

**Ottava conferenza annuale ESPAnet Italia 2015**  
**Welfare in Italia e welfare globale: esperienze e modelli di sviluppo a confronto**  
**Fisciano (SA), 17-19 settembre 2015**

**Sessione 12 - La partecipazione sociale dei migranti tra diritti formali ed esperienze locali**

**Partecipazione sì, partecipazione no: lo scarso grado di coinvolgimento degli immigrati alle decisioni della vita pubblica in provincia di Chieti**

Dasantila Hoxha\*  
Vittorio Lannutti\*\*

### **Introduzione**

In questo paper saranno presentati i risultati più rilevanti del progetto “Pari - Partecipazione per l’integrazione”, svoltosi nel 2014, approvato e finanziato dal Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno, quale Autorità Responsabile del Fei (Fondo Europeo per l’Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi), che ha avuto l’obiettivo generale di individuare strategie condivise con gli enti locali per favorire la partecipazione dei migranti alla vita pubblica privilegiando il loro coinvolgimento nei processi di analisi dei fabbisogni territoriali e nella programmazione integrata dei servizi. L’ambito territoriale nel quale è stato realizzato questo progetto è la provincia di Chieti. Per raggiungere questi obiettivi sono stati utilizzati dei focus group e un’indagine.

Nello specifico il progetto si è proposto di:

- accrescere la partecipazione attiva degli immigrati al processo di integrazione, per migliorare la capacità di rilevazione dei fabbisogni di integrazione dei Consigli Territoriali per l’Immigrazione<sup>1</sup> e la capacità di promuovere interventi corrispondenti alle necessità del territorio;
- monitorare il livello di rappresentanza di cittadini immigrati negli enti della provincia, e promuoverne la partecipazione attraverso il coinvolgimento intorno a un tavolo di lavoro, sfruttando reti interistituzionali consolidate, che rafforzassero la rappresentanza nel Cti;
- incrementare l’efficacia di strategie rivolte a promuovere la partecipazione delle seconde generazioni nella vita pubblica, attraverso il loro diretto coinvolgimento nella realizzazione delle attività progettuali, affidando a loro il ruolo di promotori del dialogo interculturale in ambito scolastico, l’educazione alla diversità e la valorizzazione dei patrimoni culturali d’origine.
- creare una task force di esperti su integrazione e partecipazione degli stranieri alla vita pubblica, che ha il duplice scopo: di promuovere proposte per trasformare i bisogni degli immigrati in attività e di documentare il piano delle loro esigenze ai fini della programmazione dei nuovi piani di zona.

A conclusione del lavoro è stato redatto un documento di analisi e proposte che è stato presentato alla giunta regionale abruzzese. In questo documento sono stati posti in evidenza criticità e aspetti positivi, emersi dalla ricerca, che caratterizzano la gestione delle politiche migratorie in provincia di Chieti. L’intento è stato quello di fornire alla Regione ulteriori strumenti di lettura del fenomeno migratorio in occasione della programmazione del nuovo piano sociale regionale, affinché gli immigrati vengano riconosciuti come *area di utenza* specifica da prevedere nei nuovi piani di zona.

---

\*Cordinamento Gruppo buone prassi- Consiglio Territoriale per l’Immigrazione della Prefettura di Chieti.

\*\* Università “G. D’Annunzio” Chieti-Pescara.

<sup>1</sup> D’ora in poi Cti.

Il progetto Pari non è un lavoro estemporaneo, né isolato, non soltanto per i risultati raggiunti, ma anche perché si pone in mezzo tra altri due progetti finanziati dal Fei e gestiti dalla Prefettura di Chieti, uno realizzato nel 2012 e l'altro svolto tra il 2014 e il 2015. Il lavoro precedente, "Piano provinciale per l'accoglienza nelle scuole", ha avuto l'obiettivo di indagare le modalità di accoglienza degli studenti di origine straniera delle scuole della provincia di Chieti. Il progetto successivo, "Partner (Partnership Network Reinforcement)", conclusosi a giugno del 2015, invece, si è posto l'obiettivo di ampliare e potenziare le reti di *governance* e di coordinamento a livello provinciale, per rendere più efficienti i servizi pubblici rivolti ai cittadini stranieri e per creare buone prassi in materia di adempimenti amministrativi, anche con riferimento alle nuove procedure in vigore.

Considerato che questi tre progetti sono stati finanziati dal Fei, va sottolineata la lungimiranza e l'impegno che la Prefettura di Chieti sta portando avanti insieme ad alcuni Comuni della provincia di Chieti per favorire la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica, come previsto dagli indirizzi dell'Unione Europea degli ultimi due decenni. Un'attività che è ben presente su numerosi protocolli d'intesa e sugli statuti di enti locali e di associazioni, ma che non sempre viene realizzata a causa di mancanza di visione di lungo termine di una parte della classe politica locale. In altre parole Prefettura di Chieti e alcuni Comuni stanno facendo un grande sforzo per coordinare le policy locali e per fare in modo che gli immigrati possano usufruire agevolmente del welfare locale. La finalità del progetto Pari, come del progetto Partner, va inquadrata nella necessità di giungere ad una razionalizzazione delle risorse umane e delle forze a disposizione per rendere più efficienti i servizi per i cittadini con background migratorio.

## 1. Le politiche migratorie in Italia

Le politiche migratorie in Italia sono la risultante di dinamiche sociali inquadrata in un contesto caratterizzato da un modello urbano policentrico e 'diffuso', grazie alla capillarità in tutto il territorio degli insediamenti abitativi. Gli stessi migranti si sono insediati su tutto il territorio da nord a sud, non soltanto nelle metropoli o in prossimità dei poli industriali, ma anche nei piccoli centri (Anci, Legambiente 2012, Istat 2012). La riforma del titolo V° della costituzione del 2001, che ha modificato radicalmente l'assetto del welfare italiano ha determinato la crescente importanza assunta dalla *governance* dell'immigrazione e dalle *policy network* locali, sia nell'implementazione delle misure nazionali, sia nel 'fare modello' (Zincone 2006b).

L'inserimento degli immigrati in Italia e le stesse leggi in materia sono state fortemente influenzate da un'ambivalenza della cultura politica italiana. Da un lato c'è stata un'esagerata propensione a prevenire i flussi migratori, dall'altro una tendenza all'accoglienza e al rispetto della diversità culturale (Melotti 2004). Gli immigrati in Italia si sono inseriti grazie ad una forte domanda di manodopera immigrata, seppure implicita, essendosi inseriti in diversi settori lavorativi: piccola e media impresa, edilizia, turistico-alberghiero, agricoltura, ristorazione, pulizie, vari servizi urbani (facchinaggio, manutenzione del verde, movimentazione merci, ecc.), servizi alle famiglie. Le caratteristiche del mercato del lavoro e le differenze territoriali italiane hanno indotto Ambrosini (2005) a parlare di una pluralità di modelli territoriali, nello specifico sono quattro:

- *industria diffusa*, presente nel centro-nord grazie ad una miriade di piccole e medie imprese, dove gli immigrati trovano lavoro come operai, in particolare nell'edilizia;
- *economie metropolitane*, in questo modello c'è un'alta percentuale di donne e gli immigrati sono impiegati nel basso terziario, nell'edilizia e nei servizi alle persone;
- *attività stagionali nel mezzogiorno*, i settori prevalenti sono l'agricoltura ed il turismo;
- *attività stagionali nel centro-nord*, dove c'è domanda soprattutto nelle aree turistiche, in parte in agricoltura e nell'edilizia ed in misura minore nel lavoro di cura.

La crisi economica e il rischio di default che ha vissuto recentemente l'Italia hanno determinato un'ulteriore crisi del *welfare state* pubblico e i servizi per gli immigrati sono stati tra i più

penalizzati. Quanto sta accadendo in Italia non è diverso dagli altri Paesi dell'Europa meridionale, per cui da un punto di vista teorico negli ultimi anni nel dibattito accademico è tornata in auge la teoria della convergenza, alimentata soprattutto dalla globalizzazione dell'economia. La teoria della convergenza, proposta da Clark Kerr nel 1960, sosteneva che alla fine tutti i sistemi industriali moderni avrebbero sviluppato caratteristiche istituzionali simili. Tuttavia, non tutti gli Stati hanno compiuto le stesse scelte sulle politiche sociali. Queste differenziazioni sono state determinate dalle specifiche condizioni nazionali e istituzionali, nonché dalle tradizioni storiche e culturali e dalle dinamiche politiche interne. In ogni caso nel vecchio continente negli ultimi venticinque anni c'è stato un generale spostamento delle risorse finanziarie dai governi centrali agli enti locali.

