

QUALIFICARE I SERVIZI SOCIALI IN ABRUZZO: TRA ISTANZE INDIVIDUALI DEI MIGRANTI E NECESSITÀ COLLETTIVE

[Dasantila Hoxha*, Vittorio Lannutti]**

**Il servizio sociale professionale al cospetto dell'utenza migrante: questioni
organizzative, metodologiche e di prospettiva**

**Paper per la IX Conferenza ESPAnet Italia
“Modelli di welfare e modelli di capitalismo.
Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa”**

Macerata, 22-24 settembre 2016

* Comune di Ortona, EDERA dasantilahoxha@gmail.com

** Università 'G. D'Annunzio' Chieti – Pescara, EDERA vittoriolannutti@gmail.com

1. Inquadramento teorico

L'integrazione dei migranti nella società è un processo multidimensionale e d'interazione (Biezeveld, Entzinger, 2003; Spencer, Cooper, 2006; Penninx, Spencer, Van Hear, 2008; Jiménez, 2011) sul quale influiscono le politiche migratorie a livello sovranazionale, nazionale e locale.

Secondo Penninx e Martiniello "l'integrazione comprende almeno tre dimensioni analiticamente distinte, all'interno delle quali gli immigrati possono divenire parti accettate della società: la dimensione politico-legale, la dimensione socio-economica e la dimensione culturale e religiosa. La prima condiziona le altre due" (2007, p. 34). Il concetto di integrazione ha scaturito un grande dibattito. Tra i motivi del dibattito quelli che riteniamo più rilevanti sono: l'utilizzo che ne viene fatto in ambito politico; le seconde e terze generazioni lo rifiutano, perché si sentono già integrate, tuttavia, questo concetto può essere ritenuto valido per l'analisi delle prime fasi di inserimento delle prime generazioni e dei ricongiungimenti familiari. Tuttavia, i processi di integrazione hanno sempre per protagonisti due attori: i migranti, che dovrebbero sforzarsi di adattarsi al nuovo ambiente, e la società ospite, che dovrebbe favorire questo processo di adattamento reciproco, presupponendo un'interazione continua (Bosswik, Heckmann, 2006; Penninx, Martiniello, 2007; Jiménez, 2011). Questo processo può essere strutturato e declinato soltanto attraverso le politiche migratorie (Ambrosini, 2012)¹.

Tuttavia, nella sostanza il principio che ha ispirato le politiche migratorie dell'UE e degli Stati membri è stato quello della difesa, attraverso due tendenze: non consentire al migrante di essere libero di circolare; differenziare il migrante dal *mainstream*, relegandolo al ruolo di lavoratore esclusivamente utile e funzionale al "nostro" sistema economico, per un periodo determinato (De Luca 2003).

Il problema è che il modello di gestione dell'immigrazione che ne è scaturito pone ostacoli all'integrazione per due motivi:

1. la tendenza a negare la realtà, perché si stabilisce l'assurda e immatura dicotomia tra immigrati buoni, coloro che si adeguano senza disturbare, e cattivi, quelli da respingere, perché non rispettano le regole;

• la scelta di porre la dimensione etnoculturale come condizione di integrazione politica, perpetuando le disparità di beneficiare dei diritti.

Questo approccio ha determinato una visione poliziesca e gli accordi con i Paesi di provenienza sono finalizzati soltanto al controllo delle frontiere e non a rinforzare le relazioni tra i Paesi di arrivo e di partenza per creare una mutualità tra gli Stati, affinché l'immigrazione diventi uno strumento positivo per tutti gli attori in gioco. Questo approccio ha molte carenze e rende più difficoltoso il percorso verso l'integrazione. Nonostante ciò, al termine della 'Ministerial Conference on Integration, A well-managed migration for better integration', svoltasi a Milano il 5 e 6 novembre 2014, nella quale sono intervenute le delegazioni ministeriali di tutti i 28 partner, è stata redatta una 'Background Note', nella quale i rappresentanti degli Stati Membri hanno individuato i seguenti aspetti per sviluppare in maniera armonica i diversi livelli di governance relativi al processo di integrazione:

- affrontare l'integrazione con un approccio globale;
- non discriminare;

¹ Nel 2004 si svolse a Groningen la prima conferenza ministeriale dell'integrazione, nella quale furono presentati i Principi Comuni di Base (d'ora in poi Cbp: Common Basic Principles) per le politiche migratorie nell'Unione europea. I Cbp sono il quadro di riferimento per l'integrazione dei migranti negli Stati membri. Secondo i Cbp l'integrazione consiste negli elementi essenziali che favoriscono il successo del processo migratorio: gli immigrati diventano parte dei Paesi riceventi. La strada per arrivare al successo è quella di aiutare i decisori politici sia nazionali che locali a organizzare e a stabilire priorità e obiettivi per favorire l'integrazione nei seguenti settori: accesso all'istruzione e al mercato del lavoro, il rispetto dei diritti religiosi e culturali degli immigrati, assicurare la tolleranza e la lotta alle discriminazioni.

- mainstreaming² delle politiche di integrazione;
- monitoraggio delle politiche di integrazione.

Le dinamiche sociali riguardanti il confronto tra migranti e autoctoni in Italia si vanno a inquadrare in un contesto caratterizzato da due importanti fattori: un modello urbano policentrico e “diffuso”, grazie alla capillarità in tutto il territorio degli insediamenti abitativi (Anci e Legambiente 2012; Istat 2012); l’importanza crescente assunta dalla governance dell’immigrazione e dalle policy network locali, sia nell’implementazione delle misure nazionali, sia nel “fare modello” (Zincone 2006). Gli immigrati in Italia si sono inseriti grazie a una forte domanda di manodopera immigrata, seppure implicita³.

Gli immigrati sono diventati stanziali da almeno vent’anni in numeri consistenti, per cui la loro richiesta di servizi non è un evento improvviso e nuovo. Nonostante ciò, l’Italia non è ancora in grado di fornire su tutto il territorio lo stesso tipo di risposte, essendo poco dibattuta la questione della crescente diversificazione della popolazione. Manca una visione istituzionale e organica sull’inserimento sociale degli immigrati. Tanto è vero che tra i modelli di policy, quello italiano è stato definito *modello implicito* (Ambrosini, 2001) o *modello di non-policy* (Alexander, 2007), a causa di un’incongruenza caratterizzata da un’ottica multiculturale nelle politiche e da scarse risorse per attuarle (Ranci, Pavolini, 2015). Questo, a sua volta, comporta una difficoltà da parte degli operatori degli sportelli per immigrati, che non sempre hanno gli strumenti adeguati per fornire i servizi richiesti. In troppi casi gli operatori sono costretti a improvvisare e a ricorrere a risposte di emergenza, con conseguente carenza di equità, riflessività e coerenza (Barberis e Boccagni 2014).

La realtà italiana è caratterizzata da molte contraddizioni, tra le quali quelle che ci interessano sono:

- di fronte a una debole direzione impartita dal governo centrale, gli enti locali si sono attivati per dare risposte ai migranti, sia attraverso leggi regionali, sia erogando servizi. Quella che si è delineata è un’integrazione “a basso conflitto” (Zincone 2009), volta a evitare ghetti e concentrazioni, ma gli strascichi della lettura emergenzialista degli anni Novanta si sono sentiti anche negli anni Duemila. Questi sono emersi soprattutto in campo urbanistico e in particolare nella massiccia iscrizione di seconde generazioni in plessi scolastici dai quali sono scappati gli autoctoni;
- gli operatori dei servizi per gli immigrati in molti casi si trovano a dover gestire situazioni di emergenza aggirando la legge nazionale, prendendo in considerazione le norme costituzionali e/o le norme comunitarie per non far espellere gli immigrati che si trovano in situazioni socioeconomiche gravi e che secondo la legge italiana non avrebbero diritto a restare nel nostro Paese, per cui la gestione è molto difficoltosa anche per questi lavoratori (Barberis 2010).

