

Impresa Sociale

**Allargando i confini.
Impresa sociale, terzo settore
ed immigrazione**

ISSAN
edizioni

Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit
Via Inama, 5 - 38100 Trento
e-mail: issan@issan.info
Tel. 0461.88.22.89 Fax 0461.88.22.94

Direttore responsabile
Felice Scalvini

Direzione scientifica
Carlo Borzaga, Luca Fazzi

Comitato editoriale

Gregorio Arena, Gianpaolo Barbetta,
Luigi Bruni, Fabrizio Cafaggi, Ivo
Colozzi, Pierpaolo Donati, Gianluca
Fiorentini, Giorgio Fiorentini, Gianna
Giannelli, Domenico Marino, Antonio
Matacena, Salvo Pettinato, Giovanna Rossi,
Marina Schenkel, Claudio Travaglini,
Stefano Zamagni

Redazione scientifica

Michele Andreas, Marco Bombardelli,
Giulio Ecchia, Giorgio Giorgetti,
Benedetto Gui, Marco Musella, Luca
Nogler, Lorenzo Sacconi, Luca Solari,
Ermanno Tortia, Flaviano Zandonai

Sommario

GLI AUTORI	4
-------------------	----------

EDITORIALE	6
-------------------	----------

Luca Fazzi

INTRODUZIONE	9
---------------------	----------

Maurizio Ambrosini e Paolo Boccagni

SAGGI

Tasselli di integrazione. Iniziative della solidarietà organizzata e politiche locali per gli immigrati	17
<i>Maurizio Ambrosini</i>	

Economia sociale ed integrazione degli immigrati in Italia: un quadro di insieme	42
<i>Paolo Boccagni</i>	

L'anello mancante. Politiche di accoglienza e terzo settore	61
<i>Adriana Luciano</i>	

Immigrazione, terzo settore e governance locale: elementi di riflessione	77
<i>Giovanni Mottura</i>	

Responsabile recensioni

(cui inviare i volumi da recensire)

Marco Musella
Università degli Studi di Napoli -
Dip.to Teoria Economica
Via Rodino, 22 - 80100 Napoli

Proprietà

Consorzio Nazionale della Cooperazione
di Solidarietà Sociale Gino Mattarelli
Soc. Coop. a r.l.
Via Rose di Sotto, 53 - 25126 Brescia
Tel. 030.28.93.411 Fax 030.28.93.425

Redazione

Federica Silvestri - ISSN
mail: redazione@impresasociale.info

Grafica e fotocomposizione

èdiZac grafica (Tn)

Stampa

Lineagrafica Bertelli Editori snc (Tn)

Diffusione nazionale

Cadenza trimestrale

Registrazione

Tribunale di Trento n. 1257 del 15/07/05

Politiche per gli immigrati ed organizzazioni del terzo settore	95
<i>Francesca Campomori</i>	
Il welfare mix locale nei servizi agli immigrati: riflessioni a partire dal caso veneziano	116
<i>Stefania Bragato</i>	
Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale	130
<i>Tiziana Caponio</i>	
Buone prassi di housing sociale: il ruolo protagonista della cooperazione sociale	156
<i>Maria Golinelli</i>	
Cooperazione, immigrati ed accesso al mercato immobiliare: quali prospettive di intervento innovativo?	180
<i>Walter Williams</i>	

CONFRONTI

Forum: Il terzo settore nelle politiche locali di integrazione degli immigrati: spazi, potenzialità, sfide	209
<i>Intervista a G. Scidà, E. Pavolini, M. Accorinti, F. Pittau, D. Cologna</i>	

RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI

Recensioni e segnalazioni	231
English abstract	234

Abbonamenti:

sostenitore 70 euro

ordinario 45 euro

estero 80 euro

individuale 25 euro

copie singole 15 euro

copie arretrate 10 euro

Ci si abbona tutto l'anno.

L'abbonamento dà diritto a ricevere i quattro numeri della rivista che escono successivi al pagamento.

La quota di abbonamento

è da versare al

C/C postale n. 6238555,

intestato a **ISSAN** Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit

oppure alle seguenti coordinate:

BAN X 0760-01800-000062238555

IBAN IT-18-X07601-01800-000062238555

L'impegno di abbonamento è continuativo, salvo regolare disdetta da notificarsi entro il 31 dicembre.

Ufficio Abbonamenti

ISSAN

telefono: 0461.88.22.89 - 0461.88.37.82

mail: abbonamenti@impresasociale.info

Gli autori

MAURIZIO AMBROSINI

Docente di Sociologia delle migrazioni, Università Statale di Milano; Responsabile scientifico del Centro Studi Medi di Genova

PAOLO BOCCAGNI

Dottorando in Sociologia e ricerca sociale presso l'Università degli Studi di Trento

ADRIANA LUCIANO

Docente di Sociologia del lavoro presso la Facoltà di Scienze dell'educazione dell'Università degli Studi di Torino

GIOVANNI MOTTURA

Docente di Sociologia del lavoro presso la Facoltà di Economia dell'Università di Modena e Reggio Emilia

FRANCESCA CAMPOMORI

Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Bologna

STEFANIA BRAGATO

Ricercatrice presso il Coses di Venezia

TIZIANA CAPONIO

Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Torino;
Ricercatrice presso il Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione (Fieri) di Torino

MARIA GOLINELLI

Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Bologna - Forlì

WALTER WILLIAMS

Ricercatore, consulente presso il Cnel

Editoriale

Il nonprofit produttivo e la cosiddetta impresa sociale sono nati come soggetti tesi ad affrontare le problematiche di una società in rapida trasformazione. Negli anni settanta e ottanta i primi imprenditori sociali si sono impegnati per fornire risposte a temi allora emergenti o non riconosciuti dal sistema istituzionale pubblico: l'handicap, la salute mentale, l'emarginazione sociale, la tossicodipendenza, i problemi dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. Nel corso degli anni, i campi di intervento del nonprofit si sono ulteriormente moltiplicati e differenziati. Attualmente i settori dove più elevato risulta l'intervento delle imprese sociali sono i minori e gli anziani, ma con l'approvazione della nuova legge sull'impresa sociale si avrà molto probabilmente in futuro un'espansione verso nuovi ambiti, come quelli dei servizi educativi o sanitari e socio-sanitari.

Questa inclinazione al confronto continuo con le dinamiche del cambiamento sociale costituisce un elemento intrinseco al ruolo dell'impresa sociale e del terzo settore in generale. Essi sono chiamati, oltre o forse anche più che a produrre servizi in modo efficiente, ad offrire risposte e soluzioni ai sempre nuovi e diversificati problemi dello sviluppo economico e sociale. Uno dei grandi scenari della trasformazione con cui si devono rapportare la società e le istituzioni contemporanee è rappresentato dal fenomeno dell'immigrazione che sta determinando processi di modificazione di grandissimo impatto economico, culturale e sociale. I numeri e le statistiche descrivono l'immigrazione come un fenomeno in crescita, di dimensioni oggettivamente imponenti con cui tutte le nazioni europee sono chiamate a confrontarsi. Se l'immigrazione sia un problema o un'opportunità è un tema oggetto di grande discussione. Come per ogni fenomeno che modifica gli assetti istituzionalizzati di una società probabilmente anche per l'immigrazione entrambe le interpretazioni sono parzialmente vere. Quanto gli aspetti problematici possano prevalere su quelli di opportunità o viceversa, dipende da una serie di fattori

di ordine politico, economico e culturale. In parte questi fattori sono poco controllabili dalle istituzioni e dalle scelte di *policy* nazionali; in altra parte, tuttavia, essi dipendono in modo diretto da tali decisioni e dalle linee di intervento che si intendono adottare.

In Italia, le reazioni istituzionali alla diffusione del fenomeno immigratorio sono in questa fase spesso ancora farraginose ed improntate all'affermazione delle ideologie dei ceti politici dominanti. L'effetto rischia di essere, ancora una volta, quello di una profonda difficoltà da parte delle istituzioni e, con esse, della società di rispondere in modo adeguato alle sfide ed alle sollecitazioni che i nuovi flussi immigratori portano con sé.

All'interno di questo scenario, il terzo settore nelle sue varie declinazioni ha dimostrato fino ad oggi una capacità sia di reazione che di proposta, che altri soggetti ed istituzioni non sembrano avere o di cui dispongono in modo solo parziale. I primi interventi a favore degli immigrati sono stati realizzati dalle organizzazioni nonprofit che hanno gestito strutture di accoglienza e percorsi di sostegno all'integrazione lavorativa e sociale rivelatisi spesso fondamentali per fornire una prima risposta all'emergenza. Se le iniziative di prima accoglienza hanno caratterizzato il primo periodo dell'immigrazione, l'aumento dei flussi, la stabilizzazione delle carriere e dei progetti migratori e l'avvento della seconda e, prossimamente, della terza generazione di immigrati aprono sfide nuove e molto più complesse e richiedono risposte più strutturate e coordinate. Quali sono allora i campi di sviluppo dell'intervento del settore nonprofit e delle imprese sociali? Quale è il ruolo che tali soggetti possono svolgere nell'ambito delle politiche per l'immigrazione? Che cosa possono insegnare le esperienze più innovative di imprenditorialità sociale a chi vuole intervenire nell'ambito di tale settore?

Questo numero della Rivista cerca di fornire alcune risposte a questi interrogativi, spostando l'attenzione dalle specifiche problematiche di gestione e sviluppo strategico che hanno costituito l'oggetto di analisi degli ultimi numeri, verso la descrizione e l'analisi dell'evoluzione e delle implicazioni dello sviluppo di un ambito di intervento che i processi di trasformazione in atto indicano come strategico per il futuro sviluppo delle società europee.

A riflettere sul tema sono stati chiamati alcuni tra i maggiori studiosi italiani che si sono occupati da varie angolature del fenomeno dell'immigrazione, a dimostrazione del tentativo che la Rivista sta per-

seguendo con determinazione e crescente successo di estendere la discussione sugli sviluppi dell'impresa sociale ad un numero sempre più ampio e qualificato di osservatori e ricercatori. I contributi sono indicativi della qualità del pensiero che si sta sedimentando sull'argomento e dell'importanza di favorire il dialogo ed il dibattito tra studiosi ed osservatori provenienti da tradizioni di ricerca e di pensiero plurali e variegate. La convinzione è che il dibattito sull'impresa sociale possa crescere e diventare sempre più significativo nella misura in cui gli interventi ed i diversi contributi sono capaci di rappresentare uno stimolo al prosieguo di una riflessione sempre più basata su prove di realtà e su considerazioni aperte al confronto e all'argomentazione.

I curatori hanno realizzato un numero della Rivista che risponde appieno a queste attese di approfondimento analitico e scientifico e, al contempo, di apertura di dibattito e dialogo tra chi, da diversi punti di vista, ha fornito o vuole fornire un contributo al tema. L'esito è un lavoro che si può leggere su più piani: un primo livello dove il fenomeno dell'immigrazione e dell'impresa sociale viene considerato da un punto di vista teorico interpretativo; un secondo livello di descrizione puntuale ed approfondita delle dinamiche, delle caratteristiche dell'intervento dell'impresa sociale nel settore dell'immigrazione ed un terzo che cerca di indicare gli scenari, i potenziali e le problematiche di sviluppo del settore nonprofit e della cooperazione sociale all'interno di questo campo di intervento. Si tratta di una raccolta di saggi che per la prima volta in Italia cerca di fare il punto sul rapporto tra immigrazione ed impresa sociale in modo organico e dettagliato.

L'auspicio è che il lettore possa trarre da questo sforzo collettivo indicazioni e stimoli utili, sia per migliorare la propria comprensione del fenomeno, che per rinnovare le sue motivazioni a considerare l'impresa sociale uno strumento attraverso il quale la società civile si organizza per rispondere ai problemi ed alle opportunità che il cambiamento porta ininterrottamente alla luce.

Luca Fazzi

Introduzione

Maurizio Ambrosini e Paolo Boccagni

*Uno degli indicatori della buona qualità
dei posti di lavoro nella cooperazione sociale
è che ci sono ancora pochi lavoratori terzomondiali.*

Anonimo Cooperatore sociale (2002)

La citazione riportata, spia di luoghi comuni (come l'automatica equazione "lavoro immigrato = cattivo lavoro") abbastanza diffusa anche nel mondo della cooperazione sociale, rispecchia, forse, i dati di alcuni anni fa. È più difficile sostenere che rifletta lo scenario odierno della maggior parte delle imprese sociali italiane, che vede nei lavoratori stranieri non soltanto un *target* di intervento, ma anche, ed in misura crescente, una risorsa occupazionale rilevante (o addirittura indispensabile, in settori come quello dell'assistenza domiciliare). Il rapporto tra impresa sociale ed immigrazione, pertanto, appare oggi molto più sfaccettato e complesso di quanto il senso comune in materia - sovente schiacciato sull'immagine dell'associazionismo caritativo, da "prima accoglienza" - non vorrebbe. Non si può certo negare che il privato sociale italiano, specie in alcune sue componenti, si sia fatto carico fin dall'inizio di un ruolo significativo

nel campo dell'immigrazione, tanto sotto il profilo dell'accoglienza locale dei nuovi arrivati, quanto sul piano dell'*advocacy* a loro favore. Nella storia, ancora relativamente giovane, dell'immigrazione in Italia - a lungo segnata da processi di insediamento spontaneistici ed informali, da una debole regolazione istituzionale, da una ricezione contrastata nell'opinione pubblica, da un'influenza rilevante (nel bene e nel male) degli enti locali - non c'è dubbio che le iniziative del volontariato e dell'associazionismo abbiano svolto, e per molti versi continuano a svolgere, una funzione importante. Rimane il fatto, però, che il rapporto fra terzo settore ed immigrazione in Italia (tanto più nella visuale delle imprese sociali) è ancora oggi assai poco studiato, e relativamente trascurato - forse per la sua collocazione intermedia tra due ambiti di ricerca distinti - da buona parte degli studiosi sia di *welfare* locale e di terzo settore, sia dei processi di insediamento locale degli immigrati nel nostro paese.

Questo numero monografico di *Impresa Sociale* rappresenta, a nostra conoscenza, uno dei primi tentativi organici ed approfonditi di colmare questo "deficit conoscitivo". Le riflessioni dei contributi presentati nel volume, tutti frutto di attività originali di ricerca empirica, alimentano un dibattito vivace, non privo di punti di divergenza, e si distribuiscono intorno a tre dimensioni centrali.

La prima, specie nei contributi di Ambrosini, Luciano, Mottura, Campomori, investe il rapporto tra iniziative di privato sociale (comprese quelle attivate autonomamente dagli immigrati) ed enti pubblici, specie locali, nella formulazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche di settore. È un rapporto che ha assunto nel tempo molteplici forme, anche a seconda del tipo di servizi erogati, della composizione dei flussi migratori e degli orientamenti politici locali. In linea di principio, tale rapporto è stato contraddistinto, nell'arco degli ultimi anni, dalla transizione graduale e faticosa - talvolta contraddittoria, per lo più incompiuta - da un modello di delega implicita degli enti locali verso il privato sociale, ad assetti di *governance* dei servizi più partecipati, o quanto meno ad una "divisione dei ruoli" più chiara ed esplicita; nella direzione, auspicabilmente, di investire sul privato sociale non soltanto per ragioni di contenimento dei costi, o per abbassare la visibilità dell'intervento pubblico, ma anche per valorizzarne le potenzialità rispetto ad un'ampia gamma di possibili servizi all'immigrazione (non soltanto accoglienza, ma anche accompagnamento sociale, orientamento sul territorio, integrazione delle seconde generazioni, mediazione socio-culturale, intermediazione nella ricerca della casa e del lavoro, ecc.).

Accanto a questo, gli autori dei saggi presentati (Ambrosini, Boccagni, Campomori, Golinelli e Williams) si soffermano sul ruolo del terzo settore e delle imprese sociali nell'erogazione di servizi qualificati rivolti (prevalentemente) ad immigrati, su vari gradienti di complessità, inclusi ambiti di intervento cruciali per la "stabilizzazione intergenerazionale" delle presenze straniere, come il supporto extrascolastico alle seconde generazioni, o le sperimentazioni di *social housing*. Ne esplorano quindi le potenzialità, le criticità, le possibili linee evolutive nell'arco dei prossimi anni.

Un terzo nodo problematico, che affiora in più di un contributo (Mottura, Caponio, Bragato), riguarda i dilemmi dei processi di rappresentanza dei cittadini immigrati, a partire dalla loro partecipazione (e/o cooptazione) negli istituti del *welfare* locale. Il dato notoriamente problematico (anche se variamente interpretabile) del modesto "protagonismo organizzativo" degli immigrati, in Italia, viene in tal modo riletto guardando anche alle potenzialità (ad oggi incerte) delle iniziative solidaristiche autoctone quali canali di mediazione della rappresentanza; e considerando, altresì, il ruolo e le potenzialità (non meno ambivalenti) delle multiformi iniziative riconducibili all'associazionismo straniero.

Nell'articolo di apertura, Maurizio Ambrosini propone una disamina di ampio respiro dei "tasselli di integrazione" rappresentati dal terzo settore, e più in generale dalle iniziative solidaristiche della società civile, nei confronti degli immigrati. La funzione di *advocacy* - implicitamente realizzata da quella "lobby forte degli strati deboli", evidenziata da Giovanna Zinconè, che abbraccia gran parte del privato sociale e dei sindacati, realtà ecclesiali ed esponenti di enti locali e delle professioni giuridiche - non è che uno degli aspetti della mobilitazione della società civile italiana, che ha saputo produrre, nel corso degli anni, azioni rilevanti anche sul piano dell'accoglienza, dell'accompagnamento sociale e, con esiti talvolta più ambivalenti, dell'inserimento socio-professionale. È un'azione che ha spesso supplito alle carenze degli enti pubblici, anche se non di rado viene alimentata da un'implicita delega delle stesse amministrazioni locali. Il contributo degli "attori solidaristici" si è rivelato particolarmente incisivo per quanto riguarda l'assistenza agli immigrati clandestini. Questi ultimi, peraltro, rappresentano una componente quasi strutturale dell'immigrazione in Italia, data l'impostazione per lo più emergenziale e "riparativa" - fondata sul periodico ricorso a misure di sanatoria ex post, più che sull'attiva programmazione e gestione

dei flussi in ingresso - delle politiche migratorie italiane. L'analisi di Ambrosini entra quindi nel merito di due tra gli ambiti di intervento più significativi del privato sociale, rispetto all'inclusione sociale dei cittadini stranieri: da un lato, l'integrazione delle seconde generazioni, ad esempio con le attività educative extrascolastiche; dall'altro, la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro straniero, specie per quanto attiene al lavoro domestico e di cura. Il saggio si conclude con un bilancio delle modalità di "intreccio e di interscambio" che si sono prodotte, al crescere (ed al diversificarsi) dell'immigrazione in Italia, tra enti pubblici locali ed agenzie solidaristiche.

L'articolo di Paolo Boccagni allarga invece lo sguardo alla generalità del movimento cooperativo italiano, per mettere a fuoco, nei diversi comparti produttivi dell'economia sociale, le tipiche modalità di partecipazione o di inclusione dei cittadini immigrati. L'autore analizza il rapporto "immigrazione/cooperazione" rifacendosi a quattro ruoli chiave che gli stranieri, a fronte delle imprese cooperative, possono assumere: il ruolo di utenti (o comunque di clienti), quello di addetti, quello di soci lavoratori e, infine, quello di autonomi promotori di imprese cooperative. Questa tipologia viene messa a raffronto con i punti di forza e di debolezza delle attuali traiettorie di inserimento degli immigrati nelle forme di impresa cooperativa, anche al fine di evidenziare alcune possibili strategie d'azione innovativa, ed il potenziale "valore aggiunto" insito nella formula cooperativa, sul versante dell'integrazione socio-lavorativa locale dei cittadini stranieri. Particolare attenzione viene dedicata all'autopromozione cooperativa degli immigrati, il "tassello" ad oggi più composito ed ambivalente; ma anche, in prospettiva, il più ricco di potenzialità di sviluppo e di creazione di nuove attività imprenditoriali, per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori stranieri ad imprese di tipo cooperativo.

Nel contributo che segue, Adriana Luciano muove da una dettagliata ricognizione dei principali ambiti di inserimento della manodopera immigrata nel mercato del lavoro italiano (ed europeo *tout court*), in forma per lo più sottoqualificata e debolmente tutelata, nel quadro della più ampia transizione dalla centralità dell'industria a quella del settore terziario. L'autrice sottolinea quindi l'esigenza di uno stretto raccordo tra politiche migratorie e politiche del lavoro, alla luce della sovraesposizione dei lavoratori stranieri al rischio della disoccupazione o dell'inattività, e considerati gli scarsi investimenti sul loro capitale umano, operati nel paese di immigrazione. A

fronte dei limiti palesati dal modello di “integrazione implicita” del nostro paese, con l’eccessiva funzione di delega assegnata dall’ente pubblico al terzo settore, Luciano rivendica la necessità di una “regia pubblica” più organica ed incisiva, e con un mandato più ampio per quanto riguarda la definizione degli *standard* di servizio nel campo dell’orientamento, della facilitazione dell’inserimento nelle imprese, della formazione professionale, dell’informazione sull’offerta di servizi pubblici. Il ruolo del privato sociale nelle politiche dell’immigrazione, pur rilevante, andrebbe ridefinito nella direzione di integrare e favorire l’accesso a servizi universalistici, anziché farne da surrogato funzionale. Esempio, sotto questo profilo, il caso dei servizi all’impiego, ancora largamente sottoutilizzati per quanto riguarda, in particolare, l’offerta di lavoro immigrata.

I tre saggi successivi sono tutti centrati, da angolature diverse, sul ruolo dell’impresa sociale - e, più in generale, del terzo settore - negli assetti delle politiche locali sull’immigrazione. Nel primo, Giovanni Mottura analizza l’evoluzione storica del ruolo del terzo settore in questo campo, mettendo a fuoco tre “tappe” distinte: nella prima e “pionieristica”, che copre tutto l’arco degli anni ottanta, le organizzazioni nonprofit hanno assunto una funzione prevalente di “supplenza” dell’intervento pubblico, giocata soprattutto sulla gestione dell’emergenza e della prima accoglienza; in una fase successiva, nel decennio successivo, si è assistito ad una graduale “istituzionalizzazione” dell’intervento del privato sociale, che tende a farsi più strutturato e specialistico, facendo leva su doti di flessibilità (ma anche su capacità progettuali) assai maggiori, in linea di principio, della pubblica amministrazione. A partire dalla seconda metà degli anni novanta, nella ricostruzione dell’autore, il panorama dell’immigrazione in Italia si è fatto sempre più articolato e “stratificato”, facendo emergere una domanda di servizi più qualificata, che sollecita anche le amministrazioni locali ad una funzione di *governance* più incisiva e competente, la cui realizzazione, peraltro, è, ancora oggi, parziale e frammentaria. Nell’arco degli ultimi anni (la fase della “specializzazione”) gli stessi protagonisti del terzo settore tendono ad assumere un ruolo ancora più focalizzato e specializzato, contribuendo anche ai processi locali di concertazione degli interventi di settore; tali processi, peraltro, stentano ancora oggi ad includere un’adeguata rappresentanza dei cittadini stranieri. Si tratta di una questione notoriamente complessa, ma sempre più ineludibile, conclude l’autore, che ne analizza le modalità attuative, le esperienze pregresse, i nodi critici (compresi quelli riconducibili alle “miopie” degli enti locali).

Anche Francesca Campomori si sofferma sul ruolo delle organizzazioni di terzo settore nelle politiche locali sull'immigrazione, ma in prospettiva comparata, e con un taglio politologico. Dopo una ricognizione della letteratura sugli assetti attuali del *welfare mix* in Italia, l'autrice ripropone una tipologia dei diversi livelli di intervento delle organizzazioni nonprofit, rispetto all'immigrazione, distinguendo tra iniziative caritative, di *advocacy* ed imprenditive, oltre alle associazioni etniche. Per quanto riguarda il ruolo delle amministrazioni pubbliche, Campomori si sofferma sul "colore politico" delle giunte comunali, quale variabile che contribuisce a spiegare le diverse modalità locali di interazione tra pubblico e privato sociale; o, quanto meno, le diverse retoriche politiche sull'argomento (che non sempre si rispecchiano nelle reali politiche in uso). Il saggio si focalizza poi sui rapporti tra istituzioni pubbliche e terzo settore nell'ambito cruciale dei servizi di integrazione scolastica. Infine, attingendo ad una serie di studi di caso locali, l'articolo perviene ad alcuni dati conclusivi circa l'effetto dei diversi "stili amministrativi" sulle caratteristiche e le modalità d'azione della rete associativa del privato sociale.

Da parte sua, Stefania Bragato analizza il ruolo via via assunto dal terzo settore, nell'erogazione di servizi agli immigrati, entro la cornice dinamica dei sistemi di *welfare* locali. A partire dai risultati di varie ricerche condotte sul caso veneziano, l'autrice delinea alcune riflessioni sui problemi e le criticità della collaborazione pubblico/privato nonprofit. L'articolo formula alcune indicazioni di prospettiva, circa le vie auspicabili da percorrere perché il futuro sviluppo del terzo settore, a fronte di servizi all'immigrazione sempre più complessi e professionalizzati, non penalizzi la cooperazione virtuosa tra privato sociale e società civile locale, e sia sostenuto da una più adeguata "cultura della valutazione" degli interventi messi in campo.

Il saggio di Tiziana Caponio propone invece una puntuale ricostruzione della traiettoria di sviluppo dell'associazionismo immigrato in Italia, in parallelo all'evoluzione dei flussi immigratori, da un lato; delle normative e delle politiche pubbliche, dall'altro. Il ruolo delle associazioni di immigrati, negli assetti delle *policy* locali per gli stranieri, viene analizzato nella prospettiva delle "strutture di opportunità" generate dall'interazione tra le associazioni straniere, le amministrazioni locali ed il terzo settore "autoctono". Al centro dell'articolo si pone un'analisi comparativa, intorno al binomio partecipazione politica/produzione di servizi, di tre casi locali di associazionismo immigrato: le esperienze di Milano, Bologna e Napoli.

A conclusione del saggio, Caponio rileva come le associazioni di immigrati rappresentino ancora oggi un anello debole delle politiche di integrazione in Italia, nonostante la legislazione attribuisca loro un ruolo significativo, tanto sul piano della rappresentanza e della partecipazione politica, quanto a livello dell'erogazione dei servizi. L'autrice individua nella mediazione culturale l'unico ambito in cui l'associazionismo straniero abbia di fatto trovato, ad oggi, uno spazio tangibile di legittimazione e di sviluppo professionale.

Maria Golinelli, nel contributo successivo, analizza le iniziative locali di *social housing* messe in campo negli ultimi anni, in risposta al fabbisogno abitativo (anzitutto) degli immigrati, con il contributo decisivo della cooperazione sociale. Dopo una definizione operativa del concetto di "buona prassi" nel campo dell'edilizia sociale, ed una panoramica sullo scenario europeo del *social housing*, l'autrice propone un'approfondita rassegna delle esperienze pilota e delle buone prassi già realizzate nei singoli contesti locali italiani. L'articolo sfocia in una classificazione ragionata delle esperienze censite, ed in alcune riflessioni conclusive circa lo specifico contributo della cooperazione sociale in questo campo.

Infine l'articolo di Walter Williams, di taglio più operativo, propone un'approfondita riflessione sulle prospettive di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, nel settore abitativo sociale, con particolare riferimento al fabbisogno emergente degli immigrati ed al contributo peculiare del modello cooperativo. L'autore parte da una disamina dei limiti palesati sino ad oggi dagli interventi pubblici, ma anche da quelli privato sociali, sul versante cruciale della "seconda accoglienza" degli immigrati. Enuncia quindi i requisiti fondamentali di qualsiasi strategia di gestione integrata e promozionale della questione abitativa, prima di formulare alcune ipotesi innovative di intervento territoriale e concertato, nel campo del *social housing*.

A conclusione del numero, il Forum tematico mette a confronto le opinioni di alcuni osservatori in merito alle effettive potenzialità integrative delle imprese sociali, e più in generale del terzo settore, nei processi di stabilizzazione locale degli immigrati. Le risposte rimandano ad un quadro dai contorni ambivalenti, fatto di esperienze positive e di innegabili ritardi, entro il quale, tra l'altro, i cittadini stranieri sono un tipico esempio di quella popolazione per molti versi "normale" - l'insieme dei soggetti che si trovano, per i più vari ordini di ragioni, in condizioni di spiccata vulnerabilità sociale, ma

non in stato di povertà conclamata, né di evidente svantaggio - a cui le imprese sociali dovrebbero sapersi oggi rivolgere, con un paniere di servizi più articolati e diversificati di quelli tradizionali, per mantenere una buona rispondenza ai bisogni di *welfare* emergenti nei territori locali. I contributi raccolti combinano la visuale degli studiosi di *welfare* locale (Pavolini, Accorinti) con quella dei sociologi delle migrazioni (Scidà, Cologna, Pittau).

Tasselli di integrazione. Iniziative della solidarietà organizzata e politiche locali per gli immigrati

Maurizio Ambrosini

Sommario

1. Advocacy e non solo - 2. Seconde generazioni ed attività educative extrascolastiche - 3. La mediazione domanda-offerta nel settore domestico - 4. Intrecci ed interscambi con le politiche pubbliche locali

1. Advocacy e non solo

È abbastanza diffusa la constatazione dell'importanza del contributo di attori privato sociali, intesi in senso lato, alla definizione delle politiche migratorie ed alla gestione quotidiana della questione delle migrazioni internazionali nel nostro paese: dai sindacati dei lavoratori, alle chiese e organizzazioni religiose, dall'associazionismo sociale ai movimenti, fino al terzo settore propriamente detto, con l'intervento della galassia del volontariato e della cooperazione sociale. Per essere più precisi: resistenze, ritardi ed ambiguità dei poteri pubblici, a cui ben si attaglia la definizione di "importatori riluttanti" conia-
ta da Cornelius, Martin e Hollifield (1994) con riferimento ai paesi nord-europei, sono stati almeno parzialmente compensati dalla mo-

bilitazione di questa composita galassia di attori sociali, che hanno lavorato per costruire i tasselli di un'integrazione "dal basso" della popolazione immigrata, cercando altresì di contrastare i messaggi di inimicizia che provenivano "dall'alto", da non poche sedi politiche e governative, nonché da voci influenti della comunicazione e della cultura.

Zincone (2003, p. 13), in modo particolare, ha osservato che il nostro ordinamento è piuttosto generoso verso gli immigrati irregolari, ed attribuisce questa relativa benignità all'azione di una *advocacy coalition*, "una sorta di forte *lobby* degli strati deboli, un gruppo di pressione benevolo composto da una parte preponderante dell'associazionismo cattolico e dei sindacati, da associazioni professionali progressiste, da alcuni magistrati ed esperti. Questa *advocacy coalition* preme soprattutto per tutelare gli interessi della parte più emarginata, degli irregolari".

Vale la pena di aggiungere un'osservazione. Questo impegno di tutela verso gli immigrati in condizione irregolare, con i suoi successi, si spiega forse perché questa materia più di altre si presta all'azione umanitaria, anche a motivo della presenza in entrambe le coalizioni politiche di componenti cattoliche sensibili agli appelli dell'*advocacy coalition*, ma anche perché l'azione dall'esterno della solidarietà organizzata si è rivelata, nei suoi esiti, congeniale ad una forma di regolazione dell'immigrazione che è di fatto prevalsa nel contesto italiano (ma che si rileva anche in altri paesi): quell'approccio per cui si preferisce sanare a posteriori la situazione degli immigrati che non si è avuto il coraggio politico di far entrare in maniera ufficiale (Barbagli, Colombo, Sciortino, 2004; Caritas ambrosiana, 2004). In questo senso, considerata con una certa distanza, la mobilitazione degli attori solidaristici si è ben integrata, sia pure inintenzionalmente, con le caratteristiche (ed i sottintesi) della regolazione istituzionale italiana dei processi migratori.

Il discorso di Zincone può quindi essere ampliato: un'importante componente dei processi di accoglienza ed integrazione dei migranti in Italia discende dalla mobilitazione di vari attori della società civile, mossi da ragioni solidaristiche ed umanitarie, da visioni politiche internazionaliste, da convinzioni religiose, da simpatia per le culture "diverse". Questo eterogeneo arco di soggetti sociali non si esprime soltanto come forza di pressione nei processi di produzione legislativa, al fine di allargare le maglie della regolazione ed inclu-

dere maggiori possibilità di tutela per i migranti, ma agisce anche, in diverse delle sue espressioni, nell'azione quotidiana di accoglienza e sostegno.

In Italia, l'aiuto delle agenzie ed istituzioni sociali si esplica in buona parte nelle forme della prima accoglienza e del soccorso d'emergenza verso persone che versano in condizioni di deprivazione, e cercano una risposta ai bisogni primari: sfamarsi, difendersi dal freddo, ricevere cure mediche, trovare un luogo dove poter dormire.

Ma questa mobilitazione ha anche in vario modo preceduto e almeno parzialmente compensato i ritardi e le reticenze dell'azione politica, nel riconoscimento del nuovo *status* di paesi di immigrazione e nella predisposizione delle condizioni minimali per rendere meno arduo l'impatto tra i nuovi arrivati ed i contesti locali riceventi.

Gli attori solidaristici che abbiamo ricordato, dalla Chiesa cattolica ai sindacati, all'associazionismo sociale e volontario, possono vantare nel nostro paese una presenza radicata, e hanno in molti casi riconvertito verso la nuova popolazione degli immigrati servizi e risorse umane dedicati in precedenza agli immigrati interni o ad altri gruppi sociali marginali (Ambrosini, 2005a, 2005b).

Lo stesso incontro con la domanda di lavoro sarebbe stato più complicato e macchinoso, senza la mediazione di soggetti sociali ed istituzioni che hanno aiutato a chiudere il cerchio tra disponibilità al lavoro degli immigrati e fabbisogno di manodopera dei datori di lavoro.

Anche in occasione dell'ultima sanatoria, il loro intervento ha dato vita all'organizzazione di servizi appositi, dedicati alla predisposizione delle pratiche relative alla regolarizzazione del soggiorno: nel caso della Caritas ambrosiana, il Servizio accoglienza immigrati (Sai) ha accolto ed assistito (tra il 9 settembre e l'11 novembre 2002) circa 6.000 persone, per informazioni, consulenza, assistenza alla compilazione dei moduli, ecc. Altre centinaia di casi sono stati seguiti nella fase successiva, per le questioni del subentro di un nuovo datore di lavoro, della perdita del posto, del rigetto della domanda. Servizi analoghi sono stati svolti dai principali sindacati dei lavoratori e da associazioni come le Acli.

Va notato che i regolarizzati provengono da un'esperienza, spesso non breve, di precaria sopravvivenza nel duro limbo della permanenza sul territorio, e del lavoro, da immigrati *undocumented*: in una

ricerca promossa dalla Caritas ambrosiana,¹ più della metà degli intervistati risiedeva nel nostro paese da oltre due anni al momento dell'intervista (52,2%). In questo periodo di presenza irregolare e di "invisibilità" istituzionale, gli stranieri hanno potuto contare quasi soltanto, oltre che su parenti e connazionali, sulle organizzazioni del privato sociale, per affrontare le varie necessità che si sono loro presentate. Nella stessa ricerca, in cui tra l'altro sono stati intervistati circa 400 immigrati per i quali era in corso la procedura di regolarizzazione, è risultato che, tolto un 32,8% di mancata risposta sull'argomento, il 54,9% ha ricevuto, aiuti dal privato sociale (associazioni, sportelli, servizi per immigrati, parrocchie, centri di ascolto, ecc.) mentre solo il 12,3% è stato sostenuto esclusivamente dai connazionali (parenti, amici, ecc.). Più specificamente, gli intervistati hanno risposto di aver ricevuto principalmente informazioni riguardanti varie necessità e la regolarizzazione (95 persone), pasti caldi da mensa gratuite (88), corsi d'italiano (50) ed ospitalità abitativa in strutture di accoglienza. Va comunque detto che l'offerta di aiuti è stata in generale molto diversificata e ha riguardato varie necessità della precaria condizione degli immigrati irregolari (Caritas ambrosiana, 2004).

Poco si riflette sul fatto che la mobilitazione del privato sociale, svolgendo attività come l'organizzazione di cure mediche, o l'insegnamento della lingua italiana o la fornitura di pasti caldi nella fase del soggiorno "invisibile" che precede la regolarizzazione, rende meno pesante la condizione degli immigrati in condizione irregolare, a volte ne garantisce letteralmente la sopravvivenza, e predispone le condizioni per un'integrazione più rapida e relativamente morbida dei nuovi residenti. Se al momento della regolarizzazione, per esempio, hanno qualche conoscenza della lingua italiana che eccede l'apprendimento informale della lingua parlata sui luoghi di lavoro o attraverso l'ascolto dei programmi televisivi, questo si deve essenzialmente alle tante scuole di italiano organizzate dal volontariato.

Non bisogna neppure pensare, come ancora avviene, che si tratti di attori che si muovono a ruota libera, refrattari al rapporto con le istituzioni e al senso della legalità. In realtà, proprio a Milano sulla gestione delle regolarizzazioni si è verificata una sperimentazione in-

¹ La ricerca, oltre ad interviste qualitative a datori di lavoro, ha fatto ricorso ad un questionario strutturato, somministrato a 420 immigrati che si sono rivolti agli sportelli istituiti da Caritas ambrosiana e Sindacati dei lavoratori durante l'iter della regolarizzazione (Caritas ambrosiana, 2004).

novativa di dialogo sociale e di collaborazione operativa, che ha dato luogo ad una convergenza pragmatica tra Prefettura, Direzione provinciale del lavoro, Sindacati dei lavoratori, associazioni di categoria e soggetti della solidarietà organizzata, intorno a nodi problematici obiettivamente da risolvere, come il subentro di un nuovo datore di lavoro o il destino del lavoratore regolarizzando che avesse perso il lavoro senza colpa (nel caso più frequente, per decesso dell'anziano assistito). Su questo tema semmai si è registrata una resistenza del livello politico nazionale, che ha rappresentato a suo modo una conferma del valore anche simbolico delle intese raggiunte.

2. Seconde generazioni ed attività educative extrascolastiche

Abbiamo accennato alle scuole di italiano istituite da vari soggetti del volontariato e della solidarietà organizzata.

Una ricerca Ismu-Caritas ambrosiana ha messo a fuoco il contributo del privato sociale, variamente articolato, nell'organizzazione di un'altra classe di attività educative, quelle che coinvolgono le seconde generazioni scaturite dall'immigrazione (Ambrosini, Cominelli, 2004).²

Si tratta di servizi che un po' impropriamente possono essere definiti extrascolastici. Se è senza dubbio vero che si collocano istituzionalmente in spazi ed orari diversi da quelli della scuola, è invece da sottolineare il fatto che il loro intervento tende a coordinarsi con quello della scuola, sviluppando rapporti di comunicazione e collaborazione.

Il volontariato e il terzo settore da tempo hanno rivolto l'attenzione alle disuguaglianze educative e hanno espresso un corrispondente impegno a cercare di porvi rimedio. Il tronco su cui si innestano buona parte delle iniziative educative rivolte ai minori extracomunitari è quello dei doposcuola: altro termine abbastanza inadeguato per indicare svariate attività di sostegno e recupero scolastico rivolte a ragazzi di condizione popolare, che incontrano difficoltà nell'apprendimento scolastico e non trovano un supporto sufficiente nell'ambito familiare. Nella diocesi di Milano, che si estende come è

² La ricerca, svolta nel 2003, si è basata su 13 studi di casi relativi al territorio lombardo, in cui sono coinvolti alcune centinaia di ragazzi, italiani ed immigrati, e numerosi operatori e volontari.

noto anche sulle province di Lecco e Varese, i doposcuola collegati alla Caritas ambrosiana sono più di 160: una presenza quindi capillare, diffusa nei quartieri difficili della metropoli come nei piccoli centri, e caratterizzata da un'ingente mobilitazione di personale volontario.

Il primo compito assunto dai doposcuola è dunque quello di motivare i ragazzi allo studio. Nella tensione verso questo obiettivo, caratteristiche distintive dell'approccio educativo extrascolastico sono quelle della flessibilità e della personalizzazione del rapporto tra docente e discente: vengono proposti spazi e tempi per apprendere in modo diverso, individualizzato, coltivando una relazione educativa che divenga la fonte della motivazione allo studio (De Bernardis, 2004).

Il doposcuola è inoltre un luogo di socializzazione. Alcuni centri organizzano gite, visite ai musei, uscite in piscina, al cinema: si tratta di occasioni che non tutti possono godere. Per stare al nostro argomento, alcuni doposcuola milanesi si fanno carico di minori stranieri appena giunti in Italia in seguito a ricongiungimento familiare, per essi organizzano momenti di conoscenza della città, dei negozi, dei diversi spazi e luoghi di incontro, contribuendo alla loro integrazione. Il doposcuola si propone dunque come luogo di incontro, di scambio, di relazioni positive, dove si cercano i mezzi per ricostruire fiducia e stima in se stessi e negli altri, scoprire le capacità che si posseggono, sviluppare le abilità fondamentali per una crescita equilibrata.

In parte, come è avvenuto per altre iniziative del terzo settore, in questi contesti l'arrivo di immigrati è stato un fenomeno spontaneo, spesso neppure previsto, che si è semplicemente sommato ai beneficiari italiani, e li ha in parte sostituiti. È però rapidamente cresciuta l'attenzione verso i minori stranieri e la ricerca di strategie educative in grado di accoglierli ed accompagnarli nel processo di integrazione.

In prima istanza, l'apertura ai minori provenienti dall'immigrazione rappresenta quindi un ampliamento della missione originaria di questi servizi. Mira a rispondere alle loro difficoltà scolastiche, offrendo la possibilità di essere seguiti nei compiti a casa e nello studio. Non riuscendo la scuola ad offrire un sostegno individualizzato a minori che presentano difficoltà anzitutto linguistiche, e a volte anche di altra natura (spaesamento, carenza di relazioni significative, scarsa presenza educativa dei genitori, ecc.), questi lo possono trovare in ambito extrascolastico.

Il significato di queste esperienze travalica però il servizio concretamente reso ad un certo numero di minori immigrati. Possiamo vedere in esse un'assunzione di iniziativa da parte di alcune espressioni della società civile nei confronti delle sfide poste dai processi migratori. In questo senso, rappresentano una componente dell'offerta di opportunità di integrazione da parte della società locale, non sostitutiva delle responsabilità istituzionali, ma in grado di affiancarsi e di collaborare con esse, coinvolgendo in vari casi altre risorse della società locale.

L'assistenza prestata ai minori immigrati segue sotto questo profilo, con alcuni adattamenti, l'evoluzione complessiva dei servizi di doposcuola. Sorti come iniziative di volontariato, esterne all'ambiente scolastico e talvolta alternative ad esso, si sono in seguito gradatamente avvicinati alla scuola, che a sua volta tende a superare la tradizionale autosufficienza per cercare forme di collaborazione con il territorio.

Si sono così sviluppate forme di dialogo e di coordinamento, fino alla stipula di protocolli di intesa formalizzati. Oggi, come emerge anche dalla ricerca Ismu-Caritas ambrosiana, si possono incontrare agenzie educative esterne con finalità sociali, che entrano nella scuola e collaborano con essa: l'extrascuola è entrato nella scuola e la accompagna nel lavoro educativo. La scuola segnala all'extrascuola i ragazzi da seguire, e a volte concorda programmi individualizzati ed attività di recupero.

Un altro filone di iniziative è invece più autonomo dalla tradizione dei doposcuola, e pone l'accento sull'aggregazione e socializzazione dei minori. La forma istituzionale è quella dei Cag (centri di aggregazione giovanile): dietro a questa etichetta stanno tuttavia esperienze piuttosto diverse, per matrici culturali, risorse organizzative, intenti educativi. Alcune si innestano sulla robusta tradizione oratoriana lombarda; altre sono state promosse dalle istituzioni pubbliche locali, alla ricerca di un approccio con il mondo giovanile e le sue domande; altre ancora derivano dall'esperienza di associazioni e cooperative sociali impegnate nel campo della devianza minorile (negli anni '80, l'allarme nasceva dalla diffusione della tossicodipendenza nelle fasce giovanili).

In termini generali, le finalità sono quelle della realizzazione di spazi di incontro qualificati, di modalità arricchenti di impiego del tempo libero, di promozione del benessere dei ragazzi e dei giovani,

ed ultimamente di prevenzione del disagio conclamato e di caduta in spirali di marginalità e devianza. Molte di queste iniziative sono sorte in quartieri di periferia difficili o in contesti in cui si notava la carenza di luoghi ed opportunità di incontro e di crescita per i ragazzi, alternativi alla strada ed alle sue dinamiche.

Dentro questi contenitori, improntati a flessibilità e ricerca delle forme più adatte di incontro con le esigenze della popolazione dei minori, le attività proposte sono assai diverse, anche in relazione all'età e al genere dei partecipanti. Mentre lo spazio dedicato allo studio ed al sostegno scolastico è piuttosto variabile, il fuoco si allarga in ogni caso ad obiettivi più ampi di integrazione sociale attraverso attività di animazione del tempo libero e di socializzazione. La progettualità è più sviluppata e si ricorre maggiormente a finanziamenti pubblici. Il volontariato è affiancato e a volte sostituito da operatori professionali.

L'incontro con i minori stranieri avviene anche in questo tipo di iniziative soprattutto per fattori esogeni: perché i quartieri popolari in cui sono insediate registrano negli ultimi anni una crescita della popolazione immigrata, e perché parecchi ragazzi di origine straniera manifestano domande di socialità ed accompagnamento, se vengono a sapere che queste opportunità esistono e sono aperte anche a loro.

Più raramente si incontrano iniziative specializzate nel sostegno dell'inclusione dei ragazzi immigrati nelle società riceventi. Si tratta qui di progetti di intervento originali, recenti, focalizzati esplicitamente sulle tematiche del dialogo interculturale, in cui rientrano anche i servizi di supporto per le seconde generazioni immigrate. Particolarmente interessanti, anche se non molto diffuse, sono le iniziative che non si occupano soltanto dei minori, ma si pongono l'obiettivo di coinvolgere le madri e a volte le famiglie immigrate: oltre al sostegno scolastico per i figli, si prevedono in alcuni casi attività di apprendimento linguistico, iniziative formative e momenti di incontro rivolti appunto alle madri.

Altrettanto interessanti sono le esperienze che concepiscono le attività educative come elementi di progetti di animazione dei quartieri definiti a rischio, nei quali oggi tende a concentrarsi la popolazione immigrata. L'obiettivo immediato della socializzazione dei minori diventa un punto di innesco di progetti miranti a ricostruire un tessuto sociale lacerato e anche a riabilitare l'immagine di quartieri

connotati da un'immagine di degrado e difficile vivibilità agli occhi degli stessi abitanti.

La partecipazione alle iniziative dei minori immigrati è a volte superiore alle attese e anche alla capacità organizzativa dei proponenti. Soli a casa nel pomeriggio, o obbligati a vivere in spazi angusti, fruiscono dei servizi anche oltre gli orari previsti, oppure si iscrivono a diversi tipi di attività. A Milano abbiamo scoperto che alcuni ragazzi frequentano in giorni diversi della settimana due doposcuola differenti.

In altri casi invece si rilevano problemi di discontinuità nella frequenza. Una difficoltà riscontrata è quella delle ragazzine di origine nord-africana, sulle quali le famiglie esercitano un controllo più stretto e a cui affidano precocemente responsabilità domestiche.

Alcune iniziative hanno a che fare con minori non accompagnati, giunti in Italia con il carico della responsabilità di dover concorrere al mantenimento della famiglia d'origine. Osserva lo studio di un caso relativo all'esperienza bresciana:

“Spesso giunti in Italia o quanto meno nel bresciano da soli, molte volte con qualche esperienza lavorativa alle spalle o in corso, mostrano stili di vita carichi di responsabilità e ostentano forme di autonomia non sempre accompagnate da un grado di maturità personale adeguato. In molti casi costretti a rispondere ad un mandato familiare di sostegno economico, appaiono piuttosto nella condizione di dover essere supportati nel recuperare modalità di vita più consone alla loro età ed ai loro bisogni personali, non tanto in un'ottica di rientro nel nucleo familiare, che spesso non è attuabile, quanto piuttosto nella prospettiva di costruire rapporti più equilibrati tra sé e le esigenze di una famiglia lontana, in previsione di un'integrazione nel contesto socio-culturale di arrivo che tenga in considerazione le loro future opportunità di vita.”

Un altro fattore che differenzia le iniziative riguarda la strutturazione organizzativa e le risorse umane impiegate. All'interno di questo, possiamo trovare vere e proprie imprese sociali, con processi organizzativi molto strutturati ed aree di competenza ben delineate (una delle cooperative analizzate nella ricerca, per esempio, ha ottenuto la certificazione di qualità secondo gli *standard* europei),

accanto a piccole realtà locali che talvolta non si sono nemmeno costituite formalmente come associazioni, oppure hanno appena cominciato a darsi un embrione di struttura organizzativa. Questa differenziazione si riverbera nell'impiego di risorse umane. Le esperienze si distribuiscono in *un continuum* che si estende tra i due poli dell'affidamento esclusivo a personale volontario, tipico dei piccoli doposcuola di quartiere, oppure del ricorso integrale ad operatori professionali, che ricorre nelle iniziative più strutturate, gestite da cooperative sociali ed assistite da finanziamenti pubblici, con tutta la gamma delle soluzioni intermedie: coordinatori professionali con personale volontario; educatori con l'ausilio di volontari; consulenti esterni con funzione di supervisione ed *équipe* miste di operatori e volontari, ecc.³ Schematizzando, possiamo distinguere:

- iniziative che si basano esclusivamente o quasi su collaboratori volontari, che possono essere giovani oppure adulti in età matura, fra i quali si distingue una notevole componente di insegnanti in pensione;
- iniziative che si avvalgono di risorse miste, con un nucleo di personale retribuito, professionalmente qualificato, con vari tipi di rapporto di lavoro (dalle consulenze per poche ore settimanali, all'assunzione in pianta stabile ed a tempo pieno) ed una cerchia di collaboratori volontari;
- iniziative collocate decisamente sul versante professionale, con una marcata prevalenza di operatori retribuiti ed un contributo marginale di personale volontario.

Tra gli operatori compaiono anche qua e là mediatori culturali provenienti dalle fila della popolazione immigrata. Talvolta, immigrati di prima o di seconda generazione si incontrano anche tra i volontari.

Un fattore strettamente collegato al livello di strutturazione organizzativa, riguarda l'entità e la fonte dei finanziamenti. La crescita del raggio di azione, della gamma di attività, degli orari di apertura, ha comportato la ricerca e l'attivazione di molteplici canali di finanzia-

³ Operatori e volontari ci tengono comunque a tenere ben distinti i rispettivi profili. Non sono stati riscontrati nei nostri casi la confusione di ruoli ed i rischi opportunistici a volte imputati a queste esperienze, accusate di ricorrere impropriamente a "volontari retribuiti". Gli operatori, inoltre, provengono ormai quasi sempre da specifici percorsi formativi ad indirizzo socio-educativo. Semmai, a volte gli operatori dichiarano di dedicare alle iniziative più tempo di quello previsto dagli accordi di lavoro, e lo presentano come una forma di volontariato che si aggiunge al loro ruolo professionale.

mento, peraltro sempre condizionati da orizzonti temporali limitati e dall'aleatorietà dei rinnovi.

Di particolare rilievo è anche il livello di collaborazione raggiunto nel rapporto tra istituzioni pubbliche e privato sociale. L'evoluzione verso un'offerta di servizi più articolata e competente si è giovata infatti di finanziamenti pubblici, erogati in modo particolare sulla base della legge 285/97 sulla condizione minorile e della legge regionale 23/99 sul sostegno alla famiglia, in cui un articolo consente di ottenere piccoli finanziamenti per attività di sostegno scolastico.

Anziché contrapposizione ed incomunicabilità, si è sviluppata una trama di rapporti che fa delle iniziative del terzo settore un tassello dell'offerta di servizi educativi sul territorio. Grazie alle iniziative della solidarietà organizzata, le istituzioni riescono ad allargare le frontiere dell'inclusione sociale a livello locale. Grazie ai finanziamenti pubblici, il terzo settore è stimolato a progettare, a sviluppare le intuizioni che ha prodotto circa le esigenze del territorio, ed in modo particolare dei quartieri a rischio. Nei casi più riusciti (Brescia, Cremona) crescono reti di rapporti tra istituzioni pubbliche ed agenzie sociali di varia natura; anche se questo sembra più agevole in contesti di provincia - sufficientemente densi di agenzie ed istituzioni e in cui la conoscenza e comunicazione reciproca è relativamente agevole - che in una grande città come Milano.

Mediante un impegno sempre più consistente nell'attività di *networking*, queste esperienze tessono una trama di rapporti che arricchisce le società locali, contribuendo allo sviluppo di quel capitale sociale di cui si avverte diffusamente il bisogno.

Molte iniziative puntano in vario modo a coinvolgere le famiglie immigrate, vedendo nei minori un tramite per costruire rapporti tra famiglie italiane e straniere, momenti di aggregazione nel quartiere o nel paese, occasioni di contatto tra generazioni e soggetti diversi dell'ambiente locale. Le risposte delle famiglie immigrate, come abbiamo ricordato, non sempre corrispondono alle aspettative, per ragioni che intrecciano difficoltà strutturali, *deficit* linguistici, percezioni di estraneità e forse di discriminazione, distanze culturali. Più precisamente, possiamo distinguere alcune modalità tipiche di rapporto tra famiglie straniere e servizi educativi extrascolastici:

- *i genitori assenti*: nei centri in cui si svolgono le attività, non si fanno mai vedere. I ragazzi arrivano autonomamente, spesso at-

tratti dal passa-parola mediato dai compagni di scuola. I genitori vengono solo se costretti per l'iscrizione, ma poi sembrano del tutto disinteressati;

- *l'affidamento al "parcheggio"*: si tratta di genitori in difficoltà nel coniugare impegni lavorativi e cura dei figli. Pertanto intravedono in questi servizi non tanto un'opportunità educativa quanto piuttosto un luogo di custodia. Si pongono in un atteggiamento di delega, simile a quello che hanno verso la scuola, manifestando fiducia in ciò che viene proposto ai figli, ma senza parteciparvi attivamente;
- *un'occasione in più per i propri figli*: il servizio viene vissuto come occasione per colmare le lacune nel rapporto con la scuola, istituzione spesso formale che rende complicato l'incontro, dove le madri si sentono spesso "sulla soglia", in difficoltà ad esplicitare le difficoltà dei loro figli per mancanza di tempo, per difficoltà di comunicazione, per la necessità di vedersi solo in tempi formali prestabiliti (le riunioni con i genitori). Le famiglie in questi casi hanno un atteggiamento educativo più attivo e consapevole nei confronti delle proposte extrascolastiche. Specialmente le madri trovano maggiori occasioni per parlare dei problemi di apprendimento e di comportamento dei figli a scuola, e chiedono aiuto;
- *il servizio ai minori come opportunità di integrazione degli adulti*: la dimensione informale delle attività educative extrascolastiche può favorire un incontro più ravvicinato degli adulti, soprattutto della componente femminile che intravede un'opportunità (di socializzazione, in alcuni casi lavorativa, di apprendimento della lingua, ecc.) di un certo interesse anche per se stessa.

Un altro degli aspetti emersi nell'analisi delle esperienze si riferisce al confronto tra ragazzi italiani e ragazzi stranieri che frequentano le attività educative extrascolastiche. Nella maggior parte dei casi, la percezione degli operatori è che la capacità di apprendimento ed il rendimento potenziale dei minori stranieri siano più elevati di quelli dei ragazzi italiani che frequentano gli stessi centri: le loro famiglie spesso sono più integre, almeno un genitore di solito lavora in modo abbastanza continuativo, i livelli di istruzione sono mediamente più elevati, presumibilmente sono maggiori anche le aspettative riversate sui figli.

Possiamo concludere su questo punto individuando una tipologia sintetica delle esperienze considerate. Un primo tipo è quello che più si avvicina al doposcuola tradizionale: centrato sulle attività di recupero scolastico, basato sul volontariato, rivolto a minori della fascia dell'obbligo, chiamato a fare i conti con una popolazione di partecipanti divenuta più eterogenea a motivo dell'ingresso di minori di origine straniera. Questi sono portatori di nuove istanze, spesso legate a condizioni di marginalità sociale e difficoltà delle famiglie a seguirli, anche se in molti casi i ragazzi immigrati vivono in contesti familiari più integri ed interessati all'educazione dei figli dei minori italiani che frequentano i medesimi servizi.

Il secondo tipo è quello dei centri di aggregazione che offrono un pacchetto più ampio di attività educative, tra le quali il sostegno scolastico tende in più di un caso a rivestire un'importanza secondaria. L'enfasi si sposta sulla dimensione ludica ed espressiva, sulle opportunità di socializzazione, sulla promozione del benessere dei minori. I partecipanti appartengono a fasce di età diverse, dai primi anni delle elementari alle soglie della maggiore età. L'offerta educativa è di conseguenza articolata in rapporto all'età, e si estende anche al periodo estivo. Gli operatori sono in prevalenza professionali, con una preparazione specifica alle spalle, mentre i volontari, che pure continuano ad essere presenti, hanno ruoli più marginali. I rapporti di collaborazione con istituzioni pubbliche locali e altre agenzie sociali del territorio sono oggetto di investimenti ed attenzione.

Parecchie iniziative di questo tipo hanno poi finalità più ampie, di animazione di quartieri difficili, o etichettati come tali. Sono occasioni di incontro e di aggregazione in contesti locali deprivati. Attraverso i minori si punta al coinvolgimento delle famiglie ed al miglioramento della vita sociale del quartiere.

Il terzo tipo di iniziative, per ora più rare, riguarda invece la fascia adolescenziale e più precisamente i ragazzi che hanno incontrato difficoltà scolastiche. Si propone di favorire il completamento della scuola dell'obbligo attraverso un percorso non convenzionale, che fa perno sull'alternanza tra studio e pratica lavorativa in botteghe artigiane o piccole imprese, eventualmente tramite borse-lavoro. Entrano qui in gioco figure particolari di volontari, come gli artigiani disposti ad accogliere ed istruire i giovani tirocinanti. Figure professionali qualificate coordinano i progetti e si occupano dell'accompagnamento educativo.

TABELLA 1 - UNA TIPOLOGIA SINTETICA DELLE ESPERIENZE DI EDUCAZIONE EXTRASCOLASTICA

	Doposcuola	Centro di attività socio-educative	Scuola-bottega
Servizi	Sostegno scolastico	Servizi misti, di sostegno e ludici	Pre-inserimento al lavoro
Operatori	Prevalentemente volontari	Prevalentemente operatori professionali	Volontari "esperti" ed operatori professionali
Destinatari	Ragazzi in prevalenza della scuola dell'obbligo	Minori di età diversa Anche famiglie (in modo particolare: madri straniere)	Adolescenti con difficoltà scolastiche
Elementi peculiari	Obiettivi incentrati sul successo formativo. Attenzione crescente verso la gestione del tempo libero	Insediamiento in quartieri difficili o aree marginali; obiettivi di animazione sociale	Coinvolgimento di piccole imprese ed artigiani

3. La mediazione domanda-offerta nel settore domestico

Un altro ambito in cui le organizzazioni solidaristiche sono in vario modo coinvolte riguarda l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, in modo particolare nel settore della collaborazione familiare e dell'assistenza domiciliare. Questa attività ha peraltro sollevato discussioni, e non sono mancate le voci critiche (Scrinzi, 2004). Ne parleremo con riferimento ad una ricerca svolta nel 2004 presso la Caritas ambrosiana per conto dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità (Ambrosini, Cominelli, 2005).⁴

Un primo punto riguarda le ragioni per cui le famiglie si rivolgono a servizi di mediazione, formali ed informali, spesso di matrice cattolica, ma anche organizzati in forme associative autonome (Aclicolf,

⁴ La ricerca ha inteso ricostruire il punto di vista dei diversi attori coinvolti nel funzionamento del mercato del lavoro assistenziale a domicilio, incrociando gli sguardi relativi ai medesimi casi. Sono state così effettuate, nei contesti di Milano e Brescia, 34 interviste in profondità, di cui 15 ad assistenti domiciliari, 14 a *caregiver*, 5 ad anziani. In parallelo, sono state effettuate 10 interviste presso centri di varia natura che si occupano della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro nel settore.

Apicolf ed altre), oppure collegati con le organizzazioni sindacali. Far entrare una persona estranea in casa propria è una scelta delicata, che richiede l'instaurazione di un rapporto di fiducia; la decisione è ancora più impegnativa quando si tratta di affidarle delle persone care e bisognose di assistenza, che si troveranno a dipendere da lei in molte esigenze della vita quotidiana. Qui prende corpo la tendenza a chiamare in causa soggetti terzi, a cui si chiede di garantire dell'affidabilità della candidata. Questi divengono non solo mediatori che fanno incontrare asetticamente domanda ed offerta di lavoro, ma intermediari della fiducia, che coinvolge rapporti interpersonali ed aspetti intimi della vita familiare.

Le donne immigrate a loro volta tendono ad allargare i circuiti della ricerca del lavoro oltrepassando i confini delle reti etniche in cui sono inserite, nella speranza di ottenere condizioni di lavoro migliori, contratti più trasparenti e possibilmente retribuzioni maggiori. A volte, chiedono aiuto per trovare lavoro nonostante siano prive di permesso di soggiorno.

Le agenzie, come abbiamo già rilevato, spaziano dalle associazioni formali e dedicate a sportelli molto più informali e primariamente orientati verso altri obiettivi, come l'aiuto a persone in difficoltà. Non solo in questo secondo caso, è diffuso l'impiego di personale volontario, e talvolta anche di donne immigrate con una certa esperienza: per esse, oltre forse all'aspettativa di poter passare nei ranghi dell'impiego professionale, già il poter aiutare altre donne e diventare un punto di riferimento per altre persone immigrate, costituisce una forma di promozione sociale.

La collocazione di personale domestico ha sempre avuto a che fare con segmenti deboli della popolazione femminile e ha mantenuto una dimensione di aiuto sociale, rilanciata in grande stile dall'arrivo sul mercato di donne immigrate bisognose di trovare lavoro. Chi opera nel settore pensa di svolgere un compito socialmente utile mettendo in relazione due bisogni, quello delle famiglie italiane in cerca di aiuto domestico o assistenziale e quello delle donne straniere in cerca di lavoro, che incontrandosi possono instaurare un rapporto reciprocamente vantaggioso. Aggiungiamo che questi soggetti "terzi" sono praticamente sempre donne che mediano tra le esigenze di altre donne. Nella loro rappresentazione, che la donna immigrata sia una persona bisognosa è un dato assiomatico, è anzi la molla che motiva all'intervento.

Per alcuni si tratta di un atteggiamento "miserabilistico", e le agenzie di mediazione sarebbero soggetti influenti nella costruzione dei processi di discriminazione razziale che si perpetrano nel settore, nonché nella configurazione di un rapporto non di lavoro, bensì "di servizio". La ricerca della Caritas ambrosiana, pur ammettendo che compaiono nei rapporti instaurati elementi che potrebbero andare in tale direzione, ne propone un'interpretazione meno schematica, rilevando che molte persone, a partire dalle volontarie, non si dedicherebbero alla mediazione tra domanda ed offerta di lavoro se non pensassero di aiutare delle persone che si trovano in una condizione di debolezza sociale, e che senza aiuto sarebbero prive di risorse o esposte ad abusi e sfruttamento. Per riuscire nel loro compito di mediazione, inoltre, esse preferiscono persone senza troppe pretese, concilianti e poco rivendicative. Non sono neppure, normalmente, operatrici sindacali e non sono preparate per la gestione di vertenze. Pare eccessivo però considerarle attivamente responsabili della costruzione di rapporti di subalternità: la subalternità è nei fatti, nella natura atipica del rapporto di lavoro domestico, nella rappresentazione sociale delle donne occupate nel settore, specialmente se immigrate. Semmai, le agenzie di mediazione cercano di restituire un minimo di correttezza contrattuale e di dignità professionale a questo rapporto di lavoro.

La ricerca propone poi considerazioni abbastanza simili circa la condiscendenza verso gli stereotipi razzisti: anche fra gli operatori della mediazione è frequente la tendenza a ragionare per categorizzazioni collettive, espresse normalmente con riferimento alla nazionalità, o ad appartenenze geografiche più vaste, o talvolta alla religione. Sono procedimenti di senso comune, diffusi anche tra gli operatori sociali. Nel rapporto con i potenziali datori di lavoro, è poi un dato di fatto che le operatrici delle agenzie di mediazione non attaccano direttamente gli stereotipi a sfondo razziale. Ma vanno valutate diversamente le strategie di aggiramento poste in atto per smussare le diffidenze, e possibilmente superarle. Segnalare che una candidata non è italiana, ma sposata con un italiano, che è sudamericana, ma di pelle chiara, che viene da lontano, ma abita da diversi anni nel nostro paese, sono in realtà espedienti dialettici per ridurre l'impatto del pregiudizio e cercare di promuovere un incontro tra le parti. Indicare che una donna è sana e robusta, oppure dolce e gentile, forse non sono "operazioni retoriche tipiche del discorso razzista", ma modalità persuasive per sciogliere le diffidenze dei potenziali datori di lavoro.