Secondo uno studio curato da Yuri Kazepov (2010), nel quale sono stati confrontati gli investimenti nel settore dei servizi sociali in otto Paesi europei, tra i quali l'Italia, è emerso che nei primi anni novanta del secolo scorso c'è stata una sostanziale convergenza, mentre successivamente le traiettorie dei Paesi divergono. La costante di questi ultimi due decenni riguarda i Paesi dell'Europa meridionale, dove le Regioni hanno aumentato la loro autonomia. In Italia, si è giunti ad una regionalizzazione in un periodo storico caratterizzato dal crollo del muro di Berlino e soprattutto dall'affermazione dei partiti regionalisti divenuti portavoce di un risveglio di identità regionali ed etniche. Quello che si è verificato nel corso di questi venticinque anni è stato un sostanziale indebolimento dello stato centrale, storicamente percepito come lento e inefficiente. In Italia il passaggio definitivo alla regionalizzazione è stato sancito con la riforma costituzionale del 2001, con la quale le Regioni hanno acquisito autonomia gestionale nei seguenti settori: sanità, servizi sociali, scuola, lavoro con maggiori conseguenze di vasta portata (Barberis E., Bergmark A., Minas R. 2010). La cosa contraria si è verificata in Svezia, dove nella seconda metà degli anni novanta sono state approvate riforme e azioni di governo nazionali finalizzate a reindirizzare l'iniziativa dello Stato.

Una chiave di lettura per interpretare la crescente tendenza verso la regionalizzazione può essere la necessità di resistere alle dinamiche della globalizzazione e all'integrazione europea, dal momento che i flussi di capitali, merci e persone appaiono privi di controlli da parte dello Stato centrale, per cui il ricorso ad istanze localiste è stato dettato dalla convinzione che le regioni siano in grado di offrire un'unità più flessibile per le innovazioni istituzionali e politiche.

L'obiettivo del progetto di Pari di favorire la partecipazione degli immigrati alla gestione delle policy, implica l'ampliamento e il potenziamento delle reti di *governance*<sup>2</sup> e di coordinamento per qualificare i servizi pubblici dedicati ai migranti. Il presupposto sottostante l'obiettivo è stato quello di dare nuovamente centralità a questa fetta di popolazione, per tornare a definire gli ambiti di azione e le competenze riguardanti le politiche migratorie. La necessità della ridefinizione è propria dei servizi sociali, dunque anche delle politiche migratorie, in un contesto nel quale si è affermato un moderno processo di *rescaling*, che ha riformulato alcune nozioni geografiche rilevanti (regione, territorio e locale) e ha visto affermarsi un inedito concetto di territorialità, caratterizzato dalla divisione di competenze tra il livello nazionale orientato a plasmare i flussi migratori e i livelli locali maggiormente protesi all'integrazione. Secondo Mara Tognetti Bordogna questa dicotomia è destinata ad accentuarsi perché le politiche nazionali si collocano in un livello europeo (2005). In altre parole i processi di *rescaling* rappresentano uno dei mutamenti più significativi nell'interpretazione territoriale, in quanto istituzioni di un livello più elevato possono definire (o limitare) obiettivi e politiche delle istituzioni di livello inferiore, stravolgendo processi democratici e di *governance*. Il processo di *rescaling* può dunque implicare sia il passaggio di responsabilità e capacità tra i diversi livelli istituzionali, sia la definizione di nuove scale di azione sociale (Keil R., Mahon R. 2009). Questo è l'aspetto principale emerso nei *focus group*, dove gli operatori hanno più volte manifestato disincanto, impotenza e delusione per le scelte politiche fatte dal governo regionale nel settore dell'immigrazione. Un risultato che non stupisce dato il quadro politico che si

---

<sup>2</sup> La *governance* va intesa come processo decisionale nel quale vengono coinvolti più ampi settori ed interessi, per cui va tenuta presente l'importanza dei processi di de-territorializzazione e ri-territorializzazione nella ri-definizione di confini e competenze.

è delineato in Italia, caratterizzato dall'incapacità di cogliere le sfide e l'arricchimento sociale, politico ed economico che è in grado di fornire il fenomeno migratorio, per cui la mancanza di un modello italiano ha determinato nella pratica la gestione del fenomeno migratorio affidato agli enti locali. Questa dinamica è scaturita anche dall'urbanità diffusa in Italia, dove gli immigrati sono presenti in modo capillare in Comuni sia di grandi che di piccole dimensioni, per cui l'integrazione di questa fetta di popolazione è una sfida molto importante per la coesione sociale. Può sembrare superfluo, ma è necessario sottolineare che la *governance* delle politiche di questo settore dovrebbe essere posta ai primi posti dell'agenda politica degli amministratori, soprattutto per evitare che la differenziazione Noi/Loro possa radicalizzarsi (Cacellieri, Barberis, in stampa). In un'ottica di *governance*, infatti, il migrante non dovrebbe essere percepito semplicemente come un utente passivo delle politiche migratorie, ma al contrario come un portavoce del rinnovamento del welfare, grazie al quale le politiche sociali non sono più standardizzate, ma devono declinarsi in base alle esigenze e ai mutamenti degli attori presenti nei singoli territori (Tognetti Bordogna 2005).

## **2. Capitale sociale, politiche di integrazione e partecipazione degli immigrati alla vita sociale e politica**

L'individuo partecipando alla vita sociale compie un'azione significativa e visibile in una situazione pubblica (Baraldi 2003). Promuovere la partecipazione sociale degli immigrati significa metterli in condizione di uscire dai contesti interattivi ristretti, come quelli etnici, per coinvolgerli in decisioni e progetti rilevanti per l'intera società, affinché non siano percepiti come un segmento spurio, ma che si sentano corresponsabili della gestione del welfare.

La partecipazione sociale e politica può essere elevata se il contesto di ricezione attiva delle politiche volte all'inclusione. Il modo in cui in Italia viene gestito il fenomeno migratorio è assimilabile a quello del lavoro temporaneo (*Gastarbeiter*) che storicamente era proprio della Germania e della Svizzera. Il Testo Unico sull'immigrazione in vigore (la l. 189/2002) è indicativo di un Paese che ha ancora delle enormi difficoltà a riconoscersi come Paese di immigrazione, dato che tende a privilegiare programmi di rotazione delle presenze. I permessi di soggiorno sono ancora strettamente collegati al lavoro e soggetti a un regime vincolistico. È chiaro che questo modello non facilita la partecipazione degli immigrati alla gestione delle politiche, nonostante le indicazioni dell'Ue. Tuttavia, alcuni immigrati hanno trovato le modalità di fare politica utilizzando i percorsi del sindacato, dell'associazionismo e dell'iscrizione ai partiti politici.

Auspicare la partecipazione degli immigrati alla gestione della cosa pubblica implica una riflessione sul bagaglio relazionale di cui questa parte della cittadinanza è in possesso, vale a dire sul capitale sociale, quindi su reticoli sociali e network formali (associazioni, partiti politici, ecc.) e informali (vicinato, relazioni tra genitori di studenti) nei quali ogni attore sociale si muove. Senza una determinata quantità di capitale sociale è impossibile che un individuo si senta parte di una comunità e quindi che riesca a sentirsi parte attiva di questa. Se il capitale sociale dà luogo a numerose "esternalità positive", perché ne beneficino anche coloro che non sono all'interno dei reticoli sociali (si pensi alle forme di controllo sociale che innescano percorsi virtuosi come il successo scolastico dei bambini o la riduzione dei furti, dovuta al controllo delle case da parte dei vicini, quando il proprietario è fuori), va da sé che innescare politiche inclusive e volte al coinvolgimento degli immigrati nella gestione della cosa pubblica, non può che migliorare la qualità della vita delle città<sup>3</sup>. Se dunque associamo la partecipazione politica alla virtù civica, questa è più forte se è incorporata in una fitta rete di relazioni sociali reciproche, infatti "una società caratterizzata da reciprocità generalizzata è più efficiente di una società in preda alla diffidenza (...). La fiducia è un lubrificante della vita sociale. Interazioni frequenti tra vari gruppi di persone tendono a produrre una norma di reciprocità generalizzata. L'impegno civico e il capitale sociale

---

<sup>3</sup> Come hanno dimostrato i tanti servizi giornalistici che negli ultimi mesi hanno riportato l'intenzione di rifugiati e richiedenti asilo di partecipare alla cura delle città in cui sono stati inseriti.

comportano obblighi reciproci e responsabilità per l'azione" (Putnam 2004: 18). Non è un caso, infatti, che i reticoli sociali facilitano la cooperazione in vista del bene comune.

