diritto all'assistenza protesica ed integrativa con D.G.R. n. 6-3264 del 27 giugno 2006; riconoscimento del diritto al trasporto sanitario per terapia dialitica ed altre indispensabili terapie ospedaliere, nonché dell'ossigenoterapia domiciliare e dell'assistenza per malattie terminali, domiciliare e residenziale, con D.G.R. n. 8-8042 del 21.1.2008. Per agevolare l'accesso alle prestazioni sono presenti presso i Centri servizi di mediazione culturale.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'iniziativa da sperimentale che era alla sua attivazione si è trasformata ormai in una realtà consolidata ed in un punto di riferimento per molti stranieri sul territorio.

Target: cittadini stranieri temporaneamente presenti.

Stato dell'arte: in corso.

Attori coinvolti: intervento realizzato in collaborazione con le Aziende Sanitarie Locali.

Fonte di finanziamento: Assessorato alla Sanità Regione Piemonte.

6.5.3.4 Centri di salute e ascolto per le donne immigrate

Contesto di realizzazione: Comune di Milano.

Azioni previste: l'attività dei Centri è caratterizzata da una presa in carico complessiva che tiene conto della dimensione sanitaria, sociale, psicologica e culturale delle richieste delle donne immigrate e delle loro famiglie. Nei centri sono presenti contemporaneamente operatrici dell'area sanitaria, psicologica e sociale e mediatrici culturali. I centri si collocano in un lavoro di rete con i consultori familiari della ALS Città di Milano. Questi i servizi offerti: accoglienza, individuazione della domanda e progettazione dell'intervento più adeguato; servizio di mediazione culturale; visite ostetriche, relative a controlli in gravidanza e in puerperio; ecografie di primo livello; visite ginecologiche; consulenze preconcezionali; colloquio, visita e certificazione per Interruzione Volontaria di Gravidanza (legge 194); visite neonatologiche e pediatriche; colloqui sociali; colloqui psicologici individuali, di coppia e familiari; gruppi di accompagnamento alla nascita; invio ed eventuale accompagnamento ad altri servizi di secondo e terzo livello dell'ospedale e a strutture territoriali; traduzioni di materiale informativo.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'aspetto importante che caratterizza i Centri è quello dell'interdisciplinarietà: operatrici e mediatrici linguistiche culturali partecipano congiuntamente a periodiche riunioni di équipe e di supervisione.

Target: donne immigrate.

Stato dell'arte: in corso.

Attori coinvolti: ASL San Carlo Borromeo e ASL San Paolo di Milano.

Fonte di finanziamento: Assessorato alla Sanità Comune di Milano.

6.5.3.5 Centro Frantz Fanon

Contesto di realizzazione: Torino.

Azioni previste: il Centro Frantz Fanon svolge attività volte a favorire l'accesso ai servizi sanitari, in particolare quelli di salute mentale, della popolazione straniera; migliorare le conoscenze e gli strumenti di intervento degli operatori socio-sanitari; sviluppare sul territorio attività di prevenzione e supporto psicosociale ai minori stranieri.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il Centro Frantz Fanon, in molti casi, in alternativa ad una presa in carico diretta dell'utente e/o della famiglia, privilegia un intervento di collaborazione e di supervisione con le équipes dei servizi sanitari. Il gruppo di lavoro del centro è altamente integrata ed eterogenea, composto da psicoterapeutici, psicologi e psichiatri, antropologi culturali ed educatori. Il Centro ha peraltro ripensato e sviluppato nel corso degli anni, all'interno del contesto sociale e culturale italiano, i presupposti teorici, epistemologici e clinici dell'etnopsichiatria praticata presso il Centre Devereux, costruendo strategie originali di intervento.

Target: operatori socio-sanitari e popolazione immigrata.

Stato dell'arte: attualmente attivo.

Attori coinvolti: Dipartimento Salute Mentale ASL 1 e 2 di Torino; Comune di Torino - Ufficio Minori Stranieri; Associazioni del privato sociale.

6.5.3.6 Equità e servizi

Contesto di realizzazione: USL 4 Prato.

Azioni previste: realizzazione Guide ai servizi USL in 7 lingue (italiano, inglese, francese, arabo, hurdu, albanese, cinese); corsi di formazione per i dipendenti; focus group con le comunità locali dei migranti per rilevare i bisogni ed una inchiesta fra il personale per rilevare la sensibilità al problema e le richieste.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'obiettivo generale del progetto è stato quello di garantire l'equità nell'erogazione dei servizi ai cittadini, offrire informazioni e facilitare la comunicazione con cittadini di ogni etnia.