Alcune di queste agenzie svolgono anche attività formative, minimali e pressoché informali o più strutturate. In tale ambito, magari richiamando una presunta identità culturale legata alla provenienza, si insegna rispetto e correttezza nei rapporti con i datori di lavoro, anche quando questi si lasciano andare ad atteggiamenti confidenziali (come l'uso del "tu"). Il riferimento alla cultura, quando compare, è evidentemente un artificio discorsivo, che serve a rinforzare un messaggio il cui vero contenuto è l'insegnamento di uno stile professionale, serio, responsabile, dignitoso, basato su una giusta distanza ed un rifiuto degli eccessi di confidenza. Uno stile che rappresenta un modo (forse il più importante, se non l'unico) per ribadire che quello di aiutante domiciliare è un lavoro al pari degli altri, che merita lo stesso rispetto e considerazione.

Così pure la richiesta di un abbigliamento e di un'apparenza poco vistosi, sobri, modesti, viene vista nella ricerca non come una violenza simbolica o un'indebita intromissione nella vita delle persone, quanto piuttosto come il tentativo di rendere ben accette le candidate, affermando anche in questo caso il contenuto professionale del rapporto di lavoro ed evitando di comunicare messaggi ambigui.

Sul piano dei rapporti economici, la ricerca della Caritas ambrosiana ha invece rilevato un certo fastidio, da parte delle operatrici della mediazione, verso gli atteggiamenti rivendicativi e le pretese giudicate eccessive (Zanetti Polzi, 2006). Va rammentato però che nel settore il lavoro nero e grigio, ossia con regolarizzazione solo parziale del rapporto di lavoro, sono pratiche diffuse ed accettate. Trattandosi poi non di aziende, ma di famiglie e persone anziane, la mediazione consiste spesso nella ricerca di compromessi, di concessioni reciproche, di aggiustamenti che cercano di salvaguardare un minimo di legalità per evitare la troncatura del rapporto o l'immersione nel lavoro nero.

Di conseguenza, l'attività di mediazione tende a privilegiare duttilità e conciliazione delle esigenze. Persegue il rispetto di diritti minimi, più che la legalità assoluta. Non è insomma un'attività di tipo sindacale. L'irruzione sulla scena di lavoratrici che non sono alla ricerca di un posto di lavoro per sopravvivere, ma di retribuzioni maggiori, spezza lo schema cognitivo su cui si basa l'attività delle operatrici della mediazione e scompagina i loro presupposti solidaristici. Donne rivendicative, desiderose di guadagnare salari più alti, portatrici di atteggiamenti negoziali, non sono più il *target* per cui è nata

l'esperienza delle agenzie di mediazione, e necessiterebbero di altri punti di appoggio.⁵

4. Intrecci ed interscambi con le politiche pubbliche locali

Gli esempi riportati mostrano che, oltre a svolgere una funzione di *advocacy* sulla scena politica nazionale, molte organizzazioni solidaristiche sono attivamente impegnate a costruire percorsi di integrazione degli immigrati in ambito locale. Qui si incontrano con le politiche delle istituzioni pubbliche, per le quali le relazioni instaurate con il terzo settore rappresentano, nella loro varietà di articolazioni (Campomori, 2005, 2006) un aspetto ineludibile.

Se in termini generali, emerge sulla scena politica un tendenziale passaggio dai modelli di governo imperniati sul protagonismo dell'amministrazione pubblica a stili di *governance*, intesa come negoziazione e cooperazione tra sistema pubblico e società civile, la questione dell'immigrazione ha rappresentato nel contempo un campo di tensioni ed un banco di prova per la sperimentazione di nuovi rapporti tra amministrazioni locali ed espressioni della solidarietà organizzata. Deleghe più o meno ampie ed esplicite, ricorso all'*expertise* accumulata dai soggetti solidaristici, tentativi di decentrare verso il privato sociale la gestione di questioni ingombranti (come l'assistenza sanitaria per gli immigrati irregolari), sono tratti ricorrenti nelle politiche locali per gli immigrati.

Questa dimensione era già stata colta da una ricerca dell'Irer (Istituto regionale di ricerca della Lombardia) degli inizi degli anni '90, in cui si notava:

"L'intreccio tra pubblico e privato sociale è peraltro più fitto di quanto normalmente si supponga. Non di rado, le rigidità delle strutture formali, ed i conseguenti blocchi delle possibilità di intervento rispetto a situazioni di grave disagio, vengono superati mediante una sorta di circolo virtuoso dell'informalità, che mette in rapporto operatori pubblici sensibili ai problemi che trattano e forze del volontariato" (Ambrosini, Zandrini, 1992, p. 65).

⁵ Vale la pena di rilevare che anche i servizi pubblici per l'impiego forniscono informazioni, orientamento, contatti. Non entrano nel merito delle condizioni di impiego o dei livelli salariali, che sono lasciati alla negoziazione tra le parti. Non risulta, per esempio, che intraprendano negoziazioni con i datori di lavoro per ottenere benefici salariali per i lavoratori che si rivolgono a loro.

La contiguità e la comunicazione tra settore pubblico e servizi privato sociali era (ed è) inoltre alimentata dal fatto che all'interno delle strutture pubbliche non pochi operatori, denunciando le difficoltà di azione nell'ambito delle procedure a cui erano tenuti e la conseguente demotivazione professionale, al di fuori dell'orario di lavoro, si dedicavano a forme di volontariato presso varie associazioni. Snellezza organizzativa, immediatezza dell'intervento, flessibilità operativa, sistemi di scambio delle informazioni, reti di collaborazione tra strutture diverse, erano gli elementi che attraevano il consenso degli stessi operatori pubblici.

La ricerca riferiva poi come, in campo sanitario, un'associazione di diritto privato tuttora esistente, il Naga, non soltanto svolgesse alcuni servizi complementari a quelli pubblici, ma fosse il terminale dell'invio sistematico di pazienti da parte dei servizi pubblici, e ancor più, un luogo in cui si coagulavano competenze e sensibilità e si affrontava il problema anche sotto il profilo dell'elaborazione culturale e della formazione. Lì diversi operatori pubblici erano poi impegnati come volontari, fatto che agevolava l'attivazione dei circoli virtuosi dell'informalità già richiamati. Circoli che peraltro funzionano anche in senso inverso: l'associazione a sua volta inviava gli immigrati a strutture pubbliche, come i consultori familiari e pediatrici, specialmente laddove sapeva di trovare operatori "alleati". Oltre ad una delega nei confronti del volontariato, si parlava quindi di una "delega implicita del problema agli operatori più motivati e disponibili" (Ambrosini, Zandrini, 1992, p. 57).

Zucchetti (1999), in una ricerca sulle politiche per gli immigrati degli enti locali lombardi, ha invece individuato una tensione tra "delega e concorrenzialità nei rapporti con volontariato e privato sociale". In tutte le realtà locali il massiccio apporto del terzo settore (associazioni di volontariato, cooperative sociali, istituzioni religiose, ecc.) e il coinvolgimento da parte dell'ente locale derivano però soprattutto, anche in questo caso, dall'iniziativa spontanea degli operatori, mentre emergono al livello più propriamente politico forme di delega implicita e scarico di responsabilità nei confronti della solidarietà organizzata, che reagisce con atteggiamenti critici e rivendicativi verso il settore pubblico.

Si può dunque affermare che, in un contesto in cui l'attivazione di misure per l'integrazione della popolazione immigrata è di fatto una scelta volontaristica e discrezionale, anche quando si inserisce

nelle politiche delle amministrazioni locali, si aprono spazi rilevanti per l'azione degli operatori chiamati, sul versante pubblico come su quello privato sociale, a "inventare" sul territorio interventi che non suscitino reazioni oppostive da parte della popolazione autoctona ed incontrino almeno alcune delle esigenze dei cittadini stranieri.

In questo scenario, il ruolo degli operatori dei servizi dedicati alla popolazione immigrata merita dunque un'attenzione particolare.

In primo luogo, come abbiamo rilevato, gli operatori si trovano a dover mediare tra le disposizioni istituzionali ed i bisogni multiformi degli individui immigrati nella loro specificità. La loro funzione interpretativa è cruciale e dà luogo di fatto a molteplici sforzi di mediazione tra le regole che discendono dall'alto e le situazioni concrete a cui trovare risposta. Si tratta in diversi casi di individuare margini interpretativi e spazi di indeterminatezza delle norme, in cui potersi inserire per poter concedere agli immigrati il servizio o l'intervento di cui hanno bisogno, per poter sfamare persone prive di risorse, facilitare un ricongiungimento familiare, oppure disporre accertamenti e cure mediche. Si arriva al limite a "ingannare onestamente" (Zincone, 1999) il legislatore per riuscire ad aggirare le norme ed accordare agli immigrati alcune prestazioni e servizi. La ricerca di soluzioni praticabili, talvolta anche forzando i margini interpretativi delle norme, dà luogo alla formazione di reti di interscambio e mutua collaborazione tra operatori di vari servizi pubblici e tra operatori pubblici e fornitori privato sociali. In concreto, la risposta al bisogno di un immigrato, che necessita, per esempio, di cure mediche, passa attraverso l'attivazione di una rete informale di contatti tra operatori che scavalcano i confini tra pubblico e privato sociale, così come tra settori diversi della pubblica amministrazione.

La discrezionalità interpretativa delle *street level bureaucracy*, che in altri frangenti ha un impatto restrittivo e peggiorativo delle disposizioni legislative⁶ attraverso l'uso di un potere discrezionale di classificazione, inquadramento dei casi, scelte applicative di norme generali ed astratte rispetto alle situazioni concrete ed individuali, qui tende invece ad assumere il significato di uno sforzo di apertura e di allargamento delle opportunità di inclusione. L'*advocacy coalition* a livello periferico produce innovazioni dal basso, introducendo interpretazioni delle normative e prassi effettive più favorevoli agli immigrati.

⁶ Lo ha notato, per il caso italiano, Triandafyllidou (2003) con riferimento all'attività degli Uffici stranieri delle Questure.

Ne è un esempio l'ammissione dei figli di immigrati irregolari nella scuola dell'obbligo: introdotta dapprima di fatto, a livello locale, sulla base di concessioni dei dirigenti scolastici, poi delle direzioni provinciali e regionali, quindi del Ministero, per divenire infine una norma di legge obbligatoria (Zincone, 2006). La discrezionalità della "burocrazia di strada", incontrandosi con le pressioni benintenzionate dell'*advocacy coalition*, può quindi produrre effetti di allargamento delle opportunità per gli immigrati, anziché di restrizione indebita dei diritti loro spettanti.

La contrapposizione tra settore pubblico e terzo settore, a questo livello, è quindi inadeguata e persino fuorviante. Potremmo dire che attraverso la mediazione degli operatori, elementi di solidarietà volontaria entrano nei processi di erogazione dei servizi pubblici, così come la fornitura di servizi che corrispondono a diritti basilari passa attraverso il legame con il mondo del volontariato. Questa saldatura è rafforzata dal fatto che molti servizi delle amministrazioni locali sono affidati in gestione a soggetti del terzo settore, cooperative sociali o associazioni. Di conseguenza il dipendente o il socio lavoratore di una cooperativa, formalmente appartenente al terzo settore, si trova investito di una responsabilità pubblica, in quanto impiegato in un servizio comunale.

Il tema della collaborazione tra istituzioni pubbliche e terzo settore è stato studiato anche dall'ultima ricerca realizzata dalla Caritas ambrosiana per conto dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità nel 2005, dalla prospettiva inedita dello studio dei percorsi e delle motivazioni degli operatori dei servizi per gli immigrati (Ambrosini, 2006).

Una prima osservazione che la ricerca ci consegna riguarda il fatto che i confini tra settore pubblico e nonprofit sono assai labili, specialmente se ci si pone dal punto di vista dei destinatari degli interventi: di fatto, gli operatori assunti come dipendenti pubblici sono una minoranza, e rimangono tali anche considerando le varie forme di collaborazione esterna; in Lombardia la maggior parte degli sportelli e dei servizi sono gestiti da associazioni e cooperative convenzionate con le istituzioni pubbliche. Anche quando il servizio si presenta come "ufficio immigrazione" di un determinato Comune, è probabile che in realtà gli operatori siano dipendenti di un soggetto del terzo settore (nella maggior parte dei casi, una cooperativa sociale), a cui il servizio è stato affidato (Campomori, 2006).

In secondo luogo, lavorare con gli immigrati è in gran parte una scelta, anche all'interno del sistema pubblico. Molti operatori ci arrivano professionalizzando un precedente impegno volontaristico, associativo, sindacale o politico. Molti continuano ad intrattenere rapporti con circuiti di impegno sociale, e talvolta sommano all'impegno professionale forme di volontariato (Zanetti Polzi, 2006). Frequente è inoltre il collegamento informale tra operatori appartenenti ad istituzioni diverse, scavalcando confini organizzativi e procedure codificate.

Alla costruzione di queste reti collaborative tra soggetti appartenenti ad istituzioni diverse non è estraneo il fatto che molti operatori provengano da itinerari formativi e contesti sociali abbastanza simili. La parte più impegnativa dell'indagine è consistita in una rilevazione a tappeto sugli operatori dei servizi per gli immigrati in Lombardia, effettuata nella primavera del 2005, per mezzo di interviste telefoniche, che ha raggiunto una popolazione di 322 operatori, pubblici, professionisti del terzo settore, volontari: questi ultimi rappresentano il 28,3% del totale, contro un 36,3% di dipendenti ed un 35,4% di collaboratori.

Uno dei risultati più interessanti concerne tuttavia la commistione fra queste categorie, fino all'impossibilità di separarle nettamente. Indipendentemente dal suo *status* occupazionale, quasi la metà degli intervistati (48,0%) svolge attività di volontariato a favore degli immigrati, ed un altro 17,1% l'ha svolta nel passato: sono dati che confermano l'intreccio tra dimensione professionale e impegno volontario. Più in particolare, va segnalato che il 19,7% dei dipendenti ed il 45,6% dei collaboratori svolgono anche attività di volontariato.

Si tratta poi di operatori abituati a fuoriuscire dagli steccati organizzativi per istituire collegamenti e scambi con altri servizi, come del resto richiede la natura complessa e multidimensionale delle esigenze di cui gli immigrati sono portatori. Il 44,7% intrattiene stabilmente contatti con altri servizi, il 37,6% frequentemente. Se ne può arguire che il lavoro degli operatori nel campo dell'immigrazione ha spiccate caratteristiche di lavoro di rete, in cui la ricerca di interazioni e sinergie è una costante, anche se agita spesso a livello informale, attraverso conoscenze e rapporti costruiti sul campo, che consentono di ricavare spazi di flessibilità entro procedure apparentemente rigide. Su questo punto peraltro la professionalità dei dipendenti marca una differenza rispetto ai volontari: i primi intrattengono sistematicamente rapporti con altri servizi nella misura del 49,6%, i secondi si fermano al 30,8%. È relativamente più frequente invece che abbiano soltanto rapporti occasionali (22,0%, contro 8,5%).

I servizi svolti non differenziano però nettamente le realtà organizzative: informazione ed orientamento sono i compiti prevalenti, sia per i dipendenti, sia per i volontari (41,9% nel primo caso, 49,5% nel secondo); semmai, i dipendenti sono più coinvolti in attività di accoglienza abitativa (27,4%, contro 13,2% per i volontari). Lo stesso vale per i compiti affidati all'operatore, che possono essere raccolti in tre gruppi: compiti di operatore del servizio (mansioni di *front-line*, accoglienza, orientamento, e simili), in cui si colloca il 32,8% dei dipendenti ed il 34,1% dei volontari; compiti attinenti alla sfera educativa-culturale (formatore, mediatore, ricercatore), dove si inserisce il 30,2% dei dipendenti ed il 34,1% dei volontari; compiti di responsabile (36,2%, contro 29,7%).

Quanto alle motivazioni, se è scontato che per i volontari prevalga nettamente interesse e solidarietà (78,9%; semmai è interessante che il 15,6% richiami motivazioni professionali), queste ragioni sono al primo posto anche per i dipendenti (56,5%) e per i collaboratori (58,6%), superando in entrambi i casi le motivazioni professionali (rispettivamente, 40,9% e 36,0%).

Sostanzialmente omogenea si rivela infine la popolazione dei rispondenti, indipendentemente dallo *status* occupazionale, per quanto riguarda le visioni dell'immigrazione: ampie maggioranze in tutti i gruppi respingono l'idea che le migrazioni siano un danno sia per i paesi di provenienza, sia per il nostro; che accrescano problemi sociali già gravi; che in modo particolare le seconde generazioni rappresentino una bomba ad orologeria. Si ritrovano invece d'accordo sull'opinione che si tratti di una preziosa opportunità di arricchimento culturale; di una trasformazione sociale ineluttabile, da gestire nel miglior modo possibile; di un fenomeno che pone una serie di difficoltà, che richiedono una crescita della solidarietà sociale.

Per concludere, la ricerca mette in luce un tassello ancora mancante alla conoscenza degli intrecci e degli scambi tra sistema pubblico e terzo settore (Ambrosini, 2005a), attraverso cui in concreto, a livello locale, spesso in disparte rispetto alle politiche dichiarate ed alle loro retoriche, si tenta di costruire interventi di sostegno e misure di integrazione che, beneficiando in prima istanza i cittadini immigrati, producono in realtà livelli più alti di coesione sociale e città più vivibili per tutti.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2005a), *Scelte solidali. L'impegno per gli altri in tempi di soggettivismo*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (2005b), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (a cura di) (2006), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati, Rapporto 2005*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, Fondazione Ismu-Regione Lombardia, Milano.
- Ambrosini M., Cominelli C. (a cura di) (2004), *Educare al futuro. Il contributo dei luoghi educativi extrascolastici nel territorio lombardo*, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multiethnicità-Fondazione Ismu, Milano.
- Ambrosini M., Cominelli C. (2005), *Un'assistenza senza confini. Welfare "leggero", famiglie in affanno, aiutanti domiciliari immigrate, Rapporto 2004*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, Fondazione Ismu-Regione Lombardia, Milano.
- Ambrosini M., Zandrini S. (1992), "Gli immigrati e la metropoli: il caso di Milano", in Irer-Oetamm, *Analisi dei bisogni e offerta di servizi per gli stranieri extracomunitari nell'area milanese. Esperienze internazionali a confronto*, Milano, pp. 39-68.
- Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di) (2004), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Campomori F. (2005), "Come integrare l'immigrato? Modelli locali di intervento a Prato, Vicenza e Caserta", in Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, pp. 235-265.
- Campomori F. (2006), "Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policy-making locale?", in Ambrosini M. (a cura di), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati, Rapporto 2005*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, Fondazione Ismu-Regione Lombardia, Milano.
- Caritas ambrosiana (2004), *Uscendo dall'ombra. Il processo di regolarizzazione degli immigrati e i suoi limiti* (a cura di Ambrosini M., Salati M.), Franco Angeli, Milano.
- Cornelius W.A., Martin P.L., Hollifield J.F. (1994), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford.
- De Bernardis A. (a cura di) (2004), *Educare altrove*, Franco Angeli, Milano.
- Scrinzi F. (2004), "Professioniste della tradizione. Le donne migranti nel mercato del lavoro domestico", *Polis*, n. 1, pp. 107-136.
- Triandafyllidou A. (2003), "Immigration Policy Implementation in Italy: Organisational Culture, Identity Process and Labour Market Control", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, n. 2 (marzo), pp. 257-297.
- Zanetti Polzi P. (2006), "Operatori dell'immigrazione: tra solidarietà e professionalità", in Ambrosini M. (a cura di), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati, Rapporto 2005*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, Fondazione Ismu-Regione Lombardia, Milano.
- Zincone G. (1999), "Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recipe", in Baldwin-Edwards M., Arango J. (a cura di), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Frank Cass Publ., London, pp. 43-82.

- Zincone G. (2003), "Cittadinanza e migrazioni: un'applicazione al caso italiano", in Fondazione Cesifin, *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Atti del convegno, Firenze 11-12 dicembre 2003.
- Zincone G. (2006), "The Making of Policies: Immigration and Immigrants in Italy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 32, n. 3 (aprile), pp. 347-375.
- Zucchetti E. (a cura di) (1999), "Enti locali e politiche per l'immigrazione. Caratteristiche, assetti istituzionali e soluzioni organizzative nelle città della Lombardia", *Quaderni Ismu*, n. 3.

Economia sociale ed integrazione degli immigrati in Italia: un quadro di insieme

Paolo Boccagni

Sommario

1. Introduzione - 2. Il movimento cooperativo italiano e l'immigrazione: un nesso ancora poco considerato - 3. La partecipazione immigrata all'impresa cooperativa: quattro ruoli chiave - 4. La partecipazione immigrata all'impresa cooperativa: un quadro sinottico - 5. Il contributo della cooperazione all'integrazione degli immigrati: nuove prospettive e sfide irrisolte - 6. In conclusione: lo "specifico" dell'economia sociale nei processi di integrazione degli immigrati

1. Introduzione

Questo articolo propone una rassegna esplorativa delle forme e delle modalità di partecipazione della forza lavoro immigrata alle imprese cooperative del nostro paese. L'obiettivo è sondare le attuali potenzialità di "integrazione", sul terreno lavorativo, ma anche dell'inclusione sociale *tout court*, insite nell'economia sociale italiana, specie in talune sue ramificazioni settoriali e territoriali.

L'articolo mostrerà anzitutto come, nel corso almeno degli ultimi 10-15 anni, l'inserimento dei cittadini non comunitari nel mercato del lavoro e nella società italiana abbia cominciato ad interessare anche

il movimento cooperativo, sotto molteplici punti di vista. Proporrà quindi uno schema costruito intorno a quattro ruoli chiave (mutuamente non esclusivi), a cui è possibile ricondurre le attuali forme di "partecipazione" dei cittadini immigrati ad imprese cooperative. In questa sede, peraltro, si è scelto di non entrare specificamente nel merito delle fonti statistiche sull'argomento, tra l'altro poco aggiornate e non sempre attendibili, se non a livello di singole disaggregazioni territoriali.¹

L'indicazione generale che si trae dalle ricerche sul tema è che sia ancora assente nella cultura cooperativa italiana, fatto salvo per le esperienze locali più "avanzate", un patrimonio consolidato di conoscenze circostanziate, strategie ed esperienze già implementate (e "socializzate") rispetto alla gestione delle presenze straniere. L'inserimento ormai diffuso di manodopera immigrata, anche in imprese di tipo cooperativo, non sembra aver ancora alimentato nella cooperazione italiana, con le debite eccezioni locali, una riflessione strategica sulle caratteristiche del fenomeno, sulle criticità che solleva, sulle potenziali "risposte integrate" insite nella filiera intercooperativa.

Si cercherà infine di riepilogare i potenziali aspetti di "valore aggiunto" - quanto a risorse per l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri - che appaiono propri dell'impresa cooperativa (o meglio di certe cooperative, in determinati settori, a particolari condizioni) rispetto alle altre realtà del mondo produttivo con cui i lavoratori stranieri, nella loro traiettoria di insediamento locale, possono entrare in contatto.

2. Il movimento cooperativo italiano e l'immigrazione: un nesso ancora poco considerato

L'immigrazione extracomunitaria in Italia rappresenta ormai, tanto nel mercato del lavoro quanto nel panorama complessivo della società italiana, un dato strutturale, che tende in misura crescente - almeno per quel che riguarda l'aspetto della "cittadinanza economica" - ad essere riconosciuto come tale (Fondazione Ismu, 2005; Caritas-

¹ Per un approfondimento sul tema, utile a comprendere la distribuzione interna del lavoro immigrato nelle varie forme di impresa cooperativa (più che i valori assoluti), si rimanda a Boccagni, 2003.

Migrantes, 2005). Nel corso degli ultimi anni la presenza, specie nel Centro-Nord Italia, di una popolazione straniera ormai stabilizzata (di cui è spia l'aumento dei ricongiungimenti familiari e la crescente incidenza straniera nelle scuole e nella fruizione dei servizi sociali e sanitari) ha sollevato una domanda di servizi sempre più complessa ed articolata, che mette a nudo l'esigenza di nuove forme di partenariato tra i diversi "portatori di interesse" del fenomeno migratorio (istituzioni locali, imprese, società civile, associazioni "etniche", ecc.). Si inserisce in questo quadro, con potenzialità peculiari, ma ancora per lo più inesprese, anche il movimento cooperativo.

L'analisi dei rapporti fra imprese cooperative ed immigrazione si fonda, ad oggi, su una base conoscitiva empirica assai modesta, a fronte di un dato effettivo - quello della reale presenza di immigrati in imprese cooperative - molto più rilevante di quanto spesso, anche all'interno del movimento cooperativo si creda. Riflettere sul nesso cooperazione/immigrazione, tuttavia, è utile a leggere la presenza straniera nel nostro paese nell'ottica più ampia ed articolata possibile. L'organizzazione cooperativa può infatti "intercettare", nell'una o nell'altra delle sue articolazioni (sia pure in modi diversi), la presenza immigrata su tutte le fasi ed i livelli del tipico processo migratorio: dalla prima accoglienza, all'inserimento nel mercato del lavoro, fino al ricongiungimento familiare ed all'insediamento stabile sul territorio, con il fabbisogno di servizi che questo gradualmente alimenta. I rapporti fra cooperazione ed immigrazione, peraltro, non si riducono alla fruizione di servizi via via più complessi ed articolati: negli ultimi anni si è assistito anche ad una crescita rilevante, benché poco documentata e ancor meno "governata", della presenza di forza lavoro straniera in imprese cooperative, con una particolare concentrazione in alcuni settori ed in talune aree territoriali, nonché - sia pur in misura meno incisiva, e non esente da risvolti problematici - alla diffusione di cooperative avviate autonomamente da lavoratori immigrati.

Lo studio del nesso multifaccettato tra imprese cooperative e lavoro immigrato, pertanto, può fornire indicazioni rilevanti sul più generale "stato dell'arte" dell'inserimento degli immigrati nel tessuto produttivo, e più in generale, nella società italiana. Questa prospettiva di analisi giova anche a superare una visione del fenomeno migratorio appiattita sulla dimensione della marginalità o, comunque, della mera "integrazione subordinata" (Ambrosini, 2001).

3. La partecipazione immigrata all'impresa cooperativa: quattro ruoli chiave

È possibile analizzare le forme e le modalità di partecipazione di lavoratori immigrati ad imprese cooperative, riconducendole ai quattro ruoli chiave che seguono, non necessariamente esclusivi l'uno rispetto all'altro.

Utenti/clienti

È questo (specie sotto la veste di "utenti") il ruolo con cui, nella più diffusa rappresentazione sociale "benevola" in tema di immigrazione (quella dello straniero come persona che prima di tutto è in condizioni di bisogno), si tende a ricondurre l'immigrato, al cospetto di un'impresa cooperativa.

Se le cose stessero così, la cooperazione sociale dovrebbe rappresentare il luogo per eccellenza, all'interno del movimento cooperativo, in cui riscontrare la presenza di cittadini non comunitari. In realtà, nell'economia dei rapporti tra immigrazione e cooperazione (tabella 1), l'ambito delle cooperative sociali non è certamente quello che presenta numericamente i valori assoluti più elevati (Boccagni, 2003). Così come l'immagine dell'immigrato come "soggetto bisognoso" è riduttiva, allo stesso modo la presenza straniera nell'ambito delle imprese cooperative abbraccia una gamma di ruoli molto più ampia e complessa di quella di semplici fruitori di servizi.

L'equazione "immigrato = soggetto socialmente marginale = *target* privilegiato della cooperazione sociale" non funziona, anzitutto, nei fatti. Il settore della cooperazione sociale è uno dei pochi in cui siano state condotte, ad oggi, rilevazioni a vasto raggio sulla presenza interna (come utenza) di extracomunitari. Dalle indagini condotte all'interno del Consorzio CGM² negli ultimi anni, ad esempio, risulta che le cooperative sociali che erogano servizi indirizzati specificamente ad immigrati (o che pongono le tematiche migratorie al centro della propria *mission*) sono un'esigua minoranza del totale. Indicazioni analoghe emergono da una recente rile-

² Anche al di là di questo caso, l'impressione generale è che il rapporto tra cooperative sociali ed immigrati sia fatto ancora di singole "esperienze eccellenti" (o meno eccellenti) maturate su specifici territori locali, spesso grazie all'immissione di risorse "esterne" come quelle dei progetti comunitari, più che di una prassi diffusa e condivisa.

vazione dell'Istat (2006), che, analizzando il bacino di utenti delle cooperative di tipo A, colloca la voce "immigrati" nell'ordine del 7% del totale.³

Al di là dei valori numerici (e delle singole "buone prassi", in taluni casi di grande rilievo, maturate a livello locale), c'è un dato di fondo da cui occorre partire: la cooperazione sociale, nella sua tumultuosa crescita degli anni novanta, non ha mai avuto nei cittadini stranieri uno dei suoi *target* privilegiati. Non si può dire che essa abbia svolto, nel campo dell'immigrazione, la funzione di portare alla ribalta (e in prima battuta soddisfare) i bisogni latenti del territorio e delle fasce deboli che pure, in altri ambiti socio-assistenziali, le è stato da molti attribuito. Non si può nemmeno dire che gli enti locali, nell'orientarne (in modo più o meno indiretto) i settori di intervento, abbiano mai avuto un particolare interesse in tal senso.

Nelle prime esperienze locali di accoglienza degli immigrati, a fronte di servizi per lo più di bassa soglia, il ruolo centrale è stato prevalentemente rivestito dal volontariato (o al più dall'associazionismo) di impronta caritativa (e, in alcuni casi, rivendicativa). Non di rado, peraltro, la natura degli enti coinvolti è stata dettata dalle condizioni specifiche dei territori locali, più che dalla "adeguatezza" della formula organizzativa adottata.

Ciò detto, vale la pena passare in rassegna le principali aree di intervento delle cooperative sociali nel campo dell'immigrazione, contraddistinte, per lo più, da una maggiore complessità organizzativa e gestionale, rispetto ai servizi di bassa soglia gestiti dagli enti caritativi: prima accoglienza (gestione di centri, alloggi e comunità per minori, orientamento professionale sul territorio, sportelli informativi, ecc.); integrazione (mediazione scolastica, educazione interculturale, servizi abitativi, ecc.); in misura inferiore, formazione e ricerca (da un lato) e sensibilizzazione e *advocacy* (dall'altro). Accanto a questo, si possono individuare alcune "fasce immigrate" in particolare condizioni di debolezza e di marginali-

³ Nella recente indagine Istat, peraltro, incide anche il criterio di classificazione degli utenti: il valore citato rispecchia probabilmente l'entità dei servizi rivolti specificamente ad immigrati, ma non di quelli di impostazione "generalista", che comprendono anche una quota rilevante di beneficiari stranieri (dai servizi di orientamento per gli adulti, alle iniziative di animazione e di supporto educativo ai minori, oltre ad iniziative più mirate e sporadiche come quelle indirizzate alle donne in uscita dal mondo della prostituzione, ai richiedenti asilo, ecc.).

tà sociale rispetto alle quali la cooperazione sociale può mettere a punto interventi più specifici e qualificati, pur condizionati, talvolta, dai limiti degli strumenti normativi in essere.⁴

Al di là dei fabbisogni sociali, in linea di principio ad una presenza straniera più radicata sul territorio corrisponde un consumo ed una domanda di servizi più ricca e diversificata, e quindi un ruolo potenzialmente più incisivo, anche con l'erogazione di prodotti e servizi *ad hoc*, di alcuni settori del sistema cooperativo come il consumo, il credito, l'abitativo.

Non va dimenticato, tuttavia, che il primo livello a cui la cooperazione italiana è "toccata" dall'immigrazione non è quello dei nuovi utenti, bensì quello dei nuovi lavoratori, che negli ultimi anni si sono inseriti in misura crescente in diversi sottocomparti interni all'economia produttiva.

Lavoratori

L'analisi della presenza di lavoratori immigrati in imprese cooperative (sia come semplici addetti, sia come soci) rimanda, pur in assenza di un idoneo supporto statistico, ad una crescita costante del dato numerico nel corso degli ultimi anni.⁵

In generale, anche nell'economia cooperativa, specie in taluni settori, si avverte una crescente domanda insoddisfatta di profili occupazio-

⁴ Emblematico è il caso della l. 381/1991 e della definizione di "soggetti svantaggiati" da questa fornita: una definizione che in linea di principio esclude *in toto* gli extracomunitari. Di per sé, la persona immigrata non presenta caratteristiche oggettive di "svantaggio". Il problema emerge invece nel caso di specifiche tipologie di utenza immigrata, rispetto a cui l'attuale impianto normativo non prevede misure e "incentivi all'integrazione": per fare soltanto alcuni esempi, i minori non accompagnati, le ex prostitute ("riscattate" ai sensi dell'art. 18 T.U. 286/98), le vittime di abuso sessuale. Sotto questo profilo, le risorse progettuali dell'Unione europea, sia nella programmazione "ordinaria" del Fse, sia con l'attivazione di misure di intervento *ad hoc* (Daphne, Inti, ecc.), ha sovente incoraggiato azioni più rispondenti agli sfaccettati bisogni della popolazione immigrata, sia pure entro i limiti di tutti gli interventi "a progetto".

⁵ Non è ancora disponibile, si è detto, una rilevazione censuaria della presenza di forza lavoro immigrata nelle imprese cooperative. Non sembrano molto lontane dalla realtà, tuttavia, le stime recentemente ipotizzate da alcuni dirigenti di Confcooperative e Legacoop, e riferite dall'agenzia "Stranieri in Italia": tra il 5 ed il 10% nelle cooperative sociali (*in primis* nel campo dell'assistenza domiciliare); nell'ordine del 15% per la cooperazione di servizi (ed un valore di poco più alto, probabilmente, nell'ambito produzione e lavoro); addirittura al 25%, ma con una spiccata incidenza della manodopera stagionale, nel comparto agroalimentare.

nali di bassa qualifica e per mansioni esecutive, nella quale si è progressivamente inserita manodopera immigrata. I settori maggiormente interessati dal fenomeno sono la produzione e lavoro, i servizi, l'edilizia, l'agroalimentare (specie per il lavoro stagionale legato alla raccolta dei prodotti agricoli) ed infine, in misura più marginale, la cooperazione sociale. Senza scendere troppo nei dettagli, non è difficile riconoscere nel dato complessivo dell'inserimento straniero in cooperativa quella stessa configurazione occupazionale, incentrata sui cosiddetti "lavori delle tre D" - *dirty, dangerous, demanding* - che caratterizza (anche se con valori assoluti molto più elevati) la distribuzione della manodopera immigrata negli altri ambiti del mercato del lavoro (Ambrosini, 2001). Qualsiasi ragionamento circa l'eventuale "valore aggiunto", in termini di integrazione degli immigrati, del loro inserimento in cooperativa, deve partire dal riconoscimento di questo dato di fatto.

Soci

L'adesione dei lavoratori stranieri come soci, piuttosto diffusa nei contesti locali a maggiore sviluppo di imprese cooperative, andrebbe letta in funzione di una molteplicità di fattori diversi:

- la politica e la strategia dell'impresa cooperativa (o del consorzio) in questione;
- il settore produttivo interessato, giacché si riscontra una cospicua variabilità di questo dato tra ambiti di cooperazione diversi, in relazione alle caratteristiche dell'offerta di lavoro propria di ciascun settore;
- sul versante dell'"offerta", peraltro, occorre considerare anche la fase, la motivazione, il livello di inserimento dei lavoratori stranieri (e delle loro "reti" di riferimento), nel loro percorso migratorio.

In linea di principio la possibilità di aderire all'impresa cooperativa in qualità di soci, si presta a essere letta come un potenziale "dato di cittadinanza"; è una condizione, cioè, che può facilitare sensibilmente l'integrazione sociale e lavorativa. In uno scenario normativo che tende a subordinare strettamente l'insediamento sul territorio alla validità del contratto di lavoro, la condizione di soci può rappresentare, per i cittadini immigrati, una relativa fonte di sicurezza e di tutela - e quindi, in prospettiva, di una migliore integrazione sociale.

Nell'esperienza comune, peraltro, la partecipazione all'impresa cooperativa da parte di immigrati ha rivelato anche limiti ben precisi.⁶ Laddove tale partecipazione assume forme effettive e non nominali si assiste spesso all'emergere di una certa tensione, all'interno della base sociale, tra logiche di perseguimento dell'interesse comune (l'idea secondo cui "conta più il gruppo che non l'individuo") e logiche di perseguimento strumentale di un interesse di parte, se non di mero "aggiudicamento del potere".

Un'ulteriore questione tutta aperta riguarda il ruolo del *background* lavorativo degli immigrati, e magari delle loro "culture" di provenienza, nel facilitare (o più spesso nell'ostacolare) la partecipazione associativa e la "adesione" alla cultura del lavoro in cooperativa. Una "cultura" che peraltro non è ovvia, né scontata, neppure per la forza lavoro italiana. Per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori stranieri, dal ruolo di addetti a quello di soci, non si può negare che in molti casi (non sovrapponibili con una o più appartenenze nazionali) le culture ed esperienze lavorative di provenienza siano sostanzialmente estranee al modello di cultura organizzativa della cooperazione. Questa constatazione di massima non dovrebbe indurre, comunque, né a ipostatizzare le differenze culturali (spesso molto più fluide e negoziate di quanto non si vorrebbe), né ad anteporre l'immagine della cultura di provenienza (o la semplice immagine di "immigrato") alle specifiche caratteristiche, motivazioni e competenze dei singoli lavoratori stranieri.

Cooperatori/promotori di cooperative

Lo strumento dell'impresa cooperativa è ormai ben noto anche ai lavoratori extracomunitari, che soprattutto in alcune regioni del Nord, quelle stesse in cui l'imprenditoria straniera ha raggiunto le forme più mature, tendono ad adottarlo con una certa facilità, anche se spesso in un'ottica strumentale e rispondente più a meccanismi di mutualismo etnico che di partecipazione cooperativa.

Lo "stato dell'arte" della cooperazione "di immigrati per immigrati" rimanda ad un'ampia (ma a oggi poco censita) gamma di esperienze attivate su scala locale, non di rado indotte da esigenze di "terziariz-

⁶ Non sembra così raro, alla prova dei fatti, imbattersi in cooperative (per lo più esterne alle associazioni di categoria) in cui la formula del socio lavoratore è poco più che un espediente per imporre alla forza lavoro condizioni di impiego e livelli di tutela al di sotto di ogni contratto collettivo. Se questo è vero, i lavoratori immigrati si ritrovano sovraesposti ai rischi di abuso e sfruttamento.

zazione", al fine di abbattere i costi o aggirare le norme sulla sicurezza sul lavoro, specie nei contesti produttivi più "frammentati", ovvero nelle piccole imprese nel settore dei servizi del "terziario povero" (pulizie, trasporti, facchinaggio, movimentazione merci, ecc.). A parte alcuni casi emblematici (legati soprattutto ad esperienze pilota di intermediazione culturale, o a singole *leadership* immigrate), si tratta ancora per lo più di realtà fragili e poco strutturate, che necessiterebbero di misure costanti di supervisione ed accompagnamento e tendono a svilupparsi soprattutto al di fuori delle grandi associazioni di rappresentanza della cooperazione. Nei già citati "casi emblematici", tuttavia, i soggetti promotori possiedono per lo più credenziali educative medio-alte, e risultano ben inseriti nel tessuto socio-economico locale: laddove non si riduca a espediente per intercettare subforniture al minimo ribasso (e laddove adeguatamente supportato dal movimento cooperativo), cioè, l'avviamento di imprese cooperative presuppone tendenzialmente livelli di "capitale umano" e soprattutto di "capitale sociale" straniero che sono nettamente superiori alla situazione media.

A rischio di eccedere nello schematismo, si possono mettere a fuoco alcuni elementi di debolezza di fondo che si rinvergono, il più delle volte, in queste imprese cooperative:

- dal punto di vista *organizzativo*, la difficoltà di gestire autonomamente l'attività imprenditoriale, di comprendere ed applicare le normative di settore, le dimensioni e l'orientamento del mercato, i rapporti con gli interlocutori istituzionali e con i *partner* potenziali;
- dal punto di vista *gestionale*, la pratica di meccanismi partecipativi interni che prescindano da criteri di appartenenza, di rappresentanza o di gestione del potere su base nazionale, etnica o, comunque, di piccolo gruppo;
- dal punto di vista della *legittimità* rispetto alle comunità locali, molte di queste imprese scontano anche la difficoltà diffusa, benché poco esplicitata, ad ammettere che il lavoratore straniero possa aspirare a non essere mero "tappabuchi", o a svolgere lavori diversi da quelli "che gli italiani non vogliono più fare";
- dal punto di vista *ambientale*, non da ultimo, emergono tutte le difficoltà di molti sistemi cooperativi locali a misurarsi per la prima volta in modo attivo e "globale" con il fenomeno, andando al di là di quell'implicito approccio caritativo e residuale che tende

a delegare *in toto* i rapporti fra immigrazione ed imprese cooperative al settore della cooperazione sociale.

Una volta detto degli innumerevoli aspetti problematici scontati dalla "autocooperazione" straniera, che si riconducono per lo più (anche se non in modo esclusivo) a variabili esogene, occorre dare il giusto peso anche a quelle variabili endogene senza le quali il cooperativismo immigrato, per quanto "incentivato" dalla frammentazione del mercato dei servizi scarsamente qualificati, non sorgerebbe mai: anzitutto la "propensione imprenditoriale" derivante dalle competenze e dalle esperienze professionali maturate nel paese di provenienza; secondariamente le "reti interpersonali a base etnica", ossia l'insieme dei canali informali, basato sulla comune appartenenza etnica/nazionale e mediato da codici culturali (o esperienziali) condivisi, che facilitano la circolazione delle informazioni rilevanti e la costruzione di relazioni sociali fiduciarie o, per dirla diversamente, quelle risorse di capitale sociale (Zanfrini, 2003) che sovente l'"osservatore ingenuo" dei fenomeni migratori tende, a torto, a disconoscere.

4. La partecipazione immigrata all'impresa cooperativa: un quadro sinottico

È possibile schematizzare lo "stato dell'arte" e le questioni aperte nella partecipazione straniera alla cooperazione, in una prospettiva di maggiore integrazione sociale, con il quadro d'insieme che segue (tabella 1). Per ciascuna tipologia di impresa cooperativa si mettono a confronto tre chiavi di lettura trasversali:

- le principali "forme di partecipazione" attuali degli immigrati (laddove presenti);
- gli "aspetti di criticità" da queste suscitati, sotto il profilo di un'efficace integrazione dei lavoratori stranieri;
- gli "sviluppi auspicabili" che ne potrebbero scaturire, sul piano dell'inclusione locale degli immigrati (e della valorizzazione del loro capitale umano), in presenza, tra l'altro, di un ruolo più attivo e di una strategia più lungimirante della cooperazione del settore.

TABELLA 1 - LA PARTECIPAZIONE DEGLI IMMIGRATI ALLE IMPRESE COOPERATIVE: FORME ATTUALI, LIMITI, POTENZIALITÀ

Tipo cooperazione	Ruolo attuale degli immigrati	Problemi aperti	Sviluppi auspicabili
Sociale (A)	<ul style="list-style-type: none"> • Utenti di servizi (ma l'acoglienza e il primo orientamento interessano per lo più l'associazionismo ed il volontariato) • Presenza occasionale come operatori sociali, specie nei servizi interculturali; presenza più diffusa come "personale tappabuchi" per soddisfare la domanda in eccesso nei servizi alla persona scarsamente qualificati 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruolo passivo, che può generare "dipendenza" • Impiego non qualificato • Difficoltà tipiche della presenza nei servizi alla persona (problemi di lingua e comunicazione, differenze culturali, deficit di fiducia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maggiore protagonismo degli immigrati, anche come promotori di iniziative in proprio • Valorizzazione (a partire da <i>standard</i> ben definiti) del ruolo dei mediatori culturali, specie nei servizi di interfaccia con altri stranieri • Investimento nel lavoro di mediazione di comunità e di sviluppo di comunità • Investimento nei servizi di seconda e terza accoglienza • Interventi specialistici (es. etnopsichiatria)
Sociale (B)	<ul style="list-style-type: none"> • In casi numericamente limitati (soggetti in condizioni di marginalità sociale e con altri "svantaggi" ai sensi della l. 381/91), utenti dei percorsi di inserimento lavorativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Stigmatizzazione e non adeguatezza degli strumenti in essere • La condizione di immigrato non prefigura alcuno "svantaggio", ma alcune fasce della popolazione straniera versano in condizioni oggettivamente svantaggiate 	<ul style="list-style-type: none"> • Sul piano legislativo: riconoscimento della condizione di "svantaggio" propria di alcune componenti migratorie (tipicamente: minori non accompagnati, ex prostitute ai sensi dell'art. 18 T.U., ecc.), di cui la l. 381/91 non incentiva in modo specifico il reinserimento

Tipo cooperazione	Ruolo attuale degli immigrati	Problemi aperti	Sviluppi auspicabili
Abitativa	<ul style="list-style-type: none"> • Soci di cooperative (casi limitati) 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa disponibilità di risorse economiche • Esiguità degli alloggi • Scarsa fiducia della popolazione locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Estensione della formula cooperativa (per es.: affitto sociale) • Attivazione di modalità di intervento integrate tra consorzi abitativi ed altri soggetti del territorio
Produzione e lavoro; Servizio	<ul style="list-style-type: none"> • Soci lavoratori, talvolta anche responsabili 	<ul style="list-style-type: none"> • Lavoro poco qualificato • Scarsa qualità delle iniziative • Rischi di "terziarizzazione" al ribasso 	<ul style="list-style-type: none"> • Promozione cooperative qualificate • Formazione cooperatori
Credito	<ul style="list-style-type: none"> • Clienti (per depositi e trasferimenti di valuta) • Soci (casi limitati) 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa fiducia verso gli immigrati • Scarsa accessibilità dei mutui (anche per l'acquisto della casa e l'avvio di attività imprenditoriali) 	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura del credito • Gestione delle rimesse • Prodotti e servizi specifici • Investimento nel microcredito
Agroalimentare	<ul style="list-style-type: none"> • Lavoratori, per lo più di tipo stagionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruolo limitato a mansioni esecutive (braccianti) • Scarso incentivo ad investire sulle risorse umane 	<ul style="list-style-type: none"> • Migliore gestione del lavoro stagionale e stabile • Opportunità di sviluppo
Consumo	<ul style="list-style-type: none"> • Clienti 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa attenzione alle esigenze peculiari 	<ul style="list-style-type: none"> • Attenzione specifica al <i>target</i> (valorizzazione come bacino di consumo)

5. Il contributo della cooperazione all'integrazione degli immigrati: nuove prospettive e sfide irrisolte

Spazi di intervento innovativo

In un'ottica promozionale, emergono soprattutto alcuni settori e tipologie di intervento rispetto a cui il movimento cooperativo, specie in alcune sue articolazioni produttive, si potrebbe fare carico di un ruolo più incisivo, in vista dell'inclusione socio-lavorativa dei cittadini stranieri.

Uno di questi, che è ormai l'ostacolo più rilevante all'integrazione ed alla stabilizzazione locale dei lavoratori immigrati, è rappresentato dal fabbisogno abitativo insoddisfatto. Sotto questo profilo è già emerso con una certa evidenza, pur in assenza di un disegno strategico complessivo, il ruolo esercitato dalla cooperazione di abitazione.⁷

Negli ultimi anni si sono moltiplicate, anche in raccordo con altri soggetti del territorio, le sperimentazioni nel campo del *social housing*. La sfida sta nell'allargamento degli interventi in essere, che hanno ancora per lo più valenza di "testimonianza" (o di esperienze pilota), ma anche nella possibilità di implementare interventi integrati con altri settori del mondo cooperativo (sociale, produzione e lavoro, servizi).

C'è poi un segmento occupazionale "critico", in cui il movimento cooperativo (nella fattispecie, all'intersezione fra cooperazione sociale e di servizio) potrebbe rivestire, ancora più che in altri, un ruolo più significativo: si tratta del lavoro di cura (intendendo sotto questa voce l'insieme delle mansioni di colf, assistenti domiciliari, badanti). Anche in questa nicchia di mercato è ormai ben nota l'esistenza di una domanda diffusa, che tende a combinarsi con un'offerta (in massima parte straniera) generalmente mal regolamentata ed insufficientemente tutelata (Gori, 2002). Sotto questo profilo, una strategia di intervento organica delle reti cooperative territoriali, ad esempio, tramite la costituzione di imprese sociali o di consorzi *ad hoc*, che facilitino l'emersione e la valorizzazione della manodopera straniera, potrebbe facilitare un inserimento lavorativo più tutelato e qualificato della forza lavoro del settore; garantendo, al contempo, una più efficace mediazione fiduciaria verso la domanda delle famiglie (alle quali l'organizzazione cooperativa offre maggiori garanzie di qualità, affidabilità e controllo del rapporto di lavoro).

⁷ Questo cruciale argomento è approfondito, in questo stesso numero della Rivista, dai saggi di Golinelli e di Williams.

Ampliando lo sguardo, la proliferazione di cooperative di servizio o di produzione e lavoro più o meno "spurie", attivate autonomamente da immigrati, andrebbe forse letta dalle associazioni di rappresentanza cooperativa non soltanto come elemento degenerativo da contrastare (o magari quale fattore di indebita ed imprevedibile concorrenza). Tale fenomeno testimonia che anche in ambito cooperativo stia prendendo gradualmente forma (benché in modo frammentato e contraddittorio) la propensione imprenditoriale che è ormai un dato consolidato della presenza straniera nei mercati del lavoro locali più aperti e dinamici, specie nei settori che richiedono minori investimenti in capitale fisso (piccolo commercio, pulizie, trasporto leggero, ecc.). Per altro verso esso andrebbe letto, nei risvolti più degenerativi che talvolta presenta (livelli salariali irrisori, abbattimento delle tutele sociali e previdenziali, "caporalati" etnicamente connotati), sia come un fenomeno funzionale alle esigenze di terziarizzazione e di compressione dei prezzi che sono proprie del mercato dei servizi "poveri" sia, soprattutto, come un riflesso della generale carenza, nel movimento cooperativo del settore, di strategie di intervento e di cooptazione della forza lavoro immigrata che vadano al di là del mero assorbimento reattivo di manodopera straniera.

Fatte salve alcune iniziative pilota, ancora relativamente isolate, le stesse centrali del movimento non hanno ad oggi investito più di tanto nella promozione straniera di imprese cooperative, come pure sarebbe possibile, specie in rapporto ad una serie di difficoltà tipiche dello *start up* di impresa: dall'assistenza tecnica, amministrativa e finanziaria, al microcredito (ad esempio, attraverso fondi di rotazione finalizzati ad erogare piccoli prestiti su progetti di impresa, a tasso agevolato) che facilitino lo *start up* e contrastino le difficoltà croniche di sottocapitalizzazione.

Questioni aperte

Anche sotto il profilo delle aree di criticità che caratterizzano oggi il nesso immigrazione-cooperazione, è possibile enunciare alcune questioni di rilevanza centrale. Vale la pena elencarle schematicamente.

L'impresa cooperativa, in primo luogo, può aver bisogno di investire risorse *ad hoc* per facilitare l'integrazione dei lavoratori extracomunitari nella base sociale e, al di là dei limiti legati alla comprensione linguistica, nella "cultura cooperativa", specie laddove questo non si limiti (anche in rapporto alla scala dimensionale dell'impresa) ad

una "partecipazione" formale. Anche nelle esperienze partecipative più "avanzate", del resto, si avverte pur sempre il rischio di un impegno associativo strumentale all'acquisizione di potere ed alla rivendicazione delle istanze del proprio gruppo di appartenenza.

Esiste, in altri termini, un risvolto di potenziale abuso e strumentalizzazione della forma cooperativa come forma impropria di intermediazione di manodopera e di abbattimento dei costi e della tutela del lavoro, nelle nicchie di mercato dei servizi scarsamente qualificati a terziarizzazione spinta. Tuttavia, i rischi di "deriva da caporalato" che interessano soprattutto le cooperative autopromosse da stranieri, andrebbero letti entro il più ampio scenario "postfordista" che caratterizza molteplici tessuti produttivi locali del Centro-Nord, in cui assume un peso crescente il "terziario povero" (cooperativo e no) dei servizi alle persone ed alle imprese scarsamente qualificati; un settore, peraltro, che soffre di una cronica dipendenza dai subappalti del privato, o dalle commesse del pubblico, orientati al massimo ribasso dell'offerta.

Occorre inoltre riconoscere, pur senza enfatizzarla al di là del necessario, l'influenza delle "culture del lavoro" proprie dei paesi (o dei gruppi socio-culturali) di provenienza. Non bisogna dare per scontato che "fare cooperazione" sia un atto "naturale", piuttosto che socialmente e culturalmente definito. Senza avventurarsi in generalizzazioni improbabili, va tenuto conto che, in sede di organizzazione del lavoro, anche le differenze di ordine culturale "incidono", e possono richiedere all'impresa un investimento supplementare sul piano dei processi formativi e di socializzazione al lavoro. Le esperienze più significative maturate sul territorio nella partecipazione straniera ad imprese cooperative, in altri termini, evidenziano un inserimento per lo più positivo dal punto di vista strettamente professionale, a cui nondimeno si affiancano ancora difficoltà rilevanti, sul piano della gestione politica della cooperativa. Questa nota critica rimanda ai limiti di protagonismo organizzativo che tendono ancora a caratterizzare, in generale, la presenza straniera nel nostro paese. La partecipazione attiva ad un modello organizzativo complesso come quello cooperativo, in altri termini, presuppone una capacità di aggregazione, partecipazione e protagonismo che nell'esperienza immigratoria italiana si riscontra in modo alquanto disomogeneo, a seconda delle risorse dei territori locali, delle diverse comunità straniere e del "capitale sociale" insito nelle loro reti etniche e, naturalmente, dei singoli cittadini immigrati.

C'è infine un possibile elemento di criticità che ha a che vedere con le dinamiche e le motivazioni sottese ad un normale percorso migratorio. Nel percorso tipico del cittadino straniero migrato in Italia per motivi economici è verosimile rintracciare, sul piano delle motivazioni di fondo, un'aspettativa di successo "individuale" o tutt'al più familiare (o, al massimo, della propria comunità di appartenenza). È più difficile, per lo meno in prima battuta, rintracciare un'aspettativa di "successo collettivo" (condiviso, cioè, con un gruppo più ampio di quelli ascritti) come quella sottesa, per lo meno a livello ideale, all'agire dell'impresa cooperativa. D'altra parte i cittadini immigrati, come attori sociali ed economici, tendono necessariamente, soprattutto nella prima fase del percorso migratorio, a muoversi in un'ottica di breve o brevissimo periodo: al di là della soddisfazione dei bisogni essenziali, l'obiettivo è il massimo "arricchimento" sull'immediato, più spesso che l'investimento in un progetto di impresa di cui - tanto più questo assume carattere collettivo, o interetnico - si vedranno i ritorni soltanto in una fase non altrettanto immediata.

6. In conclusione: lo "specifico" dell'economia sociale nei processi di integrazione degli immigrati

Riepilogando, è possibile sintetizzare in alcuni aspetti chiave il potenziale valore aggiunto che le imprese cooperative (in specie nei settori produzione e lavoro, servizi, sociale ed abitativo) appaiono in grado di offrire, rispetto agli altri modelli organizzativi (sia for-profit che nonprofit), nel facilitare l'integrazione sociale, oltre che l'inserimento lavorativo, dei cittadini immigrati.

Una prima area critica riguarda gli innumerevoli aspetti, almeno potenziali, di "accompagnamento extralavorativo" di cui le imprese cooperative si possono fare carico; di particolare rilievo, sotto questo profilo, è il problematico rapporto con il mercato immobiliare, su cui le cooperative possono intervenire con un ruolo di mediazione fiduciaria, a vantaggio dei lavoratori stranieri.

Un elemento di "vantaggio competitivo" più tangibile, accanto a questo, è rappresentato dalla flessibilità della forma organizzativa della cooperativa, intesa sia come maggiore rispondenza a certe esigenze specifiche della forza lavoro immigrata (come la gestione di "ferie lunghe" per i rientri in patria), sia in termini di adattabilità del-

la forma cooperativa rispetto ad alcune nicchie del mercato (il basso terziario, specie per servizi a conto terzi) in cui la presenza straniera è già consolidata (pulizie, facchinaggio, stoccaggio e trasporto merci, manutenzione del verde, ecc.). Un ulteriore punto di forza può essere, soprattutto per le imprese cooperative di piccola dimensione, quello delle maggiori occasioni di formazione lavorativa, anche *on the job* e grazie alla "socializzazione", alle occasioni di scambio e di confronto tipiche della formula del lavoro in cooperativa.

Più in generale, le imprese cooperative possono fare da interfaccia positivo (e non stigmatizzante) con la comunità locale del territorio interessato alla loro attività; allo stesso tempo, possono agire da cerniera con il mondo dell'associazionismo sociale e del volontariato. In questa direzione, nell'ottica dell'integrazione extralavorativa dei cittadini immigrati, la cooperazione - specie in presenza di investimenti adeguati, anche dall'interno del settore - potrebbe rivestire un ruolo importante, grazie alle forme di partecipazione previste al suo interno, come spazio di apprendimento delle pratiche della partecipazione democratica.

Sul piano strategico, tuttavia, il valore aggiunto essenziale di ogni intervento cooperativo in campo migratorio potrebbe risiedere nella intersettorialità, ossia nella trasversalità rispetto a settori produttivi diversi (cooperative di lavoro, servizi sociali, agroalimentari, abitative, fino al settore del credito) che è teoricamente propria della cooperazione, sia pure con le note difficoltà di comunicazione e di attivazione di sinergie organizzative fra ambiti cooperativi diversi. Si può intravedere in questa direzione la possibilità di integrare diverse tipologie di intervento, dall'avviamento al lavoro all'accompagnamento sociale (laddove questo si renda necessario).

Un campo tutto da esplorare, invece, è quello delle cooperative di stranieri. Si tratta di un campo dai confini ancora ambigui, anche per lo scarso interesse dimostrato sul tema dalle associazioni di categoria. Di questo fenomeno è stata documentata, negli ultimi anni, una crescita rilevante, soprattutto su territori con un tessuto imprenditoriale vivace ed una tradizione cooperativa radicata nell'ambito di produzione-lavoro e servizi (vedi, ad esempio, Rosso, Lonardi, 2005). Questo processo si iscrive in uno scenario più ampio: quello della crescita dei lavoratori autonomi e dei piccoli imprenditori immigrati (Ambrosini, Boccagni, 2006), di cui può rappresentare un ulteriore "passaggio evolutivo". Per un verso, l'aumento di coopera-

tive gestite autonomamente da immigrati può accentuare il rischio di un deterioramento della competizione al ribasso, specie nei settori *labour intensive* e laddove la dedizione al lavoro degli immigrati (o, come direbbero altri, il loro "autosfruttamento") serve a bilanciarne, almeno in parte, la carenza di risorse imprenditoriali pregiate (competenze specifiche, contatti influenti nella società locale, ecc.). Per altro verso, si tratta di un fenomeno che non soltanto segnala la dinamicità e la capacità d'iniziativa della forza lavoro immigrata, irriducibile - nonostante le condizioni di oggettiva vulnerabilità - al ruolo di nuovo "sottoproletariato" che si tende, talvolta, ad attribuirle. Lo sviluppo di cooperative di immigrati, infatti, può, da un lato, rappresentare uno sbocco occupazionale privilegiato per almeno una quota di forza lavoro straniera qualificata (ad esempio, nei servizi di interpretariato e di mediazione socio-culturale). Dall'altro lato, tale fenomeno configura, specie nelle aree metropolitane, nuovi spazi di mercato che si aprono per prodotti e servizi "etnici" - nei consumi alimentari, culturali, ricreativi, ecc. - capaci di rispondere ad una domanda potenziale dei consumatori locali, oltre che degli stessi connazionali.

Alla luce delle ricerche, ancora sporadiche e "localistiche", condotte sul campo, ma anche dell'attuale carenza di dati e (più in generale) di "elaborazioni riflessive" del mondo della cooperazione rispetto al fenomeno immigrazione, appare prematuro ipotizzare conclusioni perentorie sui rapporti tra forza lavoro immigrata ed imprese cooperative. A fronte della composizione articolata e "multistratificata" della presenza straniera in Italia - paese in cui, a ben vedere, convivono oggi "molte immigrazioni" (Colombo, Sciortino, 2004) -, non si può certo concludere che la popolazione immigrata in Italia non sia ancora, nel complesso, abbastanza "matura" per investire, in termini di partecipazione attiva, autovalorizzazione e cooperazione virtuosa, nell'avvio di nuove imprese cooperative. Sul versante opposto, sarebbe altrettanto affrettato concludere che il movimento cooperativo italiano non sia ancora "pronto", o comunque "motivato", a promuovere processi di coinvolgimento della forza lavoro immigrata dai contorni meno subordinati e dequalificanti rispetto a strutture di organizzazione del lavoro diverse.

La vera variabile critica per una buona inclusione socio-lavorativa degli immigrati, attraverso le imprese cooperative, risiede piuttosto nella flessibilità, nella dinamicità, nel patrimonio di capitale sociale dei sistemi cooperativi locali: con la domanda di lavoro insoddisfat-

to a cui la manodopera straniera risponde, quindi con la possibilità di accedere attivamente - e non soltanto per opportunismo, o per abbattimento dei costi - alla base sociale, infine, in misura crescente (e nonostante le possibili derive della competizione al ribasso), con l'autopromozione cooperativa da parte degli stessi immigrati.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., Boccagni P. (2006), "Lavoro autonomo e piccole imprese come canali di integrazione dal basso degli immigrati", *Studi Emigrazione*, in corso di pubblicazione.
- Boccagni P. (2003), "Cooperazione e immigrati. Una leva per l'integrazione sociale a livello locale?", *Rivista della Cooperazione*, n. 2.
- Caritas-Migrantes (2005), *Dossier Immigrazione 2005*, Idos, Roma.
- Colombo A., Sciortino G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Ismu (2005), *Rapporto sulle migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano.
- Gori C. (a cura di) (2002), *Il welfare nascosto. Il mercato privato dell'assistenza in Italia*, Carocci, Roma.
- Istat (2006), *Le cooperative sociali in Italia - Anno 2003*, Istituto nazionale di statistica, serie "Statistiche in breve", Roma.
- Rosso C., Lonardi G. (a cura di) (2005), *Immigrati e cooperazione a Brescia: terzo rapporto*, Camera di commercio, Brescia.
- Zanfrini L. (2003), "Il capitale sociale nello studio delle migrazioni. Appunti per una prima riflessione", in Rizza R., Scidà G. (a cura di), *Capitale sociale, lavoro e sviluppo*, Franco Angeli, Milano.



L'anello mancante. Politiche di accoglienza e terzo settore¹

Adriana Luciano

Sommario

1. Immigrati in fabbrica. I nuovi termini della questione operaia - 2. Politiche migratorie e politiche del lavoro - 3. I limiti dell'integrazione "implicita"

1. Immigrati in fabbrica. I nuovi termini della questione operaia

A vent'anni dall'avvio del processo migratorio che ha visto l'Italia trasformarsi da paese di emigrazione a paese di immigrazione, sono ormai note le modalità della presenza degli stranieri nei nostri mercati del lavoro. Si tratta di una presenza diffusa in differenti settori (dall'agricoltura, alla pesca, al lavoro di cura nelle famiglie, al lavoro industriale) che mantiene nel tempo i tratti caratteristici di tutte le migrazioni. Le lavoratrici ed i lavoratori stranieri svolgono lavori meno qualificati di quelli dei lavoratori locali, più precari, meno pagati, più faticosi. Quando approdano al mercato del lavoro regolare hanno un'età media un poco superiore a quella dei lavoratori locali

¹ Le riflessioni contenute in questo articolo scaturiscono da una ricerca realizzata dall'Ires Piemonte e realizzata da un gruppo di lavoro da me diretto e composto da E. Allasino, S. Bertolini, E. Bottasso, C. Burgos, F. Ciafaloni, R. Di Monaco, R. Valetti. Cfr. Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte, 2006.



perché vi accedono relativamente tardi (dopo una permanenza più o meno lunga nell'economia sommersa) e tendono a rimanervi più a lungo. Ed è proprio questa presenza nel mercato del lavoro regolare, che ha ormai raggiunto il 5% dell'intera popolazione occupata, a segnalare che almeno una parte degli immigrati è diventata una componente strutturale dell'occupazione di numerosi settori dell'economia. Tra questi è soprattutto il settore manifatturiero a costituire un approdo verso la stabilità e la regolarità dei rapporti di lavoro: nelle aziende industriali, più che nel terziario, infatti, sono diffusi il rispetto dei contratti di lavoro, l'applicazione delle leggi sulla sicurezza come delle norme relative alla qualità e l'adesione a culture organizzative attente allo sviluppo delle risorse umane.