Gli operatori dei servizi pubblici si sono sempre attivati per garantire a tutti l’accesso ai servizi in maniera paritaria, risolvendo problemi dove si pongono con urgenza, intervenendo, in collaborazione con il Terzo settore, in particolare nell’organizzazione di corsi di lingua e nell’impiegare mediatori culturali nei settori sanitario e scolastico. Queste azioni hanno avuto e hanno lo sbocco con i piani sociali di zona e gli ambiti di cui gli immigrati usufruiscono maggiormente: scuola, sanità, lavoro e casa. Queste esigenze degli immigrati sono dovute ad un ridotto capitale sociale e familiare, rispetto a quello degli autoctoni. In questo modo gli operatori hanno evitato che molte situazioni degenerassero. Tuttavia, l’intervento degli enti locali non è

² Quando una prassi svolta in ambito locale viene ripresa e utilizzata a livello di sistema si verifica il processo definito mainstreaming. Questo processo si realizza con un ciclo definito (definizione del problema, formulazione della risposta, attuazione, valutazione e risoluzione o riformulazione) e con tavoli di lavoro nei quali dovrebbero essere coinvolte tutte le parti in causa. Questo è l’unico modo per giungere a una formulazione delle politiche che contengano le diverse dimensioni dell’integrazione. Il mainstreaming per essere efficace nel ciclo politico dovrebbe prevedere strutture istituzionali e valutare quali sono le priorità politiche che possano garantire l’integrazione. Tuttavia, si tratta di un processo non esente da inconvenienti; il rischio maggiore è che l’integrazione venga oscurata dal prevalere dello stesso processo di mainstreaming, pertanto, ci vuole molta attenzione. Il mainstreaming ha una doppia dimensione: orizzontale e verticale.

³ I settori lavorativi in cui sono maggiormente impiegati gli immigrati sono: piccola e media impresa, edilizia, turistico-alberghiero, agricoltura, ristorazione, pulizie, vari servizi urbani (facchinaggio, manutenzione del verde, movimentazione merci ecc.), servizi alle famiglie (Ambrosini, 2005; Pugliese, 2008).

sufficiente se il contesto nazionale non è favorevole all'inclusione degli immigrati e a una prassi politica che vada in questa direzione. In questa situazione di incertezza, infatti, sono subentrati due fattori che hanno peggiorato la situazione:

1. l'iniziativa xenofoba, che ha strumentalizzato le fragilità sociali, alimentando sentimenti razzisti, sottolineando le inesistenti "azioni di favore" per gli stranieri, al punto che molte amministrazioni regionali hanno mutato le loro azioni amministrative;
2. la diminuzione dei finanziamenti pubblici, soprattutto dal 2008.

Sia per la diminuzione di fondi a disposizione per l'immigrazione, sia per mancanza di una programmazione nazionale che desse delle linee guida, le politiche per l'integrazione sono state nella sostanza "trasversali", miscelando le politiche dirette e quelle indirette (Ranci, Pavolini, 2015).

2. Presentazione del paper.

Il lavoro che si va a presentare è stato articolato in due fasi:

1: indagine qualitativa, svolta nel territorio della Provincia di Chieti, nella primavera del 2015, attraverso la realizzazione di interviste e focus group con gli operatori dei servizi per migranti e più in generale dei servizi sociali, i coordinatori degli Enti di Ambito Sociale⁴ e gli amministratori dei principali Comuni della provincia. L'indagine è stata realizzata nell'ambito del Progetto "Partner – Partnership Reinforcement Network" finanziato con Fondi FEI e coordinato dalla Prefettura UTG di Chieti (2014/2015). L'obiettivo principale del progetto Partner era l'ampliamento e il potenziamento delle reti di *governance*⁵ e di coordinamento nel territorio della provincia di Chieti per qualificare i servizi pubblici dedicati ai migranti, per cui il presupposto era quello di tornare a dare centralità a questa fetta di popolazione, con l'intento di ridefinire i confini e le competenze territoriali. Il progetto Partner è stato svolto contemporaneamente alla redazione del nuovo Piano Sociale Regionale. Il progetto Partner ha avuto anche una funzione di bottom-up, perché gli attori coinvolti hanno svolto un'azione di portavoce delle istanze di chi è in prima linea nella gestione dei problemi degli immigrati, dato che la precedente giunta regionale aveva tolto l'Area Immigrati dal precedente Piano di Zona 2011/2013 (e proroga). Le istanze sono state presentate all'inizio della primavera del 2016 all'attuale assessore regionale ai servizi sociali, durante la redazione del Piano Sociale Regionale in funzione di una ridefinizione dei servizi sociali per immigrati. La mancata erogazione agli enti di finanziamenti della L.R n. 46/2004, inoltre, hanno prodotto una situazione fortemente critica. L'inserimento delle azioni e dei servizi per l'integrazione degli immigrati nei piani di zona ha assunto carattere "opzionale" rimandando tale scelta alla discrezionalità del singolo Comune o Eas. In molti Comuni sono stati chiusi gli "sportelli di assistenza agli immigrati" e nei pochi che li hanno mantenuti vi è stata una forte riduzione di ore.

2: ricerca di approfondimento su tutto il territorio abruzzese, volta a comprendere le difficoltà che gli assistenti sociali affrontano nella gestione e nella risoluzione dei problemi che vivono i migranti; questa indagine è stata svolta nella primavera del 2016, attraverso una somministrazione online di questionari ad un campione di 40 assistenti sociali che lavorano con utenza straniera nei servizi sociali e sanitari della regione.

Nel paper saranno presi in considerazione e commentati insieme entrambe le tipologie di dati emerse dalle due indagini. Il focus sarà quello delle difficoltà che incontrano assistenti sociali dei servizi sociali e altri operatori di altri servizi (scuola, sanità) nella gestione dei problemi della

⁴ D'ora in poi Eas.

⁵ La *governance* va intesa come processo decisionale nel quale vengono coinvolti più ampi settori e interessi, per cui va tenuta presente l'importanza dei processi di deterritorializzazione e riterritorializzazione nella ridefinizione di confini e competenze.

popolazione con background migratorio dovuti alla diminuzione dell'offerta dei servizi, sottolineando le principali conseguenze di questa situazione: la difficoltà a fare rete in assenza di un coordinamento come conseguenza del processo di localizzazione dei servizi, il ritorno all'assistenzialismo e la rinascita di istanze xenofobe.