Target: cittadini immigrati e personale dipendente della USL 4 di Prato.

Stato dell'arte: concluso.

6.5.3.7 L'albero della salute

Contesto di realizzazione: Prato, Regione Toscana.

Azioni previste: promuovere la sensibilità multiculturale nei servizi sociosanitari del territorio; favorire la mediazione nell'ambito dei servizi sociosanitari; orientare cittadini ed operatori ad un utilizzo articolato delle risorse di salute.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'originalità consiste nella promozione di tipologie di medicina e cure caratteristiche di alcuni paesi a forte pressione migratoria:

- promozione della medicina islamica la quale si basa sull'importanza che ha sul benessere psicofisico l'ambiente che ci circonda. Tale medicina considera l'uomo nella sua globalità, nel rapporto che ha con se stesso e con l'ambiente che lo circonda, in quanto l'uomo, per i musulmani, è un tutt'uno con il creato e assieme al creato ha la possibilità di elevarsi o di degradarsi;
- sostegno ad iniziative di promozione di cura attraverso piante medicinali, pratica diffusa da molto tempo in Albania.

Target: operatori socio-sanitari, cittadini italiani e stranieri.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Regione Toscana; Azienda ASL 4 Prato; Provincia, Comune e Circoscrizione Nord di Prato.

Fonte di finanziamento: Regione Toscana; Azienda ASL 4 Prato; Provincia, Comune e Circoscrizione Nord di Prato.

6.5.3.8 Mamma e bambino

Contesto di realizzazione: Torino.

Azioni previste: pubblicazione in cinque lingue (albanese, arabo, francese, inglese, italiano) di un opuscolo che offre informazioni pratiche e servizi utili per cittadini stranieri su maternità e infanzia.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'opuscolo è stato stampato in cinque lingue (italiano, francese, inglese, arabo e albanese) ed è stato realizzato con la collaborazione della Cooperativa sociale "Nova Familia", la quale ha condotto una ricerca sugli stranieri nell'ambito del territorio dell'ASL 3 di Torino.

Target: cittadini stranieri.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: ASL 3; Cooperativa Sociale "Nuova Familia" di Torino.

Fonte di finanziamento: Assessorato regionale alla Sanità del Comune di Torino.

6.5.3.9 Mum health: un intervento per la promozione della salute globale delle donne straniere

Contesto di realizzazione: Regione Toscana.

Azioni previste: l'intervento *Mum Health* della Regione Toscana muove dalla presenza sempre più significativa di donne immigrate nel nostro paese e in Toscana e dalla necessità di vigilare sulla salute femminile, in special modo riproduttiva. Secondo le ricerche nazionali (Rapporto Istitisan 1999 e 2006) numerose barriere sociali e linguistiche ostacolano l'accesso e la piena fruizione ai servizi socio-sanitari delle migranti, con il rischio di una minore assistenza in gravidanza, un non corretto uso della contraccezione e maggiore ricorso alla interruzione volontaria di gravidanza. Il percorso avviato prevede azioni di formazione rivolte agli operatori socio-sanitari di tutte le aziende della Toscana che si sviluppano su più

mesi. Parallelamente è stata avviata la produzione di materiali multimediali sulla salute riproduttiva nelle diverse lingue per favorire la conoscenza e l'utilizzo del consultorio. È previsto, inoltre, a Firenze, un ciclo di incontri tematici: "I Giovedì de L'Albero della salute", per diffondere e condividere gli obiettivi dell'intervento.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: *Mum Health* intende promuovere fra le donne migranti presenti su tutto il territorio toscano la responsabilità della propria salute, intesa anche come salute riproduttiva, con benefici per la salute dei bambini e degli adulti, in virtù del ruolo di cura svolto dalle donne. L'intervento favorisce l'aumento delle competenze di salute delle donne e l'accesso ai servizi secondo modalità partecipative. L'esperienza di paesi ad alto tasso di immigrazione come l'Inghilterra valorizza il coinvolgimento dei gruppi migranti nella realizzazione degli interventi, promuovendo il ruolo di "offerta attiva" dei servizi sanitari, centrati cioè sui bisogni delle persone e in grado di farsi loro incontro.

Target: donne migranti.