Studi e ricerche sui fenomeni migratori hanno fatto ampio ricorso alla teoria delle reti e del capitale sociale per interpretare la struttura dei flussi migratori e le modalità di inserimento lavorativo e abitativo degli immigrati (Ravecca 2009, Portes 1998, Tillie 2004, Zanfrini 2003). Il capitale sociale, infatti, è un'importante risorsa per il processo di inserimento del migrante, perché gli consente di avere un accesso più facile al mercato del lavoro e di superare più facilmente le difficoltà quotidiane. In questo modo i membri di gruppi coesi dopo essersi conquistati la fiducia interna, possono conquistarsi la fiducia esterna (Bertani 2010). Tuttavia, questi forti legami interetnici hanno il risvolto negativo di non consentire all'immigrato di uscire dal circuito di lavori poco qualificati (Granovetter 1998), inoltre, il capitale sociale può essere utilizzato anche per obiettivi negativi, come l'etnocentrismo o il settarismo. Le due più importanti forme di capitale sociale sono il *bonding capital* (capitale che chiude, costituisce una specie di colla sociale) e *bridging capital* (capitale che apre, produce lubrificante sociale), queste due diverse dimensioni non si escludono a vicenda, ma si pongono lungo un *continuum* attraverso un rapporto di circolarità e di complementarità. Non stupisce quindi che la principale preoccupazione degli italiani sia la disuguaglianza, secondo quanto emerso dall'inchiesta Global Attitudes condotta nel 2014 dal Pew research center in 44 paesi. Il contesto di incertezza che stiamo vivendo ha innescato o alimentato la preoccupazione della disuguaglianza sociale, proprio in virtù della percezione dello sfaldamento del welfare pubblico e dei legami sociali, come più volte richiamato da Alain Touraine (1998, 2008, 2012). Il risultato italiano dell'inchiesta Global Attitudes si contrappone alle "numerose ricerche secondo le quali le relazioni civiche aiutano a restare in buona salute, a essere ricchi e avveduti" (Putnam 2004: 345), infatti, il capitale sociale aiuta i cittadini a risolvere più facilmente i problemi collettivi.

Quando si affronta la questione dell'integrazione degli immigrati bisogna stare attenti a non confondere le politiche con i processi di integrazione. Le prime sono intenzionali, stabilite dai governi e non necessariamente generano processi di integrazione. I secondi, invece, sono più complessi e legati a una molteplicità di fattori: funzionamento del mercato, protagonismo delle società civili, coesione e iniziativa delle popolazioni immigrate. Nei Paesi con una tradizione migratoria più antica dell'Italia politiche e processi hanno avuto diversi esiti. Negli Usa a fronte di investimenti politici modesti si sono avviati processi di assimilazione positivi, grazie ad una combinazione virtuosa di mercato, società civile e aggregazioni degli immigrati, oltre al facile accesso alla cittadinanza. In Germania, invece, l'integrazione degli immigrati è stata favorita dal sistema di welfare, che forniva e fornisce molte garanzie sociali. L'importanza dell'azione svolta dal basso dagli immigrati per attivare processi di integrazione, favorita anche dalle componenti della società civile, evidenziata da Maurizio Ambrosini (2008) trova un riscontro in Italia, in quello che Giovanna Zincone ha chiamato *advocacy coalition* (Zincone 2006a). Secondo la sociologa torinese organizzazioni sindacali, antirazziste, ecclesiali e solidaristiche convergono e svolgono azione di lobbying operando su due fronti. Il primo è quello centrale, per ottenere procedure amministrative più semplici per gli immigrati. Il secondo è quello periferico dove producono innovazioni dal basso, spesso in collegamento con operatori dei servizi pubblici, e introducono interpretazioni delle normative e prassi più favorevoli per gli immigrati. Questo secondo ambito delineato da Giovanna Zincone è riscontrabile in parte della provincia di Chieti grazie all'azione che stanno svolgendo Prefettura di Chieti i Comuni più ricettivi a questa prassi e il terzo settore. Il progetto Pari con la ricerca e la redazione del documento finale ha avuto proprio l'intento di svolgere azione di lobbying dal basso.

### **3. Strumenti di rappresentanza e partecipazione degli stranieri alla vita pubblica nella provincia di Chieti**

#### *3.1. La metodologia*

Nell'impostazione metodologica si è dovuto tenere conto sia dei limiti di tempo legati alla conclusione del progetto, sia della situazione generale di assenza delle informazioni sugli organismi di rappresentanza dei migranti e sulla partecipazione degli stessi alla vita pubblica. Si è anche stabilito di verificare, nei limiti delle fonti accessibili, l'esistenza delle associazioni a livello provinciale.

Per la realizzazione della ricerca sono stati utilizzati tre strumenti metodologici:

- un questionario rivolto ai Comuni e agli Enti di ambito sociale<sup>4</sup> provinciali, mirante a raccogliere informazioni sia sulle politiche migratorie degli enti locali e la gestione dei servizi specifici per gli immigrati, sia sul livello di partecipazione politica degli immigrati nei consigli comunali;
- un questionario rivolto alle associazioni di/per i migranti, sia quelle che partecipavano ai Cti, sia a quelle che non erano membri del Cti, riguardante l'ambito territoriale di riferimento, le finalità e ambito di intervento, i principali progetti realizzati e l'eventuale partecipazione al Cti (vantaggi e criticità riscontrate).
- una traccia pianificata per i facilitatori dei focus group. Le aree tematiche individuate per i focus group con docenti e studenti di seconda generazione sono state il tipo di impegno del sistema-scuola nella promozione del dialogo inter-culturale, i progetti di accoglienza adottati, la presenza degli studenti stranieri negli organi di rappresentanza scolastica. Il focus group con le associazioni è stato centrato sulle attività e sulla rete relazionale dell'associazionismo di/per migranti, sull'autonomia e sul ruolo istituzionale, sul rapporto delle associazioni con le istituzioni (vantaggi-svantaggi). I temi affrontati nei focus group con gli Eas sono stati il tipo e la qualità dei servizi per i cittadini stranieri e le strategie per promuovere la partecipazione dei cittadini stranieri nell'analisi dei bisogni e nella programmazione dei servizi.

#### *3.2. Implementazione dell'indagine*

L'indagine è stata svolta nel periodo tra febbraio e maggio 2014 e ha coinvolto tutto il territorio della provincia di Chieti. Sono stati contattati tutti gli Eas della provincia, tutte le scuole secondarie di II grado e le associazioni che partecipano al Cti, ai cui referenti/responsabili è stato somministrato il questionario. Inoltre, si è cercato di reperire informazioni sull'esistenza di altre associazioni nel territorio contattando gli enti locali e utilizzando i database della Regione Abruzzo e della Prefettura di Chieti. I questionari validi per gli Eas sono stati 11 (100%), mentre per le associazioni 6 (80%).

La somministrazione del questionario è stata preceduta da un'accurata ed approfondita analisi documentale delle fonti normative e degli atti di indirizzo. Tale ricerca di sfondo ha avuto come primo obiettivo quello di articolare gli incontri di approfondimento con i testimoni privilegiati su una dimensione cognitiva acquisita e condivisa.

I focus group sono stati realizzati dopo l'indagine per ricevere dai testimoni privilegiati i feedback sui risultati dell'indagine stessa. I focus group, infatti, hanno prodotto discussioni pianificate sulle strategie messe in campo nel territorio provinciale, per favorire i percorsi di integrazione e partecipazione dei cittadini stranieri. I partecipanti sono stati scelti in base ai seguenti criteri: la competenza professionale, il ruolo politico, il contatto diretto e quotidiano con le

---

<sup>4</sup> D'ora in poi Eas.

problematiche della realtà multiculturale e multi-etnica (rappresentanti degli Eas, assessori alle politiche sociali, coordinatori tecnici dei Comuni, esponenti delle associazioni degli immigrati), le competenze riguardanti l'accoglienza, l'educazione, la pedagogia interculturale, i diritti di cittadinanza e la partecipazione attiva degli studenti di seconda generazione (professori e studenti di origine straniera). Hanno preso parte ai focus group 52 persone tra docenti, studenti di seconda generazione, rappresentanti delle associazioni, operatori dei servizi per immigrati, amministratori locali, funzionari degli Eas, esclusi i conduttori degli stessi focus group, i referenti del progetto e i rappresentanti del Cti. Delle 6 associazioni convocate, solo 3 hanno partecipato ai focus group.

