

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria, Dipartimento di Architettura e Territorio dArTe
Dottorato di Ricerca in Architettura e Territorio – XXXI ciclo



***L'integrazione sociale: una strategia per il welfare e la
governance locali***

Dottoranda: Domenica Moscato

Tutor: Prof. Michele Trimarchi
Coordinatore: Prof. Gianfranco Neri

Tutte le immagini presenti sono riprodotte per fini puramente didattici e di ricerca.
Per tutte le fonti si rimanda all'apparato bibliografico e sitografico.
Le foto, ove non diversamente specificato, sono da considerarsi proprietà dell'autore.

In copertina:
Riccardo Palazzani, *Brescia o Timbuku?*, Brescia, 20 Settembre 2015, (2015)
Originale 4032 x 3024

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria
Dipartimento di Architettura e Territorio – dArTe

Dottorato di Ricerca in Architettura e Territorio
XXXI ciclo

Dottoranda:
Domenica Moscato

Tutor:
Prof. Michele Trimarchi

Coordinatore:
Prof. Gianfranco Neri

Collegio dei Docenti:
Ottavio Salvatore Amaro
Giuseppe Carlo Arcidiacono
Francesco Bagnato
Alessandra Barresi
Rosario Giovanni Brandolino
Francesco Cardullo
Daniele Colistra
Alberto De Capua
Francesca Fatta
Giuseppina Foti
Gaetano Ginex
Vincenzo Gioffrè
Renato Laganà
Massimo Lauria
Maria Teresa Lucarelli
Marco Mannino
Martino Milardi
Francesca Moraci
Adriano Paoella
Franco Prampolini
Venera Paola Raffa
Ettore Rocca
Adolfo Santini
Antonella Sarlo
Marcello Sestito
Rita Simone
Rosa Marina Tornatora
Corrado Trombetta
Alessandro Villari

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria, Dipartimento di Architettura e Territorio dArTe
Dottorato di Ricerca in Architettura e Territorio – XXXI ciclo



L'integrazione sociale: una strategia per il welfare e la governance locali

Dottoranda: Domenica Moscato

Tutor: Prof. Michele Trimarchi

Coordinatore: Prof. Gianfranco Neri

ottobre duemiladiciotto

Abstract	8
1. Introduzione	10
1.1. <i>Perché immigrazione e welfare locale</i>	14
1.2. <i>Obiettivi e domande della ricerca</i>	15
1.3. <i>Definizione delle prospettive teoriche</i>	16
1.4. <i>Metodologia</i>	18
2. Le politiche di immigrazione in Europa	20
2.1. <i>I flussi migratori europei: dall'emigrazione di massa alla nuova geografia di accoglienza</i>	22
2.2. <i>L'obiettivo della politica comune europea in materia di immigrazione</i>	25
2.3. <i>L'immigrazione irregolare</i>	28
2.4. <i>L'immigrazione regolare</i>	
2.5. <i>Il sistema comune europeo in materia di asilo</i>	36
2.6. <i>Conclusioni: le sfide future</i>	39
3. Le politiche di immigrazione in Italia	42
3.1. <i>Italia: paese di immigrazione o emigrazione?</i>	44
3.2. <i>Recenti sviluppi normativi e politici</i>	49
3.3. <i>Le caratteristiche dell'insediamento in Italia e i piccoli comuni</i>	52
3.4. <i>Conclusioni: i limiti delle politiche italiane</i>	57
4. Le politiche per gli immigrati. La dimensione locale	60
4.1. <i>Dalla disparità economica globale alla dimensione locale</i>	62
4.2. <i>L'integrazione sociale come processo chiave</i>	65
4.3. <i>Lo spazio pubblico come mediatore di integrazione sociale</i>	68

<i>4.4. Il contrasto policy/prassi nell'ambito dei servizi di welfare</i>	70
<i>4.5. I diversi paradigmi del welfare locale</i>	73
<i>4.6. La governance come elemento di unione tra politiche sociali e politiche urbane</i>	79
5. Approfondimenti. Il contesto regionale calabrese	84
<i>5.1 I numeri e le caratteristiche dell'insediamento straniero in Calabria</i>	86
<i>5.2. Le normative regionali in tema di immigrazione e welfare locale</i>	90
<i>5.3. La governance e l'innovazione sociale nelle buone pratiche di accoglienza in Calabria</i>	101
<i>Badolato</i>	106
<i>Riace</i>	110
<i>Acquaformosa</i>	114
<i>Sant'Alessio D'Aspromonte</i>	118
Conclusioni: Linee guida per una migliore governance inclusiva e per l'integrazione sociale	
Bibliografia	128

Abstract

La Calabria - e più in generale l'Italia – rappresenta un'area di transito per la maggior parte dei richiedenti asilo che, dopo aver acquisito il permesso di soggiorno, emigrano verso i paesi del Nord Europa dove trovano maggiori possibilità di inserimento lavorativo.

Eppure in un contesto regionale a forte marginalità economica, alcune buone pratiche hanno preso avvio in diversi piccoli comuni calabresi, dove gli amministratori locali hanno iniziato a riflettere sui benefici dell'integrazione sociale in termini di rilancio dell'assetto organizzativo del territorio.

Il passaggio dall'accoglienza all'integrazione sociale è un passaggio piuttosto critico che richiede la necessità di ripensare il management pubblico e che, al di là dei fattori strutturali che influenzano l'andamento economico e sociale della regione, si fonda sulla capacità dell'ente locale di rafforzare il sistema del welfare locale e la propria governance, ovvero la capacità istituzionale che permette di affrontare in maniera adeguata i cambiamenti generati dai bisogni della nuova presenza straniera.

L'obiettivo della ricerca è quello di verificare il livello di sostenibilità delle politiche calabresi del territorio che mettono al centro l'integrazione sociale come catalizzatore di nuove strategie di sviluppo di medio-lungo periodo attraverso una riorganizzazione del welfare e della governance locale, in vista soprattutto del sempre più crescente calo demografico che investe la regione.

Parole chiave: Integrazione sociale, Governance, Welfare locale, Management pubblico.



© Francesco Mollo

1. Introduzione

Negli ultimi anni il fenomeno dell'immigrazione irregolare in Calabria ha raggiunto dimensioni importanti, registrando un totale di 2.987 richiedenti asilo nel 2016, in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, un numero considerevole per una regione ad alta marginalità economica e forte esclusione sociale.

La rete regionale, che soggiace al Sistema nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e di cui fanno parte 86 comuni calabresi, ha attivato energie e progettualità locali che hanno sperimentato forme di collaborazione tra enti locali e il privato sociale, e prodotto diverse buone pratiche di accoglienza. Gli effetti positivi di questi progetti si sono manifestati nella riorganizzazione di spazi e servizi e potrebbero rappresentare un potenziale di sviluppo territoriale per il contrasto al declino demografico dei luoghi, se pensati in un lungo periodo.

A fronte di un fenomeno migratorio stratificato, di cui fanno parte le migliaia di unità di immigrati regolari residenti nel territorio regionale da più di un decennio, la Calabria – in quanto ingresso privilegiato per la sua posizione geografica al centro del Mediterraneo - si trova a dover gestire anche i movimenti migratori irregolari, quelli dei richiedenti asilo, divenuti priorità nell'agenda politica nazionale ed europea. La compresenza di diversi gruppi culturali produce un impatto diretto e significativo sugli enti locali, in primis rispetto agli aspetti intangibili che riguardano la costruzione dell'identità, nonché al rapporto domanda/offerta dei servizi legati alle esigenze della persona. I bisogni sociali dei nuovi arrivati creano infatti, una nuova domanda sociale che genera una considerevole spesa, in un tempo in cui l'austerità dei conti pubblici grava sulle politiche amministrative locali. Inoltre, va sottolineato che in una regione in cui l'andamento demografico regionale rivela un alto tasso di emigrazione giovanile con un conseguente invecchiamento della popolazione, i servizi di assistenza e cura per gli anziani rappresentano il costo maggiore dell'offerta sociale perché è proprio questo segmento di popolazione che tende a rimanere sul territorio e a dettarne i bisogni.

Nonostante le normative nazionali ed europee sull'immigrazione impongano limiti e vincoli di competenze che hanno un impatto sull'azione delle amministrazioni locali, diverse esperienze calabresi sono riuscite ad avviare un percorso di riforma del proprio management territoriale attraverso politiche di accoglienza, seppure ancora molto distanti in termini di coesione sociale e riduttive dal punto di vista della trasformazione urbanistica in senso stretto, perché spesso collegate solo alla modifica delle condizioni abitative. In base alle statistiche ufficiali, in Calabria, al 31 dicembre 2016, risiedono circa 102.824 stranieri a cui si aggiungono - come già accennato - i quasi 3.000 richiedenti asilo in attesa di regolamentare la propria posizione giuridica (Idos, 2017). Nella difficoltà generale che coinvolge gli enti locali dovuta alla contrazione delle risorse pubbliche, lo scenario regionale dimostra che la presenza immigrata in Calabria è parte integrante della struttura socio-economica e contribuisce al miglioramento delle dinamiche demografiche, anche se il confronto tra la popolazione italiana e quella straniera registra un saldo negativo dovuto al calo delle nascite e ad un aumento del tasso di emigrazione, confermando il grave processo di spopolamento dei territori (ibid.).

Dall'analisi del contesto calabrese emerge senza dubbio che i fattori strutturali economici - dipendenti anche dalle difficili condizioni geomorfologiche del territorio regionale - impediscono lo sviluppo locale in termini di integrazione e coesione sociale. Ciononostante, bisogna sottolineare che la crescita economica e sociale di un territorio dipende soprattutto dall'efficienza di pianificare in modo efficiente, per obiettivi e non per attività, e soprattutto dalla capacità degli enti locali di disciplinare la propria organizzazione interna al fine di poter trasformare i fattori negativi in vantaggi competitivi (D'Ascanio, 2008).

Migliorare il funzionamento dell'ente locale ha a che fare con il cambiamento della governance e la volontà di invertire il modello tradizionale che da top down dovrebbe, invece, facilitare i processi dal basso in grado di migliorare non solo le dinamiche decisionali ma una pianificazione strategica basata sull'efficacia e sull'efficienza, la quale predilige la cooperazione tra pubblico e privato sociale (compresa la società civile) e una concertazione più flessibile con gli altri apparati istituzionali (Parmentola, 2005).

Il ruolo dell'ente locale come figura centrale del coordinamento tra i vari stakeholders operanti nello stesso contesto locale richiama il concetto del welfare locale, ovvero l'insieme dei beni e servizi (materiali ed immateriali) - come la possibilità di un lavoro e di possedere una casa, l'assistenza sanitaria, la garanzia della sicurezza e della vivibilità dei luoghi pubblici

- strettamente correlati allo sviluppo del territorio. È proprio la dimensione interistituzionale della governance dell'ente locale che migliora l'implementazione delle politiche che hanno ad oggetto il benessere della comunità e, a loro volta, sistemi di welfare ben programmati producono una crescita di lungo termine (Moraci, 2003).

L'introduzione nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà avvenuta con la Riforma del Titolo V della Costituzione ha avuto un duplice effetto, da una parte attribuendo maggiore autonomia agli enti locali con l'obiettivo di poter ampliare la partecipazione dei singoli cittadini; dall'altra, migliorare l'efficienza degli apparati dello Stato, ovvero della gestione pubblica dei servizi ai cittadini. Tuttavia, la sussidiarietà ha anche avuto come effetto una disomogeneità tra i sistemi di welfare, causata dalle diverse applicazioni legislative ed interpretative delle Regioni. La Regione Calabria, ad esempio, è una regione caratterizzata fortemente dalla tendenza alle esternalizzazioni, cioè all'affidamento di un servizio ad un soggetto privato (spesso non profit), una logica che, vista la prassi, ha una ricaduta negativa sulla qualità del servizio stesso perché l'attribuzione avviene secondo la logica del massimo ribasso. Pertanto, come si vedrà in seguito, la Calabria è una tra le poche regioni, insieme alla Campania e alla Basilicata, che si caratterizza per un sistema di welfare carente di risorse e di reti di attori sul territorio, quindi "minimale ad elevata criticità sociale" (Bertin, 2012; Bertin, Carradore, 2016). Le trasformazioni e gli sforzi di riforma messi in atto in seguito all'introduzione del principio di sussidiarietà non hanno arrestato l'obsolescenza dell'offerta di protezione sociale ai cittadini, tantomeno hanno innovato la capacità di leggere la nuova domanda sociale che deriva dai flussi migratori e dalla globalizzazione, quest'ultima fattore incisivo sull'andamento demografico della popolazione producendo un significativo calo del tasso di natalità e una grave emigrazione giovanile (Censis, 2017). La crisi economia è quindi solo uno dei fattori che destabilizza il tentativo di rinnovamento del welfare locale, verso il quale la Regione Calabria, se non inverte il modello attuale abbandonando la gestione prevalentemente statalista e burocratizzata, rischia di peggiorare la situazione collettiva con forti ricadute negative sui territori più marginalizzati.

La sfida dovrebbe essere quella di riuscire ad adottare nuovi meccanismi di welfare che si basano su una riconfigurazione della pianificazione dei servizi e del territorio attraverso il rinnovamento della governance e una nuova impostazione nelle relazioni con gli stakeholders dei territori, prediligendo una sussidiarietà soprattutto orizzontale che implica la partecipazione degli attori privati nella fase di programmazione dei servizi, al fine di evitare l'assimilazione

di questi ultimi alle logiche poco flessibili degli enti amministrativi. Rafforzare il partenariato pubblico-privato è, in sintesi, l'azione chiave che bisognerebbe intraprendere nei prossimi anni, in un'ottica di passaggio da un *Welfare State* ad un *Welfare Society* (Donati, 2017), ossia una partecipazione più flessibile del privato e meno influenzata dal *modus operandi* del settore pubblico; meno verticistica e orientata verso la differenziazione dei servizi e verso un pluralismo di attori e di nuovi approcci di innovazione sociale che mettono in crisi il vecchio paradigma stato-mercato.

1.1. Perché immigrazione e welfare locale

Il presente lavoro di ricerca si configura in linea con il mio percorso professionale intrapreso negli ultimi dieci anni circa - in qualità di project manager - per lo sviluppo di proposte progettuali finalizzate alla ricerca di fondi comunitari nell'ambito dei programmi tematici della Commissione europea in campo sociale, culturale e formativo. Il lavoro avviato accanto ad alcune amministrazioni comunali mi ha reso consapevole dei limiti degli enti locali non solo nella gestione dei singoli progetti e nell'incapacità di interagire efficacemente all'interno di reti transnazionali, quanto nella capacità di leggere e percepire l'esigenza e i bisogni di una collettività e tradurli in una visione d'insieme.

Progettare nell'ambito dello sviluppo locale in Calabria significa operare in un contesto difficile in cui si rileva una disegualianza grave a livello economico, sociale e culturale per alcune categorie di soggetti, non ultimo per gli immigrati che sono presenti nel territorio regionale e il cui numero consistente ci impone di mettere in atto azioni di *empowerment* che facilitano l'integrazione sociale a beneficio della comunità intera.

La presente proposta di ricerca è inquadrata all'interno degli studi urbanistici avviati nei tre anni di dottorato e coniuga gli studi sul territorio e quelli sociologici e di management pubblico, utili nei processi di ideazione di una programmazione integrata che l'Unione europea chiede alle Regioni attraverso i meccanismi di finanziamento diretti e indiretti. Saper individuare i bisogni sociali che mutano costantemente è responsabilità dei sociologi quanto degli urbanisti; trovare le strade per integrare i diversi metodi di lavoro in una metodologia comune affinché tutti gli stakeholders coinvolti parlino lo stesso 'linguaggio' è compito soprattutto dei project manager. Il territorio è un aggregato di attori che necessitano di una convergenza operativa e complementarietà disciplinare poiché esprimono interessi diversi. Il tema dei servizi sociali, o welfare locale, come viene definito nella "nuova urbanistica" (Moraci, 2003) rientra a pieno titolo tra gli interessi dell'urbanistica in quanto la sostenibilità della dimensione spaziale è legata all'organizzazione dei servizi del territorio, necessari alla costruzione del benessere urbano. La qualità della vita dei cittadini, infatti, non può essere affrontata solo attraverso la costruzione dello spazio pubblico urbano: l'esercizio dei diritti di cittadinanza, secondo la concezione lefevbriana, riguarda l'utilizzo dello spazio insieme alla partecipazione alla vita collettiva e alla redistribuzione egualitaria dei servizi alla persona.

1.2. Obiettivi e domande della ricerca

La proposta di ricerca si propone di offrire elementi per ripensare il welfare locale e delineare una nuova strategia di governance in quei territori in cui le amministrazioni si sono attivate per intraprendere azioni concrete di politiche per l'immigrazione attraverso la riorganizzazione economica, sociale e culturale del contesto locale.

Sulla base di questi processi, le principali domande che la ricerca affronta riguardano la condizione di quei piccoli comuni della Calabria che sono in fase di spopolamento e soffrono della condizione di perifericità economica e sociale, dovuta a diversi fattori tra i quali anche la morfologia del territorio che ostacola un'adeguata viabilità e quindi, un pieno sviluppo locale. Nello specifico:

- quale il ruolo assegnato agli enti locali nelle politiche di immigrazione, ovvero quelle nazionali ed europee che riguardano principalmente la regolazione dei flussi e le modalità di ingresso degli immigrati?

- quanto i sistemi di welfare locali si poggiano su una buona capacità istituzionale che corrisponde ad una relazione efficace tra la governance e l'applicazione del principio di sussidiarietà? La governance segue un approccio multilivello al fine di garantire la sostenibilità/trasferibilità dei risultati prodotti dalle politiche per l'immigrazione?

- quali sono i paradigmi dei sistemi di welfare locali? che effetto hanno i sistemi normativi e di programmazione delle politiche socio assistenziali regionali sul welfare dei territori marginali?

Per cercare di rispondere alle suddette domande, la ricerca esplora tre differenti traiettorie della principale letteratura, definite nel prossimo paragrafo relativo al quadro di costruzione teorica: 1) l'integrazione delle politiche di immigrazione con le politiche per l'immigrazione al fine di delineare il ruolo dell'ente locale; 2) l'importanza del rinnovamento del welfare locale e dei suoi effetti sulla qualità urbana e, quindi, il processo di trasformazione del management pubblico che coinvolge governance e sussidiarietà; 3) l'integrazione delle prassi locali con le normative regionali e l'approccio rivolto all'innovazione sociale.

1.3. Definizione delle prospettive teoriche

L'assenza di un nucleo teorico negli studi sull'immigrazione rendono il tema piuttosto complesso e controverso. Ne consegue che i *migration studies* sono organizzati secondo un approccio interdisciplinare perché legati ad altre discipline quali, ad esempio, l'antropologia, la sociologia, le scienze politiche, l'urbanistica (Hillmann, 2010). Oltretutto, il carattere multidimensionale del tema incrocia quello multilivello del processo migratorio che genera un impatto su scale differenti, dove il governo locale gioca il ruolo più importante perché direttamente coinvolto nel processo di integrazione dell'immigrato.

Partendo da un'analisi dei dati statistici sui fenomeni migratori europei e italiani, la ricerca tenta di ricostruire in modo interdisciplinare le dinamiche politiche e sociali che influenzano le azioni pubbliche locali, con particolare attenzione al management e alla pianificazione territoriale, che includono la riforma del welfare locale e della governance.

Il quadro di riferimento teorico si struttura in tre parti attorno ai quattro capitoli:

- una prima parte che ricostruisce le politiche di immigrazione riguardanti le normative nazionali e sovranazionali secondo una classica distinzione che identifica nelle *immigration politics* l'ambito della regolazione dei flussi (Hammar, 1990). L'approfondimento delle politiche europee, attraverso l'analisi dei documenti ufficiali delle istituzioni europee, permette di comprendere quanto la visione comunitaria dipenda dalle incertezze tra confine sovranazionale e nazionale e dall'ambiguità del sistema Schengen che risolve da una parte l'esigenza di una libertà di movimento tra gli Stati membri all'interno della Ue, ma che comporta un rischio elevato di accessi stranieri irregolari dall'altro.

La dimensione sociale caratterizza le normative nazionali italiane poiché tutte le leggi emanate dagli anni '80 in poi hanno cercato di dare ampio spazio ai servizi *per gli immigrati*, tuttavia, con un obiettivo di regolazione dei flussi e con poca delega di co-progettazione agli enti locali nelle *politiche di immigrazione* (Balbo, 2015; Caponio, 2006);

- la seconda si concentra sul ruolo del governo del territorio nell'implementazione delle politiche di accoglienza, attraverso l'attuazione dei diritti organizzati in sistemi di welfare locale. Il ruolo dell'azione locale fa riferimento al piano dei servizi come elemento

fondamentale sia per la pianificazione territoriale che per le strategie rivolte alla costruzione dell'integrazione (Moraci, 2003). Una buona gestione strategica del territorio e l'efficacia delle politiche del welfare passano attraverso un adeguato funzionamento della governance, intesa come "attività di coordinamento tra diversi attori interessati ad un risultato (outcome) all'interno di un contesto di rete e la capacità di sviluppo e gestione di partnership" (Parmentola, 2005: 27).

Altro riferimento teorico in questa parte è l'approccio che collega il welfare locale ai principi di sussidiarietà e di innovazione sociale quali paradigmi che contribuiscono a migliorare la cooperazione tra l'ente pubblico e il terzo settore, nonché la qualità dei servizi di assistenza erogati alle persone (Colozzi, 2017). Questo approccio al welfare richiama la teoria della sociologia relazionale che si fonda sull'importanza dei "beni relazionali" secondari (Donati, 1991), tipici del terzo settore, e sul loro contributo alla coesione sociale e in quella che viene definita "governance societaria" (Donati, Colozzi, 2004);

- infine, la terza parte composta dallo studio dei casi che contraddistinguono il contesto regionale calabrese e che hanno iniziato a realizzare, attraverso l'accoglienza - negli ultimi anni - forme di cambiamento nei processi di territorializzazione. Cambiamenti minimi se si considera che le buone pratiche non sono risultate sufficienti ad innescare un coinvolgimento di più livelli di governo, primo fra tutti l'organo regionale. Il quadro normativo regionale in tema di immigrazione, fermo alla Legge n. 17 del 1990, risulta piuttosto inadeguato ed obsoleto, analogamente al settore delle politiche sociali che non offre qualità nemmeno ai cittadini residenti (Sarlo, 2015).

1.4. Metodologia

L'obiettivo della ricerca è stato perseguito mediante un approccio metodologico di tipo quantitativo-qualitativo: nella costruzione dell'analisi quantitativa si è cercato di fare il più possibile riferimento a fonti primarie quali l'Istat, l'Eurostat e i report ufficiali della Commissione europea, dell'Agenzia per le Nazioni Unite per i Rifugiati e del Ministero dell'Interno, mentre le fonti indirette sono rappresentate dai Dossier Statistici Annuali sull'Immigrazione a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, che fa comunque riferimento a strutture ufficiali per l'archivio dei dati statistici.

Rispetto all'analisi qualitativa, l'approfondimento delle buone pratiche selezionate presenti in Calabria è stato realizzato attraverso la partecipazione ad un percorso formativo rivolto agli operatori SPRAR che ha offerto la possibilità di incontrare alcuni dei soggetti chiave della rete degli addetti ai lavori, come i responsabili di alcuni progetti territoriali e nello specifico Luigi De Filippis responsabile del progetto di Santo Stefano d'Aspromonte, l'Avvocato Sergio Troilo responsabile formazione operatori SPRAR in Calabria.

Inoltre, di grande aiuto sono state le interviste realizzate a Enza Papa, Responsabile per il monitoraggio della rete SPRAR nella Provincia di Reggio Calabria; a Giovanni Manocchio, Rappresentante del coordinamento degli enti locali e degli enti gestori dei progetti SPRAR nella provincia di Cosenza, i quali hanno dato un contributo significativo per la lettura analitica dei casi analizzati e, in generale, per comprendere l'effettiva sostenibilità dei progetti comunali e le doverose azioni future che dovrebbero essere messe in campo per la realizzazione di una visione di lungo periodo.



© Francesco Mollo

2. Le politiche di immigrazione in Europa

Nell'analisi dell'esperienza migratoria, le politiche messe in atto dagli Stati per arginare il fenomeno delle migrazioni forzate, causate da situazioni di conflitto o totalitarismo in alcune parti del mondo, hanno un effetto significativo sull'andamento del fenomeno: in genere, a normative restrittive corrisponde un restringimento dei flussi, mentre politiche di apertura determinano un incremento numerico delle presenze straniere. Il carattere multidimensionale del tema dell'immigrazione rende la sua lettura molto complessa e, spesso, l'intreccio di normative, regolamenti e processi attuati a vari livelli (locale, nazionale, transnazionale) genera, a tratti, risultati contraddittori.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di esplorare il tema dell'impatto dell'azione normativa e di indirizzo politico dell'Unione europea e dell'Italia sui flussi migratori, senza avere alcuna pretesa di esaustività considerata la mole di documenti ufficiali. Pertanto, il capitolo concentra l'attenzione sulle azioni legislative più rilevanti messe in atto a livello europeo e nazionale per rispondere all'emergenza delle migrazioni che, soprattutto nell'ultimo decennio, hanno messo in discussione la costruzione di una politica comune sovranazionale in tema di immigrazione.

In questa introduzione è d'obbligo fare chiarezza sul significato dell'espressione "politiche di immigrazione", che nel linguaggio comune viene utilizzata genericamente per riferirsi all'insieme di norme che regolano l'immigrazione. Diversi autori, quali Caponio (2006), Balbo (2015) hanno evidenziato l'esigenza di scomporre il tema in modo da distinguere le azioni del governo nazionale che stabiliscono le regole di ingresso all'interno di un paese (politiche di immigrazione) da quelle che riguardano l'insieme dei diritti dell'immigrato (politiche per gli immigrati), due categorie che riprendono la classificazione di Hammar (1990) tra *immigration politics* e *immigrant politics*. Regolamentazione dei flussi in generale e tema dell'integrazione diventano due aspetti separati ma interdipendenti tra loro che, tuttavia, necessitano un'analisi di insieme: come suggerisce Caponio (2006) la distinzione tra le due categorie non deve restituire una lettura parziale del fenomeno: alle amministrazioni locali è affidato il compito più difficile e principale dell'integrazione visto che è nella dimensione locale che gli immigrati si giocano il proprio inserimento sociale ed economico, ma è altrettanto importante capire come

le amministrazioni territoriali si muovono tra vincoli e opportunità dettati da leggi nazionali e programmazioni europee.