Stato dell'arte: concluso.

Attori coinvolti: l'intervento *Mum Health* della Regione Toscana è realizzato in collaborazione con le Aziende Sanitarie toscane e coordinato da L'albero della salute, Struttura di riferimento per la Mediazione culturale in Sanità, nell'ambito del programma di interventi di riqualificazione dei servizi consultoriali e di educazione e formazione finalizzati alla diffusione ed al consolidamento di una cultura della maternità e paternità responsabile e di una sessualità consapevole.

Fonte di finanziamento: Regione Toscana.

6.5.3.10 Ospedale interculturale

Contesto di realizzazione: Regione Emilia-Romagna.

Azioni previste: migliorare l'accesso e l'accoglienza degli stranieri nei servizi ospedalieri; sviluppare nel personale capacità di lavoro interculturale; riprogettare le attività in considerazione dell'utenza straniera.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'originalità nasce dal confronto fra le diverse componenti del gruppo di progetto, dal quale è emersa la necessità di elaborare un modello comune di Ospedale che consentisse di sperimentare, realizzare e offrire alle persone un'ampia gamma di iniziative che rendessero i suoi servizi accessibili, appropriati e attenti a tutti i suoi utilizzatori, in un'ottica di rispetto delle differenze culturali. Sulla base di questa considerazione si è pensato di perseguire i seguenti obiettivi:

- migliorare l'accesso e l'accoglienza dei cittadini stranieri immigrati nei servizi ospedalieri;
- fornire risposte sempre più personalizzate ai pazienti italiani e stranieri;
- sviluppare nei professionisti la capacità di lavorare a contatto con utenti di differenti culture;
- riprogettare le attività aziendali tenendo conto delle diversità culturali.

Target: operatori socio-sanitari e popolazione straniera.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Servizio Sanitario regionale Emilia-Romagna; rete HPH (Ospedali per la promozione della salute - rete emiliano - romagnola).

Fonte di finanziamento: Regione Emilia-Romagna.

6.5.3.11 Osservatorio epidemiologico sulle disuguaglianze

Contesto di realizzazione: Regione Marche.

Azioni previste: i principali campi di intervento dell'Osservatorio sono: la popolazione immigrata, le problematiche della salute delle donne straniere, le disuguaglianze e accesso alle strutture sanitarie. L'obiettivo che l'osservatorio realizza è quello della tutela dei soggetti fragili ed in particolare la popolazione in condizioni di esclusione sociale: immigrati, comunità zingare, persone che si prostituiscono e vittime della tratta, detenuti, persone che vivono in condizioni di povertà e deprivazione. L'Osservatorio persegue i seguenti obiettivi: a) costruire e diffondere l'informazione scientifica sulle disuguaglianze nella salute; b) monitorare lo stato di salute di gruppi di popolazione in condizioni svantaggiate; c) effettuare analisi, proposte e valutazioni aventi come oggetto l'uguaglianza dei cittadini nella salute; d) supportare e patrocinare la creazione di reti di attori locali, professionali ed istituzionali per contrastare l'impatto delle disuguaglianze sociali nella salute e per evitare il concorso del SSR alla generazione di disuguaglianze; e) supportare e condurre progetti regionali, nazionali, internazionali aventi l'obiettivo di contrastare le disuguaglianze nella salute. Le attività sono finalizzate a rispondere alle esigenze di: 1) aggiornamento delle informazioni epidemiologiche, non ancora disponibili, per tutti i target; 2) ricerca e definizione di indicatori connessi alla condizione di deprivazione; 3) rilevazione e misurazione dei bisogni di salute delle fasce più svantaggiate; 4) produzione di report sullo stato di salute di gruppi di popolazione in condizioni svantaggiate; 5) identificazione e monitoraggio delle discriminazioni nell'accesso a cure appropriate, sicure e tempestive; 6) costituzione di un punto di riferimento regionale l'acquisizione e diffusione delle informazioni, la progettazione di interventi, l'elaborazione di strumenti e metodologie mirate; 7) partecipazione e gestione di progetti regionali, nazionali ed internazionali pertinenti; 8) realizzazione di interventi formativi per gli operatori socio-sanitari volti a progettare azioni contro le disuguaglianze e partecipazione alla costruzione di una mappa delle *best practices* regionali.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'Osservatorio affronta gli aspetti teorici (elaborazione, discussione, valutazione, e pubblicazione di dati, esperienze, prove di efficacia) insieme a quelli pratici per patrocinare il tema delle disuguaglianze presso i soggetti istituzionali, sociali e tecnici che devono incidere per costruire reti di collaborazione che realizzino quella interdisciplinarietà e quel multilateralismo che sono indispensabili per condurre a risultati significativi. Pur riconoscendo la natura prevalentemente extra sanitaria ed intersettoriale dei determinanti della salute e delle differenze di salute, l'osservatorio contribuisce a far sì che il sistema sanitario pubblico persegua gli obiettivi di concorrere a contrastare l'impatto delle disuguaglianze sociali nella salute senza partecipare a generare nuove disuguaglianze.