I focus group sono stati sei: due con rappresentanti del mondo scolastico, uno con i referenti delle associazioni di immigrati, quattro con i rappresentanti di Comuni/Eas. Sono stati svolti presso la Prefettura di Chieti e sono stati tutti registrati con una telecamera, previo consenso dei partecipanti, la durata media è stata di due ore, con una frequenza media di circa otto partecipanti.

### *3.3. Le politiche pubbliche per l'integrazione e gli strumenti di partecipazione*

Con la Legge 328/2000, molti interventi di welfare sono stati devoluti alla competenza locale (Ferioli 2003, Gori 2004), delineando un sistema di organizzazione dei servizi sociali secondo un modello "integrato", che coinvolge una pluralità di soggetti, sia pubblici (Comune, nel ruolo centrale, Provincia, Regione e Stato, cui spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) che privati<sup>5</sup>, ed indica i ruoli che essi sono chiamati a svolgere attraverso un complesso sistema di programmazione riportato al principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. Secondo tale sistema le azioni del welfare (D'Arcangelo 2006), sono desumibili dal "piano regionale" e dai "piani di zona", provinciali e comunali, che costituiscono i documenti di programmazione in cui vengono stabilite le tipologie di intervento, la ripartizione delle risorse e i criteri di accesso ai finanziamenti.

La Provincia di Chieti è suddivisa in 104 comuni, a loro volta suddivisi in 11 ambiti sociali territoriali, dei quali solo tre sono di tipo mono comunale (Chieti, Lanciano e Vasto). Limitatamente all'arco temporale più recente, 2010-2013, il numero degli stranieri residenti nel territorio provinciale di Chieti ha subito un andamento decisamente altalenante: se nel 2010 il loro numero ammontava a 18.260 presenze, nel 2011 registrava una flessione di non poche unità (15.952), cui è seguito un lieve, progressivo aumento nel biennio 2012-2013 rispettivamente di 16.210 e 17.726 unità. A livello di ambito territoriale, le cifre più consistenti di stranieri si rilevano nel Foro Alento (16,7%), nell'Ortonese (11,9%) e nel Basso Sangro (11,7%), ossia nelle zone a più alta densità demografica e con le maggiori opportunità occupazionali. All'interno di queste, il 18,9% è costituito da minori che si concentrano prevalentemente negli Ambiti Costa Sud (22,5%) e Ortonese (22,3%)<sup>6</sup>.

Volgendo l'attenzione agli Eas che compongono il territorio provinciale, emerge che negli ultimi dieci anni, gli interventi per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri sono stati predisposti prevalentemente in due modalità:

- nell'ambito dei "Piani di zona dei servizi sociali" (es. area di inclusione sociale) che continuano a rappresentare lo strumento fondamentale di programmazione regionale per definire e costruire il sistema integrato di interventi e servizi sociali (come previsto dalla Legge 328/00);
- attraverso finanziamenti erogati per progettualità presentate nell'ambito della L.R. 13 dicembre 2004, n. 46 "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati".

Dall'indagine è emerso che solo in tre casi su undici, sono stati previsti anche all'interno del bilancio comunale capitoli dedicati e/o fondi specifici per le politiche migratorie che vanno ad integrare le azioni svolte nell'ambito dei piani di zona. I servizi più frequenti attivati nei Comuni sono:

<sup>5</sup> Si veda l'articolo 1, commi 4-5 della l. 328/2000.

<sup>6</sup> Fonte: 6° Rapporto Sociale della Provincia di Chieti.

- sportelli informativi e di consulenza per i cittadini stranieri che operano in rete con la Prefettura e la Questura di Chieti;
- azioni di mediazione culturale (nonché accompagnamento e presa in carico nei casi complessi) in ambito scolastico, sanitario, carcerario, ecc;
- azioni specifiche di supporto per l'inclusione scolastica e sociale dei minori di origine non italiana;
- azioni di sensibilizzazione e promozione del dialogo interculturale.

Alcuni Eas nel corso degli anni hanno sviluppato buone prassi di *welfare* dell'immigrazione, anticipando più volte le scelte regionali e mostrandosi più inclini a recepire le istanze che provengono dal territorio. Tuttavia, i buoni progetti non sempre si sono tramutati in una buona politica, non si è attivato il processo di *mainstreaming*, i motivi di questa mancata corrispondenza sono da ricercare nella carenza di una lungimirante attività programmatica condivisa tra Regione ed enti locali, e nell'incapacità di individuare validi strumenti che consentano di valutare i progetti realizzati e le politiche implementate.

Le stesse politiche di spesa adottate a livello regionale costituiscono un indicatore abbastanza significativo. Le misure adottate nell'ultimo piano di zona 2011/2013 (e proroga) che non prevedono l'*Area Immigrati* tra le *aree di utenza* comprese nel fondo sociale nazionale (Fsn), inquadrando tali servizi solo nell'ambito dei fondi europei (Fse), nonché la mancata erogazione agli enti di finanziamenti della L.R n. 46/2004, hanno prodotto nel territorio analizzato una situazione fortemente critica. L'inserimento delle azioni e dei servizi per l'integrazione degli immigrati all'interno di piani di zona (2011/2013) ha assunto carattere "opzionale" rimandando tale scelta alla discrezionalità del singolo Comune (per gli ambiti mono comunali) o Eas (in caso di ambiti pluricomunali). Ne è un'ulteriore dimostrazione, l'inquadramento di queste azioni all'interno dell'area *interventi speciali* che rimanda ad una lettura del fenomeno migratorio come questione sostanzialmente marginale.

Dall'analisi degli strumenti di programmazione locale (piani di zona), in cui vengono solitamente inserite le prestazioni assistenziali offerte ai migranti, e che costituiscono l'ultimo livello della cosiddetta sussidiarietà verticale, risulta che alcuni degli Eas (Chieti, Francavilla e Ortona) che negli ultimi anni hanno sviluppato numerose buone prassi in tema di inclusione sociale degli stranieri, hanno cercato, pur con serie difficoltà, di mantenere l'*Area Immigrazione* all'interno del piano di zona, trovandole "forzata" allocazione solo nell'area *Interventi Speciali*, e continuano a garantire nei rispettivi territori servizi di accoglienza, orientamento, mediazione culturale e assistenza in rete con la Prefettura e Questura di Chieti.

In altri Eas, invece, tale principio di discrezionalità ha prodotto effetti drastici portando alla chiusura degli "sportelli per immigrati" e alla conseguente assenza di azioni specifiche in altri ambiti (ad es. quello scolastico e sanitario) accentuando criticità e disagi già riscontrati nella ricerca svolta nel 2011 nell'ambito del progetto "Piano Provinciale per l'accoglienza" (Hoxha, Lannutti 2014).

Altri aspetti significativi evidenziati dall'indagine sono:

- in pochi Eas (tre su undici), i servizi sono stati progettati e vengono realizzati contando su una rete interistituzionale che coinvolge tutti gli *stakeholders* (scuole, associazioni, Asl, distretto sanitario, ecc). Nei restanti casi, invece, i servizi per immigrati si riducono a singole progettualità con un limite temporale legato alla durata del progetto;
- la gestione dei servizi per immigrati (nei Comuni in cui sono ancora attivi) avviene principalmente in modo diretto (55%) e gli operatori coinvolti sono sia autoctoni (60%) che stranieri (40%);
- le professionalità che agiscono nei servizi per immigrati (dedicati o trasversali) sono principalmente mediatori culturali, assistenti sociali, psicologi e solo in minor parte operatori amministrativi;
- i servizi per gli immigrati sono nati prevalentemente (60% dei casi) su proposta dell'amministrazione comunale.



Al momento della rilevazione gli strumenti utilizzati dalle amministrazioni locali per coinvolgere i rappresentanti degli stranieri regolarmente presenti sul territorio sono:

- i tavoli di concertazione (58,3%) in cui vengono invitate le associazioni degli stranieri, in occasione della programmazione dei piani di zona;
- le consulte di volontariato (16,6%) in cui partecipano anche le associazioni di/per gli stranieri e le consulte giovanili in cui ci sono membri di origine non italiana;
- l'osservatorio locale (16,6%).

I dati dimostrano che le consulte di volontariato sono presenti nel 45,5% dei Comuni della provincia di Chieti e vi sono esponenti di origine straniera nell'80% dei casi, mentre le consulte giovanili sono presenti nel 60% dei Comuni e solo la metà vede la partecipazione di esponenti di origine straniera. Nella fase dell'analisi dei bisogni e la successiva programmazione dei piani di zona (o altri servizi dedicati) vengono coinvolti in primo luogo le associazioni di/per stranieri (53,3%), quindi i mediatori culturali (26,6%) e i cittadini stranieri (20%).