2.1. I flussi migratori europei: dall'emigrazione di massa alla nuova geografia di accoglienza

In Europa, l'immigrazione continua ad essere - da oltre un decennio - un tema centrale nell'agenda politica e nel dibattito pubblico degli Stati membri come conseguenza soprattutto degli sbarchi irregolari che hanno investito i paesi europei che si affacciano sul Mar Mediterraneo. L'attenzione che viene attribuita al fenomeno non è solo una questione numerica legata alle presenze annuali. Sull'accoglienza e l'integrazione degli stranieri, l'Unione europea si gioca la coerenza nei confronti dei propri valori e della tradizione, fondati sull'umanitarismo e sanciti dai Trattati, nonché lo sviluppo economico e demografico dei paesi membri che si traduce anche in una sfida culturale e sociale quotidiana a contatto con la diversità degli stranieri.

Secondo i dati forniti da Eurostat è possibile attestare l'incremento dei flussi negli anni facendo un confronto tra le richieste di asilo del 2008 pari a 225.150 e quelle del 2016 di 1.259.955, con una incidenza rispetto al totale della popolazione residente che va dallo 0,46% allo 0,59%.

L'immigrazione resta un fenomeno ancora del tutto da regolamentare, che non può contemplare una politica ad immigrazione zero poiché incompatibile con le politiche solidali e dei diritti umani difesi da Bruxelles. L'obiettivo rimane quello di stabilire un'apertura controllata delle frontiere che contempla uno sforzo congiunto dei 26 paesi europei verso una politica comune che operi per combattere l'immigrazione clandestina e, parallelamente, per costruire una legislazione unica che permetta la gestione efficace degli scenari evolutivi futuri.

Guardando al corso della storia, l'Europa è un continente in cui si sono susseguite svariate migrazioni, in forma di scambio da e verso altri paesi, le quali hanno modificato significativamente i processi demografici e i comportamenti culturali. Prima di assistere ai fenomeni in ingresso di stranieri provenienti da paesi terzi, l'Europa era il principale continente di invio verso le Americhe e nel periodo che va dal 1820 al 1940 si possono contare circa 55-60 milioni di europei in fuga (King, 1993). È la prima guerra mondiale che segna la fine delle emigrazioni di massa in concomitanza con la grande depressione che colpì gli Stati Uniti tra le due guerre mondiali e le successive politiche restrittive del governo statunitense. Da questo

periodo e maggiormente nella fase del post fordismo, una parte di Europa, quella Occidentale, inizia a trasformarsi in una delle principali destinazioni di lavoratori stranieri che, grazie al boom economico, ha indotto paesi come la Germania, la Francia, il Belgio, Svizzera e Regno Unito ad un reclutamento massiccio di manodopera estera e a varare politiche di apertura con l'obiettivo di soddisfare il fabbisogno del mercato del lavoro. Principalmente, i flussi hanno interessato l'asse Nord-Sud, ovvero dai paesi del Sud Europa come Italia, Portogallo, Spagna, Turchia e Grecia a quelli che si affacciano sul Mediterraneo, in particolare Algeria, Tunisia e Marocco (Bettin, Cela, 2014).

Da qui in poi, e nonostante la crisi petrolifera del 1973 che avvia l'inizio di una fase restrittiva delle politiche di ingresso di gran parte degli stati europei, i flussi subiscono una importante riduzione senza affrontare una battuta d'arresto. I decenni seguenti sono quelli della globalizzazione economica e sociale che, insieme alla diffusione delle tecnologie informatiche e dei nuovi mezzi di comunicazione, conducono ad un crollo dei vecchi modelli di produzione e ad un cambiamento della domanda lavorativa; il controllo rigido delle frontiere e la decisione di alcuni stati di scoraggiare l'ingresso straniero non realizza un arresto definitivo dei flussi, piuttosto ne cambia la provenienza e la funzione migratoria: in coincidenza con la crisi delle fabbriche, i nuovi lavoratori stranieri trovano collocazione nei servizi del terziario e dell'assistenza familiare e si insediano maggiormente nei paesi del Sud Europa, trasformati a loro volta da zone di invio a zone di destinazione.

Gli avvenimenti storici degli ultimi tre decenni – principalmente la caduta del muro di Berlino e i conflitti nell'area dei Balcani- segnano un ulteriore cambiamento dei flussi migratori: all'inizio degli anni '90, emigrano circa un milione di persone dai paesi dell'Est verso l'Europa centrale con punte maggiori nel Regno Unito e in Irlanda, al tempo gli unici due paesi con politiche meno restrittive in termini di inserimento lavorativo (Colombo A., Sciortino G., 2004).

Nel 2004, l'ingresso nell'Unione europea di 8 paesi dell'Est (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) incrementano notevolmente la direttrice Est-centrale dei flussi migratori ed è sicuramente l'evento più importante da considerare nello scenario contemporaneo dell'immigrazione europea. Ricordiamo le emigrazioni di massa provenienti dall'Albania, un esempio di come il fenomeno migratorio possa diventare un'opportunità di sviluppo per entrambi gli Stati, quello di accoglienza e quello

di invio, tanto che ad oggi l'Albania risulta essere il primo partner commerciale dell'Italia secondo quanto riportato dall'Agenzia "Ata"¹ in base ai dati diffusi nel 2018 dall'Istituto di Statistica albanese (Instant).

In seguito all'ondata migratoria delle popolazioni neo-comunitarie, la rappresentazione contemporanea dei flussi in Europa riflette una situazione demografica abbastanza eterogenea: secondo i dati ISTAT, il 2011 ha contato 33 milioni di persone nate all'estero rispetto al paese di provenienza, pari al 6,5% della popolazione totale europea (UE-27) e di questa quota i due terzi sono cittadini di paesi extra Unione. Nonostante la crisi globale abbia investito l'economia negli anni successivi al 2008, l'Europa ha continuato a rappresentare in questo ultimo decennio un territorio *pull factor*, meta soprattutto delle popolazioni provenienti dall'Africa e dal Sud Est asiatico. Secondo i dati UNHCR, il 2015 è stato un anno record che ha contato circa un milione di persone sbarcate in Europa, un fenomeno che, sebbene con numeri ancora elevati, è andato diminuendo con gli anni senza mai far abbassare la soglia dell'attenzione delle istituzioni europee nei confronti di un'adeguata politica comune in materia di immigrazione. Infine, secondo le stime recenti del Parlamento europeo², nel 2016 l'Europa ha offerto protezione internazionale a circa 672.500 persone, la cui presenza ha investito maggiormente Italia e Grecia.

¹ Gli scambi commerciali tra l'Italia e l'Albania si sono consolidati negli ultimi 20 anni: nel 2017, l'export dei prodotti albanesi verso l'Italia è salito al + 14.3% su base annuale, mentre il commercio dei prodotti italiani verso l'Albania è aumentato del + 8.9% in base ai dati forniti dalla Camera di Commercio italiana. Testo disponibile su: <https://www.ildenaro.it/albania-litalia-si-conferma-primi-partner-commerciale/>

² I dati più recenti che sottolineano i vari aspetti di questa situazione sono disponibili sul sito ufficiale del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170629STO78630/statistiche-sulla-crisi-dei-migranti>.

2.2. L'obiettivo della politica comune europea in materia di immigrazione

Nell'ultimo decennio, la Commissione europea ha intensificato gli sforzi per cercare di coinvolgere gli stati membri verso la costruzione di una politica comune in materia di immigrazione, consapevole che non si tratta più di un'emergenza ma di un fenomeno strutturale che esclude una strategia a immigrazione zero, auspicata negli ultimi anni da diversi stati membri. Le politiche di asilo restrittive nazionali e i controlli rigidi alla frontiera hanno posto ostacoli ad una soluzione europea che contemplerebbe maggiore responsabilità comune verso il fenomeno.

Tuttavia, con l'insediamento di Jean Claude Juncker alla Presidenza della Commissione europea nel 2014, gli orientamenti politici della stessa Commissione hanno posto al centro dell'agenda operativa il coordinamento tra gli Stati membri e le istituzioni europee per la costruzione di una visione comune.

Nel dettaglio, gli obiettivi considerati prioritari dal programma di Juncker "Un nuovo inizio per l'Europa"³ sono stati i seguenti:

- lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo per eliminare le disparità tra gli stati maggiormente colpiti (es. Italia e Grecia) e gestire al meglio le numerose richieste di asilo;
- la promozione di una nuova politica europea sulla migrazione legale, finalizzata all'attrazione di migranti qualificati per rispondere al fabbisogno lavorativo dei paesi membri e per equilibrare i gap demografici che hanno come effetto l'invecchiamento della popolazione;
- il contrasto della migrazione irregolare attraverso il rafforzamento dei rapporti con i paesi terzi;
- la garanzia della sicurezza esterna e la lotta al traffico di esseri umani, incrementando le risorse economiche disponibili per il coordinamento di Frontex, l'Agenzia europea a cui sono demandate funzioni operative per il controllo delle frontiere esterne.

³ Juncker Jean Claude, Discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo, Candidato alla carica di Presidente della Commissione europea. Strasburgo, 15 luglio 2014.

In più punti, la politica di Juncker sottolinea l'importanza di un intervento solidaristico che fa leva sui principi fondanti dell'Unione europea, anche se, il quadro iniziale della sua campagna per diventare Presidente della Commissione europea ha preceduto una situazione di politica incerta, emersa durante gli anni successivi, in cui l'intento di rafforzare gli interventi comuni sono andati progressivamente dirigendosi verso una dimensione contenitiva dei flussi. Scoraggiare gli sbarchi (o gli attraversamenti dalle frontiere via terra ad Est) è stato il comune denominatore dei tentativi strategici in materia di immigrazione europea di questi ultimi anni in cui è stato evidente che gli altri aspetti legati alle politiche di immigrazione relative, per esempio, al rafforzamento dell'integrazione, alla gestione dei flussi regolari, non sono state prese in considerazione. Il 'vuoto' politico che si è venuto a creare ha indebolito il disegno comune a discapito di paesi come l'Italia e la Grecia, colpiti maggiormente dalla delicata gestione dell'espletazione delle numerose richieste di asilo, in quanto molto spesso paesi di primo approdo e, come tali, responsabili delle domande di protezione internazionale secondo l'art. 13 del Trattato di Dublino⁴.

Gli avvenimenti disastrosi dei primi mesi del 2015, che hanno riguardato migliaia di migranti morti nel Mediterraneo⁵, hanno indotto il Consiglio europeo a riunirsi per una sessione straordinaria il 23 aprile 2015⁶ e decidere di avviare, in maniera tempestiva, delle azioni per far fronte all'emergenza migratoria.

Dalla Dichiarazione del Consiglio europeo, la Commissione prosegue sulla stessa linea e, mantenendo le stesse premesse strategiche, pubblica l'Agenda europea sulla migrazione [COM(2015) 240 final] a valenza informativa e con l'obiettivo di preparare un dialogo propedeutico ai fini di future azioni comunitarie. Questo documento rappresenta lo sforzo della direzione politica di Juncker nel voler definire una visione coerente tra le diverse gestioni degli

⁴ «Quando è accertato (...) che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale».

⁵ Secondo i dati dell'Organizzazione mondiale per le Migrazioni (Oim), il mese più tragico è stato aprile, quando morirono circa 1.250 migranti.

⁶ Comunicato stampa del Consiglio europeo del 23 Aprile 2015, consultabile su <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

stati membri rispetto alla questione migratoria, le quali puntano principalmente alla difesa delle proprie frontiere esterne.

L'Agenda europea sulla migrazione cerca di conciliare il duplice aspetto delle migrazioni, sia forzate che legali: da una parte esse costituiscono la responsabilità che l'Europa deve assumere per difendere i propri valori e la propria centralità geopolitica nel quadro internazionale; dall'altra, una sfida ad accogliere i cambiamenti provenienti dalle nuove presenze straniere, al fine di migliorare la domanda economica e demografica dei territori europei. Da questa sintesi, ne deriva che il dibattito nelle istituzioni dell'Unione europea comprende la ricerca di una soluzione che cerchi di combinare in maniera complementare i due fenomeni, e l'intuizione, più che legittima, della politica di Juncker è quella di puntare su un sistema più efficiente di ingresso negli stati membri, attraverso un quadro chiaro e definito del sistema dei visti e delle richieste di asilo, per scoraggiare e ridurre i fattori che spingono all'irregolarità. Va aggiunto che quest'ultima innesca meccanismi di sfruttamento dei migranti se si pensa, per esempio, al traffico organizzato da reti di criminali che ne traggono profitto illegalmente, come nel caso dei *boat people*, ovvero di tutti quei migranti che provengono via mare in condizioni drammatiche dalle sponde del Nord Africa. Pertanto, la politica della Commissione europea, almeno nella fase iniziale dell'odierna legislatura, ha avuto in parte il merito di individuare una connessione tra la logica emergenziale e la necessità di regolamentare le richieste ordinarie, legate a situazioni meno drammatiche come possono essere quelle dei migranti cosiddetti economici.

Come si vedrà in seguito, il disegno di una convergenza comune in tema immigrazione, dettata da Juncker, rimarrà incagliato sulla scia di diverse pressioni politiche anti-immigrazione in molti paesi membri e rimane il punto debole della strategia europea.

2.3. *L'immigrazione irregolare*

Sull'immigrazione irregolare, l'Unione europea ha attivato interventi incentrati perlopiù sull'emergenza, destinati a salvare e proteggere migranti che fuggono dai propri paesi di provenienza per svariati motivi, principalmente a causa di persecuzioni o guerre civili. Ben consapevole di intervenire in maniera del tutto contingente, la Commissione ha puntato in questi ultimi anni alla costruzione di una politica strutturale in tema di flussi irregolari, nonostante rimanga ancora oggi in bilico tra la ricerca di un quadro coordinato e condiviso e la necessità di salvaguardare le frontiere esterne il cui controllo, com'è intuibile, è importante per dare l'immagine del proprio potere di sovranità.

L'Agenda europea sulla migrazione (ibid.) viene realizzata con un duplice scopo: risolvere nell'immediatezza il problema dell'aumento dei flussi e delle tragedie che si verificano nel Mar Mediterraneo; stabilire delle linee di intervento di lungo termine destinate alla riduzione della migrazione irregolare attraverso l'intensificazione delle procedure di rimpatrio e una politica di cooperazione allo sviluppo nei paesi terzi interessati, fino a provvedimenti e controlli più severi nei confronti della tratta e dei trafficanti.

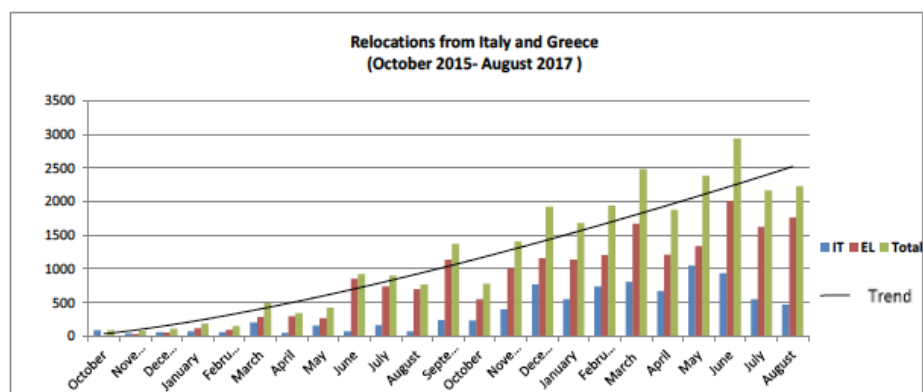
Gli elementi chiave della strategia di intervento dell'Agenda sono l'organizzazione del sistema degli *hotspot* in Italia e Grecia, ovvero zone in cui avviene l'identificazione dei migranti sbarcati; la proposta di redistribuzione dei migranti che fanno richiesta di protezione internazionale in tutti i paesi Ue, basata su un meccanismo che tiene in considerazione elementi come il PIL, la popolazione e il tasso di disoccupazione dello stato membro ricevente. La proposta di ricollocazione viene attivata in base ai due articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): l'art.78, paragrafo 3, il quale prevede misure temporanee a beneficio di uno Stato membro che si trovi in una condizione di emergenza di flussi irregolari provenienti da paesi terzi; l'art. 80 per cui la ripartizione delle responsabilità in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione deve rispettare il principio di solidarietà e di equità tra gli Stati membri. Conformemente ai due principi, il Consiglio - su proposta della Commissione e su parere preventivo del Parlamento - adotta, nel settembre 2015, due Decisioni a beneficio di Italia e Grecia che nello stesso anno hanno dovuto fronteggiare l'arrivo di 880 mila persone arrivate via mare. Pertanto, con la Decisione del Consiglio 2015/1523 viene

stabilito un numero di 40 mila richiedenti di protezione internazionale da ricollocare obbligatoriamente presso altri Stati membri, mentre la decisione 2015/1601 ne prevede 120 mila nel biennio 2015-2017.

I primi mesi di implementazione hanno risentito della mancanza di unità politica tra gli stati membri e del diniego della Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca a collaborare alla procedura di redistribuzione e verso i quali sono state applicate delle procedure d'infrazione da parte della Commissione. Come comunicato nel primo report della Commissione di marzo 2016 [COM (2016) 165 final], solo 937 richiedenti asilo eleggibili dall'Italia e dalla Grecia sono stati ricollocati presso altri stati. Tuttavia, da Ottobre 2015 (in seguito alle due decisioni del Consiglio) e fino ad Agosto 2017, l'andamento è stato in continua crescita (fig.1) tanto da arrivare ad una media di 2.300 migranti ricollocati al mese a partire da Febbraio 2017, come attestato nel quindicesimo report della Commissione [COM (2017) 465 final].

Rispetto ai due paesi beneficiari dello schema di redistribuzione, Italia e Grecia, il numero dei migranti ricollocati sono stati rispettivamente di circa 11 mila e 27.382 dall'inizio della procedura, dei numeri ancora esigui se paragonati ai soli arrivi del 2015 di circa 880 mila migranti.

Fig.1 Fonte: 15° report Commissione (2017)



A tre anni dal lancio dell'Agenda europea sulla migrazione, i dati sui flussi irregolari confermano una diminuzione significativa dovuta in larga parte all'accordo bilaterale del 28 marzo 2016 tra l'Unione europea e la Turchia per ostacolare il transito verso la Grecia di rifugiati siriani, afgani e iracheni. La collaborazione con la Turchia, finanziata attraverso un fondo di cooperazione di circa tre miliardi di euro per la gestione dei campi profughi e per aprire dei canali umanitari, è stata ritenuta dalla stessa Commissione un sistema di cooperazione efficace soprattutto in termini di migranti salvati in mare: da 434 persone perse nel Mar Mediterraneo nel 2016 si è passati a sole 62 nel 2017⁷, attraverso la cooperazione con la guardia costiera turca.

Nell'agosto 2017, e sulla scia dell'accordo Ue-Turchia, viene avviato un programma di cooperazione tra l'Italia e la Libia che ottiene l'*endorsement* dal Consiglio europeo, per fornire supporto e addestrare la guardia libica a intercettare le imbarcazioni e riportarle presso il luogo di partenza. La collaborazione con la Libia, divenuta principale paese di transito dei migranti

⁷ Fonte: IOM's missing migrants project (<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>).

dall'Africa occidentale e dal Bangladesh, apre uno scenario controverso perché ad essere sotto accusa è la violazione dei diritti umani nei centri di detenzione libici, denunciata da un'ispezione delle Nazioni Unite.

È evidente che all'origine degli accordi della UE con la Turchia e la Libia c'è una strategia volta a contenere il numero dei migranti e a contrastare l'azione dei trafficanti. Anche l'utilizzo del Fondo Fiduciario per l'Africa è servito in larga parte a finanziare l'emergenza dell'affollamento dei migranti mentre è deficitaria l'azione politica e diplomatica dell'Unione europea nei confronti della stabilizzazione del quadro politico-istituzionale dei due paesi. A causa della loro situazione di instabilità interna, infatti, non possono essere considerati dei paesi sicuri per l'accoglienza dei rifugiati vista l'inadeguatezza delle loro politiche di asilo: la Turchia non applica la Convenzione di Ginevra ai rifugiati extra Ue (quindi la quasi totalità) anche se prevista una protezione temporanea legittimata da una legge speciale che affida ai profughi diritti minimi, incluso quello al lavoro; la Libia non ha mai firmato la Convenzione, pertanto, l'immigrazione illegale è considerata clandestina, mentre il quadro politico è deficitario di un leader su cui fare affidamento per il controllo di tutto il territorio. Pertanto, anche se in proporzione minore, i flussi irregolari dall'Africa sub-sahariana continuano e coinvolgono migranti che difficilmente otterranno protezione da parte degli stati membri europei perché considerati economici (ad eccezione di eritrei e somali).

La sfida dell'Unione europea, nel lungo termine, rimane la gestione efficace della migrazione africana. Le proiezioni delle Nazioni Unite per il 2050 stimano che la popolazione africana raddoppierà fino a salire a circa 2,4 milioni di abitanti, quindi, ha senso prevedere che le migrazioni verso il continente europeo continueranno per anni. Dai dati ONU risulta che più di 300 milioni di africani vivono in condizioni di povertà con un reddito che non supera i 30 euro al mese e con buona parte della popolazione giovane dai 15 ai 30 anni non istruita adeguatamente e che vive il disagio della disoccupazione. Uno scenario che sta attirando l'imprenditoria mondiale (ne è un esempio la Cina) per diversi motivi legati alla stabilizzazione di alcune zone, al cambiamento dei mercati interni che sperimentano un aumento della domanda e alle risorse naturali, oggetto da sempre di speculazioni. Gli interessi strategici dell'Europa in Africa non possono pertanto ridursi ad una politica contenitiva delle migrazioni in ottica umanitaria e devono fare leva su azioni concrete di lunga durata per lo sviluppo economico e sociale dei territori.

In riferimento agli ultimi dati disponibili sulla politica di cooperazione dell'Unione europea, gli aiuti allo sviluppo nel 2013 (comprensivi dei fondi europei e dei bilanci nazionali dei singoli stati) sono stati pari a 56,2 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,43% del reddito nazionale lordo complessivo, con un obiettivo dello 0,7% per il 2015, ancora da confermare⁸. L'aiuto economico, non elevato, ma che fa dell'Europa il primo donatore mondiale dell'Africa, risulta ancora poco efficace rispetto alle sfide future che hanno l'obiettivo di mettere in sicurezza dalla povertà i territori dei paesi terzi poco sviluppati.

Alcuni esperti di migrazioni internazionali tra cui Pierre Vimont (2016) dell'Istituto Carnegie Europe⁹ ritiene che l'Unione europea debba puntare sul concetto di migrazione circolare, cioè su una mobilità bidirezionale che consenta ai migranti di andare via dai paesi di origine per poi tornare grazie ad una politica flessibile dei visti. Questa possibilità permette di creare dei circuiti economici proficui e di pensare, nel lungo termine, ad un beneficio per entrambe le parti, Ue e paesi terzi. L'errore dell'Unione europea, sostiene ancora Vimont (ibid.), è quello di non comprendere il diverso valore di significato assegnato al fenomeno migratorio dalle popolazioni africane che la considerano un atteggiamento sociale naturale e necessaria al proprio sviluppo. A conferma di tale visione ci sono le rimesse degli emigranti (ovvero il denaro che inviano dal paese di accoglienza ai propri familiari) che, nel 2016, hanno raggiunto i 64 miliardi di dollari¹⁰, più degli aiuti Ue allo sviluppo, con la differenza che sono soldi che arrivano direttamente ai beneficiari senza la gestione di organizzazioni terze. La cooperazione, le rimesse e la migrazione, se combinate, sono elementi di sostenibilità della strategia migratoria, nell'interesse dei paesi di accoglienza e di quelli di origine. Semplicemente, richiedono una unità politica e coraggio istituzionale.

⁸ Fonte: https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_it

⁹ L'Istituto Carnegie Europe è la fonte di analisi della politica estera europea a Bruxelles. Disponibile su <http://carnegieeuropa.eu/>

¹⁰ È possibile consultare una sintesi in italiano del report "Prospettive economiche sull'Africa 2017. Imprenditorialità e industrializzazione", sul sito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD), <https://www.oecd-ilibrary.org>. Il report intero è disponibile in inglese al link https://www.oecd-ilibrary.org/development/african-economic-outlook-2017_aeo-2017-en.

2.4. L'immigrazione regolare

La crisi dei migranti del 2015 ha prodotto, come si è visto, una politica europea concentrata sull'approccio *hotspot* per rinforzare la difesa delle frontiere esterne con l'obiettivo di regolamentare i flussi di migranti provenienti dai paesi terzi e diminuire le stragi in mare. Rispetto alle politiche di immigrazione legale è stato realizzato poco, sebbene l'Agenda sulla migrazione abbia tracciato una proposta per introdurre una nuova strategia volta a intraprendere un percorso coerente e adattabile ai cambiamenti demografici ed economici dei territori Ue.

Le politiche di ammissione legale di cittadini stranieri sono ovunque difficili da organizzare attraverso un approccio unitario al fenomeno, considerando la variabilità degli avvenimenti e la varietà delle normative e delle scale di livello, spesso in contrasto.