3. La mancata ridefinizione dei servizi sociali

La necessità della ridefinizione è propria dei servizi sociali, dunque anche delle politiche migratorie, in un contesto nel quale si è affermato un moderno processo di *rescaling*, che ha riformulato alcune nozioni geografiche rilevanti (regione, territorio e locale) e ha visto affermarsi un inedito concetto di territorialità, caratterizzato dalla divisione di competenze tra il livello nazionale orientato a plasmare i flussi migratori e i livelli locali maggiormente protesi all'integrazione. Secondo Mara Tognetti Bordogna questa dicotomia è destinata ad accentuarsi perché le politiche nazionali si collocano in un livello europeo (Tognetti Bordogna, 2005). I processi di *rescaling* rappresentano uno dei mutamenti più significativi nell'interpretazione territoriale, in quanto istituzioni di un livello più elevato possono definire (o limitare) obiettivi e politiche delle istituzioni di livello inferiore, stravolgendo processi democratici e di *governance* e possono implicare sia il passaggio di responsabilità e capacità tra i diversi livelli istituzionali, sia la definizione di nuove scale di azione sociale (Keil e Mahon 2009). Questo è l'aspetto principale emerso nei focus group, dove gli operatori hanno più volte manifestato disincanto, impotenza e delusione per le scelte politiche fatte dal governo regionale nel settore dell'immigrazione e perché ritenevano di non poter incidere sulle decisioni politiche. Nella ricerca di approfondimento, inoltre, la maggior parte degli intervistati ritiene che le scelte dei decisori politici hanno determinato un cambiamento in peggio del servizio in cui operano. Un risultato che non stupisce dato il quadro politico che si è delineato in Italia, caratterizzato dall'incapacità di cogliere le sfide e l'arricchimento sociale, politico ed economico che è in grado di fornire il fenomeno migratorio, con la conseguente gestione del fenomeno affidata agli enti locali. In un'ottica di *governance* il migrante non dovrebbe essere percepito semplicemente come un utente passivo delle politiche migratorie, ma al contrario come un portavoce del rinnovamento del welfare, grazie al quale le politiche sociali non sono più standardizzate, ma devono declinarsi in base alle esigenze e ai mutamenti degli attori presenti nei singoli territori (Tognetti Bordogna 2008). Questo aspetto è stato evidenziato da molti assistenti sociali, che hanno sottolineato che vi è un'enorme difficoltà a riassetare i servizi (dove sono stati chiusi) e a fornire risposte adeguate, ma questa situazione ha le sue radici nel decentramento delle autonomie locali attuato con la riforma costituzionale del 2001, che ha determinato sensibili differenze nei dispositivi di accoglienza tanto nello stesso ente locale, quanto nei territori contigui (Fasano e Zucchini 2001).

I diritti sociali degli immigrati, le misure di accoglienza, la sensibilità nei confronti dei problemi di discriminazione o di esclusione sociale sono maggiormente legati alle risorse degli enti locali e al loro approccio culturale, piuttosto che a un riferimento normativo e sistemico di carattere nazionale, va da sé che c'è una frammentazione nell'offerta di servizi sociali e nell'accesso a questi, che sono il risultato finale dell'agenda politica locale e delle relazioni tra amministrazioni locali e Terzo Settore (Ambrosini 1999; Zincone, Caponio 2004). In sostanza quello che si è delineato è un "localismo dei diritti" (Zincone 1994; Caponio 2008).

La provincia di Chieti non è estranea a questo fenomeno, che risulta maggiormente evidente a causa della sua complessità morfologica (Hoxha, Lannutti 2014; Lannutti, Bellinello, Conti, Hoxha, Spedicato Iengo 2014; Spedicato Iengo, Lannutti, Rapposelli 2014).

La differenza di offerta di servizi per gli immigrati è emersa sia nei lavori precedenti richiamati, sia nei focus group, nei quali la maggior parte degli operatori coinvolti hanno dichiarato di sperare che il piano sociosanitario regionale renda omogenei i servizi formulando chiare indicazioni agli enti

locali riguardo alla creazione/implemento dei servizi di supporto agli immigrati. Tuttavia, alcuni dirigenti degli Eas non hanno esitato a manifestare aspettative negative, sostenute dall'idea che la Regione avrebbe dato priorità ai servizi per anziani o per disabili, piuttosto che per gli immigrati. Mancando un coordinamento generale da parte della Regione, questi operatori si sono adattati in maniera spontanea e spesso informale stabilendo accordi fatti tra i vari enti (Comuni, Eas, scuole e Asl), realizzando in modo 'artigianale', quando non improvvisato, il cosiddetto 'modello implicito'. Prima della crisi nel territorio della provincia di Chieti gli operatori dei servizi per immigrati avevano raggiunto ottimi standard di qualità. Secondo l'ultimo rapporto sull'integrazione degli immigrati del Cnel, nelle classifiche nazionali tra il 2012 e il 2013, la regione Abruzzo era passata dal 12° al 5° posto e la provincia di Chieti dall'80° al 42° posto (Cnel, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Centro Studi e Ricerche Idos 2013). In questo territorio i servizi erano in grado di offrire un ampio ventaglio di risposte agli utenti immigrati, in quanto gli operatori hanno acquisito competenze per soddisfare tutte le esigenze dei migranti: regolarizzazione, formazione, mediatori, problemi di dipendenza. Gli sportelli nei quali questi operatori lavoravano e che sono stati chiusi a causa dell'interruzione dei finanziamenti, erano stati programmati e inseriti tra le azioni dell'area Inclusione Sociale/Immigrazione previste nei precedenti piani di zona. Nonostante l'ultimo Piano Sociale Regionale non prevedesse l'area di Inclusione sociale/immigrazione rimandando alla discrezionalità degli enti locali la decisione di creare servizi dedicati agli immigrati, alcuni Comuni sono riusciti, con difficoltà, a garantire la continuità dei servizi (per esempio Centro Servizi Immigrati, Sportelli di assistenza agli immigrati ecc.), altri Comuni hanno ritenuto che non fosse opportuno perdere quelle competenze e risorse umane, per cui sono state spostate e utilizzate nei segretariati sociali (con conseguenti riduzioni di orario del personale e spesso dei compensi⁶), in modo che gli immigrati trovassero comunque delle risposte da parte degli enti pubblici. Sui Comuni dunque viene scaricato l'onere di fornire risposte, anche in presenza della progressiva riduzione di risorse economiche. Disporre di servizi specifici dedicati agli immigrati consentiva agli operatori di lavorare meglio e di offrire risposte agli utenti, infatti la maggior parte degli intervistati ritiene utili e necessari i servizi specifici per i migranti.

In fondo gli operatori con il loro *modus operandi* agiscono da decisori politici, anche se in molti casi la loro azione comporta delle ambiguità, dovute alla relazione che instaurano con questi. La questione ruota attorno al loro margine di manovra sia con l'utenza, sia con gli stessi decisori politici e l'aspetto più rilevante è se e come riescono a influenzare questi ultimi. In una fase di riorganizzazione è indispensabile avere chiaro l'assunto di base di quale deve essere il modello di welfare e valutare quali sono le possibilità per continuare a offrire servizi in maniera universale e gratuita. Per restare fedeli a questi due principi, quello che sembra essere il modello più realistico è il *community welfare*, a cui recentemente si fa sempre più riferimento (Ministero del Lavoro 2009; Cittalia, Fondazione Anci 2012). Il *community welfare* è una forma ampliata di *welfare mix*, perché comprende sia lo Stato, la famiglia e il mercato, sia le associazioni e più in generale la comunità. È caratterizzato da: differenti categorie di regole o logiche di azione, differenti soggetti (pubblico, privato profit, privato sociale, famiglie, comunità), ruolo dei cittadini che diventa duplice (sia utenti/clienti, sia stakeholder/produttori di servizi), ridefinizione del target, perché il *community welfare* non si limita a soddisfare le esigenze dei singoli utenti, ma pone l'attenzione al benessere della collettività. Il *community welfare* in fondo è il prodotto dei processi di *rescaling*, perché in esso si sovrappongono e si mischiano oltre ai soggetti, i sistemi di regole e logiche di azione, che giungono a una pluralizzazione e diversificazione dei modelli regolativi (Ponzo 2014). Tuttavia, si è visto che questa varietà di modelli e di offerte non è positiva. In questo quadro di riferimento dirigenti e operatori dei servizi per immigrati dovrebbero sempre tenere presente che il territorio, con le sue istituzioni e le sue politiche sociali può svolgere un ruolo attivo nella realizzazione di forme avanzate di inclusione dei migranti, giungendo a un arricchimento reciproco tra vecchi e nuovi residenti.