Tuttavia, il lavoro industriale non rappresenta più quel canale di mobilità sociale che in passato ha consentito a milioni di immigrati di uscire dalla povertà e di godere dei benefici del *welfare* di stampo fordista. Conquistare un contratto a tempo indeterminato in un'azienda anche medio-grande, non è più per nessuno una garanzia di futuro. Soprattutto se per ragioni di lingua, di livello e tipo di scolarità, di precedenti esperienze di lavoro, l'ingresso in fabbrica avviene su mansioni poco qualificate e a basso sviluppo professionale.

Il lavoro operaio degli immigrati è dunque parte integrante della questione del lavoro operaio che ha da tempo perso le connotazioni tipiche della fase del fordismo. Le assunzioni non avvengono più per massicci contingenti, ma in quantità più ridotte, e con maggior peso relativo delle assunzioni polverizzate nelle piccole e piccolissime imprese. Si richiede in genere manodopera più selezionata e più motivata, anche se, contemporaneamente, la concorrenza internazionale spinge verso una produzione a bassi costi e ad una conseguente maggiore attenzione ai costi del lavoro. Nella nuova realtà del post-fordismo, infatti, i datori di lavoro hanno esigenze di flessibilità, e di bassi costi diretti ed indiretti del lavoro, ma allo stesso tempo di affidabilità e motivazione dei lavoratori. I lavoratori immigrati rispondono alle crescenti richieste di flessibilità e di precarizzazione dei rapporti di lavoro: disponibilità alla mobilità territoriale, accettazione di occupazioni formali ed informali, a salari bassi e di durata breve ed incerta e di condizioni di lavoro pesanti, nocive, disagiate. Ma il loro futuro come quello di tutti i lavoratori industriali a bassa qualificazione è a rischio.

Secondo l'ultimo rapporto dell'Oecd (2005) la crescente esposizione alla concorrenza internazionale e l'aumento degli scambi con i paesi che in questi anni stanno vivendo il loro primo boom economico sta avendo come effetto quello di aumentare le disuguaglianze all'interno dei mercati del lavoro dei paesi industrializzati. Se la crescente internazionalizzazione produce effetti positivi sulle economie dei paesi più sviluppati, il fatto che l'occupazione si sposti sempre più velocemente dall'industria al terziario e dai lavori meno qualificati a quelli più qualificati produce significativi effetti di spiazzamento per quei lavoratori che a causa del loro basso livello di qualificazione più facilmente vengono espulsi dal settore industriale e sono costretti ad affrontare periodi più o meno lunghi di disoccupazione o a ricollocarsi in settori del terziario in cui i salari sono più bassi e le condizioni di lavoro peggiori. Si tratta soprattutto di donne, di immigrati e di lavoratori anziani che hanno trascorso molta parte della loro carriera lavorativa nella stessa fabbrica, in generale di persone con bassi livelli di scolarità. Tra coloro che perdono il posto nel settore industriale circa la metà si trova costretto ad affrontare un processo di mobilità discendente.

Precarietà, bassi salari e cattive condizioni di lavoro sono dunque diventati una componente strutturale anche dei mercati del lavoro europei (European Commission, 2004). Soltanto un terzo delle persone che hanno un'occupazione temporanea ne trovano una più stabile in capo ad un anno. E, a sei anni di distanza, circa il 16% di coloro che avevano un'occupazione precaria si trova ancora nella stessa situazione. Circa il 20% è uscito dal mercato del lavoro. La percentuale dei lavoratori a basso reddito è rimasta stazionaria (circa il 15%) dalla seconda metà degli anni novanta e la probabilità di uscire dalla condizione di sottosalario è simile a quella che i lavoratori temporanei hanno di trovare un'occupazione stabile. Ci vogliono sei, sette anni perché meno della metà dei lavoratori sottopagati riescano a migliorare la loro posizione e circa il 30% nello stesso arco di tempo esce dalle forze di lavoro con una probabilità più alta di circa 13 punti percentuali rispetto ai lavoratori ad alto reddito.

Per coloro che, avendo perso un lavoro nell'industria, sono costretti ad accettare un'occupazione non qualificata nei servizi, il peggioramento delle condizioni contrattuali e retributive è da darsi per scontato ed in questi processi forzati di mobilità non solo persone e famiglie vedono messo in discussione il loro precedente livello di

reddito e le loro prospettive di stabilità occupazionale, ma vanno perdute competenze acquisite sul posto di lavoro e non più riutilizzate nell'esperienza successiva.

Il fatto che, per i lavoratori non qualificati il lavoro industriale abbia ormai perso quel carattere di stabilità che lo rendeva accettabile in passato spiega perché questo settore del mercato del lavoro viva contemporaneamente una situazione in cui, da un lato, si perdono posti di lavoro, e, dall'altro, si registrano quelle significative carenze di offerta che hanno aperto la strada ad un robusto flusso migratorio. Nelle fabbriche, e soprattutto nelle piccole fabbriche, la sostituzione di lavoratori autoctoni con lavoratori immigrati è ormai all'ordine del giorno anche nei paesi di recente immigrazione come l'Italia, perché scarseggia l'offerta di lavoro locale.

Vale la pena di soffermarsi su questo fatto perché la transizione da un mercato del lavoro a prevalente base industriale ad un mercato del lavoro prevalentemente terziario, in un contesto di crescente internazionalizzazione di tutti i mercati, compreso il mercato del lavoro, pone problemi di difficile soluzione sia sul versante delle politiche economiche e delle strategie di impresa che su quello della coesione sociale.

Vediamo intanto come stanno le cose. Dal punto di vista della struttura dell'occupazione i paesi europei sono ormai a ruota degli Stati Uniti nella sostituzione di posti di lavoro dall'industria al terziario. È un processo cominciato negli anni cinquanta e che negli USA ha portato l'occupazione industriale dal 33% al 22%, nel Regno Unito dal 47% al 23%, in Francia e Germania dal 39% al 27% (European Commission, 2004).

Questa transizione si accompagna con un aumento dei lavori temporanei (dal 1995 al 2001 in Europa gli impieghi temporanei sono aumentati due volte di più di quelli permanenti), con la persistenza di lavori a basso reddito (i lavoratori che guadagnano meno di due terzi del reddito mediano da anni rappresentano circa il 15% del totale e l'11% dei lavoratori dell'industria) e con un complessivo peggioramento delle condizioni di lavoro.

Secondo l'ultimo rapporto della European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2005) il 12% degli europei dichiarano di trovarsi in condizioni fisiche di lavoro avverse, il 16% in condizioni psicologiche negative, il 15% lavora più di 48 ore, il 18% denuncia un'intensificazione dei ritmi di lavoro.

Se, in generale, negli ultimi dieci anni si registrano lievi miglioramenti nella percezione delle condizioni di lavoro da parte dei lavoratori europei, sono in aumento i rischi connessi con l'intensificazione dei ritmi di lavoro e con la precarizzazione. Numerosi studi mostrano che questo aumento è connesso con i processi di ristrutturazione aziendale che accompagnano la crescente apertura dei mercati internazionali (Askenazy, 2004; Fairris, Brenner, 2001; Oecd, 2001). Il peggioramento è avvenuto soprattutto nell'industria, nei trasporti e a carico dei colletti blu che lamentano anche un aumento della ripetitività del lavoro. Più della metà dei lavoratori manuali dell'industria, inoltre, dichiara di non avere possibilità di acquisire nuove conoscenze sul posto di lavoro, contro una media generale del 30%. Elevato è anche il differenziale tra i lavoratori dell'industria e gli altri nella percezione del rischio di subire incidenti o di contrarre malattie invalidanti. Se il 28% dei lavoratori europei pensa di correre rischi sul lavoro la percentuale sale nell'industria al 40% ed arriva al 49% nel settore delle costruzioni. Se gli incidenti sul lavoro sono mediamente diminuiti negli ultimi anni restano alti nell'industria (soprattutto in quella del legno dove il 10% dei lavoratori subisce un incidente l'anno), nei trasporti ed in agricoltura e ne sono vittima soprattutto gli uomini.

Gli stranieri che vivono in Europa, dove hanno ormai raggiunto la percentuale del 9% sull'intera popolazione e dove svolgono una parte crescente dei lavori non qualificati dell'industria, oltre che del terziario, hanno un'elevata probabilità di essere esposti, più dei lavoratori autoctoni, a situazioni di disagio lavorativo. Il loro profilo di competenze è mediamente più basso di quello del resto della popolazione (il 52% degli immigrati contro il 48% degli autoctoni hanno un basso livello di qualificazione), hanno un tasso di occupazione più basso (59% contro il 64%) ed un tasso di disoccupazione più alto (11,6% contro il 7,8%). Sono sottorappresentati nelle professioni non manuali a media qualificazione (9% contro 13%) e sovrarappresentati nei lavori manuali non qualificati (29% contro 18%, con punte del 42% per i turchi e del 34% per coloro che provengono dall'Africa e dal Medio Oriente). Sono sovrarappresentati anche nell'industria (24% contro 21%) ed in alcuni comparti del terziario (alberghi, ristorazione, grande distribuzione, servizi domestici, ecc.) (Oecd, 2004).

Pur con significative variazioni tra paesi, dovute alle differenti politiche migratorie, il modo in cui gli stranieri partecipano ai mercati del lavoro europei mostra quale è il risvolto della medaglia di una si-

tuazione in cui la loro presenza soddisfa in prevalenza una domanda congiunturale di lavoro a bassa qualificazione. Già ora la presenza di alti tassi di disoccupazione e di inattività tra gli stranieri è una spia importante della difficoltà di ricollocare lavoratori su cui non è stato fatto investimento alcuno per elevare il loro livello professionale e per favorirne la ricollocazione quando i posti di lavoro in cui erano stati inizialmente inseriti scompaiono. Un lavoratore straniero con scarse competenze professionali e linguistiche è una risorsa preziosa quando si tratta di occupare posti di lavoro rifiutati dagli autoctoni per la loro cattiva qualità e di ridurre il costo del lavoro. Diventa ingombrante, quando quei posti di lavoro scompaiono per effetto della delocalizzazione o per effetto di innovazioni tecnologiche ed il lavoratore non ha acquisito quella flessibilità funzionale che è necessaria per cambiare lavoro e settore senza averne una grave penalizzazione in termini retributivi e di condizioni complessive di lavoro.

Se si guarda poi al futuro, poiché le proiezioni demografiche già dicono che tra il 2010 ed il 2030, ai tassi di immigrazioni attuali, la popolazione attiva dell'Europa dei 25 diminuirà di circa 20 milioni di persone, è facile prevedere che crescerà in maniera esponenziale la domanda di lavoratori immigrati a tutti i livelli di qualificazione ed in tutti i settori. E dato che, se è facile prevedere i fabbisogni quantitativi non altrettanto facile è prevedere quale sarà allora la qualità del *mismatch* tra domanda ed offerta, appare chiaro che le politiche migratorie o saranno anche attente politiche del lavoro o non saranno.

2. Politiche migratorie e politiche del lavoro

Fino ad ora in Europa, ad eccezione di alcuni paesi che già praticano politiche selettive per favorire l'ingresso di stranieri a medio-alto livello di qualificazione, la strategia prevalente è stata quella di rendere il più possibile temporanea la presenza degli immigrati, in modo da ottenere per questa via quella flessibilità del mercato del lavoro che è necessaria in tempi di globalizzazione. Salvo poi ritrovarsi a fronteggiare le conseguenze dell'inevitabile tendenza alla sedentarizzazione che è implicita in ogni processo migratorio. È questa la conseguenza di una visione miope del funzionamento del mercato del lavoro che vede gli stranieri come una risorsa da utilizzare per risolvere problemi temporanei di *mismatch*, senza interrogarsi su ciò che accadrà nel breve-medio periodo sia dal punto di vista degli stranieri, sia da quel-

lo delle imprese. In realtà, non solo i posti di lavoro che gli stranieri occupano sono destinati a scomparire in un prossimo futuro ed a porre difficili problemi di ricollocazione di lavoratori su cui non si è fatto alcun investimento per renderli reimpiegabili, ma sono gli stessi immigrati che, con il passar del tempo, maturano aspettative professionali sempre più simili a quelle dei locali e cercano di allontanarsi dai posti di lavoro più faticosi, meno pagati, con minori prospettive di miglioramento. Già ora l'elevato *turnover* dei lavoratori immigrati, anche quando lavorano nelle fabbriche con contratti a tempo indeterminato, segnala la loro insofferenza ad accettare per lunghi periodi lavori non coerenti con le loro aspettative.

Una via alternativa e più efficace sarebbe quella di affrontare il problema dell'immigrazione come problema strutturale del mercato del lavoro e partire dalla constatazione che interrogarsi sul futuro dei lavoratori immigrati che entrano in questi anni nelle fabbriche per sostituire lavoratori autoctoni, è la stessa cosa che interrogarsi sul futuro prossimo del nostro mercato del lavoro industriale *tout court*.

In questa prospettiva, se il futuro delle nostre economie è legato alla capacità di spostare rapidamente il baricentro dello sviluppo economico da settori *labour intensive* a basso contenuto di conoscenza a settori *knowledge intensive*, uno dei problemi da affrontare è quello di ridurre al massimo i costi di questa transizione. Soprattutto quelli che riguardano la forza lavoro. Occorre cioè garantire contemporaneamente il necessario afflusso di forza lavoro a bassa qualificazione che serve ai settori industriali in una fase di offerta calante di lavoratori autoctoni ed operare in modo che questi lavoratori possano transitare verso altre occupazioni ed altri settori quando se ne presenterà la necessità. C'è un problema di efficienza allocativa: i lavoratori devono poter transitare da un posto all'altro senza che questo comporti spreco di capacità e lunghi periodi di disoccupazione, con relativi costi economici. C'è un problema di equità: non è accettabile che i costi della transizione vengano scaricati tutti sui lavoratori più deboli, ed in particolare sugli immigrati. C'è un problema di consenso: il consenso a politiche di liberalizzazione dei mercati è inversamente proporzionale alla paura della disoccupazione e dunque richiede di rendere davvero più fluido il funzionamento del mercato del lavoro (Oecd, 2005).

Integrare le politiche migratorie con le politiche attive del lavoro, ovvero considerare le prime un'articolazione delle seconde, ha numerose implicazioni.

La prima riguarda il governo dei flussi. Di fatto, negli ultimi anni la maggior parte dei paesi europei, compresa l'Italia, hanno concentrato i loro sforzi più che nel governare i flussi migratori, nel contenerli, nell'ipotesi che i costi sociali e politici delle migrazioni fossero superiori ai benefici. In questo modo i flussi recenti sono stati alimentati prevalentemente dai ricongiungimenti familiari, dai richiedenti asilo e dagli ingressi irregolari, con la conseguenza di accentuare la connotazione di debolezza e di marginalità degli immigrati nei nostri mercati del lavoro. Come dimostra l'esperienza di paesi come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia, una maggiore apertura accompagnata dalla presenza di servizi per il lavoro che favoriscano l'incontro tra domanda ed offerta non potrebbe che favorire un'immigrazione più qualificata e più coerente con la direzione verso la quale evolve la domanda di lavoro. Si tratterebbe in sostanza di considerare le future migrazioni non come un pericolo da scongiurare o come un rimedio a temporanei squilibri nei nostri mercati del lavoro, ma come un fatto strutturale da gestire con metodi efficienti, trasparenti e flessibili. Ciò per consentire i necessari aggiustamenti nel tempo tra domanda ed offerta di lavoro, coniugando le esigenze di sicurezza con quelle della libertà di movimento delle persone. Numerose sono le politiche già sperimentate con successo per ridurre le asimmetrie informative e per favorire i contatti diretti tra domanda ed offerta: l'intervento di sponsor, la concessione di permessi di soggiorno temporanei per favorire l'incontro tra domanda ed offerta, la definizione di procedure di ammissione dietro presentazione di dossier, ecc.

La seconda implicazione riguarda le condizioni di lavoro. Quella della discriminazione non è la chiave più importante per leggere la condizione degli stranieri nel mercato del lavoro industriale. Non perché non ci sia discriminazione. Le ricerche recenti confermano il fatto che gli immigrati entrano in fabbrica quando si riduce l'offerta di lavoro dei locali e che anche allora non vengono meno tutte le altre forme di discriminazione all'ingresso (International Centre for Migration Policy Development, 2003). E mostrano che, in paesi come l'Italia ove l'immigrazione avviene in gran parte in maniera irregolare, l'approdo al lavoro regolare nell'industria è l'esito di un percorso lungo nel quale gli stranieri sono costretti ad accettare forme gravi di discriminazione e di sfruttamento. Tuttavia, le condizioni di lavoro in cui si trovano ad operare quando ottengono un contratto di lavoro regolare in fabbrica sono circa le stesse dei lavoratori autoctoni che occupano posizioni analoghe. Quali sono queste condizioni di lavoro?

Una chiave di lettura utile è quella proposta da numerosi documenti ufficiali dell'Unione europea che, a partire dal Libro verde del 1998 - *Partnership for a New Organisation of Work* -, propongono un insieme di parametri per definire la qualità sociale del lavoro nella prospettiva della cosiddetta *flexsecurity*, ovvero di quell'insieme di condizioni che dovrebbero rendere possibile conciliare le esigenze di flessibilità dei moderni mercati del lavoro con la salvaguardia dei diritti conquistati dai lavoratori europei nel corso di più di un secolo: strutture organizzative flessibili, competenze elevate, fiducia, partecipazione alle decisioni, sicurezza economica, orari adatti a conciliare il lavoro con la vita familiare.

I rapporti della Fondazione di Dublino non segnalano passi avanti significativi in questa direzione e denunciano la crescente polarizzazione del mercato del lavoro tra impieghi permanenti ed impieghi temporanei, la mancanza di partecipazione alle decisioni, la scarsa protezione sociale, l'intensificazione dei ritmi di lavoro, la diffusione di modelli organizzativi più decentrati, ma non per questo più qualificanti.

Un recente rapporto dell'Unione europea nel quadro del programma *Competitive and Sustainable Growth* (Totterdill, Dhondt, Milsome, 2002) mostra come sia limitato il numero delle imprese che hanno adottato modelli organizzativi idonei a sviluppare il capitale umano e a far funzionare modelli di apprendimento organizzativo e di *knowledge management*. E anche nelle imprese in cui questo avviene i lavoratori coinvolti sono soltanto quelli che occupano posizioni tecniche e manageriali. Operai ed impiegati esecutivi raramente sono oggetto di significativi interventi formativi e di progetti di sviluppo professionale. Dunque, non è all'ordine del giorno nella maggior parte delle imprese quella tanto reclamata economia della conoscenza che richiederebbe non solo di aumentare la spesa per la formazione e la ricerca, ma soprattutto di generalizzare processi di apprendimento all'interno delle organizzazioni per rendere tutti i lavoratori protagonisti di quei processi di innovazione che sarebbero necessari per sostenere la competizione globale.

È per questo che leggere la condizione dei lavoratori immigrati in chiave di discriminazione non appare adeguato ai tempi che stiamo vivendo. Quand'anche non ci fossero discriminazioni, resterebbe pur sempre il fatto che se la sostituzione di lavoratori locali con immigrati avviene senza cambiare le condizioni di lavoro e senza

favorire processi di crescita professionale, ci troveremo tra breve ad avere nelle fabbriche lavoratori non più in grado di adattarsi ai cambiamenti, italiani o stranieri che siano. Con la differenza che questi ultimi subiscono due volte le conseguenze della precarizzazione e dell'informalizzazione del lavoro (Gallino, 2001; 2005, cap. XI). Per la precarietà del loro *status* giuridico e perché sono sottoposti ad un duplice processo di selezione: personale e congiunturale. Devono dimostrare ripetutamente di possedere doti di affidabilità e capacità personali, oltre alla resistenza all'incertezza e ad eventuali condizioni di lavoro pesanti, nocive, stressanti. E devono avere la fortuna di non incappare in crisi aziendali o settoriali che ne provochino l'espulsione nei momenti in cui sono in condizione più precaria (in nero, interinali o assunti a tempo determinato).

D'altro canto si dà troppo facilmente per scontato che gli stranieri siano sempre disponibili ad accettare i lavori che gli italiani preferiscono non fare e che, una volta approdati ad un lavoro regolare, non cerchino di meglio. Il *turnover* tra gli stranieri, che pure non è significativamente più basso di quello degli italiani, viene quasi sempre spiegato secondo il modello dell'*homo oeconomicus*. Come Piore ha autorevolmente sostenuto, gli stranieri rappresenterebbero l'unica categoria di lavoratori che si comporta secondo il modello previsto dagli economisti di scuola liberista: orientati a migliorare la loro condizione economica, motivo che li ha spinti ad affrontare i pesanti costi dell'emigrazione, essi si muoverebbero nel mercato del lavoro esclusivamente spinti dal desiderio di migliorare il loro reddito. Qualità del lavoro, riconoscimento sociale, gratificazione personale non farebbero parte, per loro a differenza che per i lavoratori autoctoni, dei criteri di scelta di cui tener conto nella ricerca del lavoro. Dunque, suggerisce la dottrina, quando cambiano volontariamente lavoro, lo fanno perché ne hanno trovato uno meglio pagato.

Le cose non stanno esattamente così. Molti arrivano in Italia avendo compiuto studi superiori, o avendoli interrotti nel loro paese per cercare fortuna altrove. Sono partiti con il miraggio di realizzare all'estero i loro sogni: dal fare il calciatore, all'idea di avviare un lavoro autonomo; dal continuare gli studi al cercare un lavoro nel terziario. La realtà che hanno trovato li ha costretti a mettere nel cassetto i sogni e ad accettare la trafila di tutti: lavoro irregolare, soprusi, redditi bassi, lavori faticosi e senza prospettive. Se riescono ad approdare al permesso di soggiorno ed al lavoro regolare prima di aver messo su famiglia, riaprono il cassetto e cercano di trasformare i sogni in progetti. Qualcuno

si iscrive ad una scuola serale o all'università. Qualcun altro cerca di ridurre il suo impegno lavorativo per fare un secondo lavoro, magari in nero, ma più coerente con le proprie aspettative. Qualcun altro ancora passa da un lavoro all'altro cercando di migliorare la propria condizione. Talvolta questi tentativi, fatti quasi sempre in solitudine e con un eccesso di ottimismo sulle probabilità di successo, falliscono, e in questi fallimenti vanno perdute competenze, motivazioni, energie fisiche e psichiche. Che ne sarà di loro quando saranno diventati adulti senza aver consolidato la propria posizione nel mercato del lavoro e senza aver accettato la propria condizione?

Se si legge l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro non più dal punto di vista delle imprese, ma dal punto di vista degli immigrati, si coglie anche un altro aspetto importante. Le imprese o hanno proprie strutture specializzate per il reclutamento dei lavoratori, o ricorrono alle agenzie interinali. Più raramente si rivolgono ai Centri per l'impiego. Quasi sempre ricevono molte domande di assunzione da parte delle persone o attraverso le reti sociali che hanno in fabbrica i loro terminali.

Gli immigrati raramente raccontano di aver trovato sul loro cammino agenzie specializzate per la ricerca di lavoro. È un fenomeno noto e più volte richiamato nelle ricerche: catene migratorie ed associazioni di volontariato, nonché singole persone, talvolta incontrate per caso, sono i riferimenti che gli immigrati trovano nella loro ricerca di lavoro. Se l'asimmetria tra domanda ed offerta di lavoro nel costruire e controllare il mercato è un dato strutturale nella maggior parte dei mercati del lavoro, nel caso degli immigrati l'asimmetria raggiunge livelli che fanno tornare alla mente tempi lontani. Ne è un simbolo importante la riemersione del caporalato. Ma questa asimmetria è deprecabile non solo dal punto di vista della giustizia sociale. Lo è anche dal punto di vista dell'efficienza del mercato, come lo sono tutte le forme di asimmetria informativa che, impedendo la circolazione delle informazioni, rendono meno efficaci le strategie di tutti gli attori in gioco.

Servono dunque politiche di governo del mercato del lavoro in grado di includere gli immigrati nei circuiti che possono creare buona occupazione, adattabilità, impiegabilità.

Una ricerca recente del *Migration Research Group* (Münz, 2004), comparando le politiche per l'integrazione nei mercati del lavoro degli immigrati nei principali paesi dell'Ocse indica tre principali filoni di

politiche in grado di modificare gli esiti dei processi migratori: “le politiche per la formazione linguistica e professionale degli stranieri, quelle dedicate a far crescere le loro competenze professionali ed a favorire l’incontro tra domanda ed offerta, quelle contro la discriminazione”.

I paesi europei di più antica immigrazione e in cui sono meno drammatiche le disuguaglianze tra stranieri e nativi investono molto nella formazione linguistica, innanzitutto. Nel 2002 l’Olanda ha organizzato corsi obbligatori di 600 ore di formazione linguistica per 20.000 nuovi entranti per un ammontare di 136 milioni di euro. Nel 2003 l’Agenzia governativa tedesca per le migrazioni e i rifugiati ha reso obbligatori per i nuovi entranti corsi di 600 ore di formazione linguistica e di 30 ore di educazione civica. Anche il Canada nel 2003 ha deciso di aumentare gli stanziamenti per la formazione linguistica degli stranieri. Inoltre, attraverso l’*Immigrant Settlement and Adaptation Program*, un programma che finanzia le organizzazioni non governative che si occupano dell’inserimento degli immigrati nella società canadese, il governo ha deciso di favorire lo sviluppo di servizi di informazione, di mediazione culturale, di assistenza alla ricerca di lavoro. La maggior parte delle Province hanno inoltre potenziato i servizi a cui gli immigrati possono accedere per ottenere il riconoscimento delle loro credenziali educative. Questo secondo tipo di politiche finalizzate a fare in modo che gli stranieri possano trovare e mantenere un’occupazione adeguata al loro livello di competenze sono presenti anche in Europa: in Francia, in Svezia, in Gran Bretagna. Persino negli Stati Uniti dove pure le politiche pubbliche in questo campo sono largamente assenti.

3. I limiti dell’integrazione “implicita”

Nella lista delle cosiddette buone pratiche l’Italia non viene mai citata. Un po’ perché è un paese giovane, dal punto di vista delle politiche migratorie, un po’ perché assai poco si è fatto finora. Il modello di integrazione “implicita” (Ambrosini, 2001) che nel nostro paese ha visto protagoniste più le organizzazioni del terzo settore che non il governo e gli enti locali, mostra su terreni come questo tutta la sua fragilità. È pur vero che una parte significativa dell’intermediazione nel mercato del lavoro è stata svolta con efficienza ed equità da associazioni di volontariato, talvolta anche attraverso veri e propri

sportelli. È pur vero che molti corsi di alfabetizzazione e di educazione alla cittadinanza sono gestiti con competenza e flessibilità da volontari. Ma tutto questo ha poco a che fare con una politica di accoglienza in grado di offrire agli stranieri strumenti per un buon inserimento nel mercato del lavoro.

Il ruolo delle organizzazioni del terzo settore può essere utile se serve ad integrare servizi offerti in forma universalistica e ad agevolarne l'accesso. In Italia un caso del genere si è realizzato nella sanità, dove ad una decisione tempestiva e lungimirante di consentire a tutti gli stranieri di usufruire delle strutture pubbliche, si è accompagnata una presenza significativa di associazioni di volontariato a fare da tessuto connettivo per diffondere informazioni, offrire accompagnamento, dare sostegno psicologico. Ma non è così per i Servizi per l'impiego che in Italia sono ancora troppo poco utilizzati sia dagli stranieri, sia dalle imprese e dove le organizzazioni di volontariato non possono che agire spesso in via sostitutiva, tessendo relazioni informali là dove i servizi pubblici e privati per l'impiego non riescono a dare risposte né alle persone, né alle imprese. L'esperienza europea mostra invece che adeguati servizi rivolti alle piccole imprese per offrire loro consulenza circa il reclutamento di stranieri sono più efficaci degli incentivi economici per superare la discriminazione che spesso nasce da pregiudizi e da scarsa esperienza.

Consulenti di orientamento e mediatori d'impresa, sono le figure professionali adatte a favorire l'inserimento ed, eventualmente, ad accompagnarlo per un certo periodo di tempo. I servizi sperimentati in Europa con buoni risultati sono servizi integrati, rivolti sia alle persone che alle imprese, che utilizzano anche operatori immigrati e che coinvolgono le organizzazioni di volontariato in reti cooperative a regia pubblica in grado di coinvolgere anche le imprese. La regia pubblica può essere declinata in forme diverse e può anche non prevedere una gestione diretta dei servizi, ma deve definire e governare lo schema di riferimento: *standard* dei servizi, competenze degli operatori, risorse. Stesso discorso vale per gli interventi di formazione in cui l'apprendimento della lingua può essere coniugato con la formazione professionale e con la formazione sul lavoro e che deve essere governata da politiche pubbliche che definiscano il quadro di vincoli/opportunità da offrire agli stranieri, le modalità di finanziamento, i contesti macro-organizzativi necessari per rendere davvero fruibili le opportunità formative.

Questo della formazione è un settore che in Italia ha più storia e che proprio per questo mostra con più evidenza i limiti di esperienze gestite da organizzazioni nonprofit quando queste non sono sottoposte ad una regia pubblica in maniera che integri i vari tipi di offerta e li renda coerenti con le esigenze degli utenti, quando vivono di finanziamenti intermittenti e legati a progetti temporanei, quando non vengono gestite da personale di riconosciuta e certificata competenza.

Da ultimo la questione dell'informazione. Senza reti strutturate e, ancora una volta, progettate e governate secondo indirizzi pubblici, e senza servizi di orientamento, le informazioni sull'offerta di servizi circolano soltanto attraverso il passaparola ed è quasi impossibile un'integrazione tra pubblico e privato, e tra tipi diversi di prestazioni.

Non si tratta di complicate invenzioni istituzionali. Si tratta, tuttavia, di servizi ad elevata complessità, difficili da realizzare se non si può contare su un buon livello di funzionamento dei servizi per l'impiego, su un'adeguata integrazione con la formazione professionale, le imprese, le organizzazioni sindacali, e su operatori specializzati in qualità e quantità soddisfacenti.

Come da molto tempo si usa ripetere, a proposito dei processi migratori, vedere i problemi dal punto di vista degli ultimi arrivati permette di mettere a fuoco lacune, difetti, incongruenze, inadeguatezze delle istituzioni dei paesi di arrivo. Anche in questo caso, si potrebbe dire: *de te fabula narratur*.

Il terzo settore, che ha visto in Italia una straordinaria fioritura svolgendo funzioni di supplenza alla carenza di servizi pubblici, incontra il suo limite maggiore proprio in casi come questi, dove la prestazione di servizi non può superare la soglia dell'episodicità, della parzialità e talvolta del diletterantismo, se non è inquadrata in precise politiche pubbliche. Senza contare che l'assenza di politiche ha anche l'effetto di non far crescere quel settore di mercato del lavoro che in altri paesi rappresenta un canale possibile di mobilità sociale per gli stranieri: quello delle professioni sociali specializzate nelle politiche di accoglienza degli immigrati. Non è un caso che in Italia l'unico settore professionale a svilupparsi sia stato quello della mediazione culturale, unica professione sociale citata nel Testo Unico sull'immigrazione. La presenza di questo riferimento di legge ha dato il via al finanziamento di innumerevoli corsi sulla mediazione

culturale, ha favorito il proliferare delle cooperative di mediatori, ha indotto le istituzioni che hanno a che fare con gli immigrati ad "accontentarsi" di acquistare ore di mediazione per fronteggiare le emergenze, definendone l'ammontare in margine alla quadratura dei bilanci, ha creato un settore di sotto occupati. Diverso sarebbe se una legge nazionale sulle professioni sociali fosse stata finalmente promulgata e se ci fosse spazio all'interno delle politiche del lavoro e delle politiche sociali per educatori, orientatori, assistenti sociali, *tutor* dell'inserimento lavorativo, formatori, ecc., che, provenendo dall'esperienza dell'immigrazione, potessero gestire servizi non di emergenza per la promozione degli stranieri nel mercato del lavoro, soddisfacendo contemporaneamente le loro sacrosante aspettative di mobilità sociale.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Askenazy P. (2004), *Le désordre du travail*, Ed. Seuil, Parigi.
- European Commission (2004), *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*, Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2005), *Annual Review of Working Conditions in the EU: 2004-2005*, Dublin.
- Fairris D., Brenner M.D. (2001), "Workplace Transformation and the Rise in Cumulative Trauma Disorders: Is There a Connection?", *Journal of Labor Research*, 22 (1) Winter, pp. 15-28.
- Gallino L. (2001), *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Roma-Bari.
- Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino.
- International Centre for Migration Policy Development (Icmpd) (2003), *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-discrimination in 15 Member States of the European Union*.
- Münz R. (2004), *Labour Markets and Migrants' Integration in Europe: A Comparison*, Paper for the EU-US Seminar on Integrating Immigrants into the Workforce, Washington DC.
- Oecd (2001), *Employment Outlook*, Parigi.
- Oecd (2004), *Trends in International Migrations*, Rapporto annuale, Parigi.
- Oecd (2005), *Employment Outlook*, Parigi.
- Osservatorio provinciale sul mercato del lavoro (2003), *Il mercato del lavoro in Provincia di Torino nel 2002*, Provincia di Torino, Torino.

Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte (2006), "Immigrati in fabbrica", *Quaderno di Ricerca*, n. 109.

Piore M.J. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge Univ. Press, New York.

Totterdill P., Dhondt S., Milsome S. (2002), *Partners at Work? A Report to Europe's. Policy Makers and Social Partners*, Report of the Hi-Res Project, (Defining the High Road of Work Organisation as a Resource for Policy Makers and Social Partners) funded by DG Research of the European Commission under the Competitive and Sustainable Growth: Accompanying Measures Programme.

Unione europea (1998), *Green Paper on Partnership for a New Organisation of Work*.

Immigrazione, terzo settore e *governance* locale: elementi di riflessione

Giovanni Mottura

Sommario

1. Introduzione - 2. Il periodo "pionieristico" - 3. L'avvio di rapporti con gli enti locali - 4. Le trasformazioni dell'immigrazione - 5. Governance e "gestione" della questione migratoria - 6. Prospettive e contraddizioni della terza fase

1. Introduzione

Una costante nella storia ormai più che ventennale degli interventi in campo migratorio in Italia (forse l'unica, se si considera l'intero arco temporale lungo il quale i nuovi processi migratori si sono sviluppati, via via crescendo sia in termini quantitativi che in complessità) è il ruolo decisamente rilevante giocato dal terzo settore o privato sociale.

Un aspetto evidente del fenomeno è rappresentato dal considerevole numero di associazioni e cooperative sociali (variate quanto a forma organizzativa, dimensioni, raggio e continuità d'azione, ispirazione ideale, settori di competenza, composizione, ecc.) che nella successione delle fasi in cui quell'arco temporale si è articolato è apparso via via impegnato, da un lato, in attività di supporto, accoglienza,

orientamento, formazione, riguardanti i soggetti immigrati, dall'altro, in iniziative volte a favorire e facilitare i rapporti e la reciproca conoscenza tra i nuovi venuti e la popolazione dei contesti locali d'approdo.¹

Sebbene anche rispetto a questo specifico campo di attività si debba registrare l'insufficienza di dati quantitativi e di informazioni empiriche articolate che alcuni autori segnalano come carenza generale della documentazione sul privato sociale ed il terzo settore, in termini generali sembra comunque possibile distinguere tre fasi attraverso le quali tali interventi sono andati articolandosi ed hanno registrato modificazioni attinenti sia ai contenuti delle azioni, sia ai rapporti con altri attori sociali ed istituzionali successivamente intervenuti sul terreno dell'immigrazione.

Intento di questa nota è soffermarsi su alcuni tratti salienti di tale traiettoria ed evidenziarne i nodi problematici sui quali sembra utile stimolare approfondimenti di ricerca.

2. Il periodo "pionieristico"

La prima fase comprende praticamente l'intero decennio '80, caratterizzato, per i primi sei anni almeno, da una situazione di sostanziale vuoto normativo in materia d'immigrazione, e comunque per intero da quella che alcuni hanno definito come "latitanza pratica" dell'amministrazione pubblica rispetto ai problemi connessi non soltanto alla definizione dello *status* giuridico dei nuovi arrivati, ma soprattutto ai loro percorsi d'inserimento nei contesti sociali ed economici nei quali ricercavano un approdo. In tale quadro, il ruolo giocato dal volontariato si configurò come un insieme di iniziative private di "supplemento", attivate in particolare nelle aree del paese dove presenze relativamente più consistenti di immigrati rendevano evidente la mancanza di strutture e di pratiche di accoglienza da parte degli enti locali. Nel

¹ Esempi di volontariato - inteso come impegno pratico animato da motivazioni etiche o in alcuni casi politiche nel senso ideale del termine - si possono però individuare anche in ambito istituzionale. Una rilevazione dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione sulle iniziative messe in atto dai Comuni emiliani per gli immigrati presenti nei loro territori, ad esempio, ha evidenziato come all'origine delle situazioni più attive abbiano giocato un ruolo di stimolo operatori, impiegati o funzionari disponibili ad impiegare anche parte del loro tempo libero. Un'osservazione analoga si può trarre considerando le prime fasi dell'impegno delle Confederazioni sindacali in questo campo (Mottura, Pinto, 1996).

concreto, i contenuti di tali iniziative erano pertanto prevalentemente assistenziali nel senso più elementare ed urgente del termine: circostanza in molti casi dovuta non ad orientamenti esclusivamente orientati in senso caritativo delle associazioni e dei gruppi in ciò impegnati, quanto piuttosto al genere prevalente di bisogni espressi da migranti in netta maggioranza singoli, privi di supporti comunitari, amicali o parentali che ne facilitassero le relazioni con contesti locali nei quali d'altronde apparivano (e per lo più in effetti erano) soggetti marginali di passaggio, ancora alla ricerca di soluzioni occupazionali ed abitative che permettessero loro di avviare processi di inserimento stabile (Sergi, 1988; Maciotti, Pugliese, 1991).

È infatti opportuno sottolineare che in quella prima fase non furono infrequenti, da parte di studiosi, ma anche di esponenti del volontariato, richiami all'urgenza di andare oltre le impostazioni meramente assistenzialistiche e/o custodialistiche delle azioni verso i migranti, e di far prevalere (parallelamente all'esigenza di una maggiore e più appropriata responsabilizzazione delle istituzioni) iniziative in grado di supportare ed agevolare percorsi di inserimento positivo dei soggetti immigrati sotto il profilo lavorativo e sociale.²

Tale posizione acquista particolare rilievo negli ultimi anni del periodo sin qui considerato: quelli che intercorrono tra l'approvazione della prima legge sull'immigrazione (la 943 dell'86, concernente lo *status* dei lavoratori dipendenti stranieri) ed il varo della più ampia 39/90, la cosiddetta legge Martelli.

È infatti nel vivo dell'attività e del dibattito che accompagnano e seguono quei primi passi verso la presa d'atto della portata strutturale del fenomeno immigrazione (e dunque della necessità di elaborare e sperimentare modelli appropriati di intervento per la gestione dei molteplici problemi pratici e relazionali che vi sono connessi) che il valore del bagaglio di conoscenze e di saper fare accumulato nel corso degli anni precedenti dal terzo settore e dal privato sociale incomincia ad apparire alle stesse istituzioni come una risorsa a cui ricorrere per rimediare ai propri ritardi e lacune in materia.

² L'idea che le impostazioni di tipo promozionale fossero quelle che meglio corrispondevano non soltanto a motivazioni ideali solidaristiche, ma anche - congiuntamente - ai progetti che animavano i migranti ed agli interessi concreti del paese che li accoglieva, trovava tra l'altro particolare supporto empirico nelle passate esperienze di intervento tra gli emigranti italiani di alcune associazioni da tempo impegnate su tale terreno. Anche sotto questo profilo, in quella fase, si riscontrano evidenti affinità tra iniziative del volontariato e dei sindacati.

Negli anni seguenti, ciò avrà, tra gli altri, l'effetto positivo di rendere più chiare le alternative operative e metodologiche sulle quali deve orientarsi e calibrarsi la progettazione di interventi in campo migratorio da parte, soprattutto, degli enti locali. Come si vedrà, ne emergeranno anche possibili contraddizioni, a tutt'oggi aperte; ma per comprenderne meglio natura e portata è opportuno ricordare, sia pure in sintesi, i principali cambiamenti intervenuti, nel corso degli anni successivi, nella composizione dell'immigrazione, nella distribuzione spaziale dei suoi protagonisti e nelle posizioni da essi occupate in segmenti non marginali del mercato del lavoro italiano.

3. L'avvio di rapporti con gli enti locali

Gli effetti dell'approvazione, in successione relativamente rapida, delle due leggi citate, sono stati rilevanti. Nel breve periodo, le opportunità che esse aprivano agli immigrati già presenti in Italia di regolarizzare la propria posizione per ciò che concerneva, appunto, la presenza e contestualmente, nella maggioranza dei casi, l'ingresso nel mercato del lavoro, hanno offerto le basi per l'avvio d'una conoscenza più precisa del fenomeno, condizione minima per l'elaborazione di una politica appropriata al riguardo. Non a caso è databile ai primi anni '90 l'inizio della produzione e della pubblicazione di dati più strutturati sull'immigrazione da parte dell'Istat. Ma la possibilità di "regolarizzarsi" ha soprattutto innescato consistenti flussi di trasferimento di soggetti immigrati già presenti nelle regioni meridionali del paese verso il Centro-Nord, processo che ha favorito il graduale evidenziarsi del ruolo integrativo dell'offerta di forza lavoro rappresentato dai migranti, rispetto a carenze già registrate in tal senso in molti settori e comparti produttivi e dei servizi.³

Parallelamente allo sviluppo di questi processi, anche di là dagli impegni connessi all'applicazione dei dettami di legge, un numero crescente di amministrazioni locali si trovò così a dover affrontare problemi connessi alla comparsa nei loro territori di gruppi di nuovi arrivati ancora per lo più maschi e singoli, ma che apparivano, rispetto al decennio precedente, sempre meno definibili "uccelli di passo" (o,

³ In molte aree del Nord del paese è convinzione tuttora diffusa che tra gli ultimi anni '80 ed i primi '90 l'immigrazione in Italia abbia registrato un fortissimo incremento quantitativo. Ma buona parte dei nuovi arrivati proveniva dal Mezzogiorno, dove in molti casi era presente da anni (Ambrosini, Colasanto, 1993; Mottura, 1992).

più volgarmente, *vu' cumprà*): anzi esplicitamente ed in modo determinato impegnati nella ricerca d'un lavoro e d'una abitazione stabili nelle regioni nelle quali, nel precedente periodo trascorso in Italia, avevano appreso esservi maggiori opportunità. È infatti questo il periodo, grosso modo coincidente con la prima metà del decennio '90, nel quale buona parte degli immigrati (di più vecchio o più recente arrivo) appare ancora impegnata in frequenti spostamenti sul territorio, ma con percorsi che col passar del tempo risulteranno via via ridursi alla scala regionale ed in molti casi provinciale.⁴

Le istituzioni che in questa fase si trovano, per così dire, in prima linea nelle aree di maggiore intensità del fenomeno sono i Comuni, chiamati ad impegnare quote delle risorse di cui dispongono (per lo più essendo privi di esperienze precedenti da cui trarre criteri adeguati al compito) nella progettazione e nella messa in atto di strutture ed iniziative di accoglienza dei nuovi arrivati.

Come si è accennato, è in questo clima che il patrimonio di esperienza e di conoscenza accumulato dal volontariato e dal privato sociale comincia ad essere concretamente considerato dalle istituzioni come una risorsa. Ma nella maggioranza dei casi, salvo che in alcune città, in quel periodo ciò non si traduce ancora in rapporto di reale collaborazione, quanto piuttosto, per così dire, di apprezzamento "semi-formale" (a volte accompagnato da un limitato finanziamento *ad hoc* di particolari iniziative) delle funzioni vicarie esercitate *motu proprio* dalle associazioni di volontariato attive sul territorio.

Si verificano però anche casi, destinati a moltiplicarsi successivamente, di affidamento al volontariato (oppure a cooperative sociali) della gestione di strutture create dalle amministrazioni locali come temporanee: ad esempio centri o altre forme di prima accoglienza abitativa (Mottura, 1999; Bernardotti, 2001). Ma anche in questi casi le modalità concrete di tali gestioni (in termini di progettazione e sviluppo di attività più articolate in direzione degli ospiti) sono sostanzialmente delegate ai gestori stessi, non disponendo per lo più le amministrazioni locali, sotto il profilo organizzativo e del saper fare, delle competenze necessarie ad attuarle e neppure a valutarne i risultati se non in termini burocratico-amministrativi.

⁴ Una ricerca dell'Ires Emilia-Romagna condotta qualche anno più tardi su un campione di 1.600 lavoratori stranieri occupati in imprese manifatturiere e di servizi ha tra l'altro mostrato chiaramente come tra gli immigrati più di recente sia decisamente più alta la percentuale di coloro che dell'Italia conoscono soltanto la provincia o addirittura il comune in cui lavorano e risiedono (Mottura, 2002).

Complessivamente, comunque, si può affermare che in questa fase rimane affidata a volontariato e privato sociale (anche, per quanto possa apparire paradossale, nelle aree dove più evidente è il ruolo funzionale degli immigrati rispetto alle carenze di offerta sul mercato del lavoro) non soltanto buona parte della ricerca di risposte al bisogno di abitazioni, ma la quasi totalità delle iniziative elementarmente necessarie per rendere meno aleatorie o difficoltose le traiettorie dell'inserimento lavorativo e sociale: ad esempio, l'insegnamento della lingua italiana, oppure, per altro verso, l'organizzazione di occasioni di incontro e di conoscenza reciproca tra nuovi venuti e popolazione locale. Diverse ricerche, inoltre, hanno già al tempo documentato la perdurante importanza delle associazioni di volontariato anche come canale di accesso al mercato del lavoro. Nel periodo in esame, in effetti, esse fungono da tramite nel collocamento di molte donne e uomini immigrati presso famiglie o imprese (Sergi, Carchedi, 1992; Bruni, Mottura, Pinto, Sciortino, 2001).

Ciò che tuttavia suggerisce di individuare questa come una fase diversa dalla precedente nella storia del privato sociale impegnato sulla questione migratoria, è una duplice considerazione.

Da un lato, quello che come si è ricordato era esercizio unilaterale di compiti di supplenza in una situazione di scarsissima iniziativa delle amministrazioni pubbliche - e che in apparenza perdura - nelle nuove condizioni che vanno maturando (sia a livello istituzionale sia in campo migratorio), tende sempre di più ad affermarsi come "funzione costante" all'interno d'un sistema che prevede l'intervento di privati in termini di sussidiarietà.

Dall'altro lato, la complessità crescente del mondo dell'immigrazione tende sempre più chiaramente ad indirizzare chi lavora in tale campo verso scelte operative che conducono a privilegiare specifiche aree di intervento, dunque a tradursi in ambiti di relativa specializzazione.

L'affiorare di questa tendenza ha indotto alcuni osservatori ad interpretare quel periodo come una fase iniziale di istituzionalizzazione dello stesso volontariato. Nel quadro di questa veloce panoramica si è ritenuto utile indirizzare piuttosto l'attenzione verso l'assetto più articolato e strutturato che esso va assumendo; processo che probabilmente comporterà la crescente valorizzazione di un aspetto che forse più di ogni altro distingue le modalità di lavoro di questo settore da quelle proprie della pubblica amministrazione: la capacità sperimentata di lavorare per progetti, preziosa per intervenire in un

contesto altamente dinamico ed in continua modificazione quale è stata l'immigrazione in Italia nel quarto di secolo trascorso da quando se ne è registrato l'avvio.

4. Le trasformazioni dell'immigrazione

Negli anni che vanno dalla metà del decennio scorso al compimento del primo lustro del nuovo secolo, il panorama dell'immigrazione in Italia ha subito profonde trasformazioni, che hanno accresciuto gli elementi di eterogeneità già numerosi nella fase precedente e dunque la complessità dei compiti e dei livelli d'intervento che vi sono connessi.

All'evidenziarsi sempre più chiaro, nel corso degli anni '90, dell'importanza dell'offerta rappresentata dai migranti sul mercato del lavoro dipendente, testimoniata dal crescente ammontare degli inserimenti sia in imprese produttive e di servizi (Ambrosini, 2001; Mottura, Rinaldini, 2004), sia presso famiglie (Mottura, Pugliese, 2005) e al contemporaneo aumento del numero di imprese con titolari stranieri (documentato dalle rilevazioni *ad hoc* elaborate dalle Camere del Commercio) ha fatto seguito in primo luogo, come conseguenza dell'avvenuto innesco di processi di stabilizzazione occupazionale, un costante incremento dei ricongiungimenti familiari. Questa circostanza non soltanto ha reso più complessi (rispetto alla fase in cui l'immigrazione si presentava nei contesti locali come irruzione di soggetti singoli prevalentemente di genere maschile) i problemi di fondo connessi alla domanda di casa, all'assistenza sanitaria ed ai rapporti con i servizi in generale; soprattutto ha moltiplicato (appunto come effetto dell'aumentata eterogeneità in termini di genere, di fasce d'età, di esigenze connesse a stili di vita, di aspettative) le occasioni di coinvolgimento di un numero crescente di italiani in relazioni più o meno dirette con i nuovi arrivati, legate agli inserimenti abitativi e scolastici, ai bisogni informativi e formativi, all'esercizio di culti religiosi, alle attività dell'associazionismo di varia natura e finalità, all'uso del tempo libero e così via.

Un ulteriore fattore di aumento, numerico e di complessità, è poi sopraggiunto con l'intensificarsi dell'afflusso di gruppi provenienti da paesi europei, come effetto delle difficoltà economiche createsi con la crisi dei sistemi ex socialisti o sotto la spinta di conflitti politici e/o bellici esplosi in particolari aree.

Parallelamente a ciò, il formarsi e consolidarsi sul territorio di nuclei residenti stabili ha avuto anche l'effetto di attivare, di là dai ricongiungimenti familiari già ricordati, ulteriori meccanismi di richiamo tipo "catena migratoria" (Mottura, 2002).

È forse opportuno chiarire che l'eterogeneità e complessità di cui si sta parlando non riguardano soltanto l'alto numero di nazionalità presenti (e, all'interno di alcune di queste, la possibile varietà di etnie); né allude soltanto all'articolarsi delle presenze in termini di genere, di età e così via, in virtù dei ricongiungimenti.

Sul piano concreto, il processo complessivo di crescita che ora permette di parlare di passaggio ad una fase di relativa maturità del fenomeno (e che, come si è detto, già nella fase precedente aveva iniziato ad agevolare e rendere più spedite anche le traiettorie d'inserimento per i nuovi venuti) tende esso stesso a funzionare contemporaneamente come occasione e fattore di ulteriore differenziazione, nell'evoluzione delle situazioni soggettive di cui si sostanzia nei diversi ambiti territoriali e settoriali. Molteplici processi di interazione impegnano via via immigrati ed italiani nei luoghi specifici in cui lavorano e vivono: si innescano ed alimentano così nuove diversità, nuove forme di riaggregazione e stratificazione, in grado per molti versi di modificare le modalità o ridimensionare l'influenza di relazioni che in fasi precedenti dei percorsi migratori possono invece aver giocato come riferimenti prioritari (Riccio, 2002).

Ma a conclusione di questa rapida carrellata sui cambiamenti che nel corso di poco più di un decennio hanno trasformato e reso più complesso il panorama dell'immigrazione non si può non ricordare, sia pure di sfuggita, che le vicende sin qui considerate si snodano in un quadro generale, italiano e continentale, esso stesso percorso da correnti di profondo mutamento strutturale, di rimessa in discussione di equilibri già consolidati e conseguentemente di crisi dei modelli sperimentati di governo della complessità sociale.

Sembra così ridursi fortemente, per chi studia i processi migratori che interessano l'Europa, la possibilità di giovarsi, pur con le dovute cautele critiche, del corpo di conoscenze prodotto nel corso del secolo appena trascorso. Tale difficoltà, che nella sfera della ricerca è soprattutto di ordine concettuale,⁵ trova un corrispettivo pratico nel-

⁵ Osservazioni ancora stimolanti in proposito si possono trovare ad esempio in Bastenier, Dassetto, 1990.

le difficoltà che incontrano gli operatori a trarre dalle passate esperienze di paesi europei di più lunga esperienza migratoria ipotesi operative e modelli organizzativi utili ad orientare i diversi livelli d'intervento.

Appare dunque evidente l'importanza particolare che assumono in questa fase le esperienze dirette di lavoro tra gli immigrati: come "fonte di prima mano" su una materia rispetto alla quale scarseggiano le conoscenze strutturate; e come momenti di sperimentazione di modalità d'intervento che devono tenere conto (per così dire quotidianamente) anche degli effetti in ambiti locali dei cambiamenti più generali che coinvolgono il tessuto di relazioni delle società in cui gli immigrati approdano e mirano ad inserirsi.

Come si è più volte osservato, molti dei soggetti più impegnati ed ai quali si deve la maggior quantità di informazione e di sperimentazione in quel campo sono organismi del privato sociale. A questo punto però riemerge in tutta evidenza un problema più volte affiorato nelle pagine precedenti: in quale misura i modelli di *governance* a cui si ispira l'attività delle amministrazioni locali nelle aree interessate dai processi migratori in corso, permettono alle amministrazioni stesse di recepire e valorizzare i molteplici elementi di conoscenza e di "saper fare" prodotti nel corso delle attività sviluppate tra gli immigrati sul territorio da soggetti del terzo settore, traendone indicazioni sui vincoli (anche di natura per così dire tecnica) che la progettazione e la messa in atto delle politiche devono soddisfare?

In altri termini, più generali: quale è oggi la capacità delle istituzioni pubbliche, ed in particolare degli enti locali, di favorire e stimolare la costruzione di un sistema articolato di sussidiarietà, esercitando in esso funzioni effettive di indirizzo, monitoraggio ed adeguata valutazione dei risultati?

5. *Governance* e "gestione" della questione migratoria

L'elemento essenziale che in tutti i modelli proposti di *governance* locale definisce gli attori in gioco è la possibilità concreta di intervenire in processi decisionali di interesse collettivo, o almeno di esercitarvi con qualche prospettiva di efficacia un potere di orientamento e al limite di veto.

In altri termini si tratta di attori corporati, abilitati a partecipare a pieno titolo, come interlocutori di governi locali, alle istanze concertative attraverso le quali si definiscono i vincoli e gli impegni reciproci cui si ispirerà l'azione amministrativa nei diversi settori di competenza.⁶

Allo stato attuale, gli immigrati non sono compresi tra tali soggetti. Neppure le esperienze propriamente partecipative già in atto, pur assai interessanti e degne di attenzione (i consiglieri aggiunti, gli organismi consultivi analoghi di cui si sono dotati alcuni Comuni, oppure, per altro verso, l'elezione di delegati sindacali stranieri in molte imprese), rispondono appieno ai criteri di generalità richiesti a quel fine.

Questa constatazione rimanda ad una problematica assai complessa e controversa, ancorché sempre più chiaramente ineludibile: quella, appunto, della rappresentanza di una quota crescente della popolazione residente ed attiva nel territorio nazionale.

Limitandoci a sottolinearne rapidamente un solo aspetto, è interessante osservare che nella discussione sviluppatasi in proposito in Italia si è prestata sinora un'attenzione decisamente scarsa al fatto che presupposto necessario ai fini dell'emersione d'una reale rappresentanza è l'esistenza consapevole di un soggetto collettivo unitario. Ma a ben vedere, se si tiene conto delle osservazioni sull'eterogeneità dell'insieme dei migranti, l'unico elemento comune a tutti i soggetti in questione è l'essere presenti in Italia (con specificità legate poi ai contesti territoriali di residenza) come immigrati provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea.

Questo elemento non sembra oggi trovare riscontri forti come livello di coscienza collettiva se non in minoranze relativamente esigue di ciascun gruppo. In altre parole, il soggetto la cui consapevolezza di quel riferimento comune appare presupposto necessario per la comparsa di un attore sociale in grado di intervenire come rappresentante legittimato degli immigrati ai tavoli concertativi locali nei quali si compiono scelte di interesse collettivo, sembra per ora essere una realtà assai poco diffusa.

Quest'ultima affermazione può forse prestarsi a fraintendimento, nel quadro per molti versi deplorabile in cui si svolge oggi in Italia

⁶ Un'utile rassegna sul concetto di *governance* e sui differenti modelli che ne vengono proposti è offerta nel secondo Rapporto annuale dell'Istituto per il lavoro (Aa.Vv., 2002).

la discussione su questi argomenti. Non è infatti infrequente incontrare, anche in documenti di amministrazioni locali, recriminazioni sulla "mancanza di interlocutori immigrati istituzionalmente credibili come rappresentanti", addebitata per lo più all'eccessiva eterogeneità e dispersione delle presenze migranti.

In molti casi ciò nasconde (o rivela) cautele di ordine politico oppure timore di introdurre ulteriori elementi di complessità nelle sedi concertative già attivate. In altri casi, poi, appare in tutta evidenza come reticenza contingente a riconoscere carenze e ritardi di ordine strutturale, organizzativo, conoscitivo di cui soffrono gli attori istituzionali in questione o i servizi ad essi collegati.

D'altronde anche quando nasce da sincera preoccupazione democratica oppure da esigenze di gestione realistica ed appropriata dei problemi degli immigrati, di norma la cancellazione di quella lacuna sembra essere affidata alla fiducia che il "tempo" ne favorirà prima o poi la soluzione.⁷

Ma l'essere chiaramente consapevoli dei ritardi e delle distorsioni pratiche che atteggiamenti come questi comportano sul terreno operativo non può esimere dal cercare di fare la maggior chiarezza possibile sul fatto che l'emersione di autentiche rappresentanze degli immigrati vada concepita come risultato di un processo di maturazione il cui sviluppo e la cui velocità sono marcatamente influenzati anche da decisioni ed azioni dei governi locali, nonché dei diversi attori corporati che contribuiscono a formularle ed a svilupparle concretamente.

Ovviamente nel progettare le iniziative a tale scopo appare essenziale valorizzare tutte le esperienze concrete di partecipazione già in atto. I frammenti identitari nuovi già acquisiti in virtù delle interazioni con i contesti d'approdo possono infatti giocare un ruolo di crescente rilievo, in quanto condivisi da membri di gruppi nazionali differenti: si pensi, ad esempio, ai già citati delegati sindacali oppure agli immigrati che collaborano in associazioni di volontariato, che lavorano come operatori di cooperative sociali o di sportelli informativi dedicati agli stranieri. Ovvero a soggetti attivi in iniziative in cui si concretano momenti di confronto e di scambio tra diverse componenti dell'immigrazione stessa. Così come, analogamente, vanno considerate le esperienze di quei Comuni che si sono impegnati nella sperimentazione di

⁷ Il termine "tempo" può poi assumere significati diversi: può essere quello della politica, quello sociale, quello della successione generazionale, e così via.

soluzioni partecipative, in ciò ricorrendo di frequente a collaborazioni da parte di associazioni di volontariato e di cooperative sociali; iniziative che hanno comportato non soltanto azioni volte ad ottenere il consenso delle popolazioni locali, ma anche l'avvio di pratiche di contrattazione tra gruppi d'immigrati di differente nazionalità, al fine di definire piattaforme di problemi comuni di cui le persone designate, a quel punto rappresentative di tutto l'insieme, dovevano farsi interpreti presso l'amministrazione locale.

Ma soprattutto non va sottovalutato il fatto che le associazioni degli immigrati sopravvissute ai cambiamenti o create ex novo nell'ultimo decennio hanno superato la fase di aggregazioni informali, hanno ampliato le aree di iniziativa ed in molti casi sono state incrementate dalla comparsa di associazioni miste soprattutto giovanili con finalità specifiche, sportive, ricreative e culturali.

Questa evoluzione, che procede di pari passo con l'intensificarsi di contatti e relazioni di tali associazioni con le amministrazioni locali, con reti di volontariato e di privato sociale, con reti associative italiane (Arci, Acli, Uisp, ecc.), indica che esse sono certamente da considerarsi come ambiti nei quali le vicende e le trasformazioni che interessano il mondo dell'immigrazione trovano eco ed espressioni che vanno ben oltre le forme di autoreferenzialità difensiva delle fasi precedenti.

6. Prospettive e contraddizioni della terza fase

Appare dunque chiara l'importanza da assegnarsi al problema della rappresentanza degli immigrati, intesa come prodotto di un "processo intenzionale di costruzione" nello sviluppo del quale anche le istituzioni e gli attori corporati che già partecipano alla *governance* locale in diverse aree del paese sono chiamati a giocare ruoli rilevanti. Ruoli che possono essere via via identificati e definiti, in ciascuno degli ambiti operativi specifici in cui si articola l'intervento in campo migratorio, a condizione, da un lato, di essere consapevoli dei rischi e dei danni sociali che può provocare in prospettiva il prevalere di impostazioni puramente economicistiche della questione migratoria; e, dall'altro, di saper elaborare un quadro generale di riferimento di ordine strategico chiaro e condiviso, che a livello operativo eviti di frammentare la questione stessa in una serie di problemi settoriali, ignorando sia nelle analisi sia soprattutto nella pratica, le interrelazioni che intercorrono tra di essi.

Che sia dunque in grado di orientare l'insieme delle iniziative pubbliche e private rivolte ai molteplici aspetti dell'immigrazione, permettendo di valutarne via via la sostenibilità, la congruenza e la coerenza con riferimento a parametri comuni.

L'emergere di queste esigenze può essere considerato l'elemento che caratterizza, almeno nella consapevolezza degli operatori direttamente impegnati in questo campo tanto nel pubblico quanto nel privato, la terza fase dell'arco temporale considerato, e che permette di valutare meglio, nel contempo, i cambiamenti intervenuti e tutt'ora in corso a livello sociale, di cui è ormai conclamata la connessione con il ruolo giocato dai migranti in segmenti non marginali del mercato del lavoro.

Nel concreto, i compiti che il terzo settore è chiamato ad assolvere in questa fase possono sembrare una volta di più gli stessi già rilevati rispetto a quelli precedenti: da un lato, quelli attinenti l'accoglienza, che riguardano ad egual titolo tutti i soggetti immigrati nel periodo iniziale, più o meno lungo e laborioso, della loro presenza in Italia; dall'altro, quelli attinenti, per usare un termine ambiguo, ma ormai ufficialmente codificato, ai percorsi d'integrazione, che riguardano invece un ventaglio diversificato di problemi, di soggetti e di contesti, e che di conseguenza richiedono l'attivazione di una pluralità assai vasta e varia di competenze e professionalità specifiche, soltanto in parte (ed in quantità non adeguate alle dimensioni dei fenomeni su cui intervenire) disponibili nell'ambito di istituzioni e di servizi pubblici.

Nel corso della seconda metà degli anni '90 ed oltre, come si è ricordato, si è però fatta strada e diffusa nella società, ben oltre la cerchia degli operatori e dei ricercatori direttamente interessati, una percezione più chiara delle valenze strutturali del fenomeno migratorio. Il costante moltiplicarsi delle occasioni d'incontro e contatto con soggetti stranieri - che, come si è visto, già nel periodo precedente aveva cominciato a coinvolgere un numero crescente d'italiani ed a generare modelli d'informazione e di modelli operativi e relazionali appropriati dentro e fuori la sfera lavorativa - si presenta ormai in molte aree del paese come una costante della vita quotidiana.

In ambiti sociali ed istituzionali importanti quali, ad esempio, scuola, servizi sanitari, quartieri di comuni grandi e minori, sono cresciute le esigenze d'interventi non più emergenziali o di carattere genericamente solidaristico, ma strutturati ed appropriati anche sotto il pro-

filo tecnico pur mantenendo l'orientamento verso l'utenza proprio del lavoro per progetti che caratterizza appunto il terzo settore.

Nel contempo due fatti di notevole importanza sono intervenuti a conferma dell'avvenuto passaggio ad una nuova fase. Da un lato, i crescenti livelli di sindacalizzazione di lavoratori stranieri iscritti a federazioni di categoria inducono le confederazioni a superare la fase nella quale le iniziative di servizio e supporto alla persona prevalevano rispetto a quelle di contrattazione e tutela individuale e collettiva (Leonardi, Mottura, 2002; Bernardotti, Mottura, 2003). Dall'altro, da parte di un numero crescente di organizzazioni imprenditoriali per un verso si tende ad andare oltre l'esigenza generica di accrescere l'offerta di forza lavoro sul mercato e si dichiara con insistenza crescente il fabbisogno di specifiche competenze e professionalità (Zanfrini, 2001) e, per altro verso, si sottolinea come, nel caso dei lavoratori immigrati le azioni volte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta non possano essere concepite come semplice estensione delle competenze di organismi già esistenti, ma debbano comprendere anche misure atte a soddisfare alcuni vincoli di base, come la disponibilità di abitazioni, la comprensione della lingua italiana ed altri, solo in apparenza meno rilevanti, al fine di garantire sia la stabilizzazione di adeguati bacini di offerta nelle aree interessate, sia un corretto sviluppo delle relazioni sociali e di lavoro (Cousey, Hiller, Lindburg, 2001).