Si può dire che il rafforzamento dello spazio Schengen, che prevede la circolazione libera dei cittadini che risiedono nei 26 paesi che hanno sottoscritto l'Accordo, ha prodotto un'Europa a due velocità: da una parte la visione concorde sulla mobilità interna per eliminare il controllo delle frontiere interne; dall'altra, il conseguente irrigidimento della permeabilità esterna che ha prodotto come forte paradosso l'aumento dell'illegalità. I migranti considerati eleggibili per la richiesta di protezione internazionale possono avanzare domanda solo se si trovano all'interno del territorio europeo e provvisti di documento e visto. Per questo motivo si assiste ad un facile abuso di ingressi irregolari perlopiù da parte di migranti che scappano da una situazione rischiosa, a cui si mischiano anche coloro che vogliono semplicemente migliorare le personali condizioni di vita attraverso la ricerca di un lavoro. Un sistema che, in sostanza, nutre la rete criminale di trafficanti.

Una gestione più realistica e meno ancorata agli approcci strumentalizzati della politica impone una visione in cui i due fenomeni interagiscono tra loro e sono interdipendenti; se si vuole combattere il contrabbando bisogna produrre politiche a latere di quelle emergenziali e considerare il lungo termine in maniera regolamentata e ragionevole in base al fabbisogno economico. Diversi demografi sono inclini a sostenere che stabilire la regolarità dei flussi legali disincentivi le migrazioni forzate producendo un beneficio maggiore sulla crescita e lo sviluppo delle comunità. Massimo Livi Bacci (2012) afferma anche che l'irregolarità produce

costi a carico degli stati e delle istituzioni locali, in termini di mercato del lavoro, in quanto incrementa il caporalato e i disequilibri salariali; in termini sociali perché il conflitto che può generare con la comunità ricevente ha un effetto sulla spesa relativa alla sicurezza, fino ad arrivare agli aiuti economici dei salvataggi in mare.

Nell'epoca contemporanea in cui i processi di globalizzazione comportano flussi continui di ingressi e di uscite si può affermare che non esiste più alcuna differenza tra paesi di immigrazione e di emigrazione (Allievi, 2018), piuttosto l'immigrazione corrisponde ad una forma di mobilità circolare necessaria per gli scambi commerciali. Negli primi decenni del secolo scorso, per esempio, l'Italia è stato uno tra i primi paesi europei ad esportare risorse umane nelle Americhe; ad oggi non possiamo definirlo univocamente in quanto coesistono i due sistemi insieme, la fuga dei giovani italiani che cercano posizioni lavorative migliori all'estero contemporaneamente all'ingresso di migliaia di stranieri principalmente dal Nord Africa, considerando la posizione geografica che rende l'Italia paese di primo approdo nel Mediterraneo.

Entrando nello specifico della situazione europea, l'Agenda sulla migrazione ha dettato delle linee guida con l'obiettivo di riequilibrare il deficit demografico che investe quasi tutti gli stati membri e migliorare il mercato del lavoro, attirando dai paesi terzi professionisti stranieri altamente qualificati. Secondo i dati riportati dalla Commissione, nel prossimo decennio - in assenza di immigrazione - ci sarà un decremento di 17,5 milioni di persone in età lavorativa, parallelamente al mercato del lavoro che tra il 2012 e il 2025 subirà un aumento del 23% relativo alla richiesta di competenze più qualificate. In quest'ultima direzione, la direttiva "Carta Blu"¹¹ che disciplina l'ingresso di cittadini stranieri con competenze di più alto profilo verrà migliorata per facilitare la mobilità interna all'Ue dei possessori della carta blu e l'affidamento anche ad imprenditori che intendono investire.

Tuttavia, questo tipo di intervento risulta ancora poco soddisfacente e deriva da una debolezza di fondo che rende, in generale, poco incisive le politiche dell'Unione europea. Il limite è quello che riguarda la tutela della sovranità degli stati che viene regolarmente ribadito anche nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Nonostante l'articolo 79, comma 1, sostenga che "l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in

¹¹ Direttiva 2009/50/CE del 25 maggio 2009 (GU L 155 del 18.06.2009 pag.17)

ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”, il comma 5 rimanda agli stati la libertà “di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo”. Alla luce di questi principi, la singola responsabilità di ogni stato di equilibrare il numero degli ingressi legali con il fabbisogno occupazionale frammenta il mercato del lavoro in 28 parti, tante quanti sono i paesi europei. Il mercato del lavoro blocca l'immigrazione, oltre che l'economia locale poiché non favorisce l'occupazione dei giovani residenti mentre la mancata integrazione tra i vari livelli nazionali influisce sulle “diseconomie sociali”, come sostiene ancora Massimo Livi Bacci (2012). In effetti, nei primi due anni dall'entrata in vigore della direttiva Carta Blu ne sono state emesse solo 16.000 di cui 13.000 dalla Germania confermando ancora una volta le disuguaglianze tra i vari paesi Ue. Come si legge in una relazione del Parlamento europeo¹² del 2017, l'Unione europea riconosce il fallimento del meccanismo confermando che “finora la Ue non è stata efficace come altri paesi Ocse”. Rimane dunque, ancora una sfida 2020 per risolvere un quadro demografico che detiene una popolazione sempre più anziana e per garantire la competitività del mondo occupazionale cercando di attrarre i migliori professionisti nei settori strategici.

¹²http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI%282017%29603942_EN.pdf

2.5. Il sistema comune europeo in materia di asilo

Di istituzione antichissima dipendente nei secoli passati dalla discrezionalità della Chiesa o dello Stato, il diritto d'asilo è oggi un obbligo previsto dal diritto internazionale in quanto forma di protezione concessa ad uno straniero perseguitato per motivi religiosi, politici e di razza. La Convenzione di Ginevra, ratificata nel 1951, pone le basi giuridiche per garantire lo status di rifugiato e rimarcare il diritto di tutti gli uomini di godere dei diritti e delle libertà fondamentali, coerentemente con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata il 10 dicembre 1948.

Il fondamento del diritto di asilo è il principio di non respingimento (*non refoulement*) come stabilito dall'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹³ per il quale “nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un serio rischio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”, corrispondente all'art. 33 della Convenzione di Ginevra.

In materia di asilo europeo, l'obiettivo di sicurezza legato alla libera circolazione all'interno dello spazio Schengen ha conseguentemente generato un lungo processo di uniformità da parte delle istituzioni Ue per risolvere le divergenze tra Stati. Nell'ultimo decennio, uno dei fenomeni più diffusi a causa delle diverse legislazioni in materia e della inadeguata informazione tra gli stati membri è quello dei movimenti migratori secondari degli immigrati provenienti dai paesi terzi, i quali entrano illegalmente in Europa e cercano di raggiungere lo stato in cui hanno maggiori opportunità di inserimento lavorativo e di approvazione del permesso di soggiorno. In molti casi si registra anche il tentativo di presentare più di una domanda per aumentare le possibilità di successo (cosiddetto *asylum shopping*).

Il processo di riorganizzazione del diritto di asilo, iniziato nel 1999 e nato come Sistema Europeo Comune d'Asilo (CEAS), ha l'obiettivo di stabilire le norme relative alle varie fasi della gestione dei migranti e alla cooperazione tra gli stati membri, cercando di garantire un trattamento equo ai richiedenti asilo, indipendentemente da dove venga presentata la richiesta.

¹³ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

Il CEAS si compone di differenti strumenti legislativi a sostegno delle procedure, a partire dalla fase di accoglienza fino alla conferma dello status di rifugiato o al suo diniego:

Direttiva relativa alle procedure di asilo per la costruzione di norme comuni sulla valutazione delle richieste da parte degli stati membri; essa disciplina anche le tempistiche per la procedura fissando il limite massimo a sei mesi, con l'obiettivo di ottenere un risparmio sulla gestione delle strutture pubbliche che accolgono i richiedenti asilo;

Direttiva sulle condizioni di accoglienza che regola la fase dell'accoglienza, immediatamente successiva alla presentazione della richiesta di asilo; nello specifico, prevede delle norme sull'accesso all'alloggio, al vitto e ai diversi servizi di orientamento e assistenza necessari al migrante, compreso l'inserimento nel settore del lavoro che deve essere garantito entro nove mesi;

Direttiva relativa alla qualifica di rifugiato che fornisce disposizione in materia di protezione internazionale e, in particolare, si occupa degli aspetti legati alla durata del permesso di soggiorno e all'accesso e riconoscimento di tutti i diritti della persona che giocano un ruolo chiave per il successo dell'integrazione del migrante;

Regolamento Dublino che istituisce dei criteri per l'attribuzione delle responsabilità tra gli stati membri; il principio chiave è che lo stato membro di primo approdo del migrante ha il compito di occuparsi dell'esame della richiesta di asilo, la cui tempistica non può superare 11 mesi dalla presentazione della stessa e 9 mesi per il trasferimento del migrante in un altro stato;

Regolamento EURODAC che istituisce la banca dati comune per la raccolta delle informazioni biometriche per il riconoscimento dell'identità del migrante.

A livello operativo, l'implementazione del CEAS ha reso evidenti i propri limiti e i punti di debolezza negli anni di maggiore affluenza migratoria: il sistema comune non è stato concepito pensando alla redistribuzione delle domande di asilo tra gli stati membri e quando il numero dei rifugiati è aumentato maggiormente nel 2015, i paesi di frontiera come l'Italia e la Grecia sono stati penalizzati in maniera sproporzionata ed iniqua.

La strada verso la revisione totale del sistema Dublino è ancora oggi aperta: dal 2009, il Parlamento europeo è impegnato in un'attività di riforma centrata sul tentativo di condivisione responsabile della gestione migratoria ma ostacolata dalla politica restrittiva di alcuni paesi.

Riconosciuto come sistema debole e inadatto alle intense pressioni migratorie degli ultimi anni, il nodo più dibattuto riguarda appunto la validità del criterio di attribuzione della competenza sulle domande di asilo del paese di primo approdo, per evitare i movimenti secondari che andrebbero ad indebolire lo spazio interno Schengen. Con una finalità informativa, nel 2016 la Commissione ha proposto e ipotizzato alcuni scenari risolutivi in una comunicazione al Parlamento e al Consiglio [COM(2016) 197 final] sul sistema europeo di asilo comune, lasciando tuttavia invariato l'obiettivo di attribuire la responsabilità della valutazione delle domande di asilo ad un unico stato membro, per evitare *l'asylum shopping*. Contrariamente, lasciare discrezionalità di scelta ai migranti rispetto al paese verso cui presentare richiesta rappresenterebbe una condizione *pull factor* e sarebbe motivo di incremento degli ingressi irregolari.

I punti fermi della riforma rimangono il sistema di ripartizione delle domande di asilo in base alla capacità di assorbimento degli Stati membri e una maggiore convergenza in termini di procedure di asilo, per ridurre le disparità di trattamento tra gli stati. La tendenza lungimirante della Commissione ha anticipato una prospettiva di lungo termine con la possibilità futura di trasferire le competenze sulla valutazione delle domande di asilo dal livello nazionale a quello europeo, demandando un ruolo di coordinamento ad un'Agenzia unica europea, con succursali in ogni stato membro, alla stregua della gestione dei programmi di finanziamento europei. Uno scenario che permetterebbe un processo decisionale unico, senza difformità per i richiedenti asilo. Ad oggi, la riforma del sistema di Dublino rappresenta ancora un'impasse politica arenata tra la Commissione e le altre istituzioni Ue. A novembre 2017, è stata approvata una bozza in Parlamento basata sulle quote obbligatorie e svincolata dal meccanismo del paese di primo approdo ma successivamente bloccata al Consiglio dell'Ue dove i governi dell'Est Europa si sono opposti alla redistribuzione.

2.6. Conclusioni: le sfide future

In seguito alla pressione migratoria del 2015, i flussi irregolari sono diminuiti drasticamente e l'Unione europea è riuscita a ridefinire una politica comune attraverso il documento programmatico dell'Agenda comune sulla migrazione [COM(2015) 240 final], con il quale la Commissione ha introdotto la novità del sistema di redistribuzione dei migranti.

Il tentativo di creare una strategia comune, tuttavia, non ha prodotto il risultato atteso della condivisione delle responsabilità tra i paesi membri; piuttosto, continua a creare tensioni divisorie che rallentano il processo di armonizzazione delle politiche europee in tema di immigrazione. Negli ultimi due anni, la risposta alla crisi migratoria si è realizzata principalmente in forma emergenziale: l'urgenza degli sbarchi ha dettato tempi e modalità a svantaggio di una strategia di lungo termine e trascurando il dibattito sull'integrazione come sfida necessaria da affrontare nel prossimo futuro, in quanto parte del processo di europeizzazione ancora incompleto.

L'ostilità dei paesi di Visegrad rispetto all'accordo di redistribuire i migranti in base a quote europee, che seguono criteri oggettivi determinati anche dal Pil di ogni paese, ha creato un'impasse senza precedenti. Anche l'intenzione di riformare il regolamento di Dublino, che attribuisce responsabilità di gestione delle richieste di asilo al paese di primo approdo, si è arenata negli ultimi due anni tra varie consultazioni che rimbalzano dal Parlamento al Consiglio europeo.

Eppure, l'Europa è consapevole che dopo questo cambio di paradigma non è possibile tornare indietro: nei decenni passati i governi nazionali hanno gestito i fenomeni migratori (si pensi all'esodo di profughi provocato dalla guerra della ex Jugoslavia) attraverso risorse finanziarie per lo più provenienti dai bilanci nazionali e accordi bilaterali diretti. Gestire il fenomeno contemporaneo con l'attuale entità di numeri richiede, invece, uno sforzo collettivo e il coinvolgimento delle istituzioni europee per una migliore cooperazione diplomatica con i paesi terzi e per un controllo più efficace delle frontiere esterne europee.

L'immigrazione è un fenomeno che tenderà a continuare nei prossimi decenni. Le emigrazioni dall'Africa proseguiranno in maniera naturale verso altri continenti a causa

dell'aumento della popolazione e dei fattori climatici, sociali ed economici. Il bilanciamento demografico potrebbe essere uno dei motivi per non abbandonare una strategia comune di lungo termine da parte dell'Europa, che nel prossimo futuro si troverà ad affrontare un calo demografico.

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione nel processo delle riforme è legato a fattori culturali che rispecchiano i diversi modelli di integrazione sociale. Le migrazioni a larga scala possono scatenare percezioni negative all'interno delle comunità riceventi e far emergere tensioni sociali che ostacolano la convivenza sociale e una pluralità multietnica. Di fronte a tali scenari, il dialogo all'interno delle istituzioni europee dovrà essere consolidato con l'obiettivo di risolvere il dissenso dei paesi membri che sentono minacciata la propria identità nazionale e culturale (Vimont, 2016).

Per concludere, le priorità che l'Unione europea dovrà affrontare si giocano in gran parte sul terreno politico e del dialogo non solo con i paesi terzi ma, in particolar modo, con i paesi membri che necessitano di modificare la narrativa delle migrazioni e trasformare l'idea della minaccia. È realtà che va affrontata e se non controllata in termini di coesione sociale può portare all'insicurezza e a dispersione di risorse economiche e sociali.



© Francesco Mollo

3. Le politiche di immigrazione in Italia

Come già accennato, l'obiettivo di questo capitolo è analizzare la correlazione tra le politiche italiane e l'andamento dei flussi, come anche verificare quanto gli enti locali siano coinvolti nei processi di scala nazionale visto il loro ruolo diretto nell'integrazione degli immigrati.

Per quanto riguarda l'impatto delle politiche di immigrazione sui numeri degli ingressi, la letteratura scientifica dell'ultimo decennio ha identificato alcune metodologie empiriche per la relativa misurazione, i cosiddetti "*migration policy indexes*", di cui si accenna, in questa introduzione, lo studio realizzato da Ambrosetti e Paparusso (2014), attraverso il quale vengono analizzate le normative italiane nell'arco temporale 1990-2012. Il periodo di riferimento è quello più intenso per l'Italia in termini di ingressi stranieri e lo studio dimostra che le politiche adottate non sono state particolarmente restrittive e che il numero degli stranieri in quegli anni è anche notevolmente aumentato.

Infine, altra considerazione che viene affrontata in questo capitolo è rispetto alla consapevolezza del legislatore italiano sul ruolo fondamentale del territorio in quanto principale attore nel processo di integrazione degli immigrati. Come si può desumere dall'analisi delle differenti azioni legislative, realizzata nel primo paragrafo, la prima legge italiana in tema di immigrazione - la n. 946/1986 - attribuisce, nelle intenzioni, grandi responsabilità agli enti locali e il loro coinvolgimento nella programmazione nazionale attraverso l'istituzione di una Consulta, le cui modalità di funzionamento sono rimaste però controverse.

Dalla Legge Martelli in poi (n.39 del 1990) si vedrà come, invece, le normative acquisite sempre più una carattere centralistico (Caponio, 2006), nonostante rimanga il tentativo di coinvolgere i territori nella progettazione delle *policies*, a partire dall'istituzione, nel 1998, del "Fondo nazionale per le politiche migratorie", che aprirà la strada alla nascita dei progetti SPRAR. Da questo momento in poi, si assiste ad un cambiamento nel paradigma della governance territoriale, poiché prevede una partecipazione attiva degli enti locali, i quali inizieranno a mettere in campo azioni e prassi locali che vedono l'apertura formale al privato sociale nella gestione dei servizi del welfare.

3.1. Italia: paese di immigrazione o emigrazione?

Dagli anni Settanta in poi, l'Italia rappresenta una delle principali destinazioni di lavoratori stranieri per effetto della chiusura delle frontiere dei paesi del Nord Europa, in seguito alla crisi del settore petrolifero. Cambiano le rotte migratorie, si intensifica l'asse verso i paesi del Sud Europa, i quali attraggono manodopera lavorativa nel settore del terziario, in particolar modo quello riservato ai servizi destinati alla cura della persona (Colombo, Sciortino, 2004).

L'Italia cambia la propria posizione all'interno dei processi globali migratori, e da paese di emigrazione diventa paese approdo di lavoratori stranieri, come effetto delle contingenze legate al settore manifatturiero e anche della posizione geografica. È il periodo in cui l'immigrazione diventa un "fenomeno di massa" (Einaudi, 2007), poiché il boom economico rappresenta un fattore *pull factor* che attira stranieri principalmente nelle città italiane di più grande dimensione¹⁴, dove si concentrano le maggiori opportunità di inserimento lavorativo nel settore terziario - a basso profilo di competenze - seguite dalle province dell'industria diffusa (Caponio, 2006:60) rispondenti ai distretti emiliani, veneti e lombardi (fig.1).

Al crescente numero di migranti che l'Italia accoglie dagli anni Settanta in poi non corrisponde, tuttavia, un processo tempestivo di revisione normativa in materia di immigrazione. Bisogna attendere la fine degli anni Ottanta per assistere ai primi tentativi di regolamentazione legislativa che hanno come oggetto i flussi programmati su base lavorativa. Le prime due leggi, del 1986 e del 1990, mirano a creare le basi per dare una risposta efficace alle tante azioni a livello locale che si trovano a dover gestire le amministrazioni riguardo l'integrazione sociale degli immigrati, soprattutto nel Nord Italia, con il supporto delle organizzazioni del terzo settore. Inoltre, esse risultano essere coerenti tra di loro (Caponio, 2007) ma, come si vedrà in seguito, rimangono carenti dal punto di vista operativo, rendendo inattuata alcune misure previste.

L'approvazione della legge n. 943 del 1986¹⁵, nota come Legge Foschi, introduce il riconoscimento della piena uguaglianza dei lavoratori stranieri a quelli italiani, attraverso

¹⁴ Le prime tre, per numero assoluto, sono Roma, Milano, Torino

¹⁵ Per la consultazione della Legge n.943/1986 è possibile accedere al sito della Camera dei Deputati

l'accesso ai servizi sociali, sanitari e culturali. A parte l'aumento degli ingressi stranieri, l'Italia approda a questo primo strumento legislativo anche in seguito alla ratifica, nel 1981, della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n.143 del 1975, che ha l'obiettivo di tutelare i diritti dei migranti lavoratori, incluso il permesso al ricongiungimento familiare. Il tratto peculiare riguarda l'istituzione di una Consulta, presieduta dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per la "rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti" degli immigrati (art. 2, comma 1), composta da lavoratori extracomunitari, organizzazioni sindacali dei lavoratori, esperti del settore, rappresentanti degli enti locali, associazioni specializzate nel settore, in numero e con le modalità stabilite dallo stesso Ministero. Altra novità è il coinvolgimento dei Ministri degli Affari Esteri e dell'Interno che prendono parte ad una commissione istituita *ad hoc* per allinearsi sugli accordi bilaterali con altri stati, previsti dalla Convenzione OIL, necessari per un mutuo aiuto nella regolamentazione dei flussi migratori lavorativi (art.2, comma 5). L'organizzazione degli ingressi stranieri si basa su un meccanismo di raccolta delle domande dei lavoratori extracomunitari, con ordine di preferenza verso quelli residenti in Italia e, secondariamente, verso coloro che chiedono di poter entrare in Italia attraverso un accordo di lavoro con un'impresa italiana.

Anche la legge successiva n. 39 del 1990¹⁶, cosiddetta Legge Martelli, prevede l'ingresso di lavoratori stranieri attraverso la programmazione di quote in base al fabbisogno di manodopera, esplicitata nel Decreto Flussi a cadenza annuale, adottato entro il 30 Ottobre di ogni anno e con previa consultazione dei ministeri interessati, del CNEL, dei sindacati e della conferenza Stato-Regioni. È il momento in cui l'economia nazionale ha necessità urgente di colmare le carenze di organico nell'ambito del servizio sanitario nazionale e, a tal fine, l'articolo n.4 consente ai lavoratori stranieri di ricoprire i profili professionali infermieristici necessari nonché di poter costituire società cooperative o esserne soci.

Concretamente, la Legge Martelli non è riuscita nel suo intento di regolamentare efficacemente i flussi per due motivi: il primo legato ai ritardi relativi all'approvazione dei Decreti di flusso; il secondo, relativo alle previsioni numeriche delle quote che è risultata piuttosto bassa (Caponio, 2007) e che ha facilitato l'ingresso irregolare di stranieri, a cui è

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:Legge:1986-12-30;943>

¹⁶ Il testo è consultabile nella Gazzetta Ufficiale: GU Serie Generale n.49 del 28-02-1990; <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg>

seguita una sanatoria speciale per la regolarizzazione di oltre 300.000 stranieri non legali. È evidente che l'inefficacia operativa della legge n. 39 (e della precedente) deriva dall'impossibilità di prevedere l'andamento dell'economia (Livi Bacci, 2012), e nel caso di un provvedimento nazionale, l'analisi macroeconomica, che dovrebbe accompagnare il bilanciamento previsionale tra domanda e offerta, non tiene conto delle disparità tra i vari territori locali.

Accanto alle politiche degli ingressi che risultano restrittive, è bene poi ricordare che, se anche le due leggi sopramenzionate affrontano in maniera molto differente il tema della tutela degli stranieri che soggiornano nel territorio nazionale, esse gettano comunque le basi per quelle che saranno le successive normative in merito al rafforzamento dell'integrazione sociale dei migranti. Con la legge del 1986, la Consulta – nell'ambito del servizio per i problemi dei lavoratori immigrati previsto dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale - ha il compito di fornire un supporto all'inserimento dei lavoratori stranieri nella realtà lavorativa e sociale, e cioè di utilità nella ricerca di alloggi idonei, della formazione scolastica, della tutela della propria lingua di origine, ed infine, della libertà di associarsi (art. 3, comma 1). È, invece, con la legge del 1990 che viene introdotto lo status di rifugiato e con esso il primo contributo di assistenza fino a quarantacinque giorni di copertura e fino ad esaurimento delle disponibilità finanziarie previste dal bilancio, analogamente alla cessazione delle limitazioni geografiche poste dall'Italia alla sottoscrizione della Convenzione di Ginevra sugli articoli 17 e 18 e alle modalità di riconoscimento dello status di rifugiato.

Gli anni '90 sono ricordati per la crisi dei paesi balcanici, l'Albania e la ex-Jugoslavia, e anche per i conflitti in Somalia, i quali rendono l'Italia vulnerabile rispetto alla gestione di migliaia di profughi che sbarcano sulle coste. Oltretutto, l'emergenza migratoria scoppia durante un processo politico europeo molto delicato, relativo all'entrata in vigore in Italia della Convenzione Schengen nel 1997 e, quindi, all'obbligatorietà di abbattere i controlli alle frontiere interne e, di contro, potenziare la difesa e la tutela di quelle esterne.

È in queste circostanze che l'Italia cambia la normativa sull'immigrazione con l'obiettivo di adeguarla alle aspettative e alle necessità europee, approvando la legge n. 40 del 1998, Turco-Napolitano, decisamente restrittiva nei confronti degli ingressi nel territorio nazionale e molto centrata sulla determinazione dei flussi di ingresso attraverso una programmazione di quote annuali stabilite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i ministri interessati

(compreso quello del Lavoro) e le commissioni parlamentari competenti sulla base di una precedente programmazione triennale che vede coinvolti anche gli enti istituzionali regionali e provinciali (art. 3). Il permesso di soggiornare viene fondato su due tipologie di visti che distinguono il soggiorno di breve termine (permesso di soggiorno) dal periodo permanente che supera i cinque anni (carta di soggiorno), mentre viene introdotto il meccanismo dello *sponsor* che corrisponde alla garanzia da parte di un cittadino italiano su uno straniero privo di contratto di lavoro.

La Legge n. 40 affida particolare attenzione all'integrazione sociale e delega la responsabilità -alle regioni, le provincie, i comuni attraverso dotazioni di bilancio previste dal nuovo Fondo nazionale per le politiche migratorie- di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'esercizio dei diritti. Gli enti menzionati hanno anche facoltà di provvedere all'assistenza sociale, abitativa, scolastica e sanitaria, istituendo centri di accoglienza in collaborazione con associazioni del terzo settore. Tuttavia, poco spazio viene affidato ai richiedenti asilo: l'accoglienza per questa tipologia di beneficiari viene menzionata solo nell'ambito di "misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali" (art.18), che non prevedono una specifica modalità ma solo la possibilità di concedere eventuali deroghe alla stessa legge tramite decreto del Presidente del Consiglio e in base alle esigenze umanitarie causate da conflitti e disastri naturali gravi al di fuori dei territori dell'Unione europea. Unica novità è l'affidamento della protezione sociale, attraverso un particolare permesso di soggiorno, alle vittime di organizzazioni criminali con il beneficio di essere inserite in programmi di assistenza e supporto realizzati da enti locali e soggetti privati in convenzione.