⁶ Seconda quanto emerso dalla ricerca di approfondimento.

4. I problemi nella fase di riorganizzazione

Nei focus group sono emersi molti problemi e tutti gli operatori coinvolti hanno voluto precisare nel dettaglio le difficoltà che stanno vivendo, prevalentemente a causa dei progressivi tagli finanziari ai servizi sociali. Il principale problema emerso riguarda il mancato coinvolgimento di dirigenti degli Eas e di operatori nella redazione delle Linee Guida del piano sociosanitario regionale 2015-2017. Questa modalità ha suscitato molte aspettative negative nei partecipanti ai focus group, per la sostanziale sfiducia riposta nei dirigenti e nella giunta regionali, che avrebbero scarsissima considerazione per i problemi sociali, e ancora meno per i problemi che vivono gli immigrati. C'è inoltre la resistenza a questo cambiamento, perché secondo loro il modello attuale funziona. L'esclusione dalla redazione del piano di chi opera sul campo tutti i giorni è indicativo di un processo di involuzione democratico che si sta verificando in Italia a tutti i livelli, dato che le politiche, in tutti gli ambiti, vengono decise a livello centrale e chi si trova in periferia è tenuto soltanto a rispettare le indicazioni. Nei primi anni 2000, sull'onda del forum sociale mondiale di Porto Alegre in Brasile, anche in Italia si sperimentarono modalità di democrazia dal basso, con ottimi risultati, grazie alla partecipazione reale dei cittadini alla cosa pubblica. Oggi, se alcune realtà continuano in questa direzione, a livello generale la situazione si è totalmente capovolta, come dimostrano la prassi utilizzata per la redazione dei piani sociali, l'abolizione del Tavolo di consultazione delle associazioni di/per gli immigrati e, a livello generale, la crescente astensione alle elezioni, scaturita dalla diffusa consapevolezza di non esercitare alcun tipo di ruolo verso chi ricopre posizioni apicali.

Gli stessi operatori sanitari hanno sottolineato che la sanità della provincia di Chieti recentemente è tornata ad assumere una posizione centralistica e "ospedalocentrica" in contro tendenza con quanto accadeva prima, quando c'era una maggiore distribuzione dei servizi sanitari sul territorio, che recentemente sono stati chiusi o accorpati. Questo cambiamento, insieme ad altri fattori, hanno indotto alcuni operatori sanitari a essere pessimisti sulle future risposte che la sanità vorrà o sarà in grado di dare ai pazienti più fragili. Nei focus group questa sfiducia si è intrecciata con l'atavico conflitto tra i due degli ambiti più strategici del welfare: sanità e sociale. La decisione della Regione Abruzzo di presentare un piano nel quale i due ambiti sono integrati ha suscitato ulteriori preoccupazioni, da parte degli operatori del sociale, per cui temono che il loro ambito venga fagocitato dalla sanità sia in termini economici, che di competenze e servizi. Questo conflitto che in questa fase è maggiormente sentito rispetto al passato, potrebbe essere letto come un riflesso del conflitto sociale in espansione tra coloro che hanno meno possibilità di accedere alle risorse del welfare pubblico.

5. La rete spontanea tra aspetti virtuosi e limiti.

Gli operatori si trovano a dover mediare tra le disposizioni istituzionali e le necessità specifiche dei loro utenti. In questo periodo l'attività di mediazione è resa più difficile dalla diminuzione dei fondi, per cui si sono adattati costruendo relazioni con alte istituzioni per essere in grado di dare delle risposte. Queste relazioni sono state la base di quella che possiamo definire una rete informale, caratterizzata da una mutua collaborazione tra operatori di vari servizi pubblici e del privato sociale. La rete informale riesce a fornire un significato di maggiore apertura alle *street level burocracies*, che in altre occasioni hanno svolto una funzione contraria, vale a dire di restrizione e peggioramento delle disposizioni legislative.

La costruzione delle reti informali è spesso agevolata dal fatto che molti operatori, seppure collocati

in ambiti diversi, provengono da itinerari e contesti sociali simili. Gli assistenti sociali intervistati nella seconda indagine hanno manifestato l'esigenza di lavorare con altre figure professionali, sia all'interno che all'esterno del servizio, inoltre, per dare risposte più efficaci agli utenti di origine straniera ritengono indispensabile collaborare con altri enti. Lavorare nel sociale, e in particolare nel settore dell'immigrazione è una scelta, maturata in seguito ad attività precedenti svolte in ambito volontaristico, sindacale, politico o associativo. Nella provincia di Chieti si sono costituite tante reti alle quali aderiscono scuole, che si pongono come centri culturali per i territori quando riescono a far interagire famiglie autoctone con quelle immigrate, Comuni, associazioni e ambito sanitario. Queste reti hanno dimostrato di essere efficienti perché hanno realizzato molti servizi a costi bassissimi sia per gli utenti che per gli enti erogatori. La necessità operativa, l'emergenza del momento, il non voler lasciare nessuno senza possibilità, risorse e servizi, la buona volontà e l'"arte di arrangiarsi", sono stati i presupposti delle reti informali nate in questo territorio. Tuttavia, il loro limite è stato quello di non essere riuscite a raggiungere l'obiettivo dell'ufficialità, oltre all'essere nate senza una programmazione. La debolezza più importante è il non aver considerato che gli Eas potessero essere i coordinatori di servizi e attività. Gli stessi operatori sono consapevoli del limite di questa prassi, in particolare in questa fase di passaggio, per cui con gli eventuali cambi che apporterà il nuovo piano sociosanitario regionale molte reti spontanee potrebbero sfaldarsi, con conseguenze gravi per gli utenti.

Prima era molto più semplice con uno sportello dedicato all'accoglienza delle badanti, perché sapevano che c'era uno sportello specifico per loro, quindi anche intercettare eventualmente modalità per regolarizzare il contratto o anche problemi di dipendenze, soprattutto da alcol. Quale badante oggi non ha difficoltà a livello alcolologico? Gli accessi permettevano di avere sui due paesi 20-25 accessi ogni settimana. Avendo una presenza settimanale, la persona sapeva di poter tornare e c'era una risposta. C'era un collegamento fruttuoso con lo Sportello Unico per l'Immigrazione della Prefettura di Chieti. Bastava quindi una telefonata per risolvere un problema burocratico. Poi questi sportelli dal 2010 sono stati chiusi per la mancanza di fondi, quindi i segretariati sociali hanno assorbito quello che era preesistente, ma chiaramente è un lavoro di compressione, perché si hanno varie tipologie di utenza: l'immigrato, l'anziano, il disoccupato. È un grande calderone di ascolto e le possibilità di risposta che si possono dare oggi sono molto inferiori rispetto a quelle precedenti, anche perché il disagio italiano è aumentato, quindi viene a chiederci il lavoro sia l'italiano che ha appena terminato la mobilità, sia l'immigrato. Prima si organizzavano anche molti corsi di lingua italiana. Nell'Eas 21 c'era lo sportello di ascolto per gli adulti immigrati e per i bambini c'erano i corsi di lingue nel pomeriggio nelle scuole, quindi un minimo di attività su vari piani c'era. Si è ristretto il piano di zona e sono diminuiti i servizi. (Assistente sociale, Comune di Lanciano)