Target: popolazione immigrata, donne straniere.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: l'Osservatorio collabora con l'ASUR (Azienda Sanitaria Unica regionale delle Marche), il Servizio Salute ed il Servizio Servizi Sociali della Regione Marche per la promozione e l'implementazione di strategie espressamente orientate al perseguimento degli obiettivi di salute dei gruppi svantaggiati.

Fonte di finanziamento: l'Osservatorio è una Agenzia Regionale Sanitaria, finanziata con fondi regionali.

6.5.3.12 Progetto extrasportello - centro diurno di prima accoglienza per immigrati

Contesto di realizzazione: Comune e Provincia di Latina.

Azioni previste: servizio docce e cura della persona; distribuzione vestiario, generi di conforto e materiali di profilassi e primo soccorso; visite mediche; corso di lingua italiana. Da febbraio a settembre 2009 hanno fruito dei vari servizi offerti 119 utenti immigrati, per un totale di 812 presenze complessive.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: benché il progetto ricalchi a grandi linee quanto già attivo presso il Centro Diurno Di Prima Accoglienza "Porte Aperte" (tossico-alcolodipendenti), si è effettuata una rivisitazione dei servizi e delle regole di accesso in base alle esigenze dell'utenza immigrata.

Target: cittadini immigrati.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti Associazione: Saman; Enti partner: Comune di Latina, Provincia di Latina, Caritas, ANOLF, Coop. Arco Verde.

Fonte di finanziamento: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

6.5.3.13 Progetto Mowgli – Pediatria senza barriere

Contesto di realizzazione: Comune di Roma.

Azioni previste: il progetto si propone di facilitare l'accesso dei bambini extracomunitari o comunque di origine straniera ai servizi della pediatria di base garantiti dal Servizio Sanitario Nazionale attraverso la pubblicazione di un Vademecum per l'assistenza sanitaria ai minori.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: il progetto intende fare sì che nella gestione dei servizi sanitari l'informazione, uno tra gli aspetti più importanti del sistema cura, venga intesa come metodo fondamentale per la tutela del diritto alla salute di tutti i cittadini.

Target: famiglie immigrate.

Stato dell'arte: in corso.

Attori coinvolti: ONLUS "Nessun luogo è lontano".

Fonte di finanziamento: Regione Lazio e Provincia di Roma.

6.5.3.14 Progetto per la promozione dell'accesso delle popolazioni immigrate ai servizi sociosanitari e lo sviluppo delle attività di informazione e orientamento socio sanitario delle Asl italiane.

Contesto: territorio nazionale.

Azioni previste: il progetto si propone l'obiettivo di migliorare l'interazione tra i servizi sociosanitari ed i cittadini immigrati, con l'inserimento di apposite figure di mediatori culturali, che facilitino l'accoglienza e la decodificazione delle aspettative di ognuna delle parti coinvolte nella comunicazione. Il progetto prevede la realizzazione delle seguenti attività:

- un percorso di formazione specialistica per mediatori linguistico culturali, che avrà la durata di 400 ore, con attività teorica di 200 ore e di stage di 200 ore presso servizi sociosanitari a contatto con la popolazione immigrata. L'impiego di tali mediatori è previsto presso un campione di 40 asl italiane per un numero totale di 80 mediatori;
- un'azione di sostegno psicologico ed educazione sanitaria. Nel corso dello stage presso 10 Asl il progetto si propone l'obiettivo di migliorare l'interazione tra i servizi sociosanitari ed i cittadini immigrati, con l'inserimento di apposite figure di mediatori culturali, che facilitino l'accoglienza e la decodificazione delle aspettative di ognuna delle parti coinvolte nella comunicazione. Il progetto prevede la realizzazione delle seguenti attività:
- un percorso di formazione specialistica per mediatori linguistico culturali, che avrà la durata di 400 ore, con attività teorica di 200 ore e di stage di 200 ore presso servizi sociosanitari a contatto con la popolazione immigrata. L'impiego di tali mediatori è previsto presso un campione di 40 asl italiane per un numero totale di 80 mediatori;
- un'azione di sostegno psicologico ed educazione sanitaria. Nel corso dello stage presso 10 Asl.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'Ente attuatore (l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà) si propone di costruire nel tempo una rete nazionale, sviluppando il rapporto di collaborazione con altri sistemi sanitari regionali interessati a promuovere lo sviluppo della promozione della salute delle popolazioni migranti. La condivisione di metodologie di lavoro rispetto all'accesso della popolazione immigrata al servizio socio sanitario nazionale da parte delle aziende ospedaliere rappresenta un importante risultato.

Target: 50 aziende sanitarie e aziende ospedaliere; cittadini immigrati.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (sede nazionale presso l'istituto S. Maria e S. Gallicano di Roma; Rete di aziende ospedaliere; attori del privato sociale.

Fonte di finanziamento: Ministero del lavoro salute e politiche sociali – Fondo Politiche Migratorie anno 2008.

6.5.3.15 Progetto Rachida

Contesto di realizzazione: Regione Puglia.

Azioni previste: si tratta di un progetto rivolto alle persone migranti che hanno sviluppato dipendenze da alcol e sostanze stupefacenti e che intende facilitare e favorire l'accesso ai servizi semplificando e rendendo immediata la prestazione sociale. Il progetto intende realizzare una rete integrata che renda omogenea la presenza dei servizi sul territorio; coordini e renda più visibili le opportunità che già attualmente esistono; informi in maniera attendibile, seria, mirata e capillare; formi il personale dei servizi pubblici addetto alla cura e prevenzione della dipendenza su tematiche migratorie.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: Il progetto intende fungere da facilitatore per la creazione di una rete che connetta tra loro i settori pubblici e privati esperti nel settore dell'immigrazione e della tossicodipendenza al fine di diffondere conoscenze, esperienze, idee e capacità gestionali e per questa via migliorare l'accesso ai servizi e l'efficacia degli interventi sulla popolazione immigrata.

Target: cittadini immigrati che hanno sviluppato problemi di dipendenza patologica da alcol e/o sostanze stupefacenti.

Stato dell'arte: in corso.

Attori coinvolti: Assessorato alle Politiche della Salute Regione Puglia; Agenzia Pugliese di Intervento e Studio sulle Dipendenze Patologiche (APIS).

Fonte di finanziamento: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento politiche antidroga.

6.5.3.16 Progetto Salem

Contesto di realizzazione: Comune di Cesena.

Azioni previste: il progetto Salem è finalizzato alla tutela della salute degli stranieri immigrati non iscrivibili al SSN, dei nomadi, delle persone senza fissa dimora e di tutti i soggetti che per motivi sociali, culturali ed economici vengono ad essere privati della possibilità di avere accesso ad un'assistenza sanitaria che ne tuteli la salute. Attivo dal 1999, grazie ad un accordo tra Dipartimento di Sanità Pubblica, Distretto, Ospedale dell'Ausl di Cesena e le associazioni di volontariato interessate al problema, l'iniziativa ha definito percorsi di accesso ai Servizi di assistenza sanitaria di base e specialistica per gli immigrati irregolari, che non fossero affidati ad estemporanei interventi di solidarietà e che non riversassero sui servizi di Pronto Soccorso e Guardia Medica. Nell'ambito del progetto sono stati realizzati corsi di formazione per operatori sanitari e per il personale amministrativo al fine di far conoscere i percorsi burocratici oltre che per favorire la relazione interculturale e la gestione clinica dei casi che interessano persone straniere di diversa provenienza. Il progetto Salem ha permesso anche di conoscere più a fondo e monitorare nel tempo i bisogni di assistenza legati al fenomeno dell'immigrazione irregolare nel territorio cesenate. Tra le attività promosse nell'ambito di questo progetto c'è anche quella di condurre campagne informative sull'accesso ai servizi sanitari ed anche ai servizi e programmi di prevenzione come quelli degli screening oncologici.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: attivazione di una rete di 30 e più studi medici che garantiscono assistenza sanitaria agli stranieri temporaneamente presenti.