Anche la legge successiva n. 189 del 2002, nota come Bossi-Fini continua con il rigore precedente, rendendo ancora più restrigente la possibilità di fare ingresso regolare nel territorio italiano, eliminando il meccanismo dello sponsor sostituito dal "contratto di soggiorno" (art. 6) solo per chi è già soggiornante nel territorio italiano. Decade, quindi, l'opportunità di beneficiare della garanzia di un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante ai fini della ricerca di lavoro; il permesso viene invece rilasciato solo dopo la stipula di un contratto lavorativo (art. 5).

L'azione sui profughi e richiedenti asilo diventa più aspra rispetto alla legge precedente in merito alla permanenza nei centri di identificazione, anche se introduce il meccanismo più importante rispettivamente all'accoglienza dei richiedenti asilo che è il Sistema di Protezione

per i Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), ancora oggi in vigore. Attraverso il sostegno finanziario previsto dal Fondo Nazionale per le politiche migratorie, gli enti locali diventano capofila delle iniziative territoriali attraverso la presentazione di una proposta progettuale che viene valutata dal Ministero dell'Interno, in base ai criteri stabiliti nelle linee guida per una corretta gestione dei servizi. I comuni diventano "attore centrale" delle politiche di integrazione (Caponio, 2006:73), in quanto non solo esecutori ma parte del coordinamento a livello nazionale tramite la designazione dell'ANCI in qualità di responsabile della gestione del servizio centrale nazionale (art. 4). Quest'ultimo provvede a monitorare la presenza degli stranieri richiedenti asilo o già in possesso dello status di rifugiato, creare una banca dati di tutte le azioni progettuali realizzate dagli enti locali, fornire assistenza tecnica.

La legge Bossi-Fini è tuttora il riferimento legislativo in tema di immigrazione anche se sono stati introdotti diversi provvedimenti successivi che hanno avuto come principale obiettivo quello di allinearsi alle direttive europee. Uno di questi è stata la normativa sull'asilo attraverso il decreto legislativo n. 25 del 2008 in attuazione alla Direttiva europea 2005/85/CE che stabilisce le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria¹⁷ e istituisce le "Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale" (art. 4), le quali dispongono l'audizione dello straniero interessato al fine di valutare la fondatezza delle motivazioni inserite nell'istanza di richiesta. La procedura sull'asilo rientra nel quadro di riferimento del CEAS (Sistema Europeo Comune di Asilo) - già sopramenzionato - con il quale l'Unione europea cerca di abbattere le disparità tra i vari stati membri nell'esame delle domande dei richiedenti asilo.

¹⁷ «*status di rifugiato*»: il riconoscimento da parte dello Stato di un cittadino straniero quale rifugiato, a seguito dell'accoglimento della domanda di protezione internazionale, secondo le procedure definite dal presente decreto; «*status di protezione sussidiaria*»: il riconoscimento da parte dello Stato di un cittadino straniero quale persona ammessa alla protezione sussidiaria, a seguito dell'accoglimento della domanda di protezione internazionale. Fonte: Dlgs 25/2008.

3.2. Recenti sviluppi normativi e politici

Il triennio 2014-2016 è stato, per l'Italia, il periodo più problematico per la gestione degli sbarchi sulle coste del Mediterraneo: secondo i rapporti annuali sulla protezione internazionale in Italia, il numero dei migranti sbarcati è stato di 170.000 nel 2014, 153.842 nel 2015 e 181.436 nel 2016. Non esiste una regolarità crescente o decrescente nell'andamento dei flussi, come è avvenuto nel passato per gli eventi migratori che sono scaturiti dalla crisi balcanica o dalla primavera araba. Al contrario, l'Italia – e in ampio volume l'Europa – assiste ad una variabilità che è significativa delle situazioni di precarietà sociale e instabilità politica che il Nord Africa e il Medio Oriente stanno attraversando nell'ultimo decennio.

Le principali rotte di cui si sono serviti i migranti per fare ingresso in Europa, entrando illegalmente dall'Italia, sono essenzialmente due: quella del Mediterraneo orientale, il punto di riferimento dei trafficanti e quella maggiormente utilizzata negli approdi del 2015, ovvero la rotta Balcanica e del Mediterraneo orientale. È nel triennio già menzionato che il Governo italiano intensifica l'attività legislativa e politica nel rispetto e adeguamento obbligatorio della normativa europea in tema di accoglienza e di protezione internazionale, a causa della necessità di rispondere nel breve termine alla situazione emergenziale del Mediterraneo e dei morti provocati dalle imbarcazioni inadeguate con le quali i trafficanti gestiscono l'attraversamento dei migranti a bordo.

La struttura organizzativa del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) - definita nella legge Bossi-Fini - viene riorganizzata in base alle due direttive europee 2013/33/UE e 2013/32/UE, rispettivamente per disciplinare l'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale e per provvedere all'uniformità nel riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale, attraverso il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015. Rispetto al primo punto, il decreto stabilisce che le misure di accoglienza vengono applicate al richiedente asilo che ha manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale e al quale viene rilasciato un permesso temporaneo valido solo nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla comunicazione dell'esito (incluso eventuale ricorso). È inequivocabile che il richiedente, per poter beneficiare delle misure di accoglienza, debba trovarsi in uno stato di incapacità economica che non riesce a garantire un sostentamento

proprio e dei familiari a carico, condizione accertata dalla Prefettura territoriale. L'accoglienza del richiedente viene predisposta all'interno del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) in base al fabbisogno dei posti che il Tavolo di coordinamento nazionale, istituito presso il Ministero dell'Interno, predispone annualmente.

L'importante cambiamento attuato dal decreto legislativo è l'introduzione della possibilità per i richiedenti asilo di poter svolgere attività lavorativa, passati i sessanta giorni dalla presentazione della richiesta (art. 22), nonché un sistema di governance orizzontale inclusivo che rende partecipi le associazioni del terzo settore, le quali possono coinvolgere – su base volontaria - i beneficiari dell'accoglienza in attività di utilità sociale. Passi importanti per intensificare le opportunità di integrazione sociale dei richiedenti asilo e aumentare l'impatto sociale sulla comunità ricevente la quale gioca un ruolo fondamentale, e come si vedrà in seguito, del tutto predominante rispetto ai nuovi arrivati.

È comunque il 2017 l'anno di maggiori riforme nell'ambito del processo di adeguamento dell'impianto normativo rispetto ai bisogni emergenti dagli eventi migratori, di cui bisogna menzionare la legge n. 46 del 13 aprile 2017 che ha dettato disposizioni urgenti per l'accelerazione delle procedure per l'esame della domanda di asilo e la legge n. 47 del 7 aprile 2017 attraverso la quale viene approfondita la tematica dei minori non accompagnati vista l'esplosione del fenomeno che ha provocato un lungo dibattito pubblico e parlamentare.

Il 2017 è anche l'anno in cui il Governo italiano sigla l'accordo con il Governo libico di al-Serraj per la chiusura della rotta del Mediterraneo centrale e il pattugliamento congiunto del canale di Sicilia con l'obiettivo di indebolire il lavoro dei trafficanti e di evitare stragi in mare. Il memorandum d'intesa richiama il "Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione" siglato nel 2008 dal Governo Berlusconi e dalla controparte libica rappresentata all'epoca da Gheddafi e riconosce un'ampia collaborazione finanziaria e operativa, in particolare alla guardia costiera libica che ha il compito di controllare le frontiere marine ed intercettare le organizzazioni criminali che lucrano con la tratta di migranti. L'impegno italiano è anche riconducibile al finanziamento di campi di accoglienza in Libia e al rimpatrio dei migranti nei territori di origine, ed infine, vengono previsti aiuti per investimenti nel campo delle infrastrutture.

Il memorandum ha accolto il sostegno dell'Unione europea durante il vertice di La Valletta, nel febbraio 2017, ribadendo la necessità di una strategia mirata al blocco dei flussi migratori

sulla rotta centrale del Mediterraneo. Un accordo, quello del Governo italiano, che ha sollevato diverse critiche, soprattutto da parte dell'UNHCR che ne ha denunciato le condizioni prive di diritti umani all'interno dei centri di accoglienza. Bisogna ricordare che la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra e rimane un paese di forte instabilità politica che fa venire meno il controllo del territorio, spesso dominato da forze terroristiche dell'Isis.

3.3. Le caratteristiche dell'insediamento in Italia e i piccoli comuni

Analizzando i tratti caratteristici dell'insediamento straniero in Italia emerge un quadro costituito da un'immigrazione stratificata di diverse comunità etniche e culturali e la compresenza di flussi migratori del passato e moderni, che rivelano motivi differenti alla base della scelta di allontanarsi dal proprio paese di origine.

Per decenni, la presenza straniera in Italia si è intensificata nelle città e, ancora oggi, anche se non esiste un itinerario migratorio sistematico e lineare, la città continua a rappresentare il luogo dove più facilmente si trova la strada verso un possibile inserimento lavorativo, con il rischio di doversi adattare a servizi scadenti (si pensi alle condizioni abitative precarie delle città) oppure a processi di gentrificazione.

È stato visto in precedenza come l'Italia è stata meta, negli anni Settanta, di una forte ondata migratoria proveniente dai paesi in via di sviluppo e attratta dalle aree urbane del nord, in pieno fermento culturale ed economico. Questa componente si aggiunge ad altre tipologie di immigrazione come quella dei cinesi imprenditori e quella femminile impiegata nei servizi della cura alla persona: la prima insediatasi negli anni Venti; la seconda, a partire dal periodo successivo alla II guerra mondiale che coinvolge molte donne delle ex colonie italiane (eritree e somale) al seguito dei propri datori di lavoro, le quali si insediano particolarmente nel Centro-Sud (Caponio, 2006: 59).

Il primo censimento ISTAT degli stranieri in Italia risale al 1981 con una presenza di 321.000 stranieri, raddoppiata nel 1991 con 625.000 e aumentando nei decenni successivi, per effetto delle diverse sanatorie decise dalle normative che si sono succedute negli anni, anche se restrittive. Dai dati a disposizione del Ministero dell'Interno si può confermare che la raccolta e le analisi risultano essere elaborati in maniera sistematica a partire dal censimento della popolazione italiana realizzato nel 2011, e da quel momento aggiornato al 31 dicembre di ogni anno attraverso i dati anagrafici comunali.

La distribuzione geografica della presenza straniera cambia in base ai periodi storici: a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, gli stranieri si concentrano nelle principali città del centro nord e nelle province ad alta vocazione manifatturiera, con l'eccezione delle tre città del Sud,

Napoli, Catania e Palermo (fig. 1). Roma e Milano si confermano invariabilmente le prime due città inclusive fino al nuovo millennio.

		1989		1991		1995
1	Roma	110.359	Roma	139.357	Roma	142.780
2	Milano	35.710	Milano	87.877	Milano	89.179
3	Torino	19.411	Napoli	22.744	Firenze	23.817
4	Napoli	17.398	Torino	19.983	Torino	23.328
5	Firenze	14.759	Firenze	19.622	Napoli	22.259
6	Palermo	8.971	Palermo	16.242	Vicenza	16.583
7	Vicenza	8.088	Bologna	15.315	Bologna	15.585
8	Catania	7.715	Vicenza	13.434	Verona	14.455
9	Genova	7.154	Genova	12.358	Brescia	13.974
10	Latina	6.943	Catania	11.207	Perugia	13.923
11	Bolzano	6.617	Verona	11.088	Genova	12.982
12	Perugia	6.424	Perugia	10.234	Bolzano	12.373
13	Trieste	6.173	Modena	9.579	Bergamo	12.281
14	Brescia	5.591	Como	9.420	Catania	10.957
15	Bergamo	5.420	Bolzano	9.361	Trieste	10.918

Cittadini stranieri soggiornanti per provincia al 31 dicembre 1989, 1991, 1995
 Fonti: Ministero dell'interno (Caritas 1989, 1991, 1995)

Nel 2013 il totale assoluto per tutto il territorio nazionale al 31 dicembre 2013 risulta di 4.922.085 stranieri, in aumento considerevole tenuto conto che sono incluse le seconde generazioni. Dal 2008 al 2013, nonostante l'incremento della presenza abbia generato un impatto maggiore nelle città del Sud Italia con un +67,85%, seguito da un +66,05% nelle Isole, +45,83% al Centro e +37,65% al Nord. Tuttavia, se si considera il valore assoluto della

presenza straniera, le prime dieci provincie con il più alto numero di immigrati risultano al Centro-Nord.

Rispetto agli ultimi dati organici al 31 dicembre 2016 (Idos, 2017: 98), la presenza straniera è di 5.047.028 di cittadini stranieri, pari ad un 8,3% della popolazione totale, e continua a concentrarsi nelle regioni del Centro-Nord con l'83,5% del totale, un dato in contrapposizione alla variazione in negativo della presenza al Nord rispetto all'anno precedente (-1,6% nel Nord-Est e -0,6% nel Nord-Ovest) e in positivo al Sud (+4,4% Sud e +3,9% Isole).

	Province	
1	Roma	529.337
2	Milano	446.923
3	Torino	219.034
4	Brescia	158.585
5	Firenze	129.740
6	Napoli	123.733
7	Bergamo	121.252
8	Bologna	117.861
9	Verona	104.842
10	Padova	93.268
11	Treviso	90.339
12	Modena	90.212
13	Vicenza	83.895
14	Venezia	82.679
15	Varese	74.740

Cittadini stranieri soggiornanti per provincia al 1° Gennaio 2017. Fonte: ISTAT

Da questo quadro si può confermare che le caratteristiche dell'insediamento straniero sono rimaste invariate negli anni, con punte sempre maggiori nei territori dell'Italia settentrionale, e che la concentrazione immigrata segue principalmente due traiettorie: in linea di massima, i nuovi arrivati puntano alle grandi città per la facilità con cui si trova un impiego, anche in tempo di crisi economica, oppure si insediano nei piccoli comuni con meno di 30.000 abitanti (Balbo, 2015: 9).

La propensione a spostarsi dalle aree urbane ai piccoli centri o direttamente arrivare dall'estero agganciandosi alle comunità già insediate non è insolito in Italia anche se la tendenza dell'insediamento dei nuovi arrivati è molto complessa e presenta molteplici aspetti correlati alle diverse tipologie di immigrazione, alla provenienza e alle condizioni sociali ed economiche dei territori.

Escluse le grandi città come Roma, Milano e Torino dove, in linea generale, la presenza straniera si concentra largamente nelle periferie e nelle zone marginali, gli immigrati tendono ad insediarsi nei piccoli comuni (ibid.), diversamente che negli altri paesi europei in cui la loro presenza è più concentrata nelle grandi città con un'incidenza che supera il 20-25% (Barbagli e Pisati, 2012). Si può affermare che esistono numerose pratiche urbane e locali di multiculturalismo che non possono essere considerate una vera e propria "concentrazione etnica" (Briata, 2014:9) paragonabile alle altre esperienze europee.

Il fenomeno dell'insediamento nei piccoli comuni è legato alle peculiarità dei processi di urbanizzazione italiana che sono caratterizzati da insediamenti urbani di media dimensione. I flussi migratori seguono la stessa tendenza della popolazione italiana ad insediarsi nei piccoli centri per gli stessi motivi di natura economica e sociale: il costo della vita è nettamente più inferiore rispetto alle grandi città; c'è una bassa possibilità che avvengano situazioni di marginalità e gentrificazione sociale; è maggiore la capacità di allacciare reti sociali che permettono il mutuo sostegno; infine, il rapporto con le istituzioni è più accessibile (Balbo, 2016).

3.4. Conclusioni: i limiti delle politiche italiane

Così per l'Unione europea, anche in Italia le politiche migratorie seguono due direttrici, l'una relativa alle migrazioni legali per cui i criteri sono selettivi; l'altra, quella relativa ai rifugiati che sottintende ai trattati internazionali, verso i quali le convenzioni sono chiare ed univoche e stabiliscono che chiunque si trovi in una condizione di rischio dipendente da persecuzioni di razza, religione o politica deve essere accolto. In sintesi, bisogna distinguere le politiche in base ai loro beneficiari che sono i richiedenti asilo da una parte, diversi per obiettivi e necessità dai cosiddetti "migranti economici". Riguardo questi ultimi, la definizione - spesso usata nel dibattito pubblico - non corrisponde ad un effettivo status giuridico, come nel caso del rifugiato, pertanto ci si riferisce a coloro che migrano per migliorare le proprie condizioni di vita economiche, presupposto che è spesso anche implicito nei richiedenti asilo.

In merito alle procedure di richiesta di asilo, l'Italia ha recepito nel proprio ordinamento tutte le direttive europee che riguardano l'accoglienza, i programmi di integrazione e la valutazione delle domande. Tutte le normative italiane che si sono susseguite negli ultimi tre decenni hanno seguito l'evoluzione del processo di comunitarizzazione europeo delle politiche migratorie, anche se rimangono tuttavia escluse alcune parti fondamentali come il potere di decidere la durata del soggiorno, le regole per l'acquisizione della cittadinanza e l'accesso ai diritti politici che rappresentano ancora una prerogativa nazionale.



© National Geographic

4. Le politiche per gli immigrati. La dimensione locale

È stato visto nel capitolo precedente come le politiche italiane di immigrazione si siano concentrate - dagli anni Ottanta in poi - sulla regolamentazione dei flussi di ingresso in Italia, attraverso modalità restrittive e parallelamente al tentativo di disciplinare l'ambito relativo all'integrazione degli immigrati, soprattutto dei richiedenti asilo e dei rifugiati. La cosa più interessante in tema di politiche per gli immigrati è il coinvolgimento attivo degli enti locali nell'erogazione dei servizi di accoglienza che coincide con il rafforzamento delle competenze delle regioni in materia di welfare locale, dettato dalla riforma del capitolo V della Costituzione con il quale viene inserito il principio di sussidiarietà nell'ordinamento giuridico e con effetti positivi anche sulla governance degli enti locali. Già dall'inizio di queste novità normative, si inizia a delineare una spaccatura significativa tra le esperienze di welfare locale delle amministrazioni del Nord da quelle del Sud, così come nelle prassi di integrazione sociale e per le politiche per gli immigrati. Tale disomogeneità è dovuta *in primis* alla ricchezza economica che anima le regioni del Nord, per poi arrivare a considerazioni che esulano da questa ricerca e che possiamo sintetizzare nelle differenze culturali, politiche e storiche relative alla "civicness", ovvero al senso civico e alla tradizione di vita civile e del governo locale (Putman, 1993). Tuttavia, nella diversità di risposte e di prassi tra le varie regioni italiane, rimane la constatazione che esistono delle caratteristiche convergenti e che sono legate alla scala della dimensione locale, quella dei piccoli comuni che si trovano coinvolti in prima linea nella gestione delle politiche destinate agli immigrati e che toccano inevitabilmente il tema del welfare locale e dello spazio pubblico. Quest'ultimo diventa il contenitore di natura pregiudizievole, poiché media la percezione e le relazioni tra il capitale sociale all'interno della comunità, producendo risultati che possono tradursi in "stima o stigma" (Cancellieri, Scandurra, 2012:68), ovvero condivisione o esclusione sociale.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di esaminare le politiche per gli immigrati attraverso l'analisi della dimensione locale dei sistemi di welfare che influenza, in particolare, la modalità di governance adottata dagli enti amministrativi. Le riforme italiane dell'ultimo ventennio nell'ambito della pubblica amministrazione hanno cercato di dirigere le trasformazioni della governance verso un modello manageriale decentrato, come anche suggerito nel Libro bianco

sulla *Governance* con cui la Commissione europea (2001) traccia le linee guida per un più efficiente management degli enti locali, e per diffondere una cultura della pianificazione strategica.

4.1. Dalla disparità economica globale alla dimensione locale

Il fenomeno dell'immigrazione, come già accennato in diverse parti di questa ricerca, è uno dei grandi temi al centro del dibattito pubblico, politico e scientifico del nostro secolo e ha un impatto multiscalare: possiamo considerare il livello globale e quello locale come parti di una stessa moneta che interagiscono tra loro e come fenomeni strettamente interdipendenti. Infatti, l'impatto locale si inserisce in una più ampia trasformazione che interessa i fattori demografici ed economici legati alla globalizzazione e alla riconversione dei contesti post-industriali.

Secondo l'articolo "World Population Prospects: The 2017 Revision", pubblicato dal Dipartimento Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (2017), continua ad esserci un significativo fenomeno migratorio tra le diverse regioni del mondo, in particolare dai paesi a basso reddito verso le nazioni più industrializzate e altamente sviluppate. Circa 2,2 milioni di persone all'anno sono emigrate nel periodo 2010-2015, riflettendo la disparità economica globale e mettendo in evidenza due importanti fattori tipici delle società industriali: l'elevata produttività e l'invecchiamento della popolazione con tassi di natalità ridotti. Questi tipi di paesi continuano a generare migliori prospettive occupazionali, diventando paesi *pull factor* che attraggono popolazioni da aree ancora in fase di sviluppo o di ristrutturazione politica. Le persone provenienti da tali aree migrano per migliorare le loro condizioni di vita verso i paesi benestanti dove ricoprono i cosiddetti *ddd jobs* (*dirty, dangerous, demeaning*), tutte quelle tipologie di impiego scarsamente qualificate che vengono disdegnate dai residenti (Idos, 2017). La correlazione tra la distribuzione diseguale del reddito mondiale tra i paesi e la crisi demografica dei paesi più avanzati diventa così fondamentale per la comprensione e la lettura complessiva del fenomeno migratorio.

Si può dire, quindi, che il ruolo della migrazione è quello di riequilibrare il rapporto tra deficit demografico ed economico nel mondo e rappresenta un'opportunità di doppio sviluppo: da un lato, può migliorare le dinamiche di sviluppo dei territori poveri e ad alta densità popolare, molti dei quali non garantiscono servizi minimi di welfare alla popolazione; dall'altro, può contribuire a ridurre la stagnazione demografica dei paesi ricchi, in particolare di quei territori che sono in fase di spopolamento, come le Regioni del Sud Italia. Il legame tra le due parti del rapporto deve essere regolato da politiche efficaci che garantiscano benefici sia per i nuovi

arrivati che per le comunità di accoglienza e il successo dell'insediamento degli stranieri in un dato territorio comporta l'implementazione di politiche appropriate per l'integrazione sociale. Come dichiarato da Caponio (2006), la "dimensione locale è fondamentale nelle relazioni sociali del migrante, che si concretizzano in un intreccio continuo di interazioni e contatti tra contesti d'origine e di destinazione, tra paesi o città più o meno distanti tra loro".

L'analisi dell'immigrazione nell'ambito del contesto locale necessita la riflessione approfondita di diversi elementi, alcuni variabili, che ne condizionano l'integrazione sociale. È utile sapere che lo studio sull'immigrazione applicato al territorio produce numerose questioni, quali l'impatto sullo spazio pubblico, i cambiamenti antropologici rispetto all'identità degli stranieri e della comunità ricevente, l'efficienza delle reti istituzionali e informali, sino ad arrivare alle caratteristiche di natura economica che hanno un effetto sull'inserimento lavorativo e sull'offerta di welfare sociale agli immigrati. In altre parole, analizzare l'immigrazione in uno specifico contesto spazio temporale significa occuparsi delle politiche urbanistiche, della composizione demografica del territorio, delle politiche di pianificazione integrata che riguardano l'assetto organizzativo dell'ente locale e la sua capacità di progettare per obiettivi di lungo termine.

Da questi presupposti si può dedurre che, vista la molteplicità di fattori, è difficile realizzare uno studio comparativo tra diverse pratiche locali, eppure - come sostiene Balbo (2015:204) – esistono delle componenti comuni che riguardano prettamente la dimensione locale propria dei piccoli comuni e accennate nel precedente capitolo. In dettaglio, la caratteristica che emerge nella scelta degli immigrati di insediarsi nei piccoli comuni è la facilità a creare legami sociali - "a bassa complessità sociale" (ibid.:10), i quali consentono di agevolare la conoscenza rispetto all'iter delle pratiche per accedere ai servizi di assistenza e, infine, "l'accessibilità procedurale" (ibid.:15) nel rapporto con le istituzioni. Sono i "beni relazionali" (Donati, Colozzi, 1998) ad essere la leva di azione per facilitare da una parte l'*empowerment* degli immigrati, ovvero la loro capacità di "controllare la propria vita e rivendicare i propri diritti" (Oxford Dictionary: 2018); dall'altra come opportunità per gli enti locali di migliorare le prestazioni nell'erogazione dei servizi e della trasparenza amministrativa.

Il territorio è, pertanto, il luogo in cui si materializza un multiculturalismo di fatto poiché gli immigrati sperimentano la propria integrazione nei rapporti con il vicinato, con le istituzioni e con tutti gli altri soggetti esterni, comprese le reti di associazionismo civico. È quello di cui

parla Putman (1993) riferendosi al “capitale sociale” che facilita la cooperazione reciproca e l’efficienza dell’organizzazione sociale.

4.2. L'integrazione sociale come processo chiave

Lo studio sull'insediamento degli immigrati in un dato contesto locale richiama all'attenzione il concetto di integrazione, un termine piuttosto ambiguo e complesso da definire e, per questo, aperto a differenti interpretazioni. Secondo l'Istituto di Ricerca per lo sviluppo sociale delle Nazioni Unite, la definizione di integrazione sociale può essere oggetto di diverse definizioni, sicuramente molto affini tra loro: integrazione può riferirsi all'inclusione sociale in termini di pari opportunità verso l'esercizio e il godimento dei propri diritti oppure in un'accezione negativa rimanda all'esclusione sociale, ovvero ad una posizione di disuguaglianza.