In riferimento ai consiglieri aggiunti, al momento della rilevazione, tale figura era prevista solo nel consiglio comunale di Lanciano ma non era presente neanche in questo Comune. Nel consiglio comunale di Chieti, invece, sono presenti consiglieri di origine non italiana.

Durante lo svolgimento del Pari solo due Comuni hanno comunicato la loro volontà di istituire la figura del consigliere aggiunto nei propri consigli comunali. È un risultato importante pur non trascurando le criticità che contraddistinguono la reale capacità di rappresentanza dei consiglieri aggiunti<sup>7</sup>. Si desume che nella provincia di Chieti, la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale - intendendo per partecipazione quel complesso di azioni volte ad incidere sulle decisioni che riguardano i partecipanti - assume, ad ogni evidenza, un carattere meramente simbolico.

Un'analisi completa dovrebbe poi tener conto dell'operatività del principio di sussidiarietà orizzontale, visto che il privato sociale in Italia ricopre un ruolo fondamentale nella risposta ai bisogni della collettività, pur se con una certa differenziazione tra le varie zone del Paese (Castellazzi 2010, Accorniti 2004, Balboni 2008). Tuttavia, i dati raccolti con i questionari di rilevazione non sono sufficienti per fornire un quadro esaustivo sul ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati nel territorio della provincia di Chieti. Tuttavia si rileva un aspetto interessante, ossia nei Comuni/Eas in cui i servizi per gli immigrati sono nati anche grazie alla sollecitazione delle associazioni e comunità dei migranti, tali servizi presentano caratteristiche di continuità e di progettazione integrata in un'ottica di miglioramento continuo.

### 3.4. Le difficoltà vissute dagli operatori

La *mission* degli Eas è fornire risposte adeguate ed efficaci ai bisogni dei cittadini, creando sinergie fra le risorse esistenti e i servizi da attivare, attraverso il piano di zona dei servizi sociali, strumento di pianificazione a livello locale, elaborato dai Comuni (in forma singola o associata) in accordo con le Asl. Tuttavia, è la Regione che definisce l'ambito di operatività del piano, (che generalmente coincide con il distretto sanitario) all'interno del quale individua obiettivi strategici, priorità di intervento e modalità organizzative. La Regione detiene una funzione di guida, promozione e indicazione di principi e contenuti dei piani di zona, mentre i Comuni devono promuovere la partecipazione degli *stakeholders*, comprese le associazioni degli immigrati, per costruire il profilo sociale locale e il piano di zona.

Da questa premessa si evince che rubricare le criticità o gli aspetti virtuosi sul tema affrontato, riveste un ruolo particolare non solo per verificare il tipo e la qualità delle proposte erogate a favore dei cittadini stranieri nel territorio della Provincia di Chieti, ma anche per conoscere le strategie

---

<sup>7</sup> Con riguardo ai consiglieri aggiunti, le criticità rilevate riguardano la capacità di assicurare una rappresentanza delle diverse componenti della popolazione immigrata e la rilevanza "politica" in ragione della sua intrinseca inidoneità ad influenzare i processi decisionali locali. Cfr Caritas, Idos (2004), *Rappresentanza politica e diritto di voto* in Dossier statistico immigrazione, Nuova Anterem, Roma.

messe in campo per favorire la partecipazione degli stessi alla vita pubblica e il sistema organizzativo di gestione e il *modus agendi* degli enti locali abruzzesi.

Secondo quanto emerso dai focus group con i rappresentanti degli Eas lo scenario attuale è decisamente problematico e deriva, in particolare, dalla penalizzazione che la Regione Abruzzo, nell'ultimo piano di zona, ha riservato al settore dei servizi per la popolazione straniera residente. Ciò ha comportato l'interruzione dei fondi dedicati a tale utenza, lo scompaginamento dei servizi attivati e la difficoltà di far fronte a situazioni di forte disagio se non attraverso provvedimenti-tampone. Soprattutto è stato rilevato che lo stesso dettato che giustifica l'esistenza degli Eas è stato disatteso e talora interpretato solo formalmente. Di conseguenza secondo gli operatori degli Eas le principali criticità sono:

- carenza di risorse economiche;
- zoppie sul versante del coordinamento e della programmazione;
- difficoltà di coinvolgimento delle presenze straniere negli Eas.

La mancanza di fondi da impiegare per i servizi dedicati agli immigrati ha determinato difficoltà per programmare interventi di lungo respiro e la tendenza diffusa a rincorrere le emergenze e a trascurare aree come la prevenzione e la progettazione per reperire ulteriori fondi di finanziamento. Di conseguenza, molti amministratori sono preoccupati per le difficoltà di gestione delle famiglie problematiche, in particolare di quelle monogenitoriali, e di quelle nelle quali la perdita del lavoro espone al rischio di perdere il permesso di soggiorno, da cui spesso lo scivolamento nel lavoro nero e soprattutto nella *invisibilità sociale*.

La mancanza di risorse e la conseguente "corsa" disperata alla soluzione di problemi emergenti ha determinato anche il disimpegno da parte di alcuni Comuni a partecipare ai bandi Fse, che, se vinti, potrebbero alleggerire alcune delle criticità di natura economica.

Altro ambito problematico è quello della comunicazione e del coordinamento con gli altri attori del territorio, come le scuole, che o non vengono invitate al tavolo dei piani di zona, o non vi partecipano. Questa criticità è determinata anche dal fatto che la programmazione nelle scuole e nei Comuni è legata a periodi temporali diversi: la prima copre il periodo settembre-giugno; la seconda, gennaio-dicembre. Tale sfasamento temporale rende difficoltosa una programmazione integrata per favorire l'inserimento e l'integrazione dei minori stranieri. Un "coordinamento flessibile" tra Eas e scuole permetterebbe un miglior utilizzo delle risorse a favore dei servizi per l'utenza straniera (insegnamento della L2, scuolabus, impiego di mediatori, ecc.).

Un'ulteriore criticità, dovuta ad una politica regionale poco lungimirante, è la mancanza di un sistema organico e di direttive precise utili a garantire un quadro omogeneo di politiche sociali su tutto il territorio. In aggiunta a quanto sostenuto nel paragrafo precedente, la discrezionalità concessa agli enti locali nella programmazione dei servizi *migrant specific* all'interno dei piani di zona ha avuto nel territorio provinciale conseguenze disastrose anche rispetto al coinvolgimento dei cittadini di origine straniera, delle associazioni di immigrati e dei mediatori culturali nella programmazione dei piani di zona. La conseguenza principale risiede nella scarsa presenza della figura del mediatore socio-culturale nei servizi per immigrati e quelli universalistici (ad esempio servizi sanitari) e la scarsa presenza di seconde generazioni nelle consulte giovanili.

Anche nel sistema-scuola, le criticità sono preoccupanti e maggiori degli elementi virtuosi. È emerso che la presenza della componente straniera nelle aule scolastiche non ha dato luogo ad approcci sistemici sulla questione, che è stata affrontata prevalentemente o ricorrendo a proposte formali, come la sola individuazione del docente referente interculturale, o affidandosi alla "buona volontà" e all'impegno discrezionale di alcuni insegnanti. Nei focus group, infatti, i docenti hanno sottolineato la solitudine che vivono quando promuovono un corretto rapporto interculturale. Secondo loro, infatti, in molte scuole persistono diffidenze ideologiche e culturali riscontrabili nei problemi d'inserimento e d'integrazione, che non costituiscono oggetto di riflessione e di accrescimento culturale, vuoi perché il numero degli studenti stranieri è molto esiguo, vuoi perché gli stessi appartengono a classi sociali elevate e "non presentano problemi". Gli studenti invece hanno riferito di un ambiente, in molti casi ostile, a cui hanno reagito ricorrendo alla loro capacità

di resilienza. Da ciò si deduce che l'istituzione scolastica di questo territorio è poco interessata alle seconde generazioni e solo occasionalmente riserva loro attenzione per promuoverne la corretta integrazione. Come si vedrà, il piano delle criticità è diversificato quanto rilevante. La poca attenzione ai percorsi di inserimento delle seconde generazioni si evince anche dall'assenza di associazioni studentesche connotate etnicamente. Il numero degli studenti stranieri negli spazi di rappresentanza istituzionale è esiguo: su 1487 studenti di origine straniera presenti nelle scuole secondarie di secondo grado della provincia di Chieti, solo 48 (il 3,2%) rivestono un ruolo in tali organi. Un'altra importante criticità riguarda l'inadeguatezza formativa del corpo docente sui fenomeni migratori e sul rapporto fra culture. Le migrazioni, quindi, in taluni segmenti della classe docente e verosimilmente anche di quella dirigente, vengono intese come una realtà irrilevante, marginale e provvisoria (alla quale, pertanto, non va dedicata attenzione) quasi non facesse parte del contesto sociale, economico e culturale del Paese.