Questa assistente sociale, come altri operatori, ha sollevato cinque questioni importanti:

1. il limite delle reti informali;
2. l'acuirsi dei processi di esclusione sociale (questa seconda questione è inevitabilmente intersecata con le due successive);
3. gli enti locali sono in difficoltà e in molti casi fanno scelte arbitrarie o funzionali a un riscontro elettorale, per cui i più fragili sono i più penalizzati, tra questi gli immigrati. Queste scelte vanno inquadrare in quello che è stato definito il modello "mediterraneo" di gestione dei fenomeni migratori (King 2002; Pugliese 2002; Baldwin-Edwards 2005);
4. le difficoltà che vivono le fasce più deboli della popolazione, che sono destinate a intraprendere percorsi di esclusione sociale, dinamica sociale dovuta alla più generale decrescente capacità e mancanza di volontà di regolare l'economia da parte degli stati nazionali di fronte a una domanda di sostegno sempre più eterogenea e articolata;
5. la difficoltà degli operatori e le conseguenze sono indicative della fine del sociale, delineato da Alain Touraine (2008), rispetto alla quale molti operatori del welfare cercano di difendere non tanto loro stessi, quanto i loro utenti. Le reti informali sono il riflesso, oltre che di una crisi strutturale e di una trasformazione del welfare che sarà sempre meno pubblico, un individualismo con il quale sono costretti a muoversi anche questi operatori.

Si tratta di un individualismo con due volti uno conseguente all'altro. Il primo volto è quello nel quale questi stessi operatori sono costretti a muoversi, creando delle situazioni virtuose, partendo da

relazioni interpersonali o di fiducia con i colleghi degli altri settori, a causa della mancanza di una visione di sistema da parte dei decisori politici regionali e statali. Il secondo volto è l'esito dei recenti processi della globalizzazione della finanza, che in Italia, come in altri Paesi europei, ha imposto l'autonomizzazione (o regionalizzazione), dietro alla quale si celavano forme di disgregazione, i cui effetti dirompenti stanno emergendo con tutta la loro violenza in questi ultimi anni (Gallino, 2011; 2012; 2013).

In molti casi è emersa la collaborazione anche tra Eas e Comuni, per cui diversi operatori hanno dichiarato di erogare servizi di supporto anche a cittadini residenti nei territori in cui i servizi per gli immigrati non sono presenti. La rete spontanea si era creata in funzione dell'universalità dei diritti e della sensibilità di operatori e dirigenti degli Eas. La trasversalità e la flessibilità di questi operatori sono il risvolto positivo della globalizzazione dell'economia che ha determinato la rete delle città globali, non soltanto in termini macro, ma anche micro, come è la realtà della provincia di Chieti. Diventa così sempre più urgente e indispensabile un coordinamento quantomeno di carattere provinciale, nel quale dovrebbero essere ottimizzate le risorse umane ed economiche, in modo da garantire servizi efficienti e la sicurezza lavorativa agli operatori che hanno investito tempo, impegno e competenze per migliorare i servizi erogati. Il rimodellamento della *governance* dei servizi per immigrati dovrebbe tenere conto dei processi di *rescaling* dei siti strategici, nei quali non è ancora chiaro come si collocano i livelli subnazionali e come si rapportano ai livelli nazionale e sovranazionale (Sassen 2008).

La collaborazione tra Comuni, Eas e scuole, finalizzata a una razionalizzazione dei servizi, se in alcuni casi è stata inficiata da problemi burocratici, in molti altri ha prodotto ottimi risultati, come per esempio la disponibilità dei mediatori culturali, inviati dagli Eas nelle scuole. Tuttavia, il problema ha riguardato la durata del progetto, che nella maggior parte dei casi era soltanto di un anno.

Il Comune di Chieti ha sempre voluto dare più spazio a questo centro⁷. Nonostante nell'ultimo piano sociale regionale i fondi erano scomparsi, è stato finanziato con fondi altri, aumentando le ore alla mediatrice culturale e all'assistente sociale, quindi ha sempre investito molto su questo. (Assistente sociale, Centro Servizi Immigrati, Comune di Chieti)

L'Eas Ortonese ci ha sempre fornito un servizio di mediazione culturale di eccellenza che ha contribuito a facilitare i rapporti con le famiglie straniere [...]. Inoltre, il lavoro integrato tra docenti e mediatori, nonché le buone prassi implementate dalle commissioni interistituzionali per l'Accoglienza e l'Intercultura, hanno dato vita al Piano Provinciale per l'accoglienza nella nostra provincia. (Dirigente scolastico, Ortona)

A Chieti, come a Ortona e Francavilla, è stata molto più forte che in altri Comuni/Eas l'intenzione di mantenere un'eccellenza. Questi Comuni sono giunti a questo risultato soprattutto grazie alla lungimiranza, caratteristica rara nella classe politica italiana, degli attori politici, che sono stati in grado di ascoltare dirigenti e operatori, che a loro volta hanno svolto un ottimo lavoro. Questo esito è dovuto alla volontà di costruire una rete con il territorio e dimostra che la mancanza di fondi non inficia necessariamente la possibilità di gestione dei servizi, perché se c'è la volontà politica e tecnica si possono integrare le diverse risorse, sia regionali che locali. Alcuni Comuni hanno per esempio creato un capitolo dedicato alle politiche migratorie all'interno del Bilancio comunale. Certamente per arrivare a questo risultato bisogna superare le resistenze al cambiamento che sono prima di tutto personali e poi culturali di alcuni politici. Solo in questo modo si è in grado di continuare a fornire risposte positive in tempi di crisi economica. Tuttavia, le criticità restano anche nella città di Chieti e uno degli strumenti che viene utilizzato per mantenere il servizio è il volontariato.

Nella provincia di Chieti, i Comuni di Chieti, Ortona e Francavilla sono gli unici che gestiscono direttamente i servizi per immigrati, a differenza degli altri che li hanno dati in gestione al terzo settore. A differenza di quanto molti ideologi del libero mercato possano credere, questi tre Comuni

⁷ Centro Servizi Immigrati

sono gli unici che, in questo contesto territoriale, sono stati in grado di sviluppare buone prassi quali per esempio: i Centri di ricerca e promozione interculturale, i protocolli e le azioni per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri, le azioni integrate in ambito sociosanitario ecc. È evidente che da un lato l'esternalizzazione dei servizi non è una strategia sempre vincente, dall'altro che l'ente pubblico nel momento in cui decide di svolgere la sua funzione in modo corretto e coerente con il suo mandato istituzionale, lo fa in modo egregio. A questo punto sorge spontanea una domanda: come mai soltanto questi tre Comuni sono riusciti a realizzare delle buone prassi?