In ogni caso, le varie interpretazioni rinviano alle differenti tipologie di modelli che riguardano le relazioni umane di una comunità e che coinvolgono entrambe le parti, gli immigrati quanto i residenti. L'insediamento degli immigrati comporta, infatti, una forma di adattamento da parte del nuovo arrivato che deve trovare un alloggio, un lavoro, la scuola per il proprio figlio e allo stesso modo implica il coinvolgimento delle persone che fanno parte della comunità che instaurano forme di interazione con gli immigrati. In breve, quando le persone straniere arrivano in un luogo nuovo cercano immediatamente una fonte di reddito e un luogo di soggiorno sicuro, oltre a collegamenti con persone diverse per soddisfare le loro altre necessità.

Possiamo definire così l'integrazione sociale come “un processo dinamico e bidirezionale di adattamento reciproco tra gli stranieri e le persone del luogo”, secondo la definizione dell'Unione europea [COM(2003)336 def.], oppure come “il processo per diventare parte accettata della società” (Penninx, 2014:16), uno scambio in cui la società di accoglienza gioca un ruolo di maggiore dominanza.

Nel caso italiano, invece, le politiche di integrazione accentuano l'importanza sulla salvaguardia dei diritti della persona in base alle normative considerate nel capitolo 3 di questa ricerca, da cui scaturisce la seguente definizione:

“per integrazione si intende pertanto un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e

particolarismi. Essa dovrebbe quindi prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione, che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale e affermare principi universali come il valore della vita umana, della dignità della persona, il riconoscimento della libertà femminile, la valorizzazione e la tutela dell'infanzia, sui quali non si possono concedere deroghe, neppure in nome del valore della differenza»¹⁸.

Da questi presupposti, le modalità con cui il processo di integrazione si attua si basano su molteplici fattori che, per esempio, il sociologo Penninx (ibid.) individua in tre dimensioni:

- legale e politica si riferisce allo status giuridico degli immigrati e a come la loro condizione possa avere conseguenze sulla loro integrazione;
- la dimensione socioeconomica si riferisce al livello di coinvolgimento attivo degli immigrati nel mercato del lavoro e dei servizi di assistenza quali quelli sanitari, oppure dell'istruzione e dell'alloggio;
- la dimensione culturale e religiosa, infine, il livello più difficile da raggiungere perché riguarda l'adattamento e l'accettazione dei nuovi arrivati.

Riuscire a stabilire se un immigrato è pienamente integrato in un contesto territoriale è un'analisi molto complessa che deve tenere conto dell'impatto della presenza migratoria nell'area interessata, contestualmente al contributo del territorio – e quindi della comunità - che rispecchia le sue stesse caratteristiche economiche, sociali (Viganò, 2008). Questo significa dover includere l'approfondimento delle politiche trasversali che non sono rivolte specificatamente agli immigrati ma che hanno un impatto sulla loro integrazione, come le politiche urbanistiche, sanitarie, del lavoro, etc.

Infine, è importante sottolineare che le politiche non corrispondono ai processi e questi ultimi possono anche avvenire in assenza di politiche nazionali di integrazione, come è avvenuto in Italia dalle prime leggi emanate dagli anni Novanta: in presenza di normative concepite con il solo scopo di disciplinare l'ingresso nel territorio nazionale e con poca enfasi sulle *policies* locali di integrazione, diverse realtà territoriali hanno prodotto delle buone prassi, come si vedrà nelle schede di approfondimento nel capitolo cinque.

¹⁸ Tale definizione viene enunciata nel testo del documento programmatico emanato con Decreto del Presidente della Repubblica, il 5 Agosto 1998 sulla base della Legge Turco-Napolitano n.40/1998.



© National Geographic

4.3. Lo spazio pubblico come mediatore di integrazione sociale

L'integrazione degli immigrati nei loro contesti di vita avviene all'interno di una dimensione privata (gli spazi della residenzialità e del lavoro), e di una pubblica (piazze, strade, parchi, etc.): lo spazio è un fattore chiave nelle politiche di integrazione, considerato come elemento di costruzione identitaria. In un luogo in cui coesistono diversità di genere, etnia e cultura, queste differenze si riflettono nell'uso dello spazio.

Diversi autori (Cancellieri, Scandurra, 2012; Colombo, Sciortino, 2004) hanno evidenziato che lo spazio urbano non è una pietra miliare oggettiva ma un campo di interazione che cambia in base alla dimensione temporale e all'uso che se ne fa relativamente all'esperienza collettiva e individuale, ed è considerato l'elemento più negoziato dalle parti sociali, non un contenitore ma un mediatore (Cancellieri, Scandurra 2012:65).

Elena Ostanel (2013:107) afferma che lo spazio pubblico nei luoghi della differenza potrebbe rappresentare una "zona di comfort" per alcune categorie di utenti della città e allo stesso tempo essere percepito come estraneo per altri; analizza questa esperienza nella sua indagine sulla piazza di fronte alla stazione ferroviaria di Padova, dove la suddivisione informale degli usi degli abitanti o degli utenti esterni della città è diversa da quella degli immigrati. Attraverso un'analisi qualitativa basata su un'attività di monitoraggio, Ostanel si rende conto che i residenti vivono lo spazio come un "non luogo" (Augé, 1992), con la sua funzione di luogo di transito, a differenza degli immigrati che utilizzano la piazza come luogo di socializzazione e di incontro, rendendola "area di comfort".

Questo esempio è adatto a comprendere il rapporto tra persone e spazio e la rilevanza delle dinamiche di appropriazione, soprattutto nei casi in cui la *mixité* sociale è molto alta. In generale, l'approccio delle persone allo spazio pubblico crea simboli, abitudini e usi confortevoli e nei luoghi caratterizzati dalla presenza di immigrati può avvenire una "rottura di territorialità" (Yiftachel 1990:340) a causa di un uso intensivo dello spazio (Briata, 2014:76). La letteratura sugli studi urbani è piena di indagini che riconoscono che la prossimità nello spazio pubblico non è sufficiente a creare integrazione sociale.

Molto spesso la presenza degli immigrati è legata a questioni di sicurezza e le politiche che influenzano negativamente l'opinione pubblica intensificano i conflitti sociali che mettono a dura prova la convivenza multietnica. È innegabile che gli immigrati hanno cambiato i processi spaziali urbani presentando un nuovo elemento dello spazio pubblico, ma la riflessione scientifica richiede un'analisi più oggettiva e separata dagli approcci di sicurezza spesso attuati nelle politiche urbane.

Quando si affronta il tema dell'immigrazione, non c'è un risultato definitivo. La prossimità spaziale può produrre due diversi effetti: da un lato, la presenza di persone di diversa provenienza geografica crea un multiculturalismo quotidiano (Colombo, Sciortino, 2004) che può essere uno stimolo per aumentare l'*empowerment* dei soggetti, sia per i residenti che per gli immigrati; dall'altro, la presenza di diversità all'interno dello stesso spazio pubblico può trasformarsi in ipervisibilità e dare luogo all'esclusione. Come sottolineato da Cancellieri, l'insediamento degli immigrati in uno spazio pubblico può produrre "stima e stigma" (Cancellieri, 2010), la prima riferita al miglioramento della capacità di adattamento degli immigrati; la seconda alla genesi dell'esclusione sociale. Poiché le politiche intervengono sulla base dell'analisi delle relazioni sociali all'interno degli spazi pubblici, sarebbe opportuno affrontare il tema della "visibilità" della diversità con grande cautela e oggettività proprio perché può generare riconoscimento sociale, ma anche il contrario, controllo e conflitto.

4.4. Il contrasto policy/prassi nell'ambito dei servizi di welfare

Il dibattito sull'integrazione sociale, oggi, comporta la necessità di focalizzare l'attenzione sull'analisi delle politiche di *welfare* locale, strettamente connesse al benessere urbano e collettivo.

Senza entrare nel merito della definizione economica di benessere, che afferisce alla branca dell'“Economia del benessere”¹⁹, l'obiettivo di una società inclusiva dovrebbe essere quello di mettere le persone nelle condizioni di stare meglio, di sentirsi libere di esprimere le proprie capacità e di soddisfare i propri desiderata al fine di raggiungere la realizzazione individuale. Riferendosi al pensiero del noto filosofo e sociologo urbano Henry Lefebvre (1968), la “città” (nelle sue diverse accezioni di scala, dal piccolo centro alle grandi urbanizzazioni metropolitane) è funzionale ai bisogni sociali, questi ultimi intesi come diritti principali dei cittadini che rispondono alla natura antropologica dell'uomo e messi in crisi dalla cultura industriale e capitalista.

A cinquant'anni dalla pubblicazione del “Diritto alla città” di Lefebvre (ibid.) i sistemi di welfare del mondo capitalistico (specialmente quello occidentale) non sono riusciti nell'intento di rappresentare una società inclusiva, fallendo nella lettura interpretativa efficace delle diverse esigenze sociali; piuttosto, il sistema economico globalizzato contemporaneo, in cui vige una “eccessiva finanziarizzazione dell'economia” (Belingardi, 2016), ha portato ad un cambiamento radicale dei diversi paradigmi del *welfare* e ad una maggiore incapacità nel bilanciare il rapporto tra l'emergenza di bisogni sempre più differenziati - come effetto di un mutamento della composizione demografica (invecchiamento della popolazione, forte emigrazione giovanile, precarietà lavorativa, immigrazione, etc.) - e la diminuzione delle risorse pubbliche.

La letteratura scientifica che si occupa di analizzare tale cambiamento è molto vasta ed evidenzia la complessità delle dinamiche (Bertin, 2017) a cui concorrono diversi fattori, che

¹⁹ L'Economia del benessere studia le regole o i metodi attraverso i quali i risultati economici del mercato garantiscono equità ed efficienza. Essa richiama il proprio nome al titolo del libro “The Economics of Welfare” dell'economista inglese Arthur Cecil Pigou.

non verranno trattati in questo capitolo, ma ci si limiterà a capirne gli effetti in termini di disomogeneità tra i vari sistemi di *welfare*, con particolare attenzione alle differenze che caratterizzano le regioni italiane. E tali differenze sono, in particolar modo, effetto prodotto dalle normative nazionali e dal livello di coinvolgimento degli enti locali nella realizzazione di politiche di integrazione che dovrebbero anche contemplare quelle dei sistemi di *welfare*.

Nel capitolo tre, dedicato alle politiche italiane di immigrazione, è stato riconosciuto il ruolo dell'ente locale quale diretto responsabile dell'inserimento e dell'integrazione degli immigrati nel territorio. A partire dalla fine degli anni novanta, relativamente al coinvolgimento degli enti locali, le normative italiane in termini di immigrazione contengono due principi fondamentali (Caponio, 2004):

- le politiche che riguardano la regolamentazione dei flussi rimangono prerogativa del governo nazionale con la conseguenza subalterna dell'ente locale e delle regioni, ai quali viene affidato un ruolo puramente consultivo (attraverso la realizzazione di una comunicazione di stima degli ingressi in base alle esigenze del mercato lavorativo);
- il ruolo dell'ente locale prevale nelle politiche di integrazione, le quali mettono in atto i servizi di *welfare* e di assistenza alla persona.

Nell'ultimo caso, il conseguimento di un sistema integrato di interventi sociali avviene attraverso una suddivisione di competenze tra regioni e comuni, le prime coinvolte nelle fasi di programmazione e coordinamento; i secondi, responsabili dell'attuazione operativa. Un importante traguardo normativo in termini di ripartizione dei compiti, che però risulta essere *ex post* rispetto alle prassi di alcune regioni pioniere nell'ambito dell'erogazione di servizi fondamentali per gli immigrati, come l'assistenza legale, la formazione professionale ed educativa, la mediazione culturale e linguistica.

Alcune realtà locali infatti, già a partire dal decennio precedente riescono a consolidare pratiche di accoglienza rivolte agli immigrati, stringendo forti legami con le associazioni di volontariato e il terzo settore. È il caso di molte amministrazioni del centro nord – Lombardia, Veneto, Lazio, Emilia Romagna - che attivano sportelli di segretariato sociale per l'assistenza legale agli immigrati, offrono corsi di lingua italiana e di inserimento scolastico per facilitare una maggiore integrazione. Esempi concreti sono quelli delle grandi città: Milano porta avanti un progetto di edilizia pubblica a favore degli immigrati nel 1982 con interventi di natura

sociale negli anni successivi per favorire la partecipazione degli immigrati attraverso il sostegno all'associazionismo straniero e all'attivazione di una Consulta multietnica; Torino istituisce "l'Ufficio mondialità" e il "Centro informazione documentazione inserimento scolastico stranieri" per incentivare l'inserimento scolastico dei migranti, rispettivamente nelle scuole materne e dell'obbligo e l'apertura di un centro interculturale; anche Bologna non rimane indietro e conferma la sua connotazione aperta al sociale attraverso l'apertura dei primi centri di accoglienza che anticipano la loro formalizzazione giuridica e con l'organizzazione di alcuni progetti volti alla promozione dell'educazione interculturale (ibid.).

Seppur diverse in termini di innovazione, anche in alcune province del Nord, quelle più industrializzate e ad economia diffusa, emergono prassi di immigrazione e di forti collaborazioni tra le amministrazioni e il terzo settore per lo sviluppo di servizi di *welfare* agli immigrati. Tutte risposte che si concentrano su una rilettura efficace dei bisogni emergenti, anche se molto lontane da una capacità programmatica di lungo termine che vede l'immigrazione come opportunità su cui far leva per lo sviluppo integrato del territorio.

Oltre a questo aspetto, che riflette una spaccatura tra le policy nazionali e le prassi locali, bisogna poi considerare la profonda disparità tra le amministrazioni del Nord e il contesto del Sud, dove ancora prevale un tipo di *welfare* del tutto statale e obsoleto e dove le responsabilità dell'ente locale vengono condivise con la rete delle parrocchie (ibid.).

4.5. I diversi paradigmi del welfare locale

Nell'ambito del dibattito internazionale, il tema più discusso e dibattuto è senza dubbio la crisi dello stato sociale e come ad essa corrisponda un cambiamento significativo dei sistemi di *welfare*. Come accennato nel paragrafo precedente, sono diverse le cause che hanno inciso sull'efficienza dei sistemi di *welfare*, in riferimento all'ambito non solo nazionale ma anche europeo.

Quello che viene definito dalla letteratura come “*welfare state*” nasce nel periodo della rivoluzione industriale per rispondere alla emersione di nuovi bisogni sociali, soprattutto della classe operaia; inizia una profonda crisi all'indomani del crollo petrolifero degli anni Settanta e, successivamente, all'espandersi della globalizzazione.

La nuova economia globale provoca la trasformazione del settore lavorativo, parallelamente ad una eccessiva precarietà e un alto tasso di disoccupazione. A questi processi esterni si aggiungono fattori demografici e sociali che hanno un effetto significativo sulla riorganizzazione delle strutture familiari: ad esempio, l'ingresso nel mondo del lavoro della donna spinge molte famiglie a cercare altre modalità di cura per i propri figli oppure nascono nuove esigenze di assistenza dovute alla presenza di anziani non autosufficienti (Caravaggi, Imbroglini, 2016).

All'interno di un simile contesto socio economico è chiaro che emergono nuove vulnerabilità sociali, dove per vulnerabilità si intende una situazione che danneggia l'autonomia stessa della persona, ovvero la sua autodeterminazione è “permanentemente minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse” (Ranci, 2002: 546). Da questa definizione si comprende come una condizione di tale tipo sia non più transitoria e temporanea e pertanto, necessita di una strategia efficace che contempi una più omogenea distribuzione delle risorse.

In questa direzione, la riflessione promossa dall'Unione europea ha sempre cercato di orientare gli stati membri verso una maggiore sensibilità nei confronti dell'importanza del capitale umano e di indirizzare la loro programmazione sociale a favore di un sistema di *welfare* più attento ai nuovi bisogni e con nuove modalità di erogazione. I temi della coesione,

dei diritti sociali e delle politiche redistributive sono elementi centrali del Modello Sociale europeo che, a partire dagli anni Ottanta, emerge come modello ispiratore per la costruzione di una società inclusiva che auspica crescita economica connessa al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, attraverso l'affermazione di principi quali le pari opportunità, i servizi pubblici essenziali, la qualità sul lavoro, i sistemi di protezione sociale e la cittadinanza attiva. Il Modello europeo può essere considerato un meta quadro, a partire dal quale gli stati membri hanno costruito politiche di *welfare* basate sulle differenti concessioni sociali (universalistiche o in base al merito) in riferimento ai propri sistemi economici (Maino, Ferrera, 2013).

Ad oggi, si può dire che il contributo dell'Unione europea è stato fondamentale soprattutto nel far transitare il *welfare state* verso nuove logiche organizzative che in Italia hanno dato avvio al *secondo welfare*. Investimenti per migliorare la mobilità occupazionale, sostenibilità sociale soprattutto a favore di categorie sensibili quali donne e bambini, qualità dell'istruzione, partenariati pubblico-privati: sono questi i nuovi percorsi che vengono considerati adeguati rispetto ai nuovi assetti demografici ed economici ma comunque ancora insufficienti a risanare vuoti di riforme sociali che molto spesso trovano ostacoli politici o sindacali²⁰.

Il secondo *welfare* è fondamentalmente un supporto e un'integrazione al primo, non sostituisce l'intervento pubblico e il principio della redistribuzione efficace delle risorse, ma li sostiene entrambi attraverso nuove procedure finanziarie e la partecipazione privata. Per fare esempi concreti, diverse fondazioni bancarie, imprese e associazioni oggi riescono ad utilizzare fondi pubblici, anche comunitari, oppure altri strumenti finanziari con buoni risultati in termini di *management* e *networking*; oppure, è il caso di molte aziende private che con fondi propri elargiscono servizi ai propri dipendenti (si pensi all'asilo aziendale), mantenendo saldi alcuni principi quali la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

Mettendo da parte la specifica analisi dei contesti europei che sono vari e complessi, c'è da chiedersi a che punto sia l'Italia riferendosi sia ad una classificazione numerica della spesa utilizzata per il *welfare*, sia ad una riflessione qualitativa che rimanda all'innovazione delle sue modalità.

²⁰ Si veda la Strategia di Lisbona e la Strategia 2020 dell'Unione europea.

Il primo rapporto sul secondo *welfare* in Italia (ibid.) mostra come la spesa nazionale privata sia ferma da almeno un decennio pari al 2,1 per cento del PIL²¹ ma anche che il terzo settore ha buone radici su cui fare affidamento anche se limitato nelle sue potenzialità, visto che, ad oggi, sono solo le fondazioni bancarie ad occuparsi di interventi sul territorio e promozione dell'innovazione sociale.

Ciò che salta in evidenza è il divario regionale, ancora una volta tra le regioni del nord e quelle del sud, e che rende incerti alcuni studiosi nel parlare di un sistema unico nazionale di *welfare*. Seguendo la ricerca di Bertin (2012), che ha analizzato le differenze regionali in termini di *welfare*, e prendendo in riferimento gli ambiti delle politiche socio assistenziali e sanitarie, è possibile ricondurre i sistemi regionali in sei differenti tipologie che corrispondono ad altrettante regioni tra loro simili. Gli indicatori utilizzati dall'analisi sono stati la titolarità della gestione del servizio (pubblica, privata del non profit e del mercato) e l'estensione del sistema di offerta, vale a dire se il servizio è tradizionale oppure presenta tratti innovativi.

Di seguito viene riportata una tabella esplicativa (n.1) delle dimensioni utilizzate per l'analisi dei *cluster* mentre la tabella successiva (n.2) restituisce i sei *cluster* individuati, in cui è evidente l'innovazione delle quattro regioni del Nord: Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

Tab. 1 – Dimensioni e fattori utilizzati per la cluster analysis (Bertin, 2012)

	I fattori utilizzati per la cluster	
Titolarità nella gestione dei servizi	Mix strutturato	Mix tendente al societario
Estensione del sistema di offerta	Servizi tradizionali	Servizi innovativi

²¹ Mettendo a confronto la spesa italiana con gli altri paesi europei si comprende meglio il gap: la Svezia ha una spesa sociale non pubblica pari al 2,8% del Pil, Francia e Germania 3%, Regno Unito 7,1%, Olanda 8,3% (dati Ocse).

Tab. 2 – Regioni e caratteristiche dei singoli cluster politiche sociali (Bertin, 2012)

Tipi di welfare	Regioni	Mix strutturato	Mix tendente al societario	Servizi tradizionali	Servizi innovativi
Generalizzato con mix di tipo societario	Valle d'Aosta	Medio alto	Alto	Alto	Basso
	Trentino Alto Adige				
Generalizzato e generoso	Friuli V.G.	Medio alto	Medio basso	Medio alto	Alto
	Lombardia	Alto	Medio basso	Medio alto	Alto
	Veneto	Alto	Medio basso	Medio alto	Alto
	Emilia R.	Medio alto	Medio alto	Medio alto	Alto
Mix strutturato	Liguria	Medio alto	Medio alto	Medio alto	Medio alto
	Marche	Medio alto	Medio alto	Medio basso	Medio alto
	Umbria	Medio alto	Medio alto	Medio basso	Medio alto
	Toscana	Medio alto	Medio basso	Medio alto	Medio alto
Consolidato e poco innovativo	Piemonte	Alto	Basso	Medio alto	Medio basso
Residuale con propensione al societario	Molise	Basso	Medio alto	Medio basso	Medio basso
	Basilicata	Basso	Alto	Basso	Medio basso
	Sardegna	Basso	Medio alto	Medio basso	Basso
Minimale a elevata criticità sociale	Puglia	Basso	Medio basso	Medio basso	Medio basso
	Calabria	Basso	Basso	Basso	Medio basso
	Campania	Medio basso	Basso	Medio basso	Medio basso
	Sicilia	Medio basso	Medio basso	Medio basso	Basso
	Lazio	Medio basso	Basso	Medio basso	Medio alto
	Abruzzo	Medio basso	Medio basso	Medio basso	Medio basso

I sei *cluster* risultanti dalla ricerca indicano sistemi misti di *welfare* presenti all'interno del territorio nazionale in cui salta subito l'evidente divisione tra i sistemi del Nord dove, con piccole sfumature, l'offerta dei servizi è il prodotto del legame tra il settore pubblico e quello privato, e le regioni del Sud in cui la presenza degli attori pubblici e privati è scarsa, l'offerta inadeguata e manca ogni tipo di sussidiarietà vista la mancata partecipazione dei cittadini alla vita sociale (tab.3).

Puglia, Calabria, Campania, Sicilia, Lazio e Abruzzo sono regioni in cui la logica del *welfare state* nella gestione dei servizi non permette un processo di trasformazione delle politiche sociali, per cui l'innovazione derivante dal mix pubblico-privato provoca un ingessamento evolutivo che ricade anche sui processi partecipativi.

Tab. 3 – Regioni e caratteristiche dei singoli cluster (Bertin, 2012)

Tipo di welfare	Regioni appartenenti	Caratteristiche
Generalizzato con mix di tipo societario	Valle d'Aosta, Trentino A.A.	Mix strutturato ma con dinamiche forti di societario, offerta estesa di servizi tradizionali, ma meno attenti alla territorializzazione
Generalizzato e generoso	Friuli V.G., Lombardia, Veneto, Emilia Romagna	Mix strutturato con la presenza di alcuni segnali di orientamento verso il societario, l'offerta estesa di servizi tradizionali e di orientamenti verso la territorializzazione
Mix strutturato	Toscana, Liguria, Marche, Umbria	Mix bilanciato fra dinamiche di integrazione di mercato, stato e societarie. Offerta discretamente diffusa di servizi tradizionali e territoriali
Consolidato ma poco innovativo	Piemonte	Mix strutturato ma con pochi segnali di orientamento verso dinamiche di sussidiarietà, l'offerta di servizi tradizionali è estesa ma poco orientata alla territorializzazione
Residuale con propensione al societario	Molise, Basilicata, Sardegna	Mix di mercato e stato poco strutturato, ma con alcuni segnali di orientamento verso strutture di tipo societario, l'offerta è poco estesa sia di servizi tradizionali sia territoriali
Minimale ad elevata criticità sociale	Puglia, Calabria, Campania, Sicilia, Lazio, Abruzzo	Debole la presenza di tutti gli attori (pubblici e privati) e mancano segnali di orientamento verso la sussidiarietà, l'offerta appare complessivamente poco estesa

4.6. La governance come elemento di unione tra politiche sociali e politiche urbane

Le riflessioni condotte nelle pagine precedenti dimostrano che il dibattito sull'attuale riorganizzazione del nuovo o "secondo" *welfare* si sta concentrando sulla ricerca di paradigmi per la costruzione di politiche sociali in grado di dare risposta alle nuove esigenze della società e risolvere le criticità derivanti dalla crisi economica e dalle trasformazioni demografiche.

Dalla diseguaglianza tra le regioni italiane emerge la conferma che non si può pensare ad un sistema nazionale di *welfare* unico, e ciò riconduce al fatto che l'impatto della crisi economica è diversa da territorio in territorio ma, a parità di contrazione delle risorse pubbliche, è l'efficienza amministrativa che produce differenza.

Nell'attuazione delle prestazioni di *welfare*, gli enti locali sono le istituzioni più vicine ai cittadini e per questo il loro ruolo è stato riconosciuto sia a livello nazionale che comunitario: il cambiamento istituzionale voluto con la riforma del titolo V della Costituzione italiana ha attribuito maggiore responsabilità alle amministrazioni locali che, attraverso i fondi strutturali messi a disposizione dalla Unione europea, possono sperimentare pratiche territoriali di sviluppo locale (Moraci, 2003).

L'ente locale, per il suo rapporto più stretto e vicino con i cittadini, è dunque il soggetto maggiormente idoneo a farsi carico delle istanze sociali circoscrivibili alla previdenza, alla salute, all'assistenza sanitaria così come alla condizione abitativa e qualità dello spazio pubblico.