Il panorama complessivo delle risposte già attivate a tale complesso di esigenze, quale emerge dalla documentazione prodotta nelle aree maggiormente interessate al fenomeno, mostra come anche in questa fase il terzo settore ed il privato sociale giochino un ruolo decisamente rilevante in termini sia qualitativi che quantitativi. Mostra però anche come ciò abbia comportato una graduale trasformazione di questi attori stessi, sintetizzabile come processo di specializzazione e di maggiore focalizzazione degli interventi in ambiti specifici di competenza, i quali si sono moltiplicati rispetto a fasi precedenti nelle quali nonostante tutto prevaleva l'esigenza di far fronte ad un ristretto numero di bisogni elementari.

A questa conversione ha indubbiamente contribuito un più consistente coinvolgimento delle istituzioni pubbliche: soprattutto, come si è sottolineato, degli enti locali. Coinvolgimento che però a tutt'oggi, anche in aree che sotto questo profilo risultano più attive e dinamiche, sembra appunto essersi in larga misura concretato in progetti

d'intervento che prevedono il concorso (non di rado decisivo anche nella fase della progettazione delle azioni) di associazioni di volontariato e di cooperative sociali presenti e già da tempo operanti nei territori in questione, tra gli immigrati o in altri ambiti socialmente rilevanti.

In alcune regioni soprattutto, ciò ha fruttato una notevole gamma di esperienze considerate avanzate anche rispetto agli *standard* di altri paesi europei con più forte ed antica esperienza d'immigrazione. Esse riguardano, ad esempio, interventi nelle scuole materne e primarie ed in campo sanitario; la messa in atto di servizi di tutela dei minori e delle donne e di formazione linguistica per gli adulti; lo sviluppo d'iniziative volte ad integrare le competenze professionali degli operatori di servizi più direttamente a contatto con utenti stranieri oppure a dar vita a strutture in grado di promuovere occasione di comunicazione interculturale; azioni nell'ambito della prostituzione straniera e nelle carceri. L'elenco potrebbe continuare a lungo. Su ciascuno di questi ambiti di attività si dispone ormai di una documentazione copiosa ad opera degli operatori stessi o di ricercatori, sebbene purtroppo si tratti di materiali a circolazione limitata, spesso locale o circoscritta alla cerchia degli addetti ai lavori.

Tuttavia la considerazione dei limiti, delle difficoltà, delle contraddizioni con cui spesso quelle esperienze hanno dovuto misurarsi nel loro decorso evidenzia problemi in larga misura riconducibili a carenze, lacune o vere e proprie distorsioni nei meccanismi delle *governance* locali.

Scarsa o deformata conoscenza del fenomeno migratorio; ritardi per attribuire a quest'ultimo l'importanza che merita; eccessiva rigidità della macchina amministrativa rispetto alle esigenze di flessibilità e di tempestività che l'agire in determinati contesti impone necessarie; prevalere degli interessi particolaristici di attori corporati in grado di influenzare le decisioni relative all'allocazione delle risorse disponibili: queste sono alcune delle cause più frequentemente citate da operatori del terzo settore per spiegare la difficoltà degli enti locali con i quali collaborano ad andare oltre una pura funzione di orientamento generale, coniugata a procedure di controllo burocratico o puramente contabile di adempimenti formali.

Emerge da tutto ciò la perdurante difficoltà di amministrazioni locali, pur rese consapevoli della necessità d'interventi efficaci in campo

migratorio, ad acquisire una reale capacità di entrare nel merito della qualità delle azioni intraprese e di valutarne la congruenza con un quadro di riferimento ed un disegno strategico condivisi. Insomma di coordinare, dando nel contempo garanzie di continuità, progetti complessi che riguardano il futuro delle società locali che le medesime amministrazioni governano, e nei quali interviene una molteplicità di attori sociali dotati di esperienza, competenze, professionalità specifiche, e per lo più eticamente motivati, messi in grado di operare grazie alla disponibilità di risorse in misura consistente trasferite in varia forma da amministrazioni pubbliche.

Nella fase attuale questo sembra essere il nodo principale da sciogliere, se si intende evitare, come sembra opportuno, che nel campo degli interventi in materia di immigrazione il modello di sussidiarietà destinato a prevalere si riduca ad una riproposizione (per lo più surrettizia) della distinzione tra opportunità del sistema produttivo e fenomeni propriamente sociali.

In conclusione sembra possibile ipotizzare che una valorizzazione ed una messa a frutto piena dei contributi che il terzo settore è in grado di fornire tanto alla messa a punto di modalità appropriate d'intervento in campo migratorio, quanto all'elaborazione di strategie di inclusione dei nuovi soggetti nelle società locali nelle quali progettano di esercitare diritti di cittadinanza, presupponga da parte delle amministrazioni azioni innovative a tre livelli:

- a) dotarsi di strumenti in grado di produrre conoscenza dell'immigrazione che interessa il territorio di riferimento, di monitorare lo sviluppo dei diversi processi in cui si articola, e di fornire alle istanze della *governance* locale documentazione aggiornata, atta ad agevolare la discussione ed il formarsi delle decisioni in merito;
- b) prendere atto in termini propositivi delle esperienze ormai largamente documentate che hanno evidenziato che qualsiasi intervento in ambito migratorio implica innovazioni di rilievo rispetto alle modalità di lavoro proprie della pubblica amministrazione e prospetta come necessaria la sperimentazione di modelli di organizzazione del lavoro che permettano di superare quella che appare oggi come una difficile convivenza di due modi di concepire, appunto, il lavoro, il servizio e il rapporto con l'utenza: da un lato, il lavoro orientato alle procedure e responsabilizzato nei confronti di una gerarchia amministrativa, dall'altro, il lavoro orientato al servizio e motivato nei confronti dell'utenza;

- c) accettare consapevolmente come dato di realtà ormai conclamato la natura di “fenomeno sociale globale” del processo di immigrazione ed assumere tale consapevolezza come criterio di riferimento per la modifica di una prassi organizzativa (ma assai significativa anche sotto il profilo politico, oltre che definitorio) oggi pressoché generalizzata nelle amministrazioni locali: delegare la competenza in materia di immigrazione ad un singolo Assessorato (solitamente politiche sociali, più raramente lavoro). In altre parole si tratta, sull'esempio di alcune rare situazioni già indirizzate in tal senso, di elaborare e sperimentare modalità organizzative e procedurali non episodiche che attribuiscono competenze e quindi responsabilità in materia migratoria all'insieme degli Assessorati, in tal modo riconoscendo gli immigrati come componente a pieno titolo della popolazione dei territori di riferimento. Che equivale a dire riconoscendo loro non soltanto, in via di principio, diritti di cittadinanza, ma anche la possibilità concreta di esercitarli.

Bibliografia

- Aa.Vv. (2002), *Government e governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale*. Secondo Rapporto annuale dell'Istituto per il Lavoro, Franco Angeli, Milano.
- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., Colasanto M. (a cura di) (1993), *L'integrazione invisibile*, Vita e Pensiero, Milano.
- Bastenier A., Dassetto F. (1990), *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Ed. Fondazione Agnelli, Torino.
- Bernardotti M.A. (2001), *Con la valigia accanto al letto. Immigrati e casa a Bologna*, Franco Angeli, Milano.
- Bernardotti M.A., Mottura G. (2003), *Immigrazione e sindacato. Lavoro, discriminazione, rappresentanza*, Ediesse, Roma.
- Bruni M., Mottura G., Pinto P., Sciortino G. (2001), *La risorsa sottoutilizzata. Immigrati e work experience in Emilia Romagna*, (progetto Fse), Rimini.
- Coussey M., Hiller J., Lindburg L. (2001), *Impresa e immigrati. Iniziative per promuovere occupazione e integrazione*, Sapere, Roma.
- Leonardi S., Mottura G. (2002), *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, rappresentanza, contrattazione*, Ediesse, Roma.
- Maciotti M.I., Pugliese E. (1991), *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Bari.

- Mottura G. (a cura di) (1992), *L'Arcipelago immigrazione*, Ediesse, Roma.
- Mottura G. (1999), *Il gioco delle tre case*, L'Harmattan Italia, Torino.
- Mottura G. (2002), *Non solo braccia. Condizioni di lavoro e percorsi di inserimento sociale degli immigrati in un'area ad economia diffusa*, Dipartimento di economia politica, Modena.
- Mottura G., Pinto P. (1996), *Immigrazione e cambiamento sociale, strategie sindacali e lavoro straniero in Italia*, Ediesse, Roma.
- Mottura G., Pugliese E. (2005), "Presenza straniera e società in Italia: il caso delle badanti", in Di Comite L. et al., *Sviluppo demografico e mobilità territoriale della popolazione nell'area del Mediterraneo: Italia e Spagna, due paesi a confronto*, Cacucci, Bari.
- Mottura G., Rinaldini M. (2004), "La precarietà autorizzata e non. Lavoratori stranieri nel mercato italiano", *Rivista delle Politiche Sociali*, 3.
- Riccio B. (2002), "Immigrazione, identità e lavoro", in Leonardi S., Mottura G., *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, rappresentanza, contrattazione*, Ediesse, Roma.
- Sergi N. (1988), *L'immigrazione straniera in Italia*, Ed. Lavoro, Roma.
- Sergi N., Carchedi F. (1992), *L'immigrazione in Italia. Il tempo dell'integrazione*, Ed. Lavoro, Roma.
- Zanfrini L. (2001), *Programmare per competere. I fabbisogni professionali delle imprese*, Unioncamere/Angeli, Milano.

Politiche per gli immigrati ed organizzazioni del terzo settore

Francesca Campomori

Sommario

1. Introduzione - 2. Stato e terzo settore in Italia - 3. Associazioni che operano a favore degli immigrati: una tipologia - 4. Maggioranze politiche e relazioni pubblico/privato sociale: un excursus tra i comuni italiani - 5. Relazioni pubblico/privato sociale nell'organizzazione dei servizi di integrazione scolastica - 6. Stili amministrativi e sviluppo della rete associativa

1. Introduzione

Le politiche sociali per l'integrazione degli immigrati in Italia riconoscono un ruolo significativo alle organizzazioni del terzo settore. Ciò è visibile soprattutto a livello locale, ovvero al livello in cui vengono principalmente attuati gli interventi riguardanti il sociale: qui il terzo settore si è fatto carico di compensare le carenze delle politiche pubbliche attraverso un'operazione che tende a creare una sostituzione della società civile nei confronti delle istituzioni pubbliche; sostituzione che non di rado avviene in condizioni di informalità, come se si trattasse di una "delega implicita" ad occuparsi di una questione politicamente scottante come l'immigrazione (Ambrosini, 2000, p. 139).

Il fatto che gli enti locali facciano ricorso a forme di esternalizzazione non è d'altra parte una novità ascrivibile alle politiche per gli immigrati, ma rientra in un più generale tentativo di contenere la crescita del settore pubblico e di recuperare efficienza. Tuttavia, il ricorso al contributo delle organizzazioni nonprofit è in continua espansione proprio nel settore dell'accoglienza agli immigrati, oltre che in quello dell'assistenza e dell'istruzione (Ranci, 1999).

In questo contributo ci proponiamo di esaminare le varie modalità con le quali si instaura il rapporto tra enti locali e privato sociale nei provvedimenti a favore degli immigrati. Per quanto riguarda gli ambiti in cui tale relazione si attiva, il settore della prima accoglienza è certamente il luogo privilegiato di delega più o meno implicita al privato sociale: i comuni si impegnano di buon grado in prima persona in provvedimenti a basso impatto dal punto di vista del consenso e ad alto impatto sotto il profilo dell'immagine, come le attività interculturali (rassegne cinematografiche, festival musicali, incontri di cucina multietnica), mentre tendono a disimpegnarsi (ed a far impegnare il terzo settore) negli aspetti più spinosi e controversi della *issue*, quali appunto la risposta ai bisogni primari. Un esempio particolarmente esplicito a tal proposito è costituito dall'assistenza sanitaria agli immigrati clandestini: secondo la legge essi ne hanno diritto solo in caso di emergenza; di fatto gli enti pubblici locali, rendendosi conto della necessità di assicurare le prestazioni sanitarie, finanziano ambulatori gestiti da soggetti del terzo settore affinché svolgano tale compito (Ambrosini, 2000).

Ovviamente la realtà è variegata e non mancano invece casi (come il comune di Vicenza) in cui, al contrario, i soggetti istituzionali si impegnano soprattutto sul soddisfacimento dei bisogni primari, mentre investono molto poco in un'integrazione di secondo livello (per esempio scolastica).

Accanto alla prima accoglienza, negli ultimi anni il terzo settore ha acquisito una notevole importanza anche nell'area della mediazione linguistica e culturale all'interno dei servizi educativi e scolastici. Nella maggioranza dei casi si tratta di interventi che vengono proposti alle scuole attraverso la mediazione dei comuni, che normalmente finanziano interamente o in parte il servizio.

In una ricerca condotta in Emilia-Romagna (Pavolini, Vassallo, 2005) è emerso che, tra i settori di intervento presenti a livello comunale a favore degli immigrati stranieri, la scuola è oggetto di provvedi-

menti nell'83% dei comuni considerati. Tale dato evidenzia come i provvedimenti di integrazione scolastica siano molto diffusi, anche più diffusi degli interventi assistenziali, che sono presenti nel 75% dei comuni emiliano-romagnoli.

Nel saggio vengono dapprima discusse in termini generali le novità emergenti nel rapporto tra Stato e terzo settore in Italia (par. 2). Di seguito viene proposta una tipologia di associazioni che si occupano di immigrati (par. 3), distinguendo tra associazioni propriamente caritative, associazioni di *advocacy* ed organizzazioni imprenditive, cercando comunque di cogliere i nessi e le sovrapposizioni tra questi tre idealtipi. Successivamente, utilizzando una chiave di lettura ispirata alla *politics*, ovvero al colore politico delle giunte, viene presentato un *excursus* sulle differenze nella costruzione del rapporto tra pubblico e privato sociale riscontrabili nei comuni con maggioranze di centro-destra ed in quelli con maggioranze di centro-sinistra (par. 4). Il saggio si focalizza poi sui servizi di integrazione scolastica analizzando le relazioni tra istituzioni pubbliche e terzo settore su questo importante e delicato settore della *policy* per gli immigrati (par. 5). Infine, facendo ricorso ai dati provenienti da una ricerca sui casi di Prato, Vicenza e Caserta (Campomori, 2005b), si cerca di chiarire l'effetto che diversi stili amministrativi producono sulle caratteristiche e le modalità d'azione della rete associativa.

2. Stato e terzo settore in Italia

Uno degli elementi che condizionano le concrete politiche di integrazione degli immigrati e le scelte dei decisori politici in ogni contesto riguarda le caratteristiche del terzo settore¹ nel nostro paese e le relazioni tra esso ed il settore pubblico. La valorizzazione teorica e pratica del terzo settore è avvenuta in corrispondenza alla crisi del *welfare state*, che si è manifestata nel riconoscimento dell'impossibilità di uno sviluppo crescente e senza limiti dei compiti e delle responsabilità dello stato sociale. Si è cominciato a prendere in considerazione il terzo settore, quindi la società e le "virtù private", quando si è incrinata la fiducia nell'espansione all'infinito dei compiti dello stato e negli effetti benefici che questo avrebbe dovuto portare per tutta la società. I limiti

¹ Una definizione di "terzo settore" su cui esiste un discreto consenso è: "organizzazioni non statali e non aventi uno scopo di lucro, che perseguono fini di utilità sociale" (Pasquinelli, 1993, p. 281).

strutturali dello sviluppo dello stato sociale moderno sono stati resi evidenti dalla scarsità delle risorse disponibili, uniti alla modestia dei risultati raggiunti sul piano redistributivo (Ranci, 1999).

Riconoscere il valore dell'attività del terzo settore ha significato, da una parte, prendere sul serio l'esigenza di confrontarsi con bisogni sempre più articolati e che richiedono una flessibilità improponibile per lo stato; dall'altra, ha significato allargare la partecipazione dei cittadini nella costruzione del sistema di protezione sociale. Il nuovo assetto dei rapporti tra pubblico e privato - il sistema misto di *welfare* o *welfare mix* - ha come sua novità principale la separazione crescente tra funzioni di programmazione e finanziamento (riservata tendenzialmente allo stato) e funzioni di gestione diretta dei servizi (riservata al terzo settore) (Pasquinelli, 1993). Questo delinea uno scenario segnato dall'interdipendenza tra enti pubblici e privati, senza tuttavia presupporre meno stato, ma piuttosto un nuovo ruolo dello stato, che si concentra meno "sulla regolazione autoritativa dei soggetti privati e più sul sostegno e sul raccordo della pluralità di attori esistenti in un quadro complessivo di tutela del bene comune" (Ranci, 1999, p. 29).

Se la tendenza verso un assetto misto del sistema di *welfare* caratterizza tutta l'Europa occidentale e gli Stati Uniti, l'Italia mostra comunque alcune specificità. La prima peculiarità si riferisce alla forte prevalenza di organizzazioni impegnate nel campo socio-assistenziale, spesso in supplenza di un intervento pubblico vacante o deficitario,² che può aver concorso ad incentivare la vocazione socio-assistenziale di una parte considerevole del terzo settore. L'altra particolarità si riferisce a quello che Ranci (1999, p. 37) chiama "il rapporto paradossale esistente tra le organizzazioni nonprofit ed il settore pubblico", in cui il paradosso sta nella forte dipendenza economica delle prime nei confronti del secondo, in assenza sostanziale di regolazione pubblica, fatta eccezione per i vincoli di natura formale e contabile (a volte paralizzanti). Manca cioè una funzione di programmazione e di definizione di priorità da parte dell'ente pubblico, così come mancano strumenti di verifica e di rendicontazione (*accountability*) efficaci sulle organizzazioni che si convenzionano con il pubblico.³

² Ranci (1999, p. 37) fa notare che l'82% della spesa pubblica destinata a servizi finali di tipo socio-assistenziale (quindi escludendo i trasferimenti diretti alle famiglie) serve a finanziare attività svolte da organizzazioni nonprofit.

³ Sul tema dell'*accountability* nel rapporto tra pubblico e privato in Gran Bretagna si veda Rhodes (1996).

Il quadro che emerge è di un terzo settore debole a causa della forte dipendenza dal pubblico, ma allo stesso tempo dotato di una notevole forza contrattuale perché copre aree di attività importanti nell'ambito delle politiche di *welfare* (Pasquinelli, 1993). Si parla di una relazione di mutuo accomodamento caratterizzata da una "forte interdipendenza funzionale ed economica a cui corrisponde un bassissimo livello di integrazione culturale e di definizione comune degli obiettivi e delle politiche" (Ranci, 1999, p. 31). Le ragioni storiche di questa relazione e della conseguente relativa debolezza del terzo settore nel nostro paese vengono fatte risalire all'egemonia esercitata dalla Chiesa cattolica e dai partiti politici sulla società civile. La quasi totale assenza di regolazione pubblica viene fatta risalire invece alla debolezza tecnica e politica dell'amministrazione pubblica in Italia (Dente, 1997), oltre che alla forza contrattuale che il terzo settore ha guadagnato in una situazione di carenza nell'offerta di servizi di interesse pubblico.

In sostanza, per lungo tempo la rete associativa nonprofit è stata lo strumento attraverso cui le principali forze sociali e politiche hanno esercitato la loro azione ed il loro controllo sulla società civile. Fino a tempi recenti, quindi, il terzo settore è stato coinvolto nel processo di *policy-making* soprattutto tramite l'intermediazione politica offerta dalla Chiesa cattolica, dai partiti e dai sindacati; questa intermediazione, che esigeva in cambio una subordinazione del terzo settore agli attori politico-istituzionali, garantiva una sua rappresentanza nell'arena politica, ma non permetteva ad esso la possibilità di svolgere un ruolo politico autonomo.

Il diffondersi di un sistema misto di *welfare* impone comunque di considerare che l'interdipendenza tra pubblico e privato sociale rende più ambigui i confini e gli ambiti di responsabilità tra i due soggetti; è pertanto necessario focalizzare l'analisi sulla relazione tra i due piuttosto che sulle caratteristiche di uno solo. Seguendo questa linea di analisi Gilbert e Gilbert (1989) hanno identificato un nuovo modello di *welfare state* che chiamano *enabler state*. *Enabler state* letteralmente è "colui che mette in grado di", quindi per *enabler state* si intende un'amministrazione pubblica che non si occupa più principalmente di offrire servizi, ma di promuovere la produzione di beni e servizi da parte del privato. Con questo concetto si vuole esprimere la necessità di un cambiamento di prospettiva: la valorizzazione delle capacità dello stato di coordinare risorse e competenze diverse e di promuovere delle strategie di rete, senza

con questo deprimere i caratteri specifici di innovazione e sperimentazione del terzo settore. Naturalmente questo pone di fronte al dilemma, di difficile soluzione, tra esigenze di controllo da parte dello stato e di autonomia da parte del terzo settore per potersi esprimere in tutta la sua potenzialità.⁴

Per quanto riguarda le specifiche modalità relazionali tra stato e terzo settore si possono individuare diverse configurazioni a seconda: 1) di quanto sono estese le responsabilità pubbliche nel fornire servizi di rilevanza pubblica e 2) di quanto lo stato dipende effettivamente dall'opera del terzo settore per implementare le politiche pubbliche.⁵ Ranci (1999) individua in questo modo quattro modalità caratteristiche: a) le organizzazioni nonprofit forniscono servizi che costituiscono una parte integrante e necessaria del sistema d'offerta complessivo e sono generosamente finanziate dallo stato per la responsabilità che esso si assume nel garantire una copertura universalistica (modello collaborativo, tipico della sanità); b) lo stato è fortemente impegnato nel garantire un sistema unificato ed omogeneo di servizi ed il privato sociale è relegato ad un ruolo secondario (modello a dominanza pubblica, tipico dell'istruzione); c) stato e terzo settore sono entrambi impegnati nel finanziamento e nell'offerta di servizi, ma ciascuno nel proprio ambito (modello duale, tipico dei servizi sociali); d) l'estensione delle responsabilità pubbliche è limitata e le organizzazioni del terzo settore hanno una maggiore autonomia e capacità di influenzare i processi decisionali (modello a dominanza privata, si trova nelle politiche dell'ambiente).

⁴ Per una discussione sul dilemma tra controllo ed autonomia si vedano Rhodes (1996) e Donati, Colozzi (1998).

⁵ I diversi settori di *policy* sono variamente influenzati dai due fattori di cui si è parlato. Per esempio, nelle politiche sanitarie si osserva un'ampia responsabilità pubblica a cui si associa una forte dipendenza dello stato dai fornitori privati: il modello è quello collaborativo (gli ospedali gestiti da enti nonprofit vengono riconosciuti come parte integrante del sistema sanitario nazionale e, in conseguenza della responsabilità dello stato di garantire una copertura universalistica, vengono finanziati generosamente). I servizi sociali si caratterizzano invece per un impegno dello stato parziale (si osserva infatti molta frammentazione delle responsabilità) ed una forte dipendenza dalle organizzazioni nonprofit; l'esito è un modello duale, di offerte parallele di pubblico e privato, dove il privato sociale è sostenuto solo parzialmente dal finanziamento pubblico.

3. Associazioni che operano a favore degli immigrati: una tipologia

Quando si parla di terzo settore è necessario precisare che si tratta di un crogiuolo di esperienze variegata, che vanno da piccoli gruppi di volontariato con pochissima organizzazione e struttura interna fino ai grandi enti nonprofit; ci sono poi le associazioni con storie secolari di assistenza ai "poveri" ed altre che sono nate in tempi recenti proprio in conseguenza ai problemi posti dall'immigrazione.

In una ricerca collettanea curata da Powell - e che tratta il tema delle organizzazioni del terzo settore - Douglas (1987, pp. 51-53) opera una distinzione in tre classi di organizzazioni nonprofit, che possono essere utili anche per approfondire l'attività svolta dal terzo settore a sostegno degli immigrati. Egli distingue tra le organizzazioni propriamente caritative, o di "cura" nei confronti di specifiche categorie di destinatari, che considera anche le più interessanti da un punto di vista teorico in quanto si pongono come reale alternativa al pubblico, permettendo una diversificazione nell'offerta sociale maggiore di quella a cui il pubblico da solo può aspirare; i gruppi di pressione, che svolgono un'attività di *advocacy* a favore di soggetti deboli dal punto di vista sociale e politico; le organizzazioni di mutuo aiuto, che normalmente nascono dall'auto-organizzazione di chi condivide una certa condizione di bisogno (ma Douglas classifica come tali anche i club sportivi ed addirittura i sindacati).⁶

Mettendo a confronto questa tipologia con lo specifico delle organizzazioni che in Italia si rivolgono agli immigrati, Ambrosini (2000, pp. 132-140) evidenzia che le organizzazioni di mutuo aiuto si possono facilmente identificare con le reti associative delle comunità immigrate. Per quanto riguarda le organizzazioni di cura, in Italia si può fare una distinzione tra le associazioni di volontariato, che utilizzano quasi esclusivamente personale non retribuito e non specializzato e le organizzazioni strutturate, che utilizzano personale retribuito e professionalizzato. Oltre a queste due classi di organizzazioni, ci sono anche gruppi ed associazioni che operano a favore degli immigrati svolgendo un'attività di tutela dei diritti e promozione di una cultura anti-razzista; essi sono riconducibili ad organizzazioni di pressione politica che, più che erogare servizi, puntano a convincere le istituzioni politiche a farlo (Douglas, 1987).

⁶ Esempi di questo tipo di organizzazioni, al di fuori dalla *issue* immigrazione, possono essere i gruppi di auto-aiuto che nascono da famiglie che hanno in comune un'esperienza di affidamento familiare o di adozione e scelgono di creare una rete di reciproco sostegno e confronto.

Anche se nelle esperienze concrete le diverse finalità delle associazioni sono più sfumate, poiché una stessa organizzazione può svolgere attività al tempo stesso di cura e di *advocacy*, può essere utile individuare tre idealtipi a cui ricondurre le associazioni rivolte agli immigrati nei singoli contesti territoriali (Ambrosini, 2000). La prima è etichettabile come "associazionismo caritativo" e si caratterizza per l'aiuto diretto alle persone in difficoltà. Le attività prevalenti di questo tipo di associazioni sono gli interventi sulle necessità primarie quali il cibo, i vestiti, un posto letto. I destinatari di questo tipo di associazionismo sono quindi gli immigrati in situazione di bisogno ed emarginazione. Il coinvolgimento degli immigrati nelle associazioni caritative è di solito modesto: all'immigrato viene semplicemente erogata una prestazione.

Esiste poi una forma di "associazionismo rivendicativo" (di *advocacy*), che opera prevalentemente a tutela dei diritti degli immigrati in generale e fa un lavoro culturale di sensibilizzazione della popolazione italiana (per esempio, lavorando nelle scuole). È attivo anche nella lotta contro gli abusi e le discriminazioni e cerca di esercitare una qualche forma di pressione politica. Per la sua attività tende a coinvolgere gli immigrati, specialmente le *élite* istruite e politicizzate.

Infine, alcune organizzazioni sono ascrivibili ad un "associazionismo imprenditivo", che fornisce cioè agli immigrati servizi di tipo prevalentemente promozionale, quali la diffusione di informazioni, l'intermediazione per l'accesso al lavoro o all'abitazione, il sostegno nell'inserimento scolastico dei figli di immigrati, la formazione di operatori, le consulenze burocratiche o legali, i corsi di alfabetizzazione. Questo tipo di organizzazioni generalmente opera su finanziamenti pubblici (erogati normalmente dalle istituzioni locali) che possono venire revocati da un cambiamento di maggioranza o da una stretta finanziaria. Un altro aspetto da notare è che queste organizzazioni producono posti di lavoro soprattutto per operatori italiani e, in minor misura, per operatori stranieri.

Da ultimo, si deve ricordare anche l'"associazionismo etnico", che in Italia è comunque ancora debole e poco attrezzato per fornire servizi agli immigrati.⁷ Tra gli immigrati l'associazionismo è in realtà diffuso, ma spesso rimane formale, nel senso che molte associazioni esistono solo sulla carta, non essendo di fatto operative. Ciò compor-

⁷ L'argomento è oggetto del saggio di Tiziana Caponio, in questo stesso numero della Rivista.

ta ovviamente una difficoltà nell'essere riconosciute dalle istituzioni locali come attori con cui rapportarsi nelle politiche per gli immigrati. Più attive sono invece le reti etniche che spesso lavorano nell'informalità, ma che possono essere efficaci nel sostenere in vari modi l'integrazione dei loro membri nel paese ospite.

Come abbiamo detto poco sopra, questa classificazione è in certa misura artificiale ed arbitraria, a causa delle frequenti sovrapposizioni ed intrecci tra finalità caritative, rivendicative ed imprenditive. In una ricerca condotta sul rapporto tra enti locali e terzo settore a Vicenza, Prato e Caserta (Campomori, 2005a), per esempio, abbiamo notato che un'istituzione secolare come la Caritas, a cui si associa automaticamente l'immagine di un soggetto erogatore di assistenza primaria, ha in realtà ampliato enormemente il suo raggio e la sua modalità d'azione, assumendo alcuni elementi tipici di un'organizzazione imprenditiva. Il pacchetto di servizi è stato ampliato tenendo conto di una maggior globalità nella presa in carico dei bisogni delle persone: Caritas offre dunque anche servizi di segretariato sociale, di assistenza nelle procedure burocratiche, di alfabetizzazione, di sostegno nell'accesso al mondo del lavoro; essi fanno capo ai centri di ascolto per immigrati (a Prato ed a Vicenza), oppure, a Caserta, allo stesso centro di accoglienza che ha una natura polivalente. Inoltre, queste stesse associazioni seguono anche una linea che potremmo definire rivendicativa nei confronti dei diritti per gli immigrati, svolgendo funzioni di *advocacy* rispetto alle istituzioni locali. La Caritas di Vicenza, per esempio, negli ultimi anni ha organizzato diversi convegni e seminari sull'immigrazione, anche nell'ambito più generale delle politiche del *welfare*. A Prato, la Caritas si occupa da anni di formazione di operatori e di sensibilizzazione ai temi dell'immigrazione (anche in collaborazione con il Comune). A Caserta, infine, è soprattutto il vescovo, anche nelle vesti di referente diocesano della Caritas, a rivendicare pubblicamente i diritti degli immigrati ed a cercare di operare una sensibilizzazione sul tema.

4. Maggioranze politiche e relazioni pubblico/privato sociale: un *excursus* tra i comuni italiani

Una lettura del rapporto tra pubblico e privato sociale attraverso la lente della *politics*, ovvero guardando ai colori politici delle giunte comunali, lascia intravedere una maggiore tendenza da parte delle

amministrazioni di centro-destra a delegare i servizi e ad affidarli agli attori della società civile utilizzando gare di appalto, o facendo ricorso a contratti stipulati con trattative private (quindi di tipo più informale).⁸ Anche le amministrazioni di centro-sinistra, in realtà, vanno in cerca delle organizzazioni del terzo settore, ma tendono a mantenere forme più spiccate di programmazione e coordinamento. Inoltre, in questo ultimo caso emerge con maggiore intensità il progetto di istituire una rete di servizi integrati con altri enti, pubblici e del privato sociale.

Passiamo in rassegna i dati riguardanti alcuni contesti. Lo stile di *policy* delle giunte di centro-destra di Vicenza (dal 1998 ad oggi), Caserta (dal 1997 ad oggi) e Milano (dal 1993 ad oggi) evidenzia come siano stati fatti ben pochi tentativi di costruire un *policy network* sulla *issue* immigrazione, pur usufruendo ampiamente delle organizzazioni del terzo settore. In tutti e tre i contesti la Chiesa (sotto forma di Caritas e/o parrocchie) è apparsa infatti come il primo attore ad occuparsi delle emergenze legate all'immigrazione, fin dalla fine degli anni ottanta.

A Vicenza, dopo dieci anni in cui la gestione dell'ufficio stranieri del Comune era stata completamente delegata ad un'associazione nata dalle prime esperienze di aiuto che avevano unito i sindacati e la Caritas locale ("L'Isola che non c'è"), il mondo del terzo settore non ha più mantenuto rapporti significativi con le amministrazioni comunali, nonostante abbia continuato a svolgere interventi in vari ambiti: la prima accoglienza (il dormitorio invernale della Caritas e gli sportelli di ascolto); la promozione ad un'integrazione abitativa per gli immigrati intenzionati a fermarsi stabilmente nel nostro paese (la costituzione dell'agenzia per la casa Diakonia Onlus, a cui collaborano diverse associazioni, cooperative sociali e le organizzazioni di categoria); l'attività di consulenza burocratico-legale e la formazione di mediatori culturali (queste sono attualmente le attività principali de "L'Isola che non c'è").

Una situazione non dissimile è presente a Caserta, dove nel 1996 la Caritas - con un finanziamento proveniente in parte dal fondo per l'immigrazione previsto dalla legge n. 39/1990, in parte dal comune e in parte dalla Chiesa - ha realizzato un centro di prima acco-

⁸ Per quanto riguarda l'assegnazione di contratti in seguito a trattativa privata, Caponio (2004) cita il caso del comune di Milano, soprattutto nel periodo della giunta guidata da Formentini (1993-1997).

glieria con 36 posti letto ("La Tenda di Abramo"), dotato anche di ambulatori e servizi di alfabetizzazione. La realizzazione del centro (inizialmente legato al Comune da una convenzione) è avvenuta sotto l'egida di una giunta formata prevalentemente da attivisti del volontariato cattolico locale, molto legati al vescovo della diocesi, e da alcuni esponenti del mondo politico di sinistra (1993-1997). In questo periodo si osserva una vera esplosione di relazioni tra Comune e soggetti del terzo settore sulla questione immigrazione: il Comune si pone come facilitatore delle associazioni, soprattutto con una funzione di *policy broker* nei confronti della regione riguardo allo stanziamento dei fondi sui progetti da essi presentati (Campomori, 2005a). Il passaggio a giunte di centro-destra, non particolarmente legate al mondo associativo cattolico e non particolarmente interessate alla questione immigrazione, ha portato ad un progressivo isolamento del Comune sia rispetto alle associazioni del terzo settore (il Comune nel 2002 ha anche rotto la convenzione che manteneva da otto anni con il Cidis - Centro di informazione, documentazione e iniziativa per lo sviluppo - per la gestione dell'ufficio immigrati ed i servizi di alfabetizzazione), sia rispetto agli altri attori pubblici. La Caritas non è più stata interpellata dai decisori politici nelle politiche per gli immigrati. Allo stesso modo, un'altra importante struttura che si occupa di protezione sociale delle ex prostitute⁹ ("Casa Rut", promossa da un gruppo di religiose) non viene coinvolta nella progettazione delle politiche per gli immigrati a livello municipale, mentre riceve maggiore attenzione dalla provincia e dalla regione.

Dall'altra parte, le associazioni tendono a costruire una propria rete attorno al vescovo, che tuttora è una figura in grado di coagulare intorno a sé non solo il mondo cattolico, ma anche alcune associazioni laiche (come "Nero e non solo!", un'associazione di sinistra con finalità di *advocacy* nei confronti dei diritti degli immigrati e che utilizza come sede per le proprie attività alcuni locali offerti dalla curia vescovile).

Per quanto riguarda Milano, Caponio (2004, pp. 40-44) mostra come dopo una prima fase (1993-1997) caratterizzata dalla presenza di un Assessore alle politiche sociali che proveniva dal mondo del volontariato e che aveva permesso sperimentazioni nella direzione della costruzione di un *policy network* tra il Comune e le associazioni attive

⁹ In questo territorio il problema dello sfruttamento delle ragazze straniere nella prostituzione è gravissimo.

nell'assistenza degli immigrati, il ruolo delle associazioni del terzo settore è apparso sempre più marginale nella possibilità di contribuire a fissare gli obiettivi delle politiche sociali per gli immigrati.

Lo stile di *policy* delle giunte di centro-sinistra appare maggiormente orientato alla costruzione di reti con gli altri attori del territorio, siano essi soggetti pubblici o organizzazioni del terzo settore. Il Comune di Prato fin dal momento della presa in carico della *issue* immigrazione (primi anni novanta) ha lavorato alla realizzazione di percorsi di integrazione tra interventi del pubblico e del privato. Gli amministratori hanno formalizzato vere e proprie convenzioni con la Caritas soprattutto sul versante della prima accoglienza e dell'assistenza primaria (un centro di accoglienza ed un centro che offre servizi quali docce, lavanderia e cucina), ma sono state attivate numerose iniziative congiunte sia con associazioni (Arci, Il Gabbiano, Mediterranea), sia con altri enti pubblici (scuole e Asl). Il comune, inoltre, sovvenziona e scambia informazioni con un'associazione nata dalla Caritas ("Il Casolare"), che cerca di intervenire sui problemi abitativi degli immigrati, proponendosi come garante nella stipula dei contratti di affitto. Il regista di questa rete rimane senza dubbio il comune, che mostra una precisa volontà di porsi come capofila dei servizi e delle iniziative, che in gran parte promuove in prima persona.

Anche il Comune di Reggio-Emilia, sempre nell'ambito delle amministrazioni di centro-sinistra, mostra una tendenza al coinvolgimento attivo del terzo settore. Il progetto "Rosemary" sulla lotta alla tratta, ad esempio, si svolge in convenzione con l'associazione "Rabboni" ed è sostenuto da Caritas e da altre cooperative sociali. Caritas è inoltre convenzionata con il comune per il funzionamento di un dormitorio invernale. Anche nel campo dell'intercultura il comune, attraverso il centro "Mondoinsieme", da anni è impegnato in un'attività di coordinamento e raccordo tra le varie associazioni di immigrati; una parte consistente delle iniziative viene svolta in collaborazione con le scuole.

Ancora nell'ambito della zona "rossa", Bologna rappresenta un altro caso significativo soprattutto nel periodo 1996-1999 con l'esperienza dell'Istituzione autonoma dei servizi per gli immigrati (Isi), guidata da alcuni esperti in immigrazione.¹⁰ Nonostante alcune difficoltà e problemi che l'Isi ha dovuto affrontare sia dal punto di vista burocratico sia dal punto di vista politico (in molte occasioni i politici non

¹⁰ Per una ricostruzione della vicenda dell'Isi si veda Caponio (2003).

erano d'accordo con le proposte da essa provenienti), essa ha favorito comunque la costituzione di una serie di *network* tematici tra attori pubblici e del terzo settore su questioni come l'educazione interculturale, la formazione professionale e l'accoglienza delle donne straniere (Caponio, 2004, p. 47). Con l'insediarsi della giunta di centro-destra guidata da Guazzaloca (1999) l'Isi è stata smantellata, anche se sui servizi principali è stata mantenuta una certa continuità.

5. Relazioni pubblico/privato sociale nell'organizzazione dei servizi di integrazione scolastica

La presenza crescente degli alunni stranieri nelle scuole italiane è uno dei temi più delicati e cruciali dei percorsi di integrazione, soprattutto se ci si pone in un'ottica di lungo periodo, che consideri le possibilità di integrazione delle seconde e terze generazioni.

Nelle aree a forte flusso migratorio, le scuole si sono trovate nel giro di pochi anni letteralmente investite dall'arrivo di alunni stranieri, per la cui integrazione non avevano né strumenti per favorire l'apprendimento (non esistevano insegnanti addestrati all'insegnamento dell'italiano come seconda lingua), né strumenti interculturali, né risorse economiche da investire su questo tema. Quando gli *escamotage* delle scuole per far fronte al problema con risorse interne sono apparsi drammaticamente insufficienti, molti comuni italiani sono intervenuti per trovare delle soluzioni.

Inizialmente, si è trattato di rispondere ad un'emergenza squisitamente linguistica, che inibiva fortemente l'apprendimento degli studenti stranieri e causava disagio negli insegnanti di classe. Di fatto, ancora oggi, dopo alcuni anni, in diversi contesti si lavora ancora sull'emergenza linguistica, legata anche agli arrivi improvvisi, ad anno scolastico avanzato, di alunni completamente digiuni della lingua italiana e legata comunque alla progressiva crescita complessiva della popolazione scolastica straniera.

L'intervento dei comuni, almeno in un primo periodo, si è tradotto soprattutto nel fornire alle scuole alcune ore di mediazione linguistica, spesso facendo ricorso a cooperative o ad associazioni. L'approccio più utilizzato prevede la creazione di gruppi di alunni trasversali alle classi ed omogenei dal punto di vista della conoscenza dell'italiano (in genere ci sono almeno due livelli). Per partecipare ai grup-

pi di insegnamento dell'italiano, gli alunni stranieri vengono fatti uscire dalle classi durante le ore di lezione. Quello appena descritto è anche l'approccio prevalente nell'Unione dei comuni dell'area nord modenese,¹¹ dove il sostegno linguistico è ancora la priorità negli interventi sulle scuole. L'Unione gestisce un appalto con una cooperativa ed ogni anno assicura più di 2000 ore di mediazione linguistica per i 784 alunni del territorio.¹² Un numero di ore ritenuto comunque non sufficiente dalle scuole, tanto che nel piano di zona 2005/2007 si fa riferimento ad una precisa richiesta dei dirigenti scolastici di raddoppiarle. La portata dell'emergenza è ancora più evidente se si considera che, negli ultimi anni, le scuole elementari e medie di Mirandola¹³ (il comune più grande dell'Unione) hanno goduto anche del contributo di una fondazione bancaria finalizzato alla mediazione linguistica (circa 700 ore annue). In una situazione come questa, gli spazi per progetti di integrazione scolastica di più ampio respiro sono drasticamente ridotti.

Il dirigente di Mirandola, che segue i progetti per l'immigrazione di tutta la zona, riferisce di aver più volte proposto di andare anche oltre la pura alfabetizzazione per dedicarsi ad un'attività di educazione interculturale, che coinvolgesse l'intero gruppo classe, ma di aver sempre dovuto cedere alla necessità prioritaria dell'insegnamento della lingua (Campomori, 2005c). Insomma, la torta è piccola e l'intercultura viene percepita come un lusso che non ci si può permettere.

La scarsità di ore di presenza dei mediatori, rispetto al bisogno effettivo, tende ad inficiare anche la possibilità di un lavoro di *équipe* con gli insegnanti di classe. Si tende a ridurre al minimo il numero di ore richieste ai mediatori per attività quali il coordinamento con gli insegnanti, il rapporto con le famiglie degli alunni, la partecipazione ai consigli di classe. Per ovviare, almeno in parte, a questo problema, in molte scuole (non solo di questo territorio) è stata istituita la figura di referente per l'immigrazione: un'insegnante che tiene i rapporti tra scuola/famiglie degli alunni stranieri, scuola/mediatori

¹¹ L'Unione è un soggetto politico nato nel 2003 dall'unione di nove piccoli comuni della provincia di Modena, che già dalla fine degli anni novanta vivevano un'esperienza di gestione associata di un certo numero di servizi.

¹² Questo numero comprende gli alunni stranieri delle scuole elementari e medie (anno scolastico 2004/2005), a cui sono indirizzati la maggioranza degli interventi.

¹³ Le scuole elementari e medie di Mirandola hanno un numero di alunni stranieri pari, rispettivamente al 14 ed al 17%.

e, infine, scuola/comune. Il coordinamento tra le scuole ed il comune avviene attraverso incontri a cadenze mensili a cui partecipano, oltre gli insegnanti referenti per l'immigrazione ed i dirigenti scolastici, i responsabili delle cooperative da cui provengono i mediatori. L'interazione tra comune e scuola appare dunque abbastanza stretta; forse la carenza maggiore si ha invece proprio nel rapporto tra i mediatori ed il consiglio di ogni singola classe, mancando dei momenti istituzionali in cui concordare una strategia comune di intervento. Senza contare che questo approccio, pur essendo diffuso, non affronta il problema delle ore di lezione perse durante tutto l'anno per partecipare ai gruppi di italiano.

A Reggio-Emilia, dove la presenza di alunni immigrati è più "datata", il comune, nelle scuole elementari, ha affiancato ai classici laboratori linguistici alcuni progetti interculturali sperimentali. Nello specifico, da tre anni il comune propone gratuitamente alle scuole un percorso interculturale basato sulla narrazione e che si articola in cinque incontri durante tutto l'arco dell'anno scolastico. Alle scuole che aderiscono viene richiesta una progettazione congiunta del percorso, in modo da integrarlo il più possibile con le attività ordinarie della classe. Esso quindi richiede un lavoro di forte interazione tra l'insegnante di classe e l'insegnante che conduce il percorso e questo, a volte - a detta della responsabile del servizio educazione e formazione del comune - diventa un disincentivo per gli insegnanti. Accanto a questa proposta, si sta anche cercando di avviare con le scuole (sempre elementari) una riflessione sull'utilizzo degli operatori linguistici cercando di riformare i classici laboratori nella direzione di una più stretta relazione con le attività della classe.

Nelle scuole medie, l'attività laboratoriale per l'apprendimento dell'italiano è ancora predominante, anche se si è cercato di apportare miglioramenti al "modello" base descritto poco sopra. I ragazzi sono seguiti da alfabetizzatori (stranieri) e da educatori professionali, i primi reclutati dai Centri per la formazione permanente ed i secondi incaricati *ad hoc* per questo progetto. Il progetto prevede che ci sia un'intensa relazione tra insegnanti (in particolare l'insegnante referente) ed operatori dei laboratori, con incontri specifici che mirano a creare un coordinamento tra le varie figure. Un'ulteriore proposta riguarda le scuole superiori di Reggio-Emilia: laboratori interculturali tenuti da giovani immigrati (chiamati "educatori interculturali") che non hanno più, come per gli altri ordini di scuola, uno scopo finalizzato principalmente all'apprendimento della lingua, quanto

piuttosto ad un'integrazione culturale e sono rivolti esplicitamente a tutta la classe. Interventi più propriamente di supporto linguistico, riservati alle scuole superiori, sono invece previsti nei due comuni dell'Unione sede di scuole secondarie di secondo grado, per un totale di ragazzi interessati, comunque, piuttosto esiguo (15). Un'altra opportunità offerta dal comune di Reggio-Emilia, segno di un approccio all'integrazione scolastica ormai maturo, e che ha imparato dall'esperienza,¹⁴ riguarda i corsi di italiano estivi riservati agli alunni stranieri che inizieranno l'anno scolastico con scarse conoscenze della lingua.

Ancora nell'Emilia-Romagna, Imola rappresenta un altro comune che ha investito molto nell'accoglienza degli alunni stranieri, nonostante la densità della popolazione scolastica immigrata sia decisamente più bassa degli altri due territori. Rispetto a Reggio-Emilia e Mirandola, emergono due elementi interessanti nell'organizzazione degli interventi nelle scuole. Il primo elemento riguarda la distinzione tra la mediazione interculturale e l'alfabetizzazione. Con la prima si intende un intervento di tipo individuale tra l'operatore e l'alunno, ma che viene svolto in classe e che quindi punta a facilitare la comunicazione all'interno della classe. L'alfabetizzazione, invece, risponde al bisogno più immediato di apprendimento dell'italiano attraverso ore di lezione in piccoli gruppi fuori dalla classe. Mediatori ed alfabetizzatori sono reclutati da una cooperativa ("Trama di Terra") convenzionata con il comune. Le ore di mediazione offerte dal comune sono 1800, a fronte di 860 ore di alfabetizzazione, una proporzione che non sarebbe possibile in un territorio come quello dei comuni modenesi dell'area nord, con percentuali più che doppie di alunni stranieri.

Il secondo elemento che caratterizza l'organizzazione dei servizi per l'integrazione scolastica ad Imola, riguarda lo sportello di accoglienza "Il mondo a scuola" collocato presso il Centro famiglie (settore scuola) del comune di Imola. È uno sportello con molteplici funzioni e referenti: si rivolge alle famiglie straniere per facilitare l'accesso ai servizi educativi e scolastici presenti sul territorio e si rivolge alla scuola per favorire l'integrazione scolastica (i mediatori).

L'aspetto più originale delle politiche per l'integrazione scolastica, ad Imola, è un protocollo per l'accoglienza degli alunni stranieri sottoscritto dal comune, dai dirigenti scolastici e dal Consorzio servi-

¹⁴ Anche in altre città italiane di immigrazione più datata si sono dotate di questo strumento (per esempio, il comune di Prato).

zi sociali (lo sportello "Il mondo a scuola", gestito in parte da una cooperativa, è lo strumento privilegiato per il funzionamento di tale protocollo). L'originalità del protocollo sta soprattutto in due azioni specifiche: l'attività di una Commissione per l'orientamento e le indicazioni sulla composizione delle classi, in cui si consiglia di non superare i 4 alunni stranieri per classe. La Commissione ha il compito di sottoporre ad una valutazione preliminare il percorso scolastico degli alunni stranieri per i quali le singole scuole non riescono immediatamente a definire l'iscrizione alla classe più appropriata. L'accordo sul numero massimo di alunni stranieri, invece, punta ad evitare la concentrazione in singole classi, giudicata un ostacolo ad un'effettiva integrazione. Nei casi in cui, per rispettare questa indicazione, sia necessario spostare uno o più alunni stranieri dalla scuola che sarebbe più vicina alla residenza, la Commissione per l'orientamento propone alla famiglia una scuola alternativa e garantisce anche un adeguato servizio di trasporto. Di fatto, queste eventualità sono rare ed il servizio di trasporto in una città di dimensioni contenute come Imola non crea particolari problemi (non è mai stato necessario cambiare le traiettorie degli autobus in corrispondenza a spostamenti di alunni stranieri da una scuola ad un'altra). L'impressione, dunque, è di trovarsi di fronte ad un sistema molto ben congegnato, che mostra efficacia ed efficienza soprattutto in virtù delle dimensioni contenute dell'immigrazione e della città stessa.

Rimane comunque il fatto che pratiche omogenee di accoglienza degli alunni stranieri, così come l'istituzione di sportelli di orientamento ai servizi scolastici, sono senza dubbio da incentivare per garantire all'utente straniero informazioni adeguate. Di fatto, anche Reggio-Emilia aveva tentato un percorso simile, ma non si è arrivati ad un vero protocollo per la difficoltà a mettere d'accordo tutte le scuole (esiste però un protocollo comune per gli interventi di mediazione linguistica). Per quanto riguarda poi la composizione delle classi, a Reggio-Emilia il rischio delle concentrazioni è reale, ma il problema di un'eventuale riorganizzazione dei trasporti non permette al momento di affrontarlo con la stessa modalità utilizzata ad Imola. Il progetto di un protocollo di accoglienza nelle scuole è in cantiere anche nell'Unione dei comuni modenesi, secondo quanto riporta il piano di zona.

Proseguendo in questo *excursus* sulle modalità di organizzazione dell'integrazione scolastica da parte delle amministrazioni comunali e delle scuole, un altro caso interessante è quello di Prato, dove il

Centro ricerca e servizi per l'immigrazione, sulla base dell'attestazione di alcuni titoli, ha stilato una lista di idonei a ricoprire il ruolo di mediatori linguistici nelle scuole e ha poi offerto alle scuole pacchetti di ore di alfabetizzazione. Qui il terzo settore non è stato coinvolto, mentre sono state previste collaborazioni con il terzo settore e con organizzazioni di categoria su progetti più specifici riguardanti l'immigrazione nel mondo della scuola.

Nel Veneto, un comune particolarmente attivo nell'ambito scolastico è Verona, che dal 1999 è capofila di un progetto di mediazione linguistico-culturale che coinvolge i comuni del territorio della Ulss 20, il Ministero dell'istruzione, il Csa (Centro servizi amministrativi) di Verona, le singole scuole del territorio, la regione, e l'associazione "Tante Tinte", che mette a disposizione un servizio di consulenza e progettualità, formazione e documentazione, secondo quanto recita il protocollo di intesa siglato tra i soggetti citati.

Nella vicina Vicenza, invece, il versante dell'integrazione scolastica fino ad ora non è stato oggetto di interventi da parte dei decisori politici. Le singole scuole si sono pertanto attrezzate con le proprie risorse ed i propri mezzi, anche facendo ricorso ad alcune cooperative.

6. Stili amministrativi e sviluppo della rete associativa

Quanto si è detto nel paragrafo 4 prefigura una certa corrispondenza tra l'esistenza di un *policy network* in presenza di stili amministrativi riconducibili all'"interventismo" dell'Italia tradizionale governata dal centro-sinistra ed una difficoltà di costruzione di un *network* (pubblico/privato sociale) in presenza di stili di *policy* non interventisti rintracciabili nelle zone con giunta di centro-destra.

In realtà, prima di avanzare conclusioni troppo affrettate e semplicistiche, è opportuno mettere in luce alcune peculiarità emerse nella ricerca sui casi di Vicenza, Prato e Caserta (Campomori, 2005b). Essa ha infatti evidenziato una tendenza, da parte delle amministrazioni comunali, ad internalizzare i servizi a favore degli immigrati, ad occuparsene in prima persona senza ricorrere a forme di *contracting out*, oppure ricorrendovi solo per alcuni aspetti legati strettamente all'assistenza nei bisogni primari. Ciò sembra dunque smentire il *trend* di esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni locali, soprattutto nell'ambito degli interventi legati al *welfare*.

Ovviamente il caso di Prato è quello che desta meno sorprese, dal momento che lo stile di governo delle zone di centro-sinistra è tradizionalmente improntato alla centralità dell'istituzione politica che organizza attorno a sé gli altri attori, mantenendo comunque un primato nella *governance* locale. A Vicenza e Caserta, invece, si passa da uno stile tipicamente non interventista (delega della gestione dell'ufficio stranieri ad un'associazione) ad uno di maggior intervento. È inoltre interessante notare come la maggiore regolazione politica si verifichi prevalentemente nell'ambito degli aspetti più assistenziali (per esempio, la gestione dei centri di accoglienza), che a Prato invece sono gli unici ad essere delegati all'associazionismo.

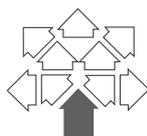
A partire da questo quadro, ci chiediamo dunque: che effetti producono le diverse modalità di *governance* sulle caratteristiche e le linee di sviluppo del mondo associativo a favore degli immigrati? Rispondiamo a questa domanda rifacendoci ancora alla ricerca su Prato, Vicenza e Caserta. Una prima considerazione riguarda il fatto che laddove, come a Prato, il decisore politico non interviene direttamente negli aspetti legati alla cura, si sviluppa un forte associazionismo proprio in questo ambito. Al contrario, a Caserta ed a Vicenza sono soprattutto alcune associazioni imprenditive nate *ad hoc* per gestire gli uffici stranieri comunali ("L'Isola che non c'è" e Cidis) a crescere fino ad essere riconosciute come *leader* sul territorio, anche quando la relazione con il comune viene interrotta.

Dove l'istituzione politica è più defilata negli interventi a favore degli immigrati o dove limita l'intervento al solo settore assistenziale, le associazioni reagiscono alla situazione e si attivano maggiormente rispetto ad un contesto in cui il governo locale si fa carico direttamente della *issue*, mettendo in campo sia un'alta densità organizzativa interna, sia un'alta densità di regolazione politica verso gli altri attori. Anche a Prato, si badi, esiste un associazionismo che si occupa di immigrati, ma il vero *leader* nei servizi è il Centro ricerca e servizi del comune, che coordina in larga misura anche gli interventi dei soggetti del terzo settore e si pone dunque al centro della rete di *policy* sull'immigrazione. La tendenza che si riscontra, e l'ipotesi che possiamo avanzare, è dunque che si inneschi una sorta di complementarità tra pubblico e privato legata proprio alla maggiore o minore intensità di regolazione dell'istituzione politica. Anche la capacità di *networking* delle associazioni, ovvero la capacità di costruire reti e quindi di amplificare la propria azione, sembra legata alla regolazione politica: mentre a Prato la presenza del Centro ha reso meno necessario un coordinamento,

o meglio il Centro è diventato in gran parte l'ente coordinatore, a Vicenza ed a Caserta le associazioni, ponendosi ad una certa distanza, e per certi versi quasi in contrapposizione al governo locale, hanno sviluppato una maggiore propensione alle relazioni interorganizzative, per quanto spesso informali e molto fluide, o legate a situazioni particolari come le regolarizzazioni.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2000), "Senza distinzioni di razza: terzo settore e integrazione degli immigrati", *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 3. pp. 127-152.
- Campomori F. (2005a), "Integrare l'immigrato: modelli locali di intervento a Prato, Vicenza e Caserta", in Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, pp. 235-266.
- Campomori F. (2005b), "Le politiche locali dell'immigrazione", *Amministrare*, n. 1, pp. 421-451.
- Campomori F. (2005c), "Politiche per gli immigrati in Emilia-Romagna: uno studio di casi", in Pavolini E., Vassallo S. (a cura di), *V° Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna*, Istituto Cattaneo, Bologna.
- Caponio T. (2003), "Politiche locali per gli immigrati e innovazioni istituzionali. Il caso dell'Isi del comune di Bologna", *Polis*, vol. XXVII, n. 2, pp. 257-282.
- Caponio T. (2004), "Immigrazione, politica e politiche. I casi di Milano, Bologna e Napoli", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 23-55.
- Dente B. (1997), *In un diverso stato. Come rifare la pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Donati P., Colozzi I. (1998), *Nuove vie per l'altruismo. Il Privato Sociale in Italia*, Monti, Saronno.
- Douglas J. (1987), "Political Theories of Nonprofit Organizations", in Powell W.W. (a cura di), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.
- Gilbert N., Gilbert B. (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, New York.
- Pasquinelli S. (1993), "Stato sociale e 'terzo settore' in Italia", *Stato e Mercato*, n. 38, agosto, pp. 279-312.
- Pavolini E., Vassallo S. (a cura di) (2005), *V° Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna*, Istituto Cattaneo, Bologna.
- Ranci C. (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Rhodes R.A. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.



ISSAN

ISTITUTO STUDI SVILUPPO AZIENDE NONPROFIT
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI TRENTO

master gis

Master universitario di primo livello in Gestione di Imprese Sociali

a.a. 2006-2007

Il **MASTER GIS** forma i nuovi 'manager del sociale', persone in grado di coniugare efficienza economica e benessere collettivo attraverso la produzione imprenditoriale di beni e servizi volti a migliorare l'integrazione sociale.

Iscrizioni: entro il 10 ottobre 2006

Quota di iscrizione: 2000 euro (20 posti disponibili, 7 borse di studio)

Durata: novembre 2006-ottobre 2007

Moduli didattici: economia delle organizzazioni nonprofit, rendicontazione e bilancio sociale, controllo di gestione e business plan, progettazione sociale, politiche sociali e welfare system, sviluppo strategico dell'impresa sociale.

Stage: 5 mesi (presso imprese sociali di tutto il territorio nazionale)

Direttore: Prof. Carlo Borzaga

Con il contributo di: Provincia Autonoma di Trento, Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto.

PER INFORMAZIONI

ISSAN - Facoltà di Economia
Via S. Giovanni 36 - 38100 Trento (Italy)
tel. 0461 882295
e-mail: issan@issan.info
web: www.issan.info



Il *welfare mix* locale nei servizi agli immigrati: riflessioni a partire dal caso veneziano

Stefania Bragato

Sommario

1. Welfare mix e welfare locale: l'ottica dei servizi agli immigrati - 2. Alcune conoscenze acquisite attraverso la ricerca empirica - 3. Quali prospettive?

1. *Welfare mix* e welfare locale: l'ottica dei servizi agli immigrati

È con l'arrivo degli immigrati e dei loro contingenti più numerosi avvenuti nei nostri territori per lo più dagli inizi degli anni novanta, che si è sviluppato il terzo settore impegnato nell'offerta dei servizi agli immigrati. Servizi di natura sociale, assistenziale e sanitaria innanzitutto, ma anche servizi culturali, di formazione e di accompagnamento nel processo di inserimento nelle comunità di insediamento.

I servizi agli immigrati rappresentano una componente della vasta gamma dei servizi sociali, assistenziali e sanitari rivolti alla popolazione e, pertanto, solo per alcune tipologie, come la mediazione culturale e linguistica, la facilitazione scolastica e l'insegnamento della lingua italiana, è possibile parlare di una specificità del servizio legata alle caratteristiche dell'utenza immigrata.

Se, quindi, i servizi agli immigrati vanno collocati all'interno del più vasto insieme dei servizi alla persona, allora le direttrici dell'analisi che ci devono guidare nella lettura del rapporto trilaterale tra terzo settore, immigrazione e pubblica amministrazione, non sono molto dissimili, con qualche distinguo, da quelle riscontrabili nell'ampia letteratura in materia che si è occupata di *welfare mix* e dei rapporti tra terzo settore ed enti pubblici locali.

I servizi sociali, assistenziali e sanitari rivolti alla popolazione trovano il loro soddisfacimento a livello locale (comune, provincia, Asl) ed è in questo senso che parliamo di *welfare* locale per distinguerlo da un *welfare* centrale-nazionale il cui ambito di applicazione è più ampio fino a comprendere anche il sistema pensionistico.

Il *welfare* locale è rivolto a soddisfare la domanda locale ed è identificato da tutte quelle misure che rispondono ai bisogni della collettività attraverso la produzione e l'erogazione dei servizi alla persona. Nell'erogazione di questi servizi "intervengono due categorie di soggetti che danno vita al *welfare* locale e lo configurano appunto come *mix* o plurale" (Panozzo, 2004): uno di questi soggetti è il terzo settore, l'altro è rappresentato dagli enti pubblici e, in particolare, dagli enti locali. Il ruolo del terzo settore nell'erogazione dei servizi di *welfare* locale è andato accrescendosi nel tempo, non solo per un'esigenza di contenimento dei costi. Si sa che i costi della produzione dei servizi delle organizzazioni nonprofit sono più bassi di quelli che sosterebbero le organizzazioni pubbliche grazie, non da ultimo, all'impiego di lavoratori volontari. Ma è altrettanto vero che i livelli di efficienza e di efficacia in rapporto alla qualità, sono più alti nelle prestazioni offerte dal terzo settore. Vi è anche da aggiungere che nel caso dei servizi rivolti alla popolazione immigrata, forse più che in altri casi, il coinvolgimento del terzo settore da parte delle amministrazioni pubbliche è stato motivato, soprattutto all'inizio degli anni novanta, dalla necessità di reperire professionalità, assenti nel pubblico, idonee ad affrontare la complessità e le novità che il mondo degli immigrati richiama all'attenzione. Il terzo settore, proprio in virtù dello stretto legame che ha con le comunità del territorio, sa cogliere prontamente i nuovi bisogni espressi dalla società ed attivarsi per soddisfare le richieste, proponendosi così quale soggetto erogatore di servizi. Pertanto a fronte delle emergenze poste dalla presenza immigrata, i comuni e le province hanno risposto cercando di collaborare, o meglio di affidare la gestione di alcuni servizi alle organizzazioni nonprofit. La domanda ha, quindi, rappresentato il motore

dello sviluppo di un segmento delle organizzazioni del terzo settore. Accanto alle attività promosse da organismi di tipo religioso legati alla Chiesa, è maturata l'esperienza in organizzazioni indipendenti che, seppure spesso di matrice cattolica, si sono poste con propria autonomia. Per alcune si è trattato di allargare il campo di intervento in cui già operavano includendo il segmento degli immigrati tra la popolazione utente, mentre altre sono sorte stimolate dalla nuova domanda.

Il terzo settore che opera nel campo dei servizi agli immigrati agisce con l'obiettivo di creare condizioni di pari opportunità tra immigrati ed il resto della popolazione. Non solo, oltre ad agire per ridurre le concrete differenze tra immigrati e popolazione nativa - si pensi ai servizi di mediazione e di facilitazione dei processi di inserimento - il terzo settore ha anche un importante ruolo nello sviluppo della società civile e della cultura della coesione sociale. Questo aspetto caratterizza la presenza di tutto il terzo settore nelle comunità, ma è particolarmente evidente quando opera nell'ambito dei servizi per gli immigrati. Nei casi di interventi rivolti ai "nuovi cittadini" si possono porre problemi in termini di consenso sociale, in particolare quando l'impegno delle risorse per questi interventi ne spiazza altri di natura più generale. Il carattere di minore istituzionalizzazione dell'agire delle organizzazioni nonprofit da un lato e il loro modo di operare "più vicino" alla popolazione dall'altro, accrescono invece il consenso sociale e riducono gli atteggiamenti di diffidenza verso l'immigrato.

Questo ruolo nella creazione di capitale sociale viene svolto in prevalenza dalle organizzazioni che sono più radicate nella società civile, in genere di quelle meno consolidate e strutturate che si avvalgono ancora molto del lavoro volontario e che hanno meno rapporti diretti con le pubbliche amministrazioni.