Target: Stranieri Temporaneamente Presenti.

Stato dell'arte: in corso.

Attori coinvolti: ASL di Cesena, Caritas, Associazione SALEM.

Fonte di finanziamento: Dipartimento Sanità Pubblica Comune di Cesena.

6.5.3.17 Progetto terra

Contesto di realizzazione: Provincia di Ancona.

Azioni previste: si tratta di un servizio del Dipartimento di Salute Mentale dell'ASUR zona territoriale 7 di Ancona, attivo all'interno del Centro di Salute Mentale, che si occupa del benessere mentale delle Immigrate e degli Immigrati che vivono nel territorio anconetano.

Target: cittadini immigrati.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: Il progetto ha fatto leva sulla costruzione di una rete integrata di servizi afferenti a amministrazioni diverse.

Stato dell'arte: in corso.

Attori coinvolti: Regione Marche, Provincia di Ancona, Comune di Ancona, Ufficio Scolastico Provinciale di Ancona, CRI.

Fonte di finanziamento: Assessorato alla Sanità Regione Marche.

6.5.3.18 Servizi di assistenza sanitaria dell'Associazione Jerry Essan Masslo

Contesto di realizzazione: Caserta e provincia.

Azioni previste: l'assistenza sanitaria, garantita dall'associazione su un territorio particolarmente problematico e caratterizzato da una drammatica carenza di servizi, ha avuto continuità negli anni divenendo un punto di riferimento per gli immigrati della zona; i servizi si sono saputi adattare, inoltre, alle trasformazioni del mondo dell'immigrazione locale evolvendosi ed integrandosi per andare incontro alle nuove emergenze e bisogni come quelli legati, ad esempio, alla tossicodipendenza ed alla prostituzione. Un secondo punto di forza è la capacità che l'associazione ha sviluppato nel tempo di fare rete con il privato sociale ed il pubblico (tra gli altri, un protocollo operativo con la direzione dell'ASL CE2, la collaborazione con l'Unità mobile del Sert dell'Ospedale San Paolo di Napoli, Clinica S.Ciro di Portici). Gli accessi all'ambulatorio di base sono stati 2.203 nel 2008; i pazienti sono stati 860, di cui 668 nuovi e appartenenti a 34 diverse etnie, la maggior parte dei quali ghanesi (35%), seguiti da nigeriani (32%); gli accompagnamenti sono stati 2.020 nel 2008, in particolare presso strutture ospedaliere pubbliche; il camper è uscito 156 volte nel 2008, distribuendo materiale.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: l'associazione nasce con una forte impostazione medico-sanitaria. Tra le numerosissime attività che svolge nel campo sociale a favore delle persone bisognose ed in particolare degli immigrati (ad esempio i corsi di italiano e lo sportello immigrati a Casal di Principe) risultano di particolare importanza quelle a favore di immigrati nel settore dell'assistenza sanitaria, data anche la zona particolarmente critica nella quale si trova ad operare, tra Castel Volturno, Casal di Principe e tutta l'area omologata. L'associazione è attiva in questo settore dal 1989 ed è diventata un solido punto di riferimento per gli immigrati della zona in riferimento alle problematiche legate alla salute. Attualmente garantisce assistenza ambulatoriale due volte a settimana presso il centro di prima accoglienza "Donazione Fernandes" e tutti i giorni garantisce un ambulatorio Medico STP a Casal di Principe, presso l'ambulatorio di Medicina di Base del presidente dell'associazione. Inoltre garantisce tutti i giorni un servizio di accompagnamento ai servizi sanitari previo appuntamento con il responsabile del servizio e opera nella Pineta di Castel Volturno con un'Unità di strada per la riduzione del danno per i tossicodipendenti immigrati. Negli anni ha svolto anche importanti screening sulle malattie sessualmente trasmesse e ha avviato una campagna per la prevenzione delle neoplasie dell'apparato genitale femminile rivolta alle donne immigrate, in base ad un protocollo operativo ed una convenzione con l'ASL CE2.

Target: cittadini immigrati.

Stato dell'arte: attivo.

Attori coinvolti: l'associazione Jerry Essan Masslo può vantare una fitta trama di collaborazioni col settore pubblico e privato, diverse a seconda dello specifico progetto. Le attività

ambulatoriali sono rese possibili dalla Fondazione Fernandes che mette a disposizione i locali ASL 3; Cooperativa Sociale "Nuova Familia" di Torino.