Negli ultimi vent'anni nel *welfare state* italiano abbiamo assistito a una trasformazione che oscilla tra il "congelamento" e il *retrenchment* ed è sempre più difficile individuare una ricalibratura. La mancanza di una ricalibratura ha determinato carenze nei seguenti settori: il sostegno al reddito per le persone in difficoltà; le politiche di conciliazione e di sostegno alle attività di cura verso l'infanzia, i disabili e gli anziani non autosufficienti; le politiche della formazione e del lavoro; le politiche della casa e dell'housing. Nei due settori che hanno una matrice universalistica: scuola e sanità il modello si regge su un equilibrio precario, a causa di oltre un decennio di tagli (scuola) e di un livello di spesa pubblica costantemente sotto la media dell'UE-15. Questi due settori stanno ancora strenuamente resistendo grazie alla forza lavoro pubblica che sta cercando di coprire le falle di un universalismo sempre più in crisi, e di limitare le ondate crescenti di forme di welfare familistico o ancor peggio privato (Pavolini, Ascoli e Mirabile 2013; Ascoli 2011; Ferrera, Hemerick e Rhodes 2000).

Abbiamo investito nella formazione del personale (i mediatori culturali) per garantire la qualità dei servizi in un'ottica di miglioramento continuo [...], ma le attuali riforme ci rendono difficile la contrattualizzazione del personale. Rischiamo di chiudere delle eccellenze riconosciute a livello europeo, a causa delle difficoltà di rinnovo e/o proroga dei contratti di collaborazione. Oltretutto, tali servizi non possono essere erogati da personale di ruolo sia per la mancanza di figure specifiche sia per la mancanza di competenze di quelli che lavorano in settori affini. (Coordinatore tecnico dell'EAS Ortona)

I dirigenti dei Comuni di Chieti, Francavilla e Ortona sono riusciti a individuare quali potessero essere gli indicatori e gli strumenti per creare una ricalibratura nei servizi per gli immigrati, resistendo al negativo mutamento delle politiche sociali in atto in Italia. Nella rimodulazione futura del personale dei servizi sociali Eas e Comuni dovranno affrontare anche la questione dei lavoratori precari alla luce del jobs act.

La difficoltà nel raggiungere l'obiettivo principale del progetto Partner a causa della sfiducia degli operatori, determinata dalla mancanza di fondi, ha fatto emergere una grave contraddizione connaturata e riconducibile a come l'Italia intende affrontare e gestire il fenomeno migratorio: il Fei ha finanziato un progetto volto a favorire le reti, ma queste sono impossibili da creare a causa della mancanza di fondi e soprattutto dalla mancanza di volontà di buona parte della classe politica locale nel considerare "i migranti" parte fragile della popolazione.

Assistenti sociali, mediatori culturali, dirigenti scolastici e insegnanti hanno espresso fortemente la difficoltà a gestire una situazione complessa e problematica, resa esplicita con la frase "siamo in emergenza educativa", per cui questi operatori vivendo il lavoro come una missione non sono in grado di interrompere un servizio, nonostante i tagli economici. Molti insegnanti, per esempio, lavorano gratuitamente di pomeriggio insegnando italiano come seconda lingua e i mediatori culturali dedicano ai servizi più ore di quelle remunerate. Queste modalità operative non hanno largo respiro, perché il rischio nel medio termine è quello della disaffezione e della demotivazione. Non è un caso, infatti, che, seppur inconsapevolmente e in maniera spontanea, una dirigente scolastica abbia messo in discussione il concetto di rete stessa:

Noi abbiamo molti diversamente abili, per cui il Comune non lo disturbo per gli immigrati, ma per un'altra cosa e quello cerco di risolverlo nella mia nicchia da sola con i docenti L2 ad hoc preparati. (Dirigente scolastico, Guardiagrele)

Si preferisce risolvere alcuni problemi da soli, essendo consapevoli dei limiti che hanno le amministrazioni comunali, quindi se si può evitare di coinvolgere gli altri attori sociali, il problema viene affrontato e gestito in solitudine. Queste difficoltà vengono vissute in maniera crescente da parte di questi operatori, per cui nei focus group non hanno esitato a manifestare frustrazione e stanchezza. Tali sentimenti hanno indotto i conduttori a provocare i partecipanti, invitandoli a chiudere i servizi, affinché i decisori politici siano stimolati a intervenire in maniera razionale. La provocazione non è stata colta e gli operatori hanno sottolineato di non voler lasciare allo sbando i loro utenti. Un ulteriore elemento di frustrazione è stato l'essere tornati a dover fare assistenzialismo

Fino a qualche anno fa abbiamo fatto una politica contro l'assistenzialismo, avevamo tolto i contributi economici, perché l'assistenzialismo così non serve a niente. Purtroppo non si può più, perché quando viene quello con la bolletta non si può fare altrimenti, magari non diamo i soldi, ma ci occupiamo di pagare la bolletta, ma purtroppo stiamo tornando all'assistenzialismo. Anche le proposte che fa la Regione sono tutte di tipo assistenzialistico. (Assistente sociale, Eas San Salvo).

Questo ritorno al passato è uno dei sintomi più evidenti dell'involuzione dei processi democratici.

6. Il riemergere dell'intolleranza

La rottura del patto sociale e le conseguenti istanze di intolleranza e razzismo non hanno risparmiato questo territorio. Nonostante i miglioramenti raggiunti dalla provincia di Chieti nell'integrazione degli immigrati, come è stato già evidenziato, alcuni operatori degli Eas hanno manifestato preoccupazione perché hanno constatato una ripresa della forme di intolleranza. Questo problema abbastanza trasversale nel territorio, è apparso in maniera più evidente in zone che nel passato si erano caratterizzate per una diffusa predisposizione all'accoglienza e alla solidarietà. Ci riferiamo in particolare a San Salvo i cui operatori dell'Eas hanno riferito di aver intercettato diversi sintomi della rottura della coesione sociale.

San Salvo era un punto vivo, quindi adesso questa integrazione sta venendo meno. Purtroppo vedo le discussioni sui social, ci scrivono molte persone della mia età, intorno ai 40 anni, esprimono un odio che mi fa rabbrivire, si alimenta un odio verso chi viene da una nazione diversa, verso il diverso. Non è diverso, è nato in un altro Paese, ma è come noi. Purtroppo molto è legato ai problemi economici che si vivono in casa, tutto viene amplificato. (Assistente sociale, Eas San Salvo)

Evidentemente l'azione politica del passato non è stata sufficiente a creare un sostrato di solidarietà, perché non appena sono diminuite le risorse, l'intolleranza che era latente si è resa manifesta in tutta la sua drammaticità. La preoccupazione di questa assistente sociale è dovuta al fatto che la solidarietà che caratterizzava San Salvo si è rivelata essere effimera. A queste istanze di intolleranza gli operatori degli Eas non sono in grado di intraprendere percorsi di ricostruzione del patto sociale, perché si trovano nella condizione di impotenza e di preoccupazione. La ricetta che hanno proposto è quella di una rivoluzione culturale, proposta condivisibile, in una fase in cui sono tornati a essere attori protagonisti quelli che alcuni anni fa venivano definiti gli "imprenditori della paura". La rinascita di istanze discriminatorie ha determinato una chiusura degli immigrati nelle loro comunità e una graduale interruzione dei processi di integrazione. La situazione che si sta delineando evoca quella inglese, nella quale le comunità sono tollerate ma non interagiscono, con l'aggravante delle indisponibilità economiche e il conseguente radicalizzarsi della dicotomia noi/loro. Gli immigrati in difficoltà hanno sempre meno fiducia nelle relazioni instaurate con gli autoctoni, per cui il loro capitale sociale si impoverisce ed è limitato ai loro connazionali e ai servizi sociali. Gli operatori dei servizi sociali, inoltre, sono anche accusati dagli italiani di dare precedenza agli immigrati. Accuse vissute in modo avvilente dagli operatori, perché non hanno la possibilità di fornire risposte

adeguate a nessuno, né agli autoctoni, né agli immigrati.