Pare legittimo chiedersi se lo sviluppo del *welfare* locale plurale non abbia favorito processi di selezione e di tendenze a favore di alcune forme del terzo settore meglio organizzate e strutturate, a scapito della ricchezza e delle potenzialità rimaste inesprese della parte del mondo nonprofit legata all'associazionismo ed al volontariato più direttamente espressione dell'impegno nella società civile (Paci, 2003). Se così fosse verrebbero svantaggiate proprio quelle organizzazioni che hanno un ruolo preminente nei processi di inserimento degli immigrati nelle comunità locali.

È un tema che rimane aperto e che andrebbe approfondito a partire anche dai risultati raggiunti con alcune ricerche condotte nel contesto veneziano, riguardanti il ruolo del terzo settore nell'erogazione dei servizi a favore degli immigrati (par. 2). Le analisi hanno portato a svolgere alcune riflessioni sui problemi e le criticità della collaborazione pubblico-privato nonprofit e forse ad indicare una delle vie da percorrere nello sviluppo futuro del terzo settore (par. 3).

2. Alcune conoscenze acquisite attraverso la ricerca empirica

Venezia città, Venezia provincia, Venezia turistica è stata per molti anni nel panorama regionale ai margini della scena dell'immigrazione. Altre province, altre città venete con i loro distretti industriali hanno avuto un ruolo di primo piano nella graduatoria delle statistiche sulla presenza immigrata. Ma dall'inizio del nuovo millennio incomincia a ridursi il *gap* tra Venezia e le altre realtà regionali; la protagonista del fenomeno è stata la regolarizzazione del 2002. Ma anche quando Venezia contava poco nelle graduatorie della presenza immigrata, l'attenzione da parte degli amministratori locali per lo studio dei fenomeni dell'immigrazione era alta. E così la Provincia di Venezia fu la sola, e tale rimane tuttora in Veneto, a costituire un proprio osservatorio: l'Osservatorio studi sull'immigrazione della Provincia di Venezia (Osiv). È nell'ambito di questo Osservatorio che si sono prodotti gli studi dei quali cercheremo in questa sede di riportare gli esiti più significativi.

Il primo studio dell'Osservatorio fu indirizzato alla conoscenza del ruolo del pubblico e del privato nonprofit nell'erogazione dei servizi agli immigrati (Coses, 2002). Fu svolta un'indagine rivolta ai comuni veneziani ed al terzo settore operante in provincia.

Indagare sui servizi offerti agli immigrati richiede di porre subito un'importante distinzione tra servizi specifici e servizi generici. Infatti, i bisogni espressi dagli immigrati sono soddisfatti sia nell'ambito di interventi specifici che in quello degli interventi generici. Se questi ultimi sono rivolti a tutta la popolazione senza distinzione di cittadinanza, quelli specifici mirano, invece, a risolvere le differenze di partenza riconducibili per lo più alle diversità nella lingua e nella cultura che rendono difficile l'accesso alle informazioni e l'inserimento nelle comunità.

Gli interventi specifici riguardano per lo più la mediazione linguistica, i corsi di lingua italiana, la facilitazione scolastica, e negli ultimi tempi i servizi per una migliore gestione dell'incontro tra domanda ed offerta di assistenti familiari.¹ Nel panorama degli interventi non mancano, inoltre, interventi per l'ospitalità, per l'inserimento lavorativo e per facilitare l'accesso alle informazioni (sportelli informativi).

Gli immigrati rappresentano un segmento della popolazione locale e, proprio perché meno inseriti nelle reti sociali della comunità, esprimono più spesso di altri gruppi locali bisogni analoghi, per tipologia, alle richieste provenienti dalle componenti che vivono in prossimità dell'esclusione e della marginalità sociale. In questo caso le richieste vengono per lo più soddisfatte all'interno dei servizi generici erogati dai comuni oltre che dalle organizzazioni nonprofit. Pertanto, accanto agli interventi specifici che coinvolgono la maggioranza dei comuni veneziani (28 su 41 rispondenti), le amministrazioni locali rispondono ai bisogni degli immigrati anche nell'ambito delle competenze generali per il sostegno all'intera comunità.

Le risorse che i comuni impegnano negli interventi a carattere sociale riguardano soprattutto l'erogazione di contributi economici e l'assistenza domiciliare. Tuttavia, la difficoltà da parte dei comuni di fornire dati sull'utenza, non consente di calcolare la quota indirizzata agli immigrati. L'assistenza domiciliare riguarda principalmente la popolazione anziana e con molta probabilità essa non interessa attualmente i "nuovi cittadini". Diverso può essere il risultato per quanto riguarda i contributi economici. Dalle poche informazioni raccolte nella ricerca, si desume che gli immigrati compaiono tra gli utenti con una variabilità da comune a comune che non trova giustificazione nella diversa incidenza degli immigrati sulla popolazione. Composizioni etniche diverse, quindi bisogni diversi, e politiche di assistenza differenti tra comuni, potrebbero spiegare la variabilità osservata.

I principali altri interventi di tipo generico includono i sostegni agli asili nido ed alle scuole materne dove si inizia a registrare la presenza di utenza immigrata. Non va tuttavia dimenticato il lavoro degli assistenti sociali che offrono servizi di segretariato sociale svolgendo così una funzione, seppure in forme non strutturate, di prima assistenza e di sportello informativo.

¹ Su questo specifico aspetto si rinvia per un approfondimento sul ruolo del terzo settore ad Ambrosini e Cominelli, 2005.

Nell'erogazione dei servizi, le amministrazioni fanno fronte alle spese soprattutto attraverso il bilancio comunale. Scarso, invece, sembra il ricorso ad altre fonti di finanziamento.

Alla carenza di risorse monetarie, aggravata dalle misure di contenimento della spesa adottate nelle ultime finanziarie, si associa la carenza di addetti e/o di personale adeguatamente formato per assistere l'utenza immigrata. La dicotomia tra l'aumento dei carichi di lavoro e la scarsità delle risorse crea condizioni di lavoro insostenibili in cui le risposte a nuovi bisogni seguono la logica dell'emergenza. Questa situazione frena notevolmente lo sviluppo di progetti ed interventi innovativi e strutturati, con conseguenze negative che possono incidere sul governo dell'immigrazione nel territorio.

È in questo quadro che si inserisce l'importanza del ruolo del terzo settore nel gestire il fenomeno dell'immigrazione a livello locale. Le organizzazioni nonprofit sono viste dalle amministrazioni locali come interlocutori privilegiati nel governo dell'immigrazione: i comuni attribuiscono al nonprofit una funzione indispensabile per l'attuazione degli interventi (79% dei comuni intervistati).

Un terzo settore che si presenta nella sua ormai consolidata polarità. Da un lato, molte piccole organizzazioni poco strutturate, con scarse o nulle risorse patrimoniali che sopravvivono solo grazie alla presenza di personale non retribuito che scambia il tempo "donato" con la soddisfazione nel lavoro e nell'essersi impegnato nel sociale. La diffusione capillare di queste organizzazioni, religiose o laiche, è fondamentale nel coadiuvare i governi locali nell'erogazione dei servizi perché aiuta allo sviluppo della società civile e della cultura della coesione sociale. Dall'altro, ci sono le organizzazioni più strutturate, in genere imprese sociali (cooperative sociali), e, seppure molto meno presenti, fondazioni. Si tratta, come è noto, di organizzazioni dotate per lo più di personale retribuito - anche se il ruolo del personale volontario è spesso fondamentale nelle attività - aventi talvolta risorse patrimoniali ingenti, in particolare nel caso delle fondazioni, da gestire. Fatte salve le differenze nella *mission*, nel vincolo alla distribuzione degli utili e nella frequente presenza di personale volontario, sono organizzazioni che dal punto di vista della gestione aziendale non sembrano differenziarsi dalle imprese for-profit. E questo è un aspetto che dovrebbe aprire ampie riflessioni sull'identità del terzo settore.

Per quanto riguarda i campi di intervento, il numero di organizzazioni che erogano servizi specifici ad immigrati è contenuto proprio perché, come più volte sottolineato, i bisogni degli immigrati spesso non sono molto diversi da quelli espressi dalle componenti della popolazione autoctona che si trovano in condizioni di difficoltà e di disagio. Inoltre, con lo sviluppo della presenza immigrata nel territorio ed il maturare delle esperienze di intervento, si è osservato un progressivo allontanamento dall'esclusività della popolazione *target* (immigrati) per ribadire, invece, che le azioni sono rivolte a tutta la popolazione senza distinzione di cittadinanza. È il caso, ad esempio, degli interventi riguardanti l'alloggio. Non definire più un preciso *target* di popolazione, facilita i processi di realizzazione delle azioni promosse dagli enti (pubblici e privati) perché aumenta di fatto il consenso sociale.

Le modalità con cui gli immigrati si avvicinano alle organizzazioni nonprofit sono principalmente due. La prima è la modalità diretta che si verifica quando l'immigrato si rivolge all'organizzazione che risulta riconosciuta nel territorio come il principale, se non l'unico, punto di riferimento per una prima assistenza anche di natura informativa. La seconda via è indiretta perché mediata dall'ente locale che invia l'utenza all'organizzazione con la quale magari ha stipulato un'apposita convenzione per la gestione di un servizio.

Nell'ultimo caso si instaura un rapporto di collaborazione tra pubblico e privato nonprofit che produce i risultati migliori quando entrambi i soggetti, con le proprie conoscenze e competenze, partecipano alla predisposizione dei piani di intervento. I casi di partecipazione nella programmazione sono però poco frequenti perché non è diffusa l'abitudine a coinvolgere il terzo settore nelle fasi di programmazione e progettazione degli interventi pubblici. Nel tempo si riscontra comunque un incremento nella collaborazione pubblico-privato nonprofit nella gestione del fenomeno dell'immigrazione a livello locale. "La questione dell'immigrazione ha rappresentato (...) in questi anni un campo di tensioni ed un banco di prova per la sperimentazione di nuovi rapporti tra amministrazioni locali ed espressioni della solidarietà organizzata, all'insegna dell'idea non solo del sostegno alle iniziative del privato sociale (...), ma dell'introduzione di stili di *governance* nella gestione delle politiche locali" (Ambrosini, 2006). Seppure alcune verifiche empiriche vadano nella direzione indicata, va sottolineato che è lungo e difficile il percorso per la realizzazione di un vero sistema di *governance* definito come

“nuovo stile di governo che si distingue dal modello del controllo gerarchico ed è invece caratterizzato da una maggiore cooperazione fra stato ed attori della società” (Campomori, 2005).

Le chiavi di lettura che dovremmo utilizzare nell’analisi dei rapporti di collaborazione pubblico-privato nonprofit, al fine di discriminare correttamente tra le diverse tipologie di collaborazione, sono esternalizzazione di servizi e *governance*. Molto spesso le collaborazioni tra pubblico e terzo settore comprendono solo processi della prima categoria.

La collaborazione sembra, a volte, un terreno difficile anche tra organizzazioni nonprofit, soprattutto quando esse concorrono nella produzione degli stessi servizi che possono ricevere finanziamenti pubblici consistenti. Più facile è invece la collaborazione tra organizzazioni impegnate in produzioni diverse.

Nel considerare la rilevanza del terzo settore è importante evidenziare il ruolo che esso assume non solo nell’erogazione dei servizi volti a soddisfare i bisogni espressi dai nuovi segmenti della popolazione, ma anche nella funzione di intermediazione sociale tra gli immigrati e le comunità autoctone. Promuovere un intervento specifico rivolto agli immigrati può porre problemi in termini di consenso sociale, soprattutto quando si verifica un “effetto spiazzamento” tra le spese per gli interventi specifici e quelle per azioni rivolte a tutta la popolazione. L’operato delle organizzazioni nonprofit contribuisce a ridurre gli atteggiamenti di ostilità verso l’immigrato e ad accrescere il consenso sociale verso le politiche di governo locale.

I principali risultati qui riassunti della ricerca condotta dal Coses vengono sostanzialmente confermati da una recentissima indagine (Guadagni, Lelleri, Landuzzi, 2006) svolta in provincia di Bologna e riguardante l’offerta di servizi agli immigrati da parte del terzo settore. Alcuni elementi sembrano però segnalare un’evoluzione in atto. Dall’indagine pare che con l’accrescersi del numero di immigrati presenti nel territorio sia andata aumentando la quota delle organizzazioni che offrono servizi specifici a favore della popolazione immigrata. I servizi offerti riguardano principalmente l’alloggio e la sua ricerca, l’orientamento e l’ascolto, l’assistenza legale, la ricerca di lavoro ed i corsi di lingua. La prima fonte di finanziamento delle organizzazioni rimane il comune, al quale si affiancano le donazioni ed i pagamenti dei servizi da parte degli stessi utenti. Lo studio, inoltre, evidenzia che negli ultimi anni, con l’aumento della mole di lavoro le organizzazioni

sono state protagoniste di alcuni cambiamenti a livello organizzativo volti ad accrescere la capacità di adattamento e flessibilità in relazione ai mutamenti della domanda. Sul versante del rapporto con gli enti pubblici, pare emergere una richiesta da parte dei comuni di servizi "sempre più onnicomprensiva", cosicché le organizzazioni si devono attrezzare ampliando lo spettro delle proprie offerte e dotandosi di nuove collaborazioni e nuove competenze.

In conclusione, per il ruolo che ha sia nel contribuire alla crescita del capitale sociale nelle comunità territoriali, che come produttore di servizi necessari alla popolazione, il terzo settore è il protagonista principale, accanto agli enti pubblici locali, nel processo di costruzione del sistema di *welfare* locale.

Un approfondimento: il caso dei servizi all'alloggio

Una delle difficoltà più rilevanti che incontra l'immigrato nel suo percorso di insediamento nel territorio riguarda la ricerca dell'alloggio. Il "problema casa" non interessa solo gli immigrati, ma nel loro caso le difficoltà che si frappongono nella ricerca dell'abitazione sono tali da giustificare, a parità di condizioni con la popolazione autoctona, interventi diversificati ed aggiuntivi per risolvere il problema (Coses, 2003). Agli ostacoli che incontrano alcune fasce di popolazione autoctona nel trovare abitazioni a prezzi accessibili, si aggiungono atteggiamenti di diffidenza verso culture diverse e stereotipi magari rafforzati da alcune esperienze negative verificatesi nel territorio. Il terzo settore che eroga servizi per l'alloggio, anche in collaborazione con gli enti locali, agisce, quindi, per facilitare la ricerca di una casa operando sia sul fronte dell'intermediazione tra proprietari di case ed immigrati, e più in generale dell'accompagnamento nel percorso di acquisizione di una propria "autonomia abitativa", che sul versante dell'offerta di posti letto in strutture proprie o gestite dal nonprofit.

Considerando questo ultimo aspetto, in termini di quantità, l'offerta di alloggi è limitata ed incide sulla parte più marginale della domanda. Così pure la disponibilità proveniente dai comuni nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica risulta poca cosa in confronto alla richiesta. Sulla base di un'indagine condotta nel veneziano (Coses, 2003) risulta che i posti letto occupati da immigrati nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica e nelle strutture gestite dal terzo settore pesano per il 6% sul totale delle presenze: dati al 2002, 790 posti

letto di cui 296 di edilizia residenziale pubblica (erp) e 494 gestiti dal nonprofit su circa 14.000 immigrati extracomunitari presenti dotati di permesso di soggiorno.

In base alla ricerca citata su 4.752 domande presentate per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica il 14% (655) riguarda domande di immigrati che vengono soddisfatte nel 5% delle domande valide (30 su 596), una quota inferiore a quella attinente le domande degli italiani e pari al 7% (258 su 3.561). Su 100 alloggi assegnati, il 10% (30 su 288) va agli immigrati.

Dalle organizzazioni del terzo settore² operanti in provincia proviene, come si è visto, un'offerta di circa 500 posti letto in strutture gestite dalle medesime organizzazioni. Il 24% dell'offerta viene dagli enti religiosi (ente ecclesiastico, istituto religioso, parrocchia), il 21% dalle cooperative sociali, il 22% dalle Ipab, il 9% dalle fondazioni. Il resto si distribuisce tra associazioni (5%), enti morali (4%) ed altre varie tipologie di organizzazioni (15%).

Guardando alle fonti di finanziamento si osserva che circa il 37% dei posti letto sono finanziati attraverso rette ed affitti³ esclusivamente dalle amministrazioni pubbliche che concorrono ai costi con il terzo settore per un altro 9%. Il 28% dei posti letto sono a carico dei soli immigrati ospiti, il 16% delle sole organizzazioni nonprofit ed il 9% sia degli ospiti che delle organizzazioni.

Naturalmente anche quando le spese di ospitalità in senso stretto sono a carico di enti diversi dall'organizzazione nonprofit, questa non è esente dal sostenere altri costi riguardanti la gestione generale e la progettazione degli interventi.

Dalla ricerca è emerso, quindi, che le risorse pubbliche destinate all'ospitalità degli immigrati non sono solo quelle dell'edilizia residenziale pubblica, dei contributi erogati a sostegno delle spese di locazione o di altri interventi gestiti direttamente dal pubblico, ma anche le risorse impiegate dal terzo settore che realizza progetti di ospitalità. Dall'altro lato, si è potuto osservare che lo stesso nonprofit si auto-finanzia non solo per sostenere costi di carattere generale, ma anche relativamente alla produzione caratteristica che nel caso indagato riguarda l'offerta di alloggio (posti letto).

² La rilevazione ha incluso le entità religiose per l'importanza che esse hanno nell'ambito del fenomeno osservato.

³ Nel questionario si chiedeva di chi erano a carico le spese dei posti letto.

I servizi per l'alloggio rappresentano uno dei casi più emblematici di *welfare mix* pubblico-privato nonprofit, e proprio grazie alla collaborazione tra le due parti si riescono ad erogare servizi che da sola nessuna delle due riuscirebbe a produrre.

Nell'ambito dei rapporti di collaborazione è interessante ricordare un'esperienza che riguarda anche la provincia di Venezia. Si tratta di un'esperienza che vede coinvolte come soci e aderenti tre province (Venezia, Padova e Rovigo), la Regione Veneto, una cooperativa sociale ("Nuovo Villaggio"), la Banca Etica, le Acli di Padova, la Camera di Commercio di Padova e l'associazione patavina di S. Antonio dei frati minori. Alla base c'è un'idea imprenditoriale: la creazione di una struttura nonprofit di secondo livello (in questo caso "Fondazione La Casa") alla quale conferire le risorse per l'affidamento successivo della gestione dei servizi a soggetti del terzo settore. I servizi offerti sono di vario tipo: si va da quelli immobiliari che includono il recupero edilizio per la messa a disposizione di alloggi, ai servizi finanziari quali la gestione del microcredito destinato all'acquisto o alla locazione di una casa da parte dei migranti,⁴ ai servizi alla persona che interessano, ad esempio, l'accompagnamento nelle pratiche per l'acquisto o la locazione dell'abitazione. Per capire come si realizza la partecipazione alla fondazione facciamo il caso della Provincia di Venezia che conferisce annualmente proprie risorse che vengono utilizzate in parte nei servizi immobiliari, in parte nella gestione del microcredito che la fondazione affida, in accordo con l'amministrazione provinciale, ad una cooperativa sociale operante nel veneziano. La Provincia di Venezia è socio fondatore della fondazione con diritto di voto.

Il caso che abbiamo menzionato è un esempio di come possano trovarsi coese diverse anime con obiettivi comuni, non solo pubblico e privato nonprofit, ma pubblico e privato *tout court*, nonprofit e for-profit.

3. Quali prospettive?

Abbiamo indagato una realtà, abbiamo capito che tra pubblico e privato nonprofit, non ci sono divergenze in termini di obiettivi anche se il modo di operare può essere diverso. Questi ultimi sono ricon-

⁴ Un resoconto sull'attività di microcredito in provincia di Venezia è contenuto nella sezione comunicazioni del sito dell'Osiv (www.osiv.provincia.venezia.it).

ducibili, sostanzialmente, al favorire l'inserimento degli immigrati nelle comunità di arrivo.

La collaborazione pubblico-privato nonprofit dà vita ad un sistema di *welfare mix* locale che rappresenta una necessità per gestire servizi complessi. Il pubblico, infatti, affida al privato l'erogazione dei servizi che, per le ragioni viste sopra, non è in grado di gestire.

In questo delegare c'è però un pericolo che riguarda il controllo da parte del delegante sull'opera svolta dal delegato. Non sembra esserci, in realtà, una pratica di valutazione degli interventi e delle politiche perché non esiste una cultura della valutazione almeno con riguardo agli interventi promossi nell'ambito delle politiche a favore degli immigrati.

La valutazione è un processo complesso, ha codici di procedura rigorosi, accompagna la progettazione e realizzazione dell'intervento, risponde a domande sulla qualità, sull'efficacia e sull'efficienza, verifica quindi i risultati e gli impatti degli interventi. La valutazione nell'ambito del sociale è una pratica non nuova, ma non sembra aver interessato finora gli interventi specifici rivolti agli immigrati. Uno dei punti fondamentali della valutazione attiene alla raccolta sistematica dei dati sugli interventi, cosa che abbiamo riscontrato essere assai lacunosa. In assenza di idonee informazioni è assai difficile valutare gli effetti delle azioni e, *in itinere*, aggiustare le azioni messe in atto. La raccolta dei dati è un'attività di base che va gestita con attenzione avendo cura di non tralasciare informazioni che sono necessarie per avere un disegno complessivo sugli utenti, sui bisogni espressi e soddisfatti, sulle modalità utilizzate per rispondere ai bisogni. Occorre altresì definire *standard* di registrazione delle informazioni affinché esse, seppure raccolte da enti o comparti dell'amministrazione differenti, siano confrontabili tra di loro (Coses, 2002).

Il tema della valutazione è legato al ruolo del "soggetto pubblico nella sua veste di regolatore del sistema di *welfare* locale e di garante nei confronti dei cittadini per l'efficacia e l'efficienza dei servizi. (...) le idee di efficienza, efficacia, qualità e trasparenza rischiano di apparire come vuoti richiami teorici se non vengono sostanziati ed integrati formalmente nei processi di scelta, di valutazione e di controllo di cui è titolare il regolatore pubblico" (Panozzo, 2004).

Valutazione e controllo sono quindi elementi necessari affinché il pubblico sia il garante dei processi messi in atto dal privato al quale viene affidata la gestione dei servizi.

Osservando, inoltre, le due polarità del terzo settore, da un lato, le imprese sociali e, dall'altra, le associazioni, ed i diversi ruoli ad esse attribuiti, più sul fronte dell'erogazione dei servizi le prime e più sul versante dello sviluppo della società civile e della cultura della coesione sociale le seconde, viene da chiedersi se il ricorso crescente da parte del pubblico alle realtà sempre più orientate alla produzione di servizi professionalizzati (strutture residenziali, servizi di accompagnamento e di assistenza, gestione di microcredito, ecc.) possa rappresentare un pericolo per la stessa sopravvivenza delle organizzazioni di secondo tipo che faticano sempre più ad accedere ai finanziamenti pubblici. Queste ultime, proprio perché in genere più radicate nella società civile, sono quelle che svolgono un ruolo fondamentale nei processi di inserimento ed integrazione dei nuovi cittadini nelle comunità locali.

Infine, su un ultimo aspetto vogliamo richiamare l'attenzione. La nascita di organizzazioni di secondo livello nell'ambito del terzo settore che opera nel campo dell'immigrazione testimonia l'esperienza maturata da parte di questo segmento, più giovane di altri, del sistema nonprofit. La struttura di secondo livello, consorzio o fondazione che sia, sorge per far fronte alla concorrenza e fungere così da cartello. Vanno nella medesima direzione le richieste, da parte di alcune organizzazioni, per un sistema di accreditamento per coloro che offrono servizi professionalizzati relativi all'alloggio.

In conclusione, seguendo le varie tappe di sviluppo succedutesi in questi anni, si è potuto constatare un progressivo processo di espansione e rafforzamento, non solo del rapporto pubblico-privato, ma anche, forse soprattutto, del nonprofit ed in particolare del segmento delle imprese sociali. Il pubblico da parte sua ha sempre più esternalizzato i servizi, ma troppo debole è stato il suo ruolo di controllo e di valutazione degli interventi. È necessario che il pubblico ridiventi soggetto attivo in un sistema di *welfare* locale, per svolgere un ruolo di garante di fronte ai cittadini e salvaguardare la sopravvivenza delle diverse anime del terzo settore che contribuiscono tutte assieme alla crescita della società civile.

Bibliografia

- Ambrosini M. (a cura di) (2006), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati, Rapporto 2005*, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu-Regione Lombardia, Milano.
- Ambrosini M., Cominelli C. (a cura di) (2005), *Un'assistenza senza confini. Welfare "leggero", famiglie in affanno, aiutanti domiciliari immigrate, Rapporto 2004*, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu-Regione Lombardia, Milano.
- Campomori F. (2005), "Come integrare l'immigrato? Modelli locali di intervento a Prato, Vicenza e Caserta", in Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna.
- Coses (a cura di) (2002), *L'offerta di servizi agli immigrati da parte dei Comuni e del terzo settore in provincia di Venezia. Ricognizione e spunti di riflessione*, Venezia.
- Coses (a cura di) (2003), *Una rassegna sull'evoluzione dell'immigrazione in provincia di Venezia*, Venezia.
- Guadagni C., Lelleri R., Landuzzi C. (2006), "L'offerta di servizi agli immigrati da parte del Terzo settore in provincia di Bologna", *Osservatorio delle Immigrazioni*, documento n. 3, Bologna.
- Paci M. (2003), "Perché il welfare locale dei servizi?", *Gli Argomenti Umani*, n. 9, Editoriale Il Ponte, Milano.
- Panozzo F. (2004), "Welfare locale ed imprenditorialità sociale", *Studi Zancan*, n. 5, Padova.

Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale

Tiziana Caponio

Sommario

1. Introduzione - 2. L'associazionismo straniero in Italia. Tempi e fasi di uno sviluppo non lineare - 3. Le politiche locali, tra partecipazione politica e servizi - 4. I casi. Struttura delle opportunità ed associazionismo immigrato a Milano, Bologna e Napoli - 5. Conclusioni

1. Introduzione

Le associazioni di immigrati rappresentano una costante della storia migratoria moderna e contemporanea, come messo in luce anche dall'esperienza degli emigranti italiani che, un po' ovunque, in Europa come in America ed Oceania, hanno promosso forme diverse di aggregazione tra connazionali, concittadini e compaesani, nucleo di base su cui si sono strutturate comunità via via sempre più articolate,¹ con chiese, scuole, istituzioni culturali. Un processo di consolidamento che, come dimostrato da diverse ricerche, è stato fortemente influenzato dalle politiche messe in atto nei paesi di accoglienza che, a seconda dei casi, hanno aperto spazi ed opportunità di mobilitazione o, al contrario, hanno negato l'accesso ad ogni risorsa.

¹ Al riguardo, si vedano le indicazioni bibliografiche contenute in Morawska (2005).

In questo quadro, una particolare rilevanza va riconosciuta ai governi locali che, nei diversi paesi europei di immigrazione, hanno assegnato un ruolo più o meno centrale ad associazioni e gruppi immigrati nella messa in opera delle politiche di integrazione. Il caso dell'Italia è in tal senso emblematico: nel corso della seconda metà degli anni ottanta, a fronte di una presenza straniera in crescita e di un quadro legislativo quanto meno lacunoso, sono le amministrazioni comunali delle principali città del Nord che, spesso sulla scia delle iniziative avviate dalle organizzazioni italiane di volontariato, promuovono le prime politiche per gli immigrati, in alcuni casi cercando di coinvolgere anche le associazioni di stranieri che si vanno costituendo in questi anni.

Questo articolo si propone proprio di ricostruire ed analizzare il ruolo dell'associazionismo immigrato nelle politiche locali di integrazione in Italia, sulla carta potenzialmente rilevante, di fatto piuttosto marginale. Come si vedrà nel primo paragrafo, infatti, la legislazione sull'immigrazione ha sempre guardato con un certo interesse alle organizzazioni degli immigrati, prevedendone una qualche partecipazione nei processi decisionali e di attuazione delle politiche. In concreto, però, gli interventi hanno avuto un impatto quantomeno controverso: se, da un lato, soprattutto dopo la prima legge sull'immigrazione, si assiste ad una vera e propria esplosione associativa, dall'altro, ancora oggi la maggior parte delle associazioni di stranieri risulta debole dal punto di vista organizzativo e strutturale (Vicentini, Fava, 2001; Osservatorio delle immigrazioni, 2003).

Una tale contraddizione, come vedremo nel secondo paragrafo, si spiega soprattutto con la scarsità di risorse messe a disposizione da questo tipo di organizzazioni, spesso limitate ad un riconoscimento puramente simbolico. Innanzitutto, sul versante delle politiche di partecipazione e rappresentanza, le consulte per gli immigrati, non solo quelle di nomina degli anni ottanta, ma anche quelle elettive promosse nel decennio successivo, si sono caratterizzate sin dall'inizio come arene marginali nei processi locali di *policy making*, che non hanno contribuito in alcun modo a rafforzare la visibilità o la rilevanza delle associazioni coinvolte. D'altro canto, sul piano delle politiche dei servizi per gli immigrati, un'indagine condotta dall'Anci (Associazione nazionale comuni d'Italia) nel 2002 ha messo in luce come le amministrazioni locali in genere preferiscano le più solide e note organizzazioni italiane del terzo settore, con cui già collaborano in altri campi (servizi per gli anziani, i giovani, ecc.).

Infine, nel terzo paragrafo, abbiamo cercato di ricostruire le politiche per gli immigrati in tre contesti molto differenti come Milano, Bologna e Napoli. L'analisi mostra, al tempo stesso, differenze e somiglianze. Da un lato, è possibile individuare due modelli piuttosto distinti di relazioni tra governo locale, associazioni di immigrati e volontariato italiano, il primo, che rispecchia il caso di Milano, decisamente tendente all'esclusione, il secondo, che invece caratterizza Bologna e Napoli, più orientato all'inclusione, anche se mediata dalla stessa amministrazione nel caso di Bologna, e dalle associazioni italiane in quello di Napoli. Dall'altro, in tutti e tre i casi emergono alcune tendenze comuni, come la professionalizzazione di molte associazioni di stranieri nel settore della mediazione culturale, unico spazio lasciato libero dal terzo settore autoctono, e la loro crescente marginalizzazione sul piano della partecipazione ai processi di *decision making*.

2. L'associazionismo straniero in Italia. Tempi e fasi di uno sviluppo non lineare

Lo sviluppo delle associazioni di immigrati in Italia ha indubbiamente risentito dell'avvicinarsi di diverse ondate migratorie, che hanno dato luogo ad organizzazioni assai differenti sotto il profilo sia dei fini che dell'orientamento rispetto al paese di accoglienza. In generale, è possibile identificare due periodi principali: 1) gli anni settanta, in cui primeggiano le associazioni di tipo *homeland oriented* promosse da studenti e/o dissidenti politici provenienti da Africa, Medio-Oriente e America Latina; 2) gli anni ottanta-novanta, che invece vedono l'emergere di un movimento associativo più *host-country oriented*, diretto cioè a rispondere ai problemi ed alle necessità dei lavoratori stranieri presenti in Italia.

Nel primo periodo, le associazioni di stranieri partono soprattutto dall'iniziativa di un'élite composta da giovani con un alto livello di scolarizzazione e già socializzati alla partecipazione politica. È questo il caso, ad esempio, degli oppositori del regime militare in Argentina o di quello teocratico in Iran, così come delle "filiali" italiane dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina o delle diverse componenti del movimento contro l'occupazione dell'Eritrea. L'obiettivo è quello di promuovere all'estero la conoscenza della situazione nel paese di origine e di organizzare il sostegno a favore

dei gruppi di oppositori politici rimasti in patria. A tal fine, molte di queste organizzazioni hanno intrecciato stretti legami con sindacati e partiti politici italiani, soprattutto di sinistra ed estrema sinistra.

Accanto ai movimenti politici, in questi anni si mobilitano anche gli studenti universitari provenienti soprattutto dall'area medio-orientale e nord-africana, promuovendo associazioni culturali e religiose come ad esempio l'Unione studenti musulmani d'Italia (Usmi), costituita a Perugia nel 1978, e da cui poi nascerà l'Unione comunità islamiche d'Italia (Ucoi). Tra le donne filippine e capoverdiane impiegate nel settore domestico, invece, le prime forme di organizzazione consistono per lo più in reti informali di auto-aiuto, che spesso trovano supporto e spazi di incontro presso alcune parrocchie, come avviene a Napoli o a Milano.

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, con l'intensificarsi dei flussi migratori per ragioni di lavoro e parallelamente all'introduzione dei provvedimenti di sanatoria, molte delle associazioni politiche e studentesche della prima ora iniziano ad interessarsi alle condizioni di vita dei loro connazionali lavoratori, facendosi portavoce di domande di inclusione sociale e politica. Il caso più evidente è quello della comunità eritrea, che vede la graduale trasformazione delle organizzazioni legate alla lotta di liberazione in associazioni dei lavoratori eritrei, particolarmente attive nel sostegno ai concittadini presenti nel nostro paese, nonché nel rivendicare diritti e politiche di integrazione.² Un tale processo di riorientamento dei fini è anche chiaramente messo in luce dai diversi tentativi di creare coordinamenti regionali delle associazioni di stranieri e, a livello nazionale, dalla costituzione, nell'aprile del 1986, della Federazione delle organizzazioni e delle comunità straniere in Italia (Focsi), a cui aderiscono 14 associazioni di cittadini appartenenti a 11 nazionalità diverse,³ con l'obiettivo esplicito di influenzare il dibattito in corso sulla prima legge italiana sull'immigrazione.

In altre parole, la prospettiva di un'apertura nella "struttura politica delle opportunità" (Ireland, 1994; Koopmans, Statham, 2000; Fenema, 2004; Schrover, Vermeulen, 2005), ossia l'attesa dell'approva-

² Si consideri, ad esempio, in questi anni la lotta per il diritto alla casa a Milano, che vede in primo piano le organizzazioni di eritrei e, in un secondo momento, quelle di egiziani (Murer, 2000).

³ Tra queste, spiccano in primo piano le associazioni di studenti e dissidenti politici dell'area medio-orientale (Palestina, Giordania, Siria, Iran e Iraq), ben 8 su 14. Per una ricostruzione di questo periodo, si veda Iref, 1989.

zione di politiche dirette a favorire l'integrazione degli immigrati, sembra giocare un ruolo centrale nel favorire l'emergere ed il consolidarsi di un vero e proprio movimento associativo tra gli immigrati presenti in Italia. I numeri poi, come si può vedere dalla tabella 1, evidenziano come nel corso degli anni novanta si assista ad un vero e proprio boom associativo, fenomeno che sembrerebbe andare di pari passo allo strutturarsi di un sistema di politiche di integrazione degli immigrati sempre più articolato e complesso.

TABELLA 1 - LE ASSOCIAZIONI DI IMMIGRATI IN ITALIA NEGLI ANNI NOVANTA

	1993		1999		2000	
		%		%		%
Nord	108	51	219	47	435	58
Centro	77	36	208	44	205	27
Sud e isole	27	13	43	9	117	15
<i>Totale</i>	<i>212</i>	<i>100</i>	<i>470</i>	<i>100</i>	<i>751</i>	<i>100</i>

Fonti: Iref, 1989; Caritas, 2000; Vicentini, Fava, 2001.

Vediamo, quindi, più da vicino i provvedimenti e le politiche che a livello nazionale hanno favorito tale sviluppo dell'associazionismo immigrato. In ordine cronologico, il primo intervento pubblico che si occupa di associazionismo straniero corrisponde alla prima legge sull'immigrazione, l.n. 943/1986, che, attraverso l'istituzione della "Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie" (articolo 2), ne riconosce la rilevanza nelle decisioni riguardanti l'accesso ai diritti sociali e di cittadinanza degli immigrati. La legge prevede, infatti, che accanto ai rappresentanti delle autonomie locali, dei sindacati, delle organizzazioni degli imprenditori e delle associazioni del terzo settore, nella Consulta siedano anche gli esponenti designati dalle sei associazioni straniere più rappresentative. Il metodo consultivo viene indicato come modello anche per gli altri livelli di governo: sempre all'art. 2, si prevede che le Regioni debbano favorire la partecipazione degli immigrati dotandosi di apposite consulte, mentre l'art. 8 riconosce anche ai Comuni questa possibilità.⁴

⁴ Questo quadro non è stato modificato dalla successiva legge n. 39/1990, meglio nota come legge Martelli, che però per la prima volta ha assegnato alle regioni, anche se per il solo periodo 1991-93, specifici contributi per la realizzazione dei Centri di prima e Servizi per gli immigrati.

Anche la legge n. 40/1998, che, come è noto, aveva tra i suoi obiettivi principali quello di delineare un sistema coerente di politiche di integrazione, ha ribadito la necessità di assicurare la partecipazione delle organizzazioni degli immigrati nei processi decisionali sia a livello nazionale che locale. Innanzitutto, per quanto riguarda il *policy making* nazionale, alle associazioni di immigrati viene assegnato il ruolo di rappresentanti degli interessi degli stranieri nei due organismi consultivi istituiti dalla legge, e cioè la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie (art. 42, c. 4) e l'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri (art. 42, c. 3). A livello locale, invece, la legge ha introdotto un nuovo organismo di coordinamento delle politiche, i Consigli territoriali per l'immigrazione (da ora in poi Ct), con una funzione di "analisi delle esigenze e promozione degli interventi sul territorio" (art. 3, c. 6). Analogamente al modello concertativo già sperimentato con le Consulte, nei Ct sono rappresentate le istituzioni interessate dalla questione immigrazione sul territorio, le associazioni sindacali e dei datori di lavoro, nonché le associazioni del terzo settore e quelle degli immigrati. A quest'ultimo proposito, il regolamento di attuazione, che ha affidato ai prefetti l'istituzione ed il funzionamento dei Ct (art. 57, c. 1), prevede un requisito minimo di almeno due esponenti delle associazioni più rappresentative.

Ma soprattutto, la legge Turco-Napolitano, all'art. 42, ha riconosciuto per la prima volta in modo esplicito il ruolo dell'associazionismo immigrato nell'implementazione dei programmi di integrazione approvati dalle regioni, al pari delle organizzazioni italiane del terzo settore.⁵ A tal fine, presso il Dipartimento agli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito il "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati", in cui, in base all'art. 52 del Regolamento di attuazione, possono iscriversi tutte le organizzazioni che presentino quattro requisiti: 1) un atto costitutivo o uno statuto formalmente approvato che preveda, oltre all'assenza di fini di lucro, anche un ordinamento interno di tipo democratico, con cariche elettive e chiari criteri di ammissione dei soci; 2) un bilancio o un rendiconto da cui risultino i beni, i contributi o le donazioni che costituiscono il patrimonio dell'associazione; 3) la sede legale in Italia, insieme alla possibilità di operatività nel nostro paese; 4) un'esperienza almeno biennale nel

⁵ In proposito vedi anche l'art. 38, che prevede che le associazioni degli stranieri possano partecipare alla realizzazione di programmi di educazione interculturale.

settore dell'integrazione degli stranieri e dell'educazione interculturale; della valorizzazione delle diverse espressioni culturali, ricreative, sociali, religiose ed artistiche; dell'accoglienza, della formazione e dell'assistenza agli stranieri.

Se queste aperture nella struttura delle opportunità potrebbero aver favorito il netto incremento numerico delle associazioni di immigrati riportato nella tabella 1, pure non bisogna dimenticare che, come evidenziato da diverse ricerche (Iref, 1993; Caritas, 2000; Vicentini, Fava, 2001; Osservatorio delle immigrazioni, 2003; Caritas, Migrantes, 2005), molte di queste organizzazioni si presentano ancora oggi come estremamente deboli ed instabili: le associazioni di immigrati nascono e si sciolgono in tempi brevi, hanno sede presso le abitazioni private di presidenti e responsabili, di cui talora seguono le traversie personali,⁶ e solo raramente dispongono di spazi adeguati per lo svolgimento delle loro attività. Inoltre, secondo una ricerca condotta nel 2003 (Caritas, Migrantes, 2005, p. 313), la maggior parte può contare su una *membership* piuttosto ridotta, inferiore a 50 soci nel 27% dei casi e tra i 51 ed i 200 nel 37%, mentre solo il 36% supera la soglia dei 200 iscritti. Anche l'ambito di azione risulta alquanto limitato, e di solito non va oltre il contesto comunale (29%), provinciale (42%) e, in misura minore, regionale (21%), mentre sono poche le associazioni che operano a livello nazionale (5%) e internazionale (4%).

Possiamo chiederci, quindi, come mai ad una struttura delle opportunità sulla carta piuttosto favorevole, che riconosce il ruolo dell'associazionismo straniero sia nei processi di *decision making* che in quelli di implementazione delle politiche, faccia da contraltare un movimento associativo debole e scarsamente strutturato. A tal fine appare necessario considerare se e quanto le norme si sono tradotte in politiche favorevoli alle associazioni di immigrati, aprendo o negando l'accesso a risorse materiali e simboliche cruciali nel favorirne il consolidamento.

⁶ Non è raro, ad esempio, il caso di associazioni che, pur ufficialmente registrate presso gli elenchi degli enti locali, cessano di fatto ogni attività perché il presidente si è improvvisamente trasferito all'estero o è rientrato nel paese di origine. Allo stesso modo, molte associazioni "traslocano" di casa in casa, seguendo l'avvicinarsi dei soci disponibili a mettere a disposizione il loro appartamento come sede per le riunioni, e talvolta mutano anche nome, pur facendo riferimento allo stesso gruppo di base. Ne consegue che spesso le fonti ufficiali sovrastimano il numero di associazioni realmente attive. Per risolvere almeno in parte questo problema, Vicentini e Fava (2001) hanno preso in considerazione anche altre fonti di informazioni, quali in particolare le Questure, le Prefetture, il volontariato, gli uffici del lavoro, gli sportelli dei sindacati ed i siti internet sull'immigrazione in Italia.

3. Le politiche locali, tra partecipazione politica e servizi

Come si è visto sopra, le leggi sull'immigrazione hanno guardato alle associazioni di stranieri in due modi differenti: come strutture di articolazione degli interessi dei diversi gruppi, e quindi possibili canali di espressione e di partecipazione degli immigrati alla vita politica democratica; come organizzazioni delegate all'erogazione di servizi, attivamente coinvolte nell'implementazione delle politiche di integrazione. Vediamo ora quali strumenti sono stati concretamente utilizzati per passare dalle parole ai fatti, considerando entrambi i versanti, ovvero la partecipazione politica, da un lato, ed il coinvolgimento nel sistema dei servizi diretti all'utenza straniera, dall'altro.

Associazionismo immigrato e partecipazione politica. L'esperienza delle Consulte

Lo strumento principale previsto dalla prima legge sull'immigrazione per favorire la partecipazione politica e la rappresentanza degli stranieri è rappresentato dalla Consulta, prevista sia a livello nazionale⁷ che regionale e locale. Ma come si è tradotta concretamente questa opportunità in termini di politiche?

Innanzitutto, per quanto riguarda le Consulte regionali, va notato che le regioni si sono attivate in tempi diversi e comunque in ritardo rispetto ai sei mesi previsti dalla legge n. 943/1986. Se Lombardia e Marche hanno approvato le rispettive leggi sull'immigrazione nel 1988, seguite l'anno successivo dal Piemonte, la Basilicata vi è arrivata solo nel 1993 e la Campania nel 1994. Per l'individuazione dei partecipanti, il metodo adottato è stato quello della designazione da parte delle associazioni di stranieri riconosciute, ovvero iscritte negli appositi albi istituiti dalle stesse regioni (Iref, 1993, p. 334). In concreto, però, più che la partecipazione di gruppi e comunità, spesso attivi a livello informale, ciò sembra aver favorito soprattutto la

⁷ Per quanto riguarda il livello nazionale, sulle difficoltà incontrate nella costituzione della Consulta prevista dalla legge n. 943/1986, di fatto istituita solo tre anni dopo proprio a causa dei problemi incontrati nell'individuazione dei sei esponenti delle associazioni degli immigrati più rappresentative, si rimanda a Zincone (1998). Per evitare una nuova *impasse*, la legge n. 40/1998 si è limitata a prevedere una soglia minima di sei rappresentanti, ciò che, se ne ha reso più agevole la costituzione, ne ha però almeno in parte appesantito i lavori. In proposito si veda la nota informativa del Dipartimento per gli affari sociali sull'attività della Consulta (Zincone, 2001, p. 773). Sull'Organismo di coordinamento, si veda sempre la relativa nota informativa (Zincone, 2001, pp. 811-814).

nascita di associazioni *ad hoc* animate da *leader* isolati e scarsamente rappresentativi. Inoltre, l'assenza di norme e regolamenti che stabilissero il carattere necessario e/o obbligatorio del parere di questi organismi nei processi decisionali, ha reso queste istituzioni poco più che simboliche, come evidenziato dalla scarsa frequenza con cui le Consulte regionali, a tutt'oggi attive, si riuniscono: di solito non più di una volta l'anno (Cnel, 1999, p. 22).

L'istituzione delle Consulte regionali è stata accompagnata in genere dalla previsione di appositi fondi destinati a sostenere le attività delle associazioni di stranieri (Iref, 1993, p. 332). Di fatto, si è trattato di contributi di modesta entità, di solito distribuiti a pioggia senza alcuno specifico indirizzo di *policy*. In alcuni casi, poi, l'accesso ai finanziamenti è stato subordinato a requisiti piuttosto stringenti: la legge regionale piemontese n. 64/1989, ad esempio, richiede che le associazioni monoetniche, oltre a disporre di uno statuto legale, debbano certificare anche una consistenza numerica di almeno 30 soci ed un'attività continuativa sul territorio di almeno due anni (art. 19). Una condizione, quest'ultima, non semplice da soddisfare per associazioni giovani e con pochi mezzi, che spesso si limitano ad organizzare attività informali ed a basso costo, come la celebrazione delle feste nazionali o il sostegno di piccole iniziative di auto-aiuto del tutto interne al gruppo di soci.⁸

Scendendo di livello istituzionale, come abbiamo ricordato sopra, la legge n. 40/1998 ha introdotto i Consigli territoriali per l'immigrazione (Ct), con un raggio d'azione su scala provinciale. Il ruolo dei Ct, tuttavia, è tutt'altro che chiaro, dato che né il T.U. né il regolamento di attuazione hanno specificato se e quanto le decisioni prese in questa sede abbiano carattere vincolante per le istituzioni e le parti sociali coinvolte, e non è previsto alcun fondo specifico per finanziare le iniziative promosse da questi organismi. In ogni caso, è difficile sostenere che i Ct costituiscano sedi di rappresentanza dell'associazionismo straniero sul territorio. Sebbene il regolamento di attuazione, come abbiamo visto, si limitasse a porre un requisito minimo di almeno due rappresentanti delle associazioni più rappresentative, nel 2002 ben 45 Ct su 103 non ne contava neanche uno, 18 ne avevano uno, 25 due, e solo 15 ne avevano tra i tre ed i nove (Meli, Enwe-

⁸ La stessa legge prevede anche che i contributi non possano superare il 50% della spesa ammessa (art. 20), ciò che di fatto richiede alle associazioni l'esborso anticipato della somma necessaria ad organizzare l'iniziativa per la quale si richiede il contributo.

reuzor, 2003, p. 22). La loro designazione è avvenuta di solito tramite cooptazione da parte delle Prefetture, che hanno tenuto conto delle comunità più numerose sul territorio (Caponio, Dota, 2001).

Come si può vedere, quindi, l'implementazione dei diversi strumenti di partecipazione e rappresentanza delle associazioni di stranieri previsti dalla legislazione sull'immigrazione ha dato luogo ad esiti piuttosto contraddittori. Ma non bisogna dimenticare quella che è stata l'azione promossa dal basso dagli enti locali, comuni *in primis*, che nella seconda metà degli anni novanta hanno promosso le prime Consulte elettive: l'obiettivo era chiaramente quello di superare i limiti della cooptazione dall'alto che, come abbiamo visto nel caso delle Consulte regionali, aveva avuto il solo effetto di rafforzare figure di *leader* e personalità spesso poco o per nulla rappresentative.⁹ Attraverso il voto, invece, si cerca di favorire l'emergere di rappresentanti effettivamente dotati di una base di consenso all'interno di gruppi e comunità, e quindi legittimi agli occhi degli immigrati. Al momento risultano attive nel nostro paese 24 Consulte locali elettive (Asgi, Fieri, 2005), di cui 15 al Nord, 8 al Centro ed una al Sud, quella di Potenza. Particolarmente interessante risulta il caso dell'Emilia Romagna, dove Consulte elettive, ben 7 in tutto, sono state introdotte sia da capoluoghi di provincia come Modena, Forlì, Cesena e Ravenna, che da comuni di dimensioni minori come Nonantola nel modenese, Folimpopoli nella provincia di Forlì-Cesena, e Cotignola nel ravennate. A queste va aggiunta la Consulta elettiva istituita dall'amministrazione provinciale di Rimini nel 2002.¹⁰

Anche questo tipo di istituzioni tuttavia, sebbene più aperte e democratiche, non sembrano aver risolto quello che appare il vero e proprio nodo della partecipazione politica degli immigrati, e cioè il rapporto con l'associazionismo straniero. Uno studio sulle Consulte comunali elettive dell'Emilia Romagna (Caponio, 2006a), infatti, ha evidenziato come ancora una volta si tratti di politiche simboliche, dove, a fronte di una forte enfasi sulla partecipazione democratica e l'esercizio del voto, la realtà è quella di organismi scarsamente coinvolti nei processi decisionali e privi di ogni risorsa, dal gettone di presenza per gli eletti ad un budget minimo sulla cui base avviare iniziative specifiche. Ne consegue un rapporto difficile con le associazioni, puntualmente mobilitate al momento delle elezioni, ma poi

⁹ Ricordiamo che, sulla scia della legge n. 943/1986, le amministrazioni comunali di Milano nel 1988 e Torino nel 1989 hanno introdotto Consulte di nomina, entrate però in crisi dopo pochi anni. Sull'esperienza milanese si veda Murer (2000).

¹⁰ Oltre a Rimini, vi sono altre tre Consulte elettive di livello provinciale, e cioè Firenze, Pisa e Caserta (Asgi, Fieri, 2005).

incapaci di sviluppare qualsiasi attività che ne assicuri visibilità e rilevanza a livello pubblico. Non stupisce, quindi, il crescente disinteresse e disincanto nei confronti di queste istituzioni, che nel corso degli anni hanno registrato tassi sempre più bassi di partecipazione al voto: nel caso di Modena, se nel 1996 aveva votato il 36% degli stranieri residenti, nel 2000 la percentuale si è ridotta al 23% e nel 2004 al 15%, mentre a Forlì, si è passati dal 29% del 1997 al 24% del 2000, al 21% del 2005. Altrettanto scarsa è stata la partecipazione nel 2002 alle prime elezioni della Consulta di Cesena, pari al 19% degli stranieri residenti, e, nel 2003, della Consulta di Ravenna, dove si è raggiunto appena il 23% degli aventi diritto.

Le politiche dei servizi

Come abbiamo visto nel paragrafo 1, la legge n. 40/1998 ha riconosciuto per la prima volta in maniera esplicita alle associazioni di immigrati la possibilità di prendere parte attiva all'implementazione di programmi e politiche di integrazione. Di fatto, in molti contesti locali, soprattutto nel Nord del paese, le esperienze di coinvolgimento delle associazioni straniere nel sistema dei servizi risalgono a molto prima, come si vedrà qui sotto nei casi di Milano e Bologna. Anche la città di Torino ha agito da pioniere, attivando già agli inizi degli anni novanta, presso l'Ufficio stranieri del comune, un servizio di mediazione culturale affidato in gestione ad organizzazioni di stranieri (Lostia, 2003).

In generale, tuttavia, le ricerche sulle politiche locali per gli immigrati condotte nel nostro paese¹¹ hanno chiaramente messo in luce come a mobilitarsi per prime sulla questione immigrazione siano state le organizzazioni italiane del terzo settore, soprattutto quelle di matrice cattolica, che nel corso degli anni ottanta, al Nord come al Sud, estendono il loro raggio d'azione dall'assistenza ai poveri all'accoglienza dei primi cittadini stranieri presenti in Italia in condizione spesso irregolare. I problemi sono spesso di natura essenzialmente materiale, dal posto letto per la notte al pasto caldo, alla ricerca del lavoro. I sindacati, dal canto loro, si attivano invece soprattutto sul versante dell'accesso ai diritti ed al lavoro, fornendo consulenza in occasione delle regolarizzazioni attraverso l'apertura di appositi sportelli immigrati.

¹¹ Vedi ad esempio: Lostia, Tomaino, 1994; Zucchini, 1997, 1998; Zucchetti, 1999; Cespi, 2000; Campomori, 2005.

Nel corso degli anni, molte di queste organizzazioni hanno arricchito l'offerta diretta agli immigrati, diventando vere e proprie organizzazioni multi-scopo, in grado di fornire, talvolta attraverso cooperative *ad hoc*,¹² servizi che vanno dall'accoglienza abitativa all'educazione interculturale, alla protezione sociale per vittime della tratta, ecc. Un'articolazione e complessità organizzativa difficile da raggiungere per le più giovani e fragili associazioni di immigrati, che di solito non dispongono di risorse sufficienti per promuovere progetti innovativi, ma devono piuttosto fare i conti con problemi di sopravvivenza quotidiana, come la scarsa disponibilità di tempo dei soci e la mancanza di locali idonei per le attività associative. Una ricerca condotta a livello nazionale nel 2001 (Vicentini, Fava, 2001, p. 94), rivela che il 26,4% delle associazioni di immigrati si limita a svolgere attività di auto aiuto su base comunitaria, il 33,8% dichiara fini culturali o socio-culturali, ed il 12,3% di tipo religioso. Le associazioni di servizi (11,4%) e quelle di rappresentanza dei lavoratori stranieri (14,5%), sono nella maggioranza dei casi animate da gruppi misti, e vedono presenti negli organismi direttivi anche cittadini italiani.

Non stupisce, quindi, che le associazioni di stranieri siano ancora scarsamente coinvolte nell'erogazione di servizi per conto delle amministrazioni locali, come evidenziato da un'indagine condotta nel 2002 dall'Anci sulle politiche per gli immigrati nei comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti. Se il 59% dei comuni che ha risposto al questionario¹³ dichiara di aver stipulato convenzioni con associazioni italiane, solo il 30% ha in corso un rapporto di collaborazione con associazioni di immigrati. Nei comuni del Centro si registra il tasso maggiore di convenzioni con organizzazioni sia di italiani che di stranieri, pari rispettivamente al 64,1% ed al 37,5%, seguiti da quelli del Nord con il 63,3% ed il 33,3%, e da quelli del Sud, con il 45,7% ed il 16,2%.

¹² Si pensi, ad esempio, a Caritas ambrosiana a Milano o al consorzio di cooperative Gesco a Napoli.

¹³ Questi sono stati 250, pari al 38% dei 660 comuni contattati. Sebbene i dati raccolti non possano essere considerati rappresentativi dell'intero universo, pure va sottolineato l'elevato tasso di risposta tra i comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, pari al 51%, ed i capoluoghi di provincia, dove addirittura si è raggiunto l'85% di risposte. Per un'analisi dettagliata dei risultati si veda Caponio (2004).

4. I casi. Struttura delle opportunità ed associazionismo immigrato a Milano, Bologna e Napoli

Analizziamo ora più in profondità il ruolo dell'associazionismo immigrato in tre contesti locali che possono essere considerati rappresentativi di altrettante configurazioni della struttura istituzionale delle opportunità, ovvero quelli di Milano, Bologna e Napoli. Qui, le politiche per gli immigrati si sono sviluppate in modo differente: nel caso di Milano, dall'apertura della seconda metà degli anni ottanta, si passa, nel corso degli anni novanta, ad un sistema di politiche via via sempre più chiuso; a Bologna, invece, prevale una struttura delle opportunità tendenzialmente più aperta; a Napoli, infine, si passa da una situazione di assenza totale di politiche ad un impegno crescente dell'amministrazione comunale nel corso degli anni novanta, con l'apertura di alcuni spazi e opportunità anche per l'associazionismo straniero.

Ad emergere sono due modelli differenti di relazioni: il primo, quello di Milano, decisamente tendente all'esclusione, il secondo, quello di Bologna e Napoli, più orientato all'inclusione, sebbene "mediata" da istituzioni ed organizzazioni italiane, come vedremo. In ogni caso, l'analisi evidenzia anche due tendenze simili, e cioè: 1) l'assenza di politiche continuative di partecipazione e rappresentanza delle associazioni di immigrati nei processi di *decision making*; 2) la crescente professionalizzazione negli interventi di mediazione culturale, settore di *policy* nuovo in Italia, che si caratterizza quindi come uno spazio d'azione relativamente libero, dove minore è l'attivismo delle associazioni italiane del terzo settore.

Milano: dall'apertura all'esclusione

Nella seconda metà degli anni ottanta, le politiche per gli immigrati a Milano sembrano guardare con un certo interesse al fenomeno dell'associazionismo immigrato, anche forse per il protagonismo delle comunità più radicate, quella eritrea in particolare, nel rivendicare il diritto alla casa.¹⁴ Nel maggio 1986, su impulso del Coordinamento migranti, organizzazione ombrello che riuniva 10 associazioni di nazionalità diverse, l'amministrazione inaugura

¹⁴ Per una ricostruzione delle vicende che portarono l'amministrazione comunale milanese, prima in Italia, ad aprire agli immigrati l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, si vedano, ad esempio, Balducci, 1993; Murer, 2000.

la Consulta cittadina per l'immigrazione, iniziativa decisamente innovativa in un contesto dove manca ancora una legge sull'immigrazione, che verrà approvata solo alla fine di quello stesso anno. Si tratta di un organismo di nomina, cui spetta il compito di fornire alla giunta pareri e suggerimenti in tema di politiche per l'immigrazione. Inoltre, nell'aprile del 1989, viene aperto il Centro stranieri, che avrebbe dovuto rappresentare una sorta di punto di riferimento per gli immigrati residenti in città e per le loro associazioni: il Centro, infatti, oltre ad ospitare la Consulta, metteva a disposizione spazi di incontro ed aggregazione autogestiti per le attività di gruppi e comunità, dalle feste ai corsi di lingua madre per bambini. Ed è in questo contesto di particolare apertura che si costituiscono le cooperative di immigrati che parteciperanno alla gestione dei Centri di prima accoglienza istituiti dal comune con i finanziamenti della legge n. 39/1990.

Non vi è dubbio, quindi, che agli inizi degli anni novanta sia presente a Milano una struttura delle opportunità particolarmente favorevole alle associazioni di immigrati, in quanto orientata a favorirne il consolidamento ed il coinvolgimento attivo nelle politiche locali. Tuttavia, non tardano a palesarsi le contraddizioni. La Consulta, analogamente a quanto abbiamo visto accadere a livello regionale, perde in pochi anni legittimità e peso a causa soprattutto della scarsa rappresentatività delle associazioni nominate, spesso fondate da individui singoli o *leader* vicini più all'amministrazione che ai gruppi di appartenenza (Murer, 2000, p. 19; Palidda, 2000, p. 22); l'esperienza del Centro stranieri, che era nata dalla collaborazione tra politiche educative e politiche sociali, si esaurisce nel 1992 proprio a causa di contrasti tra i due settori amministrativi sul futuro assetto della struttura; le cooperative multietniche, infine, si rivelano in molti casi incapaci di gestire i Centri di prima accoglienza, che balzano all'onore delle cronache per episodi di spaccio ed altre attività illecite, con la conseguente mobilitazione della popolazione residente. Una situazione di caos aggravata dalla crisi politica di tangentopoli, che in questi anni porta all'azzeramento della maggioranza di governo che aveva promosso le prime politiche per gli immigrati a Milano.

Nel novembre 1993, la vittoria elettorale della Lega Nord sulla base di un programma che guarda all'immigrazione innanzitutto come un problema di ordine pubblico, non sembra lasciare spazio alcuno ad una qualche rivalutazione positiva delle precedenti esperienze di

coinvolgimento dell'associazionismo immigrato. E di fatto, i primi due anni della nuova amministrazione sono orientati soprattutto a smantellare la pesante eredità dei Centri di prima accoglienza, ciò che equivale all'estromissione delle cooperative precedentemente incaricate della gestione:¹⁵ i contratti con organizzazioni di immigrati si riducono da 7 nel 1995 ad 1 nel 1996, a zero negli anni successivi, mentre aumenta parallelamente il numero di convenzioni stipulate con associazioni del terzo settore di area cattolica, da 2 nel 1995 a ben 9 nel 1999, per attestarsi a 6 nel 2001.

Nel periodo successivo, sebbene si assista ad una ripresa delle politiche a favore degli immigrati, soprattutto per iniziativa dell'Ufficio stranieri del comune (Caponio, 2006b), di fatto queste non aprono alcuna opportunità per le associazioni di stranieri. Le attività promosse dall'amministrazione riguardano soprattutto servizi di accoglienza ed assistenza (strutture residenziali, inserimento lavorativo, interventi a favore di rifugiati e profughi e di donne vittime di organizzazioni criminali), che vedono da tempo mobilitate sul territorio milanese organizzazioni del terzo settore note e consolidate.

Da questo sistema di politiche risultano escluse anche alcune tra le iniziative più imprenditive promosse da gruppi di immigrati, anche insieme ad italiani, nel corso degli anni novanta. È questo il caso, ad esempio, nel settore della mediazione culturale, della cooperativa Kantara, costituita nel 1991 al termine di un corso di formazione professionale per mediatori linguistico-culturali finanziato dal Fondo sociale europeo e dalla Regione Lombardia,¹⁶ e dell'associazione Crinali, fondata nel 1996 da un gruppo misto di donne italiane e straniere.¹⁷ In entrambi i casi, si tratta di organizzazioni convenzionate con diversi ospedali e consultori familiari,¹⁸ ma che non sembrano aver trovato spazio nel sistema di politiche promosso in questi anni dall'amministrazione comunale.

¹⁵ I dati sulle convenzioni nel settore delle politiche per gli immigrati citati qui e nei paragrafi su Bologna e Napoli, si basano su un'analisi dei documenti ufficiali (delibere delle giunte comunali, dei consigli e determinazioni dirigenziali). In proposito vedi Caponio, 2005, 2006b. Il periodo preso in considerazione copre nelle tre città l'arco di due conciliature, e cioè il periodo 1993-2001 nei casi di Milano e Napoli, 1995-2004 in quello di Bologna.

¹⁶ Il corso era gestito concretamente dal Naga, associazione di medici volontari italiani e stranieri attiva a Milano dal 1987.

¹⁷ Nel 2002 si è costituita anche la cooperativa Crinali, con l'obiettivo proprio di consolidare ed espandere l'offerta di servizi di mediazione culturale.

¹⁸ In proposito, si vedano le informazioni reperibili sui siti internet: www.kantara.it; www.crinali.org.

Miti e limiti delle politiche multiculturali del comune di Bologna

L'avvio delle politiche per gli immigrati a Bologna coincide con le grandi ondate di arrivi dal Sud di immigrati stranieri regolarizzatisi con le sanatorie del 1986 e, ancora di più, del 1990 (Bernadotti, Motura, 1999), dovendo affrontare innanzitutto il problema della prima accoglienza. Superata questa fase, però, agli inizi degli anni novanta si pongono le basi di un sistema di politiche di integrazione diretto, almeno sulla carta, a favorire il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità culturali, come evidenziato in particolare dagli interventi messi in atto in questi anni dai due settori chiave che all'interno dell'apparato comunale si occupano di immigrazione, e cioè quello delle politiche sociali e quello delle politiche educative.

Per quanto riguarda le politiche sociali, la prima iniziativa significativa è quella dei Centri di comunità. Nel 1993 l'amministrazione sollecita gli ospiti dei Centri, spesso appartenenti ad un'unica o a poche nazionalità provenienti da una stessa area geografica¹⁹ (ad esempio, il Maghreb), a creare associazioni etniche cui viene affidata l'autogestione dei Centri. Si tratta però di una politica essenzialmente simbolica, il cui fine principale è quello di tagliare la spesa per convenzioni (Però, 1997, 2002), come messo in luce dall'esiguo budget assegnato alle neonate associazioni, ciò che di fatto determina il fallimento dell'esperimento. Uno stile, quello della politica simbolica, che sembra caratterizzare tutta l'azione di governo del centro-sinistra nei confronti dell'associazionismo immigrato, che a parole si proclama di voler valorizzare e riconoscere, ma che nei fatti deve accontentarsi di risorse esigue e di un riconoscimento incerto.

È quanto emerge anche dall'esperienza dell'Istituzione per i servizi degli immigrati (Isi), istituzione autonoma²⁰ a cui il comune affida la gestione dei servizi per gli immigrati. Nonostante l'intenzione, espli-

¹⁹ Tale carattere monoetnico o quasi dei Centri bolognesi si spiega con la loro storia, che di solito ha inizio con l'occupazione di uno stabile abusivo da parte di un gruppo di immigrati spesso conazionali, occupazione poi sanata e riconosciuta anche grazie ai fondi della legge n. 39/1990, che hanno consentito la ristrutturazione degli stabili ed il loro allestimento in Centri di accoglienza.