Fonte di finanziamento: non c'è una fonte unica di finanziamento per le attività: l'associazione risponde a bandi nazionali e locali per ottenere finanziamenti di progetti; fa opera di autofinanziamento principalmente organizzando corsi ECM- Educazione continua in medicina, che consentono di raccogliere fondi. Inoltre le attività si basano molto sulla collaborazione di volontari e negli ultimi anni anche di ragazzi del servizio civile.

6.5.3.19 *Sperimentazione di un servizio di sostegno alla salute mentale per la popolazione immigrata*

Contesto di realizzazione: MOM SMA 1 di Firenze, MOM SMA 6 di Campi Bisenzio.

Azioni previste: il progetto trae la sua ispirazione metodologica dall'esperienza clinica internazionale e nazionale dell'etnopsichiatria, fondata essenzialmente sull'utilizzo della mediazione linguistica e culturale per dare voce e senso a richieste e problemi che altrimenti non potrebbero emergere nell'incontro tra operatore italiano e paziente straniero. Questo dispositivo di traduzione "etnoclinica" si serve infatti delle lingue matriciali come di forze generatrici di identità, in grado di rievocare in modo affettivamente vivo i temi della tradizione e dell'origine, della malattia e della sventura, nonché della migrazione e dell'esilio. Per garantire l'efficacia di un tale modello è necessario strutturare un rapporto di collaborazione stretto e continuativo tra le diverse componenti professionali dell'équipe, con una definizione chiara di ruoli e compiti. In dettaglio, le azioni si articoleranno come segue:

- selezione mediatori e operatori: selezione di un gruppo di almeno 15 mediatori da formare nell'attività specialistica della mediazione psichiatrica, e degli operatori impiegati nei servizi della sperimentazione;
- formazione: percorso formativo comune di tutta l'équipe. Si prevede un percorso in due fasi: una prima parte per i mediatori culturali sulle tecniche di base della mediazione in campo clinico (40 ore), al quale si aggiungeranno gli operatori (pubblici e privati) dei servizi selezionati per acquisire i principali rudimenti metodologici sull'utilizzo della mediazione (10 ore); la formazione congiunta permetterà a operatori e mediatori di confrontarsi in aula e scambiarsi punti di vista, facilitando così il futuro lavoro in équipe;
- attivazione del servizio: l'équipe operativa sarà costituita da uno psicologo specializzato in etnopsichiatria, da un etnolinguista e da un mediatore culturale, che interverranno affiancando l'operatore dei servizi territoriali secondo la programmazione concordata;
- ricerca: studio a livello psicosociale e antropologico di fenomeni individuati nel corso degli interventi clinici, e collegamento con le comunità di migranti in preparazione della seconda fase del progetto. Discussione con psicologi ed etnolinguista per l'integrazione delle conoscenze sviluppate sul versante clinico e su quello sociale;
- riunione di supervisione: i referenti dei servizi coinvolti, insieme con l'intera équipe formata da mediatori, psicologi, etnolinguista, ricercatori e coordinatore, si riuniranno una volta al mese per discutere sull'andamento del progetto e sui casi più complessi insieme con il supervisore clinico.

Originalità ed eventuali precedenti o sperimentazioni parallele: raggiungere una collaborazione fattiva ed uno scambio di istanze, di idee e di risorse con le Associazioni, potenziando allo stesso tempo i servizi di accoglienza e umanizzazione dell'assistenza all'interno del Presidio Ospedaliero.

Target: cittadini/e immigrati; Associazioni di immigrati; Mediatori culturali; Servizi Pubblici (ASL e Comuni).

Stato dell'arte: concluso.

Attori coinvolti: il soggetto proponente del progetto è il Consorzio Metropoli Onlus. Responsabile della gestione del progetto è CAT Cooperativa sociale Onlus. Il progetto è sostenuto sia da Enti Pubblici che da attori del privato sociale:

- Dipartimento di Salute Mentale ASL 10 di Firenze;
- S.S. Educazione alla salute della ASL 10 di Firenze;
- Dipartimento di Salute Mentale ASL 4 di Prato;
- Associazione CeRISC "Centro Ricerche e Interventi nei sistemi complessi".

Fonte di finanziamento: Regione Toscana.

Tipolitografia CSR - Via di Pietralata, 157 - 00158 Roma
Tel. 064182113 (r.a.) - Fax 064506671