Una delle criticità che si stanno affrontando nel dibattito odierno sul *welfare* è l'incapacità dell'ente pubblico di programmare sul medio-lungo periodo, sia in termini di servizi materiali e immateriali per i cittadini che di relazioni con i vari *stakeholders* del territorio. Ad aggravare il contesto, la mancanza di disponibilità economica, unita ai vincoli dell'*austerità* (il Patto di stabilità), non ne permette una piena sostenibilità. Il dibattito sulla costruzione di una nuova dimensione di *governance*, riferita all'inclusione e integrazione, è sempre aperto, in particolar modo in quei territori in cui è consistente la presenza degli immigrati.

Il passaggio dal *government* alla *governance* (Lodi Rizzini, 2013) è fondamentale nell'attuazione del sistema dei servizi in quanto elemento chiave della strategia di integrazione dell'ente locale. L'orientamento attuale è lo sviluppo di modalità di *governance* che superano l'immobilismo rigido delle gerarchie tra poteri pubblici e attivano il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, rispettivamente attraverso un migliore coinvolgimento dei cittadini alla vita pubblica e una *partnership* più dinamica tra i vari enti, con il coinvolgimento anche del settore privato, profit e non.

A livello teorico è utile la riflessione della *governance* realizzata dall'Istituto Formez attraverso il "Progetto Governance" (Parmentola, 2005) che elenca tre diverse componenti:

- per *governance interna* si intende "un insieme coerente di modelli, metodologie e strumenti finalizzati ad orientare la macchina amministrativa verso il pensiero strategico e la cultura del risultato e necessari al funzionamento complessivo delle diverse aree che costituiscono l'Ente locale". In riferimento agli strumenti, l'amministrazione comunale deve poter consolidare le fasi della pianificazione, programmazione, valutazione e controllo per orientare la propria azione verso i risultati, attraverso l'implementazione di progetti (e non per attività), l'assegnazione trasparente e oggettiva di obiettivi e risorse, un buon sistema di monitoraggio e, infine, un controllo più semplificato sui servizi esternalizzati.

La pianificazione strategica, ovvero la strategia che l'ente adotta nello svolgimento delle attività quotidiane, è una delle più importanti componenti della *governance* interna per orientare la propria visione verso lo sviluppo economico e sociale.

- per *governance esterna* si intende "un insieme di modelli, metodologie e strumenti finalizzati ad orientare le decisioni di esternalizzazione dei servizi pubblici e a favorire l'integrazione degli enti strumentali e delle agenzie nella logica *in house*". La dimensione esterna si poggia fortemente sul principio di concorrenza attraverso il quale aumentare efficacia ed efficienza dei servizi. Ovvero, nell'assegnazione dei servizi a enti esterni privati, l'ente pubblico deve cercare di soddisfare la domanda sociale, tenendo sempre in forte considerazione l'aumento e il miglioramento dell'offerta insieme al rapporto costi/benefici.

- infine, per *governance interistituzionale* si intende un "insieme di modelli e pratiche finalizzati ad orientare e favorire la cooperazione sinergica e convergente, sia tra i soggetti istituzionali non più legati da un rapporto gerarchico, sia tra essi e la società civile, con

l'obiettivo di migliorare il coordinamento e l'integrazione di risorse e competenze nella definizione e implementazione delle politiche e dei relativi programmi e progetti".

La *governance* interistituzionale si poggia in larga parte su un elemento variabile che riguarda il capitale sociale, variabile perché ogni comunità ha le sue tradizioni e la sua cultura determinante nel produrre "collegamento" o "isolamento" territoriale (Moraci, 2003). La cultura civica non è uguale in tutti i territori però si può e deve pensare a percorsi di formazione in grado di rafforzarla (Parmentola, 2005).

La capacità di intervenire sul capitale sociale e produrre relazionalità interne all'ente ed esterne fanno parte della dimensione interistituzionale e coinvolgono l'introduzione dei valori di fiducia e senso di appartenenza, tanto che si parla anche di "*governance* societaria" (Donati, Colozzi, 2004).

L'importanza della *governance* interistituzionale è legata alla collaborazione tra settore pubblico e settore privato e i diversi attori della società civile, e da questa collaborazione dipende il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati programmati in fase di progettazione strategica. È in base a questa premessa che i sistemi di *welfare* locale sono interdipendenti rispetto alla *governance* interistituzionale e anche connessi con il tema della sussidiarietà orizzontale.

Le prassi che gli enti locali mettono in atto nell'attuazione del *welfare* e della sussidiarietà possono essere riconducibili a due diversi tipi di modelli individuati da Colozzi (2017: 49): il primo riguarda l'esternalizzazione dei servizi, cioè l'affidamento di un servizio da parte dell'ente locale ad un soggetto privato con modalità stabilite da convenzioni o gare d'appalto; il secondo modello fa invece riferimento al recente tema dell'innovazione progettuale e sociale. In particolare, la differenza tra i due modelli è sostanziale e può essere determinante in quei territori in cui non è forte la cultura strategica della *governance* interna che conduce al controllo dei servizi esternalizzati. In più, c'è il rischio di quello che i due sociologi Meyer e Rowan (1977) definiscono nell'ambito della teoria neo-istituzionalista come "isomorfismo organizzativo" del terzo settore. Nella maggior parte dei casi, le organizzazioni alle quali viene affidato il servizio agiscono in base alla logica del massimo ribasso e attraverso dei modelli organizzativi burocraticizzati (perché influenzati dai limiti normativi imposti dalla gestione dell'ente pubblico) con gravi ricadute sulla qualità dell'erogazione del servizio.

Diverso è il secondo modello in cui i soggetti esterni che erogano il servizio sono coinvolti in una co-progettazione con l'ente pubblico, mentre quest'ultimo ha solo la responsabilità sul controllo e monitoraggio.



© Guido Fuà

5. Approfondimenti. Il contesto regionale calabrese

L'immigrazione in Calabria presenta alcune caratteristiche, tra loro anche opposte, che confermano da una parte la precarietà dei diversi contesti a maggiore rischio sociale, dall'altra pratiche virtuose nell'ambito della gestione della seconda accoglienza dei richiedenti asilo all'interno della rete SPRAR, con un impatto positivo sui territori beneficiari.

La presenza straniera all'interno della regione è un fenomeno territorialmente diffuso e si contraddistingue per una stratificazione delle tipologie di flussi a cui corrispondono differenti progetti migratori e i quali necessitano di una programmazione integrata che tenga in considerazione la diversità degli interessi, compresi quelli della comunità residente.

A parte i soggiornanti di lungo periodo che costituiscono la quota maggiore dell'immigrazione in Calabria perlopiù provenienti dai paesi membri dell'Est dell'Unione europea, anche i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione umanitaria rappresentano una parte consistente - come si vedrà - di molte aree interne, in rapporto al resto d'Italia.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di analizzare le dimensioni degli ingressi irregolari e le nuove capacità di *governance* a livello locale nella variegata realtà dei progetti SPRAR, di cui i comuni sono responsabili della gestione attraverso il partenariato richiesto delle forze private presenti sul territorio. Per alcuni di essi, l'immigrazione irregolare sta diventando un'opportunità e un modo per realizzare una strategia di sviluppo locale, sulla quale molti amministratori locali si stanno interrogando per il futuro.

La "Dorsale dell'Accoglienza" (Sarlo, 2015a) nella Locride, caso emblematico dell'accoglienza calabrese, è una delle buone pratiche regionali, la cui progettualità - nata in modo del tutto spontanea alla fine degli anni '90 - ha ispirato la legge n.18/2009 della Regione Calabria e alcune iniziative programmatiche.

Ad oggi, sono 101 i comuni, quasi tutti al di sotto dei 2.000 abitanti e con un totale di 3.507 accolti in seconda accoglienza per l'anno 2017 secondo i dati della rete SPRAR, un numero non irrilevante a cui va aggiunta una quota consistente di informali che sono presenti nei territori e di cui non si ha traccia nelle statistiche ufficiali.

Indipendentemente dagli esiti delle politiche europee e nazionali, i flussi migratori esisteranno sempre e una quota di arrivi sarà fisiologica, pertanto la domanda da porsi riguarda il futuro delle piccole realtà virtuose, come quelle calabresi, che devono garantire una gestione efficace del territorio e trovare soluzioni per evitare il rischio di un conflitto sociale.

La risposta istituzionale della regione Calabria è ancora carente di un sistema di progettazione integrata e di *governance* adeguata, anche se alcuni sforzi per agevolare l'azione dei comuni sono stati realizzati. Il limite è sicuramente quello di pensare che i problemi e le criticità che riguardano l'integrazione degli immigrati siano distaccati dal resto dell'organizzazione sociale e dei sistemi di *welfare*, invece di includere i problemi della popolazione straniera nelle politiche dei diversi settori pubblici.

5.1 I numeri e le caratteristiche dell'insediamento straniero in Calabria

Nell'ultimo ventennio, il fenomeno migratorio in Calabria si è caratterizzato per una compresenza di flussi, in entrata e uscita, con elementi di disequilibrio a vantaggio dei secondi. Il deficit economico e sociale della regione è tuttora causa di una forte emigrazione, soprattutto della fascia dei più giovani altamente specializzati (Censis, 2017). Contestualmente, sia per la sua posizione geografica strategica, sia per situazioni strutturali informali legati ai settori occupazionali scarsamente qualificati, la Calabria rappresenta territorio di attrazione di migranti extracomunitari, di cui molti illegali che approdano sulle coste con mezzi di fortuna.

Il rapporto tra le due parti emigrazione/immigrazione rivela un bilancio demografico negativo (Idos, 2017): nel periodo 2008-2016 infatti, la diminuzione della popolazione residente calabrese è stata di 87 mila persone contro quella straniera in crescita di 44 mila persone. La differenza pari al calo della popolazione di 43 mila persone offre uno scenario preoccupante per lo spopolamento dei territori calabresi che andrà peggiorando nel 2065 - come previsto dall'ISTAT (2011) – quando, per effetto di un cambio delle modalità di flusso, le regioni del Sud Italia subiranno un ulteriore decremento della popolazione²².

Stando a questi elementi, la situazione statistica della Calabria conferma la presenza straniera come parte integrante del tessuto economico e sociale, stimando una quota di 102.824 persone straniere (lungo soggiornanti e richiedenti asilo) al 31 dicembre 2016, corrispondente al 5,2% della popolazione complessiva (Idos, 2017).

A partire dagli anni Novanta, le dinamiche migratorie in Calabria subiscono un cambiamento significativo come risultato delle situazioni geopolitiche dell'Est Europa: iniziano gli sbarchi sulle coste e progressivamente si arriva ad un aumento negli anni, secondo i dati Censis²³ (gli ultimi otto del 50,9%) che ha effetto sui piccoli comuni al di sotto dei 2.000 abitanti, nella maggior parte collocati nelle aree interne.

²² Tra il 2020 e il 2065 nel Sud la popolazione calerà da 14,1 a 11,3 milioni, secondo il rapporto ISTAT, mentre la popolazione del Nord Italia rimarrà invariata.

²³ La ricerca è stata commissionata dall'Associazione fra ex Consiglieri regionali della Calabria per l'anno 2017.

Questa inversione ha sortito indubbiamente un impatto sui settori relativi alla crescita sociale, in particolare sull'occupazione, dove gli immigrati hanno occupato posizioni lavorative di basso profilo rifiutate dai residenti; sull'istruzione, per la quale la presenza straniera ha evitato l'accorpamento e la chiusura di molti plessi scolastici; non ultimo, sulla crisi demografica che, come anticipato, fornisce alla regione un contributo sui fenomeni di spopolamento e di invecchiamento della popolazione.

Nei dati ufficiali sfugge, tuttavia, una completa ricostruzione numerica delle presenze informali²⁴, e da questo ne consegue una difficile analisi del contesto regionale che già di per sé è controversa perché composto da situazioni opposte in termini di integrazione sociale: il caso del comune di Riace (e in generale della "Dorsale dell'ospitalità" che si colloca nell'area della Locride), conosciuto a livello internazionale come il paese simbolo dell'accoglienza, che ha fatto da apripista a diversi comuni calabresi; Rosarno, cittadina nella Piana di Gioia Tauro, nota alla cronaca per la rivolta del 2010, da cui sono emerse condizioni di marginalizzazione sociale e la presenza di fenomeni di caporalato collegati alla criminalità organizzata. Quest'ultimo caso subisce appunto il problema della gestione delle presenze informali che alloggiano in una tendopoli fuori il centro cittadino e non di rado capita che chi esce dai progetti SPRAR (per la decadenza dei termini) e non ha un luogo dove andare, trova riparo a Rosarno e finisce nei disumani meccanismi del caporalato.

L'aspetto più importante da approfondire nell'analisi della presenza straniera regionale è appunto l'articolata tassonomia composta dalle diverse tipologie migratorie il cui approfondimento diventa fondamentale per comprendere gli aspetti relativi all'insediamento e alla *governance* dei territori.

Sulla base di osservazioni e indagini qualitative sul campo, lo studio portato avanti da Sarlo, Imperio, Martinelli (2014) - sull'inclusione sociale in Calabria²⁵ - ha individuato quattro principali categorie relative alla tipologia di insediamento degli stranieri nella regione,

²⁴ Sono numerosi gli stranieri di cui non si ha traccia per svariati motivi: non hanno un permesso di soggiorno perché sono in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato o perché scaduto, non sono riusciti ad inserirsi in progetti SPRAR, provengono da altre regioni solo nei periodi dei lavori stagionali, fuggono dopo i controlli di identificazione.

²⁵ Il progetto di ricerca "Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati", finanziato dal MIUR nell'ambito dei programmi di ricerca di interesse nazionale (Prin) - 2010-2011.

attraverso le quali è comunque difficile fare una stima ben precisa poiché le metodologie di raccolta dati sono diverse in base alle autorità oppure perché le condizioni rispetto alla modalità di permanenza o al soggiorno cambiano rapidamente.

Sintetizzando le quattro categorie, emergono i seguenti tratti:

IMMIGRATI RESIDENTI	Sono “stanziali” che hanno deciso di insediarsi in forma stabile e hanno ottenuto la residenza. Sono impiegati nel mercato del lavoro sia formale (con contratto di lavoro) che informale (lavoro nero)
IMMIGRATI NON COMUNITARI SOGGIORNANTI	Sono gli stagionali regolari, sia formali che informali che possiedono il permesso di soggiorno e che si spostano nelle varie regioni in base al tipo di lavoro stagionale.
IMMIGRATI NON REGOLARI	Sono gli immigrati stagionali e in transito che si spostano nelle regioni del Sud Italia, tutti in una posizione irregolare lavorativa. Di difficile quantificazione a livello numerico perché non stanziali.
RICHIEDENTI ASILO	Sono gli immigrati che entrano nel territorio italiano in modo irregolare e che sono in attesa del responso per lo status di rifugiato. Sono una minima parte in confronto alle altre tipologie però una parte significativa e in aumento nelle aree interne della regione.

Soffermandosi sulla tipologia dei richiedenti asilo, la maggior parte di essi viene inserita nei progetti SPRAR gestiti dalle amministrazioni comunali attraverso dei fondi messi a disposizione dal Ministero dell’Interno, progetti che hanno un impatto significativo sui beneficiari in termini di integrazione sociale, e sulla comunità residente perché producono occupazione per entrambe le parti.

Nel contesto italiano questo sistema di accoglienza ha subito un progressivo aumento negli anni: secondo i dati del Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - che afferisce sempre al Ministero per l'Interno - dal 2012 al 2017 si nota una maggiore quota numerica degli accolti rispetto ai posti disponibili. Gli accolti sono passati da 7.823 nel 2012 a 36.995 nel 2017 contro i posti messi a disposizione dai comuni pari a 3.979 nel 2012 e 31.340 nel 2017, grazie ad una gestione più efficace dei *turn over*.

Nella gestione dei progetti SPRAR, la Calabria si attesta, nel 2017, al quarto posto per numero di beneficiari accolti con il 9,4% sul totale nazionale. Seguono la Sicilia al primo posto con il 17,9%, il Lazio con il 12,6% e la Puglia con il 9,9%. In queste quattro regioni, il numero degli accolti rappresenta circa la metà nazionale, ovvero il 49,7%.

I dati per la Calabria riportano una presenza in tutte le provincie che investe il seguente numero di comuni: 19 comuni della provincia di Catanzaro, 39 comuni della provincia di Cosenza, 7 della provincia di Crotona e altri 7 della provincia di Vibo Valentia, infine 29 della provincia di Reggio Calabria: 101 comuni il totale con 3.507 di accolti, un dato che è destinato a salire perché, indipendentemente dalle decisioni politiche europee e nazionali che restringono i flussi in entrata, una percentuale di arrivi sarà sempre fisiologica.

E' paradossale che proprio questo segmento di immigrazione, sebbene sembri numericamente non imponente, è il fattore chiave per lo sviluppo di piccoli comuni di aree interne che sono riusciti a riattivare sinergie pubblico-private per la continuità di alcune tipologie di servizi che stavano per diventare inoperativi, come i sistemi di istruzione, a causa dello spopolamento. Si vedrà in seguito che esistono buone pratiche regionali che hanno avviato progetti di integrazione sociale con una forte spinta innovativa anche a livello di *governance* locale.

5.2. Le normative regionali in tema di immigrazione e welfare locale

All'aumento dei flussi migratori illegali dell'ultimo ventennio in Calabria non è seguita un'adeguata risposta istituzionale, condizione che ha gravato sull'attività dei comuni coinvolti (Sarlo, 2015b). La mancanza di azioni normative pertinenti al complesso fenomeno dell'immigrazione illegale, il più vulnerabile da un punto di vista dell'integrazione sociale, ha avuto pesanti distorsioni su alcuni settori produttivi legati all'agricoltura. Condizioni estreme di lavoro hanno prodotto in diverse realtà regionali situazioni di sfruttamento della manodopera, sfociate in casi di caporalato gestiti dalle mafie e da imprenditori collusi. La grave ghettizzazione in cui versano gli immigrati che vengono impiegati nell'attività di raccolta agricola è stata spesso denunciata dai media e dai rapporti ufficiali. Di conseguenza, il mancato controllo del territorio ha provocato eclatanti episodi, come la rivolta di Rosarno già menzionata, quando nel 2010 gli immigrati africani braccianti agricoli nella piana di Gioia Tauro si sono ribellati in seguito all'ennesimo atto di violenza subito da alcuni loro compagni. Un evento che ha reso palese l'elevato rischio di conflittualità sociale all'interno di questi territori in cui è bassa la qualità sociale ed economica che investe immigrati e comunità residente.

Sul piano regionale, il tema dell'immigrazione è stato trattato in maniera contraddittoria, caratterizzata da un forte contrasto tra norme e azioni concrete: sorprende che, nel 2009, la Regione Calabria abbia legiferato sulla categoria dei richiedenti asilo e rifugiati, deliberando la L.r. n.18, con l'obiettivo di promuovere e diffondere, in tutto il territorio regionale, l'esempio delle esperienze di accoglienza nate nel decennio precedente in forma spontanea nella zona della Locride - come si vedrà in seguito - nei comuni di Badolato e Riace.

La legge n.18 dispone un Piano regionale in quanto strumento di programmazione per sostenere e disciplinare "l'inserimento socio-lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria" (art.1, co.2) con particolare riguardo "alle situazioni maggiormente vulnerabili tra le quali i minori, le donne sole, le vittime di tortura o di gravi violenze" (art.1, co. 1). La legge prevede due livelli operativi: il Piano regionale con programmazione triennale in base ai numeri dell'accoglienza, quali effetti che derivano dalle normative europee e nazionali (art.2, co.1); l'aggiornamento annuale approvato dalla Giunta

regionale che include strategie, obiettivi, risorse finanziarie e sistema di monitoraggio e valutazione (art.2, co. 2 e 3).

L'elemento più innovativo della legge n.18 è sicuramente quello che riguarda la tipologia degli interventi ammissibili, e nello specifico il sostegno "in favore di comunità interessate da un crescente spopolamento o che presentano situazioni di particolare sofferenza socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria" (art.4, co.1). Le comunità titolari degli interventi, a cui si riferisce l'articolo 4, sono i comuni, singoli o associati, le provincie e le comunità montane mentre istituzioni scolastiche, aziende sanitarie e associazioni senza scopo di lucro vengono sostenute affinché si occupino di sensibilizzare l'opinione pubblica ad una cultura dell'accoglienza attraverso la produzione di eventi culturali (art.4, co.2). Il coinvolgimento delle comunità locali in veste di soggetti eleggibili degli interventi previsti e ammissibili a finanziamento, come l'assistenza all'inserimento lavorativo, la riqualificazione di strutture abitative e di centri di aggregazione sociale, la realizzazione di programmi culturali e di istruzione (art. 4, co.5), mostra la volontà di voler perseguire un processo di integrazione organico per cui a beneficiare sono sia gli immigrati che i residenti.

La legge n.18 così per come definita teoricamente ha ottenuto il plauso dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite ma il seguito attuativo e operativo è stato allorché deludente: basti pensare che a livello finanziario il primo stanziamento concesso è stato di 50 mila euro con fondi regionali, mentre per gli anni successivi la copertura è stata prevista a valere sui fondi di bilancio e sulla legge finanziaria, senza nessuna ipotesi di disponibilità. Dal punto di vista operativo non è andata meglio, con l'approvazione del primo Piano triennale solo nel 2012, tuttavia, con risorse finanziarie messe a disposizione pari a 945 mila euro per tutto il triennio 2012-2014.

La ricerca realizzata da Sarlo, Imperio, Martinelli (2014) ricostruisce il dettaglio finanziario e di intervento per il triennio 2012-14, specificando che il Piano triennale prevede due diverse linee operative: alla prima appartengono finanziamenti diretti finanziati con risorse *ad hoc* pari a 945.000 euro (tabella 1); la seconda riguarda gli interventi, considerati "indiretti", integrati nelle politiche generali di altri settori (tabella 2).

Tabella 1 – Finanziamenti diretti

Obiettivi	Interventi	Importo Triennio (€)	Anno 2012 (€)	Anno 2013 (€)	Anno 2014 (€)	Fonte Finanziamento
1. Promuovere un sistema regionale integrato di accoglienza dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria	Formazione operatori e scambio di esperienze interregionali e transnazionali	372.235	100.000	150.000	122.235	FSE Asse V Transnazionalità
	Formazione e inserimento lavorativo per richiedenti asilo, etc.	300.000	100.000	100.000	100.000	Fondo Regionale Politiche Sociali
2. Favorire la produzione e la diffusione di eventi culturali finalizzati a sensibilizzare le comunità locali alla cultura dell'accoglienza	Azioni varie di sensibilizzazione sul tema	30.000	10.000	10.000	10.000	Fondo Regionale Politiche Sociali
3. Promuovere processi di rete tra i soggetti pubblici e privati coinvolti nelle attività di accoglienza	Rete dell'economia soildale	227.765	60.000	90.000	77.765	FSE Asse V Transnazionalità
	Tavolo di coordinamento SPRAR	15.000	5.000	5.000	5.000	Fondo Regionale Politiche Sociali
TOTALE		945.000	275.000	355.000	315.000	

Fonte: Sarlo, Imperio, Martinelli (2014) su elaborazione dati da Regione Calabria, L.r. n.18/2009 "Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali". Piano Regionale Triennale 2012-2014, DGR n.541 del 10/12/2012.

Tabella 2 – Finanziamenti indiretti

Tipologia Interventi	Interventi Specifici	Fonti di Finanziamento
Interventi infrastrutturali	Realizzazione e adeguamento delle strutture di seconda accoglienza per immigrati nelle aree urbane di 5 città della Regione (Corigliano, KR, Lamezia T., Rosarno, Vibo V.)	POR Calabria FESR 2007-13: Asse IV “Inclusione sociale e qualità della vita” Asse VIII “Città”
	Realizzazione di centri antiviolenza	POR Calabria FESR 2007-13: Asse IV “Inclusione sociale e qualità della vita”
Interventi per la formazione, l’inserimento lavorativo e l’auto-impresa	Fondi di garanzia (Microcredito) per soggetti svantaggiati	POR Calabria FSE 2007-13
	Iniziative per la diffusione della conoscenza della lingua italiana e del sistema socio-educativo del Paese	F.E.I. gestione Ministero Interno Accordo di programma con Ministero del Lavoro
Interventi per la mediazione interculturale	Progetto Interlab: potenziamento servizi di mediazione interculturale nella sanità, istruzione, giustizia e lavoro	Risorse su bilancio regionale
	Percorsi di formazione, qualificazione e accompagnamento all’inserimento lavorativo per mediatori interculturali (8 corsi per 120 partecipanti – riserva del 50% dei posti per immigrati)	POR Calabria FSE 2007-14 Asse III “Inclusione sociale”
Interventi per la promozione della salute	Costituzione di network regionale di strutture sanitarie dedicate ai problemi degli immigrati coordinato da una Struttura Sanitaria Regionale di riferimento	Non indicata
	Costituzione di sportelli informativi in cui vengono esplicitati i diritti degli immigrati in materia sanitaria attraverso l’operato dei mediatori culturali	Non indicata
	Integrazioni dei programmi di formazione per mediatori culturali e associazioni di volontariato di settore	Non indicata
	Interventi sanitari nei confronti delle donne e dei minori, valorizzando i Consulenti Familiari della Regione Calabria	Non indicata
	Percorsi di prevenzione per malattie infettive ad elevato impatto sociale	Non indicata
	Percorsi finalizzati al contrasto delle mutilazioni genitali	Non indicata
	Assistenza sanitaria ai soggetti vittime di violenze e torture	Non indicata
Studi e ricerche	Ricerca-Azione sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo degli immigrati	Non indicata
	Rapporto annuale “Immigrati in Calabria”	Non indicata
	Ricerca sulle “Vittime di tratta in Calabria”	Non indicata

Fonte: Sarlo, Imperio, Martinelli (2014)

Concluso il triennio 2012-14, la L.r. n.18 non è stata più finanziata e non ha avuto continuità operativa, un grande limite dell'azione regionale che spesso non dà seguito alle buone intenzioni in fase di programmazione. È stata invece stabilita una cooperazione pluriennale tra la Regione Calabria e la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione nell'ambito degli Accordi di programma tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e 17 regioni²⁶.