²⁰ Per istituzione autonoma si intende un "organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale" (art. 22 della legge n. 142/1990). Sebbene autonoma sul piano gestionale, a differenza dell'azienda speciale, l'istituzione non ha personalità giuridica e non dispone di un proprio statuto, ma il suo funzionamento ed ordinamento sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale di riferimento (art. 114 d.lgs. n. 267/2000). Spetta sempre all'ente locale conferirle il capitale di dotazione, determinarne finalità ed indirizzi, approvarne gli atti fondamentali, esercitare la vigilanza e verificare i risultati della gestione.

citata nei principali documenti programmatici della giunta Vitali, di favorire, attraverso l'Isi, la partecipazione degli stranieri alla vita politica democratica ed all'implementazione delle politiche, i risultati si sono spesso rivelati deludenti (Caponio, 2004). Sul piano della partecipazione politica e della rappresentanza, ad esempio, l'Isi, grazie anche ad un contributo dell'Unione europea, è riuscita a promuovere la costituzione di un'organizzazione ombrello tra le principali associazioni di stranieri attive a Bologna, il "Forum metropolitano delle associazioni dei cittadini non comunitari di Bologna e provincia", che ha potuto contare sulla disponibilità di un apposito Centro servizi, allestito presso la stessa sede dell'Isi e dotato di tre postazioni computer (una con collegamento ad internet e software multilingue), stampante, fotocopiatrice, linea telefonica e fax. Inoltre, viene approvato un regolamento per la concessione di contributi a favore delle attività delle associazioni straniere, anche se si tratta di contributi *una tantum* e di modesta entità.²¹ Tuttavia, l'Isi non riesce a far approvare dal Consiglio comunale il progetto, elaborato con il Forum, di elezione diretta di consiglieri aggiunti degli immigrati, ciò che ha determinato una perdita di legittimità e rilevanza dello stesso Forum.

Ciononostante, il Forum è a tuttoggi attivo, soprattutto nell'ambito della mediazione culturale,²² altro settore di intervento cruciale per l'Isi, in quanto considerato un canale privilegiato di partecipazione degli immigrati alla messa in opera delle politiche locali di integrazione. Nel 1998, l'Isi partecipa ad un corso per mediatrici interculturali in ambito socio-sanitario organizzato nel quadro del Progetto "Bologna Sicura" e finanziato dal Fondo sociale europeo, promuovendo la costituzione tra le partecipanti di un'associazione specializzata nell'offerta di servizi di mediazione in ambito socio-sanitario, denominata Amiss, "Associazione mediatrici interculturali socio-sanitarie", che collabora con l'Asl Bologna 1 alla gestione dello sportello informativo e del numero verde per gli stranieri.²³ Inoltre, l'Isi ha sempre impiegato presso il proprio sportello mediatori culturali di diverse nazionalità.

²¹ Nel 1999, ultimo anno di attività dell'istituzione, il budget totale stanziato a tal fine è stato di 22milioni di vecchie lire (Caponio, 2006b).

²² Nel 2005 il Forum ha collaborato ad un progetto della biblioteca comunale Sala Borsa denominato "Fiabe in mammalingua", per la traduzione di favole nella lingua madre dei bambini stranieri. Inoltre, ha rapporti di convenzione con alcuni comuni della provincia di Bologna per attività di sportello di mediazione culturale (Osservatorio provinciale delle immigrazioni, 2006, p. 14).

²³ Amiss opera anche in diversi ospedali cittadini e della provincia, nonché presso consultori familiari e pediatrici. All'associazione hanno aderito anche le mediatrici del "Centro per la salute delle donne straniere e dei loro bambini", attivo a Bologna già dal 1992 (Osservatorio provinciale delle immigrazioni, 2006, p. 14).

Parallelamente all'esperienza dell'Isi, si sviluppano anche le politiche del settore educazione, entro cui, nel 1992 viene promosso il "Centro documentazione/Laboratorio per un'educazione interculturale", sulla base di un protocollo di intesa con l'Assessorato alla scuola della provincia, l'allora Provveditorato agli studi, ed il Dipartimento di scienze dell'educazione dell'Università di Bologna. Obiettivo è quello di facilitare l'inserimento scolastico dei minori stranieri e di promuovere la diffusione di attività di educazione interculturale. Ed è proprio con riferimento all'ambito scolastico che il Cd/Lei sviluppa, nel corso degli anni, una riflessione sempre più articolata sulla questione della mediazione culturale, ciò che porta nel 2000 all'organizzazione del primo corso per mediatori specializzati in questo settore. Anche questo corso, analogamente a quello promosso dall'Isi, si è concluso con la costituzione di un'associazione tra i partecipanti, l'Amil, "Associazione di mediazione interculturale linguistica", che opera sulla base di rapporti di convenzione con diverse scuole di Bologna e provincia.

Nel 2001, inoltre, il Cd/Lei ha collaborato con un ente di formazione, il Cefal, alla realizzazione di due corsi per mediatori finanziati dal Fondo sociale europeo, il primo di taglio generalistico, diretto cioè a fornire nozioni di base sulla funzione e sulla professione del mediatore culturale, ed il secondo di livello avanzato, con approfondimenti specifici in campo scolastico, socio-sanitario, giuridico e dell'inserimento lavorativo (Osservatorio delle migrazioni, 2006, p. 13). Questa nuova offerta formativa sembra aver stimolato la costituzione di altre associazioni: è il caso di Agorà dei Mondi, promossa nel 2002 da mediatrici che avevano partecipato ai cicli organizzati dal Cefal e dal Cd/Lei, e di Specchio Lucente nata nel 2003 dall'iniziativa di alcune donne che avevano conseguito la specializzazione in ambito scolastico.

Come si può vedere, quindi, nonostante le contraddizioni sul piano della rappresentanza e della partecipazione politica, la struttura delle opportunità a Bologna appare comunque più aperta e favorevole di quella di Milano, soprattutto sul versante della mediazione culturale. È la stessa amministrazione a sollecitare, attraverso le proprie politiche (Forum, corsi di mediazione culturale, ecc.) la costituzione di associazioni specializzate, che poi, in molti casi, diventano sue *partner* nell'erogazione di questo tipo di servizi all'utenza straniera. È questo soprattutto il caso nell'ambito scolastico: il comune, infatti, da diversi anni assicura alle scuole dell'obbligo elementari e medie

un pacchetto di ore di mediazione culturale in proporzione al numero di bambini iscritti di origine straniera, servizio affidato dal 2000 in convenzione ad associazioni di mediatori, sulla base di un'apposita gara d'appalto.²⁴ In generale, comunque, se si guardano i dati sulle convenzioni del comune nel settore dei servizi per gli immigrati nel periodo 1995-2003 (Caponio, 2006b), appare evidente come i principali gestori siano sempre stati organismi italiani, soprattutto cooperative sociali di area laico-sindacale, anche se negli anni dell'amministrazione Guazzaloca è aumentato il peso delle associazioni cattoliche: nel 2003, queste hanno ottenuto 4 contratti, a fronte dei 3 stipulati con organizzazioni laiche. Le associazioni di immigrati convenzionate non sono mai state più di una, con un'eccezione nel 2002, quando sono stati stipulati due contratti con altrettante associazioni specializzate nel settore della mediazione culturale in ambito scolastico.

Dalla chiusura all'apertura "mediata". Il caso di Napoli

Napoli può essere considerato un caso in cui ad una struttura delle opportunità chiusa, ovvero caratterizzata dall'assenza di politiche di integrazione, subentra, nella seconda metà degli anni novanta, una crescente apertura di risorse e spazi di azione in questo settore di *policy*, di cui beneficiano, sebbene non sempre in maniera diretta, anche le associazioni straniere.

Il primo atto, che segna formalmente l'avvio del nuovo corso, consiste nell'istituzione nel 1995 di un tavolo informale sull'immigrazione, a cui sono chiamate a partecipare, accanto ad istituzioni pubbliche (Prefettura, Questura, Regione, Camera di Commercio, Provveditorato, Unità sanitarie locali, Ufficio provinciale del lavoro e Servizi sociali del comune), sindacati ed organizzazioni del terzo settore, anche le associazioni delle principali comunità presenti sul territorio.²⁵ Si tratta di una politica che rientra in un più generale stile concertativo di *policy making*, inaugurato dalla prima amministrazione Bassolino un po' su tutte le questioni di rilevanza sociale, per fare il punto sulle risorse già in campo e promuovere forme di

²⁴ Prima il servizio, noto come progetto Polo Interetnico, veniva gestito direttamente dal comune attraverso i mediatori attivi presso l'Isi. In proposito vedi Caponio, 2003, p. 269.

²⁵ Il tavolo è stato promosso dall'Assessore alle politiche sociali della prima giunta Bassolino, Maria Fortuna Incostante (Caponio, 2005). In particolare, vi hanno partecipato le associazioni degli immigrati dello Sri-Lanka, Capo Verde, Costa d'Avorio, Camerun, Nigeria, Senegal, Eritrea, Somalia ed Argentina.

coordinamento con il terzo settore. Ed è proprio ad una di queste organizzazioni, la Caritas diocesana, che, nel 1995, viene affidata la realizzazione del primo intervento concreto del comune a favore degli immigrati, ovvero gli "Sportelli territoriali", tre punti di informazione e segretariato sociale in altrettanti quartieri della città (Materdei, Ponticelli e Pianura).

Nel corso degli anni successivi, ad emergere in primo piano quali *partner* principali dell'amministrazione nel settore delle politiche per gli immigrati sono soprattutto alcune cooperative sociali di area laico-sindacale, che si dimostrano particolarmente intraprendenti nel mettere a punto i progetti e trovare le fonti di finanziamento. È questo soprattutto il caso della cooperativa Dedalus, che nel 1999 ha organizzato, grazie ad un progetto finanziato dal Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio (Pom, Progetti finalizzati ad azioni di orientamento e formazione professionale destinate al reinserimento sociale ed occupazionale di soggetti socialmente esclusi) e con il supporto del comune, il primo corso per mediatori culturali, conclusosi con la costituzione, da parte dei 15 partecipanti, di una cooperativa specializzata in questo tipo di servizi, Casba, i cui mediatori operano sia a Napoli che in altre province.

Non vi è dubbio, tuttavia, che, analogamente agli altri due casi qui considerati, le associazioni di stranieri rivestono ancora un ruolo marginale nelle politiche locali per gli immigrati. Nel 1999, la Comunità islamica ha avuto in gestione uno degli sportelli decentrati, grazie però alla mediazione di un'associazione italiana che si è offerta quale garante e ha assunto formalmente la responsabilità del contratto, rinnovato anche nel 2000 e nel 2001. In generale, i *partner* principali sono rappresentati dalle organizzazioni laiche che, come si è accennato sopra, si sono rivelate cruciali nel sostenere la fase di avvio e consolidamento delle politiche di integrazione (Caponio, 2005): in media, dal 1996 al 2001, le convenzioni stipulate con queste associazioni sono state 4, con la punta massima nel 2000, anno in cui se ne contano ben 7, a fronte di una media delle associazioni cattoliche di una convenzione l'anno.

Le associazioni di immigrati, quindi, risultano ancora ai margini dell'implementazione delle politiche, anche se alcune organizzazioni italiane si sono attivamente impegnate nel favorirne la partecipazione, agendo da ponte con l'amministrazione locale. Al contrario, la situazione sembrerebbe più favorevole sul piano della partecipazione

ai processi decisionali, come evidenziato dall'esperienza del tavolo sull'immigrazione, che ha incluso le principali organizzazioni delle comunità straniere. Non va dimenticato, tuttavia, che tale apertura si è limitata alla fase di avvio delle politiche, dato che il tavolo è stato sciolto nel 1997. Da allora, nessun altro organismo di consultazione degli immigrati è stato istituito, nonostante l'intenzione della seconda giunta Bassolino di giungere all'elezione di consiglieri aggiunti stranieri in Consiglio comunale. Di fatto, il progetto resta a tutt'oggi sulla carta, e le associazioni di immigrati continuano a non avere ufficialmente voce nelle politiche locali di integrazione.

Similarità e differenze

L'analisi delle politiche per gli immigrati a Milano, Bologna e Napoli evidenzia chiaramente il consolidamento di due modelli opposti di relazioni tra amministrazione locale ed associazioni di immigrati. Innanzitutto, nel caso di Milano, siamo di fronte ad un modello che tende all'esclusione delle organizzazioni straniere dal *policy making* locale: alla chiusura della struttura delle opportunità agli inizi degli anni novanta, ha fatto seguito il consolidamento di un sistema di politiche tutte incentrate sul binomio accoglienza ed assistenza, ciò che sembra premiare quelle organizzazioni italiane del terzo settore, soprattutto di area cattolica, da sempre particolarmente attive nel dare risposta ai bisogni più immediati degli stranieri presenti in città, dal posto letto alla ricerca di un lavoro. Non si dimentichi che la Diocesi è il primo attore a promuovere servizi specifici per gli immigrati, con l'istituzione nel 1983 di una "Segreteria degli esteri", organismo di coordinamento ed indirizzo delle attività già avviate dalle parrocchie (Murer, 2000, p. 20).

Nei casi di Bologna e Napoli, invece, si assiste ad un modello di relazioni più orientato all'inclusione, anche se questa è di tipo "mediato". Nel caso di Bologna, ad esempio, la struttura delle opportunità messa in campo dall'amministrazione ha favorito l'emergere di associazioni di mediatori culturali che, a loro volta, rispondono alla domanda di servizi di mediazione proveniente dalla stessa amministrazione. Nel caso di Napoli, invece, sono soprattutto le associazioni del terzo settore a fare da ponte con l'amministrazione locale, favorendo l'emergere di associazioni che rispondano a possibili esigenze degli enti pubblici, come ancora una volta la mediazione culturale (cooperativa Casba), o facendosi garanti nei contratti per la gestione di servizi, come nel caso dello sportello informativo affi-

dato alla Comunità islamica. In altre parole, l'inclusione è limitata al settore specifico della mediazione culturale e, nel caso di Napoli, si basa sulla presenza di intermediari italiani.

Ma al di là delle differenze di fondo in termini di modelli di relazione, dall'analisi emergono anche alcune tendenze comuni nelle politiche locali per le associazioni di immigrati. Anche a Milano, ad esempio, come già rilevato nei casi di Bologna e Napoli, è possibile identificare un processo di professionalizzazione delle associazioni di stranieri nel settore della mediazione culturale, processo che appare come il prodotto di due pressioni diverse: da una parte, vi sono i servizi pubblici che, più o meno attivamente, sembrano in qualche modo assecondare questa tendenza, richiedendo figure di mediatori sempre più specializzate a seconda del tipo di intervento, in ambito scolastico piuttosto che sociale o sanitario; dall'altro, invece, vi sono le organizzazioni italiane del terzo settore, che già negli anni ottanta hanno iniziato ad occuparsi di immigrazione, lasciando di fatto pochi spazi liberi alle associazioni di stranieri. La mediazione culturale, per la specificità delle caratteristiche richieste alla figura del mediatore, quali in particolare la conoscenza approfondita della lingua e della cultura di origine dell'utente, appare un settore ancora aperto all'iniziativa degli immigrati, anche se questa spesso è sollecitata da istituzioni ed organizzazioni italiane, come si è visto.

Un altro elemento di similarità tra i casi è rappresentato dalla marginalizzazione delle associazioni di stranieri sul piano della rappresentanza e della partecipazione politica. Se questo può apparire scontato a Milano, data la chiusura più generale delle politiche locali alle associazioni straniere, lo è decisamente meno a Bologna ed a Napoli, dove nel corso degli anni novanta si è consolidata una struttura delle opportunità in linea di massima più aperta. A ben guardare tuttavia, le politiche sul piano della partecipazione risultano sempre piuttosto contraddittorie: paradigmatica, in tal senso, è l'esperienza del Forum di Bologna che, nata come organizzazione ombrello per rappresentare le comunità di stranieri all'interno dell'Isi, sopravvive al fallimento di questo progetto inserendosi nel settore della mediazione culturale. Anche dall'analisi dei casi di Milano, Bologna e Napoli, quindi, emerge chiaramente la difficoltà di affrontare in modo coerente il nodo del rapporto tra partecipazione degli immigrati e rappresentanza di gruppi e comunità.

5. Conclusioni

Dall'analisi condotta in questo articolo emerge come ancora oggi le associazioni di immigrati costituiscano una sorta di anello debole delle politiche di integrazione in Italia, nonostante a livello di legislazione si riconosca loro un ruolo rilevante sia sul piano della partecipazione politica che su quello dell'implementazione delle politiche dei servizi.

In particolare, per quanto riguarda la questione della partecipazione, il fallimento delle Consulte di nomina regionale e comunale degli anni ottanta è stato individuato in un *deficit* di rappresentanza causato dal metodo della cooptazione, che premiava le associazioni vicine alle amministrazioni e/o quelle in grado di soddisfare i requisiti formali da queste richiesti (ad esempio, l'iscrizione nei registri regionali), senza preoccuparsi dell'effettivo seguito dell'associazione all'interno delle comunità di riferimento. Tuttavia, il passaggio all'elezione diretta non sembra aver migliorato granché la situazione, come evidenziato dai tassi di partecipazione estremamente bassi e dai rapporti spesso difficili con le associazioni di immigrati. In realtà, ad emergere è lo scarso peso di questi organismi, sia elettivi che di nomina, nei processi di *decision making*, ciò che le rende istituzioni puramente simboliche, esistenti sì sulla carta, ma di fatto incapaci di rappresentare efficacemente il punto di vista degli immigrati e delle loro organizzazioni. L'assenza di voce in capitolo, sembra tradursi *ipso facto* nella mancanza di politiche che riconoscano alle associazioni le risorse necessarie per svilupparsi e consolidarsi, per cui il risultato è un associazionismo straniero destinato a restare debole e scarsamente strutturato.

Una tale debolezza, ovviamente, non può che avere ripercussioni anche sul piano della partecipazione all'implementazione delle politiche di integrazione. Queste associazioni difficilmente hanno le risorse e le capacità necessarie per gestire servizi per conto delle amministrazioni locali, che del resto possono fare affidamento sulle più consolidate ed attrezzate organizzazioni italiane del terzo settore. Un'eccezione, comunque, come si è visto anche nei casi di Milano, Bologna e Napoli, è rappresentata dalla mediazione culturale: la crescente professionalizzazione di molte associazioni di stranieri in questo settore è talvolta sollecitata dalle stesse istituzioni locali, Comuni, ma non solo, che attraverso questo tipo di interventi cercano di rispondere alle difficoltà incontrate quotidianamente dai servizi

nel rispondere ad un'utenza che presenta differenze linguistiche e culturali non sempre di facile gestione. Resta da capire se e quanto questo coinvolgimento a margine possa costituire per le associazioni di stranieri un'opportunità di sviluppo e consolidamento, che favorisca nel lungo periodo una presenza più attiva nelle politiche locali di integrazione degli immigrati.

Bibliografia

- Asgi, Fieri (a cura di) (2005), *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working Paper, www.fieri.it.
- Balducci A. (1993), "Politiche locali per la casa", in Tosi A. (a cura di), *Immigrati e senza casa*, Franco Angeli, Milano, pp. 59-75.
- Bernadotti M.A., Mottura G. (1999), *Il gioco delle tre case. Immigrazione e politiche abitative a Bologna dal 1990 al 1999*, L'Hammartan Italia, Torino.
- Campomori F. (2005), "Come integrare l'immigrato? Politiche di accoglienza a Vicenza, Prato e Caserta", in Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, pp. 235-266.
- Caponio T. (2003), "Politiche locali per gli immigrati e innovazione istituzionale. Il caso dell'Isi del Comune di Bologna", *Polis*, vol. 27, n. 2, pp. 257-282.
- Caponio T. (2004), *I comuni italiani e l'immigrazione. I risultati della prima rilevazione nazionale condotta dall'Anci*, Cespi, Roma, www.cepsi.it/publicazioni.htm.
- Caponio T. (2005), "Policy Networks and Immigrants Associations in Italy. The Cases of Milan, Bologna and Naples", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 5, pp. 931-950.
- Caponio T. (2006a), *Associazionismo e partecipazione politica degli immigrati. Il caso dell'Emilia Romagna*, Istituto Cattaneo, Bologna, Rapporto di ricerca per la Regione Emilia-Romagna.
- Caponio T. (2006b), *Città e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, in corso di stampa.
- Caponio T., Dota S. (2001), "Capitolo VII. Partecipazione politica e rappresentanza", in Zincone G. (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 309-327.
- Caritas (a cura di) (2000), *Immigrazione. Dossier statistico 2000*, Anterem, Roma.
- Caritas, Migrantes (a cura di) (2005), *Immigrazione. Dossier statistico 2005*, Idos, Roma.
- Cespi (2000), *Migrazioni e politiche locali: l'esperienza italiana nel quadro europeo*, in Aa.Vv., *Migrazioni. Scenari per il XXI° secolo*, Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo, Roma, pp. 833-948.
- Cnel (1999), *Primo rapporto sulla rappresentanza degli immigrati*, Cnel, Roma.

- Fennema M. (2004), "The Concept and Measurement of Ethnic Community", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n. 3, pp. 429-447.
- Iref (1989), "Immigrati e Associazionismo", *Notizie Iref*, n. 55-56.
- Iref (1993), *Rapporto sull'associazionismo sociale 1993*, Cens., Milano.
- Ireland P.R. (1994), *The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Koopmans R., Statham P. (a cura di) (2000), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Lostia A. (2003), *Turin*, in *Migrant Integration in European Cities - Second Report*, Ethnobarometer, Roma, pp. 139-172.
- Lostia A., Tomaino G. (1994), "Diritti sociali e differenze territoriali", in Zincone G., *Uno schermo contro il razzismo*, Donzelli, Roma, pp. 97-112.
- Meli A., Enwereuzor U.C. (2003), *Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level*, Cospe, National focal point Italy of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, www.cospe.it/ONWEB/raxen/Political%20participation.pdf.
- Morawska E. (2005), "Immigrati di ieri e di oggi dentro e fuori dall'Europa. Contesti di insediamento e processi di integrazione in prospettiva storico-comparata", in Caponio T., Colombo A. (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, pp. 23-85.
- Murer B. (2000), *La molteplicità immigrata*, Comune di Milano, Settore servizi socio-sanitari, Ufficio stranieri.
- Osservatorio delle immigrazioni (2003), *L'associazionismo degli immigrati in provincia di Bologna*, Bologna, www.provincia.bologna.it.
- Osservatorio delle immigrazioni (2006), *Dossier mediazione. La mediazione interculturale nei servizi. Il caso della provincia di Bologna*, Bologna, www.provincia.bologna.it.
- Palidda S. (a cura di) (2000), *Socialità e inserimento degli immigrati a Milano*, Franco Angeli, Milano.
- Però D. (1997), "Immigrants and Politics in Left-wing Bologna: Results from Participatory Action Research", in King R., Black R. (a cura di), *Southern Europe and the New Immigrants*, Sussex Academic Press, Brighton, pp. 158-181.
- Però D. (2002), "The Left and the Political Participation of Immigrants in Italy: The Case of the Forum of Bologna", in Grillo R., Pratt J. (a cura di), *The Politics of Recognising Difference*, Ashgate, Aldershot, pp. 97-113.
- Schrover M., Vermeulen F. (2005), "Immigrant Organisations", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 5, pp. 823-832.
- Vicentini A., Fava T. (2001), *Le associazioni di cittadini stranieri in Italia*, Venezia, Fondazione Corazzin, www.fondazionecorazzin.it/web/article.asp?id=21.
- Zincone G. (1998), "Illegality, Enlighthenment and Ambiguity: A Hot Italian Recepty", *South European Society & Politics*, vol. 3, pp. 43-81.
- Zincone G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

- Zucchetti E. (a cura di) (1999), "Enti locali e politiche per l'immigrazione. Caratteristiche, assetti istituzionali e soluzioni organizzative nelle città della Lombardia", *Quaderni Ismu*, n. 3, Franco Angeli, Milano.
- Zucchini F. (1997), "Le politiche pubbliche locali per l'immigrazione", in Fondazione Cariplo-Ismu (a cura di), *Secondo rapporto sulle migrazioni - 1996*, Franco Angeli, Milano, pp. 75-78.
- Zucchini F. (1998), L'implementazione della politica pubblica per l'immigrazione: i casi di Torino e Brescia, in *Terzo rapporto sulle migrazioni 1997*, a cura di Fondazione Cariplo-Ismu, Franco Angeli, Milano, pp. 173-189.

Buone prassi di *housing* sociale: il ruolo protagonista della cooperazione sociale

Maria Golinelli

Sommario

1. Introduzione - 2. Buone pratiche o esperienze pilota - 3. Il social housing in Europa ed in Italia - 4. Esperienze italiane di social housing destinate prevalentemente ad immigrati - 5. Il mondo della cooperazione sociale e le buone pratiche di social housing

1. Introduzione

Negli ultimi anni l'attenzione al problema abitativo per fasce di popolazione particolarmente in difficoltà nell'accesso autonomo alla casa ha visto la comparsa di nuovi attori. Non più solo edilizia sociale di emanazione pubblica, ma anche iniziative messe in campo da un privato sociale che pare giocare un ruolo sempre più strategico, efficiente e protagonista.

In particolare la cooperazione sociale pare essere il motore privilegiato di questo tipo di iniziative, sia per le competenze imprenditoriali che è in grado di mettere in campo, sia per le forti motivazioni all'impegno che definiscono le rispettive *mission*. A questi due elementi si aggiunge anche la particolare competenza sviluppata nel tempo di dialogare con il settore pubblico (che quantitativamente parlando ancora oggi in Italia è sinonimo di edilizia sociale).

Altri in questo volume si occupano di definire il ruolo e le prospettive future per la cooperazione sociale nell'area immigrazione e dell'*housing* sociale in particolare.¹

In questo contributo saranno presentate alcune riflessioni sulle "buone pratiche" di *social housing* già avviate dalle cooperative sociali. Pensando che sia utile far chiarezza sui termini, si propone un tentativo di definizione di cosa si debba intendere per buona pratica di *housing* sociale e un approfondimento di cosa si debba invece intendere per *social housing*. Successivamente vengono presentati i risultati del monitoraggio di 47 esperienze di *housing* sociale, evidenziando in particolare quelle promosse dalla cooperazione sociale. A conclusione di questo contributo si tenta di capire se si possano individuare delle buone pratiche della cooperazione sociale e se, in ultima analisi, sia corretto fare questo tipo di ragionamenti.

2. Buone pratiche o esperienze pilota

Nel tentativo di individuare buone pratiche di *housing* sociale è necessario partire da una definizione chiara di cosa si possa intendere per buona pratica o buona prassi. In un ambito in cui poche sono le esperienze concretamente osservabili è facile fare di tutte le azioni in gioco delle buone pratiche. Questo passaggio si rende necessario al fine di individuare modelli da poter riproporre in luoghi differenti da quelli originari, pur con le necessarie e dovute ricontestualizzazioni.

In realtà non pare esistere una definizione univoca di *best practice*. L'espressione, ormai entrata nel linguaggio di molte discipline e in quello giornalistico, è utilizzata per indicare contenuti così differenti tra loro da rischiare di perdere ogni valenza operativa. In ambito ispettivo, ad esempio, è una buona pratica l'azione che segue una determinata procedura codificata, in settori molto innovativi è una buona pratica invece quella che in realtà altro non è che una sperimentazione (come è avvenuto per gli asili di condominio, solo per citare un esempio).

In un settore come quello dell'edilizia sociale è necessario che un'azione, perché possa dare indicazioni sulle giuste modalità operative, sia molto più che una sperimentazione dal futuro incerto. Non è nep-

¹ In particolare si fa riferimento al contributo di Walter Williams.

pure possibile però che sia codificata rigidamente come avviene per procedure standardizzate. Il tema della casa è infatti altamente legato a numerosissimi fattori di carattere locale che non possono mai ed in nessun caso essere generalizzati.

La possibilità di accesso ad un alloggio infatti dipende, innanzitutto dalla capacità di risparmio degli inquilini, quindi anche dalle opportunità lavorative offerte da un territorio, dalla composizione del nucleo degli abitanti (una famiglia, coabitazione tra lavoratori o tra studenti, singoli, ecc.) e dal capitale umano spendibile da quel particolare gruppo, ma dipende anche dalla permeabilità del mercato immobiliare locale di fronte a specifiche categorie di abitanti sottoposte a vari gradi di desiderabilità sociale (stranieri, ex tossicodipendenti, ex detenuti, disabili psichici, ecc.). Dipende, inoltre, dalle caratteristiche delle politiche abitative e dalla composizione del patrimonio immobiliare di un determinato territorio (presenza di alloggi sociali, quantità di alloggi in locazione e di alloggi in proprietà, condizioni strutturali del patrimonio, canoni di locazione e costo al metro quadrato per l'acquisto). Questo elenco non esaurisce certamente i fattori critici che rendono la casa un tema fondamentalmente non generalizzabile a livello nazionale, ma fornisce un'idea di quanto il problema casa sia un problema intrinsecamente legato ai tanti territori italiani.

Al fine di individuare un certo livello di omogeneità, e per coerenza con il resto del volume, si cercherà di prendere in considerazione le buone pratiche di *housing* sociale rivolte prevalentemente ad immigrati, anche se sono pochissime quelle che sono esclusivamente e statutariamente rivolte ad essi, in quanto nella maggior parte sono ufficialmente destinate a "fasce deboli" o a "lavoratori in mobilità".

Come può, in questo articolato quadro, un'esperienza affermarsi come buona pratica e diventare un modello di riferimento per altri territori? Quali caratteristiche deve possedere?

Dall'osservazione longitudinale di alcune decine di esperienze di *housing* sociale destinate prevalentemente ad immigrati e dalla riflessione sui loro modelli operativi, sembra di poter individuare delle buone prassi in quelle esperienze che:

- agiscono in un settore in cui c'è un bisogno che non trova risposta (che non è la prima accoglienza e l'emergenza abitativa grave di cui si deve occupare il sistema di *welfare*, e non è neppure l'intermediazione immobiliare puramente commerciale);

- sono guidate da motivazioni molto forti rispetto alla tipologia di utenti (*vision* e *mission* chiaramente rivolte all'inclusione sociale, all'integrazione, alla costruzione di percorsi di cittadinanza);
- si muovono ad un livello sperimentale seguendo strategie e modalità operative altamente innovative (che, ad esempio, vedono la compartecipazione ed il coinvolgimento attivo degli abitanti);
- imparano dall'esperienza (*learning by doing*), ma credono anche nell'importanza dell'accumulazione della conoscenza maturata con l'esperienza (investendo risorse finanziarie ed umane nella riflessione sul proprio operato);
- agiscono secondo approcci di rete con le altre esperienze nello stesso ambito al fine di imparare reciprocamente e di favorire la creazione di prassi efficienti ed efficaci.

Perché queste esperienze siano identificabili come buone pratiche non è indispensabile che siano consapevoli della necessità di diventare un modello per altri che si vogliono sperimentare in questo ambito, ma i punti sopra menzionati, uniti alla chiarezza progettuale, permettono ex post di individuare e delineare modelli di riferimento. Quindi non un pacchetto trasferibile in contesti territoriali differenti, ma linee progettuali ed operative riadattabili secondo il contesto.

3. Il *social housing* in Europa ed in Italia

La traduzione italiana letterale dell'espressione *social housing* è piuttosto incerta ed insoddisfacente. Fino ad ora in Italia si è parlato prevalentemente di edilizia sociale identificandola di fatto con l'edilizia pubblica. In realtà *social housing* non è sinonimo di edilizia pubblica, o meglio non è solo questo. Inoltre il termine edilizia pare riduttivo rispetto all'*housing*: pare più legato all'atto di edificare che a quello di abitare. In questo contributo pertanto si preferisce parlare di *social housing* o di *housing* sociale proprio per tentare di non fare confusione con le esperienze di edilizia sociale del passato. Ma cosa si intende oggi in Europa ed in Italia per *social housing*?

Stando alle riflessioni portate avanti da anni in ambito europeo dalla European Liaison Committee for Social Housing (Cecodhas) il compito del *social housing* è oggi quello di assicurare la produzione di una certa quantità di abitazioni, che vanno a sommarsi a quelle di-

sponibili sul libero mercato, ed in cui una parte del prezzo è sostenuta dallo Stato, per determinare, da un lato, un sostanziale equilibrio del mercato dell'affitto e, dall'altro, consentire alle classi di reddito più svantaggiate di disporre di un'abitazione (Cecodhas, 1996).

Il panorama complessivo delle esperienze di *social housing* è in Europa quanto mai variegato sia per quanto riguarda gli enti promotori (enti pubblici, organizzazioni nonprofit, organismi *limited profit*, organismi profit, associazioni, fondazioni, cooperative, investitori individuali o organizzati in associazioni), che per quanto riguarda la definizione degli aventi diritto di accesso agli alloggi ed i criteri di selezione ed assegnazione.²

Nei vari paesi dell'Unione europea emergono tre differenti accezioni del *social housing*:

- concezioni più generali di pubblica utilità, che non fanno diretto riferimento al concetto del *social housing*, attribuendo all'intervento pubblico una "funzione generale" di regolazione e riequilibrio del mercato abitativo. La principale caratteristica di questo insieme di esperienze è il fatto di non considerare le soglie di reddito come parametro di riferimento per l'accesso alle abitazioni, ma di tenere conto di alcuni fattori specifici quali l'appartenere a particolari categorie sociali o la provenienza dei nuclei famigliari (Paesi Bassi, Danimarca, Svezia, Norvegia, Regno Unito, Irlanda);
- concezioni a carattere marcatamente sociale promosse da quei paesi in cui il mercato degli alloggi in affitto è particolarmente marginale e le abitazioni sociali sono ancora riservate alle categorie sociali più disagiate e per questo escluse dal mercato (Italia, Spagna, Portogallo);
- concezioni intermedie tese a soddisfare il problema casa dei lavoratori salariati e dei nuclei famigliari economicamente e socialmente più deboli. In questi casi si registra un aumento del *social housing* proporzionale alla crescita della domanda sociale (Germania, Francia, Belgio ed Italia).

² Si parla, ad esempio, di *social housing* a proposito delle demolizioni su larga scala e dei programmi di nuova costruzione negli *slums* di Lisbona, dei progetti di piccole abitazioni per disabili mentali o ex detenuti in Belgio a Limburg, dei progetti di nuove costruzioni per *homeless* in Danimarca, dei progetti pilota di *Hotel Plus* per *homeless* con problemi psicologici a Colonia in Germania, dell'*integrated housing improvement and employment project* a Granada, dei nuovi alloggi per studenti in Olanda, degli alloggi interetnici a Vienna, e del recupero urbano rivolto a persone a basso reddito e ad anziani a Milano (Cecodhas, 2000).

Nel 1998 lo *stock* abitativo in affitto sociale nell'Unione europea, approssimativamente, era pari a 22 milioni di unità abitative (Cnel, 1998, p. 116). L'evoluzione storica delle politiche di *social housing*, che accompagna l'evoluzione storica del *welfare state* dei singoli stati, lascia però ancora irrisolte alcune questioni (Villadsen, 2000):

- il rapporto non sempre coerente tra misure socio-politiche specializzate, che includono particolari sostegni al problema casa, ed il generale schema di *social housing*;
- i conflitti di interesse tra il basso costo degli alloggi sociali e le esigenze di qualità;
- il difficile equilibrio tra l'attenzione a non creare ghetti e l'esigenza di particolari gruppi sociali di vivere vicini, in uno stesso quartiere, per non erodere il capitale sociale del gruppo;
- il rapporto tra politiche universali di *social housing* (cioè non dirette a categorie specifiche) e le politiche specifiche per particolari gruppi;
- il difficile rapporto tra la pianificazione da parte degli enti preposti alla realizzazione dei progetti e la partecipazione dei destinatari delle politiche di *social housing*;
- le conseguenze derivanti dal fatto che gli abitanti degli alloggi sociali non sono proprietari e quindi investono poco o nulla nella conservazione dell'alloggio stesso.

In Italia il panorama definibile come *social housing* comprende l'insieme di attori sopra già menzionati: enti pubblici (ex Istituti autonomi case popolari ovvero Agenzie territoriali per la casa e Comuni); cooperative edili; cooperative sociali; cooperative di abitazione; associazioni; privati, ecc. Tutti questi soggetti possono ricevere sussidi dal governo regionale o nazionale.

In Italia, secondo i dati del Cecodhas, sarebbero presenti 6.806 *social housing organization* (il 30% di tutte le organizzazioni presenti nei paesi dell'Unione europea), che gestiscono un patrimonio di 903.100 alloggi in locazione (il 5,6% degli alloggi sociali dello *stock* europeo). Complessivamente il quadro che emerge vede l'Italia al primo posto tra i paesi membri dell'Unione europea per il numero di organizzazioni impegnate nell'edilizia sociale e solo al settimo posto per lo *stock* in locazione.

Nel tentativo di fornire utili indicazioni alla Commissione europea nella definizione del modello sociale europeo, nel 2005 il Cecodhas ha realizzato un'indagine tra i suoi membri. Per l'Italia hanno risposto al questionario Federabitazione e Federcasa evidenziando come:

- l'obiettivo dell'edilizia sociale italiana sia quello di dare una casa a persone che hanno bisogno o perché povere o in quanto appartenenti a quella classe media la cui capacità di spesa si sta progressivamente erodendo;
- non esista in Italia il diritto alla casa, ma un riconoscimento da parte della Costituzione del dovere dello Stato di garantire la casa;
- i vincoli per chi realizza alloggi sociali sono in caso di locazione canoni sotto il normale prezzo del mercato, regolamenti per l'assegnazione, locazioni di lungo periodo, in caso di vendita a prezzi inferiori a quelli di mercato e regolamenti per l'assegnazione;
- la competenza per l'*housing* sociale è locale o regionale, con un riconoscimento di contributi e finanziamenti a fondo perduto o a tasso agevolato.

Tre sono i differenti tipi di soluzioni di abitazioni sociali: in affitto, messe in vendita a condizioni agevolate ed affittate a riscatto.³ Nel 2000 l'Italia aveva un patrimonio di 20 milioni di alloggi (di cui 4.000.000 in affitto e 16.000.000 di proprietà), dei quali circa 1.400.000 (il 7% del totale) rientranti nello *stock* di abitazioni sociali (Needham, de Kam, 2000, pp. 35-37). Di questi: 750.000 gestiti dalle Ater (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale) (54% del patrimonio di abitazioni sociali, il 19% del totale nazionale degli alloggi in affitto); 100.000 gestiti dai comuni (7%); 100.000 gestiti dalle cooperative (7%); 550.000 gestiti dalle Compagnie assicurative pubbliche (39%).⁴ In particolare in Italia parlare di edilizia sociale significa così ancora oggi parlare di edilizia residenziale pubblica, cioè dell'insieme degli alloggi che oggi sono gestiti dalle Ater. Da alcuni anni stanno acquisendo però sempre maggior visibilità anche le esperienze di *social housing* promosse da attori del privato sociale. Pur essendo oggettivamente limitate, esse sembrano offrire le uniche alternative ad un settore pubblico sempre più inadeguato, sia quantitativamente che nei modelli gestionali.

³ Avendo sottoscritto un "patto di futura vendita", l'appartamento trascorsi otto anni di locazione potrà essere venduto e l'inquilino potrà esercitare il diritto di prelazione.

⁴ Di questi circa 400.000 nel 2000 stavano per essere venduti a prezzi molto vantaggiosi.

4. Esperienze italiane di *social housing* destinate prevalentemente ad immigrati

Dall'osservazione longitudinale di alcune decine di esperienze innovative di *social housing* (quindi tralasciando tutte le esperienze pubbliche "tradizionali") sono emersi i tratti fondamentali dei progetti promossi.

A partire dal 2003, sono state raccolte informazioni in merito a 47 esperienze di *housing* sociale rivolte prevalentemente ad immigrati⁵ (tab. 1). Si tratta di esperienze che in qualche modo si sono attivate per farsi conoscere (partecipando a convegni, distribuendo materiale informativo, essendo presenti nella rete internet, facendosi coinvolgere in ricerche sul bisogno abitativo degli immigrati, ecc.). Sicuramente, ci piace pensare che sia così, esistono altre esperienze in Italia che però non hanno trovato l'occasione per farsi conoscere o pensano che in questo momento non sia una loro priorità.

Oltre alla localizzazione, alla tipologia dell'attore e dei servizi erogati, sono state raccolte informazioni anche sull'entità dell'offerta. I dati relativi al numero di alloggi gestiti e di posti letto non sono però molto utili. Dal momento della rilevazione ad oggi la situazione può essere infatti mutata anche radicalmente (in seguito all'attivazione di nuove convenzioni o alla conclusione di altre) e per molte esperienze è un'informazione non facilmente disponibile. Quindi, pur avendo a disposizione una serie di informazioni in merito, si preferisce non farne una riflessione complessiva.

Anche il dato sul tipo di attività svolta è da ritenersi solamente indicativo delle modalità operative. Essendo, infatti, progetti per lo più sperimentali è possibile che nuove attività si siano aggiunte o che vecchie azioni siano state nel tempo abbandonate.

Non sono incluse nella ricerca le associazioni, cooperative o enti locali che gestiscono Centri di accoglienza, per il fatto che spesso si tratta di gestioni legate a problemi di emergenza, di carattere istituzionalmente transitorio, e non impegnate alla promozione della residenzialità. Spesso il lavoro si riduce, da parte delle associazioni e cooperative che lavorano normalmente in convenzione con l'ente locale, in pura gestione dei posti letto e degli aspetti amministrativi (Censis, Ics, Acnur, 2001); ma ciò non è *social housing*.

⁵ Quest'attività di ricerca è frutto di un progetto di ricerca ben più ampio sul ruolo della casa nel processo di integrazione socio-territoriale degli immigrati (Golinelli, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2005c, 2006).

⁶ Fonte di tutte le tabelle sono le elaborazioni di ricerca dell'autrice.

TABELLA 1 - ESPERIENZE ITALIANE DI HOUSING SOCIALE PER IMMIGRATI⁶

Nome	Regione	Tipologia	Tipo di attività												
			Studi sul disagio abitativo	Azioni imm. soc.	Ristrutturazioni	Agenzie imm. soc.	Riqualificazione	Network	Sistemazioni collettive	Accompagnamento	Fondi di garanzia	Sostegno per l'acquisto			
Arc-En-Ciel	Emilia Romagna	Associazione		X						X					
Andria	Emilia Romagna	Cooperativa di abitazione		X											
Domino La casa Possibile	Emilia Romagna	Progetto di rete pubblico/privato sociale	X	X	X	X									
Fondazione per la casa Cesena	Emilia Romagna	Fondazione (enti pubblici e privati)				X									
Postelegrafonica	Emilia Romagna	Cooperativa di abitazione		X											
Società per l'affitto	Emilia Romagna	Agenzia del comune di Forlì				X									
Libellula	Emilia Romagna	Cooperativa sociale				X						X			
Mappamondo	Emilia Romagna	Cooperativa sociale				X						X			
Dimora di Abramo	Emilia Romagna	Cooperativa sociale								X					
Xenia	Emilia Romagna	Associazione				X									
Abitare. Insieme per la Casa	Friuli Venezia Giulia	Progetto di rete pubblico/privato sociale							X			X			
Vicini di casa	Friuli Venezia Giulia	Associazione		X	X	X								X	
Casa Amica	Lombardia	Associazione		X	X	X								X	
Giancarlo Cogliati	Lombardia	Cooperativa sociale			X										
ABCittà	Lombardia	Cooperativa sociale			X						X				
Dar Casa	Lombardia	Cooperativa di abitazione		X	X						X				X

Nome	Regione	Tipologia	Tipo di attività																				
			Studi sul disagio ab- tativo	Azioni imm. soc.	Ristrutturazioni	Agenzie imm. soc.	Riqualificazione	Network	Sistemazioni collettive	Accompagnamento	Fondi di garanzia	Sostegno per l'acquisto											
Una casa per l'uomo	Veneto	Cooperativa sociale		X				X				X											
Aisa (Agenzia di in- termediazione sociale all'abitare)	Veneto	Agenzia di partenariato pub- blico-privato		X																			
Coordinamento Vene- to Accoglienza	Veneto	Coordinamento di enti del privato sociale								X													
Fondazione La Casa	Veneto	Fondazione (del privato con enti pubblici locali)		X				X		X													
Nuovo Villaggio	Veneto	Cooperativa sociale		X																			
Operazione Casa Buona	Veneto	Progetto del comune di Padova								X												X	
Villaggio Solidale	Veneto	Consorzio di cooperative sociali												X									
Samarcanda	Veneto	Cooperativa sociale											X										
La casa per gli extra- comunitari	Veneto	Cooperativa sociale		X																		X	
Villaggio Globale	Veneto	Cooperativa sociale		X																		X	
Agenzia sociale per la casa	Veneto	Progetto di rete pubblico/pri- vato sociale																				X	X

La maggior parte delle esperienze osservate si dividono tra Veneto ed Emilia Romagna (tab. 2). Questa ripartizione riproduce abbastanza fedelmente la distribuzione geografica delle ricerche locali dedicate a "casa e immigrati" realizzate fino ad oggi in Italia (fig. 1) e che in qualche modo sono state rese note (anche in questo caso è sicuramente vero che tante altre ricerche siano state realizzate, soprattutto da enti locali, per conoscere il proprio contesto di riferimento, ma che siano poi rimaste nei cassetti degli amministratori). I motivi di questa corrispondenza sono sostanzialmente cinque:

- si tratta di territori con una elevata concentrazione di stranieri;
- nella maggior parte dei casi gli immigrati si spostano dal sud Italia al nord per motivi di lavoro ed una volta arrivati effettuano normalmente il ricongiungimento familiare;
- si tratta di città, grandi o piccole, che vivono una particolare tensione abitativa indipendentemente dalla presenza degli immigrati;
- il problema dell'alloggio diventa in questi territori un problema dell'abitare (non più solo prima accoglienza o posti letto, ma sempre più "case per famiglie") con tutte le implicazioni di natura relazionale e sociale che ciò comporta;
- per l'insieme di questi fattori e per la presenza di un tessuto articolato di attori del privato sociale o una sensibilità particolare di alcuni enti locali, sono nate in questi territori varie esperienze di *housing* sociale;
- alcuni dei promotori delle esperienze osservate sono state anche i promotori delle ricerche sul tema.

TABELLA 2 - DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE 47 ESPERIENZE OSSERVATE

Regione	Totale	%
Veneto	14	29,79
Emilia Romagna	10	21,28
Piemonte	8	17,02
Lombardia	7	14,89
Toscana	3	6,38
Friuli Venezia Giulia	2	4,26
Trentino Alto Adige	2	4,26
Umbria/Emilia Romagna	1	2,13
<i>Importo totale</i>	<i>47</i>	<i>100,00</i>

FIGURA 1 - MAPPATURA DELLE RICERCHE LOCALI SU "CASA ED IMMIGRATI"

Per cercare di capire le caratteristiche degli attori promotori e dei progetti realizzati sono stati utilizzati due livelli di analisi. Primo passaggio è la natura dell'ente promotore (tab. 3). È evidente come gli attori del privato sociale svolgano in questo insieme di esperienze osservate il ruolo di protagonisti. Le esperienze promosse unicamente da enti pubblici sono solamente una piccola componente.

TABELLA 3 - NATURA DELL'ENTE PROMOTORE DELLE 47 ESPERIENZE OSSERVATE

Natura del promotore	Totale	%
Organizzazione del privato sociale	30	63,83
Rete pubblico/privato sociale	8	17,02
Cooperativa di abitazione	4	8,51
Ente pubblico	4	8,51
Fondazione bancaria	1	2,13
<i>Importo totale</i>	<i>47</i>	<i>100,00</i>

Guardando più nel dettaglio (tab. 4), il vero soggetto motore di queste esperienze di *housing sociale* è il mondo cooperativo (40,4% dei casi osservati). All'interno del mondo cooperativo si distinguono le cooperative sociali (29,8% delle esperienze osservate ed il 73,7% delle esperienze cooperative a cui si deve però aggiungere anche il caso del Consorzio nazionale di cooperative sociali "Villaggio Solidale").

TABELLA 4 - TIPOLOGIA DEGLI ATTORI CHE HANNO PROMOSSO LE 47 ESPERIENZE OSSERVATE

Tipologia dell'attore	Totale	%
Cooperativa sociale	14	29,79
Associazione	10	21,28
Fondazione	5	10,64
Agenzia	4	8,51
Cooperativa di abitazione	3	6,38
Progetto di rete	4	8,51
Centro servizi	2	4,26
Consorzio di cooperative sociali	1	2,13
Cooperativa edile	1	2,13
Coordinamento	1	2,13
Organismo di cooperazione e sviluppo locale	1	2,13
Progetto dell'ente locale	1	2,13
<i>Importo totale</i>	<i>47</i>	<i>100,00</i>

Per quanto riguarda la tipologia di attività svolta si è già detto che è indicativa della realtà in quanto, essendo progetti in grande parte sperimentali e quindi per definizione dinamici, è possibile che nuove attività si siano aggiunte o che alcune attività siano state nel frattempo abbandonate. Ovviamente è chiaro come un singolo progetto possa contenere in sé azioni differenti. Sono state individuate dieci diverse azioni (Tosi, 2000, 2001):

- *studi sul disagio abitativo o sull'housing sociale*: lo studio di un problema sociale o la valutazione delle politiche e delle azioni per porvi soluzione non è in sé particolarmente innovativo. Diventa un'azione su cui porre l'accento quando è realizzato da attori che

normalmente agiscono ad un livello più operativo ed è parte integrante dell'azione sociale. In tal senso alcune esperienze hanno prodotto studi che sono diventati il riferimento per chiunque si occupi di questi temi (Fondazione Michelucci/Regione Toscana, 1999; Coordinamento veneto accoglienza, 1998). Altri si sono focalizzati sull'osservazione del proprio operato⁷ al fine di evidenziarne limiti e potenzialità a beneficio di altri che si vogliono sperimentare nella stessa direzione (Associazione Casa Amica, 2003; ABCittà, 2005; Cicsene, 1996a, 1996b).

- *azioni immobiliari sociali*: si tratta di attori privati o del terzo settore che si impegnano nella costruzione o gestione di un patrimonio di alloggi da affittare, a prezzi calmierati e contenuti, a particolari categorie sociali in disagio abitativo. I promotori generalmente attingono a risorse finanziarie pubbliche e/o private per l'acquisto e/o la gestione degli immobili. Gli alloggi possono essere, quindi, costruiti ex novo, ottenuti in comodato o in affitto da proprietari pubblici o privati;
- *recupero, risanamento, ristrutturazione*: queste iniziative sono simili a quelle precedenti, si concentrano però prevalentemente sul recupero ed il riutilizzo del patrimonio immobiliare già esistente, ma marginale e degradato, quindi non utilizzabile senza interventi strutturali. Poco frequenti fino ad oggi sono i casi di recupero del patrimonio privato marginale, ma pare che la tendenza stia cambiando per l'incidenza positiva che alcune esperienze locali stanno avendo sull'opinione pubblica;
- *agenzie immobiliari sociali*: partendo dalla convinzione che la soluzione abitativa più giusta per gli immigrati sia una sistemazione "normale", nel libero mercato, queste agenzie cercano di rendere l'offerta privata più sensibile e meno discriminante e propongono attività di supporto per gli immigrati⁸ (attività di intermediazione, garanzia finanziaria, accompagnamento sociale, ecc.). Possono essere promosse dal privato sociale o da

⁷ Si stanno muovendo in tal senso anche la Fondazione La Casa di Padova ed il Consorzio Villaggio Solidale che, in questi mesi, hanno commissionato ad un qualificato comitato scientifico, il compito di elaborare uno studio sull'Agenzia di intermediazione sociale all'abitare (Aisa) al fine di elaborare, a partire dal vissuto, un modello di agenzia spendibile in contesti differenti.

⁸ Per aiutare gli immigrati a muoversi autonomamente nel mercato immobiliare, numerose cooperative o associazioni hanno prodotto guide e manuali per l'accesso alla casa (Cicsene, 1993; Commissione europea Dir. Gen. occupazione e affari sociali - Azione contro la discriminazione, 2001; Provincia di Grosseto, 2003; Cooperativa "Una casa per l'uomo", 2000).

attori pubblici. La promozione di un “soggetto operatore innovativo” che operi in questo settore è particolarmente auspicata oggi da alcuni attori istituzionali nazionali (Onc politiche di integrazione sociale degli stranieri-Cnel, 2004; Integ.r.a., 2004a, 2004b; Williams, 2005);

- *riqualificazione di quartieri problema*: la riqualificazione, coniugando azione immobiliare e sviluppo sociale locale, può dar vita a progetti locali integrati che migliorano la qualità della vita sia degli immigrati che degli autoctoni dei quartieri più disagiati (Cecodhas, 2003);
- *network locali, regionali e nazionali*: con il maturare delle azioni immobiliari sociali locali è cresciuta l'esigenza di confronto e di scambio delle esperienze sia per migliorare la singola azione, sia per avere più incidenza nei confronti delle istituzioni politiche e dell'opinione pubblica;
- *sistemazioni collettive*: le esperienze dei Centri di accoglienza istituiti a partire dagli anni '90 dalle leggi in materia di immigrazione (l. 39/90, l. 286/98 art. 40, l. 189/02 art. 27), per molti aspetti hanno fallito il loro obiettivo, primo tra tutti quello della permanenza temporanea nel Centro e l'accompagnamento sociale verso soluzioni abitative autonome (Censis, Ics, Acnur, 2001). Un'ampia fascia di soggetti però ha ancora bisogno di soluzioni temporanee e transitorie, in momenti particolari del proprio percorso migratorio. Le sistemazioni collettive di tipo “innovativo” (pensionati, alberghi sociali, ecc.) sono gestite da attori di privato sociale e sono soluzioni provvisorie inserite in più articolati progetti di reinserimento sociale e di trattamento di situazioni di rischio;
- *accompagnamento sociale all'abitare*: si tratta di un'azione di servizio spesso posta ad integrazione delle altre iniziative di *housing*, ma è anche attivata autonomamente in quei progetti in cui l'attore gestisce solamente l'inserimento di abitanti senza avere la responsabilità degli immobili.⁹ Alcuni attori stanno riflettendo anche sull'opportunità di professionalizzare la figura dell'accompagnatore sociale all'abitare, definendone i compiti e predisponendo percorsi formativi specifici.¹⁰ Un tentativo di definire un protocollo dell'accompagnamento sociale all'abitare definisce

⁹ È il caso, ad esempio, della cooperativa sociale Kaleidoscopio di Trento che gestisce parte degli inquilini della locale agenzia territoriale per l'edilizia residenziale pubblica (Itea).

¹⁰ In questa linea si sono attivate le cooperative sociali padovane ed oggi questo è uno dei temi portati avanti dal Consorzio Villaggio Solidale.

tre macroaree di azione (Trabuio, 2003): inserimento abitativo, gestione della permanenza nell'alloggio, inclusione sociale dell'inquilino nella comunità locale;¹¹

- *fondi di garanzia e rotazione*: anche questa è un'azione che normalmente si affianca ad altre. Due i fattori che fanno attivare questo tipo di servizio di carattere prettamente finanziario: la constatazione che una delle difficoltà di accesso alla casa per fasce economicamente deboli è spesso l'impossibilità di accumulare le risorse necessarie per garantire le mensilità di cauzione richieste dai locatari e, in secondo luogo, il fatto che spesso per le fasce di inquilini sui quali si concentra diffidenza e discriminazione servono strumenti finanziari che garantiscano i proprietari del regolare pagamento delle mensilità e del ripristino degli immobili in caso di danni alla fine del rapporto. Per la creazione del fondo normalmente è necessario il coinvolgimento di risorse finanziarie messe in campo da attori differenti (privato sociale, pubblici e privati) convinti dell'importanza di questo tipo di operazione;
- *sostegno all'acquisto*: se è vero che le esperienze di *housing* sociale dovrebbero collocarsi tra la prima accoglienza e l'inserimento nel mercato immobiliare privato, allora trovano una valida motivazione anche tutte le iniziative per promuovere ed accompagnare gli inquilini verso la casa di proprietà.¹² Una particolare forma di

¹¹ Gli elementi di valore dell'accompagnamento sociale all'abitare riguardano (Trabuio, 2003, p. 13):

- la prevenzione e la gestione dei conflitti derivanti dai nuovi inserimenti abitativi di migranti nel nostro territorio attraverso l'intervento di garanzia e di mediazione fornito *ad hoc* per ogni singolo inserimento;
- la ricerca di soluzioni abitative anche attraverso vie diverse da quelle consuete, ovvero tramite convenzioni con agenzie immobiliari ed attraverso il reperimento di alloggi in disuso appartenenti ad enti e/o comuni della Provincia;
- la prevenzione di degrado abitativo attraverso interventi educativi rivolti alla persona e di manutenzione costante dell'immobile stesso;
- la prevenzione del disagio del migrante e del vicinato (favorendo la permanenza pacifica dello stesso fino ai termini contrattuali stabiliti, attraverso la buona manutenzione, la buona convivenza e la mancanza di sovraffollamento; favorendo l'inserimento dello stesso nel tessuto sociale locale; fornendo l'eventuale accompagnamento al risparmio finalizzato a soluzioni abitative migliori; promuovendo l'attivazione di una rete, locale ed associativa di supporto per la persona stessa e per la cooperativa, in particolare, il ricorso ed il potenziamento delle associazioni di migranti/emigranti di ritorno).

¹² *Leader* nel sostegno all'acquisto sono sicuramente le cooperative di abitazione, ma la presenza di soci stranieri è ancora limitata. Inoltre in questo caso il sostegno all'acquisto è rivolto solamente all'interno di un mercato immobiliare particolare, quello appunto della cooperazione. Nell'ambito delle iniziative di *housing* sociale osservate invece in quest'indagine, emerge l'azione portata avanti dall'Agenzia sociale per la casa di Vicenza.

promozione della proprietà immobiliare per fasce che diversamente hanno difficoltà ad avvicinarsi a questo tipo di soluzione abitativa è rappresentata dall'autocostruzione.¹³

Nel corso del 2005 il Censis ha realizzato un'indagine simile a quella presentata in queste pagine. Delle 99 esperienze censite dal Censis più della metà (57) operano nel Nord Italia, meno di un terzo al Centro (29), le restanti al Sud e nelle isole (13). A differenza dell'indagine presentata in queste pagine, il Censis ha rilevato un numero elevato di esperienze nella regione Toscana (15 rispetto alle 3 presentate nella tabella 1). Probabilmente si tratta di esperienze promosse dagli enti locali, non sempre interessate a farsi conoscere a livello nazionale. Nel rapporto integrale diffuso dal Censis nel marzo 2006 non è presente l'elenco delle esperienze coinvolte dalla loro ricerca. In ogni caso la sottorappresentazione delle esperienze dell'ente locale nella nostra indagine rispetto a quella del Censis sembra confermata anche dal dato sulla natura dell'attore promotore. Nel censimento del Censis quasi la metà delle esperienze nascono all'interno del mondo associativo o cooperativo (nella nostra indagine le organizzazioni del privato sociale coprono quasi tre quarti dei casi); quasi un terzo delle iniziative sono state messe in campo da un solo soggetto pubblico (contro 4 esperienze intercettate dalla nostra ricerca); per un quinto sono progetti di partenariato pubblico-privato (dato vicino al nostro essendo per noi il 17% dei casi realtà di partenariato pubblico-privato).

5. Il mondo della cooperazione sociale e le buone pratiche di *social housing*

A partire dalle esperienze già esistenti è possibile individuare un modello operativo specifico della cooperazione sociale nell'ambito dell'*housing* sociale rivolto in particolare agli inquilini immigrati? L'unica risposta possibile a questa domanda pare essere negativa.

È innegabile il valore aggiunto delle competenze relazionali che la cooperazione sociale è in grado di mettere in campo quando diventa promotrice di azioni di *housing* sociale, dimostrando con il proprio operato che "è possibile creare momenti di incontro e conoscenza di

¹³ In quest'ambito pionieristica è l'esperienza della cooperativa sociale Alisei.

mondi e storie diverse, concentrandosi sulle piccole opportunità di tutti i giorni, come l'abitare vicini" (Basso, 2005).

Così come già anticipato nell'introduzione di questo contributo, il rapporto tra casa e contesto specifico di riferimento e tra ogni realtà cooperativa ed il proprio territorio è talmente stretto da rendere difficili generalizzazioni di ampio respiro. Ogni singola buona esperienza di *housing* sociale potrebbe essere letta come una buona pratica per quel territorio e per quegli attori.

È possibile però proporre alcune riflessioni comuni alle varie esperienze della cooperazione sociale. Dall'osservazione delle informazioni raccolte in questa indagine, infatti, emerge come le cooperative sociali siano le realtà impegnate contemporaneamente sulla maggior quantità di fronti (le meno settoriali e quelle che realizzano progetti di inserimento abitativo più integrati) e soprattutto su fronti nei quali il livello di innovatività è più elevato (accompagnamento sociale all'abitare, sostegno all'acquisto, ecc.).

L'attività forse meno innovativa è quella della gestione delle sistemazioni collettive, di prima o seconda accoglienza. Volutamente, come già accennato, non sono state prese in considerazione tutte le esperienze di gestione dei Centri di accoglienza in quanto spesso non sono congruenti con la stessa definizione di *housing* sociale. La gestione su convenzione con l'ente locale di sistemazioni di prima o seconda accoglienza risponde normalmente a criteri di emergenza che, pur risolvendo problemi di alloggio, poco hanno in comune con l'"abitare". La cooperazione sociale ha il vantaggio in questo settore, insieme ad un certo tipo di associazionismo sociale, di essere nella condizione di possedere gli strumenti per dialogare e lavorare con e per l'ente locale, ma spesso si tratta di mere esperienze di gestione in cui il privato sociale non ha margini per esprimere le proprie specificità relazionali.

In particolare nell'ambito dell'*housing* sociale la cooperazione sociale sembra essere l'attore più idoneo a perseguire le funzioni caratteristiche attribuite al privato sociale in generale: dare risposte a domande non traducibili in termini monetari, creare fiducia nelle transazioni tra produttori e consumatori, essere orientate all'interesse generale, promuovere specifici valori, svolgere attività di *advocacy* in favore di categorie svantaggiate, creare nuove forme di servizio attraverso la propria inventiva pionieristica (Stanzani, 1996, p. 163). Nello specifico le cooperative sociali, nel più ampio panorama del privato sociale, mostrano una maggior sensibilità verso i nuovi bisogni ed atten-

zione verso categorie non facilmente raggiungibili dalle procedure amministrative, un rilevante radicamento nel territorio, una spiccata capacità di mobilitare risorse locali, un'intrinseca predisposizione a generare beni relazionali.

Sia per l'elevato livello di sperimentazione di alcune esperienze che per la natura stessa della relazionalità della cooperazione, una modalità operativa solo in alcuni casi già implementata e di cui si avverte l'importanza è il lavoro di rete tra cooperative sociali impegnate in progetti di *housing* sociale. Il lavoro di rete permette di condividere le difficoltà, ragionare sui modelli efficienti ed efficaci e su quelli invece fallimentari, individuare percorsi di finanziamento o strategie operative innovative, imparare dalle esperienze più mature, esprimere una voce unanime sulle politiche abitative nazionali o territoriali.

Il primo tentativo di lavoro di rete di questo tipo pare essere il Coordinamento veneto accoglienza (Cva) che riuniva numerose esperienze di privato sociale impegnate ad accogliere cittadini stranieri in Veneto (Cva, 1998; Trabuio, 2000; Buizza, Cominelli, 2000, p. 15-18; Cnel, 2000, p. 23; Schiavon, 2002, pp. 127-132).

Tra l'esperienza del Cva ed il presente ci sono state varie occasioni promosse dagli stessi attori del privato sociale, alcuni informali altri più istituzionali, di confronto e di riflessione sull'*housing* sociale. Partecipando al maggior numero possibile di queste occasioni di confronto si ha l'impressione che in alcuni contesti manchi la consapevolezza del quadro complessivo e dell'importanza di conoscere l'esistente, mentre in altri pare che il lavoro di rete sia concepito come l'unico possibile.

Oggi l'esperienza più innovativa di network tra le cooperative sociali impegnate nell'*housing* sociale pare essere rappresentata dal Consorzio Villaggio Solidale, consorzio che si propone di essere nazionale e che ha attualmente sede a Padova. Nel Consorzio Villaggio Solidale sono confluite certamente le esperienze maturate nel lavoro del Coordinamento veneto accoglienza e delle singole cooperative aderenti e nel lavoro pionieristico della Fondazione La Casa. L'inclusione nel Consorzio anche di esperienze fuori regione e l'attenzione posta alla funzione di incubatore di impresa mette il patrimonio di conoscenze acquisite a disposizione di tante altre realtà territoriali. Inoltre il Consorzio ha elaborato e registrato un marchio per la certificazione delle esperienze di *housing* sociale promosse dal privato sociale: *No Profit Home* (NPH).