Anche se in misura ridotta rispetto alle criticità, l'indagine ha rilevato anche alcuni elementi virtuosi. Alcune scuole dispongono della figura del mediatore culturale e di prassi condivise in materia di inserimento e di protocolli di accoglienza, frutto del lavoro di rete costruito negli anni con il settore delle politiche sociali del Comune e dell'Eas.

Come anticipato nell'introduzione, a conclusione del progetto è stato redatto un documento di proposta presentato alla Regione Abruzzo in occasione della pianificazione del nuovo piano sociale regionale. Di seguito si riportano le parti più significative del documento.

Gli interventi da promuovere riguardano, in prima istanza, proposte di carattere politico-programmatico, quali:

- stimolare il governo, nella conferenza Stato-Regioni, a fornire direttive precise affinché Eas e Comuni possano condividere un unico piano di politiche sociali e sanitarie per evitare frammentazioni e sprechi;
- sollecitare la Regione, gli Eas, le scuole e le associazioni di immigrati ad interagire in modo sistematico ed integrato;
- incrementare i fondi per le politiche sociali, sgombrando, per esempio, il campo dall'idea che i soli fondi Ue possano sostenerne il peso;
- impedire che i piani di zona possano cancellare dal piano economico alcune categorie di utenza, come quelle relative alle presenze straniere;
- creare un sistema di monitoraggio dei problemi dell'utenza straniera per gestirli in modo sistematico ed efficiente.

Il secondo grappolo di suggerimenti riguarda il contributo che i cittadini stranieri potrebbero fornire all'individuazione di situazioni critiche individuali e collettive. Di qui la necessità di:

- incentivare la presenza di questi e dei mediatori culturali nella programmazione dei piani di zona;
- incentivare i Comuni ad istituire la figura del consigliere comunale aggiunto;
- inscrivere i servizi dedicati all'utenza straniera nell'ambito dei Livelli Essenziali di Assistenza (Liveas);
- inserire la figura del mediatore culturale nei servizi per gli immigrati;
- riattivare il servizio di sportello per tale utenza;
- promuovere la presenza delle seconde generazioni nelle consultazioni giovanili.

#### **4. La lente di ingrandimento sull'associazionismo: criticità e punti di forza.**

Una società multiculturale è da considerarsi una società civile se "composta da quelle associazioni, organizzazioni e movimenti che più o meno spontaneamente intercettano e intensificano la risonanza suscitata nelle sfere private di vita dalle situazioni sociali problematiche, per poi trasmettere questa risonanza – amplificata – alla sfera pubblica" (Habermas 1999: 434-437). Questo significa che per dare vita ad una società multiculturale è indispensabile che le comunità migranti si organizzino per esprimere le "situazioni sociali problematiche" mediante associazioni

relativamente stabili e visibili (Pirni 2006). L'associazionismo degli immigrati rappresenta il principale strumento attraverso il quale catalizzare e rendere possibile la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica della società locale (Ambrosini 2005, Carchedi Mottura 2010). Indagare l'associazionismo degli immigrati è un'opportunità per riflettere su un nuovo NOI e sul futuro che vogliamo costruire nelle nostre comunità locali.

Le associazioni di/per immigrati della Provincia di Chieti sono abbastanza equilibrate tra la connotazione mista (50%) e quella etnico-nazionale (50%). La composizione mista costituisce un punto di forza in quanto le caratterizza come veri e propri laboratori di convivenza e di pratica interculturale. Altro dato interessante riguarda la leadership femminile, fenomeno in ascesa in entrambe le tipologie di associazioni.

Gli aspetti più interessanti emersi dall'indagine sono:

- Rispetto agli obiettivi, quello menzionato maggiormente è *la promozione dell'integrazione degli immigrati e la promozione del dialogo interculturale*. Questo evidenzia una significativa congruenza tra il ruolo che le associazioni dichiarano di voler assumere e le aspettative della società di accoglienza, in particolare delle sue istituzioni che considerano le associazioni strumenti che facilitano l'integrazione. Tale tendenza è stata riscontrata anche in altre ricerche in ambito nazionale (Caselli, Grandi 2012). La ricerca ha evidenziato, inoltre, che le associazioni per stranieri sono impegnate soprattutto in attività di orientamento e assistenza agli immigrati per espletare l'iter procedurale inerente il rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, attività di mediazione linguistica e culturale per facilitare l'accesso ai servizi, attività di accompagnamento e supporto ai minori stranieri e delle loro famiglie, attività di facilitazione all'apprendimento della lingua italiana, attività di promozione del dialogo interculturale. Nessuna associazione si concentra esclusivamente, su attività di promozione della lingua e cultura di origine.
- L'attività politica trova espressione principalmente nel supporto e nell'assistenza alle fasce deboli come donne immigrate e minori, e nell'organizzazione di attività di promozione per la tutela dei diritti dei migranti, piuttosto che in iniziative politiche in senso stretto.
- Un importante indicatore di quanto le associazioni siano in grado di accumulare il capitale sociale è il *lavoro volontario* dei soci, risorsa principale delle associazioni. Essi, infatti, vi dedicano buona parte del loro tempo libero e delle loro competenze gratuitamente. Si registra anche il coinvolgimento di professionisti esterni che intervengono sia dietro un compenso sia senza scopi di lucro.
- Rispetto ai rapporti con le istituzioni la maggioranza delle associazioni (80%) dichiara di essere entrata in contatto con il Comune, la Prefettura, la Questura, l'Asl/distretti sanitari e le scuole per richieste o scambi di informazioni, richiesta di contributi per attività specifiche, richieste di utilizzo di spazi e/o attrezzature di proprietà dell'ente.

La discussione attivata nei focus group su attività, risorse e rete relazionale dell'associazionismo ha fatto emergere una serie di criticità tanto puntuali quanto utili a spiegare sia il disimpegno delle associazioni di immigrati nei confronti delle istituzioni che dovrebbero, all'opposto, rappresentare i loro interlocutori privilegiati; sia i motivi esplicativi sul perché l'inserimento dei nuovi arrivati nell'ambiente di approdo segua sostanzialmente due direzioni: quella offerta dalla propria rete etnica; quella che progressivamente ciascuno si impegna a costruire nel tessuto sociale di ricezione.

I principali problemi riscontrati dalle associazioni nello svolgimento delle proprie attività, sono la carenza di risorse economiche, accentuata maggiormente dal mancato finanziamento negli ultimi anni, da parte della Regione Abruzzo, della L.R. 46/2004<sup>8</sup>, e la mancanza di un luogo fisico e di una struttura che dia visibilità alle associazioni. Queste criticità precludono la possibilità di sviluppare nuovi progetti e rendono difficile l'ordinaria attività delle associazioni creando una sorta di circolo vizioso, in quanto non potendo progettare, le associazioni non possono accedere a risorse

---

<sup>8</sup> La L.R. 46 del 2004 promuove anche l'associazionismo, che fa degli immigrati non solo i destinatari degli interventi, ma li qualifica anche come soggetti attivi nella decisione del loro stesso percorso di integrazione, e istituisce il Registro regionale delle Associazioni degli stranieri immigrati e loro Federazioni, che operano nella Regione con proprie sedi.

economiche. Tale aspetto è stato rilevato anche nelle ricerche sull'associazionismo in altre regioni (Lombardia e Veneto). Alcune associazioni, quantunque non supportate dagli enti locali, svolgono comunque attività di supporto all'inserimento dei cittadini stranieri, facendo perno su forme di autofinanziamento che, tuttavia, non rendendo visibile l'impegno profuso sembra operino nell'ombra.