L'intolleranza non si limita ai cittadini, ma raggiunge i livelli istituzionali, dove si stanno verificando situazioni fortemente ambivalenti, perché il governo centrale sta spingendo le Prefetture a sollecitare i Comuni ad avere un atteggiamento e una prassi volti all'accoglienza, mentre alcuni primi cittadini non sono intenzionati ad accogliere i rifugiati.

Riflessioni conclusive

Una parte dei problemi che alcuni Eas e Comuni stanno affrontando in questa delicata fase di riorganizzazione sono simili a quelli che la pubblica amministrazione ha dovuto gestire quando si sono creati gli ambiti territoriali. In alcuni casi, infatti, in seguito alla chiusura degli sportelli dedicati a questo tipo di utenza, gli operatori sono tornati a dover inserire in un unico calderone tutte le fasce deboli della società anche gli immigrati, non potendo più dedicare loro un settore con interventi specifici. La confusione e l'incertezza che questi operatori stanno vivendo non permettono neanche di costruire l'approccio culturale con il quale affrontare il fenomeno. Senza volerci addentrare nel complesso dibattito su questi modelli (Castles, Miller, 2012), sarebbe quantomeno opportuno che i decisori politici abruzzesi chiariscano se ritengono che gli immigrati debbano adattarsi alla società italiana, presupponendo dunque il modello assimilazionista, oppure se ritengono che gli immigrati costituiscano una categoria a sé e delle cui differenze è necessario tenere conto, supponendo in questo caso un modello multiculturale. Definire questo aspetto è indispensabile, perché soltanto in base all'approccio scelto si potranno costruire (o ricostruire) i servizi per questa parte della popolazione. Stando a quanto emerso nei focus group, non è prevalso nessuno dei due modelli, dato che ogni Eas ha fatto le sue scelte di policy in base agli orientamenti politici e alle risorse a disposizione.

I servizi per immigrati sono la Cenerentola dei servizi sociali, vuoi perché l'utenza immigrata è, in molti casi, mutevole, così sembra che sia consequenziale che molti degli operatori di questi servizi siano precari, vuoi perché, in termini più generali, negli ultimi tre decenni i sistemi nazionali hanno modificato in modo sensibile le politiche sociali. Questa situazione ha indotto alcuni autori a definire la nostra epoca come "l'età dell'argento di austerità permanente" (Pierson 1996; 2001; Taylor Gooby 2002), che si contrappone a quella dei "Trenta gloriosi".

Il mutamento dei sistemi di protezione sociale potrebbe avere un risvolto positivo se si prendesse la direzione di un *empowerment*, nel quale si dovrebbero coinvolgere operatori, stakeholder e decisori politici, come in parte è stato fatto nei focus group. In ogni caso è un percorso che gli operatori dovrebbero tentare di intraprendere rivendicando il loro *know-how* ai decisori politici, ponendosi in maniera del tutto differente a come si sono posti durante i focus group, vale a dire in modo assertivo, proprio in funzione della costruzione di un *empowerment* (Paci 2005).

Se il fenomeno migratorio in Abruzzo si mostra sempre più radicalizzato nel territorio, le analisi svolte rivelano che le politiche pubbliche per l'integrazione degli stranieri rappresentano un quadro "a macchia di leopardo". Da un lato vi sono zone in cui la gestione del fenomeno e l'erogazione dei servizi sociali ha raggiunto elevati standard di qualità, sviluppando buone prassi di *governance* dell'immigrazione, mostrandosi più inclini a recepire le istanze che provengono dal territorio e ponendosi in un'ottica di *empowerment*. Dall'altro vi sono zone in cui sono presenti modalità di gestione improvvisate o dettate dall'emergenza, perché le amministrazioni hanno chiuso i servizi specifici per immigrati per mancanza di fondi o secondo alcune dichiarazioni per 'evitare forme di ghettizzazione'. È emerso, inoltre, che le problematiche sono ancora tante e che è alto il rischio di discrasie con quanto è previsto nel diritto europeo e nazionale.

La questione centrale emersa in questi due lavori di analisi riguarda il mancato passaggio al *mainstreaming*, perché in questo territorio non si è stati in grado di mettere a regime le buone prassi, realizzate anche grazie alle reti informali, svolte a Ortona, Chieti e Francavilla. Finora è

mancata la spinta definitiva per mettere a sistema ciò che di buono si è fatto e si fa, evidentemente a causa di un'incapacità (o mancanza di voglia) di capitalizzare le *expertise* e di metterle a sistema.

In questo quadro di "precarietà" diffusa gli operatori esprimono le difficoltà a soddisfare le necessità dei migranti/utenti, per cui diventa indispensabile un modello standardizzato per il territorio abruzzese, dove sono presenti molte competenze, che andrebbero ottimizzate e rese efficienti. Sarebbe, inoltre, importante percepire questi operatori come portavoce dei problemi dei migranti, per cui dovrebbe essere riconosciuto loro anche un ruolo di *lobbying*.

Al momento, tanto a livello nazionale, se non europeo, quanto a livello regionale sembra che la classe politica sia impossibilitata dall'aver una *vision* di lungo termine, per i seguenti motivi:

- dopo almeno trent'anni che il fenomeno migratorio ha raggiunto numeri e dinamiche importanti si inizia a disinvestire in questo settore;
- la mancanza di un ministero con specifiche deleghe all'immigrazione in Italia e la crisi del trattato di Shengen nell'Ue;
- la scoraggiante necessità di dover tornare a combattere il razzismo, fenomeno tornato a crescere a causa delle due questioni precedenti;
- il processo di involuzione democratica avviatosi negli ultimi anni ha alimentato la sfiducia nei *policy makers* e negli operatori dei servizi sociali e più in generale alla persona ha determinato una lenta e ancora latente sfiducia nelle proprie potenzialità lavorative, che si intreccia con la difficoltà di operare in maniera organica ed efficace a causa della mancanza di chiarezza su come operare. Questa dinamica al momento, nel territorio indagato, non ha ancora determinato dei momenti di conflitto sociale, grazie alla nascita delle reti spontanee e informali.

Nonostante i focus group siano stati principalmente dei momenti nei quali gli operatori hanno espresso le loro difficoltà, frustrazioni e preoccupazioni, sono state anche l'occasione per il confronto su proposte coerenti e razionali per il miglioramento della *governance*, esse sono:

- fare una programmazione di lungo respiro per la gestione e per l'integrazione degli immigrati, attualmente mancante;
- equiparare gli Eas e i distretti sanitari e ristabilire la consulta regionale per l'immigrazione;
- prevedere la figura stabile del mediatore culturale in tutti i servizi;
- fornire ai mediatori culturali competenze sociopedagogiche;
- qualificare tutto il personale che opera nella rete (in un'ottica di riduzione di risorse economiche questo significa meno personale, ma più competente);
- prevedere figure professionali con contratti della durata minima di tre anni, la stessa del piano sociosanitario, svincolare la funzione del personale Eas dai limiti di spesa del personale degli enti locali;
- le cooperative, a cui vanno affidati i servizi, devono assumere personale qualificato;
- evitare la sovrapposizione di figure;
- i Comuni dovrebbero fare i garanti con le agenzie immobiliari, per facilitare l'accesso alle abitazioni;
- gli Eas dovrebbero creare un coordinamento con le agenzie interinali fornendo loro risorse economiche per formare cittadini immigrati e facilitare il loro accesso nel mercato del lavoro;
- i Comuni potrebbero affidare alcuni lavori di manutenzione delle città alle cooperative sociali, che assumono immigrati o che sono fondate da loro;
- le associazioni di immigrati andrebbero coinvolte nella redazione dei piani e nella costruzione della rete, perché i loro leader possono essere più autorevoli e in grado di ascoltare meglio i loro connazionali.