Un'altra proficua, ma territorialmente più circoscritta, sinergia tra cooperative (sociali e di abitazione) è rappresentata dall'esperienza del quartiere Stadera di Milano. La cooperativa sociale coinvolta (ABCittà) ha svolto un ruolo chiave nella progettazione partecipata della riqualificazione del quartiere e tutt'ora opera in stretta collaborazione con le due cooperative di abitazione che gestiscono due corti del quartiere (DarCasa e La Famiglia) per una conduzione innovativa della vita di vicinato, riuscendo a coinvolgere anche gli inquilini dello stabile ancora di gestione pubblica (ABCittà, 2005).

Per alcuni aspetti i network tra cooperative sociali promotrici di iniziative di *housing* sociale sono tanto più utili se riescono ad essere trasversali rispetto alle tipologie di utenti. Si potrebbero generare, ad esempio, interessanti sinergie se a confrontarsi fossero cooperative sociali impegnate a "dare casa" ad utenti diversamente abili (come nel progetto "Dopo di noi") e cooperative che cercano soluzioni abitative per categorie di utenti marginalizzate dal mercato immobiliare per fattori differenti (etnia, mobilità spaziale, bassi redditi, percorsi di vita, ecc.).

Nella difficoltà di definire buone pratiche generalizzabili, l'approccio metodologico più corretto pare quello della conoscenza delle singole realtà. Per questo, non potendo fare in questa sede una descrizione puntuale dei modelli operativi delle singole cooperative sociali, si preferisce indicare una dettagliata bibliografia specifica e tutti i riferimenti di documentazione disponibili in rete.

Si può però forse fare una riflessione conclusiva che apre nuove prospettive: quelle che paiono essere più propriamente definibili come buone pratiche di *housing* sociale non sono riconducibili alle sole cooperative sociali, ma coinvolgono una pluralità di attori assai differenti. È il caso, ad esempio, dell'Agenzia immobiliare sociale (Aisa), della Fondazione La Casa, del Villaggio Barona, del progetto Stadera, di San Salvario a Torino. Forse compito della cooperazione sociale non è quindi tanto quello di trovare proprie buone prassi, ma di riflettere sul proprio ruolo e sul proprio contributo specifico all'interno di progetti territoriali di rete, rendendoli sempre più vere e proprie buone prassi sociali.

Bibliografia

- ABCittà (2005), *Abitare c/o. Coesione sociale e convivenza urbana. Accompagnamento all'inserimento abitativo di soggetti a rischio di esclusione sociale*, ABCittà, Milano.
- Associazione Casa Amica (2003), *Un tetto al bisogno. Storia e prospettive di "Casa amica"*, Associazione Casa Amica, Bergamo.
- Basso P. (2005), "Festa in via Calmieri", *Notizie DAR*, n. 77.
- Buizza C., Cominelli C. (2000), *Questione abitativa e immigrati nel territorio bresciano*, Osservatorio provinciale sull'immigrazione, Brescia.
- Cecodhas (1996), *Allocation of Social Housing in Europe*, European seminar, London 20 may 1996, Report.
- Cecodhas (2000), *A Home for Everyone. Social Projects for Housing in the European Union*, Cecodhas, Bruxelles.
- Cecodhas (2003), *Place to Live. Ways to Ensure Sustainable Urban Regeneration*, Cecodhas, Bruxelles.
- Cecodhas (2005), "European Social Housing Observatory, 2005", *Social Housing in the EU. Time for Legal Certainty for Local Authorities, Social Housing Providers and Millions of European Households*, Report to the European Commission, Brussels.
- Censis (2005), *Attività di monitoraggio delle politiche abitative realizzate o in corso di realizzazione in favore degli immigrati nelle regioni del centro nord*, Rapporto finale, Roma.
- Censis, Ics, Acnur (2001), *Progetto Nausicaa: osservatorio sui centri e sui servizi di accoglienza che in Italia ospitano stranieri, profughi, richiedenti asilo*, Rapporto di ricerca, Roma.
- Cicsene (1993), *La casa possibile. Manuale per l'accesso alla casa in Italia*, Torino.
- Cicsene (1996a), *Problematiche di un "Quartier latin" San Salvario Torino*, Torino.
- Cicsene (1996b), *Un mercato e i suoi rioni. Studio sull'area di Porta Palazzo*, Torino.
- Cnel (1998), "Sistemi abitativi e politiche di social housing in Europa", *Documenti Cnel*, n. 8, Roma.
- Cnel (2000), *Politiche abitative sociali per immigrati (2). Casa: uno spazio privato per un progetto di vita*, Cnel, Roma.
- Commissione europea, Dir. Gen. occupazione e affari sociali - Azione contro la discriminazione (2001), *Guida pratica e giuridica per la ricerca di un alloggio in Italia*, Lunaria-Asal, Roma.
- Cooperativa "Una casa per l'uomo" (2000), *La casa possibile: manuale per l'accesso alla casa in Italia*, progetto Ariete, Agenzia di servizi integrati per migranti, Montebelluna (TV).
- Coordinamento Veneto Accoglienza (Cva) (a cura di) (1998), *Un modello veneto di accoglienza abitativa degli immigrati. Il percorso del Coordinamento Veneto Accoglienza. Riflessioni, proposte*, Working Paper.
- Fondazione Michelucci/Regione Toscana (1999), *La casa possibile: esperienze di superamento del disagio abitativo*, Dossier, Firenze.
- Golinelli M. (2003), "Lavoratori senza casa: l'integrazione incoerente nei territori della diffusione. Il caso dell'Alta Valle del Bidente", *Sociologia del Lavoro*, n. 89, pp. 118-135.

- Golinelli M. (2004), "Per un modello relazionale dell'abitare. *Best practices* rivolte agli immigrati", *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 73, pp. 81-96.
- Golinelli M. (2005a), "La casa degli immigrati: significati, diritti, problemi e prospettive nei territori della diffusione", *Studi Emigrazione*, n. 158, pp. 395-421.
- Golinelli M. (2005b), "I significati della casa nelle culture. Implicazioni per la società multietnica", *Il Nuovo Aereopago*, n. 2, pp. 46-62.
- Golinelli M. (2005c), "È possibile proporre un modello laico di abitare nella società multietnica?", in De Vita R., Berti F., Nasi L. (a cura di), *Democrazia, laicità e società multireligiosa*, Franco Angeli, Milano, pp. 309-318.
- Golinelli M. (2006), *L'integrazione abitativa mediata dalla cooperazione di abitazione*, in corso di pubblicazione.
- Integ.r.a. (2004a), "Casa" *Primo documento di lavoro*, presentato al convegno "La casa: una questione di civiltà. Soluzioni ed esperienze per i bisogni delle fasce deboli", Padova, 3 febbraio 2004.
- Integ.r.a. (2004b), "Casa" *Secondo documento di lavoro. Linee guida per l'agenzia*, presentato al convegno "La casa: una questione di civiltà. Soluzioni ed esperienze per i bisogni delle fasce deboli", Padova, 3 febbraio 2004.
- Needham B., de Kam G. (a cura di) (2000), *Land For Social Housing*, Cecodhas, Nijmegen/Hilversum.
- Onc politiche di integrazione sociale degli stranieri-Cnel (2004), *Problematiche abitative in Italia per le fasce svantaggiate*, bozza di documento, Padova.
- Provincia di Grosseto (2003), *Immigrati? Informazioni. La casa*, Grosseto, www.provincia.grosseto.it/immigrazione/documenti/casa_it.pdf
- Schiavon E. (2002), *La casa che non c'è. Immigrati e Terzo Settore: un caso di studio a Padova*, Tesi di laurea, Università degli Studi di Padova.
- Stanzani S. (1996), *La cooperazione sociale*, in Donati P. (a cura di), *Sociologia del Terzo Settore*, NIS, Roma, pp. 145-172
- Tosi A. (2000), "Casa e immigrazione", *Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, pp. 317-353.
- Tosi A. (2001), "L'abitazione", *Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, pp. 193-214.
- Trabuio M. (2000), "Un coordinamento regionale per l'alloggio sociale in Veneto", *La Nuova Città*, 7, pp. 48-53.
- Trabuio M. (a cura di) (2003), *I sistemi abitativi non profit. Ricerca sui principali soggetti di non profit immobiliare nel nord Italia*, Italia Lavoro, Roma.
- Villadsen S. (2000), *Social Housing Policies in Europe and East Asia. Lessons Learned from European Social Housing Programmes*, Paper.
- Williams W. (a cura di) (2005), *La promozione della costituzione di Agenzie Immobiliari non profit come strumenti di politica partecipata (pubblico/privato) sul territorio per l'edilizia sociale e l'integrazione*, Onc-Cnel, Edizione non definitiva.

Riferimenti in rete generali

www.cecodhas.org

www.censis.it

www.cestim.org (sezione "condizione abitativa")

Riferimenti in rete delle cooperative sociali

www.abcitta.org

www.autocostruzione.net (cooperativa sociale Alisei)

www.kaleidoscopio.coop

www.mappamondo.ra.it

www.nuovovillaggio.it

www.unacasaperluomo.it

www.villaggiosolidale.org (consorzio di cooperative sociali)

Cooperazione, immigrati ed accesso al mercato immobiliare: quali prospettive di intervento innovativo?

Walter Williams

Sommario

1. Introduzione - 2. I limiti di pubblico e privato - 3. I nodi di carattere culturale ed informativo - 4. Il fabbisogno di azione politica e progettuale - 5. Verso i progetti di lavoro territoriali - 6. Verso una formula innovativa di agenzia sociale per la casa e l'integrazione - 7. Considerazioni finali

1. Introduzione

L'Italia potrebbe avere un'offerta di edilizia residenziale nel settore abitativo sociale pari a quella degli altri paesi europei se basasse il suo intervento non soltanto su interventi ed investimenti diretti, ma creando le condizioni per rendere possibile il concorso delle risorse e delle capacità organizzative private nella realizzazione di politiche pubbliche in materia di edilizia residenziale.

In generale, a livello europeo grande è stato il coinvolgimento di società ed organismi nonprofit quali associazioni di utenti, di sindacati, di rappresentanze sociali, imprese di settore, fondi pensio-

ne, assicurazioni, ecc., che hanno operato nel processo di sviluppo e riqualificazione del patrimonio abitativo, da porre sul mercato in locazione per coprire le necessità abitative delle fasce sociali "basse", ma solvibili.

Nella nostra società, ormai multi-etnica, soddisfacenti e generalizzati processi di integrazione lavorativa, sociale e culturale richiederanno modalità operative e strumenti concreti innovativi, in grado di coagulare ampio consenso da parte di tutti i soggetti collettivi coinvolti, pubblici e privati.

D'altra parte, non si può prescindere dalla creazione ed assimilazione di un sistema di regole, di diritti e doveri validi per tutti. Se all'immigrato si presenta il volto dell'accoglienza e del diritto, più facilmente accetterà i doveri dettati dal patto di convivenza che lega ogni comunità, nelle norme e nei comportamenti. La risposta al bisogno-casa può rappresentare, in quanto reale strumento di incentivo ai ricongiungimenti familiari, un fattore di miglioramento delle condizioni di convivenza ed anche di prevenzione dell'emarginazione e della sua degenerazione in forme di criminalità.

Che ruolo potrebbe avere, in Italia, la cooperazione, nella multiformità delle sue tipologie operative ed esperienze unite dalla pratica del servizio e della mutualità (interna ed esterna)?

Sicuramente è in grado di rispondere all'esigenza di superare - in tema di fabbisogno abitativo (anzi, di bisogni abitativi) degli immigrati e, più in generale, delle fasce deboli - un approccio tradizionale o solamente concentrato sugli aspetti finanziari (frequente negli enti pubblici e tra gli imprenditori privati), o ancora sostanzialmente di carattere assistenziale (come in gran parte dell'associazionismo e del volontariato), facendo sintesi degli interventi residenziali e dei possibili servizi integrativi (sociali, culturali, di intermediazione, di accompagnamento, ecc.).

La sfida, per il modello cooperativo, è quella di riuscire a rappresentare lo strumento più funzionale per un processo di integrazione nella nostra società dei lavoratori extracomunitari che si articoli sia su risposte ai bisogni essenziali (casa, lavoro, servizi sociali, sicurezza, ecc.) e sia su processi educativi al rispetto delle regole della tolleranza e della convivenza civile di chi deve accogliere e di chi vuole essere accolto.

Ci sono già importanti esperienze cui poter fare riferimento, in grado di fare "rete" tra di loro.¹ Manca, però, un adeguato supporto organizzativo e politico-sindacale (forse potremmo dire "lobbistico") per promuovere più efficacemente le proposte ed i modelli sperimentati, esportabili e riconducibili a veri e propri strumenti di una nuova politica di edilizia sociale (di cui il paese ormai da tempo immemorabile è privo) che abbisogna, peraltro, di un quadro operativo diverso e di un'adeguata legislazione.

Quello che serve, e che caratterizza le esperienze più significative ed innovative di risposta ai bisogni abitativi delle fasce deboli, è un approccio intersettoriale, un modo di fare cooperazione che attinga a più tipologie tradizionali e ciò sul piano politico-sindacale ed organizzativo crea ancora dei problemi per un movimento cooperativo che, nonostante le affermazioni di principio, resta saldamente ancorato all'organizzazione ed a forme di promozione e tutela tradizionalmente settoriali.

Uno studio sul ruolo della cooperazione per la soluzione del problema abitativo di lunga permanenza per gli immigrati condotto, poco più di due anni fa, da Elabor, società di servizi di Confcooperative, su incarico di Fondosviluppo e patrocinato da Federabitazione e Federsolidarietà,² ha attentamente focalizzato i nodi critici e la ricerca di "buone prassi" per poterli affrontare efficacemente. L'obiettivo era anche avviare una riflessione all'interno del movimento cooperativo funzionale alla possibile definizione di un progetto strategico d'insieme sull'immigrazione (casa, lavoro,

¹ Emblematico è, ad esempio, il caso di Veneto accoglienza, un'associazione promossa da sei cooperative e tre associazioni per promuovere un coordinamento a livello regionale metodologico ed operativo per rafforzare la possibilità di interloquire con l'amministrazione regionale e con funzioni in primo luogo politiche, di rappresentanza unitaria presso le istituzioni pubbliche e private; e per migliorare la visibilità a livello nazionale delle esperienze attive nella risposta ai bisogni abitativi degli immigrati. Il punto di forza del coordinamento è, infatti, la capacità relazionale, sia nel rapporto tra le cooperative e le associazioni che lo compongono, ma ancor più verso l'esterno nei cui confronti si pone come elemento di mediazione visibile, con una credibilità maggiore di quanto possano avere le realtà prese singolarmente. L'ultima iniziativa in ordine di tempo che ha visto protagonista Veneto accoglienza è la promozione di un consorzio nazionale per l'*housing* sociale con l'obiettivo di allargare la rete del nonprofit in campo abitativo a livello nazionale, realizzare un proprio marchio di qualità, potenziare l'azione lobbistica e mettere a punto comuni politiche nel campo dei servizi e della formazione dei propri operatori.

² Si tratta delle federazioni che associano rispettivamente le cooperative di abitazione e quelle sociali all'interno, appunto, di Confcooperative. Per la prima parte dei risultati della ricerca cfr. Williams (2004).

integrazione e nuova cittadinanza), in grado di qualificare la strategia della cooperazione (Boccagni, 2003), di aumentarne la rappresentatività (anche nei confronti delle cosiddette imprese sociali) e di valorizzare tutti gli aspetti di intersectorialità che possono dare competitività alla proposta cooperativa, coinvolgendo tutte le tipologie cooperative interessate: abitazione, sociale, lavoro, agricola, di credito, ecc. Si è in attesa, ora, dei conseguenti sviluppi operativi.³

2. I limiti di pubblico e privato

L'urgenza e l'emergenza in termini di risposta al fabbisogno abitativo delle fasce deboli crescono in maniera esponenziale, ma il quadro che abbiamo davanti, per il presente, evidenzia, più di ogni altro aspetto, l'assenza di politiche pubbliche ed una grande debolezza nell'offerta di alloggi in affitto a canoni calmierati (oltretutto poco razionalmente organizzata), sia da parte del mercato privato che da parte dell'Erp (Edilizia residenziale pubblica) e degli enti pubblici in generale, e pochi interventi alternativi mirati alle fasce deboli.

La prevalenza di un approccio "congiunturale" è riscontrabile analizzando le politiche promosse dalle Regioni, che hanno utilizzato i fondi della legge 40/98 prevalentemente per la creazione e/o il mantenimento dei Centri di accoglienza rispetto alle misure per l'accesso all'abitazione miranti a costruire percorsi di integrazione abitativa permanenti (Elabora, 2003).

Conclamata è la volontà di impegnarsi nella seconda accoglienza, ma la difficoltà ad immaginare interventi diversi da quelli tradizionali sembra aver paralizzato l'iniziativa pubblica. Ed oltretutto si registra una strisciante inclinazione degli enti locali a privilegiare non gli interventi più necessari, ma quelli che sembrano incontrare minori resistenze, dalle iniziative in campo scolastico ai festival multietnici.

In Italia, poi, l'abitazione tende ad essere considerata prevalentemente un bene di investimento e solo marginalmente un diritto sociale fondamentale.

³ Sulle proposte organizzative e di "politica cooperativa" dello studio di Elabora/Fondosviluppo si ritornerà in uno dei prossimi paragrafi.

Le numerose iniziative locali, attivate prevalentemente da Comuni, cooperative, associazioni di volontariato, si sono rivelate utili, ma purtroppo generalmente insufficienti rispetto ad una domanda molto ampia sul piano quantitativo e qualitativo, proveniente da situazioni molto diverse sul piano sociale.

Inoltre, il conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative inerenti la programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore dell'edilizia residenziale pubblica, se, da un lato, apre più possibilità (flessibilità dell'offerta, tempi più brevi), dall'altro, deve misurarsi con la tendenza al calo delle risorse pubbliche disponibili.

Il problema sta quindi nell'individuazione di modelli d'intervento che, pur in presenza di una diminuzione delle risorse pubbliche, siano in grado di abbassare la parte del costo dell'intervento al quale dovrà riferirsi il calcolo del canone per le abitazioni, affinché il suo costo sia tale da consentire una gestione a pareggio.

I limiti delle politiche pubbliche per l'immigrazione, appiattite sull'emergenza e non in grado di affrontare nella sua globalità il percorso di accoglienza, inserimento ed integrazione socio-economica, hanno fatto emergere il ruolo sussidiario della società civile attraverso l'azione dell'associazionismo e delle cooperative. Le iniziative del privato sociale in tema di risposta ai bisogni abitativi degli immigrati e delle fasce deboli (il problema è unico e come tale va affrontato), pur innovative ed efficaci, hanno, però, evidenti e prevedibili limiti: frammentarietà, limitate dimensioni, scarso coordinamento, disomogenea distribuzione sul territorio, carattere volontario e scarsamente pianificato, frequente "dipendenza" (specie sul piano dell'accreditamento/reputazione) da specifiche *leadership* locali, esiguità delle risorse disponibili, mancanza di contesto, che significa non solo scarsa possibilità di contare su risorse pubbliche, ma anche difficoltà normative per quanto riguarda, ad esempio, lo *status* delle agenzie immobiliari sociali. Inoltre, lo svolgimento di attività senza fini di lucro nel settore abitativo ha presentato finora in Italia una serie di problemi:

- incertezza della collocazione di alcune figure giuridiche (come esempio si pensi alle lacune relative alle tipologie cooperative utilizzabili);
- mancanza di norme per lo svolgimento di attività nel settore immobiliare, con finalità sociali;

- difficoltà a garantire la qualità dei servizi;
- struttura organizzativa spesso non adeguata.⁴

Molti protagonisti di queste esperienze indicano il rischio che le formule più impegnative - quelle di intermediazione/gestione abitativa - abbiano toccato un limite al di là del quale non possono più svilupparsi per:

- la difficoltà crescente a reperire (a costi sostenibili) gli “ingredienti” (alloggi, aree) necessari al loro intervento;
- il progressivo esaurimento o la progressiva incertezza delle tradizionali fonti di finanziamento (regionali e dell’edilizia residenziale pubblica);
- l’incertezza normativa (scarsa definizione dello *status* di queste iniziative, complessità della normativa e delle procedure);
- gli oneri ed i rischi crescenti che la gestione dell’offerta comporta (Elabora, 2003).

Ciò che serve è una maggiore pianificazione degli interventi e la sperimentazione di nuovi modelli che prevedano l’intervento in *partnership* del “pubblico” con organizzazioni di terzo settore e cooperative ed un approccio complessivo alla questione abitativa.

Finora, invece, nel nostro paese si è riscontrata una certa “polarizzazione” nei comportamenti degli enti pubblici tra, da una parte la rivendicazione di un ruolo primario ed esclusivo, per cui il privato sociale è stato considerato praticamente solo un parziale esecutore finale di programmi ed iniziative già decise e definite e, dall’altra, una sorta di delega in bianco a quest’ultimo, con eventuale gestione di limitate risorse e sostanziale propria de-responsabilizzazione sugli obiettivi e sugli esiti delle iniziative avviate.

La possibilità di replicare le esperienze più consolidate ed innovative del privato sociale, ancor prima che una discussione sulle formu-

⁴ Se la rete è la risorsa dell’associazione o della cooperativa, perché mette a disposizione un numero consistente di volontari che operano in un ampio territorio, è anche una debolezza. Il personale volontario giustamente fatica a rispondere ai vincoli organizzativi di un’impresa, di conseguenza la progettazione e la programmazione ne risentono fortemente. Bisogna, quindi, operare sulle entrate per arrivare ad investire su una struttura stabile e “professionalizzabile” sui soci lavoratori. Solo così sarà quindi in grado di rispondere in modo sempre più efficiente ed efficace alla domanda di servizi e prestazioni che viene intercettata.

le, richiede di agire sulle condizioni contestuali in cui esse possono realizzare una maggiore efficacia ed una diffusione a misura dei fabbisogni.

Infine, per quanto riguarda le differenze territoriali, emerge che queste iniziative funzionano meglio in contesti dove vi sono buone possibilità di inserimento lavorativo e la domanda alloggiativa immigrata è costituita soprattutto da lavoratori stabili. Mentre sono in crescente difficoltà o sono inesistenti nelle aree con fenomeni di crisi industriale ed occupazionale o nelle aree urbane interessate da consistenti fenomeni di marginalità sociale.

Anche la presenza, o meno, di amministrazioni pubbliche affidabili e di consolidate e diffuse tradizioni associative risulta essere una variabile condizionante, nonché uno dei motivi fondamentali del *gap* di esperienze tra Mezzogiorno e Centro-Nord del paese.

Un percorso efficace di accoglienza ed integrazione sembra oggi realizzabile nel nostro paese, così come negli altri paesi europei, solo con la combinazione di risorse pubbliche e private in modo programmato, con la partecipazione attiva delle istituzioni ai vari livelli, per assumere decisioni di investimento socialmente rilevanti nella realizzazione di strutture da dedicare all'accoglienza, all'affitto (ed in prospettiva anche alla proprietà della casa) e per i servizi di mediazione culturale e di accompagnamento dei processi di integrazione.

All'ente pubblico deve rimanere il governo del fenomeno, che può voler dire soprattutto programmazione, coordinamento ed indirizzo. Esso non ha, però, certamente la stessa capacità del privato sociale di penetrare capillarmente nel territorio e di presidiarlo e monitorarlo, nonché di intermediazione anche culturale tra interessi, bisogni ed aspettative di tutta la comunità coinvolta e quindi di prevenire, o almeno arginare, focolai di conflittualità sociale e di suscitare il patrimonio di solidarietà che esiste nella comunità locale, seppure, a volte, allo stato latente.

3. I nodi di carattere culturale ed informativo

Un'efficace lotta alla discriminazione in questo settore non può non essere affiancata da interventi di carattere culturale che smontino

pezzo per pezzo gli stereotipi ed i pregiudizi nei confronti degli stranieri, ancora abbondantemente diffusi nella comunità italiana e nelle strutture istituzionali. Sarebbe però demagogico un atteggiamento manicheo in proposito, che attribuisse tutti i torti ad una parte e tutte le ragioni all'altra nel complesso e complicato rapporto tra immigrati e comunità locale e nazionale. Pregiudizi e diffidenze trovano alimento in oggettive, vissute situazioni di opportunismo, inaffidabilità, strumentalizzazioni, che trovano casse di risonanza immediate e la cui circuitazione è facilitata ed accelerata dal "passaparola" oltretutto dai *mass-media*.

Per quanto minoritarie, esse lasciano il segno e sono spesso alla base del fallimento di molte esperienze solidaristiche dello stesso privato sociale nel campo dell'accoglienza di secondo e terzo livello. Si tratta, ovviamente, di evitare generalizzazioni, fare tesoro delle esperienze maturate per trovare nuove soluzioni ai problemi incontrati, rafforzare le funzioni di "presidio" sul territorio e soprattutto di intermediazione culturale, accompagnamento e monitoraggio.

Non a caso associazioni e cooperative che operano nel campo dell'immigrazione sono particolarmente impegnate affinché vengano riconosciuti come "costi" (anzi investimenti), da sostenere e contabilizzare negli interventi abitativi da realizzare per le fasce deboli, i servizi di intermediazione culturale e di accompagnamento degli utenti. È un'attività, quest'ultima, da intendersi come il complesso di tutte quelle attenzioni ed azioni di sostegno all'ampliamento delle conoscenze connesse con l'abitazione che, non necessarie per un utente abitativo usuale, sono però indispensabili per chi non conosce le leggi, gli usi e le consuetudini del luogo dove va ad abitare. Richiedono, infatti, adeguati livelli di professionalità e di continuità per cui non possono essere "relegati" a livello di semplice volontariato.

Il lavoro di intermediazione, ad esempio, ha le caratteristiche di una politica attiva, intesa a fornire garanzie economiche e morali ai proprietari in modo da superare la chiusura del mercato dell'affitto nei confronti degli immigrati. In molti casi questo lavoro comprende un insieme di azioni complementari intese a dare informazioni e consulenza, assistere la ricerca di una casa sul mercato, far incontrare domanda ed offerta, garantire una reputazione, ecc. Si tratta, in de-

finitiva, di un fondamentale strumento di prevenzione di conflitti ed altri problemi e per creare ed alimentare reti di fiducia.⁵

Sempre sul piano dei nodi di carattere culturale da sciogliere, possiamo aggiungere che la presenza di diffidenze reciproche è fortemente riscontrabile anche tra i vari soggetti privati chiamati a dare il proprio contributo alla soluzione del problema del fabbisogno abitativo delle fasce più deboli. Soprattutto ciò avviene quando si richiede di mettere a disposizione beni e risorse immobiliari per interventi abitativi e non c'è sufficiente chiarezza (o garanzia) circa la loro effettiva destinazione finale, gli eventuali tempi di restituzione e le relative condizioni (fisiche ed economiche), nonché sulla distribuzione di ruoli e funzioni realizzative e gestionali.

Ai problemi evidenziati intende offrire una prima risposta innovativa e sperimentale la proposta di costituzione di agenzie sociali immobiliari in forma cooperativa, di cui si parlerà più oltre.

Un *partner* importante per tutti i servizi collegati all'abitare dovrebbero essere le associazioni etniche. Il condizionale in proposito è d'obbligo perché le esperienze maturate non sono univoche.⁶

In generale, è prevalente l'opinione che, a livello associativo, il protagonismo organizzativo degli immigrati resti ancora molto modesto. Le difficoltà maggiori sono quelle di relazionarsi con l'esterno, con il resto della società ed ancora rara è l'offerta diretta di servizi alla popolazione straniera, specie in un'ottica non commerciale.⁷ Sotto

⁵ A volte, nella contrattazione con i singoli proprietari privati, legati da logiche più affettive che di razionalità gestionale ai loro beni immobili, hanno contato molto di più le garanzie offerte dal "buon nome", dalla fiducia nei confronti dell'interlocutore (la cooperativa o l'associazione innanzitutto, o il suo *leader*) piuttosto che le garanzie economiche e legali offerte da un fondo di garanzia. Nell'intermediazione e nell'accompagnamento il pubblico non è certamente in grado di sostituire il privato sociale perché non ha la stessa disponibilità, flessibilità operativa, capacità capillare di presidio e relazione con il territorio e di lettura anticipata dei bisogni che emergono al suo interno.

⁶ Sono positive, ad esempio, per il caso di Bergamo, che, nel panorama italiano, aggrega il maggior numero di enti ed organismi di varia estrazione coinvolti dal tema dell'accoglienza degli immigrati, molto deludenti, invece, in quello di Verona, un'altra delle esperienze di più lunga data nella gestione dei bisogni abitativi degli immigrati. Qui sono state interrotte le collaborazioni con le associazioni di immigrati poiché, per vari motivi, non si sono rilevate all'altezza del compito loro richiesto di cogestione degli interventi e delle relazioni e si sono quindi, gradualmente, ritirate.

⁷ Certamente, pesano le difficoltà della vita quotidiana, il bisogno di reddito, la storia ancora breve dell'immigrazione in Italia. La mancanza di sostegno pubblico è un ostacolo rilevante, che a sua volta si giustifica alla luce della labilità e scarsa rappresentatività delle associazioni degli immigrati. È un circolo vizioso dagli esiti prevedibili.

il triplice profilo professionale, organizzativo e del coinvolgimento operativo, gli immigrati sono quindi soggetti poco attivi della costruzione delle risposte ai bisogni che esprimono. Sono visti ancora essenzialmente come destinatari di attività pensate, gestite ed eseguite da italiani. Un salto di qualità è ancora da compiere.

Se questo è vero per forme di aggregazione relativamente semplici come quelle dell'associazionismo, a maggior ragione questa carenza organizzativa - con l'annessa, evidente difficoltà di attuare il "cambio di prospettiva" - si può riscontrare nel caso di una formula più complessa ed impegnativa, come quella della cooperazione.

Strettamente collegata alle problematiche culturali è la questione del *deficit* informativo sia in termini di disponibilità di dati sulle risposte (quantitative e qualitative) ai bisogni abitativi che in rapporto alla più volte ricordata necessità di servizi di assistenza ed accompagnamento degli immigrati nei processi di inserimento ed integrazione.

Per quanto riguarda la funzione di informazione ed orientamento a favore degli immigrati, esistono localmente centri per stranieri, istituzioni, sedi di associazioni o di loro coordinamenti, sportelli attivati da differenti organismi (pubblici o privati), vari uffici comunali o di quartiere, ad esempio per la gestione dei Centri di accoglienza, il pagamento degli affitti, la ricerca della casa e del lavoro. Mancano, però, modelli organizzativi eventualmente in grado di operare in rete con propri omologhi di altre sedi o aree.

I vari osservatori sull'immigrazione, quando realizzati, non hanno sul territorio lo stesso referente istituzionale: a volte sono i Comuni, a volte le Province, a volte le Prefetture; in alcuni casi prevale ancora il concetto che l'immigrazione è un fenomeno da controllare strettamente.

La rete informativa più capillare, che funziona maggiormente e meglio resta quella del privato sociale, che è particolarmente efficace anche per la ricerca di appartamenti sfitti, opportunità di intervento di ristrutturazione, risanamento, ecc. Anche in questo caso, rispetto all'esigenza di monitorare costantemente le esigenze della popolazione straniera e l'evoluzione dei suoi bisogni, le risposte restano, però, ancora troppo frammentarie.

Considerazioni analoghe possono essere formulate in relazione alle esigenze di una corretta informazione e comunicazione esterna sulle caratteristiche del fenomeno dell'immigrazione nel nostro paese e sull'andamento dei processi di integrazione nelle comunità locali

delle nuove etnie. La funzione di osservatorio e monitoraggio, comunque, più che organizzata a sé, potrebbe risultare più funzionale ed organizzativamente ed economicamente sostenibile se combinata con altre funzioni di servizio e gestionali, eventualmente nell'ambito di *partnership* "pubblico/privato", o di promozione di specifici interventi.

4. Il fabbisogno di azione politica e progettuale

La questione dell'esclusione sociale e del disagio abitativo richiede con urgenza un adeguato ed efficace progetto politico.

Un salto di qualità nella soluzione di una questione così complessa come quella della piena integrazione degli immigrati (e, più in generale, delle fasce deboli) nel nostro paese è possibile se si aggrediscono entrambi i "corni" del problema: il tema abitativo ed il fabbisogno di servizi (assistenza, accompagnamento, intermediazione, formazione, sicurezza, ecc.) che esso si porta dietro. Ogni ipotesi di lavoro, per condurre a soluzioni veramente efficaci e che risolvano un problema senza crearne altri (di rifiuto, emarginazione, conflittualità, ecc.), dovrà toccare entrambi gli aspetti del problema casa:

- la questione prettamente immobiliare, che richiede soluzioni diversificate (anche nella tipologia) e professionalità specifiche del settore edilizio, eventualmente integrate da mediatori culturali;
- l'accompagnamento degli utenti, inteso come il complesso di tutte quelle attività che, non necessarie per un utente abitativo usuale, sono però indispensabili per chi non conosce le leggi, gli usi e le consuetudini del luogo dove va ad abitare.

Uscire dall'emergenza sul piano di interventi (almeno potenzialmente) risolutivi in tema di bisogni abitativi, significa prima di tutto assumere il problema dell'immigrazione come fenomeno strutturale, circoscrivere al massimo le risposte di breve termine, sottrarre il problema al semplice assistenzialismo, leggerlo ed aiutare a leggerlo in tutta la sua complessità sociale, culturale ed economica.

L'ideazione di politiche adeguate deve, quindi, muoversi su entrambi i versanti: il miglioramento del quadro generale (inteso anche come contesto da cui dipende l'efficacia delle nuove azioni locali) e

lo sviluppo e razionalizzazione delle azioni locali, a partire dai modelli già sperimentati, o, meglio ancora, da innovazioni in termini di organizzazione ed integrazione delle attività dei diversi soggetti coinvolti, valorizzando la sussidiarietà orizzontale (e quindi il ruolo della società civile) ed un migliore e riequilibrato rapporto “pubblico/privato”.

È probabile che diversi problemi di fondo richiedano iniziative di scala nazionale e la messa a punto di quadri regionali univoci, evitando difformità di contesto ora che le autonomie locali, con la riforma del titolo V della Costituzione, avranno maggiori poteri legislativi e regolamentari.

Il trasferimento di tutte le competenze (relative alle politiche abitative) alle Regioni, contiene, oltre ai tanti aspetti positivi, anche il rischio che, in alcune realtà territoriali (sia pure soltanto per ragioni derivanti da una differente disponibilità di risorse), l'area dell'esclusione dal bene casa, o comunque quella maggiormente svantaggiata, continui a non trovare risposte adeguate alle necessità. Per questa ragione si ritiene necessario che lo Stato valuti in concreto l'opportunità di riservarsi di destinare fondi propri mirati a questa finalità, cioè alla realizzazione di “alloggi sociali” per le persone e le famiglie svantaggiate, italiane e straniere, su tutto il territorio nazionale, in funzione dei bisogni, rimasti eventualmente insoddisfatti per carenza di risorse.

Alle Regioni occorre chiedere fortemente di favorire soprattutto l'offerta abitativa in affitto a canoni calmierati, sapendo che per ottenere questo risultato occorre concedere i contributi indispensabili ad abbassare significativamente il costo, effettivamente sostenuto dai soggetti operatori, di realizzazione degli alloggi. Per realizzare questo obiettivo non è necessario che gli alloggi siano finanziati completamente con risorse pubbliche (come è avvenuto in passato con l'edilizia sovvenzionata), ma è sufficiente un contributo parziale capace di abbassare il costo sul quale si calcola il canone.

Le Regioni potrebbero destinare finanziamenti per investimenti certi, di lungo periodo, senza impegnarsi in defatiganti procedure di sovvenzionamento di spese di gestione, offrendo contemporaneamente uniformità di criteri e di strumenti sia agli enti locali che agli utenti. D'altro lato i comuni potrebbero favorire l'organizzazione di una gamma articolata di servizi di accoglienza a costi certi.

Nell'attuale difficile fase della spesa pubblica va posta particolare attenzione a quegli strumenti/interventi in grado di non incidere direttamente sul bilancio, in assenza di risorse pubbliche aggiuntive. Si tratta di quelli svilupparli con un maggior ricorso alle funzioni programmatiche, alle competenze istituzionali e di attuazione di normative con copertura finanziaria assicurata (magari con possibilità di modalità innovative) e, più in generale, alla negoziazione "pubblico-privato".

Una nuova politica per l'abitare deve, quindi, individuare sistemi e strumenti che, in maniera coordinata fra di loro, siano in grado di produrre un'offerta abitativa in affitto (necessariamente differenziata) nella quale trovi una risposta idonea, oltre alla domanda sociale, anche quella proveniente da chi, pur non essendo considerato povero, in ogni caso non può pagare gli affitti del libero mercato, anche se concertati come previsto dalla legge 431/98. Inoltre, il problema "casa" va rivisitato attraverso un progetto integrato di politiche sociali, culturali ed urbanistiche e va affrontato in termini innovativi, utilizzando tutti gli strumenti normativi a disposizione a livello sia italiano che europeo.

In questo quadro le iniziative, tese ad affrontare la questione abitativa in un'ottica non di emergenza, ma di inserimento e di integrazione di singoli e famiglie, potranno anche differenziarsi, territorialmente, nelle forme e nei percorsi, ma tutte dovranno poter contare su alcuni punti fondamentali:

- l'abbinamento degli interventi abitativi, sociali e culturali, superando le tradizionali logiche prettamente assistenziali;
- la gestione delle strutture dedicate e degli interventi finanziati con risorse pubbliche, o che fruiscono di agevolazioni ed incentivi, secondo finalità non speculative e di ottimizzazione della soddisfazione dei bisogni delle fasce deboli escluse dal bene-casa od in condizioni di disagio abitativo;
- la valorizzazione di tutte le risorse materiali ed immateriali disponibili sul territorio e la loro cogestione tra pubblico e privato per condivisi obiettivi di interesse generale;
- la conseguente, coerente applicazione del principio di sussidiarietà sia "verticale" sia, soprattutto, "orizzontale";
- il riconoscimento e la promozione di spazi ed opportunità di organizzazione ed autogestione dei propri fabbisogni da parte dell'utenza;

- la ricerca di strumenti di *governance* in grado di favorire sul territorio l'effettiva partecipazione di tutti gli interessi coinvolti, o comunque riconosciuti come meritevoli di tutela, pur nelle necessarie mediazioni richieste dal perseguimento del bene comune.

Se si seguiranno le esperienze europee di realizzazione di "progetti locali integrati", nati con la crisi dei sistemi di *welfare* "allargati" (che in campo abitativo significava la pianificazione centralizzata di interventi di edilizia pubblica), l'accento andrà posto più sugli aspetti sociali dell'intervento che su quelli edilizi (organizzazione della comunità, processi partecipativi nella costruzione dell'*habitat*, accompagnamento sociale, auto-costruzione per l'occupazione e la formazione professionale, risanamento urbano ed ambientale), in modo di far diventare la politica abitativa uno strumento strategico nella lotta contro l'emarginazione.

Una buona gestione urbanistica ed un'efficace politica degli alloggi sono strumenti necessari dell'integrazione sociale. Emerge, quindi, la necessità di una progettualità forte da parte dei politici e degli amministratori, un piano regolatore che innanzitutto dica quale immagine della città si vuole costruire. Il varo di un pacchetto casa *ad hoc* dovrebbe, comunque, essere l'occasione per riconsiderare la politica abitativa nei confronti di tutte le fasce deboli, attuando i dovuti correttivi e sanando almeno parzialmente le ferite di un liberismo troppo spinto.

Una risposta agli immigrati non può prescindere da una generale risoluzione della domanda abitativa, in quanto la maggior parte degli immigrati non può essere fatta corrispondere ai poveri, ma rientra nella normale richiesta di alloggio. La questione dell'abitare va affrontata pensando ad una città multietnica dove le varie nazionalità possano mantenere le rispettive identità culturali.

Indubbiamente, associazionismo e cooperazione sono stati più dinamici e preziosi (per rapidità e flessibilità) nel rispondere alle esigenze alloggiative degli immigrati. Il loro ruolo resta indispensabile, non solo in quanto supplisce alle carenze quantitative e qualitative dell'intervento pubblico, ma anche per la possibilità di fungere da laboratorio di innovazione e per la sperimentazione di approcci all'utenza che tengano conto delle diversità culturali e della pluralità di obiettivi da perseguire (culturali, sociali, economici, politici, ecc.) e di fornire un reale presidio e monitoraggio del territorio e delle risorse (mobiliari ed immobiliari) ivi disponibili.

All'ente pubblico, come già detto, deve rimanere il governo del fenomeno (che può voler dire soprattutto programmazione, coordinamento ed indirizzo) perché, se vuole, è in grado di leggere i fenomeni emergenti per "fare sintesi" e può garantire la continuità, l'equità, la trasparenza delle politiche, la loro integrazione e finanziamento e le necessarie risorse.

In proposito, molte proposte sugli interventi da realizzare (e con quali modalità) sono già note (Williams, 2004), per cui si tratta di concentrare l'attenzione sulla loro fattibilità ed organizzazione, nonché sulle alleanze e *partnership* da promuovere per accreditarle. Per quanto riguarda il movimento cooperativo, il ricordato studio di Elabora/Fondosviluppo ha formulato in particolare tre proposte di azione:

- promuovere un coordinamento nazionale tra tutti i soggetti del privato sociale (cooperazione ed associazionismo nonprofit) che faccia perno sulla forza organizzativa, sul presidio capillare del territorio e sulla capacità di proposta ed iniziativa intersettoriale di Confcooperative: l'obiettivo è superare i limiti operativi delle singole iniziative, potenziare l'azione di *lobby* e di ricerca di alleanze per comuni progetti di edilizia sociale e servizi integrati di accompagnamento agli immigrati ed alle fasce deboli, la ricerca e la valorizzazione della sussidiarietà, rendere disponibile in tutto il paese il *know-how* maturato, promuovere ed intercettare la destinazione di risorse pubbliche o private per il consolidamento delle esperienze e rapporti organici con il mondo bancario;
- costituire agenzie sociali immobiliari in forma cooperativa: l'obiettivo è la realizzazione di alloggi e l'azione d'intermediazione e di gestione di alloggi per l'affitto (coordinandone le rispettive iniziative sul territorio), da individuare soprattutto nel mercato privato o messi a disposizione (da ristrutturare o meno) da parte di enti pubblici e privati, nel contempo assicurando la possibilità di co-gestione e di controllo (e di *partnership* pubblico-privato) da parte di tutti i soggetti coinvolti ed interessati sulla base della rispettiva funzione (di conferimento, di realizzazione, di gestione di servizi, prestazioni e strutture, di clienti od utenti, ecc);
- porre le premesse organizzative per un progetto cooperativo "globale" sull'immigrazione: l'obiettivo è individuare, valutare e valorizzare le soluzioni dei bisogni degli immigrati che nascono dal lavoro intersettoriale della cooperazione ed il valore aggiunto che si può creare, ad esempio, mettendo in rete le competenze

trasversali fra cooperazione sociale, di abitazione, di produzione-lavoro, agricole, di credito, ecc.; la cooperazione potrebbe fornire all'immigrato un percorso di accesso facilitato all'integrazione: raccolta del bisogno, inserimento lavorativo, inserimento abitativo e sociale.

Ognuna di queste proposte presuppone almeno questa condizione base: riuscire a mettere in rete esperienze, informazioni e progetti in corso per fare "massa critica" al fine di accreditare un'ulteriore funzione di utilità generale del modello cooperativo, e cioè rappresentare (ed essere riconosciuto come) lo strumento più funzionale per un processo di integrazione nella nostra società dei lavoratori e delle etnie extra-comunitarie che si articoli sia su risposte ai bisogni essenziali (casa, lavoro, servizi sociali, sicurezza, ecc.) che su processi educativi al rispetto delle regole della tolleranza e della convivenza civile di chi deve accogliere e di chi vuole essere accolto.⁸

Nel frattempo, una soluzione "a portata di mano" potrebbe essere rappresentata dalla stretta collaborazione, anche societaria, tra un consorzio di cooperative di abitazione (che curerebbe l'intervento edilizio, ricercando le fonti di sostegno negli Assessorati all'edilizia) ed una cooperativa sociale, che si occuperebbe dell'accompagnamento (attingendo al sostegno dei servizi sociali, delle fondazioni bancarie e di altri soggetti coinvolti) e, grazie al presidio del territorio, garantirebbe la progressiva riduzione della conflittualità, della morosità e dei casi di opportunismo.

Infine, per esprimere tutte le sue potenzialità e capacità di innovazione su un tema così delicato come quello dell'immigrazione, la cooperazione ha comunque bisogno di un quadro di riferimento istituzionale e normativo favorevole e di sostegno pubblico - per ottenere il quale servirà un'adeguata politica di alleanze con i soggetti interessati e coinvolti più lungimiranti - in particolare sia per diffondere e consolidare l'utilizzo, e non solo la creazione, delle reti e la conseguente valorizzazione dell'intercooperazione e sia per mettere a punto una macchina organizzativa in grado di ottimizzare risorse, relazioni, rapporti e flussi informativi.

⁸ Siamo in un altro ambito privilegiato di sperimentazione delle potenzialità del lavoro "in rete" tra unioni territoriali, tra federazioni, tra settori, tra imprese e tra di loro, ma serve ancora un forte impegno preliminare di informazione e sensibilizzazione all'interno ed all'esterno del mondo cooperativo, nonché di azione politica e progettuale.

5. Verso i progetti di lavoro territoriali

Se provvedimenti pubblici ci saranno, è certo prevedibile che non saranno incentrati unicamente su nuove costruzioni, ma incentiveranno l'utilizzo e la ristrutturazione del patrimonio esistente, sempre con riferimento alle esigenze specifiche delle singole comunità, ed amplieranno in proporzione dei reali bisogni il campo di interventi economici integrativi dell'affitto.⁹ L'importante è che siano congegnati in modo da: poter essere applicati con una certa flessibilità in rapporto ai differenti contesti territoriali ed ambientali; fungere da moltiplicatori di altre risorse (non solo pubbliche e non solo finanziarie); garantire l'effettiva tutela (seppur differenziata) di tutti gli interessi in gioco e coinvolti senza quindi generare nuove forme di privilegio, vero o presunto, o, al contrario, di penalizzazione non giustificata.

Le regioni controllano la sostanza delle risorse istituzionali relative alla casa ed al territorio. I comuni hanno la responsabilità concreta delle politiche abitative locali, dispongono di solito di risorse proprie non trascurabili, hanno compiti potenzialmente importanti per quanto riguarda la progettazione ed il coordinamento delle iniziative locali, la costituzione di agenzie e di reti locali, ecc.

Per la forte localizzazione del fenomeno immigrazione e per alcune specificità, i primi ad essere investiti dal problema e quindi ad essere obbligati a trovare soluzioni sono gli enti locali, anche se la questione casa deve essere assunta come priorità da tutti i livelli istituzionali. Ne consegue che i comuni, singoli o associati, sono i principali attori delle politiche di inserimento abitativo e, con più efficacia di altri, possono promuovere e coordinare le progettualità e gli interventi sul proprio territorio, scegliendo gli strumenti più idonei, e raccogliere localmente attori diversi (anche privati e del privato sociale) e raccordarne i differenti interessi intorno a proposte segnate da una maggior articolazione ed integrazione.

È, quindi, in particolare a questo livello che serve una maggiore pianificazione degli interventi e la sperimentazione di nuovi modelli che prevedano più efficaci forme di coinvolgimento, dalla progettazione alla realizzazione ed alla gestione degli interventi, di organizzazioni di terzo settore e cooperative ed un approccio

⁹ A quest'ultimo riguardo è auspicabile che sia disposta a carico degli enti locali l'integrazione della differenza tra canone reale e canone convenzionato (ma mancano i soldi ed i trasferimenti nazionali paiono destinati a diminuire...).

complessivo alla questione abitativa, su basi di *partnership* legittimate e paritarie. Questo è un passaggio ineludibile, visto che le risorse pubbliche sono in calo e vanno ottimizzate. L'attuazione di ogni progetto di lavoro territoriale dovrebbe essere orientata da tre principali esigenze:

- la prospettiva che le istituzioni locali facciano propria una linea d'indirizzo univoca sul problema;
- la probabilità che a livello locale si compongano risorse differenti mobilitando altre risorse pubbliche e private;
- la possibilità che le azioni previste possano collocarsi entro più comprensivi programmi locali di politiche abitative e per il lavoro.

Una strada importante per favorire l'integrazione dei soggetti coinvolti è la messa a gara di interventi di riqualificazione di aree ed immobili dismessi, magari suddivisi in micro-progetti di varia natura, che consentano di abbinare interventi sociali ad altri profittevoli con cui finanziare parzialmente i primi (si potrebbe pensare anche ad una strumentazione tipo *project financing* con gestioni a tempo) e con meccanismi valutativi non solo basati sul dimensionamento finanziario, ma anche su un'analisi completa ed esaustiva costi/benefici per la comunità e la qualità della convivenza locale.

Quanto sopra richiede che "a monte" sia fatta chiaramente ed inequivocabilmente la scelta di promuovere una *partnership* con pari dignità tra pubblico e privato, segnatamente quello "sociale" e quindi non finalizzato al profitto, ma piuttosto al servizio.

Questa "pregiudiziale" non è solo una coerente attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà "orizzontale", ma risponde soprattutto alla necessità di operare con l'efficienza e l'efficacia massime possibili.

Serve, infatti, un approccio al problema dell'accoglienza/integrazione degli immigrati non burocratico-amministrativo, ma fortemente orientato alla valorizzazione di tutte le risorse (finanziarie, umane, progettuali, professionali, relazionali, di esperienze, ecc.) localmente acquisibili, della flessibilità operativa, della capacità di riunire competenze di imprenditorialità, di intervento sociale e in grado di superare la dicotomia stato-mercato.

In proposito l'azione di ipotizzabili tavoli comunali/provinciali può essere finalizzata alla creazione di forme di coordinamento per:

- promuovere le "buone prassi" esistenti ed ottimizzare la loro azione attraverso il reciproco confronto;
- estenderle ai territori pronti ad attivarsi;
- verificare le possibilità di far convergere e di potenziare, allo stesso tempo, le risorse finanziarie pubbliche e private, le capacità progettuali e di realizzazione già presenti ed operanti sul territorio o comunque acquisibili dalle reti interne territoriali e nazionali delle principali associazioni ed organizzazioni già coinvolte o coinvolgibili (i cosiddetti *partner* di sviluppo).

Riassumendo e concludendo, al fine di favorire un incremento nell'offerta di alloggi in locazione, si ritiene si debba:

- agire sugli *standard* abitativi e sulle destinazioni d'uso e relative modifiche;
- integrare interventi urbanistici e di servizi sociali sia sul versante concettuale che su quello progettuale e operativo ed anche per azioni di tipo preventivo;
- provvedere alla riduzione o all'abbattimento dell'Ici per immobili destinati alla locazione a canone concordato (legge 431/98);
- mobilitare patrimonio pubblico dismesso o sottoutilizzato per consentire la realizzazione di interventi di residenza sociale con il coinvolgimento di operatori privati e del privato sociale;
- stipulare modelli di convenzione e forme di accordo orientate a ridurre i costi di costruzione o gli oneri di urbanizzazione nel caso di interventi finalizzati (in parte o complessivamente) alla realizzazione di alloggi in locazione;
- introdurre in sede di revisione del Prg (Piano regolatore regionale), di definizione di varianti, di elaborazione dei piani attuativi, quote minime da destinare all'edilizia sociale in locazione all'interno dei piani di recupero, dei piani di lottizzazione o dei programmi integrati di intervento a fronte di operazioni che consentano di incrementare la volumetria edificabile (scomputo scale, terrazzi, definizione altezze sottotetti, ecc.);
- definire convenzioni con il settore nonprofit finalizzate alla gestione di alloggi di proprietà pubblica, ai servizi sulla mediazione immobiliare locale, alla consulenza ed alla formazione di nuove professionalità, al recupero di *stock* di alloggi sociali ed a canoni

concordati dedicati a progetti integrati. Le iniziative potrebbero rivolgersi a realtà segnate da forme di disagio grave, ma anche a situazioni vulnerabili che presentano rischi di caduta nell'area della povertà.

Sia nel caso di bandi ed attuazione di normative di sostegno che in quello di interventi di negoziazione, la loro finalizzazione dovrebbe prevedere:

- interventi a basso "uso" di territorio che si orientino al recupero di patrimonio esistente (dismesso, non utilizzato) ed alla valorizzazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica;
- iniziative sostenute da *partnership* tra soggetti pubblici e privati che riguardino forme di collaborazione in relazione alla realizzazione, alla gestione, all'integrazione con funzioni ed attività complementari rispetto alla casa (i servizi alla persona, l'inserimento lavorativo, la formazione, ecc.) e che si sostanzino in apposite convenzioni ed in accordi;
- proposte che prevedano la convergenza di risorse pubbliche e private, che ne valorizzino il relativo effetto moltiplicatore e che siano sostenute da una molteplicità di finanziatori (la regione, nelle sue diverse direzioni, la provincia, l'ente locale, il settore privato e privato sociale) con la più ampia gamma possibile di "conferimenti".

Per poter definire un percorso di lavoro (e con quali *partner*) nella direzione sopra indicata e valorizzare le potenzialità intersettoriali di approccio ai problemi degli immigrati (che sono sociali, culturali, economici, ecc.), la prima metodologia di lavoro dovrebbe essere quella di fare "rete": sul territorio fra tutti i soggetti interessati ed in grado di dare contributi positivi, tra i diversi comuni, ecc.

L'obiettivo è fare "massa critica" e rendere disponibile ovunque il *know-how* progettuale, professionale e di esperienze maturato sulla questione bisogni abitativi/fasce deboli.

Il primo strumento indispensabile, affinché possano essere elaborate adeguate strategie d'intervento, consiste nel produrre un sistema di dati aggiornato per quantificare e, soprattutto, qualificare il bisogno; inoltre, è fondamentale conoscere le risposte avviate più efficaci e le metodologie e gli strumenti utilizzati.

Il passo successivo si svilupperà nella messa in rete di tutto il materiale acquisito anche attraverso la disponibilità di un sito internet per potenziare il sistema informativo, di banche dati, ecc. e consentire il dialogo fra gli attori coinvolti e forme di assistenza/consulenza a distanza.

Quindi, andrà realizzata la messa in rete delle diverse iniziative in corso in un determinato territorio e l'istituzione di strutture di coordinamento, strutture di cui è già stata verificata l'importanza nell'accrescere l'efficacia delle micro-azioni di livello locale e tuttavia ancora molto rare anche nelle situazioni ricche di iniziative.

La preventiva, necessaria azione formativa potrebbe essere orientata in particolare ad un'analisi comparata degli strumenti attivati e collaudati: caratteristiche, governo, vantaggi/svantaggi, componenti di successo o meno per la soluzione dei prevedibili problemi, ecc.

In effetti, si ritiene ci sia ben poco da inventare: le tipologie di intervento che le sperimentazioni locali di questi anni hanno prodotto, hanno dimostrato nel complesso potenzialità sufficienti per prevederne una (controllata) diffusione nei diversi contesti territoriali (trasferire esperienze e *know-how* o professionalità "sociali").

È necessario, tuttavia, un lavoro di valutazione, che consenta di selezionare le formule di successo, a seconda degli obiettivi prescelti, e la loro combinazione prioritaria e di chiarire le condizioni in cui la loro efficacia è più probabile. È opportuno, inoltre, cercare di arricchire la gamma delle formule rispetto a quella fin qui sperimentata.

L'esperienza di altri paesi, ad esempio, suggerisce che molte più linee di innovazione sono possibili, ad esempio, nel recupero del patrimonio abitativo degradato.

6. Verso una formula innovativa di agenzia sociale per la casa e l'integrazione

Rilanciare e calmierare il mercato dell'affitto comporta una grande attenzione, specie nell'edilizia sociale, anche alla gestione degli alloggi e quindi all'individuazione dei soggetti operatori che più sono in grado di svolgere bene anche questo compito. Non si deve sottovalutare l'importanza di questa attività soprattutto sapendo che, per una parte dell'utenza destinataria di questi alloggi, è fondamentale,

come già detto, un periodo di accompagnamento e che può essere necessario anche intervenire con attività di mediazione fra i protagonisti (inquilini, proprietari, vicini di casa, quartiere, ecc.).

La ricerca della globalità di intervento sulla questione casa/integrazione delle fasce deboli (immigrati, ma non solo) non riguarda solo le politiche, ma anche gli strumenti per attuarle, in grado di dare risposte non parziali o temporali al fine di affrontare nella sua complessità ed interezza il percorso di accoglienza, inserimento ed integrazione socio-economica e culturale delle fasce escluse dal bene-casa.

Nessun soggetto (pubblico o privato che sia) è in grado da solo di offrire e garantire (per capacità organizzative, economiche e reputazione goduta) l'organicità d'intervento richiesta per dare vere soluzioni all'ottimale utilizzo di un patrimonio edilizio spesso già sufficiente, ma inutilizzato e/o da convertire e/o ristrutturare, avere il necessario consenso, perseguire con successo la necessaria azione culturale, di informazione e sensibilizzazione (e di acquisizione del "capitale fiduciario") per superare conflittualità, pregiudizi e costi sociali indiretti (che ci sono e non sono liquidabili semplicemente come "razzismo") negli ambiti in oggetto.

Si può allora ipotizzare un organismo pubblico/privato che comprenda funzioni di informazione sulla disponibilità di alloggi e di intermediazione nella stipula dei contratti. Una possibile evoluzione di questa proposta potrebbe prevedere la costituzione di un'agenzia commerciale autonoma (pur con finalità sociali) specializzata in abitazioni per fasce sociali a basso reddito e quindi in grado di gestire tutta la "filiera" compresa fra l'accoglienza e l'alloggio ordinario e stabile (in proprietà, in affitto, ecc.), creando le migliori sinergie tra pubblico e privato.

L'idea di partenza - avanzata nel citato studio di Confcooperative e poi elaborata all'interno del Progetto Equal denominato "Integra" realizzato dall'Associazione nazionale di rappresentanza dei comuni italiani (Anci) - è di pensare ad un soggetto giuridico (non sono più sufficienti semplici forme di coordinamento tra enti ed organismi di varia natura) che consenta, creando le migliori sinergie tra pubblico e privato, l'aggregazione dei soggetti e degli interessi legati al tema della casa come "pezzo" importante del processo di accoglienza ed integrazione delle fasce deboli e di mobilità abitativa.

Il “contenitore” giuridico dovrebbe, quindi, essere di natura privata, per la sua migliore gestibilità e per l’entrata/uscita dei *partner* da coinvolgere, e al tempo stesso anche ente nonprofit di diritto o di fatto, per le finalità, di interesse generale, che ne motivano la nascita e per la possibilità di fruire di un regime fiscale agevolato.

Operativamente, l’agenzia dovrà occuparsi di:

- aumentare l’offerta abitativa per le fasce deboli, in affitto o in forme analoghe, o anche per l’acquisto della casa, attraverso il conferimento, la realizzazione e la gestione a vario titolo di beni immobili e l’utilizzo di tutte le risorse pubbliche e private disponibili: finanziamenti pubblici nazionali e locali, *fund raising*, ricerca di capitale sul mercato, contributi da fondazioni bancarie ed altre istituzioni, volontariato, intermediazione con prestazioni di garanzie nel mercato dell’affitto privato, recupero di patrimonio edilizio in disuso di proprietà dei comuni o altri enti pubblici e privati, ecc.;
- rendere accessibile il mercato privato dell’affitto “moderato” offrendo prestazioni di assistenza ed accompagnamento all’utenza e di intermediazione e di garanzia ai proprietari, nonché di integrazione economica, intese a superare gli ostacoli - economici, di informazione, di rifiuto da parte del mercato - incontrati dalle fasce deboli (in particolare gli immigrati);
- pensare ed organizzare, in definitiva, una sorta di *global service* di quartiere o di comune, che rappresenti la nuova frontiera dell’offerta integrata di servizi in campo abitativo e dell’integrazione sociale, riferito sia ad una pluralità di organismi specializzati da integrare che ai servizi ed alle prestazioni da organizzare in forma autogestita da parte degli utenti per abbassarne i costi.

Ciò comporta che essa sia in grado di:

- attrarre risorse (pubbliche e private);
- essere un interlocutore diretto della pubblica amministrazione;
- essere radicato nel territorio e nella comunità;
- progettare, realizzare e gestire interventi globali (edilizi, sociali e culturali), coordinando le diverse competenze e vocazioni dei soggetti coinvolti e di quelli necessari;
- avere un’elasticità organizzativa ed operativa che consenta forme di integrazione stabili nel tempo o limitate a determinati progetti, secondo le esigenze e le opportunità;

- diffondere innovazione e sperimentazione nella “filiera” dell’immigrazione (fissa, stagionale, extracomunitaria, nazionale, ecc.) e della mobilità in generale;
- fungere da intermediario anche nei confronti del mercato tradizionale immobiliare (specie dell’affitto) e per le transazioni con le proprietà per ristrutturazioni, locazioni, permuta, eventuali garanzie;
- gestire il patrimonio abitativo di altri enti;
- svolgere il monitoraggio sugli interventi e sulle politiche di accoglienza ed inserimento delle fasce deboli dei lavoratori;
- divenire, a sua volta, uno dei “nodi” di una rete più vasta che consenta sia di trasferire esperienze, progettualità e *know-how*, sia di concorrere ad una crescente, maggiore omogeneizzazione dei livelli di soddisfazione quantitativa e qualitativa dei fabbisogni abitativi delle fasce deboli a livello regionale, di macro-aree e quindi nazionale.

L’aggregazione tra soggetti potrà realizzarsi anche su progetti (integrati) ma l’idea, almeno per il medio/lungo periodo, è di lavorare sulla capacità di gestione comune tra differenti soggetti ognuno dei quali “porta” e “prende” qualcosa (in maniera preventivamente concordata), anche al fine di garantire meglio la necessaria trasparenza di gestione, la corretta finalizzazione degli interventi e degli oneri sopportati e la non prevaricazione di alcuni interessi su altri.

Non si tratta di creare sovrapposizioni rispetto ad attività già svolte (o svolgibili più efficacemente) localmente da singoli soggetti pubblici e/o privati sociali, ma piuttosto di ottimizzarne i risultati e le potenzialità grazie a forme di collaborazione e d’interscambio dei *know-how* posseduti e di più efficace, congiunta ricerca, valorizzazione ed integrazione delle risorse materiali ed immateriali individuabili sul territorio.

Rispetto a quanto sopra, ci sono possibili esperienze europee di riferimento sul piano operativo,¹⁰ ciò che manca è piuttosto la capacità

¹⁰ Si pensi all’agenzia immobiliare sociale francese o belga, agli “uffici casa” degli enti locali nel Regno Unito o in Germania, oppure alle strutture di coordinamento tra gli attori sia pubblici che privati che operano in un certo territorio, strutture che in alcuni paesi sono previste istituzionalmente.

di abbinare/integrare l'ideazione e la realizzazione degli interventi secondo uno schema istituzionale ed organizzativo e di *governance* innovativo, soprattutto in termini di rapporto pubblico/privato e di riconoscimento/applicazione del principio di sussidiarietà. Quanto ai soggetti da coinvolgere, oltre agli enti locali interessati e finanziatori (o offerenti di immobili o aree), occorre pensare:

- alle imprese che occupano gli extracomunitari o altri soggetti in mobilità, che sono i primi beneficiari del valore aggiunto creato dal lavoro di questi ultimi e che quindi devono partecipare agli oneri della realizzazione e gestione degli interventi immobiliari e dei servizi connessi alle relative gestioni ed alle politiche di accoglienza/integrazione;
- alle fondazioni bancarie, alla Chiesa, agli enti pubblici e ad altri organismi in grado di conferire in gestione o ad altro titolo (temporaneo o perpetuo) immobili e/o aree per interventi di nuove abitazioni o ristrutturazioni o risorse finanziarie;
- al volontariato che conferisce servizi e vuole partecipare alla gestione;
- alle cooperative sociali, edilizie, di lavoro, ecc., in grado di apportare progettualità, risorse e *know-how* specifici nel campo relazionale, esecutivo, gestionale/manutentivo, finanziario, di servizi, di formazione di nuova cultura e mentalità, di imprenditorialità orientata a fini sociali e non speculativi, ecc.;
- agli ex Iacp (Istituto autonomo case popolari) se ed in quanto apportatori di risorse e/o specifiche competenze non offerte da altri soggetti;
- ad eventuali istituti di credito lungimiranti, essenziali per la gestione del credito e dei finanziamenti;
- alle rappresentanze associate delle categorie destinatarie degli interventi;
- ad altri soggetti localmente interessati od interessabili.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare ampiamente sostenibile che la scelta eventuale di imboccare la strada che porta verso la creazione di agenzie sociali per la casa non impedisce che questo obiettivo, chiaramente complesso, possa, proprio per la sua non facile ed immediata costituzione, essere raggiunto più agevolmente, facendolo precedere da obiettivi intermedi meno complessi e non necessariamente provvisori o temporanei.