L'altro aspetto critico evidenziato dalle associazioni è il rapporto con gli enti pubblici, di cui lamentano assenza e qualità politica, ma ritenuto essenziale per il consolidamento e la promozione delle proprie attività. Il coinvolgimento delle associazioni, da parte degli enti, nella realizzazione di progetti o gestione di servizi specifici per gli immigrati così come in organismi di consultazione e rappresentanza è minima e marginale. Questa criticità viene ritenuta "grave" da parte delle associazioni in quanto si tratta di attività che amplierebbero la partecipazione dei propri membri alla vita della comunità. Quasi tutte le associazioni dichiarano di non essere state interpellate dagli enti locali per partecipare ai "gruppi di piano" o ai tavoli di lavoro per la preparazione del *profilo sociale locale* e del *piano di zona dei servizi sociali*. Tale dichiarazione assume connotati significativi anche alla luce di quanto accaduto nell'ultimo piano sociale, ossia la chiusura di molti servizi per immigrati nei Comuni della provincia, nonostante l'esperienza e il *know how* accumulati negli anni e i bisogni sempre più crescenti espressi dal territorio. A questo va aggiunta la mancanza di un piano di coordinamento regionale e la sospensione della consulta degli immigrati da parte della Regione Abruzzo<sup>9</sup>.

A questo generico disimpegno da parte delle amministrazioni nei confronti dei migranti ne consegue una disaffezione e sfiducia, da parte delle associazioni, negli attori politici e istituzionali. Il senso di sfiducia è forte se si tiene conto dell'importanza che riveste per le associazioni avere una collaborazione con l'ente pubblico in quanto entra in gioco anche l'operosità e la credibilità dell'associazione che può incrementare attraverso il dialogo con le istituzioni su temi riguardanti i diritti degli immigrati.

Rimanendo sul piano della rete relazionale, si ritiene utile segnalare che nei focus group è emersa in più occasioni la mancanza di una filosofia condivisa dalla "nebulosa" rete delle associazioni dei migranti.

L'analisi delle criticità e dei punti di forza emersi nella ricerca va a sostegno della tesi che laddove esiste un'attenzione da parte delle autorità locali per favorire la partecipazione dei migranti attraverso forme di consultazione e/o rappresentanza il tessuto associativo risulta più vivo, organizzato e solido (Toscana, Lombardia, Veneto)<sup>10</sup>. Laddove invece le istituzioni locali sono storicamente più disattente e pigre l'associazionismo appare, oltre che meno ricco e attivo, anche più ripiegato, meno 'estroverso', strutturandosi più come luogo comunitario che come proiezione sulla società circostante. E' il caso delle realtà associative nei Comuni di Ortona e Chieti che rappresentano moltiplicatori di interventi e sensori utili a indirizzare le politiche. L'ente locale le coinvolge costantemente sia nella programmazione dei servizi che nella consulta del volontariato (solo nel caso di Ortona) e tale coinvolgimento si è tradotto in servizio vantaggioso per l'utenza e offre un'immagine inclusiva dell'ambiente raggiunto. Queste due realtà evidenziano che le associazioni più integrate all'interno della rete dei servizi sembrano essere maggiormente in grado

---

<sup>9</sup> La riforma costituzionale del 2001 ha avuto anche altri effetti sul quadro normativo regionale. A seguito della revisione costituzionale molte Regioni hanno adottato delle leggi proprie in materia di immigrazione contribuendo a delineare autonomamente un quadro completo e specifico degli interventi a favore degli stranieri nel territorio regionale. Queste leggi prevedono diverse disposizioni introdotte nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, tra cui risulta particolarmente significativa la previsione di "consulte regionali per l'immigrazione" che hanno il compito di formulare proposte o pareri in merito alle azioni in materia di inclusione degli stranieri nell'ambito dei piani sociali e dei programmi in ambito socio-sanitario. Le consulte regionali per l'immigrazione sono organismi non elettivi, generalmente composte da rappresentanti delle istituzioni, delle associazioni e delle comunità dei migranti. Esse hanno, in alcune regioni, anche la possibilità di convocare apposite "conferenze regionali sull'immigrazione" (con cadenza biennale o triennale) per verificare l'evoluzione del fenomeno migratorio.

<sup>10</sup> Capacity building per associazioni di immigrati. Il percorso di ricerca e formazione del Progetto "Migranti per lo Sviluppo" reperibile sul sito web [www.cespi.it](http://www.cespi.it).

di esprimere maggiori livelli di competenza e capacità di interpretazione dei cambiamenti. In questo senso, l'associazionismo migratorio diventa una risorsa per promuovere interventi a favore dell'inserimento degli immigrati e indirizzare le politiche di inclusione.

Questi aspetti sono emersi anche in una recente ricerca sulla partecipazione delle associazioni degli immigrati nei Consigli Territoriali per l'immigrazione (Fondaca Fondazione, IRPS 2014) nella quale viene sottolineata la volontà delle associazioni di mettere le proprie risorse a disposizione di una gestione efficace della politica sull'immigrazione a livello locale. Viene inoltre evidenziato che le associazioni potrebbero assicurare l'informazione di prossimità, basata sulla conoscenza personale e sulla fiducia nell'interlocutore, spezzando quel circolo vizioso di sfiducia delle associazioni verso le istituzioni e viceversa.

Di qui l'auspicio che le associazioni degli immigrati vengano coinvolte sistematicamente nella programmazione delle politiche migratorie e venga loro riconosciuto un ruolo paritetico con l'ente programmatore. Ciò comporterebbe, tra l'altro, la possibilità di potenziare l'area dei progetti utili ad accrescere il ventaglio delle risposte ai bisogni delle presenze straniere, limitando gli importi del finanziamento pubblico.

Nel tentativo di dare voce alle associazioni di immigrati che hanno partecipato all'indagine nei focus group riportiamo di seguito gli elementi e le priorità costantemente richiamate, ossia:

- sollecitare la Regione a sostenere finanziariamente, come nel passato, l'area delle politiche migratorie;
- allestire una struttura rappresentativa e istituzionale che dia voce alle esigenze di questi nuovi cittadini. Per esempio, istituzionalizzando la consulta degli immigrati per evitare che, ad ogni cambio di governo regionale, venga rimesso in discussione quanto già acquisito nell'area delle politiche migratorie;
- riconoscere l'autonomia e il ruolo istituzionale delle associazioni.
- sollecitare la traduzione delle associazioni in lobby affinché possano fare impresa e offrire servizi adeguati con personale formato, contrattualizzato, turnato.

## Conclusioni

Il progetto Pari ha delineato un contesto territoriale disomogeneo e che non pone la dovuta attenzione agli immigrati e quindi nell'incentivare la loro partecipazione nei processi decisionali.

Mettendo in relazione gli obiettivi e i risultati del progetto emerge che:

- la partecipazione di questa parte della popolazione locale è 'a macchia di leopardo' sia per lo scarso coinvolgimento delle associazioni, sia nei tavoli dei piani di zona, sia a scuola;
- manca una visione organica del fenomeno;
- la partecipazione delle seconde generazioni nella vita pubblica è un fenomeno ancora troppo poco rilevante, si verifica soltanto in poche scuole, soprattutto grazie alla buona volontà di pochi docenti, che spesso si trovano nella condizione di dover combattere contro i pregiudizi dei colleghi, che non ritengono prioritario investire su questo tema;
- il documento redatto e presentato alla Regione Abruzzo non si sa se avrà un'efficacia, perché anche durante l'implementazione del progetto Partner gli operatori ascoltati durante il progetto non avevano fiducia che la giunta in carica avrebbe preso in considerazione le esigenze degli immigrati.

La regionalizzazione e il modello delle autonomie locali, anche in questo territorio, hanno provocato sfaldamento e disomogeneità territoriale, al contrario di quanto fatto in Svezia come richiamato nel primo paragrafo. L'autonomia non si è tradotta in un ampliamento di *governance* ed *empowerment*, perché una fetta della popolazione in provincia di Chieti viene esclusa dai processi decisionali, quindi l'immigrato non viene percepito come portavoce del rinnovamento del welfare e del mutamento sociale, ma come un elemento marginale. In questo modo vengono soffocate le possibilità di compiere un'azione significativa per la società e per loro stessi e non si innescano percorsi virtuosi per alimentare la fiducia, in questo modo non si costruisce il più importante

lubrificante della vita sociale. La progressiva carenza di fondi, inoltre, sta causando enormi difficoltà economiche nella gestione di casi problematici e nell'offerta di servizi essenziali come la mediazione in servizi essenziali come quelli sanitari, scolastici e carcerari. Tuttavia, in pochi hanno intuito la potenzialità della progettualità europea e dei Fse, che seppure hanno il limite di essere temporanei, in questo momento storico sono l'unica risorsa per tamponare le emergenze. Quest'altro limite della classe politica locale è collegata all'incapacità di innescare processi di *mainstreaming*, dato che sarebbe opportuno che le buone prassi attivate con i progetti europei venissero messe a regime dalle amministrazioni locali.