Gli accordi di programma prevedono, da parte delle regioni coinvolte, la predisposizione di un Piano Integrato degli interventi - a valere sul Fondo per le politiche migratorie 2014- 2020 - in materia di integrazione sociale e inserimento lavorativo della popolazione immigrata, sia essa di lungo periodo che richiedenti asilo o beneficiari di protezione umanitaria, includendo in quest'ultimo target anche i minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età.

Nel Piano Integrato della Regione Calabria, l'obiettivo è quello di sviluppare un piano di lavoro propedeutico ad una programmazione territoriale più organica e integrata, attraverso l'intersezione di fonti di finanziamento sia regionali, che ministeriali ed europei diretti e indiretti. Tre sono le linee fondamentali individuate:

- 1) l'analisi del contesto regionale che descrive il fenomeno da un punto di vista quantitativo e qualitativo;
- 2) azione di qualificazione del sistema dei servizi;
- 3) gli obiettivi e le azioni pilota.

Dalla lettura dell'analisi del contesto contenuta nel Piano emerge la complessa realtà che corrisponde alle rilevazioni delle statistiche ufficiali già menzionate, e spuntano elementi correlati alla debolezza della *governance*, come ad esempio una scarsa cooperazione e

²⁶ L'accordo tra regione e ministero ha avuto una durata di 18 mesi, da Febbraio 2015 ad agosto 2016.

Il Documento è consultabile sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

<http://www.integrazionemigranti.gov.it/leregioni/Documents/Documenti%20programmazione/piani%20integrati%20regionali/Piano%20Calabria%20DEF%2030%207%2015.pdf>

comunicazione interistituzionale che si traduce conseguentemente in una limitata capacità di visione sistemica.

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> - valorizzazione della mediazione interculturale attraverso l'approvazione dello standard formativo e l'istituzione dell'elenco dei mediatori, e i piani regionali per la diffusione della lingua italiana - progetti sprar attivi con virtuose esperienze di collaborazione tra enti pubblici e privati - reti interretniche che forniscono aiuto e sostegno ai bisogni fisici, simbolici e materiali. - presenza di un'ampia rete associativa (non profit e di volontariato) - confluenza rilevante di immigrati residenti in precise aree regionali dove sono localizzati determinati settori produttivi – agricoli, zootecnici e/o turistici 	<ul style="list-style-type: none"> - complessità dell'organizzazione sistemica dei servizi territoriali determinata dalla pressione dei flussi irregolari - debole cooperazione interistituzionale in materia di immigrazione - debole partecipazione attiva di tutti gli organismi sociali interessati localmente dal fenomeno migratorio per la facilitazione dell'accesso ai servizi - procedure spesso dettate da situazioni emergenziali - sovrapposizione degli interventi - insufficiente comunicazione tra i diversi attori istituzionali - assenza di monitoraggio, valutazione analisi dell'efficacia e della reciproca interazione di reti e soggetti dei diversi interventi - significativa presenza del lavoro informale (lavoro nero) - inadeguata programmazione finanziaria (spesso estemporanea)

Rielaborazione sull'analisi di riferimento del Piano Integrato redatto dalla Regione Calabria – Dip. 7 Sviluppo economico, Lavoro, Formazione e Politiche Sociali

Le altre due sezioni che riguardano le azioni propedeutiche per la qualificazione dei servizi territoriali rivolti alla popolazione immigrata, gli obiettivi e le azioni pilota sono confusamente organizzati e rimane dubbia anche la coerenza tra le attività descritte e le voci di spesa del budget che ammontano a un totale di 106.117 mila euro, nonostante venga premesso che si tratta di un budget indicativo soggetto a variazioni, dipendente dall'intersezione con le altre fonti finanziarie. Rimane in gran parte debole anche la strategia relativa al potenziamento della governance soprattutto interna, poiché non si prevede un'azione di monitoraggio e valutazione delle azioni.

SEZIONE II - Azione di qualificazione del sistema dei servizi

Obiettivo Generale: Potenziare l'offerta di servizi e la possibilità di accesso agli stessi da parte degli immigrati

OBIETTIVI SPECIFICI	ATTIVITA'
<p>1) Creazione coordinamenti territoriali tra la Regione Calabria ed enti pubblici/ privati titolari/erogatori di servizi per l'integrazione;</p> <p>2) Mappatura dei servizi in favore degli immigrati esistenti in un determinato ambito territoriale;</p> <p>3) Costituzione struttura per analisi e monitoraggio del fenomeno dell'immigrazione con particolare riguardo a: il mercato del lavoro (occupati, inoccupati, etc), i minori stranieri non accompagnati, i titolari di protezione internazionale e umanitaria;</p> <p>4) Creazione di "foreign corner" per l'erogazione di interventi di mediazione interculturale atti ad accompagnare gli immigrati nell'accesso alla rete dei servizi disegnata con la mappatura, con particolare riferimento alle politiche attive sul lavoro e ai percorsi di integrazione sociale, rivolte ai titolari di protezione internazionale sia ospiti dello SPRAR che fuoriusciti dal bacino dell'accoglienza, ed i minori stranieri non accompagnati ospiti delle strutture residenziali;</p> <p>5) Promozione della rappresentatività degli immigrati attraverso la costituzione anche informale di coordinamenti/consulte/comitati territoriali tra referenti degli enti pubblici e privati e rappresentanti delle comunità di immigrati presenti nel territorio di riferimento.</p>	<p>Azione A</p> <p>- coordinamento. Animazione territoriale per il coinvolgimento e la partecipazione dei referenti degli enti pubblici e privati competenti in materia per la costituzione di un coordinamento anche informale</p> <p>- mappatura. L'azione è avviata mediante la raccolta desk dei servizi e delle organizzazioni che operano in favore dell'immigrazione sull'ambito territoriale prescelto. Creazione di una mappa georeferenziata dei servizi per ambiti di intervento (lavoro, salute, servizi sociali, istruzione, cultura).</p> <p>- analisi del contesto finalizzata alla creazione di un Osservatorio regionale sull'immigrazione</p> <p>Azione B</p> <p>- creazione "Foreign corner" su ogni ambito di progetto, dove sarà attivo un servizio di mediazione interculturale di supporto alle altre professionalità, che potrà offrire servizi a chiamata anche presso altri enti che ne facciano richiesta.</p> <p>- promozione della rappresentatività, trasversale alle altre azioni. Come attività diretta sarà comunque effettuata opera di sensibilizzazione per la creazione di consulte o altre forme di partecipazione alla vita sociale ed un evento nel quale sarà preponderante il protagonismo degli immigrati.</p>

SEZIONE III – Obiettivi e azioni pilota

Obiettivo Generale: consolidamento della governance multilivello in materia di politiche migratorie, attraverso la messa in atto di una programmazione integrata delle misure di integrazione sociale e delle politiche del lavoro

OBIETTIVI SPECIFICI	AZIONI
<p>2.1 Obiettivo specifico: promuovere programmi di inserimento socio-lavorativo rivolti a target vulnerabili della popolazione immigrata (richiedenti e titolari protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età). Costituzione struttura per analisi e monitoraggio del fenomeno dell'immigrazione con particolare riguardo a: il mercato del lavoro (occupati, inoccupati, etc), i minori stranieri non accompagnati, i titolari di protezione internazionale e umanitaria;</p>	<p>Obiettivo 2.1. - Azione 1 Inserimento socio-lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliamento dei "Foreign Corner" di ambito territoriale dove sarà attivo un servizio di mediazione interculturale che avrà il compito in particolare di aprire un canale con le strutture SPRAR e con i centri che accolgono i MSNA del territorio per informazioni sulle procedure di accesso al lavoro ed alle varie forme di politiche attive. 2. Progetti che consentano ai soggetti a bassa occupabilità di partecipare al mercato del lavoro mediante lo svolgimento di attività di pubblica utilità e rispondenti a fabbisogni di natura collettiva (es. gestione del verde pubblico e del territorio). 3. Progetto pilota integrato per formazione e inserimento lavorativo in agricoltura e in artigianato anche attraverso forme di auto imprenditorialità (interventi di microcredito) e la promozione della Responsabilità sociale delle imprese
	<p>Obiettivo 2.1. - Azione 2 Inserimento socio lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Interventi formativi per qualificare gli operatori socio-assistenziali che lavorano nelle strutture residenziali per minori sulla multiculturalità e le

	<p>politiche attive di inserimento lavorativo.</p> <p>2. Attività di orientamento, counselling, profiling.</p> <p>4. Interventi di sostegno scolastico e rinforzo delle competenze linguistiche</p> <p>5. Progetto pilota integrato per formazione e inserimento lavorativo in industria, commercio e servizi</p>
<p>2.2 Obiettivo specifico: promuovere programmi di integrazione rivolti alle seconde generazioni e ai giovani migranti attraverso misure che supportino e accompagnino il raccordo tra la formazione e il mondo del lavoro.</p>	<p>Obiettivo 2.2. – Azione 3 Valorizzazione delle seconde generazioni di migranti nell’ambito sociale, culturale e sportivo</p> <p>1. Animazione territoriale per la formazione di coordinamenti tra enti e organizzazioni private finalizzate allo scambio interculturale.</p> <p>2. Promozione di concorsi, manifestazioni sportive e festival sull’interculturalità e le tradizioni dei paesi di provenienza dei migranti nelle scuole.</p> <p>3. Percorsi di sostegno ai percorsi di studio ed alla formazione di consulte interculturali nelle scuole con presenza di studenti stranieri (tra genitori nelle scuole dell’obbligo)</p> <p>4. Promozione del manifesto delle seconde generazioni</p>
	<p>Obiettivo 2.2. - Azione 4 Sostegno, accompagnamento e rafforzamento dei percorsi di integrazione dei migranti di recente ingresso in Italia</p> <p>1. Interventi per il sostegno alla scolarizzazione</p> <p>2. Interventi di lotta alla discriminazione</p> <p>3. Corsi di lingua italiana avanzata e di educazione civica, durante la realizzazione di percorsi di politiche attive del lavoro, finalizzati all’acquisizione di terminologie tecniche del lavoro, del diritto al lavoro.</p>
<p>2.3 Obiettivo specifico: contrastare la povertà e l’esclusione sociale degli immigrati lungo soggiornanti con familiari a carico</p>	<p>Obiettivo specifico 2.3. - Azione 5 Prevenzione del lavoro sommerso</p> <p>1. Servizi di accompagnamento all’abitare assistito (Housing sociale)</p>

	<p>2. Servizio di mediazione interculturale per favorire l'accesso ai servizi del lavoro e l'orientamento ai diritti del lavoro in partnership con i Centri per l'Impiego.</p> <p>3. Azioni integrate per l'erogazione di incentivi alle imprese per l'inserimento lavorativo</p> <p>4. Progetti integrati di emersione e lotta al lavoro sfruttato in agricoltura</p> <p>5. Interventi di lotta alla discriminazione</p>
<p>2.4 Obiettivo specifico: sviluppare azioni di promozione dello spirito di iniziativa in possesso dei migranti valorizzandone la capacità imprenditoriale.</p>	<p>Obiettivo Specifico 2.4. - Azione 6 Rafforzamento delle attitudini imprenditoriali dei soggetti che intendono avviare un'attività di impresa, autoimpiego o auto imprenditorialità</p> <p>1. Promozione ed erogazione offerta integrata di servizi per la diffusione della cultura imprenditoriale e l'accompagnamento all'imprenditorialità, anche attraverso interventi di formazione e di supporto imprenditoriale (partner le Camere di Commercio)</p> <p>2. Promozione di network tra imprese sociali per favorire l'inclusione dei migranti</p> <p>3. Avvio di micro iniziative imprenditoriali, anche in forma cooperativa, attraverso l'erogazione di microcrediti, piccoli sussidi e prestiti d'onore.</p>
<p>2.5 Obiettivo specifico: aumentare la partecipazione della popolazione immigrata regolarmente presente in Italia alle politiche attive del lavoro e di integrazione sociale</p>	<p>Obiettivo specifico 2.5. - Azione 7 Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale</p> <p>1. Servizio di mediazione interculturale per animazione territoriale e per favorire l'accesso ai servizi</p> <p>2. Promozione della formazione di Consulte cittadine</p> <p>3. Promozione del dialogo interreligioso</p> <p>4. Promozione della solidarietà e del comune senso di appartenenza tra migranti e cittadini</p>
	<p>Obiettivo specifico 2.5. - Azione 8 Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale</p>

	<p>anche attraverso la valorizzazione delle associazioni</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Animazione territoriale finalizzata alla costituzione di gruppi di lavoro, costituiti anche in Consulte o altre forme strutturate, formati dai: rappresentanti delle associazioni di migranti e/o rappresentanti delle comunità più rappresentative a livello territoriale; referenti degli enti pubblici e privati competenti in materia di immigrazione. 2. Promozione di percorsi formativi sulle forme di volontariato e di associazionismo esistente anche attraverso la collaborazione con i CSV 3. Promozione di scambi culturali e/o di conoscenza tra le comunità locali ed i paesi d'origine degli immigrati
	<p>Obiettivo Specifico 2.5. - Azione 9 Servizi di informazione qualificata attraverso canali nazionali, regionali e territoriali di comunicazione</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizzazione sistema di trasmissione di informazioni agli immigrati riguardanti servizi e iniziative interculturali mediante sms 2. Promozione di iniziative editoriali sull'interculturalità e le tradizioni religiose e sociali dei paesi d'origine 3. Creazione di sportelli informativi dei servizi nei punti più frequentati dagli immigrati

Per valutare gli esiti di questa programmazione 2014-2020 e le azioni previste dal Piano Integrato bisognerà attendere la pubblicazione del report finale da parte della Regione Calabria, verso cui è stata richiesta una proroga al Ministero. Proroga che conferma, ancora una volta, la debolezza della *governance* interna, non coerente e adeguata allo sviluppo di una pianificazione integrata e di una cultura del risultato. Non solo rimane deludente la gestione temporale ma anche il sistema di monitoraggio non rispetta i principi di trasparenza che dovrebbero essere la base di una buona macchina amministrativa.

5.3. La governance e l'innovazione sociale nelle buone pratiche di accoglienza in Calabria

I processi di territorializzazione legati alla presenza immigrata in Calabria sono costituiti da diverse buone pratiche sulle quali si fondano le azioni legislative e strategiche della Regione Calabria, caratterizzate da una strutturazione della crescita sociale ancora debole perché – come si è visto – non corroborata da una coerenza tra normativa e prassi.

Le dinamiche di insediamento in Calabria manifestano situazioni e contesti molto complessi, dissimili tra loro ma spesso in sovrapposizione. Sarlo (2015b) individua tre categorie:

- la prima, quella dei comuni situati sulle coste che dipendono dai centri urbani come le città capoluogo di provincia e dai sistemi legati all'agricoltura (ne è un esempio Condofuri, in provincia di Reggio Calabria);
- alla seconda appartengono tutti i paesi marginali montani o pedemontani che vivono la fase di spopolamento (esempi come Badolato, Acquafredda e Sant'Alessio d'Aspromonte);
- la terza è la risultante della combinazione di alcuni aspetti delle prime due categorie e riguarda tutti i paesi sulle coste che rappresentano il trasferimento amministrativo dei paesi interni (es. Badolato, Riace)²⁷.

La preferenza insediativa dei richiedenti asilo e dei rifugiati è pressoché indirizzata verso le ultime due categorie, dei paesi pedemontani o montani e dei piccoli paesi duplicati sulle coste. La scelta delle buone pratiche in questo ultimo paragrafo è realizzata sulla base di alcuni elementi qualitativi che riguardano il rilancio socio-economico e culturale collegato al sistema di accoglienza e, non ultimo, l'efficacia dei percorsi di riqualificazione del contesto urbano fisico, volti a contrastare il fenomeno dell'abbandono e dello spopolamento dei luoghi (es. ristrutturazione unità abitative, riattivazione di centri di aggregazione sociale, mantenimento

²⁷ È una caratteristica tipica dell'urbanizzazione calabrese: negli anni del boom economico, per via di esigenze di mobilità oppure in molti casi in seguito a frane o terremoti, alcuni paesi hanno fondato un altro centro abitativo e amministrativo sulle coste, creando di fatto dei doppiopioni.

dell'operatività dei servizi di welfare locale). Inoltre, i quattro casi presentati hanno ricevuto tutti un riconoscimento internazionale in quanto progetti virtuosi per la comunità.

Delle quattro buone pratiche di accoglienza vengono descritti il contesto e le progettualità messe in atto, in maniera cronologica a partire dalle due prime esperienze di Badolato e Riace (che costituiscono la "Dorsale dell'ospitalità"), avviate alla fine degli anni '90, a quelle più recenti di Acquaformosa e Sant'Alessio d'Aspromonte. L'arco temporale permette di fare un'analisi sulla sostenibilità delle azioni messe in atto negli anni dagli amministratori, ed eventualmente, capire quali sono i punti di forza e debolezza dai quali partire per costruire una strategia più efficace e duratura nel tempo e per redigere delle linee guida che serviranno agli enti pubblici locali e regionali che vorranno intraprendere un percorso dello stesso tipo.

DATI SULLA POPOLAZIONE 2008-2018
Badolato, Riace, Acquafamosa, Sant'Alessio d'Aspromonte

Dati ISTAT al 1 Gennaio 2008

	Popolazione residente al 1 Gennaio 2008	Popolazione straniera residente al 1 Gennaio 2008	Incidenza straniera sulla popolazione
Badolato	3178	124	3,90%
Riace	1874	181	9,65%
Acquafamosa	1154	26	2,25%
Sant'Alessio d'Aspromonte	324	17	5,24%

Dati ISTAT al 1 Gennaio 2018

	Popolazione residente al 1 Gennaio 2018	Popolazione straniera residente al 1 Gennaio 2018	Incidenza straniera sulla popolazione
Badolato	2974	157	5,27%
Riace	2313	470	20,31%
Acquafamosa	1108	90	8,12%
Sant'Alessio d'Aspromonte	356	63	17,69%



© Francesco Mollo

Badolato

Badolato, 53 km distante dal Capoluogo di Regione Catanzaro, 5 chilometri dalla costa e 240 metri dal livello del mare; rientra tra i comuni pedemontani che hanno duplicato il proprio nucleo abitativo sulla marina, in seguito a due episodi catastrofici che provocarono ingenti danni: il terremoto del 1947 e l'alluvione del 1951 costrinsero molti abitanti a insediarsi presso le unità abitative popolari costruite *ad hoc*, dando vita a Badolato Marina. Badolato ha dunque sempre scontato la condizione di area marginale dell'estremo sud d'Italia con il problema dello spopolamento da risolvere.

La storia dell'accoglienza nasce nel 1997 con lo sbarco, del tutto casuale sul litorale, della nave Ararat nel giorno di Santo Stefano che trasportava 836 persone di cui prevalentemente kurdi della Turchia e dell'Irak, ma anche afgani, iraniani, egiziani. Quel giorno la popolazione riesce a mobilitarsi per fornire vitto e alloggio agli sbarcati, portando volontariamente viveri e indumenti. Da questa risposta solidale, i due sindaci dei comuni coinvolti (Badolato insieme a Soverato) cercano una via istituzionale e, coinvolgendo il CRIC (Centro Regionale di Intervento per la Cooperazione), ONG con sede a Reggio Calabria, riescono a sviluppare un progetto pilota di cooperazione con l'obiettivo dell'accoglienza e del ricongiungimento familiare delle famiglie che erano state separate nel momento dello sbarco e alloggiate in diverse località.

Il Sindaco di allora, Gerardo Mannello, con l'accordo del Ministero dell'Interno e della Prefettura, riesce a rendere abitabili, attraverso lavori di riqualificazione, alcune delle case del centro storico medievale messe a disposizione dagli stessi abitanti di Badolato, molti emigrati e residenti all'estero. La partecipazione popolare è molto incoraggiante e, durante il consiglio comunale in cui prendono parte numerosi cittadini, si decide anche di mettere a disposizione degli extracomunitari la chiesa di San Domenico per le loro danze tradizionali. Vengono anche aperti un ristorante gestito interamente dai kurdi e un negozio di ceramiche artigianali. Contestualmente al progetto, a Badolato nasce una sezione del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) dove viene effettuato il primo "censimento sociale" nei primi mesi del 1998 che rivela che gli stranieri accolti sono pari al numero dei residenti, e dal quale si ha anche una conoscenza approfondita delle storie anagrafiche e sociali dei nuovi arrivati, scoprendo che una buona parte



© ViaggiArt

è altamente specializzata (ci sono insegnanti, impiegati, c'è un farmacista, un dirigente d'azienda, alcuni ingegneri).

Tra i punti deboli del progetto, l'inserimento lavorativo è quello che difficilmente viene realizzato sin da subito, problema comune con i residenti del luogo, ed è per questo che molti degli extracomunitari si spostano verso il Nord Europa, mentre le tredici famiglie che decidono di risiedere stabilmente nel borgo troveranno poi un impiego nel settore dell'edilizia.

Nel 2002 viene avviato il primo progetto SPRAR, gestito dal CIR e dall'ente comunale che include i servizi di orientamento e assistenza socio-legale per i migranti e realizza sul territorio percorsi formativi per rafforzare le competenze dei soggetti che lavorano nel pubblico e nel privato sociale.

La notorietà del progetto SPRAR di Badolato viene consolidata da diversi riconoscimenti di prestigio internazionale: il progetto di accoglienza viene presentato nel 1998 dallo stesso sindaco Mannello al "Forum Civique European" di Strasburgo e diventa una buona pratica al Parlamento europeo; nel 2005 è finalista del "World Habitat Awards" che premia idee e progetti innovativi di edilizia abitativa provenienti da tutto il mondo; nel 2010 il regista Wim Wenders decide di utilizzare Badolato e Riace come location per la realizzazione del cortometraggio "Il Volo".

Ad oggi, si può dire che il progetto iniziale di accoglienza non ha trovato una vera e propria sostenibilità, soprattutto economica, perché si è poggiato prettamente su finanziamenti pubblici e perché deboli sono state le partnership con il mondo profit (quel minimo presente in un territorio marginale come quello della parte jonica calabrese) per l'avvio di programmi di inserimento lavorativo degli stranieri. Tuttavia, il progetto e la sua visione sono da considerare una svolta per la storia della comunità.

Secondo i dati dell'ultimo rapporto 2017 della rete SPRAR i posti disponibili nel progetto di accoglienza sono 30; mentre, secondo i dati del CIR, nei primi dodici anni sono stati accolti nello SPRAR circa 2.500 richiedenti asilo, anche mediante l'intersezione di programmi di finanziamento come il Programma Nazionale Asilo e il Fondo europeo per i rifugiati.



© Francesco Mollo

Riace

Il comune di Riace rientra nella cosiddetta “Dorsale dell’ospitalità” (Sarlo, 2015a), di cui fanno parte anche i comuni di Badolato, Caulonia, Marina di Gioiosa Jonica, e conosciuto per essere considerato il paese simbolo dell’accoglienza in Calabria; caso emblematico per il quale sono stati prodotti numerosi articoli e riconoscimenti internazionali.

Secondo gli ultimi dati del 2017 della rete SPRAR, Riace ospita 165 migranti contro i 181 del 2008, alloggiati nei piccoli appartamenti in affitto ristrutturati, ai quali si aggiungono anche gli ospiti del CAS (Centro di Accoglienza Straordinaria).

La storia di Riace nasce nel 1998 ed è legata a quella di Badolato perché sulla scia dell’esperienza già avviata, l’associazione “Riace Città Futura” cerca di replicare il progetto di accoglienza dei migranti per rivitalizzare il borgo antico di Riace le cui dinamiche di spopolamento sono le medesime, senza mettere da parte i principi altruistici dell’accoglienza.

Con lo sbarco imprevisto di circa duecento profughi sulle coste di Riace marina, la comunità decide di utilizzare le vecchie case in disuso nel borgo storico per metterle a disposizione dei migranti, e i cui proprietari sono nella maggior parte emigrati all’estero.

Riace, diversamente da Badolato, riesce ad avviare reti importanti con svariate associazioni, del commercio equo e solidale, della finanza etica e della rete di cooperative agricole *Longo mai*, di orientamento ideologico anticapitalista. Anche l’esperienza di Riace ha come comune denominatore il risultato di una progettualità che ha avuto un impatto sui servizi di welfare della comunità e sulle micro attività imprenditoriali. Il progetto SPRAR, nello specifico, ha dato vita ad attività anche di natura artigianale come i laboratori di ceramica, tessile, del vetro, insieme ad una fattoria didattica e di un innovativo servizio di raccolta differenziata porta a porta garantito dall’utilizzo di alcuni asini che riescono a percorrere le piccole stradine del borgo antico. Inoltre, l’accoglienza è riuscita ad occupare circa 80 giovani del territorio residenti a Riace o provenienti dalla Locride e ad implementare, con i fondi regionali, dei percorsi di formazione per l’acquisizione del titolo di mediatore culturale.

Il cambiamento di Riace, a partire dal momento in cui viene gestito lo sbarco del tutto imprevisto fino al consolidamento dei processi di integrazione con l'inserimento delle iniziative nella rete SPRAR, è passato attraverso tre diverse fasi individuate da Sarlo (2015b):

- la prima, considerata “fondativa”, che parte dalla mobilitazione popolare spontanea per intraprendere percorsi di collaborazione con delle “reti solidali multiscalari” e termina quando l'amministrazione comunale inizia a beneficiare dei finanziamenti pubblici, tra cui i fondi SPRAR del Ministero dell'Interno;

- la seconda fase, in cui si crea “l'istituzionalizzazione”, ovvero il consolidamento dei progetti e delle iniziative di accoglienza e integrazione, che poi si rileva il periodo più innovativo che investe anche la riqualificazione del borgo;

- la terza fase (siamo verso la fine del decennio 2000-2010) in cui emergono le prime difficoltà che hanno un effetto sulla sostenibilità economica e sociale del progetto.