Alcune esperienze, che nel tempo si sono consolidate,¹¹ stanno, comunque, a dimostrare che questo tipo di soggetto operatore non è un'ipotesi irrealizzabile in concreto, bensì un obiettivo raggiungibile anche se, molto probabilmente, non in tempi brevissimi e secondo processi incrementali, a seconda dei territori e degli attori che saranno pronti a partire per le prime sperimentazioni.

L'approfondimento del progetto di agenzia sociale per la casa e della sua realizzabilità, quanto meno a livello sperimentale, è stato, ad esempio, fatto proprio dal già citato progetto "Integra" (iniziativa comunitaria Equal 2000-2006) promosso dall'Anci (che finora ha coinvolto 7 comuni-capoluogo di provincia) e successivamente anche dal Cnel, attraverso il proprio organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri.

Il gruppo di lavoro costituito al suo interno si è posto l'obiettivo di sviluppare, anche in termini di proposta di una nuova normativa, la fattibilità di un nuovo soggetto operatore per affrontare il disagio abitativo (agenzia) e di promuoverne la conoscenza sul territorio nazionale, dal momento che non sarà facile e breve il processo culturale e politico per creare il consenso e le disponibilità necessarie per l'attivazione di agenzie realmente cogestite da pubblico e privato.

7. Considerazioni finali

Un nodo critico fondamentale da affrontare resta quello normativo: la legislazione sulle locazioni non prevede lo *status* giuridico dei Centri di seconda accoglienza e non sono riconosciute realtà che operino senza fine di lucro nell'ambito immobiliare. Ciò ostacola molto l'attività e, da una parte, non consente di fruire delle agevolazioni

¹¹ Da associazioni come "Casa amica" di Bergamo, "Vicini di casa" di Udine, "Ciscene" di Torino a cooperative come "Dar" di Milano, "Spazi mediani" di Forlì, "La Casa per gli extracomunitari" di Verona, "Una casa per l'uomo" di Montebelluna, "Nuovo villaggio" di Padova che ha promosso anche la fondazione "La casa", ecc.

È importante, per rispondere al disagio abitativo, la realizzazione di un soggetto forte, sul piano patrimoniale e quindi delle garanzie, e capace di aggregare risorse finanziarie fruendo contemporaneamente di agevolazioni fiscali, come, ad esempio, una fondazione, che è in grado di operare efficacemente nel campo dell'acquisizione, tutela e gestione di un rilevante patrimonio residenziale. In effetti la risposta che possono dare in proposito associazioni e cooperative è sempre quantitativamente troppo limitata rispetto al fabbisogno. Questa è, appunto, l'esperienza avviata a Padova da "Nuovo villaggio" che, in *partnership* con le Acli, la Banca popolare etica, la Camera di commercio di Padova, Diocesi di Padova, la Provincia di Padova e quella di Rovigo.

previste, ad esempio, per le Onlus e, dall'altra, limita fortemente i modelli giuridici applicabili, anche in ambito cooperativo.

Diverse realtà, ad esempio, di cooperative edilizie sono state "de-rubricate" in miste perché non svolgevano attività di costruzione. Ed anche la qualificazione di cooperativa sociale non consente una piena operatività in campo abitativo.¹²

Indubbiamente sussiste anche il problema della disponibilità di risorse pubbliche aggiuntive, come volano alle ipotizzate innovative politiche di edilizia sociale.

Oltre a ciò, una legge quadro nazionale serve per:

- definire l'edilizia sociale e le regole, gli operatori e gli strumenti del suo mercato;
- definire il disagio abitativo, in termini comprensivi delle cosiddette "nuove povertà", delle problematiche relative alla qualità urbana e della convivenza (da cui la definizione dei vari *target* individuabili e dei possibili destinatari degli interventi di una nuova politica di edilizia sociale);
- definire, conseguentemente, livelli essenziali dei servizi di assistenza/accompagnamento per la soluzione del fabbisogno abitativo delle fasce deboli (o dell'edilizia sociale) e dei relativi requisiti (*target*, contenuti, obiettivi, ecc.);
- definire e promuovere l'accreditamento di agenzie sociali di nuova concezione, sulla falsariga di quanto sopra definito, come diretti destinatari/gestori dei programmi pubblici di edilizia sociale ed attivatori di progetti innovativi in proposito;
- attivare tutti gli incentivi funzionali a rivitalizzare il mercato dell'affitto ed a calmierare tutti i costi in grado di incidere sull'entità dei canoni nell'edilizia sociale;
- promuovere l'auto-organizzazione dell'utenza per la risposta al fabbisogno abitativo in affitto.

La convinzione è che solo la presenza di nuove esperienze e proposte almeno parzialmente collaudate possa consentire di superare l'attuale situazione di stagnazione, consentendo, da una parte, di

¹² Una sorta di "forzatura" è stata compiuta dalla cooperativa "Dar" di Milano, che, pur restando cooperativa edilizia, si è iscritta nel 1998 all'anagrafe tributaria come Onlus, dato che non esiste la figura giuridica della cooperativa edilizia sociale.

individuare percorsi alternativi alle tradizionali politiche pubbliche puramente erogatorie e, dall'altra, di ridimensionare le stime di intervento finanziario dello Stato per l'accesso alla casa delle fasce deboli che, così come finora formulate, finiscono per diventare un altro alibi, pur se strumentale, per non affrontare radicalmente il problema.

L'idea di espandere l'offerta di edilizia sociale attraverso l'utilizzo di risorse non convenzionali - sia pubbliche che private - o attraverso l'utilizzo innovativo di risorse convenzionali ha comportato una rivisitazione degli strumenti di contrattazione tra privato e pubblico, e più in generale la sperimentazione di nuovi rapporti tra associazioni, cooperative, operatori pubblici, mercato, sia per la gestione che per il finanziamento delle iniziative. In qualche modo questa evoluzione prefigura la possibilità che si strutturi una specifica "rete" nel campo abitativo e dei servizi sociali collegabili.

In effetti, il primo obiettivo di un piano di lavoro potrebbe essere la messa in rete delle diverse iniziative in corso in un determinato territorio e l'istituzione di strutture di coordinamento: strutture di cui è già stata verificata l'importanza nell'accrescere l'efficacia delle micro-azioni di livello locale e tuttavia ancora molto rare anche nelle situazioni ricche di iniziative.

In proposito, l'impulso più forte viene dalle realtà del privato sociale, seppur ancora limitatamente ad alcune aree del Centro-Nord del paese.

La recente costituzione, a Padova, di un consorzio nazionale di *social housing* va in questa direzione, in particolare per individuare modelli organizzativi in grado di operare in rete con propri omologhi di altre sedi/aree, ad esempio per le funzioni informative, di orientamento e di interscambio e trasferimento dei *know-how* e dei servizi, concentrazione delle scarse risorse disponibili per gli investimenti "immateriali", nonché per il rafforzamento della dimensione di imprenditorialità sociale.¹³ Infine, la scelta del consorzio nazionale va letta anche come una risposta alla crescente necessità di rende-

¹³ I punti di partenza sono stati uno specifico progetto formativo e l'utilizzo di un contenitore societario già collaudato (il consorzio "Villaggio solidale") che ha allargato la sua base sociale e ridefinito la sua *mission*, lo statuto, il regolamento interno e, quindi, gli ambiti ed i livelli di operatività.

re più efficace la necessaria azione di rafforzamento e precisazione dell'identità di un fenomeno ormai consolidato, come quello del privato sociale dedicato ai bisogni abitativi e di integrazione degli immigrati (e, più in generale, delle fasce deboli), che deve potenziare la sua capacità di interlocuzione "unitaria" non solo nei confronti delle istituzioni, ma anche di quel mondo di cui è autentica espressione, come l'associazionismo ed il movimento cooperativo in particolare, che sia auspicabile, o meno, la futura costituzione di un vero e proprio terzo settore abitativo.

Bibliografia

- Boccagni P. (2003), "Cooperazione e lavoratori extracomunitari in Italia", *Rivista della Cooperazione*, n. 2, Istituto L. Luzzatti, Roma.
- Elabora (2003), "Il ruolo della cooperazione per la soluzione del problema abitativo di lunga permanenza per gli immigrati", *Studi e Ricerche*, Roma.
- Williams W. (2004), "Fabbisogni abitativi, immigrazione e cooperazione: questioni aperte e buone prassi", *Rivista della Cooperazione*, n. 2, Istituto L. Luzzatti, Roma.

Il Forum

Il terzo settore nelle politiche locali di integrazione degli immigrati: spazi, potenzialità, sfide

a cura di Paolo Boccagni

In una sorta di riepilogo a più voci dei temi già affrontati nei saggi, il Forum ha raccolto le opinioni di alcuni qualificati ricercatori italiani sui fenomeni migratori, al fine di innescare un dibattito approfondito - di cui si avverte spesso la mancanza, nel discorso pubblico sull'argomento - in merito al ruolo, attuale e potenziale, del terzo settore nei processi di integrazione locale dei cittadini stranieri.

Ci si è interrogati anzitutto (domanda 1) sulle ragioni dell'ancora scarsa tematizzazione, nel mondo accademico italiano (almeno a giudicare dalle pubblicazioni ufficiali), circa il nesso immigrazione/terzo settore, nei suoi molteplici aspetti; un nesso della cui rilevanza, alla prova dei fatti, si avverte consapevolezza diffusa tra gli "addetti ai lavori", ma di cui sembra mancare un'adeguata elaborazione riflessiva all'interno degli studi sul tema. Gli autori che hanno partecipato al Forum ci invitano a riconsiderare la questione in una prospettiva più ampia. C'è da tenere conto, anzitutto, della difficoltà oggettiva a "fare sintesi" della molteplicità, ma anche della frammentarietà, delle esperienze locali; sembra ancora difficile, cioè, pervenire a conclusioni omogenee e su ampio raggio, oltrepassando la logica degli studi di caso su esperienze specifiche o settoriali. C'è da considerare, oltretutto, la scarsa congruenza tra il *framework* assistenziale che ancora prevale negli studi sul terzo settore, e il fra-

network dell'inclusione societaria che si rende oggi necessario negli studi sull'immigrazione, a fronte di una presenza straniera strutturale e normale (non riconducibile, cioè, a un'automatica categoria di disagio, fatto salvo casi specifici).

Il secondo quesito (domanda 2) verteva sui punti di forza e di debolezza dimostrati, negli anni, dalle varie "espressioni organizzative" del terzo settore italiano nel campo dell'immigrazione, sotto il profilo dell'accoglienza e dell'inclusione socio-lavorativa dei cittadini stranieri, ma anche dell'*advocacy* a loro favore e (almeno in prospettiva) della loro partecipazione associativa ed imprenditoriale. La risposta a questo quesito, per alcuni, è ambivalente: nel senso che le stesse caratteristiche che hanno rappresentato, nelle azioni di prima accoglienza, il punto di forza del privato sociale - flessibilità organizzativa, aderenza all'evoluzione dei bisogni, scarsa burocratizzazione, ecc. - ne hanno rappresentato, a lungo andare, i limiti, laddove non hanno saputo tradursi, anche per la latitanza degli enti locali, in strategie d'intervento strutturate e di medio periodo, anziché occasionali o "a progetto". Accanto a questi elementi, più in generale, sembra possibile ascrivere al terzo settore che produce servizi agli immigrati degli innegabili punti di forza, in quanto a conoscenza e competenza accumulata, versatilità, capacità di rispondere anche alle componenti "doppiamente deboli" - clandestini, minori non accompagnati, donne vittime della prostituzione, senza dimora, ecc. - che rischiano di rimanere del tutto ai margini dei servizi pubblici. Allo stesso tempo, emergono alcuni nodi critici ricorrenti, in quanto a difficoltà di programmazione, insufficiente peso negoziale nei rapporti con l'ente pubblico, dipendenza da finanziamenti *ad hoc*, modesta partecipazione e rappresentanza degli utenti, che non è difficile rintracciare in molte esperienze locali (e che pure, per essere meglio compresi, andrebbero analizzati in relazione alle carenze di progettualità, nonché agli scarsi investimenti nel settore, di molti enti pubblici). Altri osservatori mettono in luce come l'immigrazione svolga a ben vedere, anche nel campo del *welfare* locale, una funzione di "specchio" rispetto all'inadeguatezza dell'offerta preesistente di servizi (pubblici, ma anche, e di conseguenza, privato sociali): un'offerta "tarata", nella migliore delle ipotesi, sulle forme di disagio e di povertà conclamate, ma non sempre attrezzata per rispondere alle forme di fragilità e vulnerabilità emergenti, soprattutto nei ceti medio-bassi in cui sono sovrarappresentati gli immigrati.

Il *focus* del dibattito si è quindi spostato dal versante assistenziale a quello occupazionale (domande 3 e 5). Fermo restando il dato di una presenza ormai cospicua di manodopera straniera anche nelle imprese sociali, anzitutto nei segmenti più precari e *labour intensive* dei servizi alla persona, si è cercato di sollecitare gli intervistati circa le eventuali potenzialità dell'imprenditorialità sociale, al di là delle dichiarazioni di intenti, rispetto alla creazione di posti di lavoro (anche) relativamente qualificati; o comunque capaci di valorizzare il capitale umano della forza lavoro straniera, ed eventualmente di attivarne percorsi di mobilità ascendente. Alla luce del quadro attuale, le risposte degli osservatori indicano un certo pessimismo, o per lo meno invitano alla cautela, anche per la difficoltà di trarre indicazioni generali da "buone prassi" che, anche laddove presenti, hanno valenza locale.

È opinione diffusa, comunque, che il settore in cui l'imprenditoria sociale avrebbe maggiori *chance* di creare "buona occupazione", anche a favore degli immigrati, sia quello, ad oggi ancora per lo più destrutturato, e carente sul piano della programmazione dell'intervento pubblico, dell'assistenza familiare, e più in generale dell'assistenza socio-sanitaria. A questo, e ad altri ambiti abbastanza "frequentati" dalla cooperazione sociale (come i servizi educativi ed abitativi), si potrebbero affiancare settori parimenti rilevanti, ma ancora relativamente marginali, almeno a livello produttivo, per le imprese sociali italiane, come quello agrituristico e dei beni culturali.

Con il punto che segue (domanda 4), il dibattito si sposta di un altro passo in avanti, su un terreno che, come sottolineato dai saggi di questo numero, ha alimentato elevate aspettative e risultati non sempre coerenti, ma rimane, in prospettiva, un tassello cruciale del rapporto terzo settore/immigrazione: la partecipazione attiva dei lavoratori stranieri alle imprese sociali, nonché la loro spontanea attivazione, anche con il supporto delle organizzazioni italiane, di nuove iniziative imprenditoriali. Secondo alcuni, è semplicemente "troppo presto" per formulare una qualche indicazione conclusiva: vuoi perché l'adesione degli immigrati alla compagine sociale delle cooperative è ancora, per lo più, un dato recente; vuoi per l'ambiente di mercato competitivo e carico d'incertezze con cui gran parte delle piccole imprese, incluse quelle sociali e di tradizione consolidata, si deve sempre più misurare. Altri osservatori ci mettono invece in guardia dal rischio, diffuso, ma poco riconosciuto, di ridurre la partecipazione degli immigrati ad azioni simboliche o di facciata, utili

alla "autolegittimazione" dei soggetti proponenti più che all'effettivo coinvolgimento dei cittadini stranieri. La cui rappresentanza, in questa prospettiva, andrebbe forse declinata meno attraverso i canali delle associazioni "identitarie" (a base nazionale, etnica o religiosa), e più nella direzione di favorire lo sviluppo di iniziative trasversali di tutela, di *advocacy* o di promozione sociale, slegate dalla logica dell'appartenenza comunitaria.

Rimane il fatto, come nota qualcuno, rifacendosi alle ricerche degli ultimi anni, che gli spazi più rilevanti per la partecipazione organizzativa degli immigrati, ad oggi, sembrano essersi sviluppati nel mondo del sindacato, più che in quello dell'associazionismo o della cooperazione sociale. Su quest'ultimo versante non risultano ancora, in linea generale, grandi investimenti al riguardo, nonostante il ruolo che le organizzazioni di privato sociale più strutturate e rappresentative - consorzi, grandi reti associative, per non parlare delle centrali cooperative - potrebbero assumere, ad esempio, quali incubatori di impresa.

Infine (domanda 6), si è proposto ai partecipanti al Forum di mettere a fuoco il possibile contributo dell'imprenditorialità sociale in due ambiti cruciali, per le prospettive di "stabilizzazione intergenerazionale" della popolazione straniera in Italia: l'accesso al mercato immobiliare ed ai servizi bancari. Si tratta, come osserva uno dei rispondenti, di "tipici settori per persone normali in difficoltà", che abbracciano una componente della popolazione (inclusi molti immigrati) assai più ampia della tradizionale platea di svantaggiati della cooperazione sociale. Per quanto riguarda l'abitazione, un tema ampiamente trattato nei saggi di questo numero, gli osservatori convergono nel vedere negli immigrati un *target* ormai privilegiato, nonostante le discriminazioni, del mercato alloggiativo; ma anche nel riconoscere, in quanto alle iniziative delle imprese sociali, uno scenario composito, fatto di svariati interventi locali (tra cui molte "buone prassi"), non ancora riconducibili ad una strategia di intervento condivisa, o ad azioni di livello "sistemico", entro il mondo del privato sociale (specie per quanto riguarda la cooperazione). In quanto al rapporto con gli istituti di credito, che finalmente, almeno in taluni casi, cominciano ad intravedere negli immigrati un *target* significativo (anche per l'accensione di mutui o per la gestione delle rimesse), il ruolo dell'imprenditorialità sociale risulta ancora scarsamente documentato, ma si potrebbe forse collocare sul piano della mediazione e della facilitazione all'accesso dei servizi esistenti, per un verso; della sperimentazione di iniziative di micro-

credito, e di "co-sviluppo" con i paesi di provenienza (anche per il tramite delle rimesse), per altro verso. Hanno partecipato al Forum i seguenti studiosi, riconducibili all'ambito disciplinare dei *migration studies* in alcuni casi, a quello delle politiche sociali, in altri casi: Giuseppe Scidà (Docente di Sociologia economica e dello sviluppo e di Sociologia della società multietnica presso la Facoltà di Scienze politiche "R. Ruffilli" dell'Università di Bologna); Emmanuele Pavolini (Ricercatore in Sociologia economica e politiche sociali presso la Facoltà di Economia "G. Fuà" dell'Università Politecnica delle Marche); Marco Accorinti (Ricercatore dell'Istituto di ricerca sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche, Irpps - Cnr); Franco Pittau (Coordinatore del Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes); Daniele Cologna (Ricercatore dell'Agenzia di ricerca sociale Codici s.c., Milano).

1) IL RAPPORTO TRA TERZO SETTORE ED IMMIGRAZIONE, NELLA LETTERATURA ITALIANA SU ENTRAMBI GLI ARGOMENTI, È ANCORA RELATIVAMENTE POCO TEMATIZZATO. DA CHE COSA DIPENDE, A SUO GIUDIZIO, LO SCARSO INTERESSE E L'ESIGUITÀ DELLE RICERCHE RISPETTO A QUESTO SPECIFICO RAPPORTO?

SCIDÀ

A mio modo di vedere è improprio parlare di scarso interesse verso le esperienze del terzo settore rivolte agli immigrati in Italia, almeno a giudicare dal mio particolare osservatorio che evidenzia una significativa richiesta di tesi di laurea su questo argomento che i miei studenti mi fanno pervenire. Parlerei semmai di alcune difficoltà oggettive. Porrei così l'accento in primo luogo sul fatto che probabilmente il maggiore disincentivo a compiere ricerche da parte del mondo accademico in questo ambito di studi potenziali potrebbe essere ricondotto alla frammentarietà delle numerose, ma molto diversificate esperienze in atto. Il rapporto tra terzo settore ed immigrazione risulta così spesso molto difficile da valutare complessivamente in modo omogeneo e dunque le ricerche in questa direzione corrono non pochi rischi di risultare scarsamente generalizzabili e poco significative riguardo alle possibili evidenze che se ne possono trarre. A ciò si può poi forse aggiungere la debole propensione dello stesso terzo settore non solo ad attivare serie procedure di autovalutazione, ma anche a commissionare a terzi indagini valutative aprendosi così serenamente al giudizio di mondi esterni.

PAVOLINI

In realtà è stata svolta ricerca sul tema, ma inquadrata all'interno di tematiche di riferimento più generali quali azione del terzo settore e povertà/esclusione sociale. Il problema è che il *framework* di riferimento è quello dell'azione volontaria e di terzo settore legata ai temi dell'assistenza piuttosto che a quello dell'associazionismo o del cooperativismo. Ne deriva che nel momento in cui strutturalmente il fenomeno migratorio diventa sempre meno un fenomeno inquadrabile come "emergenza" (la prima accoglienza, ecc. e quindi coinvolgente il terzo settore socio-assistenziale), ma come fenomeno "normale" (solo in alcuni casi associabile a forme di disagio), il *framework* di analisi elaborato riferito al settore assistenziale (terzo settore, immigrati e prima accoglienza) perde di salienza.

ACCORINTI

Le politiche per gli immigrati in Italia non sono state organicamente disciplinate se non alla fine degli anni novanta, in grande ritardo rispetto all'evoluzione del fenomeno ed alla domanda sociale espressa. Negli anni, la gestione dei servizi e degli interventi per i cittadini stranieri ha lasciato in ombra, in molti casi, alcuni dettagli delle *policy* stesse e, anche per questi motivi, la gestione è stata caratterizzata da differenti modalità operative: la politica di integrazione degli immigrati è dipesa sia dall'appartenenza politica degli amministratori, sia dalla diversa efficienza della pubblica amministrazione e dalle possibilità di coordinamento tra centro e periferia. Il quadro nazionale, composto da vuoti e da pieni, è stato parzialmente compensato dall'attività di una pluralità di attori; in particolare, la vera azione di supplenza all'indeterminatezza statale nel campo dell'immigrazione è stata assunta - generalmente - dagli organismi di terzo settore,¹ ai quali dapprima in maniera tacita poi sempre più istituzionalizzata, è stata delegata anzitutto la politica di accoglienza e poi, più in generale, quella di integrazione socio-lavorativa, secondo una strategia definita da Giovanna Zincone di "integrazione indiretta".

¹ Si useranno indistintamente, nelle pagine che seguono, i termini "terzo settore", "privato sociale", per indicare tutti gli interventi non promossi dalla pubblica amministrazione né da soggetti del privato for-profit, bensì da associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato sociale, fondazioni pro-sociali, enti morali, ecc., organizzazioni cioè con finalità di utilità sociale.

L'evoluzione del *network* di servizi pubblici e del terzo settore che si occupano di immigrati in Italia, ha portato in vent'anni ad una situazione molto complessa, ma anche molto ricca di servizi e interventi sociali. Anche alcuni miei approfondimenti di ricerca confermano che nel paese - nel settore dell'immigrazione - non si possa parlare di una vera e propria "politica di intervento", come se esistesse una volontà politica dietro la serie di azioni promosse - solo in minima parte - dall'ente pubblico. Piuttosto io uso il concetto di "sistema di intervento sociale", implicante una dimensione organizzativa quasi unitaria, per indicare l'insieme di azioni volte all'implementazione di interventi per gli immigrati, promosse dall'ente locale e dal terzo settore, e ricondotte a sistema nell'ambito della programmazione sociale locale.

Nel campo dell'immigrazione, il sistema italiano di *welfare*, descritto da Maurizio Ferrera come "variante mista del modello occupazionale", prodotto dell'ibridazione tra modello universalistico e particolaristico - in una complessiva situazione di crisi finanziaria che porta a tagliare indiscriminatamente costi e servizi, e secondo la logica che concepisce prioritariamente la presenza nel paese dello straniero in chiave occupazionale - risulta condizionato, nello specifico caso degli immigrati, da almeno tre fattori: la posizione giuridica, la condizione lavorativa e la posizione residenziale.

Ebbene, a mio parere, proprio la genesi evolutiva del sistema di *welfare* per gli stranieri, e il ruolo di supplenza del terzo settore, hanno fatto sì che i ricercatori poco si interessassero ad analizzare il sistema nazionale di intervento sociale per gli immigrati, che nei fatti si articola, semmai, solo localmente, e che quindi richiede approfondimenti locali con difficoltà di lettura comparativa o in termini di "sistema".

PITTAU

Voglio caratterizzare le mie risposte come una riflessione a voce alta, fatta da uno attento al settore, ma senza alcuna pretesa se non quella di stimolare la riflessione.

Forse la denominazione "terzo settore" è così ampia e si ripartisce in così numerosi sottosettori da non aiutare un approfondimento rigoroso dei rapporti con l'immigrazione e forse

anche l'immigrazione è un fenomeno che sta assumendo un ritmo d'aumento straordinario, che influisce sull'assetto attuale e sui futuri scenari per cui il tentativo di concettualizzazione diventa più arduo. In generale gli aspetti che vengono maggiormente approfonditi sono quelli giuridici, che hanno un maggiore impatto politico. Mentre sulla programmazione e sui meccanismi d'ingresso è altissima l'attenzione, la stessa scema sulla gestione del mercato del lavoro dopo l'ingresso, mentre è proprio in questa fase che l'apporto del terzo settore può essere fervido di proposte e di realizzazioni.

COLOGNA

Credo dipenda in primo luogo dall'eterogenea fenomenologia di questo rapporto, che risente di una frammentarietà di prassi e di approcci, fortemente condizionata dalle specificità dei contesti locali e delle particolari relazioni che vi intercorrono tra attori del terzo settore e servizi territoriali, offrendo alla ricerca sociale un bersaglio mobile, difficile da inquadrare analiticamente. Ricerche serie ed utili sul tema non possono che essere ampie e realizzate in una prospettiva comparativa, dunque risultano impegnative sia sul piano della progettazione che della realizzazione, perché necessitano di finanziamenti adeguati, di risorse umane qualificate e di tempo.

Infine, anche lo sviluppo relativamente recente degli studi migratori in Italia gioca un ruolo importante: l'interesse dei ricercatori si è primariamente concentrato sulla ricostruzione dei flussi migratori e dei modelli d'inserimento peculiari al contesto italiano, mentre l'analisi del rapporto tra fabbisogni degli immigrati e sistema di *welfare* locale è stata condotta soprattutto da parte della ricerca sociale applicata, extra-academica o para-academica, su commissione di enti locali.

Una possibile via d'uscita da questa *impasse* è lo sviluppo di più intense sinergie tra ricerca ed intervento, in grado di fondare più saldamente nel concreto contesto d'azione del privato sociale l'acquisizione di conoscenze atte a sostenere un'analisi teorica fine e, nel contempo, di orientare con maggiore efficacia l'azione del terzo settore a sostegno della coesione sociale.

- 2) NEL CONTESTO ITALIANO IL SETTORE NONPROFIT HA SVOLTO A LUNGO, SPECIE SUL PIANO DELL'ASSOCIAZIONISMO E DEL VOLONTARIATO "CARITATIVO", UN RUOLO IMPORTANTE NELLA PRIMA ACCOGLIENZA E NELL'ACCOMPAGNAMENTO SOCIALE E LAVORATIVO DEGLI IMMIGRATI STRANIERI. QUALI, A SUO GIUDIZIO, I PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DI TALE RUOLO, IN FUNZIONE DELLE DIVERSE FORME ORGANIZZATIVE DEL TERZO SETTORE (COMPRESSE QUELLE IMPRENDITORIALI), IN FATTO DI ACCOGLIENZA, DI *ADVOCACY*, DI INCLUSIONE SOCIALE ED OCCUPAZIONALE, DI PARTECIPAZIONE IMPRENDITORIALE? IN CHE FORME, EVENTUALMENTE, TALE RUOLO DOVREBBE EVOLVERE, PER ESSERE PIÙ EFFICACE ED INCISIVO?**

SCIDÀ

La mia impressione, piuttosto esterna e tratta dall'osservazione di poche e limitate realtà, è che i punti di forza del terzo settore che lo hanno reso capace sin dalla fase iniziale di far fronte rapidamente alle difficoltà del primo impatto e dell'accoglienza degli immigrati (mostrando doti come: il rispetto della persona, la disponibilità e flessibilità nel rispondere ai bisogni, la capacità di adattarsi a forme e modalità sempre nuove e diverse nella risposta a questi ultimi, la scarsa burocratizzazione, ecc.) finiscono in alcuni casi per trasformarsi nel tempo nei suoi limiti. Intendo dire che in certi casi non mi è sembrato che si siano affrontate e pianificate le risposte ai bisogni della popolazione immigrata da soddisfare quanto meno nel medio periodo bensì come una più semplice emergenza occasionale.

PAVOLINI

Il problema riguarda non solo gli immigrati, ma le logiche più generali di funzionamento di buona parte dell'associazionismo e, soprattutto, del volontariato e della cooperazione "caritativa": in una società in cui a forme di esclusione sociale si iniziano sempre più ad affiancare ed a diffondere forme di fragilità, vulnerabilità dei ceti medi e medio-piccoli (figli con lavori precari, problemi di assistenza, ecc.), il problema diventa come il terzo settore riesca ad offrire aiuto a chi non è "ultimo" né "penultimo" e che in termini numerici rappresenta probabilmente una platea di potenziale domanda di aiuto maggiore dei "poveri". Le famiglie immigrate sono sempre più inquadrabili in termini relativi all'interno di questa parte del paese (i normali a disagio), più che in termini di esclusi.

Che cosa fare per loro come terzo settore?:

1. rafforzare le attività di mediazione culturale, promuovendo cooperative sociali composte da tali figure ormai abbastanza presenti nel mondo degli immigrati;
2. rafforzare l'associazionismo degli immigrati e non solo quello per gli immigrati, cercando in particolare di costruire quello che Putnam chiama come capitale sociale *bridging* e cioè in grado di connettere dentro la stessa organizzazione fra loro immigrati stranieri ed italiani, e soprattutto differenti nazionalità di immigrati (in questa fase c'è una forte presenza di associazioni, spesso rissose fra loro, costruite su base etnica/religiosa/nazionale);
3. rafforzare i servizi di supporto alle attività tipiche della normalità (accesso all'abitazione, al credito bancario, ecc.) tramite la costituzione di "agenzie casa", "agenzie fidi" in collaborazione con enti pubblici e parti sociali, così come la costituzione di cooperative per la costruzione e l'acquisto delle abitazioni.

ACCORINTI

Sempre determinata dal contesto storico-evolutivo, la situazione attuale dei servizi sociali per gli immigrati vede da una parte l'impegno istituzionale, che nel tempo è stato notevole, ma per lo più collegato ad occasioni di emergenza, e - accanto ad esso - il lavoro delle organizzazioni del privato sociale e delle strutture ecclesiastiche, che hanno attivato servizi significativi che continuano, in maniera diversa, ancora oggi e che hanno talvolta svolto autonomamente compiti di programmazione e di coordinamento degli interventi, ingenerando confusioni e scarsa chiarezza nei ruoli e negli ambiti di competenza.

Questa situazione ha infatti presentato limiti ed opportunità nel ruolo del terzo settore. Potenzialità rilevabili sono: la continua presenza in questo campo di intervento, grande conoscenza e competenza, versatilità estrema ed adattabilità rispetto alla domanda, completezza e capacità di rispondere anche ad un'immigrazione non in regola con le norme sul soggiorno.

Incapacità possono ora essere: difficoltà programmatiche e di rappresentare la voce degli stranieri, di creare condizioni di partecipazione e di rappresentanza sociale degli utenti, ma soprattutto poca incisività in termini di definizione di ruoli e

competenze rispetto all'ente pubblico. Mi appaiono chiare infatti situazioni di mutuo accomodamento rispetto ad una vera ed effettiva azione di *advocacy* del terzo settore e di regia del sistema da parte dell'ente locale.

PITTAU

Il protagonismo del settore nonprofit nella prima accoglienza e nell'accompagnamento sociale dei lavoratori immigrati, per il suo carattere camaleontico, di adattarsi cioè al protagonismo primario delle strutture pubbliche, paga le carenze ufficiali della politica sociale per gli immigrati, notevole a livello nazionale e consistente anche a livello territoriale, specialmente in determinati contesti, pur essendo in generale gli amministratori locali per forza più attenti alle esigenze degli immigrati che si trovano ogni giorno di fronte nelle loro città. Se la politica sociale ufficiale non è forte, non lo può essere neppure quella di complemento del terzo settore. Sembra invalsa l'idea in Italia che gli immigrati si possano accogliere a spese zero o quasi e la differenza di investimenti con altri paesi europei è notevole. Per giunta negli ultimi anni le spese gestite a livello centrale hanno subito un notevole cambiamento, e mentre prima l'accoglienza e la repressione venivano sostenute da quote paritarie, da ultimo la repressione ha lasciato spiccioli all'accoglienza.

Per quanto riguarda gli enti locali e le convenzioni che stipulano con il settore nonprofit, a pregiudicare una maggiore efficacia è la breve durata delle convenzioni, spesso solo annuali, che non consente di rispondere in maniera efficace ai bisogni degli immigrati perché dissuade dagli investimenti che non abbiano un ritorno a breve termine.

A mio parere, quanto meno in parte, ha influito anche il ricorso ai progetti europei che ha creato una sorta di "assistenzialismo progettuale", per cui si vive abbastanza bene fin quando dura un buon progetto e, in previsione della sua fine, si cerca disperatamente un altro progetto. Solo il terzo settore solido, che purtroppo non è così diffuso, è capace di non cadere in questo pericolo di assistenzialismo. Ad esempio, a fare una certa impressione sono i progetti Equal, che ad ogni fase assorbono centinaia di milioni di euro e dovrebbero attivare iniziative innovative e destinate a durare, mentre in realtà si tratta di iniziative, se vogliamo anche positive, ma per lo più capaci di durare solo fin quando durano i fondi progettuali.

Quando le cose vanno male alle carenze del settore pubblico, che magari sono prevalenti, si aggiungono anche quelle del privato sociale. Ci si dovrebbe interrogare sul perché di tante iniziative che sono ripetitive rispetto a quelle esistenti o anche innovative, ma effimere e sulla scarsa propensione a legare con quanto è già in essere e magari positivo, rischiando così di instaurare atteggiamenti conflittuali. Ricordo che in una grande città, invitato come relatore per la chiusura di un progetto per sostenere le iniziative imprenditoriali degli immigrati, mi dichiaravo perplesso per il fatto che esso non avesse coinvolto in alcuna maniera le organizzazioni tradizionali che si occupano di imprenditoria e che sono territorialmente molto ramificate. L'esemplificazione potrebbe continuare.

COLOGNA

Il ruolo del terzo settore nell'ambito dell'accoglienza e degli interventi a supporto dell'integrazione sociale degli immigrati si conserva cruciale, soprattutto in una congiuntura politica ancora prevalentemente sfavorevole allo sviluppo di politiche di integrazione coerenti e d'ampio respiro.

I punti di debolezza dell'azione del terzo settore sono imputabili in primo luogo alla frammentarietà degli interventi, all'insufficiente capacità di fare rete sia all'interno del terzo settore stesso sia rispetto a pubblico e privato, nonché alla coesistenza di paradigmi assai vari, e talvolta divergenti, su cosa significhi realmente fare accoglienza e promuovere l'integrazione. A livello locale, la progettualità del terzo settore è spesso espressione di partite più grandi, il cui carattere politico e "di parrocchia" può rivelarsi d'ostacolo allo sviluppo di sinergie utili e talvolta urgentemente necessarie.

La mia impressione è che oggi il terzo settore - specie se agisce in stretto rapporto con i servizi territoriali - funzioni abbastanza sul versante dell'accoglienza e del fronteggiamento delle vulnerabilità sociali più gravi, mentre molto resta da fare per un'azione di *advocacy* scevra da condizionamenti ideologici e costruita attraverso il coinvolgimento attivo degli immigrati stessi. Anche sul piano del sostegno all'incontro tra offerta e domanda di lavoro il panorama mi sembra scoraggiante, ma a ben guardare in questo campo le responsabilità non risiedono tanto nell'insufficiente capacità d'azione dell'associazionismo

e del volontariato, quanto nella drammatica miopia, nella flagrante mancanza d'equità dell'impianto giuridico che governa l'integrazione lavorativa degli immigrati nel nostro paese.

- 3) RITIENE CHE OGGI, IN ITALIA, LE IMPRESE SOCIALI (COOPERATIVE SOCIALI E NO) SIANO IN GRADO - E SE SÌ A QUALI CONDIZIONI, O IN QUALI AMBITI - DI PROMUOVERE FORME DI INSERIMENTO LAVORATIVO DEGLI IMMIGRATI MENO "SUBORDINATE" RISPETTO ALLA GENERALITÀ DELLE IMPRESE? AL DI LÀ DELLE DICHIARAZIONI FORMALI, RITIENE L'IMPREDITORIA SOCIALE IN GRADO DI FACILITARE, NELL'INSERIMENTO LAVORATIVO DEGLI IMMIGRATI, PERCORSI DI MAGGIORE VALORIZZAZIONE PROFESSIONALE, O CON MAGGIORI POTENZIALITÀ DI MOBILITÀ SOCIALE?**

SCIDÀ

Le potenzialità per una risposta positiva a questa domanda sono largamente presenti nelle realtà che mi è capitato di osservare. Tuttavia si stenta effettivamente a vederne gli effetti concreti. La promozione di forme di inserimento lavorativo sono, com'è naturale, più facilmente rinvenibili in esperienze di auto-organizzazione dagli stessi immigrati (che naturalmente il terzo settore già sostiene e probabilmente dovrebbe maggiormente promuovere in futuro) quanto meno con riferimento ad una maggiore valorizzazione professionale, mentre deludenti mi sembra restino i risultati in termini di mobilità sociale.

PAVOLINI

Credo di sì e non ripeto quanto detto alla risposta precedente, che in buona parte va già in questa direzione. Aggiungerei che un campo in cui le imprese sociali potrebbero giocare un ruolo molto rilevante è quello dei compiti di cura assistenziali e socio-sanitari. In Italia vi è una carenza di figure di assistenza di varia natura (fisioterapisti, infermieri, assistenti familiari, ecc.) a cui le famiglie stanno facendo fronte con logiche individualizzate (ricorso al mercato sommerso, ecc.), coinvolgendo spesso lavoratori stranieri. Inoltre l'impiego di tali lavoratori è spesso sottovalutato o utilizzato in maniera scorretta, ricorrendo a forme di sfruttamento. Sarebbe auspicabile una maggiore strutturazione dell'offerta di lavoro nel campo della cura da parte di stranieri tramite la creazione di imprese sociali apposite (cooperative di assistenti familiari nel campo dei servizi domiciliari, dei servizi infermieristici, ecc.).

ACCORINTI

Difficile per me rispondere a queste domande. Sulla base della mia esperienza più come operatore sociale che come ricercatore, mi sembra di poter dire che potenzialmente l'impresa sociale sia una forma organizzativa adatta a favorire l'inserimento occupazionale di soggetti svantaggiati.

Nel caso dei cittadini stranieri vedo tuttavia più risolutivi percorsi di accompagnamento all'auto-imprenditoria, individuali quindi, più che forme cooperativistiche e collettive. Inoltre il ruolo del cittadino italiano, come promotore di iniziative partecipate, difficilmente rimane in secondo piano.

PITTAU

Un migliore inserimento degli immigrati dipende in generale da una maggiore funzionalità di tutto il sistema, imprese sociali o meno, e senz'altro non ci troviamo nella situazione ideale.

Le imprese sociali, per la loro tradizione, possono svolgere un ruolo molto utile. Innanzitutto il loro è un ruolo di stimolo critico, nei confronti delle strutture pubbliche e del sistema imprenditoriale, a funzionare meglio: questo funzionamento è fondamentale e anche questo ruolo di stimolo è fondamentale. Penso che non si possa seriamente pensare di fare in proprio ciò che gli altri non fanno, perché sarebbe velleitario e non rientrerebbe nelle competenze del terzo settore.

È anche vero, però, che restano spazi molto ampi di protagonismo. Sia perché le cooperative ed altre forme del terzo settore hanno come fine ultimo quello non di fare profitti, ma di incrementare l'occupazione, sia perché vengono da una tradizione di sensibilità che può portarle a battere piste innovative, che difficilmente altri tenteranno. Tutto questo si fa? In parte sì e in parte no. Prendiamo il settore della collaborazione familiare, dove gli addetti immigrati sono più di mezzo milione e dove i nuovi inserimenti continueranno. Si richiederebbe una fantasia creativa per evitare che un'Italia che invecchia vada a fondo perché ha un milione o più di collaboratori domestici. Questi potrebbero essere meglio organizzati, in cooperative per l'appunto, guadagnare di più, avere maggiore dignità e costanza nel posto di lavoro e servire meglio gli assistiti, evitando l'illusione che an-

che nel futuro ogni anziano possa avere un'assistente a disposizione. A questo riguardo molto si può fare, costringendo anche le strutture pubbliche a prepararsi ai compiti con i quali l'Italia si dovrà confrontare tra dieci anni e più. Molte energie vengono spese, invece, per andare all'estero a "formare le badanti" (quanto costa questo impegno, e ce lo possiamo permettere?), a fare corsi di qualificazione, ad ipotizzare elenchi di *colf doc* e cose simili, il tutto in un contesto pubblico che non aiuta la promozione di una cornice unificante. Sull'assistenza assicurata tramite le donne e gli uomini immigrati, che non è più una ruota di scorta, ma una base solida del sistema assistenziale in Italia e che tra l'altro, anche rispetto a sistemi esteri presenta aspetti interessanti, solo il terzo settore potrebbe essere il motore di una nuova programmazione pubblica. Il condizionale indica che ancora si è indietro.

COLOGNA

No, non ritengo affatto che le cose stiano così. Attualmente solo una percentuale irrilevante di immigrati trova spazi per una propria realizzazione professionale in seno alle imprese sociali. Il terzo settore italiano è inoltre esposto a forme di precariato e di inadeguatezza retributiva anche più gravi di quelle che si riscontrano nel privato, difficile immaginarvi scenari credibili di mobilità sociale per i suoi operatori immigrati: quando questi si realizzano, si tratta di vistose eccezioni alla regola. Mancano ancora percorsi di formazione adeguati che possano offrire a quegli immigrati che vogliono cimentarsi, per esempio, nella costituzione di un associazionismo di *advocacy* e di servizio sociale serio e responsabile, risorse e strumenti conoscitivi atti a favorire la stipulazione di rapporti duraturi con il sistema di *welfare* locale, premessa indispensabile per garantirsi forme di coinvolgimento e di finanziamento in grado di supportare la sopravvivenza delle associazioni nel tempo e, dunque, di stabilizzare anche la professionalità delle risorse umane coinvolte.

Urge dunque lo sviluppo di una maieutica della trasparenza, della responsabilità sociale e della sostenibilità economica che possa traghettare l'entusiastico velleitarismo di molte iniziative di proto-volontariato sociale promosse da immigrati verso una loro piena integrazione nel terzo settore italiano.

4) QUALI, A SUO GIUDIZIO, LE POTENZIALITÀ ED I LIMITI CHE SI RAVVISANO, AD OGGI, NELL'ATTIVO COINVOLGIMENTO DEGLI IMMIGRATI NELLA BASE SOCIALE DELLE IMPRESE SOCIALI (ED EVENTUALMENTE NELLA LORO SPONTANEA ATTIVAZIONE DI NUOVE IMPRESE SOCIALI)?

PAVOLINI

È troppo presto per valutare. Solo in anni recenti sta crescendo la presenza di immigrati nella base sociale delle imprese sociali. Per quanto riguarda l'attivazione di nuove imprese sociali credo che il problema principale è che si vengono a costituire piccole nuove realtà in un contesto in cui la concorrenza sta diventando sempre più forte ed è difficile sopravvivere già per imprese sociali di piccole dimensioni con una tradizione alle spalle. È certamente fondamentale per promuovere la crescita di questi tipi di realtà un ruolo forte delle organizzazioni di secondo livello (centrali cooperative, consorzi, grandi reti associative come Arci e Acli) quali incubatori sociali di impresa.

PITTAU

Il cittadino straniero è una persona che viene accolta e quindi in una situazione minoritaria. Non dovrebbe essere così, ma in effetti è così. Oggi vi è un immigrato ogni 20 residenti, tra un decennio vi sarà un immigrato ogni 10 residenti. Oggi si riscontra una presenza degli immigrati nell'associazionismo e nel terzo settore diffuso, ma in posizioni di subordine: ci si preoccupa poco di formare *leader* che siano a loro volta il motore nell'ambito degli immigrati. Certamente non si è all'anno zero: ad esempio, nei sindacati inizia ad essere consistente la presenza di quadri e di delegati, ma non dappertutto è così.

Si possono ipotizzare due tipi di sviluppo: le imprese sociali portate avanti congiuntamente da italiani e da immigrati e quelle gestite da soli immigrati. Verso questo secondo tipo di sviluppo non bisogna avere riserve, perché inizialmente rappresenta una necessità di autonomia che in seguito non disdegnerà la sinergia. Un modo intelligente di aiutare, senza subordinare, è quello di federare senza asservire: la federazione è di per se stessa una forza aggiuntiva perché la dispersione in una miriade di iniziative fa contare poco e questo è estremamente rischioso in un mercato con tanti competitori.

COLOGNA

Ravvedo il limite più cospicuo di tale coinvolgimento nella sua perdurante subalternità a prospettive caritative/pietistiche o a paradigmi relativisti improntati ad un multiculturalismo più di facciata che di sostanza, che non di rado si risolve in quello che in ambito anglosassone si definisce *tokenism*: il reclutamento delle minoranze ai fini non di una loro reale e paritetica partecipazione alla costruzione della società civile, ma piuttosto a fini di legittimazione autoreferenziale e “politicamente corretta”. Una forma particolarmente perniciosa di questo atteggiamento è la ricerca, quando non addirittura l’attiva promozione, da parte del volontariato sociale o, peggio ancora, da parte delle istituzioni, di associazioni che possano essere reificate come interlocutori collettivi, soggetti investiti di una rappresentanza comunitaria su base etnico-nazionale o religiosa di questa o quella compagine immigrata, o “degli immigrati” in senso lato.

Le potenzialità invece sono esattamente speculari a tale limite: la possibilità cioè di favorire lo sviluppo di una gamma diversificata di soggetti collettivi in grado di costituirsi in *partner* responsabili di progetto in relazione a specifici ambiti d’intervento, dove il collante non sia tanto l’appartenenza etnico-nazionale o religiosa, ma la condivisione di chiari obiettivi di tutela e di promozione sociale. Tale processo però deve necessariamente essere accompagnato da forme responsabili e trasparenti di formazione, tali da assicurare lo sviluppo di realtà associative che siano effettivamente in grado di interagire virtuosamente con il privato sociale italiano, con i servizi territoriali e, più in generale, con le istituzioni.

- 5) RITIENE VI SIANO, NEL PANORAMA DEI SERVIZI DI CUI SI OCCUPA OGGI L’IMPRENDITORIA SOCIALE IN ITALIA, “NICCHIE” IN CUI IL FABBISOGNO DI LAVORO IMMIGRATO È PARTICOLARMENTE ELEVATO, MA ANCHE SPAZI OCCUPAZIONALI POTENZIALMENTE SIGNIFICATIVI, E ANCORA POCO “COPERTI” (O POCO ACCESSIBILI) PER LA FORZA LAVORO IMMIGRATA?**

Scidà

Mi è capitato di osservare in Sicilia una “nicchia economica” nella quale ho rilevato un cospicuo inserimento di immigrati tale da sorprendermi. Mi riferisco al settore dell’agriturismo

che presenta in quella regione (ma, immagino, anche in molte altre) potenzialità assai promettenti in quanto capaci di valorizzare non solo le capacità di lavoro agricolo dei migranti, ma anche le loro culture consentendo di introdurre piatti e tradizioni gastronomiche dei loro paesi a fianco della cultura gastronomica regionale tipica del settore agriturismo. Ignoro però se questo settore sia o meno uno dei servizi di cui si occupa oggi l'imprenditoria sociale. Temo però assai poco.

ACCORINTI

Anche a questa domanda per me è difficile rispondere. Vedo importante il ruolo di mediazione non tanto (o non soltanto) inter-culturale o multi-culturale, bensì proprio il ruolo di mediazione sociale che i cittadini stranieri possono svolgere nei confronti di altri stranieri. Per il resto auspico una società in cui l'inserimento sociale non sia solo questione di nazionalità o cittadinanza o residenza.

PITTAU

Le proiezioni sul mercato occupazionale italiano, basate sulle proiezioni demografiche, attestano che il fabbisogno di lavoro immigrato sarà necessario in tanti altri settori, come attualmente avviene nelle famiglie, in agricoltura, in edilizia, nella pesca, nei servizi di pulizia e nei trasporti. L'inserimento degli immigrati sta avvenendo attualmente ad un livello di mansioni basse perché il mercato ha bisogno anche di manodopera non qualificata. Per quella qualificata siamo avari di posti, anche nei confronti degli italiani e per giunta gli immigrati pagano uno scotto iniziale: la lingua, il riconoscimento delle esperienze passate, una certa diffidenza, che comunque possono essere superate.

Un largo margine di posti nel settore pubblico prima o poi dovrà essere aperto agli immigrati, se non si vuole che sentano la nostra società come estranea e capitino reazioni in qualche modo simili a quelle della Francia e di altri paesi europei. Il primo superamento del mito "i posti nel settore pubblico sono degli italiani" è avvenuto nel settore infermieristico, dove gli immigrati vengono assunti con contratti di diritto privato o tramite agenzie di lavoro interinale. È un buon inizio, che dovrebbe incentivare a favorire la presenza degli immigrati in

tanti altri settori degli enti locali e anche di strutture nazionali, mostrando che la società è anche loro. Il terzo settore potrebbe giocare al riguardo un ruolo di apripista (servizi comunali, scuola, Asl e così via).

COLOGNA

Certamente vi è una sovrarappresentanza di operatori immigrati nell'ambito - scarsamente tutelato, ambiguo, precarissimo e sottodotato sul piano delle competenze operative necessarie - della mediazione linguistico-culturale, dove una lettura "etnicista" di una funzione sociale complessa come quella della mediazione ha portato alla creazione di veri e propri ghetti professionali.

Per contro, sarebbe utilissimo ed auspicabile un maggiore coinvolgimento di operatori immigrati adeguatamente formati nell'ambito della prevenzione del disagio giovanile e delle dipendenze, della tutela delle donne e dei minori, dell'intermediazione nella ricerca della casa e del lavoro.

6) QUALI, IN PARTICOLARE, I LIMITI E LE POTENZIALITÀ DI INTERVENTO INNOVATIVO DELL'IMPREDITORIA SOCIALE IN DUE AMBITI STRATEGICI COME L'ACCESSO DEGLI IMMIGRATI AL MERCATO IMMOBILIARE ED AI SERVIZI BANCARI?

SCIDÀ

Le potenzialità che saltano agli occhi sono almeno due. Le famiglie di immigrati in Italia quando presentano almeno un membro inserito nel mercato del lavoro con un'occupazione stabile costituiscono un bacino di potenziali utenti assai appetibile per il sistema bancario, con particolare riferimento all'accensione di mutui per l'acquisto della casa. Questa particolare coincidenza di domanda ed offerta andrebbe, ovviamente, decisamente sostenuta e promossa dal terzo settore per offrire risposta ad uno dei prioritari bisogni umani fondamentali come, appunto, quello di un'abitazione. In questo senso va rilevato che esistono già un buon numero di esperienze pionieristiche che andrebbero approfonditamente studiate e valutate come da qualche tempo tenta di fare nella mia Facoltà, Maria Golinelli. Una seconda importante potenzialità va individuata nella crescente mole di rimesse che gli immigrati in Italia in-

viano nei loro paesi d'origine - che merita sottolinearlo da alcuni anni supera l'entità delle rimesse che gli emigranti italiani inviano nel nostro paese. Ciò detto però bisogna riconoscere la notevole arretratezza che il sistema bancario italiano ha mostrato e mostra ancora oggi nel cogliere queste opportunità. Ad esempio, sono pressoché inesistenti le banche che hanno dotato la loro struttura di personale immigrato o abbiano predisposto una formazione linguistica (arabo, cinese, slavo, ecc.) per il personale autoctono. Permane dunque, nel complesso, un grave ritardo di comunicazione fra sistema bancario ed immigrati che genera ostacoli e diffidenza da entrambe le parti.

PAVOLINI

Per le potenzialità vedere risposta 2. Per i limiti si torna al punto 1. Occorre che le imprese sociali escano quanto più possibile da una logica di intervento per gli "svantaggiati" e gli "ultimi": servizi bancari e mercato immobiliare sono tipici settori di intervento per persone normali in difficoltà. Quanto più nei prossimi anni il terzo settore riuscirà ad affrontare problemi generali (disoccupazione, lavoro precario, fragilizzazione delle famiglie, ecc.), tanto più riuscirà ad offrire interventi efficaci nei campi sopra riportati.

ACCORINTI

Ancora una domanda difficile. I miei approfondimenti relativi ai bisogni degli immigrati, mostrano l'inadeguatezza delle misure di accoglienza e di integrazione promosse dal paese rispetto alle caratteristiche della domanda sociale. In particolare le problematiche alloggiative sono ancora l'indicatore più evidente del grado di mancata risposta ai bisogni sociali del collettivo straniero presente.

Interventi in questo campo sono necessari, opportuni e (in molti casi) urgenti. Alcune esperienze significative nel settore immobiliare sono già presenti nel paese. Tuttavia temo che l'attenzione si debba spostare all'interno del più generale servizio sociale ed alla sua capacità di porre relazioni interne/esterne al sistema locale nel quale è ubicato. Penso a dei servizi per gli immigrati flessibili, con attenzione alle difficoltà di accesso, come campo di sperimentazione delle *partnership* tra terzo settore e pubblica amministrazione, modi concreti di in-

tegrazione delle politiche (assistenziali, del lavoro, educative, culturali, sanitarie, relative alla casa, ecc.), nonché promotori della cultura della solidarietà.

In questo nuovo sistema di servizi ed interventi, vedo un ruolo del terzo settore ed in particolare, forse, dell'imprenditoria sociale, ovvero quello di promotore di circuiti virtuosi di accompagnamento e di inserimento sociale. Vedo anche la necessità di una regia forte, un ruolo pubblico di coordinamento e di promozione/finanziamento, come agente di sistema tra tutte le componenti e gli attori di *policy*.

Rispetto al mercato dei servizi bancari, vedo la presenza di organizzazioni for-profit fortemente radicate sul mercato e vedo un'assenza di un differente sistema basato sulla solidarietà, che, evidentemente, mi sembra poter meglio rispondere alle esigenze dei cittadini stranieri immigrati.

PITTAU

Per l'accesso al mercato immobiliare si potrebbe fare tantissimo, perché gli immigrati sono rimasti quasi i soli ad essere affittuari (9 su 10) rispetto agli italiani che sono proprietari (8 o addirittura 9 su 10). Non sempre, purtroppo, l'imprenditoria sociale ha dato buona prova di sé, come hanno messo in evidenza anche clamorosi fatti di cronaca: forse bisognerebbe provare ad esigere, in una sorta di marasma che talvolta appare una sorta di lotteria, regole in grado di garantire quasi in maniera assoluta chi si affida ad un'impresa (e nel nostro caso ad un'impresa sociale) per avere una cosa.

Per l'accesso ai servizi bancari, finalmente ritenuto molto interessante dagli stessi istituti di credito dopo un periodo di disattenzione, più che mettersi in un'incomprensibile concorrenza con essi bisognerebbe pensare ad una preziosa funzione di mediazione, qualcosa di simile a quello che è avvenuto per prevenire l'usura.

COLOGNA

Si tratta di mercati già presidiati dall'imprenditoria for-profit, in seno alla quale imprese fondate da immigrati (soprattutto cinesi) giocano oggi un importante ruolo di intermediazione

rispetto a finanziarie ed istituti di credito italiani. Tuttavia il fabbisogno degli immigrati in questo settore è in forte espansione e l'interesse, sia da parte di imprenditori italiani che desiderano by-passare le esistenti forme di intermediazione per garantirsi un accesso diretto a questa nuova clientela, sia da parte dell'imprenditoria sociale è in aumento.

Le potenzialità per il privato sociale sono notevoli, soprattutto per le maggiori garanzie di trasparenza e per il profilo di responsabilità sociale che le sue realtà possono assicurare in questo settore così delicato, in cui la vulnerabilità dell'immigrato è estrema.

Recensioni e segnalazioni

C. BORZAGA, A. IANES, *L'ECONOMIA DELLA SOLIDARIETÀ*, EDIZIONI DONZELLI, ROMA, 2006.

Per una singolare coincidenza, il libro di Borzaga e Ianes è uscito quasi in contemporanea al varo del decreto delegato che definisce nel dettaglio i connotati dell'impresa sociale e le attribuisce definitiva cittadinanza nel nostro ordinamento.

Probabilmente basterebbe questo fatto per apprezzare il tempismo, ma anche il senso dell'operazione compiuta da Borzaga e Ianes. Scrivere la storia di un fenomeno nato pochi lustri or sono, non è infatti cosa ordinaria, soprattutto se quel fenomeno non ha esaurito la propria dinamica evolutiva e presenta prospettive di sviluppo e cambiamento ancora largamente da scoprire. Si rischia di non riuscire a collocare nella giusta dimensione persone, idee ed eventi e di faticare a mettere a punto la valutazione critica che, necessariamente, accompagna qualsiasi ricostruzione storica.

Ma quando l'evolversi dei fenomeni è scandito da eventi molto precisi e rilevanti, da tappe immediatamente percepibili e percepite come tali - quale è oggi l'introduzione nel nostro ordinamento di una nuova forma giuridica - allora l'operazione di ricostruzione storica diventa addirittura necessaria ed urgente. Rileggere il capitolo appena concluso può aiutare a comprendere ed interpretare al meglio quello che si sta aprendo.

La cooperazione sociale ha rappresentato il prototipo dell'impresa sociale. Si è sviluppata e diffusa perché ha scelto la strada della solidarietà realizzata attraverso l'economia, quando ancora prevaleva l'idea che tra economia e solidarietà vi fosse una sorta di incompatibilità ontologica. Oggi, che con l'affermarsi dell'impresa sociale questa visione appa-

re addirittura come una sorta di credenza d'altri tempi, può essere particolarmente utile conoscere come, proprio attraverso l'esperienza della cooperazione sociale, la nuova visione dell'economia della solidarietà abbia saputo emergere ed affermarsi.

Soprattutto può risultare stimolante comprendere come si sia trattato:

- di un fenomeno complesso, ma coerente; capace soprattutto di dare concretezza alle idee innovative attraverso la messa in campo di specifiche opzioni strategiche e pratiche organizzative;
- di un'esperienza plurale, nella quale sono confluite numerose istanze, visioni ed esperienze;
- di un'esperienza critica, costruita sulla costante propensione a rileggersi ed analizzarsi, come conferma anche questa opera.

A quindici anni dalla legge sulla cooperazione sociale la nuova legge sull'impresa sociale segna oggi un'altra tappa dell'affermarsi dell'economia della solidarietà ed apre prospettive che forse in questo momento pochi percepiscono nella loro vastità e potenzialità di innovazione economica, sociale e civile. Ripercorrere l'esperienza della cooperazione sociale; coglierne tanto le radici remote quanto gli impedimenti sviluppati nell'arco di oltre un secolo di evoluzione delle istituzioni sociali del paese; percepire l'impatto innovativo sul divenire del sistema di protezione sociale; comprenderne i meccanismi interni di crescita; fanno parte di un'operazione necessaria, importante che è stata condotta con mano sicura da Borzaga e Ianes nel loro nuovo libro. Credo che tutto ciò potrà aiutare ad affrontare le più ampie, ma sostanzialmente non diverse prospettive dell'impresa sociale.

Ma questo libro ha anche un'altra caratteristica. Per chi come me ha vissuto dall'interno tutta la vicenda che vi è ricostruita esso rappresenta anche una sorta di "albo di famiglia". Il leggerlo riporta in emersione visi, situazioni, azioni concrete poste in essere da persone che non sono più con noi. In questo caso la storia oltre che ricordo critico finisce per essere anche un omaggio a chi, con intelligenza, umiltà e dedizione ha saputo costruire, nel segno della ricerca del bene comune, un

modo nuovo ed efficiente di rispondere ai bisogni di tutti, soprattutto dei più deboli e svantaggiati.

Un contributo di solidarietà e civiltà che molti, grazie anche a questo libro, potranno conoscere e, spero, fare proprio per proseguire nell'opera avviata.

Felice Scalvini

English abstract

MAURIZIO AMBROSINI

The article analyses the various forms of action undertaken by the Italian third sector - in both its entrepreneurial and less structured variants - in favour of immigrants. The article examines two of the main areas of such action: the integration of second-generation immigrants, and the mediation of foreign-labour demand and supply in the domestic and informal care sector. It concludes by itemizing forms of interaction between local authorities and solidarist agencies in local policies for immigrants in Italy.

PAOLO BOCCAGNI

The article analyses the relationship between cooperation and immigration in Italy by conducting a comparative survey of the typical forms of participation by immigrants in the various branches of the social economy. This typology provides the basis for analysis of strengths and weaknesses in trajectories of immigrant entry into cooperative enterprises, the purpose being also to identify innovative strategies for action and to determine the potential 'valued added' of this business model as regards the local integration of immigrants.

ADRIANA LUCIANO

The article begins with detailed analysis of the main sectors of labour market entry by immigrants in Italy. The author stresses the need for closer linkage between immigration policies and labour policies. She also criticises the excessive amount of delegation by the public authority to the third sector in action in favour of immigrants, arguing for more systematic and incisive public control. On this view, although the role of the private-social sector is essential, it should be redefined to faci-

litate access to universal services, rather than being a functional surrogate for them.

GIOVANNI MOTTURA

The article describes the recent evolution of the Italian third sector's role in the field of immigration, identifying three distinctive 'stages'. The author describes the essential features of each of these stages as regards forms of interaction between the public and private-social sectors, and the strengths and weaknesses of initiatives by the non-profit sector. Local administrations are now required to provide more incisive and competent governance, while action by the private-social sectors is becoming more structured and specialized. Scenarios of 'participatory governance', however, are still marked by ambiguities, not least of them being the issue of immigrant representation and participation.

FRANCESCA CAMPOMORI

Third-sector organizations perform a significant role in actions in favour of immigrants, frequently operating alongside local authorities. The article investigates the forms and areas in which these organizations act and interrelate. The relationship between public authorities and the third sector is investigated in terms of schemes for educational integration. The article concludes with discussion of the linkage between the policy styles of local administrations and the creation of policy networks in which also third-sector organizations play a leading role.

STEFANIA BRAGATO

On the basis of research conducted in the Veneto region, the article describes the main features of the delivery of services to immigrants by municipalities and the third sector. It stresses the synergies that arise in collaboration between the public and private non-profit sectors, highlighting the diverse roles undertaken by non-profit organizations. The article concludes by stressing the need to monitor action by the third sector as it implements commissions by the public authorities.

TIZIANA CAPONIO

The article describes the role of immigrant associationism in Italian local integration policies, doing so by analysing both

national legislation and a number of specific local contexts. National policies have always shown a certain interest in immigrant organizations, envisaging their involvement in decision-making processes (consultation) and in the implementation of policies. In practice, however, interventions have often amounted to no more than purely symbolic recognition. The in-depth analysis of three very different contexts (Milan, Bologna and Naples) highlights the emergence of distinct relational models.

MARIA GOLINELLI

In recent years, concern with the housing difficulties of particularly weak social groups has seen the emergence of new actors. This concerns not only public social housing projects but also initiatives undertaken by the private-social sector, which is acquiring an increasingly crucial role. The article discusses an array of social housing 'good practices', dwelling in particular on the strengths and weakness of social cooperation schemes.

WALTER WILLIAMS

From an action-research perspective, the article analyses the prospects for collaboration between public and private actors in the social housing sector, with particular regard to the needs of immigrants and contribution by the cooperative model. The author highlights the shortcomings of public schemes - but also those of initiatives by the non-profit sector - in the crucial area of immigrant 'second welcoming'. He identifies the essential features of an integrated strategy to address the 'housing question', and then, on the basis of a participative and concerted model, proposes strategies for innovative local social housing schemes.



Impresa Sociale

Con l'approvazione del Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155,

**“Disciplina dell’impresa sociale,
a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118”**,

l’impresa sociale è ormai soggetto giuridico a pieno titolo e quindi adottabile dalle organizzazioni che hanno i requisiti.

Ora è necessario promuoverne l’utilizzo, ma affinché ciò avvenga è necessario che il Governo e il Parlamento individuino politiche promozionali coerenti.

Obiettivo di questo numero di *Impresa Sociale* (3 del 2006) è quello di individuare le politiche che possono concorrere allo sviluppo dell’impresa sociale.

Interverranno tra gli altri:

Marco Bombardelli, Carlo Borzaga, Danilo Galletti, Luca Fazzi, Giorgio Fiorentini, Paola Iamiceli, Anna Merlo, Marco Musella, Luca Nogler, Felice Scalvini







Finito di stampare
nel mese di luglio 2006