Il disimpegno e la sostanziale indifferenza di troppe amministrazioni verso le associazioni implica la mancanza di considerazione del loro potenziale in termini di *empowerment* e di un coinvolgimento a costi esigui a fronte di un'offerta di servizi, che potrebbero essere complementari a quelli degli enti pubblici in difficoltà. Disimpegno delle amministrazioni e sfiducia delle stesse associazioni verso le amministrazioni sono due facce della stessa medaglia, che innescano un processo auopoietico di sfiducia reciproca che provoca ulteriori sfaldamenti sociali e si va così in direzione opposta alla costruzione del capitale sociale.

La dimensione associativa, che dovrebbe far dialogare alla pari, dar luogo a prassi democratiche, attivare processi di *bottom-up* ascoltando le istanze degli immigrati e porsi come loro portavoce autorevole ai decisori politici, nonché vigilare affinché le istituzioni governative non procedano unidirezionalmente, sembra essere stata fortemente penalizzata in queste sue funzioni negli attuali scenari liquido-moderni, sia per l'opacizzazione del suo ruolo originario, sia per la contraddittorietà della cornice socio-culturale e politica dell'oggi che orienta alla divisione piuttosto che alla condivisione. La gracilità dei punti di forza della realtà associativa dipende dall'assenza del nodo fra pubblico e privato, nonché dall'equilibrio sempre più precario che definisce tale rapporto. Ne deriva l'orientamento prevalente delle associazioni a seguire modalità autoreferenziali e volontaristiche che rischiano, da un lato, di enfatizzare le chiusure delle varie appartenenze etniche e, dall'altro, di non rendere pubblico il loro operato.

Per concludere, il dato complessivo che risalta dall'analisi nel territorio provinciale riconferma un carattere consueto delle azioni specifiche per l'inclusione degli stranieri, ovvero la loro precarietà. Il quadro di diffusa differenziazione nel territorio provinciale rende sempre più urgente l'esigenza di determinare e garantire dei livelli uniformi e omogeneità di trattamento. La ricerca ha, infatti, indotto a constatare che il complesso di diritti garantiti dalla disciplina nazionale e internazionale non è uniformemente assicurato su tutto il territorio provinciale: cosicché alcune realtà territoriali hanno sviluppato pregevoli sistemi di tutela e di sostegno degli stranieri, mentre in altre la politica per l'integrazione è inesistente.

## Bibliografia

- Accorniti M., (2004) “Il sistema dei servizi e l’accesso alla cittadinanza sociale. Il caso di Reggio Emilia”, *Rivista delle Politiche sociali*, n. 3, pp. 289-308.
- Alexander M. (2007), *Cities and Labour Immigration*, Aldershot, Ashgate.
- Almond G., Dalton R., Powell G., Strom K. (2005), *European Politics Today*, Longman, New Jersey.
- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (2008), *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, Il Mulino, Bologna.
- Anci, Legambiente (2012), *La fragilità e il valore del territorio*, Mimeo, Roma.
- Balboni E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008.
- Baraldi C. (2003), *La sfida della partecipazione*, in Baraldi C., Maggioni G., Mittica M. P. (a cura di), *Pratiche di partecipazione. Teorie e metodi di intervento con bambini e adolescenti*, Donzelli, Roma, pp. 3 – 30.
- Barberis E., Bergmark A., Minas R. (2010), *Rescaling processes in Europe: convergence and divergence patterns towards multilevel governance?*, in Kazepov Y. (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Bertani M. (2010), “Il capitale sociale come relazione. Un’applicazione della network analysis nello studio delle reti di social support degli immigrati”, *Mondi migranti*, 2, pp. 203 – 246.
- Cancellieri A., Barberis E. (in stampa), *Ponti e muri nella città diffusa. Due casi di enclavizzazione degli immigrati nelle Marche*, in Agustoni A., Alietti A. (a cura di), *Convivenza e conflitto*, FrancoAngeli, Milano.
- Carchedi F., Mottura G. (2010), *Produrre cittadinanza. Ragioni e percorsi dell’associarsi tra immigrati*, Milano, FrancoAngeli.
- Caritas, Idos (2004), *Dossier statistico immigrazione*, Nuova Anterem, Roma.
- Caselli M., Grandi F. (2012), *Le associazioni di immigrati in Lombardia: un aggiornamento dell’attività di monitoraggio*, in *Gli immigrati in Lombardia. Rapporto 2011*, Fondazione Ismu, Milano.
- Castellazzi S. (2010), *Il ruolo degli enti locali e il privato sociale*, in Gasparini Casari V., Cordini G., *Il diritto dell’immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario, internazionale e comparato*, Mucchi, Quaderni de Il diritto dell’economia, Nr. 5, 2010, vol I, cap. 6.
- Cnel, Codres (2000), *La rappresentanza diffusa. Le forme di partecipazione degli immigrati alla vita collettiva*, Cnel/Onc, Roma.
- Cnel, Fondazione Corazzin (2001), *Le associazioni dei cittadini stranieri in Italia*, Cnel/Onc, Roma.
- D’Arcangelo L. (2006), “Quale programmazione per un welfare locale?”, *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2, pp. 453-471.
- Feroli E. (2003), *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino.
- Fondaca Fondazione per la cittadinanza attiva, IPRS Istituto Psicoanalitico per le Ricerche sociali (a cura di) (2014), *La partecipazione delle associazioni di immigrati alle attività dei consigli Territoriali per l’immigrazione*, Rapporto di ricerca FEI 2007-2013, annualità 2012, Roma.
- Gori C. (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carrocci, Roma.
- Granovetter M., (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, Napoli.
- Habermas J. (1999) *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano.
- Hoxha D., Lannutti V. (a cura di) 2014, *Incontrarsi nello spazio dell’accoglienza*, Tinari, Villamagna (CH).
- Istat (2012), *L’Italia che emerge dai primi risultati del Censimento*, Mimeo, Roma.
- 
- Kazepov Y. (a cura di) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.



- Keil R., Mahon R. (2009), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, UBC Press, Vancouver.
- Melotti U. (2004), *Migrazioni internazionali*, Paravia Bruno Mondadori, Milano.
- Palidda R., Consoli T. (2006), *L'associazionismo degli immigrati tra solidarietà e integrazione*, in Decimo F., Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, Il Mulino, Bologna.
- Pirni A. (2006), "Immigrati e associazionismo: lo stato della ricerca", in *L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana*, (a cura di) Recchi E., I Quaderni, Bimestrale n. 31, luglio 2006, Firenze.
- Portes A. (1998), "Social capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual review of sociology*, 24, pp. 1 – 24.
- Putnam R. D. (2004), *Capitale sociale e individualism. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna.
- Raffini L., Recchi E. (2014), "Partecipare da migranti o da cittadini? L'attivazione sociale e politica degli europei mobili in Italia, Francia, Spagna e Grecia", *Mondi Migranti*, 1, pp. 139 – 163.
- Ravecca A. (2009), *Studiare nonostante. Capitale sociale e successo scolastico degli studenti di origine immigrata nella scuola superiore*. FrancoAngeli, Milano.
- Saraceno C., Sartor N., Sciortino G. (a cura di) (2013), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Il Mulino, Bologna.
- Spreatico A., (2006), *Politiche di inserimento degli immigrati e crisi delle banlieues. Una prospettiva comparata*, FrancoAngeli, Milano.
- Tillie J. (2004), Social Capital of Organizations and Their Members: Explaining the Political Integration of Immigration of Immigrants in Amsterdam, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30, 3, pp. 529 – 541.
- Tognetti Bordogna M. (2005), *Sfida multiculturale e integrazione*, in Ingrosso M. (a cura di), *La promozione del benessere sociale: progetti e politiche nelle comunità locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Touraine, A. (1998), *Libertà, uguaglianza, diversità*, il Saggiatore, Milano.
- Touraine A. (2008), *La globalizzazione e la fine del sociale*, il Saggiatore, Milano.
- Touraine A. (2012), *Dopo la crisi. Una nuova società possibile*, Armando, Roma.
- Zanfrini L. (2003). Il capitale sociale nello studio delle migrazioni. Appunti per una prima riflessione, *Sociologia del Lavoro*, 91, pp. 63 – 91.
- Zanfrini L. (2004), *Sociologia delle migrazioni*. Laterza, Roma-Bari.
- Zincone G. (a cura di) (2006a), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari.
- Zincone G. (2006b), *The Multilevel Governance of Migration*, in R. Penninx, M. Berger, K. Kraal (a cura di), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
-