Ad oggi, Riace si trova nel suo periodo di massima crisi dovuta principalmente alla sospensione del progetto in seguito alle vicende giudiziarie che hanno colpito il Sindaco Domenico Lucano, accusato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed illeciti nell'affidamento diretto del servizio di raccolta dei rifiuti²⁸. Dopo essere stato sottoposto a custodia cautelare, il Sindaco è stato rilasciato perché sono decaduti alcuni atti di imputazione ma comunque fatto allontanare con il divieto di dimora nel comune di Riace. Questa misura ha avuto come grave conseguenza la chiusura dello SPRAR e il trasferimento, su base volontaria, dei richiedenti asilo in altri luoghi. La gestione attuale del Vice Sindaco Giuseppe Gervasi versa in condizioni critiche perché si trova a dover affrontare un lungo ritardo dell'arrivo dei fondi da parte del Ministero, con un effetto sulla sussistenza quotidiana degli accolti dello SPRAR e degli operatori che lavorano nei progetti, e che di fatto sta creando una situazione di esasperazione con il rischio di un conflitto sociale che grava sulla sicurezza della comunità.

²⁸ Da un articolo Ansa del 2 Ottobre 2018.



© Antonio Modaffari

Acquaformosa

Acquaformosa è un piccolo paese arberësh di circa 1.100 abitanti, in provincia di Cosenza che ha aderito alla rete nazionale SPRAR attraverso il progetto “Firmoza che accoglie”, avviato con 15 posti ordinari nel 2011, mentre allo stato attuale ospita 69 migranti di cui 12 minori non accompagnati.

L’amministrazione comunale gestisce il progetto in collaborazione con l’Associazione Don Vincenzo Matrangolo, co-gestore in altri cinque comuni della provincia di Cosenza (San Sosti, Plataci, San Basile, Cerzeto, Cerchiara di Calabria), creando di fatto una rete territoriale costituita dagli enti pubblici e il privato sociale.

La comunità di Acquaformosa ha sempre vissuto i disagi dovuti alla perifericità dell’area che non permette una facile mobilità personale e lavorativa dei residenti. Negli ultimi 20 anni, l’emigrazione giovanile è stata molto più intensa, i servizi del welfare insufficienti per la comunità e disorganizzati anche a livello intercomunale. Nel 2008, un’interessante iniziativa “per chi suona la campanella” ha permesso di scongiurare la chiusura della scuola elementare a causa del numero esiguo dei bambini: per ottimizzare i costi e le risorse, l’ex Sindaco di allora, Giovanni Manoccio - lo stesso che ha voluto fortemente l’avvio del progetto SPRAR – ha iniziato una protesta chiedendo ad un gruppo di anziani del paese non alfabetizzati di iscriversi a scuola per raggiungere il numero minimo di iscrizioni dettate dal provveditorato. Un progetto durato 100 ore di lezioni, quattro mesi in aula a cura di un docente esperto di formazione intergenerazionale proveniente dalla Liguria²⁹.

Questa esperienza racconta benissimo l’importanza della leadership di Giovanni Manoccio - ad oggi non più sindaco del paese ma rappresentante del coordinamento degli enti locali e degli enti gestori dei progetti SPRAR nella provincia di Cosenza - per la strategia di inclusione sociale ed economica della comunità di Acquaformosa.

²⁹ Da questa iniziativa viene realizzato il documentario “Per chi suona la campanella”, della durata di 54 minuti, realizzato da Emiliano Sacchetti e Alessandro di Gregorio, prodotto da Wilder per Doc3.

Pertanto, anche le logiche dell'accoglienza dell'amministrazione comunale ruotano intorno ai due principi comuni delle altre buone pratiche SPRAR citate: l'immigrazione in quanto possibile strada per contrastare lo spopolamento e facilitare un sistema di economia interna che permetta ai giovani residenti di restare nel proprio paese attraverso l'inserimento lavorativo nei progetti di accoglienza; l'accoglienza come strumento per educare alla convivenza reciproca e all'interculturalità.

Anche il progetto di Acquaformosa ha ricevuto notevoli riconoscimenti internazionali: è stato riconosciuto nel 2016 come buona pratica dal Parlamento europeo; il paese viene scelto come location per il documentario "*Les evades*" che narra una tragedia del mare in cui morirono 300 donne eritree; nel 2017, il "Festival delle migrazioni" promosso dal comune è stato inserito nella 34° edizione del "Festival della cultura, delle migrazioni e della cittadinanza" del Lussemburgo.



© Ansa

Sant’Alessio D’Aspromonte

Il comune di Sant’Alessio d’Aspromonte è un comune pedemontano, distante circa 26 km dal capoluogo di Provincia di Reggio Calabria, con una popolazione al 1° Gennaio 2018 di 356 residenti.

La storia insediativa di Sant’Alessio d’Aspromonte è comune a tutti i paesi marginali della Calabria: un boom demografico negli anni ’60 e poi il calo progressivo negli anni successivi, dovuto ad una forte emigrazione verso il polo metropolitano Reggio Calabria-Messina o verso l’estero.

Dal 2013 l’amministrazione comunale decide di aderire alla rete SPRAR per l’accoglienza dei richiedenti asilo e diventa una buona pratica per la qualità dei suoi progetti e anche per la componente innovativa che unisce accoglienza e spazio pubblico, inserendo i migranti nei servizi di recupero dell’arredo urbano.

In base ai dati 2017 il Comune ha ospitato 35 immigrati, di cui 14 affetti da disagio mentale. L’ANCI, attraverso la rete SPRAR, ha attribuito al comune di Sant’Alessio una significativa qualità innovativa per l’iniziativa “Progettazione di botteghe artigiane”, che ha due fondamentali obiettivi: diffondere la cultura della cura e conservazione del bene collettivo tra i soggetti coinvolti e riqualificare spazi condivisi pubblici.

Al progetto ha contribuito anche il Dipartimento di Architettura e Territorio dell’Università “Mediterranea” di Reggio Calabria che, nell’anno accademico 2016-2017, ha sperimentato dei percorsi di progettazione architettonica con gli studenti universitari per la realizzazione di botteghe artigiane nel quartiere più storico del comune e di spazi sociali utili alle attività di integrazione e scambio interculturale. Nello specifico, il laboratorio di falegnameria ha permesso la produzione dell’arredo urbano anche con materiale da riciclo.

L’analisi del Sindaco, Stefano Calabrò, come racconta nell’intervista realizzata *ad hoc* per questo lavoro di ricerca e in diverse occasioni pubbliche, parte dall’idea di conciliare due aspetti: il declino demografico e, di contro, la grande capacità ricettiva della comunità, sulla base di un’esperienza positiva pregressa che riguarda diverse famiglie rumene che si sono perfettamente integrate nella comunità.

Altro aspetto che rappresenta un punto di forza del progetto SPRAR è la realizzazione di un percorso di integrazione personalizzato per ogni migrante, a voler significare che c'è una storia diversa per ciascuno degli accolti, sempre considerando che una tale soluzione è sostenibile in un paese come Sant'Alessio che ha una densità di popolazione minima.

Negli ultimi anni tutta la comunità è riuscita a beneficiare dell'accoglienza, considerando la ricaduta occupazionale sulla comunità: su 15 dipendenti del progetto SPRAR, 6 sono di Sant'Alessio, mentre una piccola economia di scala si è creata con il mantenimento di alcuni servizi (le scuole dell'obbligo *in primis*) e delle poche attività commerciali.

Durante il "Forum mondiale sulle violenze urbane e l'educazione alla convivenza e la pace" che si è tenuto a Madrid dal 19 al 21 aprile 2017, il Sindaco ha sottolineato come la strategia per lo sviluppo di un'area marginale come Sant'Alessio sia complesso e necessiti di una programmazione intersettoriale: "l'accoglienza non è l'unico strumento di contrasto allo spopolamento dei piccoli centri. Ma è uno degli strumenti".

Conclusioni: Linee guida per una migliore governance inclusiva e per l'integrazione sociale

Si è visto come le buone pratiche presentate abbiano elementi comuni, in positivo e in negativo, che mostrano evidenze importanti tra cui la capacità dei piccoli comuni di trasformare l'immigrazione da evento emergenziale a strutturale; di attivarsi senza un adeguato appoggio di programmazione istituzionale; di porre in essere tentativi multilivello per superare i propri limiti economici e sociali che permangono da decenni di marginalizzazione.

Sulla base di quanto emerso dalle buone pratiche, è stato possibile dedurre alcune riflessioni e constatazioni con l'obiettivo di redigere delle Linee Guida che rappresentano una sintesi in termini di indirizzi programmatici, destinate agli enti comunali che intendono includere l'accoglienza nelle proprie iniziative istituzionali.

È un documento che individua alcuni punti chiave sui quali bisogna puntare per affrontare un cambiamento qualitativo e dirigerlo verso una maggiore sostenibilità sia economica che sociale. Per ciascun punto vengono descritte le debolezze del contesto e le azioni da intraprendere.

1. Geografia e marginalizzazione economica e sociale dei piccoli comuni

La posizione geografica delle quattro buone pratiche dimostra che buona parte dei comuni di piccole dimensioni della Calabria vivono uno svantaggio sociale e demografico grave o permanente. L'inadeguatezza delle infrastrutture che rendono scarsa la mobilità e la connessione con i centri più grandi con una maggiore offerta di servizi, ha dato avvio - a partire dal secondo dopoguerra - a processi di marginalizzazione gravi segnati dal calo della popolazione, dall'aumento della disoccupazione e dell'emigrazione giovanile, dal degrado dei luoghi e dalla perdita dell'offerta di welfare.

Azioni chiave:

- riorganizzazione della governance interna dell'ente pubblico, attraverso l'introduzione di una cultura orientata al *new public management*, ovvero l'utilizzo di forme di gestione specifiche che rafforzano l'azione amministrativa, contrastandone la rigidità e l'immobilismo;
- utilizzo più efficace e integrato dei fondi diretti e indiretti europei attraverso l'istituzione di uno staff *ad hoc* che si occupi di sviluppare un programma di lungo termine intersettoriale contenente obiettivi, attività, risultati, cronoprogramma. La figura di un project management all'interno dello staff è utile per l'intercettazione dei bandi e il matching degli strumenti finanziari.

2. Politiche per gli immigrati e welfare locale

La dimensione territoriale ridotta rende di difficile esecuzione l'organizzazione dei servizi sociali essenziali: in molti casi si è visto che la presenza immigrata è riuscita a riattivare forme minime di *welfare* però manca ancora una progettazione integrata e concertata a livello territoriale. Sono poche e non adeguatamente efficienti le relazioni intercomunali per l'ottimizzazione delle risorse, al tempo stesso deboli a causa dei ritardi da parte della Regione Calabria.

Azioni chiave:

- realizzazione di interventi che mirano all'integrazione delle politiche per gli immigrati (mediazione interculturale, supporto alla formazione, servizi di assistenza sanitaria, sostegno psicologico, etc.) con i sistemi di welfare locale destinati ai residenti;

- riorganizzazione del sistema di welfare attraverso il rafforzamento della presenza di tutti gli attori (pubblici e privati) al fine di implementare processi di co-progettazione (che supera la mera co-gestione o affidamento di servizi pubblici a enti esterni). Un nuovo sistema di welfare dovrebbe riuscire a creare un network tra ente pubblico, imprese e associazioni con l'obiettivo di utilizzare diversi strumenti finanziari come i fondi europei e quelli privati (dalle fondazioni bancarie per esempio oppure dalle associazioni di categoria).

3. I sistemi di Governance

L'assetto fragile della Calabria dei piccoli comuni è certamente legato alle geografie periferiche, alle difficoltà di mobilità e alle inadeguatezze istituzionali della politica regionale e nazionale, ma dipende anche dalla capacità dell'ente comunale di coordinarsi strategicamente in termini orizzontali (con il terzo settore, il mondo del profit, la società civile e gli altri enti locali), sia verticali con gli enti di livello superiore (la regione, il governo). Nel caso delle quattro buone pratiche descritte, la collaborazione con l'esterno ha prodotto risultati significativi soprattutto nella fase di avvio dei progetti. Tuttavia, la dimensione della sostenibilità sembra non essere del tutto progettata efficacemente, basti riflettere sui casi di Riace e Badolato che non beneficiano più delle collaborazioni con le associazioni diverse dall'ente gestore del progetto SPRAR.

Azioni chiave:

- riorganizzazione della governance esterna legato allo sviluppo di un nuovo welfare locale, attraverso azioni di monitoraggio e valutazione che garantiscano la qualità dei servizi, per esempio attraverso la rilevazione del grado di soddisfazione dei cittadini; un'adeguata strategia di comunicazione in un'ottica di trasparenza amministrativa, come ad esempio l'assistenza al cittadino tramite l'attivazione di sportelli dedicati o strumenti *one to one* come la mailing list, assemblee pubbliche con la partecipazione degli enti gestori del servizio e i cittadini;

- rafforzamento della governance interistituzionale attraverso forme di collaborazione e coinvolgimento di più livelli di governo con l'obiettivo di abbreviare i tempi delle procedure e diminuire le burocrazie inutili, abbandonando le logiche del "protocollo d'intesa" prive di pragmatismo. Una buona governance interistituzionale deve poter non perdere di vista l'interesse della comunità e riuscire a superare le tensioni economiche negative.

4. Empowerment degli immigrati e della comunità

Nei processi messi in atto nelle buone pratiche è stata fondamentale la leadership dei sindaci, determinante per coordinare la mobilitazione solidale della comunità e per organizzare il lavoro delle associazioni. Un protagonismo che in alcuni casi (un esempio è Riace) rischia di indebolire invece il ruolo della comunità e degli stessi immigrati. Importante è dunque puntare alla *co-ownership*, ovvero il senso di co-responsabilità della comunità e degli immigrati nella progettazione e realizzazione delle attività.

Azioni chiave:

- facilitare il processo di *empowerment* che dovrebbe coinvolgere le persone, la comunità e le organizzazioni coinvolte attraverso attività di acquisizioni di competenze che permettono di cambiare la propria qualità di vita. È dunque importante adottare soluzioni che possano favorire la partecipazione dei migranti, e allo stesso modo, degli attori coinvolti nei progetti (che fanno parte della comunità residente nella maggior parte dei casi), come la formazione continua, gli strumenti di informazione condivisa, e i momenti di educazione interculturale.

Bibliografia

Allievi S., Dala Zuanna G. (2016), Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione, Laterza, Bari.

Allievi S. (2018), *Immigrazione. Cambiare tutto*, Laterza, Bari.

Ambrosetti E., Paparusso A. (2014), "Le politiche di immigrazione sono restrittive? Risultati per l'Italia, 1990-2012", in Cagiano de Azevedo R., Cecchi C., Magistro A., Milanetti G., Sancetta G., Strangio D. (a cura di), *Oltre i confini. Saggi in onore di Giuseppe Burgio*, Casa Editrice La Sapienza, Roma.

Ambrosini M. (2013), *Immigrazione irregolare e il welfare invisibile*, il Mulino, Bologna.

Ascoli U. (a cura di) (1984), *Welfare State all'Italiana*, Laterza, Roma-Bari.

Ascoli U., Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il Welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, FrancoAngeli, Milano.

Ascoli U., Ranci C., Sgritta G. B. (2016), *Investire nel sociale, la difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.

Augé, Marc (1992): *Non-Lieux, Introduction À Une Anthropologie de la Surmodernité*, Paris: Le Seuil.

Balbo M. (2009), "Social and spatial inclusion of international migrants: local responses to a global process", SSIIM Paper Series, Università IUAV di Venezia.

Balbo M. (a cura di) (2015), *Migrazioni e piccoli comuni*, FrancoAngeli, Milano.

Barbagli M. e Pisati M., (2012), *Dentro e fuori le mura. Città e gruppi sociali dal 1400 a oggi*, il Mulino, Bologna.

Belingardi Chiara (2016), "Diritto alla città e beni comuni", Firenze University Press, Firenze. Testo disponibile al sito:

https://www.academia.edu/32266300/Diritto_alla_citt%C3%A0_e_beni_comuni

Bertin G. (2012), *Sistemi regionali di welfare in Italia*, Edizioni Ca' Foscari Digital Press, Venezia.

Bertin G. (2017), Sistemi regionali di welfare e social innovation in Monteduro G. (a cura di), *Sussidiarietà e Innovazione Sociale. Costruire un welfare societario*, FrancoAngeli, Milano.

Bertin G., Carradore M. (2016), Differentiation of welfare regimes: the case of Italy, in «International Journal of Social Welfare», 25,2, pp.149-160.

Bettin G., Cela E., (2014), *L'evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia*, Cattedra UNESCO SSIIM, Venezia. Testo disponibile al sito: http://www.unescochair-iuav.it/wp-content/uploads/2015/01/UR-AN_Bettin-Cela_def.pdf.

Briata P. (2014), Spazio urbano e immigrazione in Italia. Esperienze di pianificazione in una prospettiva europea, FrancoAngeli, Milano.

Cancellieri A., Scandurra G. (a cura) (2012), *Tracce urbane. Alla ricerca della città*, FrancoAngeli, Milano.

Cancellieri A. (2010), Emergenze urbane e minoranze. Il 'mondominio' Hotel House", Rivista online, e dicembre 2010, Il Mulino, Bologna.

Capello C., Cingolani P., Vietti F. (2014), *Etnografia delle migrazioni. Temi e metodi di ricerca*, Carocci, Roma.

Caponio T. (2003), Politiche locali per gli immigrati e innovazione istituzionale. Il caso dell'Isi del Comune di Bologna, in «Polis», vol. 27, n.2, pp. 257-282.

Caponio T. (2004), Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo, in «Le istituzioni del federalismo», vol. 25, n.5, pp. 789-812.

Caponio T. (2006). Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli, Il Mulino, Bologna.

Caponio T., Borkert M. (2010), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, University Press, Amsterdam, 161-190.

Caponio T. (2010), “Conclusion: making sense of local migration policy arenas” in Caponio T., Borkert M., *The Local Dimension of Migration Policymaking*, University Press, Amsterdam.

Caravaggi L., Imbroglini C. (2016), *Paesaggi socialmente utili. Accoglienza e assistenza come dispositivi di progetto e trasformazione urbana*, Quodlibet, Macerata.

Censis (2017), *La nuova scommessa della Calabria: trasformare i flussi dal Mediterraneo in piattaforme di relazionalità*, Fondazione Censis, Roma.

Colombo A., Sciortino G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Colozzi I. (2017), L’attuazione del principio di sussidiarietà nei servizi alla persona: una proposta per andare oltre i limiti dell’esternalizzazione, in Monteduro G. (a cura di), *Sussidiarietà e Innovazione Sociale. Costruire un welfare societario*, FrancoAngeli, Milano.

Commissione europea [COM (2017) 465 final], Annex 1, Allegato della “Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Quindicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento”, Bruxelles, 6.9.2017.

Commissione europea [COM(2016) 197 final], Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, “Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa”, Bruxelles, 6.4.2016.

Commissione europea [COM (2016) 165 final], Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, “First report on relocation and resettlement”, Brussels, 16.3.2016.

Commissione europea [COM(2015) 240 final], Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Agenda europea sulla migrazione”, Bruxelles, 13.05.2015.

Commissione europea [COM(2003) 336 def.], Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull’immigrazione, sull’integrazione e sull’occupazione su immigrazione, integrazione e occupazione, Bruxelles, 3.6.2003.

Commissione europea, [COM(2001) 428 def.], Comunicazione della Commissione, “Governance europea – Un libro bianco”, Bruxelles, 25.07.2001.

D’Ascanio F. (2008), Pianificazione strategica e strutturale: verso il nuovo piano, Gangemi Editore, Roma.

Decreto legislativo 28 Gennaio 2008, n. 25.

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Donati P. (1991), *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano.

Donati P. (2017), L’innovazione sociale e le sue connessioni con il principio di sussidiarietà, in Monteduro G. (a cura di), *Sussidiarietà e Innovazione Sociale. Costruire un welfare societario*, FrancoAngeli, Milano.

Donati P., Colozzi I. (a cura di) (2004), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, FrancoAngeli, Milano.

Donati P., Colozzi I. (1998), *Nuove vie per l’altruismo: il privato sociale in Italia*, Monti, Saronno.

Einaudi L., (2007), “Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi”, Laterza, Roma – Bari.

Gargiulo E. (2011), Welfare locale o localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai – o do negazione dei – diritti sociali, paper per la ESPANET Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa” Milano, 29 settembre – 1° ottobre.

Grandi F. (a cura di) (2008), *Immigrazione e dimensione locale. Strumenti per l’analisi dei processi inclusivi*, FrancoAngeli, Milano.

Hammar T. (1990), *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury.

Hillmann F. (2010), *New Geographies of Migration*, Editorial to Die Erde 141, 2010, Issue, 1-2.

Idos Centro Studi e Ricerche (a cura di) (2017), *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma.

Ires-CGIL (2011), Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale. Una mappatura delle aree a rischio e quattro studi territoriali, Rapporto di Ricerca n.01/2011. Consultabile su: <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/02/stesura-finale.pdf>

ISTAT, dati al 31 dicembre 1981, 1991, 2016.

ISTAT (2011), Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065, Statistiche Report, 28 dicembre 2011.

Kazepov Y., (1996), Le politiche locali contro l'esclusione sociale, Commissione Povertà, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Kazepov Y., Barberis E. (a cura di) (2013), Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia, Carocci, Roma.

Kazepov Y., Carbone D. (2018), Che cos'è il welfare state, Carocci Editore, Roma.

King R. (1993), *The New Geography of European Migrations*, Belhaven-Wiley, London.

Lefebvre Henry (1968), *Le Droit à la Ville*, trad. it. (1976), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.

Legge 30 Dicembre 1986, n. 946.

Legge 28 Febbraio 1990, n.39.

Legge 6 Marzo 1998, n.40.

Legge 30 Luglio 2002, n. 189.

Legge 7 aprile 2017, n. 47.

Legge 13 aprile 2017, n. 46.

Livi Bacci M. (2012), *Migrazioni. Vademecum di un riformista*, Neodemos, Firenze.

Lodi Rizzini C. (2013), I comuni: le risposte dei territori alla crisi, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2013), Primo rapporto sul secondo welfare in Italia, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Massey D.S. (2002), La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo, in *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, a cura di A. Colombo e G. Sciortino, Il Mulino, pp. 25-52., Bologna.

Meyer J., Rowan B. (1977), Institutional organizations: Formal structures as myth and ceremony, in "American Journal of Sociology", 83, pp. 340-363.

Monteduro G. (a cura di) (2017), Sussidiarietà e innovazione sociale. Costruire un welfare societario, FrancoAngeli, Milano.

Moraci F. (a cura di) (2003), Welfare e Governance Urbana. I nuovi indirizzi per il soddisfacimento della domanda di welfare urbano, Officina Edizioni, Roma.

Moraci F., Bevilacqua C., (2007), I luoghi della competitività. Contesti locali e strategie urbane e territoriali, Iiriti Editore, Reggio Calabria.

Morawska E. (2005), Immigrati di ieri e di oggi dentro e fuori dall'Europa. Contesti di insediamento e processi di integrazione in prospettiva storico-comparata, in *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, a cura di T. Caponio e A. Colombo, Bologna, Il Mulino.

Nazioni Unite, Dipartimento Affari Economici e Sociali, Divisione Popolazione (2017), "World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables." Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017, New York.

Ostanel E. (2013), Zone di comfort. Lo spazio pubblico nella città della differenza, in Archivio di Studi Urbani e Regionali, vol. 107/2013, pp. 9-29.

Parmentola N. (a cura di) (2005), *La Governance locale. Linee guida ai comuni*, Formez Centro di Formazione Studi, Roma.

Penninx R., Kraal K., Mariniello M., Vertovec S. (a cura di) (2004), Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies, Aldershot, Ashgate.

Penninx, Rinus (Dicembre 10, 2014), "Il Governo Dell'immigrazione nei Piccoli Comuni." Conferenza Internazionale realizzata nell'ambito del Programma di Ricerca di Interesse

Nazionale (Prin) "Piccoli comuni e coesione sociale. Politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati." Roma, pp. 14-33.

Polizzi E. (2011), "La governance nei Piani di Zona: modelli e relazioni emergenti", in Bassoli M., Polizzi E. (a cura di) (2011), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, FrancoAngeli, Milano.

Putnam Robert D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.

Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Sarlo A., Imperio M., Martinelli F. (2014), *Immigrazione e politiche di inclusione in Calabria*, Cattedra UNESCO SSIIM, Venezia. Testo disponibile al sito: http://www.unescochair-iuav.it/wp-content/uploads/2015/01/UR-RC_rapp1.pdf.

Sarlo A. (2015a), "Riace e la dorsale dell'ospitalità: la Calabria che sorprende", *Welfare oggi*, n. 1: 36-42.

Sarlo A. (2015b), "L'immigrazione nella Calabria dall'economia fragile" in Balbo M. (a cura di) (2015), *Migrazioni e piccoli comuni*, FrancoAngeli, Milano.

Sivini G. (2000), *Migrazioni. Processi di resistenza e di innovazione sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Tosi A., Granata E., Novak C., Tosi S. (2004), "Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione nel quadro dei programmi regionali per l'immigrazione", *Rapporto ORIM 2004*, Milano, pp. 247-291.

Vertovec S. (2007), "Super- diversity and its implications", *Ethnic and racial studies*, 30, 6:1024-1054.

Viganò G. (2008), "Pensare locale. Quando l'integrazione inizia dal quartiere", in Grandi F. (a cura di) (2008), *Immigrazione e dimensione locale. Strumenti per l'analisi dei processi inclusivi*, FrancoAngeli, Milano.

Vimont P. (2016), "Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap", Brussels, Carnegie Europe. Publication available at www.CarnegieEurope.eu.

Yiftachel O. (1991), "State Policies, Land Control, and an Ethnic Minority: The Arabs in the Galilee Region, Israel." *Environment and Planning D Society and Space* 9(3) 329-362.