Gli operatori e dirigenti che hanno partecipato ai focus group hanno fatto proposte concrete, razionali e attuabili in un contesto di crisi. Queste proposte sono frutto di esperienza, competenza e di consapevolezza del contesto socioeconomico nel quale si muovono. Con queste proposte hanno lanciato una sfida alla classe politica abruzzese, il guanto che hanno lanciato è quello della capacità di prospettiva, che questi operatori hanno. Ma i politici e i dirigenti regionali saranno ricettivi a

queste proposte? Dimostreranno di essere anche loro in possesso di questa facoltà o saranno corresponsabili della rottura della coesione sociale?

Riferimenti bibliografici

- Alexander M. (2007), *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*, Ashgate, Aldershot.
- Ambrosini M. (1999), *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, FrancoAngeli, Milano.
- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (a cura di) (2012), *Governare città plurali. Politiche locali di integrazione degli immigrati in Europa*. FrancoAngeli, Milano.
- Anci, Legambiente (2012), *La fragilità e il valore del territorio*, Mimeo, Roma.
- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Baldwin-Edwards, M. (2005), *Migration into Southern Europe: Non-legality and labour markets in the Region*, Mediterranean Migration Observatory, Working Papers, 6.
- Barberis E. (2010), "Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale", *Rivista delle Politiche Sociali*, XXIV, 1, pp. 45-60.
- Barberis E., Kazepov Y. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Barberis E., Boccagni P. (2014), "Blurred rights, local practices: Social work and immigration in Italy", *British Journal of Social Work*, 44, pp. 70-87.
- Barberis E., Cancellieri A. (2015), "Ponti e muri nella città diffusa. Due casi di "enclavizzazione" degli immigrati nelle Marche" in Agustoni A., Alietti A. (a cura di), *Territori e pratiche di convivenza interetnica*, FrancoAngeli Milano.
- Bonazzi G. (2008), *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano.
- Bosswik W., Heckmann F., (2006), *Integration of Migrants: Contribution of Locals and Regional Authorities*, University of Bamberg, Efms.
- Biezeveld R., Entzinger H. (2003), *Benchmarking in Immigrant Integration*, Report for the European Commission, Rotterdam.
- Caponio, T. (2008), "(Im)migration Research in Italy. A European Comparative Perspective", *Sociological Quarterly*, 49, 3, pp. 445-464.
- Castles S., Miller M. J. (2012), *L'era delle migrazioni*, Odoja, Bologna.
- Cittalia, Fondazione Anci (2012), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale*.
- Cnel, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Centro Studi e Ricerche Idos (2013), *Indici di integrazione degli immigrati. IX Rapporto*.
- De Luca J. (2003), "Globalizzazione e immigrazione. L'immigrazione come res politica: diritti, cittadinanza, sovranità", *Teoria Politica*, XIX, 2-3, pp. 13-43.
- Fasano L., Zucchini F. (2001), "L'implementazione locale del testo unico sull'immigrazione", in Fondazione Ismu (a cura di), *Sesto rapporto sulle migrazioni 2000*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferrera M., Hemerick A., Rhodes M. (2000), *The Future of Social Europe: recasting Work and Welfare in the New Economy*, Report for the Portuguese Presidency of the European Union.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Gallino L. (2012), *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roman-Bari.
- Gallino L. (2014), *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino.
- Hoxha D., Lannutti V. (a cura di) (2014), *Incontrarsi nello spazio dell'accoglienza*, Tinari, Chieti.
- Hoxha D., Lannutti V. (a cura di) (2015), *Per una gestione integrata del fenomeno migratorio. Politiche, analisi, riflessioni e prospettive*. Franco Angeli, Milano
- Istat (2012), *L'Italia che emerge dai primi risultati del Censimento*, Mimeo, Roma.
- Jiménez T. R. (2011), *Immigrants in the United States: How Well Are They Integrating into Society?*, Migration Policy Institute, Washington.
- Keil R., Mahon R. (2009), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, UBC, Vancouver.
- King R. (2002), "Migration in Southern Europe: New trends and new patterns", *Studi Emigrazione*, 145, numero monografico.
- Lannutti V., Bellinello I., Conti L., Hoxha D., Spedicato Iengo E. (2014), "Politiche migratorie. Tra strumenti regolativi, autonomie operative, condizionamenti culturali", numero monografico 1, *Ratio Sociologica, Journal of Social Sciences: Theory and Application*.
- Luatti L., Torre A. T. (2012), "Introduzione: sulla mediazione culturale", *Mondi Migranti*, 1, pp. 29-37.
- Melotti U. (2004), *Migrazioni internazionali*, Paravia-Bruno Mondadori, Milano.

- Ministero del Lavoro (2009), *Libro Bianco sul futuro modello sociale*.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M. L. (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Penninx R., Martiniello M. (2007), “Processi di integrazione e politiche (locali): stato dell’arte e lezioni di policy”, *Mondi Migranti*, 3, pp. 31 – 59.
- Penninx R., Spencer D., Van Hear N., (2008), *Migration and Integration in Europe: the State of Research*, Economic and Social Research Council, Compas, Norface, University of Oxford, Oxford.
- Pierson P. (! 996), “The new politics of the welfare state”, *World Politics*, XLVIII, n. 2, pp. 143-179.
- Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ponzo I., *Il welfare di comunità applicato alla cura*, paper presentato a Espanet Conference “Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni”, Torino, 18-20 settembre 2014.
- Ponzini G., Pugliese E. (a cura di) (2008), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Donzelli, Roma.
- Pugliese, E. (2002), *L’Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C., Pavolini E. (2015), *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Sassen S. (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Spedicato Iengo E., Lannutti V., Rapposelli C. (a cura di) (2014), *Migrazioni femminili, politiche sociali e buone pratiche. Narrazione di sé fra segnali di inclusione e distanze sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Spencer S., Cooper B., (2006), *Social Integration of Migrants in Europe: A review of the European Literature 2000-2006*, Compas, University of Oxford, Oxford.
- Taylor Gooby P. (2002), “The silver age of the welfare state: Perspectives on resilience”, *Journal of Social Policy*, XXXI, n. 4, pp. 597-621.
- Tognetti Bordogna M. (2005), “Sfida multiculturale e integrazione”, in Ingrosso M. (a cura di), *La promozione del benessere sociale: progetti e politiche nelle comunità locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Tognetti Bordogna M. (a cura di) (2008), *Immigrazione e disuguaglianza di salute*, FrancoAngeli, Milano.
- Touraine A. (2008), *La globalizzazione e la fine del sociale*, il Saggiatore, Milano.
- Zincone G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.
- Zincone G. (2006), “The multilevel governance of migration”, in Penninx R., Berger M., Kraal K. (eds.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Zincone G. (a cura di) (2009), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna.
- Zincone, G., Caponio, T. (2004), *Immigrant and Immigration Policy-Making: the Case of Italy*, Imiscoe Working Paper, 9.